el fin del trámite eterno

ciudadanos, burocracia y gobierno digital

Benjamin Roseth Angela Reyes Carlos Santiso

BID

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital / Benjamin Roseth, Angela Reyes, Carlos Santiso, editores.

p. cm.
Incluye referencias bibliográficas.
978-1-59782-302-9 (Rústica)
978-1-59782-303-6 (PDF)

1. Internet in public administration-Latin America. 2. Internet in public administration-Caribbean Area. 3. Government paperwork-Latin America. 4. Government paperwork-Caribbean Area. 5. Administrative procedure-Latin America. 6. Administrative procedure-Caribbean Area. 7. Bureaucracy-Latin America. 8. Bureaucracy-Caribbean Area. I. Roseth, Benjamin, editor. II. Reyes, Angela, editora,. III. Santiso, Carlos, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano.

JL959.5.A8 F56 2018
IDB-BK-178

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

COLABORADORES EXTERNOS:

Coordinación de la producción editorial:
Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial:
Claudia M. Pasquetti

Diseño Portada: Gastón Cleiman

Diseño Interior: Jairo Rodríguez-Tovar (MEZCLA, LLC) www.mezcla.me

ÍNDICE

4 **Lista de gráficos**

6 **Lista de cuadros**

7 **Lista de recuadros**

8 **Prólogo**

10 **Agradecimientos**

13 **Colaboradores**

16 **Resumen ejecutivo**

32 **Capítulo 1.** La complicada realidad de los trámites, y por qué es así

35 **Sección I:** ¿Qué son los trámites y por qué nos importan?

73 **Sección II:** ¿Por qué son los trámites tan difíciles de hacer?

96 **Capítulo 2.** El potencial (desaprovechado) del gobierno digital para la prestación de trámites

99 **Sección I:** El potencial del trámite digital

108 **Sección II:** El incipiente, y desigual, uso de trámites digitales

114 **Sección III:** Factores que explican el uso escaso de los trámites digitales

152 **Capítulo 3.** Cómo lo hicieron: Lecciones sobre simplificación y digitalización provenientes de Estonia, Uruguay, México y Chile

155 Introducción

160 **Lección I:** Promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano

173 **Lección II:** Empoderar a una entidad rectora con las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno

183 **Lección III:** Establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva

196 **Capítulo 4.** Cinco recomendaciones para mejores trámites

217 **Anexo estadístico**

228 **Referencias**

LISTA DE GRÁFICOS

19 **Gráfico RE1** Horas necesarias para completar un trámite, por país

20 **Gráfico RE2** Porcentaje de trámites que requirieron tres interacciones o más para su resolución

22 **Gráfico RE3** Porcentaje de personas que hicieron un trámite en el último año, según nivel educativo

24 **Gráfico RE4** Número de trámites gestionados por el gobierno central en ALC

26 **Gráfico RE5** Uso de canales digitales para hacer trámites (porcentaje de personas que hicieron su último trámite en línea)

27 **Gráfico RE6** Trámites que se pueden empezar y completar en línea

39 **Gráfico 1.1** Número de trámites gestionados por el gobierno central en ALC

41 **Gráfico 1.2** Tipos de trámites realizados, total ALC

42 **Gráfico 1.3** Tipos de trámites realizados, por país

43 **Gráfico 1.4** Trámites realizados, por género

44 **Gráfico 1.5** Canal de atención utilizado, por tipo de trámite

47 **Gráfico 1.6** Porcentaje de trámites completados por rangos de tiempo

48 **Gráfico 1.7** Horas necesarias para completar un trámite, por país

49 **Gráfico 1.8** Horas necesarias para completar trámites de identificación y registro, por el canal presencial

51 **Gráfico 1.9** Horas necesarias para completar trámites de educación o salud

51 **Gráfico 1.10** Horas necesarias para completar trámites de pago de impuestos, seguros y pensiones

53 **Gráfico 1.11** Porcentaje de trámites resueltos en una sola interacción

54 **Gráfico 1.12** Porcentaje de trámites que requirieron tres interacciones o más para ser resueltos

55 **Gráfico 1.13** Horas necesarias para completar un trámite, por tipo de trámite

57 **Gráfico 1.14** Porcentaje de trámites resuelto en una sola interacción, por tipo de trámite

59 **Gráfico 1.15** Dificultad de los trámites por país

59 **Gráfico 1.16** Dificultad de los trámites por tipo

61 **Gráfico 1.17** Satisfacción por tiempo requerido para completar el trámite

61 **Gráfico 1.18** Satisfacción por el número de interacciones necesarias para completar el trámite

62 **Gráfico 1.19** Satisfacción vs. facilidad para realizar los trámites

63 **Gráfico 1.20** Satisfacción por tipo de trámite

64 **Gráfico 1.21** Ciudadanos que pagaron un soborno, por tipo de servicio

66 **Gráfico 1.22** Razones para confiar en una institución pública

68 **Gráfico 1.23** Porcentaje de personas que hicieron un trámite en el último año, según nivel educativo

75 **Gráfico 1.24** Métodos de análisis de la experiencia ciudadana con trámites, empleados en los últimos 12 meses

76 **Gráfico 1.25** Complejidad de los procedimientos regulatorios

77 **Gráfico 1.26** Número de instituciones regulatorias autónomas en América Latina (19 países, 12 sectores)

78 **Gráfico 1.27** *Ranking* en *Doing Business* 2017: Facilidad de hacer negocios

81 **Gráfico 1.28** Percepción de los datos de otras instituciones públicas y su seguridad

83 **Gráfico 1.29** América Latina es la región más desconfiada del mundo

84 **Gráfico 1.30** Los latinoamericanos tienen una gran fe en las reglas

85 **Gráfico 1.31** Los directivos creen que los ciudadanos hacen trampa, y que los programas públicos son vulnerables

86 **Gráfico 1.32** ¿Considera justificable reclamar servicios del gobierno a los cuales no tiene derecho?

87 **Gráfico 1.33** Percepción de los directivos con respecto a los requisitos de los trámites

88 **Gráfico 1.34** Desconfianza en los funcionarios de ventanilla

89 **Gráfico 1.35** El potencial de la simplificación para remediar brechas de integridad y capacidad

90 **Gráfico 1.36** Los ciudadanos creen que las barreras al acceso son necesarias

91 **Gráfico 1.37** En todos los países la gente confía más en el gobierno que en los otros ciudadanos

92 **Gráfico 1.38** Confianza interpersonal y necesidad percibida de que se impongan altas barreras para el acceso a los trámites

93 **Gráfico 1.39** Trámites percibidos como difíciles vs. necesidad de tener trámites difíciles

94 **Gráfico 1.40** Confianza y facilidad de los trámites

101 **Gráfico 2.1** Porcentaje de trámites resueltos en dos o más interacciones, por canal

109 **Gráfico 2.2** Uso de canales digitales para hacer trámites (porcentaje de personas que hicieron su último trámite en línea)

110 **Gráfico 2.3** Uso del canal digital por nivel socioeconómico (porcentaje de personas)

112 **Gráfico 2.4** Uso de un canal digital en el último trámite, población general versus usuarios avanzados

112 **Gráfico 2.5** Uso de canal digital por tipo de trámite (en porcentaje)

116 **Gráfico 2.6** Trámites que se pueden empezar y completar en línea

117 **Gráfico 2.7** Disponibilidad versus uso de canales digitales

118 **Gráfico 2.8** Conocimiento de los trámites existentes y catálogo de los mismos

121 **Gráfico 2.9** Estándares y plataforma de interoperabilidad

122 **Gráfico 2.10a** Instituciones que han adoptado estándares de interoperabilidad (en porcentaje)

122 **Gráfico 2.10b** Entidades públicas conectadas a la plataforma de interoperabilidad (en porcentaje)

123 **Gráfico 2.11** Número de transacciones en plataforma de interoperabilidad (por cada 100 habitantes)

125 **Gráfico 2.12** ¿Considera que las siguientes razones son válidas para no poner un trámite en línea?

126 **Gráfico 2.13** Subregistro, ALC versus OCDE, 2016

128 **Gráfico 2.14** Conectividad de banda ancha fija y móvil, países seleccionados

129 **Gráfico 2.15** Asequibilidad de banda ancha fija y móvil, países seleccionados

131 **Gráfico 2.16** Líneas de banda ancha fija y móvil por cada 100 habitantes, América Latina

131 **Gráfico 2.17** Conectividad versus uso de canales digitales para trámites, países de América Latina

133 **Gráfico 2.18** Uso de Internet para redes sociales, compras y trámites

134 **Gráfico 2.19** Conectividad, compras y trámites, ALC vs. España y Reino Unido

135 **Gráfico 2.20a** Bolivia: intensidad de uso de computadoras, jóvenes versus adultos, por nivel educativo

135 **Gráfico 2.20b** Colombia: intensidad de uso de computadoras, jóvenes versus adultos, por nivel educativo

136 **Gráfico 2.21** Manejo de programas de alfabetización digital por parte del gobierno

138 **Gráfico 2.22** Acceso a medios de pago: personas que tienen una tarjeta débito o crédito en la región (en porcentaje)

139 **Gráfico 2.23** Acceso a tarjetas débito y crédito por nivel de ingresos, América Latina y el Caribe (promedio)

140 **Gráfico 2.24** Satisfacción de los usuarios con el último intento de hacer un trámite en línea (en porcentaje)

141 **Gráfico 2.25** Intentos fallidos con el último trámite en línea, países seleccionados (en porcentaje)

142 **Gráfico 2.26** Razones del fracaso de trámites digitales (en porcentaje)

143 **Gráfico 2.27** Percepción de seguridad en el uso de banca en línea vs. trámites del gobierno en línea (en porcentaje)

144 **Gráfico 2.28** Tasas de rebote y clics, América Latina

145 **Gráfico 2.29** Frecuencia de la reingeniería antes de la digitalización

146 **Gráfico 2.30** Existencia de una guía de estilo para los trámites en línea

147 **Gráfico 2.31** Existencia de una iniciativa para pedido de información una sola vez

150 **Gráfico 2.32** ¿Por qué la gente prefiere el canal presencial? Opiniones de usuarios avanzados

220 **Gráfico A1** Distribución de personas que hacen trámites vs. distribución de la población total, por edad

221 **Gráfico A2** Porcentaje de personas que hicieron un trámite en los últimos 12 meses, por género

222 **Gráfico A3** Último trámite realizado, por tipo de trámite y clase socioeconómica

223 **Gráfico A4** Último trámite realizado, por tipo de trámite y características de la población

224 **Gráfico A5** Horas necesarias para completar un trámite, por canal

LISTA DE CUADROS

103 **Cuadro 2.1** Costo de prestar un trámite, por canal, países seleccionados

180 **Cuadro 3.1** Recursos humanos y financieros disponibles

193 **Apéndice 3.1** Competencias y empoderamiento de las unidades coordinadoras

194 **Apéndice 3.2** Empoderamiento a través de estructuras de gobernanza

219 **Cuadro A1** Cobertura de las encuestas, por país

225 **Cuadro A2** Efectos marginales sobre el tiempo total de un trámite

226 **Cuadro A3** Efectos marginales sobre la satisfacción promedio de un trámite

227 **Cuadro A4** Estimación del modelo de elección del canal del trámite

LISTA DE RECUADROS

18 **Recuadro RE1** Un caso testigo en Bolivia

21 **Recuadro RE2** Nueva información sobre los trámites en América Latina y el Caribe

38 **Recuadro 1.1** Tres nuevas encuestas sobre trámites

52 **Recuadro 1.2** Los costos de afiliación a la Caja Nacional de Salud de Bolivia (Modelo de Costeo Estándar)

56 **Recuadro 1.3** El costo de registrar una propiedad en Bolivia (Modelo de Costeo Estándar)

57 **Recuadro 1.4** La complejidad de abrir una empresa en Paraguay

60 **Recuadro 1.5** Sobre el indicador de "satisfacción"

69 **Recuadro 1.6** Colombia: el lenguaje claro como medida de simplificación

79 **Recuadro 1.7** Perú: hacia la simplificación desde la perspectiva regulatoria

82 **Recuadro 1.8** Jamaica: cómo facilitar la coordinación y simplificar trámites a través de un mejor sistema de identidad

106 **Recuadro 2.1** Registro de tierras en *blockchain*: el caso de la República de Georgia

117 **Recuadro 2.2** El desafío de medir la digitalización de trámites

119 **Recuadro 2.3** Ecuador: sentando las bases institucionales para un Estado orientado al ciudadano

137 **Recuadro 2.4** Cerrando brechas de acceso desde la oferta y la demanda: el caso de los trámites para mujeres

148 **Recuadro 2.5** Accesibilidad de la web: el reto de la inclusión

150 **Recuadro 2.6** Razones de la falta de uso de canales digitales para trámites

181 **Recuadro 3.1** La inversión más importante: los recursos humanos

200 **Recuadro 4.1** Colombia: Evaluación de la experiencia ciudadana a través del "cliente incógnito"

203 **Recuadro 4.2** Aplicación automática a beneficios para los niños de Canadá

205 **Recuadro 4.3** Confianza por defecto: la iniciativa de cero licencias de Portugal

207 **Recuadro 4.4** Línea exprés de elegibilidad: facilitando la inscripción a Medicaid y al Programa de Seguro de Salud para Niños en Estados Unidos

209 **Recuadro 4.5** La carpeta ciudadana de España

212 **Recuadro 4.6** El chatbot de atención ciudadana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

213 **Recuadro 4.7** Sistema de pagos móviles en Paraguay

215 **Recuadro 4.8** Innovación en atención presencial: los centros integrados de servicios

PRÓLOGO

Si pudiéramos encontrar un proyecto que al mismo tiempo impulsara la competitividad, la confianza ciudadana en el Estado y la inclusión social, sería una grandísima fortuna. Si pudiéramos lograr que el gobierno hiciera más con menos, sería una mina de oro. ¿Y si todo eso se pudiera lograr con una sola reforma? Imposible. ¿O no?

Este libro habla de esa reforma. No se trata de una gran obra de infraestructura civil, ni de una tecnología avanzada. Se trata de la unidad más pequeña de la política pública: el trámite.

El trámite –obtener la partida de nacimiento, registrar una propiedad, iniciar una construcción, o abrir un negocio, por ejemplo– es lo que conecta a los ciudadanos y las empresas con su gobierno. Puede parecer un asunto menor, pero con los miles de trámites que las instituciones públicas prestan y los cientos de millones de trámites que las personas y las empresas hacen todos los años, merece nuestra atención. Los trámites ágiles impactan positivamente en el clima de negocios, en la percepción ciudadana del gobierno, y en el acceso a servicios y programas públicos de primera necesidad. Con los trámites eficientes, todos ganan.

La reforma que parece mágica –la simplificación y digitalización de trámites– es una tarea que debería estar entre las prioridades de todos los gobiernos. Sin embargo, en nuestra región, aun no es así.

En América Latina y el Caribe, la palabra "trámite" es sinónimo de "dolor de cabeza". Y el informe que usted tiene entre sus manos nos cuenta por qué. *El fin del trámite eterno* nos muestra que las instituciones públicas no suelen coordinarse bien entre sí, que todavía funcionan con archivos de papel y que se preocupan más por cumplir con las normas burocráticas que por proveer servicios. Los recursos públicos que podrían destinarse a financiar mejores servicios públicos acaban desaprovechados en la máquina de la burocracia ineficiente, aquella de "le falta un sello" y "vuelva usted mañana". Ante un trámite difícil, los ciudadanos se ven abocados a sufrir (aguantar largas esperas y un sinfín de requisitos complejos), pagar (sobornar a un funcionario público para agilizar el proceso), o tirar la toalla (renunciar al trámite, y por ende al beneficio que hubiera conllevado). Además, los propios gobiernos se perjudican por esta ineficiencia, al gastar sumas importantes de dinero en procedimientos manuales y no poder hacer que sus políticas lleguen a sus beneficiarios objetivo.

Pero más allá del diagnóstico detallado que presenta este informe, quizá lo más importante sea la hoja de ruta que nos ofrece. Por un lado, plantea una reorientación del Estado hacia el ciudadano. Nos exhorta a ponernos en los zapatos del ciudadano para entender qué necesita del gobierno y cómo lo quiere obtener, y a dejar de lado aquello que solo sirve a fines burocráticos. Por otro, propone usar la tecnología con un objetivo estratégico: simplificar la vida de los ciudadanos y las empresas.

El fin del trámite eterno se basa en un cúmulo de nueva información que confirma una realidad que conocíamos a través de anécdotas cotidianas, pero que hasta ahora no habíamos podido dimensionar. Ojalá les sirva a los países de la región para entender mejor su propia realidad e inspirarse para emprender, o retomar, esta agenda, con la que todos salen ganando.

Ana María Rodríguez-Ortiz

Gerente
Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

El fin del trámite eterno es la publicación insignia de 2018 del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este número fue editado por Benjamin Roseth, Especialista en Modernización del Estado de la División de Innovación para Servir al Ciudadano; Ángela Reyes, Consultora de la División de Innovación para Servir al Ciudadano, y Carlos Santiso, Jefe de la División de Innovación para Servir al Ciudadano.

Esta publicación no habría sido posible si no fuera por la orientación de Ana María Rodríguez, Gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo, y de Javier León, Coordinador del Clúster de Gobierno Digital de la División de Innovaciones para Servir al Ciudadano. Los editores están especialmente endeudados con Philip Keefer, Asesor Económico Sectorial del Sector de Instituciones para el Desarrollo, quien proporcionó asesoría, creatividad y críticas constructivas a lo largo del proyecto.

Los principales autores de cada capítulo son los siguientes:

Capítulo 1: Benjamin Roseth, Angela Reyes y Pedro Farías

Capítulo 2: Benjamin Roseth, Angela Reyes, Miguel Porrúa, Harold Villalba, Norma Peña y Sebastián Acevedo

Capítulo 3: Elsa Estevez, Sebastián Linares Lejarraga y Pablo Fillottrani

Capítulo 4: Benjamin Roseth, Angela Reyes y Sebastián Acevedo

Los editores recibieron el valioso apoyo de asesores externos como Siim Sikkut (Gobierno de Estonia), Mike Bracken (socio en Public Digital y ex miembro del Gobierno de Reino Unido), Andrew Greenway (socio en Public Digital, ex miembro del Gobierno de Reino Unido), Silvia Bidart (ALETI), José Clastornik (Gobierno de Uruguay), Diego Molano (ex funcionario del Gobierno de Colombia) y David Eaves (Harvard University). Por su parte, Mila Gascó (SUNY Albany) y Mike Mora (Organización de Estados Americanos) proveyeron comentarios sobre el manuscrito.

La publicación se basa en gran medida en información recopilada de las autoridades de gobierno digital (u oficinas afines) y de las autoridades de registro civil y administración tributaria de los países de la región. Roberto López fue esencial para coordinar las respuestas de la Red GEALC; Alberto Barreix, de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, y Francisco Beiner, del CIAT, fueron de mucha ayuda para establecer el contacto con las autoridades tributarias, y Devon Rowe, de CARICAD, ayudó a implementar las encuestas en los países del Caribe. Las siguientes personas brindaron sus respuestas a las distintas encuestas y otros materiales:

- Gobierno electrónico (o autoridad equivalente): Daniel Abadie, Analía Gil y Julián Rodríguez (Argentina), Carol Roach (Bahamas), Rodney Taylor (Barbados), Francisco González (Belice), Wagner Araujo y Everson Lopes de Aguiar (Brasil), Randall Ledermann y Diego Castro (Chile), Elizabeth Blandón, Liliana Caballero, Francisco Segura, Lina María Moncaleano, Luz Patricia Cano, Angélica Nieto, Alejandro Torres (Colombia), Wendy María Fallas y Sander Pacheco (Costa Rica), Piedad Cadena (Ecuador), Eric Ramírez (El Salvador), Zaira Mejía y César Cabrera (Guatemala), Floyd Levi (Guyana), Marie Kerline Bayard (Haití), Elvin Nahum Ortiz (Honduras), Maurice Barnes (Jamaica), Yolanda Martínez, Ariana Olvera y Alberto Rodríguez (México), Mirtha Ligia Gutiérrez (Nicaragua), Karen Ortega (Panamá), Javier Quiñonez (Paraguay), Lieneke Schol (Perú), Armando García, Melvin Hilario, Paolo Gómez y Charli Polanco (República Dominicana), Jan Bolman (Suriname), John Gillete (Trinidad y Tobago), José Clastornik y Diana Parra (Uruguay), Kenny Ossa y Odalis Pereira (Venezuela).

- Administración tributaria: Gonzalo Checcacci (Argentina), Anthony Gittens (Barbados), Juana Jiménez (Bolivia), Antonio Lindemberg (Brasil), Luis Antonio Bolaños (Costa Rica), Manolo Rodas (Ecuador), Carmen Hernández (El Salvador), y Dioselina Urbina (Perú).

- Registro civil: Ana María Lavaque (Argentina), Antonio Costas Sitic (Bolivia), Flavia Marins (Brasil), Linda Amaya (El Salvador), José Miguel Villeda (Honduras), Deirdre English Gosse (Jamaica), Roberto Zárate (México), Boris Corcho (Panamá), José Nicolás Cogliolo (Paraguay), Luis Bullón (Perú), Dolores Altagracia Fernández (República Dominicana), Silvano Tjong-Ahin (Suriname), Rubén Amato Lusararian (Uruguay).

Se agradece especialmente a las autoridades de los cuatro países que participaron en los estudios de casos que se presentan en el capítulo 3: Siim Sikkut, Arvo Ott y Hannes Astok (Estonia), José Inostroza, Randall Ledermann, Sebastián Troncoso Keymer y Juan Cristóbal Palma (Chile), José Clastornik, Karime Ruibal y Diana Parra (Uruguay), y Yolanda Martínez, Daniel Jiménez y Alberto Rodríguez (México).

Numerosos colegas del BID contribuyeron de distintas maneras al proyecto, entre ellos: Estefanía Calderón, Ana María Zárate, Gustavo Zanabria, Mariano Lafuente, Camila Mejía, Roberto Fernández, Juan Carlos Cortázar, Mario Sanginés, Nathalie Hoffman, Katia Rivera, Mauricio García, Roberto García López, Trinidad Zaldívar y Franz Ibáñez. Pablo Bachelet, Mildred Rivera y Sheila Grandío crearon e implementaron la estrategia de comunicaciones.

Más de 200 talentosos artistas participaron del “Segundo Concurso de Caricaturas del BID: Trámites y Burocracia”, y algunas de estas caricaturas se exhiben en el libro. De entre estos artistas, 15 fueron seleccionados como finalistas: César Ferrarese y Maximiliano Falcone (Argentina), Diego Maximiliano Flisfisch (Chile), Oscar Mauricio Castro, Pedro Pablo Enríquez, Elena Ospina y Raúl Fernando Zuleta (Colombia), Luis Guillermo López y Luis Carlos Ortega (México), Fernando Barrial y Víctor Antonio Ynami (Perú), Jensy Ferreiras (República Dominicana) y Elio Silva (Venezuela).

Diego Maximiliano Flisfisch (Chile) fue el ganador seleccionado por el jurado y Fernando Barrial (Perú) fue el ganador por votación del público. Los artistas Alberto Montt y Mauricio Parra sirvieron de jurados para el concurso junto con funcionarios del BID.

Los comentarios y opiniones que se expresan en esta publicación pertenecen a los coordinadores del proyecto y a los autores de los capítulos correspondientes, y no reflejan en forma alguna la visión del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo.

COLABORADORES

Sebastián Acevedo, ciudadano de Argentina, tiene una licenciatura en Ciencias Políticas y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella. Es consultor en el Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Elsa Estevez, ciudadana de Argentina, cuenta con un doctorado y una maestría en Ciencias de la Computación de la Universidad Nacional del Sur y una licenciatura en Ciencias de la Computación de la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina y profesora en la Universidad Nacional del Sur y en la Universidad Nacional de La Plata.

Pedro Farías, ciudadano de Brasil, tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Brasília y una licenciatura en Ingeniería Civil de la misma universidad. Es Especialista Principal en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Pablo Fillottrani, ciudadano de Argentina, cuenta con un doctorado, una maestría y una licenciatura en Ciencias de la Computación de la Universidad Nacional del Sur, institución en la cual es consultor independiente y profesor. Asimismo, se desempeña como investigador independiente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

Philip Keefer, ciudadano de Estados Unidos, tiene un doctorado en Economía de Washington University, y una maestría y una licenciatura en Economía de la misma universidad. Es Asesor Económico Principal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Javier León, ciudadano de Perú, cuenta con estudios de doctorado en Economía de Duke University, una maestría en Economía de la Universidad Católica de Chile y una licenciatura en Economía de la Universidad del Pacífico.

Sebastián Linares Lejarraga, ciudadano de Argentina, tiene un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y una licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional de La Plata. Es investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

Arturo Muente, ciudadano de Perú, cuenta con un MBA de Emory University y una licenciatura en Economía de la Universidad del Pacífico. Es Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Norma Peña, ciudadana de Colombia, tiene una maestría en Administración Pública de New York University, y una licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es Especialista Sectorial en el Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Alejandro Pareja, ciudadano de Uruguay, es ingeniero electricista (perfil telecomunicaciones) de la Universidad de la República de Uruguay. Es Especialista en Modernización del Estado de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Miguel Porrúa, ciudadano de España, tiene una maestría en Administración de Empresas del Thunderbird School of Management y una licenciatura en Economía y Negocios de la Universidad de Oviedo. Es Especialista Líder en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Angela Reyes, ciudadana de Colombia, cuenta con una maestría en Políticas Públicas de Harvard University, una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y una licenciatura en Economía de la misma universidad. Es consultora de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Benjamin Roseth, ciudadano de Estados Unidos, tiene una maestría en Asuntos Internacionales de Columbia University, una licenciatura en Relaciones Internacionales de Tufts University y una licenciatura en Música del New England Conservatory. Es Especialista en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

Florencia Serale, ciudadana de Argentina, cuenta con una maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés y una licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de la Plata.

Carlos Santiso, ciudadano de Francia y España, tiene un doctorado en Economía Política Comparativa de Johns Hopkins University, una maestría en Política Económica Internacional de Columbia University y una maestría en Políticas Públicas del Institut d'Etudes Politiques de París. Es el Jefe de la División de Innovación para Servir al Ciudadano del BID.

María Inés Vásquez, ciudadana de Perú, cuenta con una maestría en Administración Pública de Syracuse University y una licenciatura en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Es Especialista Sectorial en el Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Harold Villalba, ciudadano de Colombia, tiene una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y una licenciatura en Economía de la misma universidad. Es consultor de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del BID.

Ana María Zárate Moreno, ciudadana de Colombia, cuenta con una maestría en Política Pública con énfasis en Política Regulatoria de George Washington University, y una licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Es consultora del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID.

Título: Dolorosos trámites
Autor: Diego Maximiliano Flisfisch
País: Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Un libro sobre trámites no debería tener que existir

La solicitud del acta de nacimiento. El registro de una propiedad. El pago de una multa de tránsito. Todos son servicios públicos transaccionales, también conocidos como trámites. Los trámites cumplen una función básica: conectar a las personas y a las empresas con los servicios y las obligaciones del gobierno. En un mundo ideal, serían intuitivos, rápidos y transparentes. Se harían en línea. Las instituciones públicas se coordinarían para que el ciudadano tuviera que esforzarse lo mínimo posible. En resumen, serían tan fáciles que nunca se tendría que escribir un libro sobre ellos.

Sin embargo, esa no es la realidad que vive América Latina y el Caribe.

En efecto, en la región los trámites son difíciles. Son lentos, vulnerables a la corrupción, y terminan excluyendo a la gente con menos recursos. Muchos de ellos todavía se gestionan en persona y en papel. Los ciudadanos pierden tiempo entre ventanilla y ventanilla y, en muchos casos, terminan pagando sobornos a los funcionarios. Las empresas pierden horas productivas y, con ellas, parte de su competitividad. El Estado se enreda en procedimientos complejos y manuales, y no logra conectar a las políticas públicas con los beneficiarios objetivo. En definitiva, con los trámites difíciles todos pierden.

¿Por qué es así? ¿Qué se puede hacer para que los trámites vuelvan a ser transacciones facilitadoras, y dejen de ser sinónimo de “dolor de cabeza”? ¿Cuáles son las buenas prácticas que existen en la región y a nivel mundial?

En este libro se explora la problemática de los trámites, cómo los gobiernos pueden hacer frente a este desafío, y el potencial papel que pueden desempeñar en este campo las tecnologías digitales.

Recuadro RE1

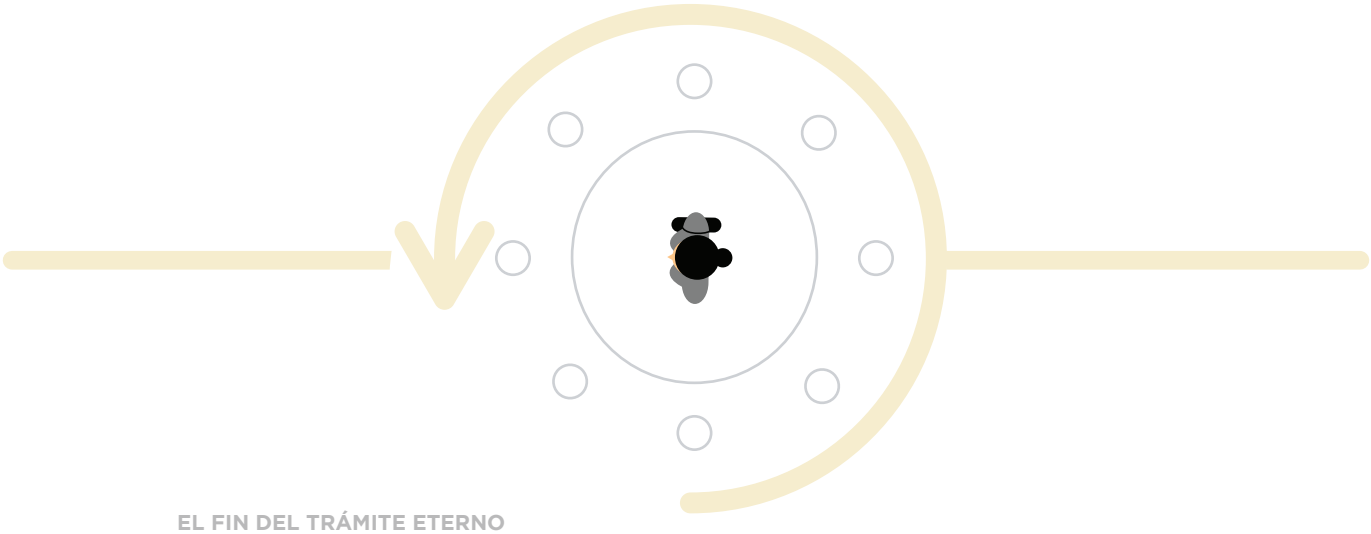
Un caso testigo en Bolivia

A Domitila Murillo, una ciudadana boliviana de 70 años, le tomó 11 meses renovar su cédula de identidad. Para reunir todos los papeles necesarios tuvo que desplazarse entre las ciudades de Oruro, Tupiza y Potosí, con un recorrido total de 900 km. Cada visita a las ventanillas públicas le suponía largas filas, interminables horas de espera y nuevos requisitos. Cada día acababa con un "falta un sello" o "vuelva mañana". Desesperada, terminó accediendo a pagar el soborno que le solicitó un policía a cambio de agilizarle las gestiones. Domitila falleció dos semanas después de recibir su cédula.

Este caso fue documentado por el gobierno boliviano en 2011 en el marco del concurso denominado "El peor trámite de mi vida", que fue organizado por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

Fuente:

H. Charosky, M. I. Vásquez y N. Dassen, La queja como energía positiva: la experiencia del concurso "El peor trámite de mi vida" en Bolivia (Washington, D.C.: BID, nota técnica IDB-TN-692, noviembre de 2014).



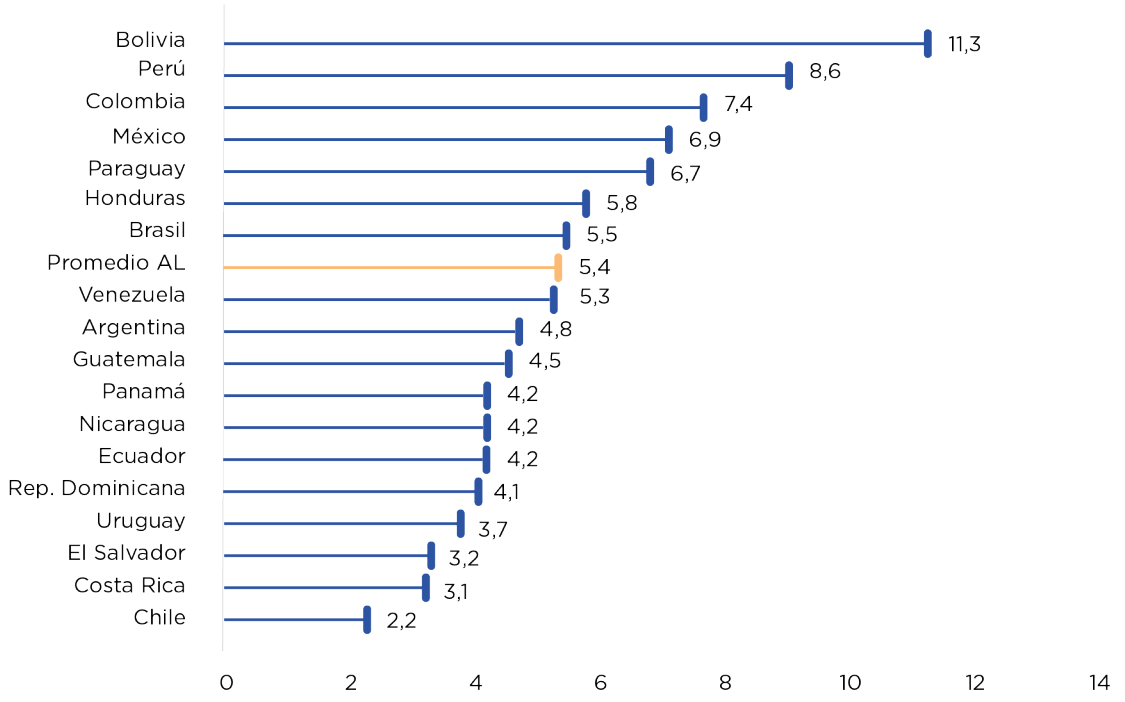
¿Cuáles son los problemas con los trámites?

Son lentos y les generan costos de transacción a los ciudadanos y empresas

Tomar el bus, hacer fila, esperar en ventanilla, leer un aviso, llenar un formulario, mandar una carta o incluso aprender a utilizar una página web: gestionar un trámite puede llegar a ser muy engorroso. La complejidad de la burocracia en la región se traduce en el hecho de que hacer un trámite toma un promedio de 5,4 horas. Las diferencias entre países son notables. Por ejemplo, mientras que en Bolivia completar un trámite conlleva más de 11 horas, en Chile una transacción equivalente se puede hacer en algo más de 2 (Latinobarómetro, 2017).

Gráfico RE1

Horas necesarias para completar un trámite, por país

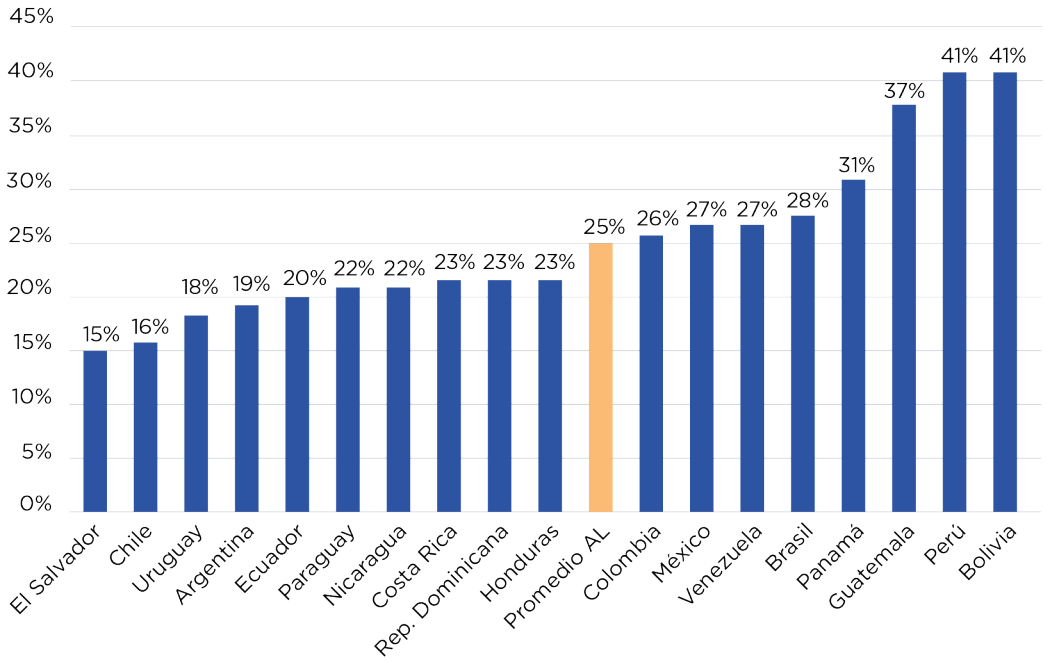


Fuente:
Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2017).

descargar datos

La complejidad de un trámite no se mide solo a partir del número de horas necesarias para completarlo, sino que además factores como la cantidad de viajes a las oficinas gestoras, los requisitos múltiples, la necesidad de dejar papeles en persona y la falta de claridad con respecto a la información contribuyen a que los ciudadanos tengan que ir a la oficina pública (o a varias oficinas públicas) más de una vez para obtener lo que buscan. Ese tipo de situaciones no es una excepción. En la región, en promedio, un cuarto de los trámites requiere tres interacciones o más para su resolución (Latinobarómetro, 2017).

Gráfico RE2
Porcentaje de trámites que requirieron tres interacciones o más para su resolución



descargar datos

Fuente:
Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017).

Recuadro RE2

Nueva información sobre los trámites en América Latina y el Caribe

Para empezar a comprender el desafío que representan los trámites en la región, este libro se basa en gran medida en cuatro nuevas fuentes de información: tres encuestas y un estudio de caso comparativo:

- ***Encuesta de hogares.*** En 2017 la encuesta Latinobarómetro incluyó, por primera vez, seis preguntas sobre trámites. La encuesta se aplicó en los 17 países hispanoparlantes de la región y en Brasil, y la respondieron más de 20.200 personas.

- ***Encuesta a Directores de Gobierno Electrónico y Directivos de Instituciones Prestadoras.*** Se aplicó una encuesta sobre trámites a tres grupos de funcionarios públicos: i) directores de gobierno electrónico (o autoridades equivalentes), que en la mayoría de los casos han sido líderes en la reforma de los trámites en la región; ii) directivos de registros civiles, y iii) directivos de agencias tributarias, como representantes de instituciones que prestan trámites importantes. En total, contestaron 25 directores de gobierno electrónico, 14 directivos de registros civiles y 10 autoridades de agencias tributarias.

- ***Encuesta de usuarios avanzados.*** Alrededor de 1.000 personas, principalmente usuarios diarios de Internet y con estudios superiores, contestaron preguntas en torno a su experiencia personal con los trámites burocráticos digitales.

- ***Estudio comparativo de los casos de Estonia, Chile, México y Uruguay.*** Por diversos motivos, estos cuatro países son referentes en materia de simplificación y digitalización de trámites. El estudio de caso comparativo analiza cómo estos países se han organizado y desarrollado desde el punto de vista institucional para simplificar y digitalizar sus trámites. Este análisis se presenta en el capítulo 3.

Son un foco de corrupción

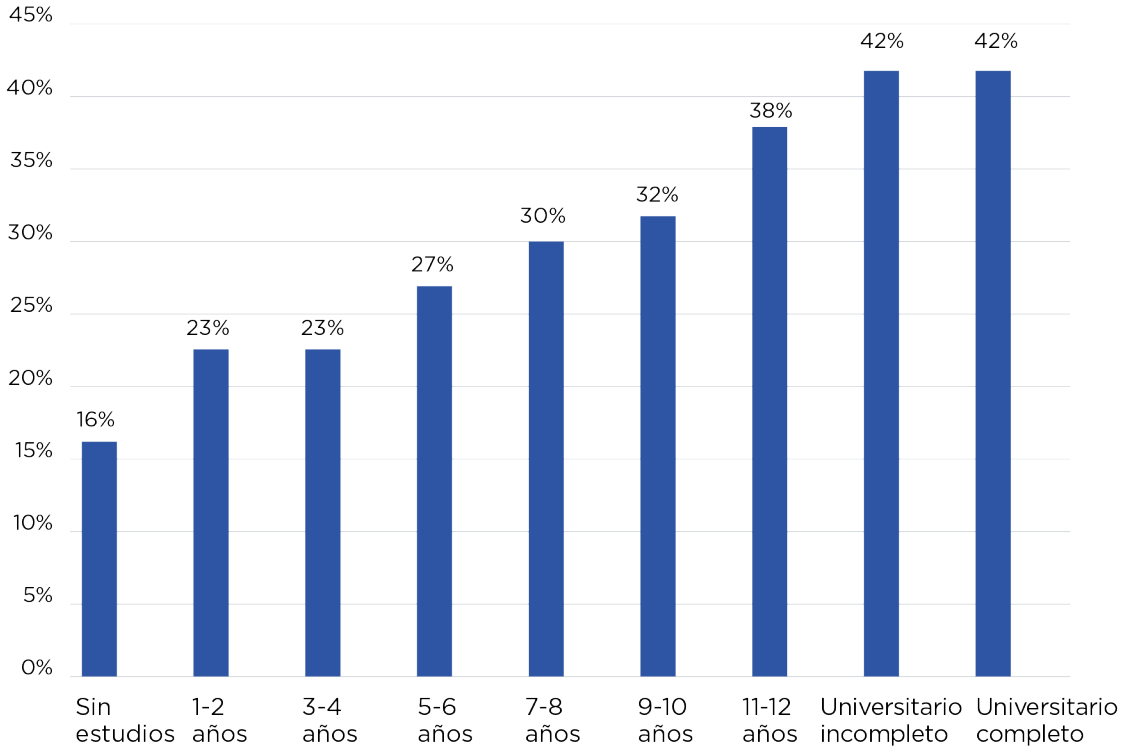
Los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos hacen que los trámites sean vulnerables a comportamientos deshonestos. En efecto, la corrupción es ubicua: el 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de un servicio público en el último año, lo que equivale a más de 90 millones de personas en la región (Transparencia Internacional, 2017).

Los costos de los trámites afectan más a las personas de menores ingresos

Los ciudadanos de menores ingresos acceden a menos trámites que los individuos de más altos ingresos. Menos trámites significa menos acceso a los servicios y programas del gobierno, precisamente para las personas que más se podrían beneficiar. El gráfico RE3 muestra la relación directa entre el nivel de escolaridad (como una variable indicativa del ingreso) y el porcentaje de personas que hicieron un trámite en el último año. Se observa que aquellos con un nivel socioeconómico más alto acceden de manera consistente a más trámites públicos, incluso en aquellos servicios que son comunes a todos los ciudadanos (identificación, transporte, salud) y a los que deberían ser usados en mayor medida por los sectores de ingresos inferiores (como los servicios sociales). En concreto, mientras que el 42% de las personas con estudios universitarios reporta haber hecho un trámite en los últimos 12 meses, este porcentaje se reduce a un 16% para las personas sin estudios formales (Latinobarómetro, 2017).

Gráfico RE3

Porcentaje de personas que hicieron un trámite en el último año, según nivel educativo



descargar datos

Fuente:

Elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro (2017).

Nota:

Se considera el porcentaje de personas que reportaron haber hecho al menos un trámite en el último año. Se incluyen trámites de identidad, programas sociales, salud y educación, transporte y denuncias de delitos.

Las razones que subyacen a este fenómeno son múltiples. Por un lado, el tiempo prolongado y las interacciones múltiples que requieren muchos trámites, combinados con el hecho de que muchas oficinas públicas no tienen horarios extendidos ni abren los fines de semana, implica que los ciudadanos tengan que ausentarse del trabajo para hacer sus gestiones. Las personas de menores ingresos tienden a tener menos flexibilidad en sus horarios laborales, lo que les dificulta pedir permisos y disponer de las horas necesarias para hacer un trámite. Además, la ausencia del trabajo en horas laborales y el costo de las transacciones del propio trámite (transporte, fotocopias, etc.) tienen un impacto salarial en los individuos, que es más difícil de asumir por parte de aquellos con niveles de ingreso inferiores.

Los trámites presenciales le salen caros al gobierno

Actualmente, en América Latina y el Caribe el 89% de los trámites se hace de forma presencial (Latinobarómetro, 2017), lo que obliga a destinar miles de funcionarios para trabajar en ventanillas de atención al público, revisar aplicaciones y compilar archivos. El gasto derivado de la prestación presencial supone una carga fiscal considerable para las arcas del Estado. Por ejemplo, en México el Estado gasta US$9 por cada uno de los trámites que se prestan en persona en las oficinas públicas. Si se asume que ese costo permanece constante para los aproximadamente 360 millones de trámites federales y estatales que se prestan por el canal presencial[1] en todo el país, se obtiene como resultado una factura de casi US$3.300 millones al año, cifra equivalente al 23% del gasto federal en educación.[2]

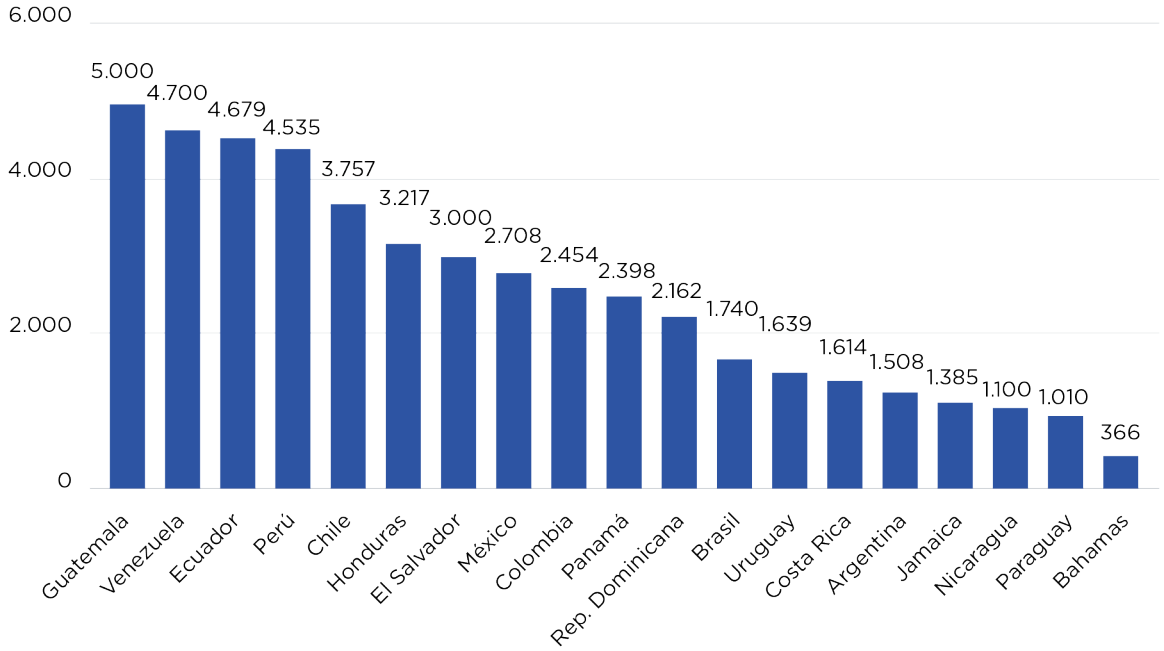
Los trámites parecerían ser un tema menor, pero son muchos

Los gobiernos centrales de la región gestionan hasta 5.000 trámites diferentes, y los que llevan adelante los gobiernos subnacionales suelen ser muchos más (Encuesta BID-GEALC, 2017). Inscribirse para un solo programa, sacar un permiso para operar un negocio o incluso denunciar un delito, hechos que ocurren al margen de un día normal, pueden no parecer dignos de ningún estudio. Sin embargo, en promedio, el volumen de trámites que se hacen es alto. Por ejemplo, en Chile se gestionan 270 millones de transacciones al año a través de los puntos de atención de ChileAtiende (cifra equivalente a más de 20 trámites por adulto).

[1] Se consideran 400 millones de trámites en total menos el 10% de los trámites que se hacen parcialmente por el canal digital (véase el capítulo 2). Este estimado es conservador, ya que una porción de los trámites realizados parcialmente en línea también tiene un elemento presencial que se excluye del cálculo.

[2] Se toma en cuenta un presupuesto de la Secretaría de Educación Pública de alrededor de Méx$ 267.655 millones y una tasa de cambio de Mex$ 18,52 por cada dólar. (Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf.)

Gráfico RE4
Número de trámites gestionados por el gobierno central en ALC



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

¿Por qué los trámites son tan difíciles?

No se sabe cuál es la experiencia ciudadana

Los gobiernos de la región hacen pocos esfuerzos por conocer la experiencia ciudadana: de 25 países, solo nueve aplican encuestas a la salida de sitios de prestación, 10 realizan observación directa de la prestación, y solo cuatro incluyen preguntas sobre trámites en sus encuestas de hogares (Encuesta BID-GEALC, 2017). Con ese contexto, es difícil que los servidores públicos que toman las decisiones sobre los trámites sepan cuál es la experiencia que tienen los ciudadanos al respecto. En ausencia de encuestas, videos u otras fuentes de información desde la perspectiva del ciudadano, numerosos trámites se terminan diseñando en función de las necesidades administrativas, encargando al ciudadano muchas de las transacciones intermedias como, por ejemplo, el traspaso de documentos de una oficina a otra.

Alta complejidad regulatoria

Las regulaciones son fundamentales para un amplio rango de fines económicos y sociales. Pero pueden ser complejas, lo cual genera un alto "costo administrativo" de trámites y sus requisitos. Esta es la situación en América Latina: a 2013, México era el único país de la región que en el mercado de productos tenía un nivel de complejidad regulatoria inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (BID y OCDE, 2016). No sorprende entonces que los países de la región tengan un pobre desempeño en los indicadores del *Doing Business*,[3] que mide la facilidad de hacer negocios en un país en temas como la obtención de licencias para crear una empresa, los permisos de construcción y los registros de propiedad, entre otros. En este *ranking*, en 2017, de los 189 países del mundo solo un país de la región estaba entre los 50 mejores y solo nueve figuraban entre el puesto 51 y el 100.

Poca coordinación y colaboración interinstitucional

En la mayoría de los países de la región, el ciudadano asume un rol de mensajero para completar sus trámites. Debe ir a una institución a pedir su acta de nacimiento, luego ir a otra para solicitar su certificado de antecedentes judiciales, y así sucesivamente hasta llegar a la institución original, en donde finalmente puede completar su trámite. En efecto, el 40% de los trámites que se hacen en la región son de identidad o registro (Latinobarómetro, 2017). Esto sucede en gran parte porque no hay suficiente coordinación entre las instituciones del gobierno, que no se comunican entre sí ni intercambian la información que ya tienen acerca de los ciudadanos.

Altos niveles de desconfianza

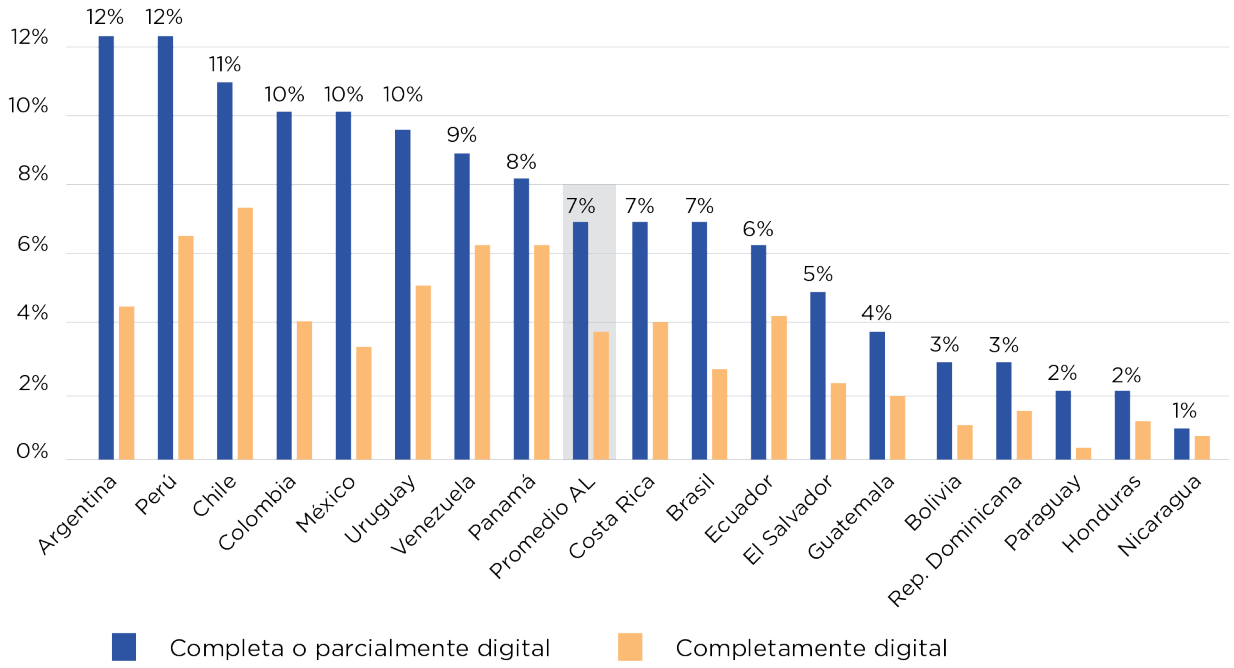
Los trámites son complicados, en parte, porque la falta de confianza mutua entre las partes implicadas lleva a que se priorice la seguridad por encima de la eficiencia. Esto se manifiesta en tres sentidos. Primero, el 90% de los directivos públicos encuestados cree que los ciudadanos tratan de acceder a los servicios públicos indebidamente, y justifica la imposición de altas barreras de acceso a los servicios en un intento de limitar el abuso. Segundo, el 43% de los directivos públicos cree que los funcionarios de ventanilla son susceptibles a la corrupción, y que por lo tanto es aconsejable limitar su poder de decisión, lo cual termina alargando los tiempos de resolución para el ciudadano. Lo más curioso es que los ciudadanos también comparten la percepción del riesgo: el 62% de las personas encuestadas considera necesario que el gobierno imponga altas barreras de acceso para impedir el abuso de los servicios por parte de sus conciudadanos (Encuesta BID-GEALC, 2017).

[3] Véase el enlace http://www.doingbusiness.org/rankings.

El potencial desaprovechado de los trámites digitales

Los trámites digitales pueden solucionar muchos de los problemas de las burocracias modernas: son más rápidos (un 74% en promedio), más baratos de prestar (cuestan entre el 1,5% y el 5% de lo que cuestan los trámites presenciales)[4], y menos vulnerables a la corrupción. Infortunadamente, su implementación y su uso en la región siguen siendo muy bajos: solamente el 7% de los ciudadanos reconoce haber hecho su último trámite en línea (Latinobarómetro, 2017).

Gráfico RE5
Uso de canales digitales para hacer trámites
(porcentaje de personas que hizo su último trámite en línea)



descargar datos

Fuente:
Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017).

[4] Véanse Kernaghan (2012), Local Government Association (2014), Deloitte (2015), y Presidencia de la República de México (2014).

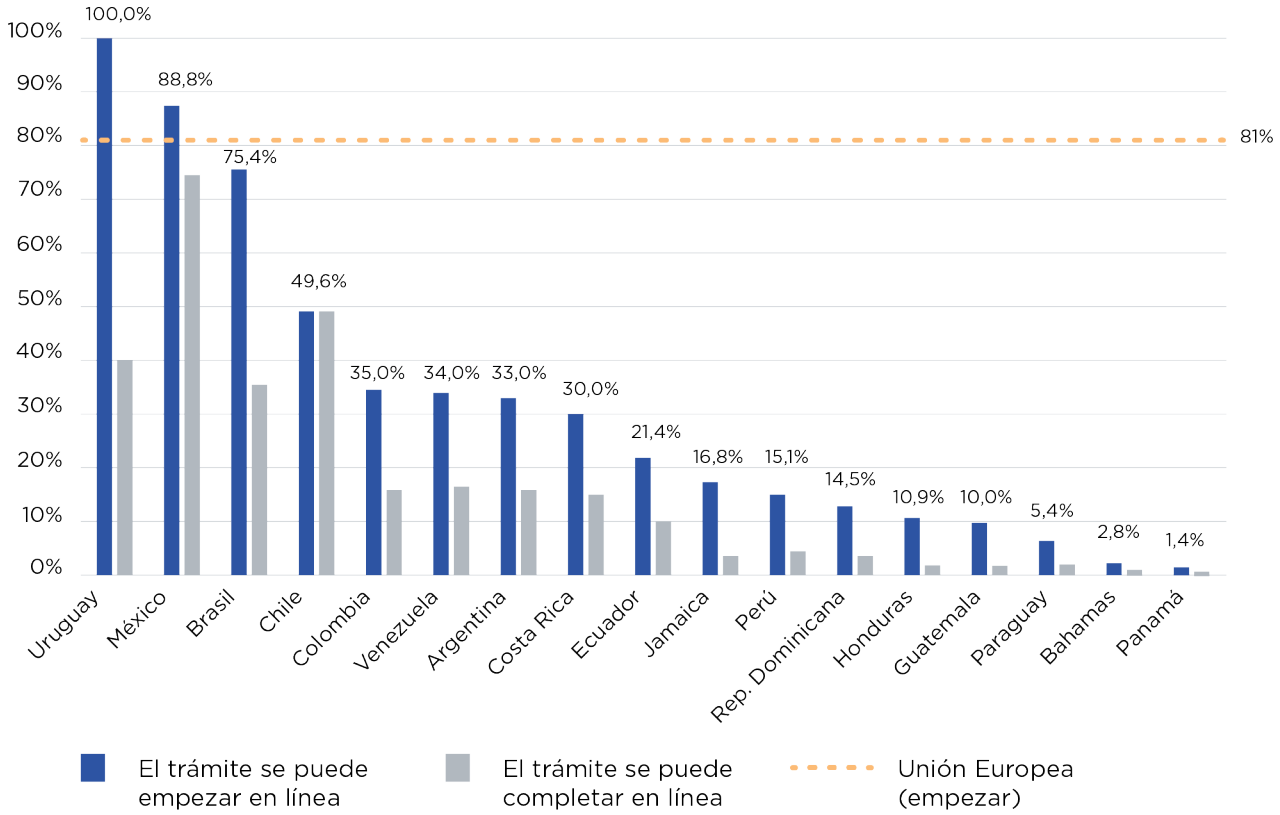
¿Por qué el uso de trámites digitales es tan escaso?

Disponibilidad

En muchos países los ciudadanos no tienen la opción de hacer trámites en línea. Solo Brasil, México y Uruguay ofrecen más del 50% de los trámites gestionados por el gobierno central para empezar en línea. La baja disponibilidad se explica por el hecho de que las condiciones básicas para hacer accesibles los trámites en línea no suelen cumplirse. Por ejemplo, siete países reportaron no saber cuántos trámites existían, y 10 reportaron no contar con un catálogo de todos los trámites. En otras ocasiones, los mecanismos ya están implantados pero el gobierno no los usa. En concreto, y a pesar de que 12 países cuentan con una plataforma de interoperabilidad, en solo tres de ellos (México, Trinidad y Tobago, y Uruguay) todas las instituciones públicas del gobierno central están conectadas a ella (Encuesta BID-GEALC, 2017).

Gráfico RE6

Trámites que se pueden empezar y completar en línea



Fuente:

Encuesta BID-GEALC (2017), basada en la definición de "trámite" o "servicio transaccional" de cada autoridad nacional, Escola Nacional de Administração Pública (2018), y Comisión Europea (2017).

descargar datos

Nota:

Los cálculos para México se han realizado considerando como el total solo los trámites (2.708 servicios), no el total de registros del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios, que incluye información oficial (estadísticas y convocatorias) además de trámites.

Capacidad

Los trámites digitales se encuentran en muchas ocasiones con una población que no puede acceder a ellos. Las brechas de acceso pueden ser de tres tipos: i) conectividad (solo el 66% de la población tiene una suscripción a banda ancha móvil y solo el 11% dispone de banda ancha fija) (ITU, 2017); ii) identificación legal (nueve países tienen una tasa de subregistro de adultos superior al 10%, lo cual significa que estas personas no tienen cómo identificarse ante una entidad pública para realizar un trámite) (Banco Mundial, 2017), y iii) bancarización (solo el 40% de las personas cuenta con una tarjeta débito y el 22% con una tarjeta de crédito, con lo que la gran mayoría no tiene cómo hacer los pagos en línea que muchos trámites requieren) (Banco Mundial, 2014).

Malas experiencias en línea

Aunque haya trámites en línea, y aunque algunas personas puedan acceder a ellos, la experiencia para muchos es poco satisfactoria. El 40% de los usuarios avanzados consultados para este informe (aquellos con educación universitaria que usan la computadora todos los días) fracasó en su último intento de hacer un trámite en línea. La principal causa de fracaso, aplicable al 22% de los casos, fue la existencia de problemas técnicos con la página web (interrupción de la descarga, enlaces no operativos, etc.) (Encuesta de Usuarios Avanzados, 2017).

¿Cómo lo hicieron? Lecciones de Estonia, Chile, México y Uruguay

Implementar una reforma de simplificación y digitalización de trámites no es fácil. Existen varios factores que dificultan la adopción e implementación de estas reformas: i) *inercia burocrática*, que hace que las organizaciones se resistan al cambio; ii) *poca coordinación interinstitucional*; iii) un *gobierno alejado del ciudadano*, que ignora la experiencia, las necesidades o las demandas de los mismos; iv) alta *complejidad regulatoria*, y v) *complejidad técnica*, ya que digitalizar trámites requiere el uso de herramientas tecnológicas que muchas instituciones desconocen.

Un fuerte apoyo político es una condición necesaria para el éxito de los esfuerzos de simplificación y digitalización.

En busca de enseñanzas para superar estos desafíos, en el marco de este informe se han analizado cuatro países: Estonia, Chile, México y Uruguay. Todos ellos han desarrollado estrategias, capacidades y modelos de gobernanza para lograr resultados en materia de simplificación y digitalización de trámites. Las lecciones aprendidas de estos países se pueden separar en tres grupos de acciones. Lo que subyace a todas ellas es un fuerte apoyo político, factor que se constituye como una condición necesaria para el éxito de los esfuerzos.

Lección 1: Promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano

Para romper con el estereotipo del Estado conducido por sus necesidades burocráticas, los cuatro países estudiados emprendieron una serie de acciones para orientar el gobierno hacia el ciudadano. Definieron una estrategia de simplificación y digitalización transversal para todas las entidades del gobierno central, marcando un objetivo común para todas ellas. Crearon y promovieron el uso de herramientas compartidas, fomentando la cooperación interinstitucional. En paralelo, instauraron ventanillas únicas (presenciales o virtuales) para el ciudadano. Y a fin de lograr mucho de todo lo anterior, buscaron e incorporaron retroalimentación ciudadana.

Lección 2: Empoderar a una entidad rectora con las competencias y los recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno

Los trámites están distribuidos a lo largo de las distintas instituciones de gobierno, y mejorarlos suele requerir recursos tecnológicos, humanos y financieros con los cuales las entidades encargadas de los trámites no cuentan. Esta dispersión y complejidad hace necesario que haya una entidad rectora para unificar los esfuerzos de modernización. En todos los casos estudiados dicha entidad existe, y tiene las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios transversales en todo el gobierno central, manejar la complejidad técnica, y promover la coordinación interinstitucional.

Lección 3: Establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva

Dada la transversalidad de las tareas de simplificación y digitalización de la burocracia, y la potencial resistencia al cambio de las instituciones que prestan los trámites, es vital apoyar a la institución rectora y fomentar la implementación de las reformas. Los modelos estudiados cuentan con la combinación de un cuerpo de gobernanza interinstitucional de nivel ejecutivo, sistemas de incentivos para motivar a los distintos actores implicados en la reforma, y la medición rigurosa y el reporte de los avances. En varios casos, estas estructuras se han complementado con visibles manifestaciones de apoyo político, lo cual deja en claro el nivel de prioridad que tiene esta agenda.

Cinco recomendaciones para mejores trámites

1. Conocer la experiencia ciudadana con los trámites

Es imposible mejorar la realidad de los trámites sin primero conocerla. No es suficiente depender de anécdotas de casos aislados, ni de un solo estudio, que pierde relevancia a medida que pasa el tiempo. Es necesario generar información objetiva, precisa y oportuna sobre trámites de varios tipos para diferentes audiencias (políticos, encargados de gobierno digital, instituciones prestadoras y ciudadanos). Este tipo de información útil se puede obtener de varias maneras; por ejemplo, a través de fuentes administrativas, encuestas y observación directa, entre otras. Es igualmente importante asegurar un ciclo iterativo de estudio, análisis, adaptación, implementación y nuevamente estudio: se recopila la información sobre la experiencia ciudadana, se analiza para identificar los cambios fundamentales, se adapta el trámite de acuerdo con el análisis, se implementan los cambios, y se vuelve a estudiar.

Es imposible mejorar la realidad de los trámites sin primero conocerla.

2. Eliminar los trámites que sea posible

El mejor trámite es el que no hay que hacer. Si bien la simplificación de los trámites es necesaria en muchos casos y la digitalización es una vía efectiva para facilitar el acceso, ni uno ni otro son fines en sí mismos. La eliminación de trámites innecesarios corta de raíz los costos asociados. Los trámites se pueden suprimir de varias maneras, incluida la mejora normativa (la derogación de regulaciones innecesarias y sus trámites asociados), la interoperabilidad y reglas de "una sola vez" (conectar diferentes bases de datos del Estado para que se comparta información en vez de pedírsela al ciudadano), y la entrega proactiva (cuando el Estado se acerca al ciudadano para ofrecerle un servicio en vez de obligarlo a remitir un formulario).

El mejor trámite es el que no hay que hacer.

3. Rediseñar los trámites con la experiencia ciudadana en mente

Una vez que se entienda cuál es la experiencia ciudadana, y se hayan eliminado todos los trámites innecesarios, el siguiente paso consiste en rediseñar los trámites que sí son necesarios para que sean lo más fáciles, intuitivos y rápidos posible. Este rediseño puede abarcar una variedad de aproximaciones, entre las cuales se incluye la reconceptualización de los supuestos de confianza (en particular, partir del supuesto de que el ciudadano no busca abusar del sistema), el uso de la interoperabilidad para la simplificación (por ejemplo, para recopilar información de diferentes entidades públicas y completar previamente los formularios que los ciudadanos deben remitir), y la implementación de la metodología "ágil" para la adaptación iterativa del diseño (que prueba soluciones para problemas de prestación, las evalúa, las adapta y las vuelve a probar).

4. Facilitar el acceso a los trámites digitales

Una vez que los trámites se hayan rediseñado con la experiencia ciudadana en mente, el próximo paso es facilitar el acceso por el canal digital. Esto abarca cinco acciones: i) construir los cimientos del gobierno digital para poner trámites en línea (incluyendo la interoperabilidad, la firma digital, la identidad digital, las notificaciones electrónicas y los pagos electrónicos, entre otros elementos); ii) hacer que el acceso en línea sea fácil para usuarios con distintos niveles de capacidad digital; iii) garantizar que funcionen desde cualquier dispositivo, incluidos los teléfonos celulares; iv) expandir los programas de alfabetización digital (incluida la enseñanza básica de competencias digitales y la capacitación en el uso de servicios digitales en puntos de atención presencial) y de atención al usuario (por ejemplo, a través de chatbots digitales), y v) ofrecer métodos de pago que no dependan de una cuenta bancaria (por ejemplo, pagos a través de teléfonos móviles).

5. Invertir en prestación presencial de calidad

Si bien muchos países evidencian interés en la digitalización de los trámites, América Latina y el Caribe sigue siendo una región principalmente analógica, donde alrededor del 90% de los trámites se hace de manera presencial. Las brechas de conectividad, alfabetización digital e inclusión financiera, entre otras, harán que la carrera hacia una sociedad digital sea larga. Por lo tanto, mientras se avanza en el desarrollo digital, es imprescindible mejorar el canal de atención más utilizado, y en algunos casos, preferido: el presencial. Dos formas de mejorar la prestación presencial son: i) invertir en personal de atención al público e ii) integrar la prestación de trámites de múltiples entidades bajo un solo techo.

Las brechas de conectividad, alfabetización digital e inclusión financiera, entre otras, harán que la carrera hacia una sociedad digital sea larga.

Algunos gobiernos ya han incorporado estas recomendaciones, tomando medidas significativas para orientar el Estado hacia el ciudadano, apalancar soluciones digitales y racionalizar los trámites. Ojalá este libro sirva de inspiración para todos los demás, de modo que se pueda empezar a ponerle fin al trámite eterno.

CAPÍTULO

LA COMPLICADA REALIDAD DE LOS TRÁMITES, Y POR QUÉ ES ASÍ

1

AUTORES
Benjamin Roseth
Angela Reyes
Pedro Farías

RESUMEN DEL CAPÍTULO

La solicitud del acta de nacimiento. El registro de una propiedad. El pago de una multa de tránsito. Todos son servicios públicos transaccionales, también conocidos como trámites. Los trámites conectan a las personas con los derechos y obligaciones que brinda y exige el gobierno, y en un mundo ideal, no se sentirían: serían tan fáciles que nunca se tendría que escribir un libro sobre ellos. Pero esa no es la realidad en América Latina y el Caribe (ALC). Son difíciles. Son demorados, vulnerables a la corrupción, y excluyentes. Con los miles de trámites que los gobiernos gestionan y los millones que los ciudadanos y empresas hacen al año, estas dificultades se ven multiplicadas. ¿Por qué los trámites son tan difíciles? Hay cuatro razones para ello:

1. Falta de conocimiento de la verdadera experiencia ciudadana de parte del gobierno.
2. Alta complejidad regulatoria.
3. Poca coordinación interinstitucional.
4. Desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos, desconfianza de los directivos públicos en los funcionarios de ventanilla, y la percepción generalizada de que las altas barreras al acceso son necesarias para proteger los servicios públicos contra el abuso.

ÍNDICE DEL CAPÍTULO 1

35 SECCIÓN I
¿Qué son los trámites y por qué nos importan?

73 SECCIÓN II
¿Por qué son los trámites tan difíciles de hacer?

SECCIÓN I
¿Qué son los trámites y por qué nos importan?

RESUMEN DE LA SECCIÓN

Los trámites conectan a las personas con los derechos y obligaciones que brinda y exige el gobierno. En un escenario ideal, serían rápidos, fáciles, y en cierta medida, invisibles. Sin embargo, esta no es la realidad que se vive en ALC. Los trámites son demorados: en promedio, un ciudadano en ALC se demora más de 5 horas realizando un trámite. Requieren múltiples interacciones con las instituciones públicas: cerca del 50% de los trámites demandan más de una interacción para ser completados. Y son un foco de corrupción: el 29% de los ciudadanos de la región reportó haber pagado un soborno en el contexto de un servicio público. Además, son excluyentes: cuanto más bajo es el nivel de ingreso, menor es el uso de trámites, aun para acceder a educación, salud, programas sociales y documentos de identidad. Por último, son costosos de prestar. Nada de esto sería problemático si los trámites fueran pocos, pero no es así: la mayoría de los gobiernos centrales gestionan miles de trámites (y los gobiernos subnacionales gestionan más en algunos casos), y las personas en promedio hacen desde cinco hasta 20 trámites al año, lo cual lleva a que la cantidad de trámites a nivel de cada país ascienda a millones.

¿Qué es un trámite?

La solicitud del acta de nacimiento. El registro de una propiedad. Inscribir a un niño en la escuela pública. El pago de una multa de tránsito. Todos estos son servicios públicos transaccionales, también conocidos como **trámites**.

Los trámites constituyen el conjunto de requisitos, pasos o acciones a través de los cuales los individuos o las empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el fin de obtener un derecho –generación de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso– o para cumplir con una obligación.[1] Algunos de los trámites dan acceso a derechos adquiridos por todos los ciudadanos de un país, como lo es tener un documento de identidad o un certificado de nacimiento. Hay otros a los cuales solo pueden acceder aquellas personas que cumplen con algunas características, como la aplicación a un programa social para una población específica o la aplicación a una beca pública para educación superior. Algunos trámites son provistos por el Estado de manera gratuita, mientras que otros tienen un costo monetario. Implican costos de transacción (algunos más que otros), pero cumplen una serie de funciones clave para brindar derechos y hacer cumplir las obligaciones. Los trámites se pueden agrupar en cuatro categorías generales: registros, certificaciones y constancias, obligaciones, servicios y permisos.

- Los trámites de **registro, certificaciones y constancias** son aquellos que tienen como finalidad el ingreso oficial a una base de datos del Estado o la generación de un comprobante. Este tipo de trámites abarca los registros de nacimiento y defunción, de propiedades inmuebles, y de automóviles y empresas, así como los certificados de antecedentes penales, de escolaridad o de matrimonio. Estos trámites permiten que los individuos defiendan su derecho a una identidad propia y sus posesiones físicas, o comprueben que han realizado (o no) ciertas actividades.

- Los trámites para cumplir con **obligaciones** son aquellos asociados a los deberes de los ciudadanos o empresas, determinados por ley, y que generan consecuencias negativas (como multas) en caso de incumplimiento. En muchos casos, tienen pagos asociados, como la presentación de la declaración tributaria o el aporte obligatorio al sistema de seguridad social. Estos trámites son fundamentales no solo para que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones, sino también para que puedan comprobar que hayan cumplido.

[1] Definición adaptada de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México y del Departamento de Función Pública de Colombia.

- Los trámites para acceder a **servicios** son aquellos cuyo resultado es la provisión de un beneficio de parte de una institución pública para el ciudadano o las empresas. Por ejemplo: la inscripción en un programa de transferencias condicionadas, la solicitud de una cita médica en un hospital público o la solicitud de un subsidio para la producción agrícola. En esta categoría también se encuentran las solicitudes de información que hacen los ciudadanos o empresas al gobierno. Estos trámites son importantes, pues le permiten al gobierno saber a quién dirige los beneficios que ofrece, y asegurarse de que solamente le lleguen a la población elegible.

- Los trámites para obtener **permisos** son aquellos cuyo resultado es la autorización para realizar cierta actividad, sin que esta requiera el involucramiento directo de una institución pública (como sí se requiere en el caso de los servicios). Por ejemplo: la solicitud de la licencia de conducir, o de un permiso para talar árboles o para abrir un negocio. Muchos de estos permisos requieren un pago por parte del individuo o de la empresa. Estos trámites son esenciales para una multiplicidad de propósitos, desde la seguridad vial (asegurar que los conductores viales tengan un mínimo de capacidad y conocimiento) hasta la protección del medio ambiente (asegurar que quienes talan árboles lo hagan según los parámetros establecidos).

Cuántos, cuáles y quiénes: una radiografía de los trámites de la región

Debido a la importancia de los trámites para obtener acceso a múltiples servicios y cumplir con las obligaciones públicas, es relevante conocer cuántos trámites se hacen, quiénes los hacen, cuáles se hacen con mayor frecuencia y qué canales usan las personas para hacerlos. Para esto, se utilizarán datos de la encuesta Latinobarómetro 2017 así como información obtenida a través de una encuesta realizada a las autoridades de gobierno electrónico de los países de ALC (véase el recuadro 1.1).

Recuadro 1.1

Tres nuevas encuestas sobre trámites

Encuesta Latinobarómetro 2017

Por primera vez, en 2017 la encuesta Latinobarómetro incluyó seis preguntas sobre trámites, las cuales permiten visualizar la información relacionada con los trámites a nivel regional. La encuesta cubre los 17 países hispanoparlantes de la región y Brasil, y la respondieron más de 20.200 personas (alrededor de 1.100 por país). Una de las preguntas implica la identificación de los factores que llevan a la confianza en las instituciones públicas y las cinco restantes se refieren al último trámite que realizó el encuestado en los últimos 12 meses: i) el tipo de trámite de que se trató (si es que hizo uno)[a]; ii) el canal de atención utilizado (presencial, web, telefónico, etc.); iii) la cantidad de veces que tuvo que interactuar con la entidad pública para completar el trámite; iv) el tiempo activo que le tomó completar el trámite; y v) el nivel de satisfacción con el trámite. La encuesta tiene una serie de atributos que condicionan su utilidad, incluyendo el uso de categorías generales para los tipos de trámites (en vez de trámites específicos), lo cual limita la especificidad del análisis, y la complejidad de la pregunta sobre tiempos, e introduce cierto grado de variabilidad en las respuestas. Sin embargo, permite caracterizaciones generales y comparaciones regionales, lo cual es novedoso en esta temática.

Encuesta a Directores de Gobierno Electrónico y Directivos de Instituciones Prestadoras 2017

El BID realizó encuestas a tres grupos de funcionarios públicos sobre trámites: directores de gobierno electrónico (o autoridades equivalentes), que en la mayoría de los casos han sido líderes en la reforma de trámites en la región, y directivos de registros civiles y directivos de agencias tributarias, como representantes de instituciones que prestan trámites importantes. La encuesta a directores de gobierno electrónico recopiló una serie de elementos objetivos sobre cómo se gestionan los trámites en el país (como el número de los mismos, y la existencia y el uso de una plataforma de interoperabilidad), además de sus opiniones sobre los desafíos de la prestación. La encuesta a directivos de registros civiles y agencias tributarias replicó las mismas preguntas subjetivas realizadas a los directores de gobierno electrónico a fin de conocer el grado de concordancia o disonancia con sus pares en gobierno electrónico. Contestaron 25 directores de gobierno electrónico (de todos los países miembros del BID, salvo Bolivia), 14 directivos de registros civiles y 10 directivos de agencias tributarias.

La Encuesta de Usuarios Avanzados 2017

Para complementar la encuesta de Latinobarómetro, el BID llevó a cabo una encuesta a aproximadamente 1.000 personas, casi todas de nivel universitario y usuarios diarios de Internet. Además, se asume que están positivamente inclinados hacia el gobierno, ya que fueron seleccionados para la encuesta del registro de personas que tomaron el curso digital del BID "Gestión para Resultados en el Desarrollo". Esta encuesta incluyó sobre todo preguntas sobre la experiencia con trámites digitales, y en el capítulo 2 se usa para mostrar un contraste entre sus encuestados y la población en general (que representa Latinobarómetro).

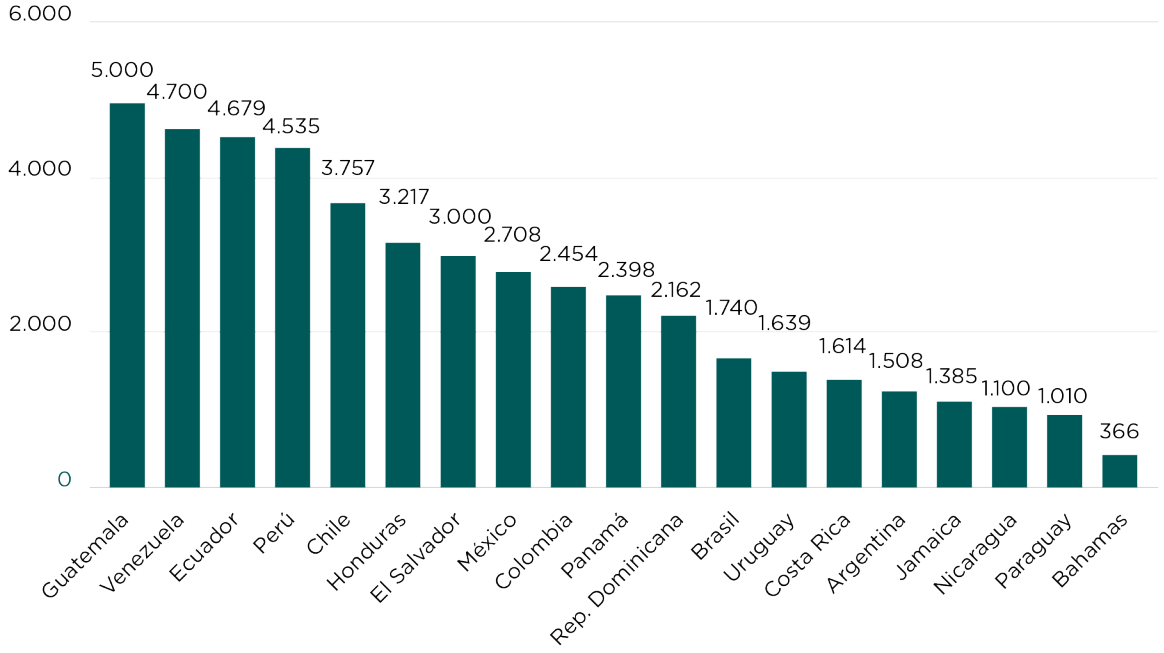
[a] La encuesta incluía nueve opciones de tipos de trámites: i) solicitar o renovar un documento de identidad o registro civil; ii) acceder a un programa social; iii) acceder a un servicio de educación o salud; iv) registrar, comprar o vender una propiedad inmueble; v) abrir o cerrar una empresa; vi) pagar impuestos, pagar el seguro médico o contribuir al sistema público de pensiones; vii) denunciar un delito; viii) solicitar un permiso de conducir u otro trámite de transporte; ix) otro tipo de trámite.

¿Cuántos trámites se hacen?

Si los trámites que ciudadanos y empresas tienen que hacer para recibir servicios o programas estatales fuesen pocos, no serían tan relevantes ni requerirían demasiada atención, pero este no es el caso. Los gobiernos de la región gestionan entre 1.000 y 5.000 trámites diferentes, según las autoridades de gobierno electrónico de los países (gráfico 1.1). Este número excluye los trámites gestionados por gobiernos subnacionales, los cuales, sobre todo en países con altos niveles de descentralización, pueden ser muchísimos más (por ejemplo, Colombia tiene 50.164 trámites a nivel subnacional, cifra equivalente al 95% de su total nacional [Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018]).

Gráfico 1.1

Número de trámites gestionados por el gobierno central



Fuente:

Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

Nota:

El total de México considera solo los trámites (2.708 servicios), no el total de registros en el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios, que incluye información oficial (estadísticas y convocatorias) además de trámites.

El hecho de que existan tantos trámites distintos para programas y servicios del gobierno sugiere que los ciudadanos y empresas de América Latina y el Caribe hacen muchos trámites en el agregado. En México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) estima que los ciudadanos y empresas hacen cerca de 172 millones de trámites del gobierno central al año y 228 millones de trámites de los gobiernos estaduales, para un total de 400 millones de trámites al año (cerca de cinco trámites por adulto, cifra que posiblemente esté subestimada pues no se tiene información del total de trámites realizados a nivel municipal). Esta cifra concuerda con lo arrojado por la Encuesta de Usuarios Avanzados, que indica que un ciudadano de América Latina hace cerca de cinco trámites durante el transcurso de un año. Por su parte, en Chile se realizan cerca de 270 millones de transacciones al año a través de los puntos presenciales de ChileAtiende (alrededor de 20 por adulto) (Unidad de Gobierno Digital, 2017).

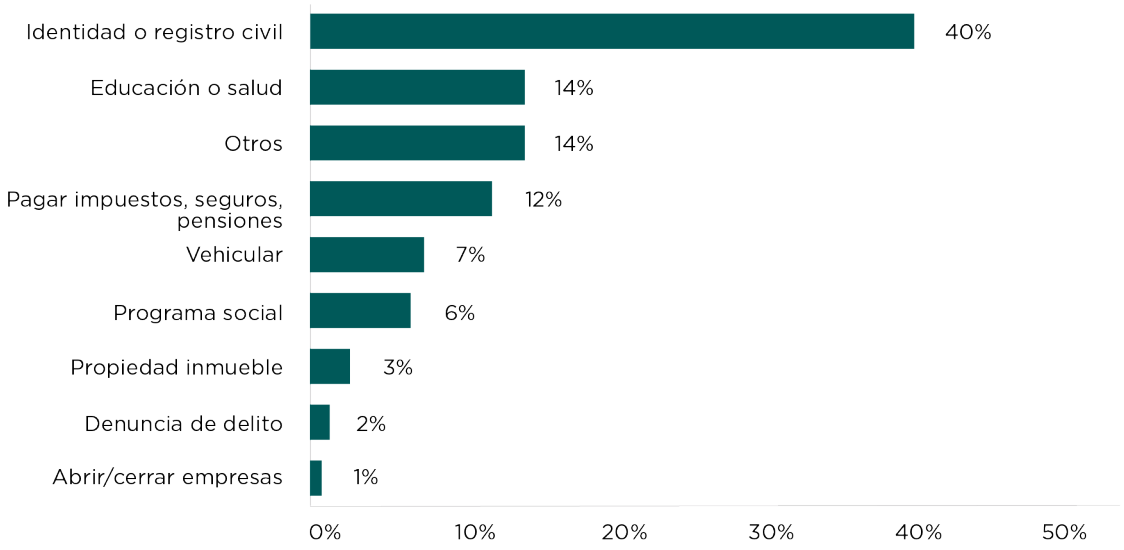
Un ciudadano de América Latina hace cerca de cinco trámites al año.

¿Qué trámites se hacen?

Si bien existen miles de trámites, la mayoría de los que se hacen está concentrada en una categoría: registro e identidad. A nivel regional, el 40% de las personas reportó que el último trámite realizado fue solicitar o renovar un documento de identidad o registro civil (Latinobarómetro, 2017) (véase el gráfico 1.2). Como se trata en profundidad más adelante, esto sugiere que los documentos de registro suelen ser requisitos para otros trámites, y que el ciudadano es el responsable de obtenerlos. En segundo lugar, se encuentran los trámites relacionados con la educación o la salud (14%). Los trámites para abrir o cerrar empresas fueron los menos realizados, y solo un 1% de los encuestados reportó que ese había sido el último trámite que hizo, cifra inferior incluso que la correspondiente a las denuncias de delitos (2%).

El porcentaje de trámites de identidad o registro varía considerablemente en la región, como puede apreciarse en el gráfico 1.3, aunque cabe destacar que, en todos los países con excepción de Paraguay, es el más realizado. En efecto, este alcanza el 60% de todos los trámites hechos en Venezuela, mientras que en Paraguay es poco más del 20%.

Gráfico 1.2
Tipos de trámites realizados, total ALC



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Los encuestados reportaron el último trámite realizado en los 12 meses previos a la encuesta.

descargar datos

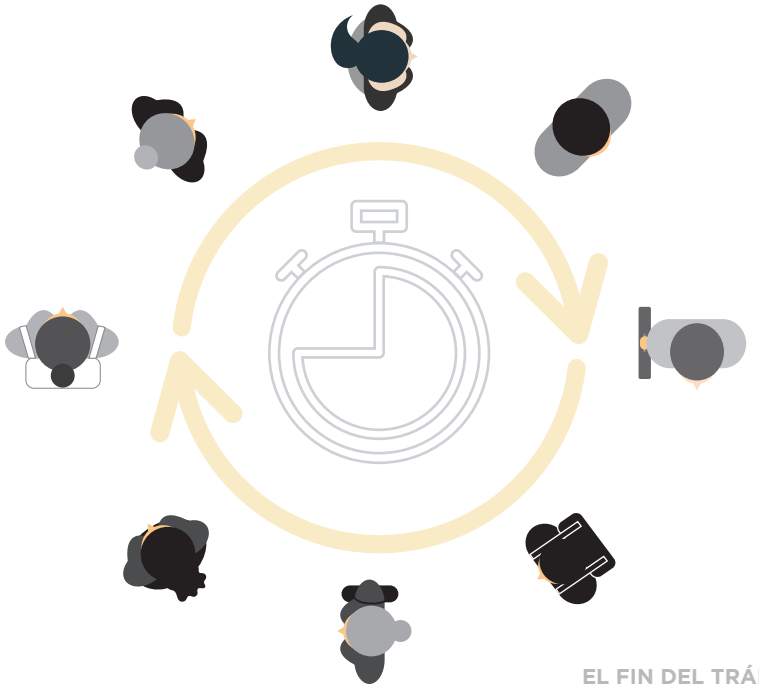
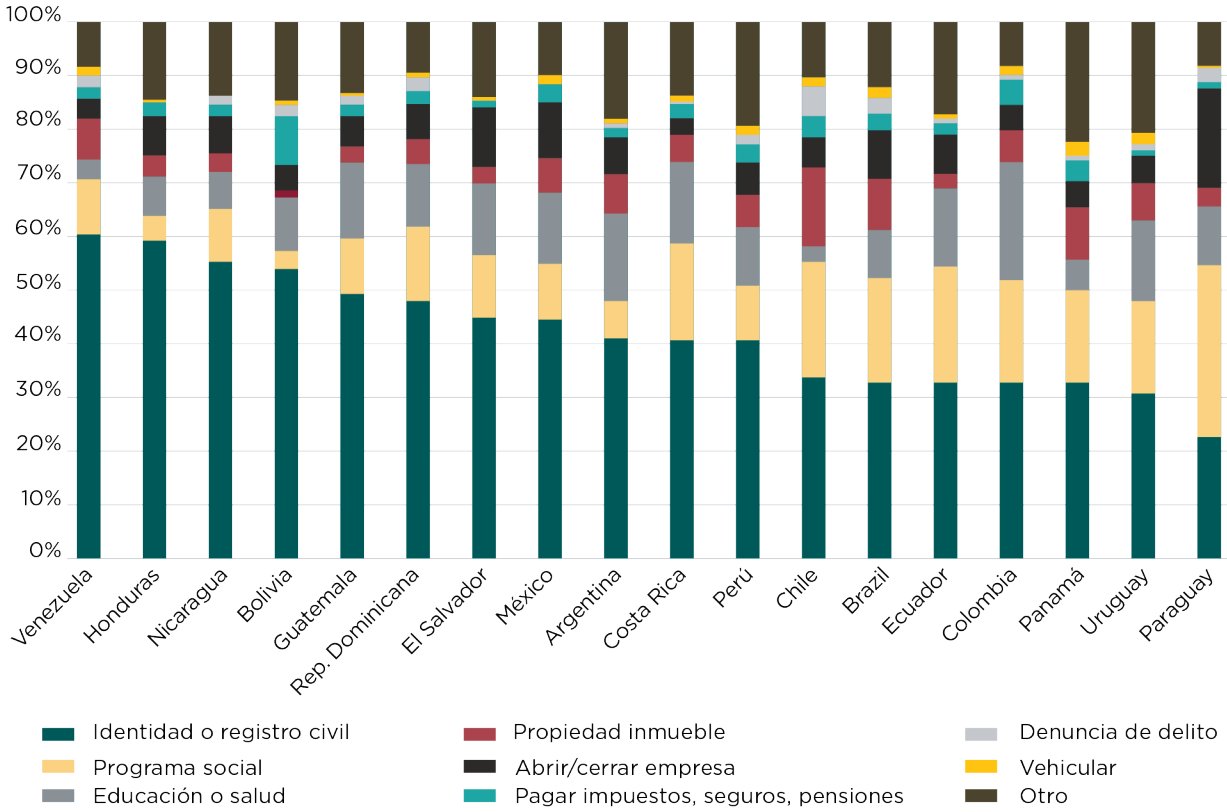


Gráfico 1.3
Tipos de trámites realizados, por país



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Los encuestados reportaron el último trámite realizado en los 12 meses previos a la encuesta.

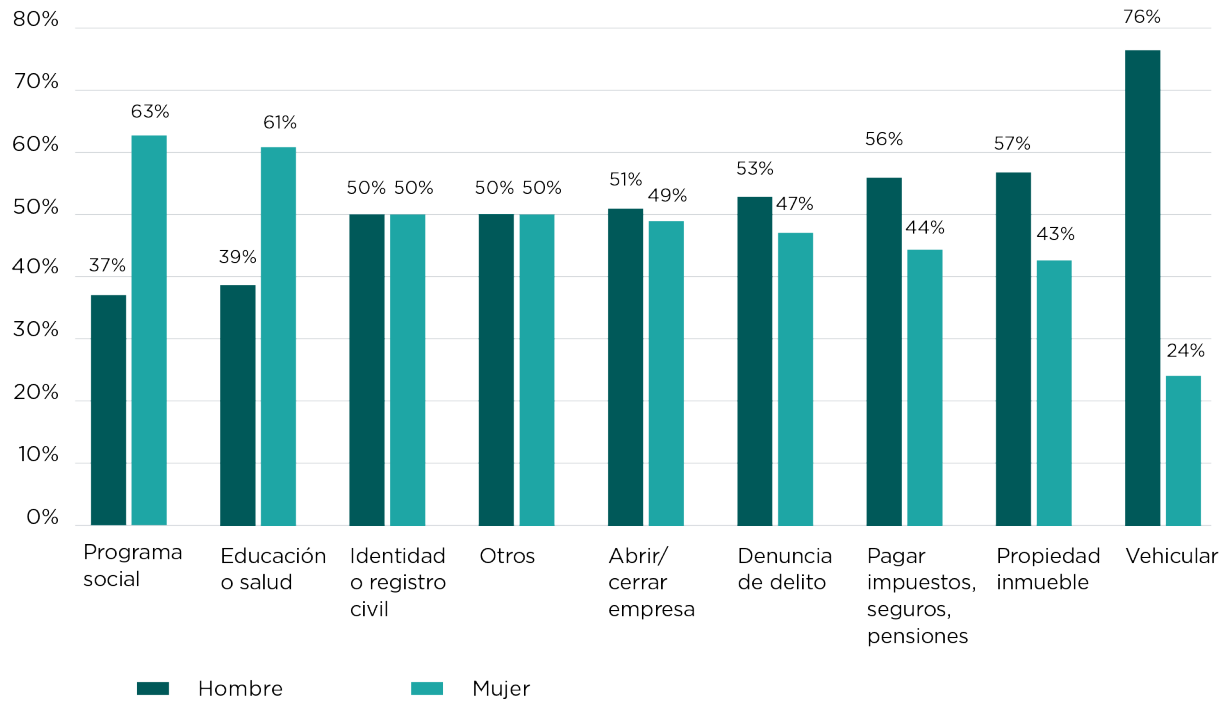
¿Quién hace los trámites?

En términos generales, personas de diferentes edades, y hombres y mujeres, realizan los trámites con la misma frecuencia. Esto se evidencia al comparar la distribución por edad de las personas que realizaron un trámite en el último año con la distribución por edad de la población en general: no hay ninguna diferencia, lo que sugiere que personas de todas las edades hacen trámites en igual medida (véase el gráfico correspondiente del anexo estadístico). De igual forma, hay un relativo equilibrio entre los hombres y mujeres que reportaron haber hecho un trámite, con algunas excepciones. Mientras que para América Latina en promedio la distribución entre hombres y mujeres fue 50/50, en Guatemala, por ejemplo, los hombres constituyen el 58% de la población que reportó haber hecho un trámite, mientras en Chile este porcentaje es del 42% (véase el anexo estadístico).

Sin embargo, existen diferencias significativas en la distribución de género según el tipo de trámite. Como se observa en el gráfico 1.4, solamente los trámites de identidad y registro, apertura o cierre de empresas, denuncias de delitos y "otros" tienen diferencias menores a 10 puntos porcentuales. En las demás categorías –programas sociales, educación y salud, propiedades inmuebles, pagos y trámites vehiculares– hay grandes diferencias en la distribución entre hombres y mujeres. Los trámites relacionados con programas sociales y servicios de educación y salud tienden a ser realizados mucho más por las mujeres, mientras los de propiedad de inmuebles, pagos y vehiculares tienden a ser realizados por los hombres. La diferencia más marcada se observa en los trámites vehiculares, ya que el 76% de los solicitantes son hombres.

Por otra parte, hay diferencias significativas en la frecuencia de los trámites hechos por nivel de ingreso, tema que se analizará más adelante.

Gráfico 1.4
Trámites realizados, por género



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

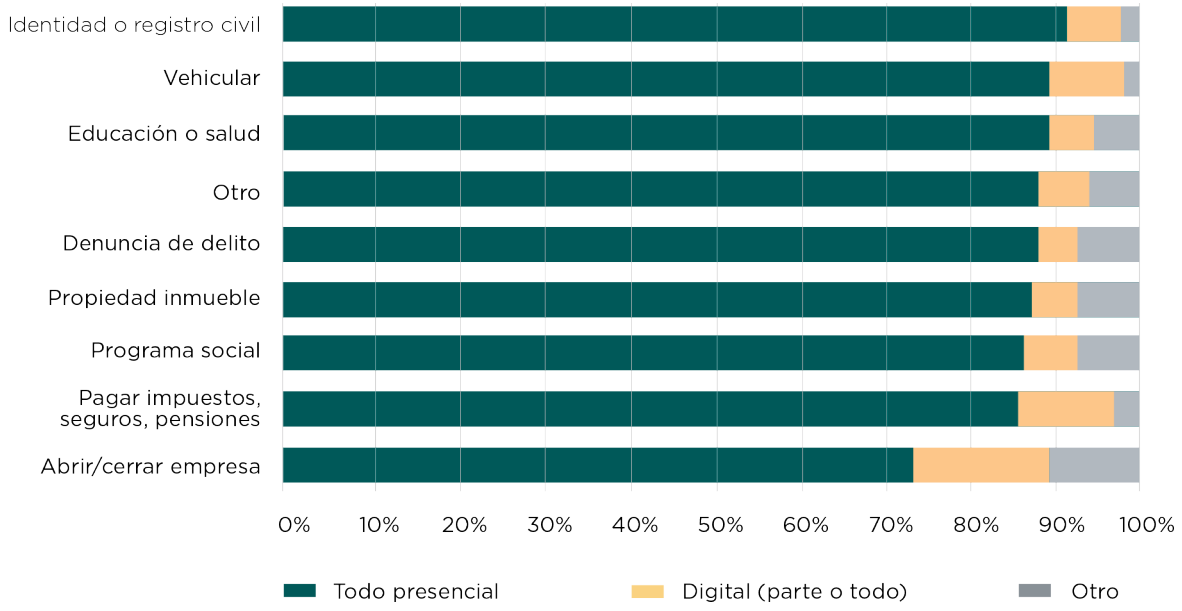
descargar datos

¿Por qué canal se hacen los trámites?

En cuanto al canal por el que se hacen los trámites, los datos muestran que, a nivel regional, el 89% de los mismos se realiza de manera presencial. Esta cifra varía entre sectores: mientras que el 73% de los trámites empresariales es completamente presencial, esta modalidad alcanza a más del 90% de los trámites de identidad y registro.[2] Las implicaciones de esta elevada dependencia del canal presencial, así como los costos de prestación para las entidades públicas y los tiempos que enfrentan los ciudadanos, se tratan en detalle más adelante.

El 89% de los trámites se realiza de manera presencial.

Gráfico 1.5
Canal de atención utilizado, por tipo de trámite



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

[2] No se observan diferencias por género y canal de atención: los hombres y mujeres usan todos los canales en las mismas proporciones.

"Mejor llévame con el lobo, Caperucita."

Título: Caperucita
Autor: Victor Antonio Ynami
País: Perú

El escenario ideal de los trámites y lo lejos que está ALC

En los países avanzados, hay consenso en cuanto a que relacionarse con el Estado debería ser fácil, rápido, transparente, y según las preferencias y necesidades de cada ciudadano. Específicamente, los ciudadanos deberían poder:[3]

- Recibir beneficios o servicios del Estado para los cuales son elegibles con un esfuerzo mínimo (tanto de tiempo como cognitivo), independientemente del canal de atención, y ser invitados a participar proactivamente por el gobierno, o recibir automáticamente el beneficio, cuando sea una opción.
- Acceder a todos los trámites en línea, y realizarlos completamente en línea (salvo los que, por razones de seguridad o sensibilidad, requieran una interacción presencial), desde cualquier dispositivo.
- Presentar su información personal al Estado una sola vez, y depender del Estado para compartirla según sea necesario para brindar acceso a derechos y facilitar el cumplimiento de obligaciones.
- Encontrar información sobre los derechos y obligaciones públicos –de todas las entidades, de todos los niveles de gobierno– en un solo lugar, en un lenguaje y formato sencillos.
- Tener acceso a la ayuda que necesiten, según sus condiciones particulares, para acceder a los derechos y obligaciones que busquen.
- Tener control de su información personal, para consultarla y cambiarla, saber quiénes dentro del Estado la ven y por qué, e indagar o reclamar al respecto.

Ante trámites difíciles, los ciudadanos tienen tres opciones: aguantarse, pagar un soborno, o tirar la toalla.

En ALC, esta no es la realidad. Los trámites no solo son difíciles de realizar, pues demandan mucho tiempo y varias interacciones para hacerlos, sino que son muchos, lo cual genera pérdidas para los ciudadanos y las empresas. Por otra parte, pueden ser un foco de corrupción, minando la confianza de los ciudadanos en el Estado. Además, los problemas con los trámites tienen un carácter regresivo, al afectar más a las personas de menores ingresos. En resumen, ante trámites difíciles, los ciudadanos tienen tres opciones: aguantarse, pagar un soborno, o tirar la toalla. Por último, los trámites difíciles le generan costos al gobierno. En esta sección se explorará la situación actual de los trámites en ALC, describiendo en detalle los problemas que generan.

[3] Basado en los principios promulgados por la Declaración de Tallinn sobre Gobierno Electrónico de la Unión Europea (2017). Véase el enlace: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration.

Problema 1

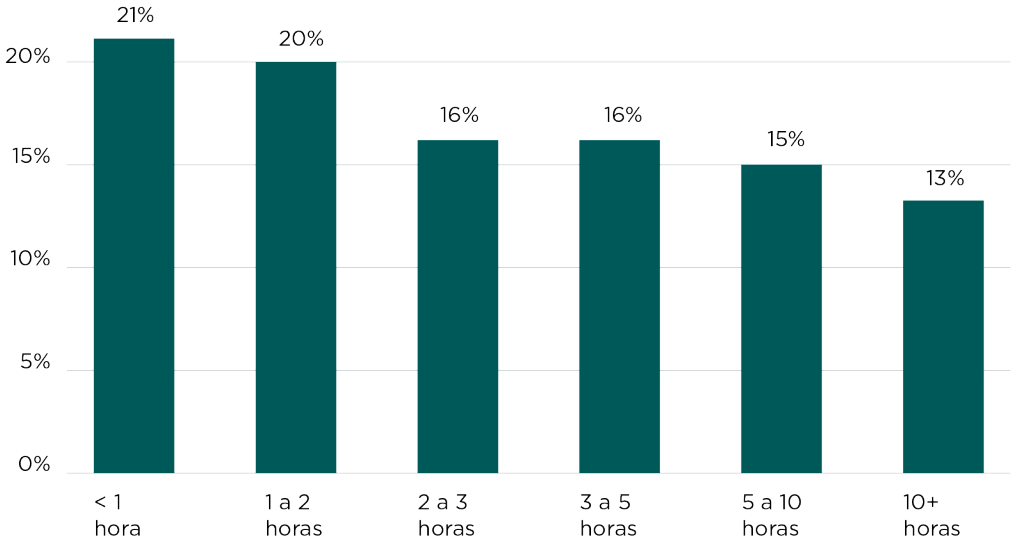
Son difíciles de hacer y generan costos de transacción

Hacer trámites requiere mucho esfuerzo. Desplazamientos, filas, esperas en ventanilla, llenar formularios, leer comunicaciones, buscar información, mandar cartas o incluso aprender a utilizar un nuevo sistema o página web: en suma, un trámite puede demandarlo todo. Pero, ¿qué tanto sufren los ciudadanos en ALC?

Los datos de Latinobarómetro (2017) reflejan que, en efecto, los ciudadanos de la región gastan mucho tiempo haciendo trámites. En promedio, los encuestados gastaron aproximadamente 5,4 horas en realizar su último trámite, lo cual es casi un día laboral completo.[4] Aunque un 20% de todos los trámites de la región fue completado en menos de una hora, como se muestra en el gráfico 1.6,[5] el 59% de los mismos requirió 2 horas o más para su realización, el 28% demandó 5 horas o más, y el 13%, 10 horas o más.

Gráfico 1.6

Porcentaje de trámites completados por rangos de tiempo



Fuente:

Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

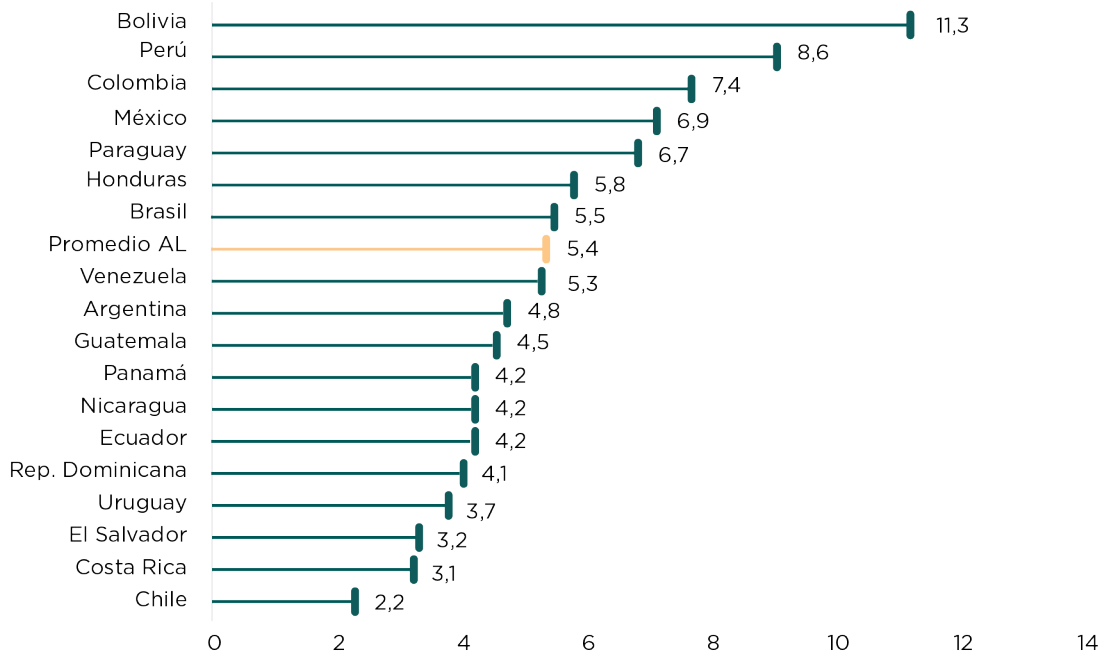
[4] La pregunta de Latinobarómetro fue: "Ahora queremos saber cuánto se demoró usted en total. Calcule todo el tiempo que invirtió hasta que el trámite estuvo listo: el número de veces que fue, el transporte, la espera, el tiempo de atención si tuvo que ir a una oficina. Calcule los minutos si lo hizo por Internet o teléfono. ¿Cuánto tiempo en total gastó en el trámite?"

[5] En los gráficos que presentan promedios de tiempo y las regresiones que consideran la variable de tiempo, se utiliza una versión depurada de los resultados de la encuesta para mitigar las distorsiones que pueden generar una baja cantidad de observaciones con valores extremos. La depuración consiste en remover las observaciones cuyo valor para la variable compuesta "tiempo por interacción" supera dos desviaciones estándar encima de la media, aproximadamente 16 horas por interacción. Antes de la depuración, se contaba con 8.777 observaciones, y después, con 8.168. Para aquellos cálculos de facilidad de trámites (más abajo), se utilizó la base completa, lo cual da por sentado que los valores extremos se pueden categorizar correctamente como trámites "difíciles".

En promedio, los ciudadanos de la región se demoran 5,4 horas en hacer un trámite.

El promedio regional esconde diferencias sustanciales entre los países de la región. En Bolivia, hacer un trámite les tomó a los ciudadanos 11,3 horas, esto es: nueve horas más que en Chile, donde en promedio un trámite se completa en 2,2 horas. Países como Argentina, Uruguay o Ecuador están por debajo del promedio, mientras que países como México, Perú y Colombia están sustancialmente por encima.

Gráfico 1.7
Horas necesarias para completar un trámite, por país



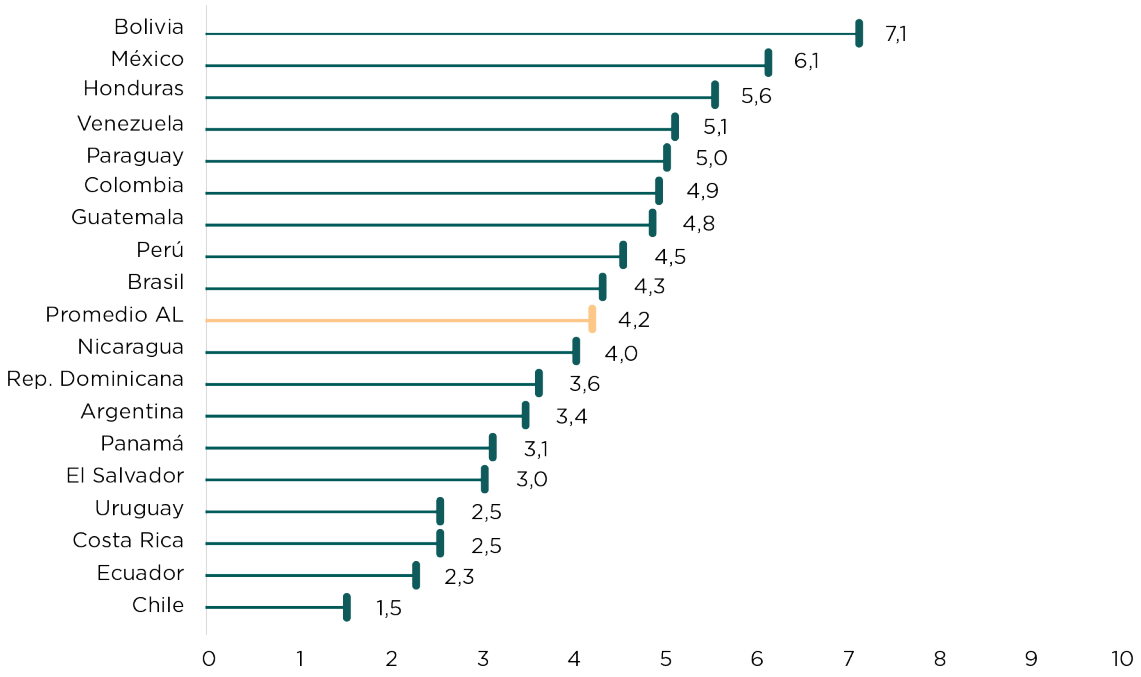
descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Aunque el gráfico 1.7 presenta una visión general del tiempo que toma en promedio hacer trámites en los países de la región, es necesario resaltar que estas comparaciones pueden ocultar el hecho de que la composición de los tipos de trámites y canales de atención varía entre países, y por lo tanto no se compara exactamente lo mismo. Por ende, para una comparación más justa, el gráfico 1.8 muestra los tiempos promedio para el tipo de trámite y el canal más común, esto es: los trámites de identidad y registro realizados por el canal presencial (37% de todos los trámites hechos). También se presenta una comparación por país del tiempo necesario para realizar trámites de educación o salud y pagos de impuestos, seguros y pensiones (gráfico 1.9 y 1.10).

Gráfico 1.8

Horas necesarias para completar trámites de identificación y registro, por el canal presencial



Fuente:

Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

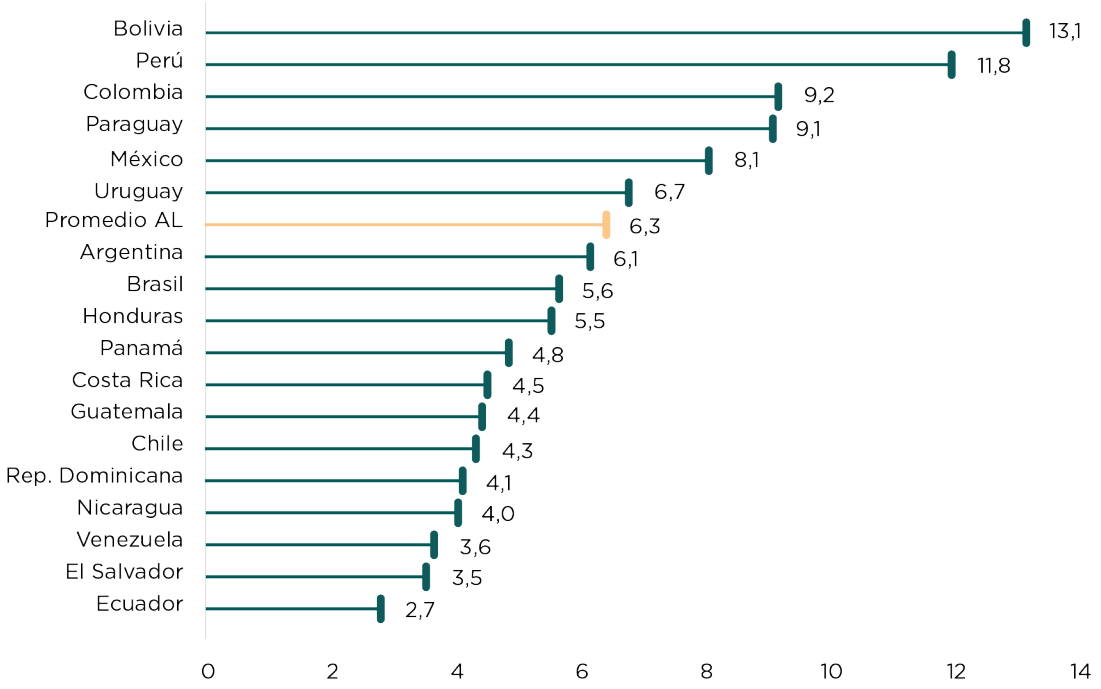
En cuanto a trámites presenciales de registro o identidad, se observa que sigue habiendo una gran brecha entre el país con los trámites más rápidos (Chile) y aquel donde los trámites se demoran más (Bolivia), y que la posición relativa de algunos países cambió con respecto a la comparación que incluye todos los trámites y canales.

Por ejemplo, Ecuador está en el sexto lugar en términos del país más rápido cuando se incluyen todos los trámites y en el segundo cuando solo se incluyen trámites de registro o identidad por el canal presencial, lo cual puede reflejar el esfuerzo considerable que viene realizando el gobierno ecuatoriano desde 2007 para reformar el registro civil y mejorar la eficiencia de la prestación de servicios a la ciudadanía (IDE Business School, 2018). Por su parte, el Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile ha institucionalizado una variedad de prácticas que incentivan la mejora en la entrega de servicios, como la medición anual de la satisfacción ciudadana, la cual figura en el cálculo del pago variable a los funcionarios.

Los gráficos 1.9 y 1.10 comparan los tiempos requeridos para trámites de educación o salud e impuestos en los diferentes países de la región. Se observan algunas similitudes en las tres categorías: Bolivia registra la mayor lentitud en los tres tipos de trámite, mientras que Chile es el más rápido en trámites de registro e impuestos, pero no en salud o educación. Otros países cambian de posición sustancialmente entre tipos de trámites. Así, nuevamente, Ecuador cambia de posición al registrar los trámites de educación o salud más rápidos de la región, mientras que sus trámites de impuestos están entre los más demorados.

Gráfico 1.9

Horas necesarias para completar trámites de educación o salud

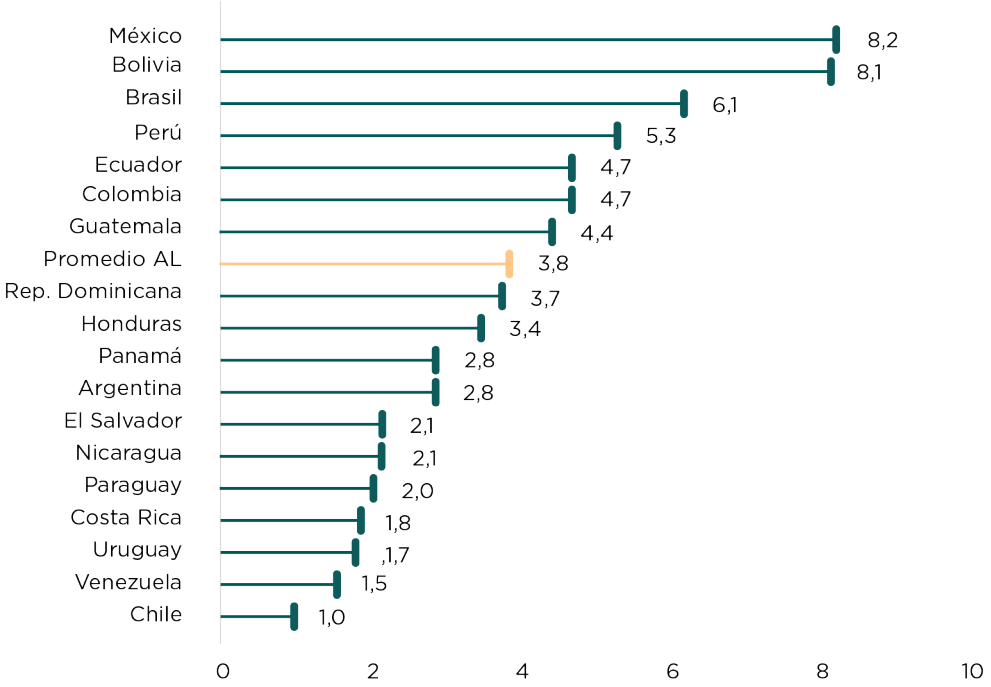


Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Gráfico 1.10

Horas necesarias para completar trámites de pago de impuestos, seguros y pensiones



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Recuadro 1.2

Los costos de afiliación a la Caja Nacional de Salud de Bolivia (Modelo de Costeo Estándar)

Para acceder a servicios de salud de corto plazo en Bolivia a través de un empleador es necesario realizar el trámite de afiliación (el cual hacen aproximadamente 130.000 personas al año). A través de entrevistas con 30 usuarios del trámite, se descubrió que este tiene cinco requisitos y 12 pasos en total (incluidos tres tipos diferentes de estudios médicos). Demanda en promedio **34,7 horas activas** del ciudadano y **13 viajes separados**; el paso más demorado es la obtención de los exámenes preocupacionales (9,2 horas en promedio).

Multiplicar el salario promedio por hora de los usuarios del trámite de Bs. 36,3 (US$5,3) por las 34,7 horas que toma hacer el trámite produce una carga administrativa de Bs. 1.259 (US$182,5). Como adicional al costo del tiempo, se encuentran los costos financieros asociados, que incluyen Bs. 39 (US$5,7) en transporte y Bs. 131 (US$19) en fotocopias. En total, el costo del trámite asciende a Bs. 1.429 (US$207), equivalente al 86% de un salario mínimo mensual (sin incluir el costo de la espera por la resolución del trámite, durante la cual el ciudadano tiene que pagar de su bolsillo por servicios de salud).

Fuente:

Medeiros et al. (2016).

Notas:

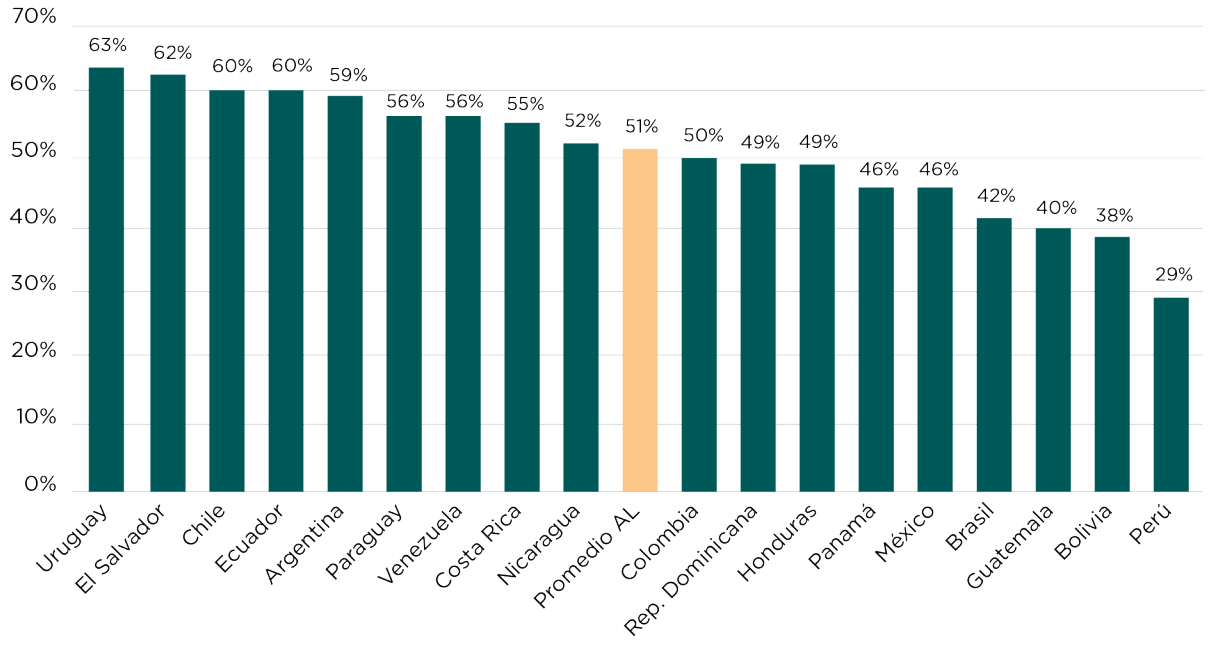
El Modelo de Costeo Estándar (MCE) es un método para medir la carga administrativa que implican las regulaciones gubernamentales. La aplicación se basa en una combinación de información obtenida directamente de los usuarios (a través de entrevistas) e información provista por las entidades responsables del trámite o servicio analizado. La información recabada permite el mapeo detallado de las obligaciones de información y de cada etapa o paso del proceso de realización del trámite, desde el acceso a la información y comprensión de los requisitos hasta la resolución final. Se analizan ocho pasos estándar: 1) identificación y comprensión de los requisitos; 2) generación de nueva información para cumplir con el trámite; 3) recolección de información preexistente; 4) reuniones con personal interno (funcionarios); 5) llenado de formatos y reportes; 6) reuniones con servicios externos; 7) creación de archivos de respaldo; 8) transporte a oficinas gubernamentales, tiempos de espera y tiempos dedicados a la realización de pagos. Para cada paso se determinan los tiempos y sus costos correspondientes, calculados a partir de parámetros económicos adecuados a cada contexto. La valoración económica del tiempo gastado de los usuarios permite estimar el costo unitario promedio del trámite.

La gran cantidad de tiempo que gastan los ciudadanos de la región haciendo trámites puede deberse a varios factores. Por una parte, sugiere que en muchas ocasiones los individuos gastan mucho tiempo en desplazamientos, lo cual indicaría que existe un déficit de puntos de acceso en los países que hacen que los ciudadanos deban viajar largos trayectos para poder llegar a la oficina donde completarían el trámite. También se explica en parte por el hecho de tener que ir múltiples veces a las oficinas públicas para poder completarlos. Una primera mirada al número de veces que los ciudadanos de la región deben acudir a las oficinas o comunicarse con el gobierno muestra que, en promedio, solo la mitad de los trámites se resuelve en una sola visita/interacción (gráfico 1.11). No obstante, este número varía sustancialmente entre los países de la región. En Uruguay, más del 60% de las personas consigue resolver su trámite en una sola interacción, mientras que en Perú solo el 29% de la gente completa su trámite en una sola visita.

Solo la mitad de los trámites se resuelve en una sola visita.

Gráfico 1.11

Porcentaje de trámites resueltos en una sola interacción



Fuente:

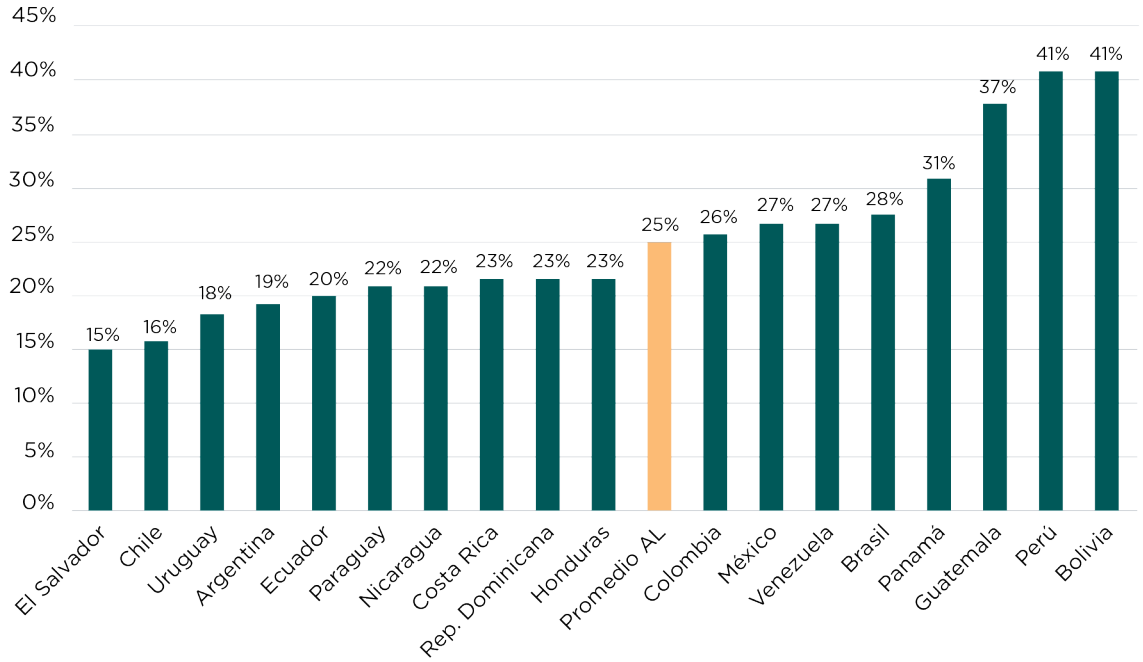
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Como muestra el gráfico 1.12, el 25% de las personas debió comunicarse con un canal de atención tres veces o más para conseguir lo que estaba buscando. En países como Perú, Guatemala o Bolivia, el 40% de las personas debió ir o comunicarse con la oficina estatal correspondiente tres veces o más.

Las múltiples interacciones pueden ocurrir por varias razones. Por una parte, pueden estar reflejando problemas de claridad y pertinencia de la información brindada por el gobierno: si las personas van a hacer el trámite sin tener todos los documentos requeridos o si deben ir a diferentes oficinas por falta de información, entonces completar su trámite requerirá un mayor número de interacciones. Por otra parte, pueden estar apuntando a la existencia de requisitos excesivos que resultan en la necesidad de realizar trámites adicionales, creando una "cadena de trámites" que obliga al individuo a tener múltiples interacciones con una o varias entidades para poder completar su trámite original.

Gráfico 1.12
Porcentaje de trámites que requirieron tres interacciones o más para ser resueltos



descargar datos

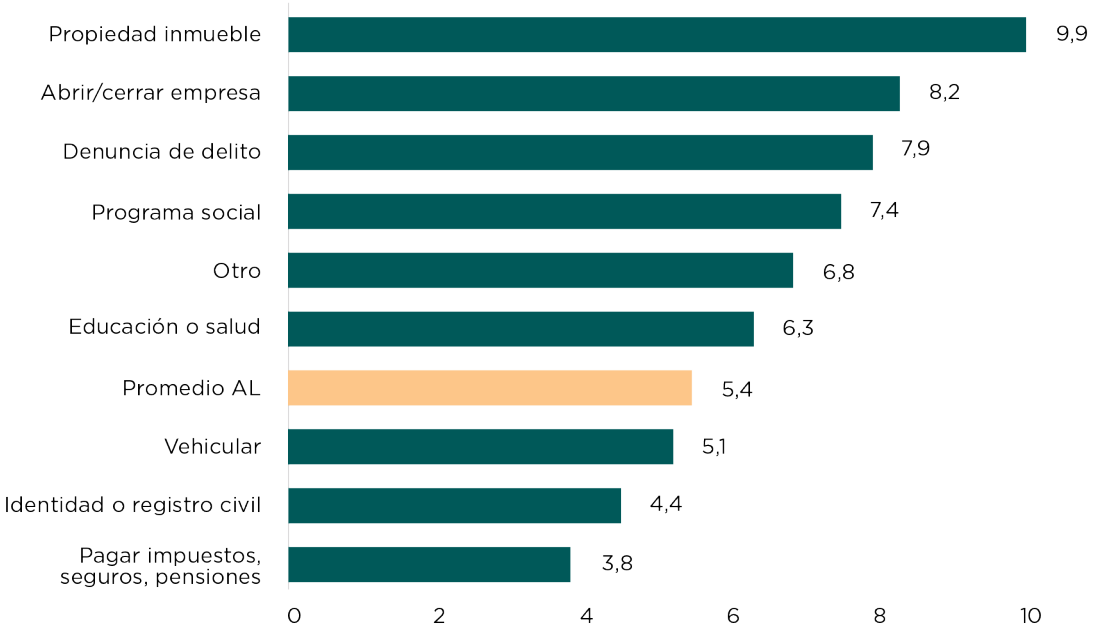
Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Además de dificultades para los ciudadanos, las múltiples interacciones también implican pérdidas de eficiencia por parte del gobierno, al tener este que dedicar un mayor número de recursos a la atención repetida del ciudadano. Por último, levanta una sospecha sobre tasas de deserción: se puede pensar que cuantas más interacciones requiera un trámite, mayor es la probabilidad de que las personas deserten del proceso, aunque no se dispone de evidencia que compruebe esta relación (esto se analiza en el apartado sobre exclusión social, más adelante).

El tiempo y el número de interacciones requeridas para completar un trámite también varían en función del tipo de trámite realizado. Como muestra el gráfico 1.13, los trámites de propiedades inmuebles demandan en promedio casi 10 horas para completarse, seguidos de los trámites para abrir o cerrar una empresa (8,2 horas) y las denuncias de delitos (7,9 horas).[6] Por su parte, los trámites relacionados con el cumplimiento de una obligación con el Estado, como el pago de impuestos, seguros o pensiones, fueron los que se hicieron en menos tiempo.

Gráfico 1.13

Horas necesarias para completar un trámite, por tipo de trámite



Fuente:

Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

[6] Debe aclararse que estas comparaciones son simplemente de tiempos y no de eficiencia como tal. Comparar eficiencia explícitamente requeriría suponer que la composición de los trámites dentro de cada categoría es igual entre los distintos países.

Recuadro 1.3

El costo de registrar una propiedad en Bolivia (Modelo de Costeo Estándar)

El trámite de registro de propiedad, modalidad de compraventa, es fundamental para garantizar la certeza jurídica sobre los bienes inmuebles de los ciudadanos bolivianos en transacciones de finca raíz. A través de 30 entrevistas, Medeiros et al. (2016) descubrieron que el trámite tiene 14 pasos, incluyendo la contratación de servicios de asesoría, tres pagos separados y la obtención de copias certificadas ante un notario. El tiempo activo promedio demandado por el trámite es de 317,9 horas, equivalente a 39,7 días laborales. Este tiempo incluye cerca de 52 horas para obtener un certificado catastral y 46 horas para obtener los planos del inmueble. Si se multiplican las horas activas que demanda el trámite por un salario promedio de los encuestados de Bs. 25 (US$ 3,7) por hora, el costo total del trámite asciende a Bs. 7.947 (US$1.160), cifra que equivale a casi cinco veces el salario mínimo mensual del país.

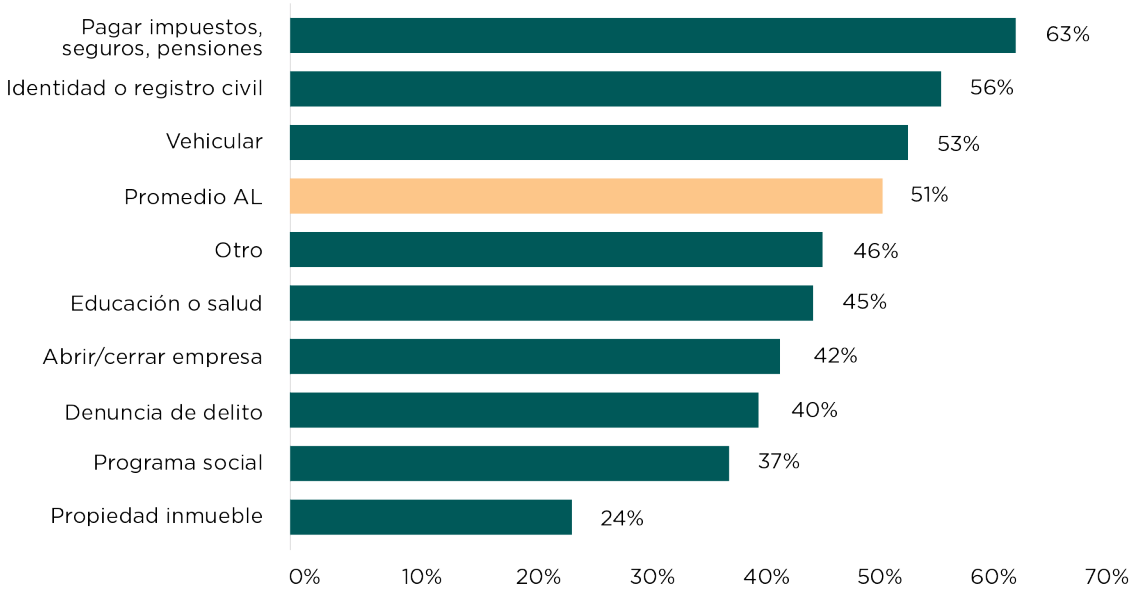
Fuente:
Medeiros et al. (2016).

Nota:
Para detalles sobre el MCE, véase la nota del recuadro 1.2.

Al mirar las interacciones por tipo de trámite, se encuentra nuevamente que el pago de impuestos, seguros y pensiones es el que menos interacciones requiere en promedio (un 63% de los encuestados reporta que solo tuvo que hacer una interacción para completar su trámite), seguido por identidad y registro civil (el 56% requirió solo una interacción). Al otro lado del espectro se encuentran los trámites relacionados con el registro, la compra y la venta de propiedades inmuebles, en cuyo caso solo un 24% de los trámites se resolvió en una interacción, y los trámites relacionados con programas sociales, en cuyo caso solo el 37% de los encuestados consiguió completar su trámite en una interacción.

Gráfico 1.14

Porcentaje de trámites resueltos en una sola interacción, por tipo de trámite



Fuente:

Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Recuadro 1.4

La complejidad de abrir una empresa en Paraguay

Evidencia de Paraguay indica que una ventanilla única empresarial no es garantía de facilidad para un futuro emprendedor. El Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) integra los formularios y la información de seis entidades con el fin de minimizar los pasos necesarios para abrir una empresa. Una investigación realizada por Rodrigo y Dos Santos (2017) descubrió que, aun utilizando el SUACE, un emprendedor debe realizar 14 pasos, lo cual incluye la presentación de 11 documentos y la contratación de un escribano y un contador. En promedio se demora 60 días desde la contratación del escribano para iniciar el proceso hasta finalizar el trámite con las inscripciones requeridas en el Instituto de Previsión Social y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Aunque se utilizó la metodología del MCE para obtener información para este estudio, el mismo no arrojó un estimado de costo integral debido a la heterogeneidad de los negocios y las diferencias en las estimaciones que puede causar.

Fuente:

Rodrigo y Dos Santos (2017).

Nota:

Para detalles sobre el MCE, véase la nota del recuadro 1.2.

Con el fin de integrar las variables de tiempo e interacciones y tener un panorama completo de la dificultad o facilidad de hacer trámites, se creó[7] una variable llamada "facilidad de los trámites", en la cual se categorizó como trámite fácil aquel que requirió solo una interacción y menos de dos horas para ser realizado, utilizando datos de la encuesta Latinobarómetro (2017). Esta variable permite tener una visión completa de qué tan difícil fue para un individuo hacer un trámite, pues las variables "horas" e "interacciones" por sí mismas pueden ocultar el panorama. Por un lado, analizar la variable horas por sí misma puede estar ocultando los costos para el ciudadano de tener que desplazarse múltiples veces a una oficina (aunque en el agregado el ciudadano se haya demorado solo 3 horas, puede ser que haya tenido que ir cuatro veces al punto de atención, generando costos de desplazamiento). Por su parte, la variable interacciones por sí misma oculta el tiempo total incurrido; un trámite resuelto en una sola interacción pudo haber tomado 8 horas, y generado altos costos para el individuo.

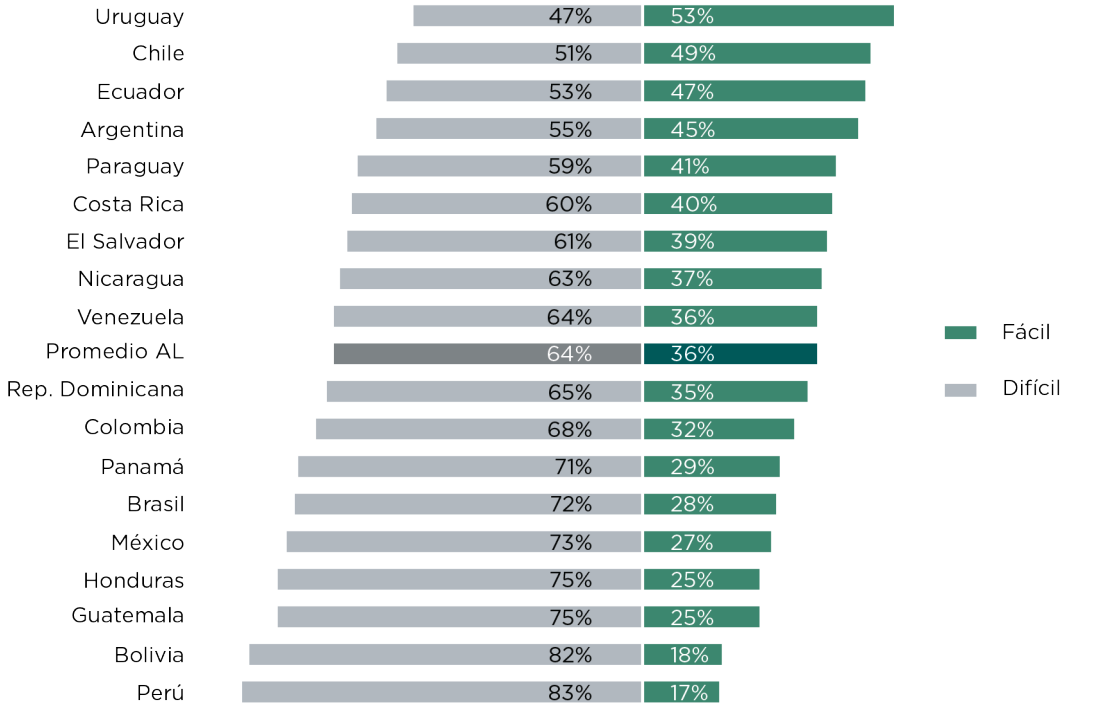
Como muestra el gráfico 1.15, solo el 36% de los trámites hechos en la región abarcó trámites fáciles, lo cual quiere decir que casi dos tercios de los trámites requirieron más de dos horas y/o dos o más interacciones para ser completados. Existe una gran variabilidad entre los países de la región: Uruguay registró la mayor proporción de trámites fáciles (53%), mientras que en Perú solo un 17% de los trámites fue fácil.

Por tipo de trámite, el pago de impuestos, seguros o pensiones es más fácil (52%). En el caso de la identidad o del registro civil, que está en el segundo lugar, solo un 38% de los trámites resultó fácil de hacer. Una posible explicación –sin posibilidad de verificación con los datos existentes– es que los trámites de impuestos sean los más fáciles por el claro interés que tiene el Estado en cobrar. En cambio, hay menos incentivos asociados al hecho de facilitar los trámites que implican un gasto o un esfuerzo significativo adicional, como los relacionados con educación, salud, programas sociales y denuncias de delitos.

Al comparar la variable de facilidad por país con los resultados de tiempos, se evidencia que Perú y Bolivia mantienen una posición consistente, ya que son los que más horas requieren en promedio para completar un trámite y los que tienen la menor proporción de trámites fáciles. Por el contrario, Colombia, país que ostenta la tercera peor posición en cuanto al número de horas para completar un trámite, se ubica muy cerca del promedio regional en términos de facilidad, lo cual refleja que en cuanto a las interacciones le va mejor. Costa Rica, que en términos de horas registra el segundo mejor lugar de la región, se ubica en el sexto lugar en términos de facilidad, lo que quiere decir que los trámites en este país requieren en promedio más interacciones para ser completados que los países que se ubican por encima en el *ranking* de facilidad.

[7] Variable creada por los autores con información de Latinobarómetro (2017).

Gráfico 1.15
Dificultad de los trámites por país

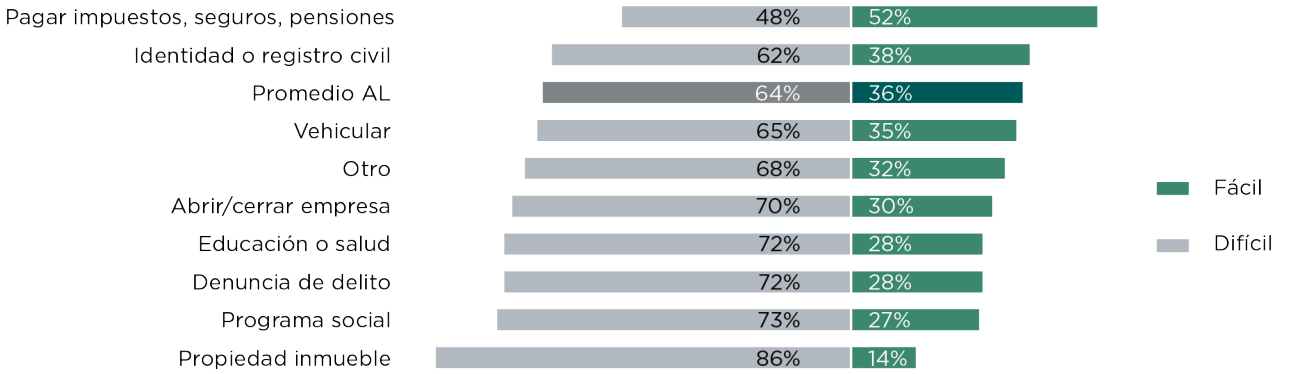


Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Nota:
Se categorizó como trámite fácil aquel que requirió solo una interacción y menos de 2 horas para ser realizado.

Gráfico 1.16
Dificultad de los trámites por tipo



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Nota:
Se categorizó como trámite fácil aquel que requirió solo una interacción y menos de 2 horas para ser realizado.

Recuadro 1.5

Sobre el indicador de "satisfacción"

Medir la satisfacción es complejo, porque depende de una variedad de factores: i) la expectativa de la experiencia antes de tenerla (cuanto más baja sea la expectativa, más fácil será quedar satisfecho), la cual puede variar en función de una experiencia pasada; ii) la actitud hacia el servicio que uno busca (probablemente uno se sienta mejor inscribiendo su hijo en la escuela que denunciando un crimen), y iii) la importancia relativa puesta en diferentes aspectos del servicio, como la eficiencia versus el trato (algunas personas pueden estar satisfechas con un trámite muy demorado si al final las tratan bien, mientras que a otros puede solo importarles el tiempo), entre otros. Por estos motivos, las interpretaciones basadas en indicadores que miden la satisfacción ciudadana deben hacerse con cautela.

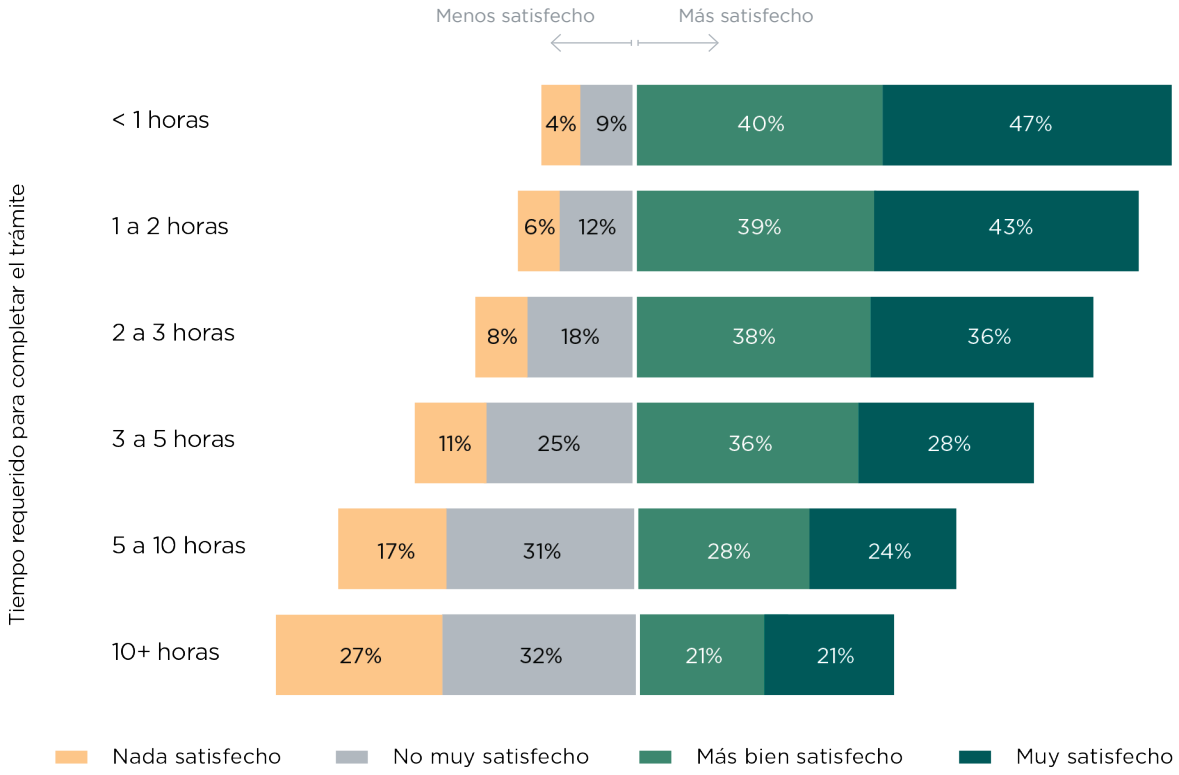
Fuente:
Elaboración de los autores.

Satisfacción con los trámites

Dadas las dificultades para hacer trámites en la región que se han señalado aquí, es de esperarse que el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los trámites se vea afectado. Los gráficos 1.17 y 1.18 brindan mayor claridad sobre los atributos que impactan en la satisfacción. Los gráficos muestran que la satisfacción disminuye a medida que aumenta el tiempo o el número de interacciones. Esto se mantiene a nivel de país, como se puede apreciar en el gráfico de dispersión 1.19, en el cual se presenta la correlación positiva entre el porcentaje de trámites fáciles (los que requirieron solo una interacción y menos de dos horas para ser realizados) de un país y el porcentaje de personas que reportó estar satisfecha con sus trámites. En los países con menos trámites fáciles, como Perú y Bolivia, los niveles de satisfacción son más bajos que en países como Argentina o Uruguay, donde una mayor proporción de los trámites es fácil de hacer.

Gráfico 1.17

Satisfacción por tiempo requerido para completar el trámite

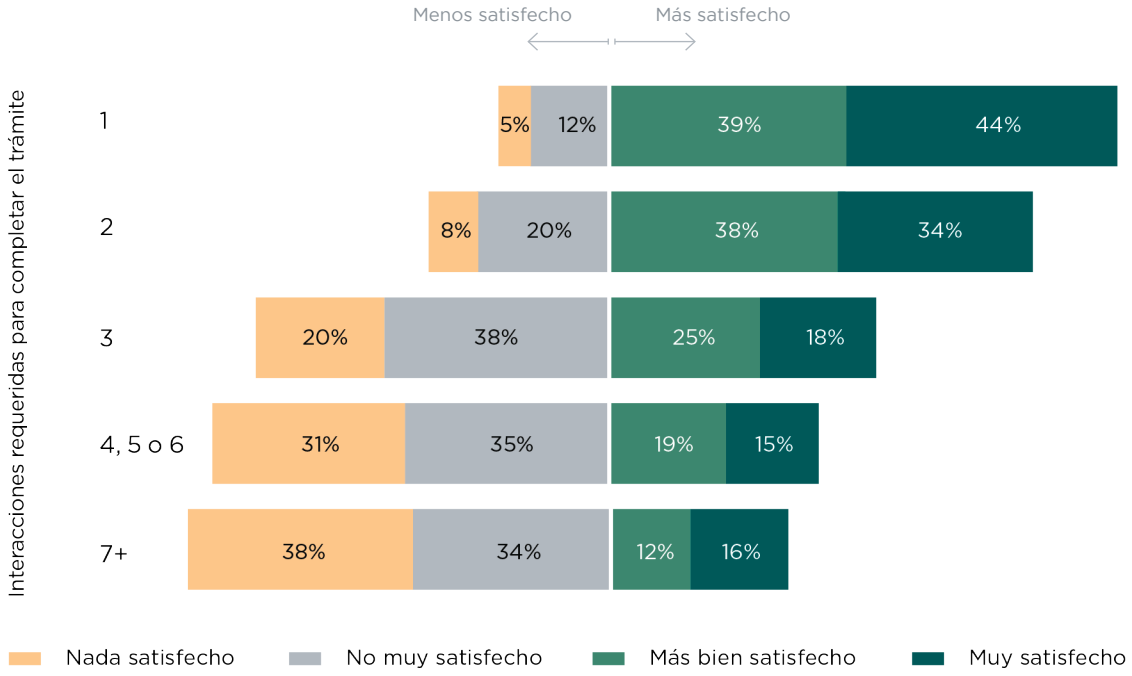


Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Gráfico 1.18

Satisfacción por el número de interacciones necesarias para completar el trámite

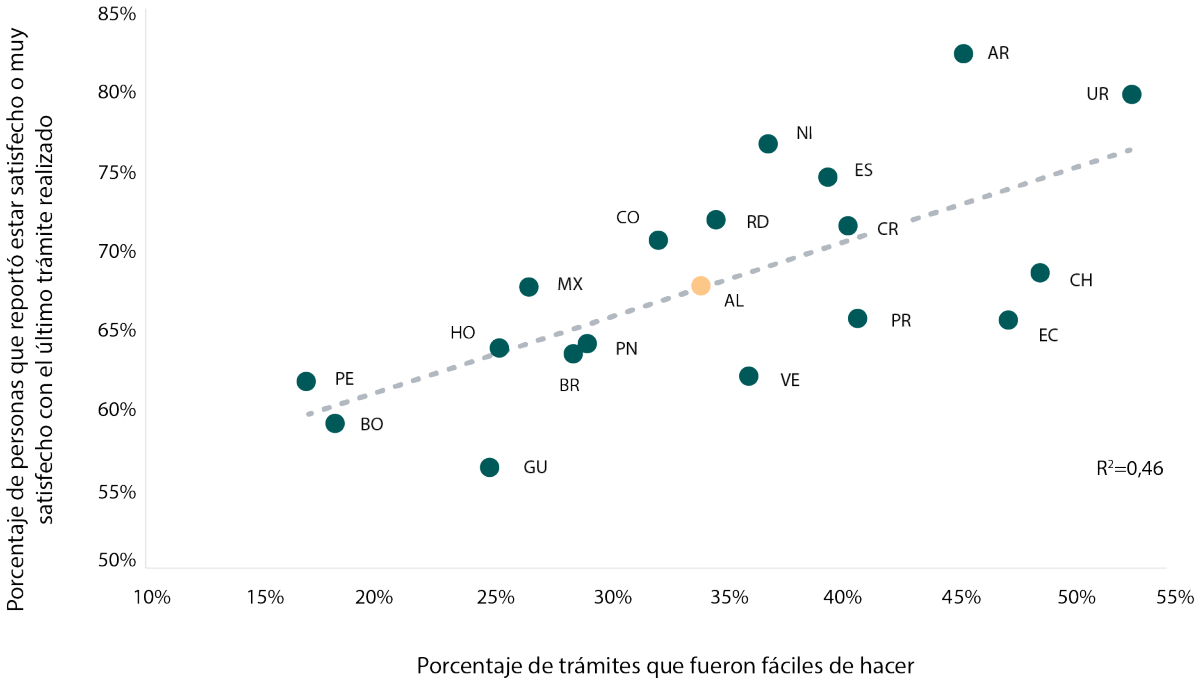


Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Sin embargo, al mirar de cerca las respuestas de satisfacción, se encuentra una situación sorprendente: en general, los ciudadanos de América Latina están bastante satisfechos con los trámites. Al analizar las respuestas a la pregunta de Latinobarómetro: "¿Qué tan satisfecho estuvo con el último trámite que realizó?", se evidencia que, en promedio, un 70% de las personas de la región reportó estar "más bien satisfecho" o "muy satisfecho". De hecho, en todos los países más de la mitad de los ciudadanos dijo estar satisfecha con sus trámites, como se evidencia en el eje Y del gráfico 1.19. Esta satisfacción se mantiene aun en aquellos casos en los que las personas se enfrentaron a trámites difíciles. De los individuos que se demoraron más de 10 horas haciendo su trámite o que tuvieron que visitar el canal de atención más de siete veces, un 21% y un 16%, respectivamente, reportó estar muy satisfecho con su trámite. Esta paradoja –alta satisfacción incluso si el trámite fue muy difícil– será explorada en detalle cuando se trate la desconfianza como un factor causal de trámites difíciles.

Gráfico 1.19
Satisfacción vs. facilidad para realizar los trámites



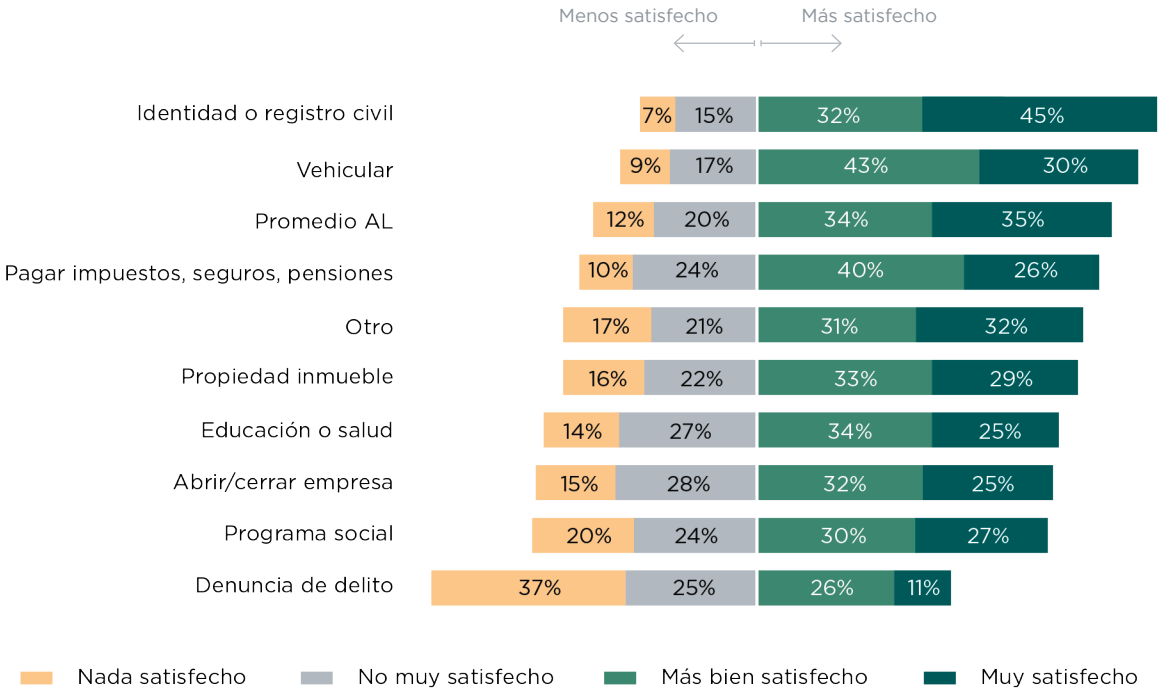
descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Trámite fácil se define como aquel que requirió solo una interacción y menos de 2 horas para ser realizado.

El nivel de satisfacción varía sustancialmente entre diferentes tipos de trámites, como se puede apreciar en el gráfico 1.20. Una observación positiva es que el tipo de trámite más común, de identidad o registro, es el que mayor satisfacción conlleva. Más allá de esa observación, empero, los resultados desafían la hipótesis de que la satisfacción está vinculada al beneficio que uno recibe del trámite. En este caso, el pago de impuestos estaría abajo en la lista, pero está por la mitad. En este sentido, el único trámite que claramente se comporta de manera predecible es la denuncia de delitos, que está por definición asociada a un evento negativo que tiene una fuerte influencia sobre el nivel de satisfacción con el trámite.

Gráfico 1.20
Satisfacción por tipo de trámite



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Promedio AL es el promedio simple de todas las respuestas.

descargar datos

Problema 2

Los trámites son un foco de corrupción que afecta la confianza en el gobierno

El 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de un servicio público en el último año, lo que equivale a más de 90 millones de personas en la región, según datos de Transparencia Internacional (2017). Dado que en muchos casos es necesario hacer un trámite para acceder a dichos servicios, se puede pensar que en muchos de los casos estos sobornos ocurrieron en el marco del trámite.

En América Latina, el 29% de las personas reportó haber pagado un soborno para recibir un servicio público.

Datos de esta misma fuente muestran que los pagos de sobornos para recibir servicios varían en los países de la región: México, República Dominicana y Perú registran las mayores proporciones de personas que dijeron haber pagado un soborno (51%, 46% y 39%, respectivamente), mientras que Trinidad y Tobago, Brasil y Argentina reportan las menores tasas (6%, 11% y 16%, respectivamente).

Gráfico 1.21
Ciudadanos que pagaron un soborno, por tipo de servicio

Hospitales	Escuelas	Documentos de identidad y licencias
20%	18%	17%
Policía	**Servicios públicos**	**Cortes**
16%	14%	12%

descargar datos

Fuente:
Transparencia Internacional (2017).

Estas tasas también varían en función del servicio que se esté solicitando. Transparencia Internacional encontró que los servicios de salud registraron la tasa más alta de sobornos, en cuyo caso 1 de cada 5 ciudadanos dijo haber pagado un soborno para poder acceder al servicio. En el caso de los documentos de identidad, el 17% de las personas pagó un soborno para obtenerlos, mientras que para los servicios de educación esta cifra ascendió al 18%, como lo muestra el gráfico 1.21.

La corrupción también existe en los trámites empresariales. Una encuesta de México señala que las empresas creen que "agilizar trámites" es la principal razón de los actos de corrupción, y que más de 1 de cada 10 empresas grandes experimentó corrupción en el contexto de un trámite en 2016; si se incluyen todas las empresas, la tasa fue de 1 de cada 20 empresas (INEGI, 2016b).

La existencia de corrupción en los servicios públicos afecta negativamente a los ciudadanos y al gobierno. En el caso de los ciudadanos, no solo tiene un impacto negativo en términos monetarios, sino que puede resultar en el hecho de que los beneficiarios elegibles para algunos programas no puedan acceder porque se han agotado los recursos o llenado los cupos (Gupta et al., 2000; Shleifer y Vishny, 1993).

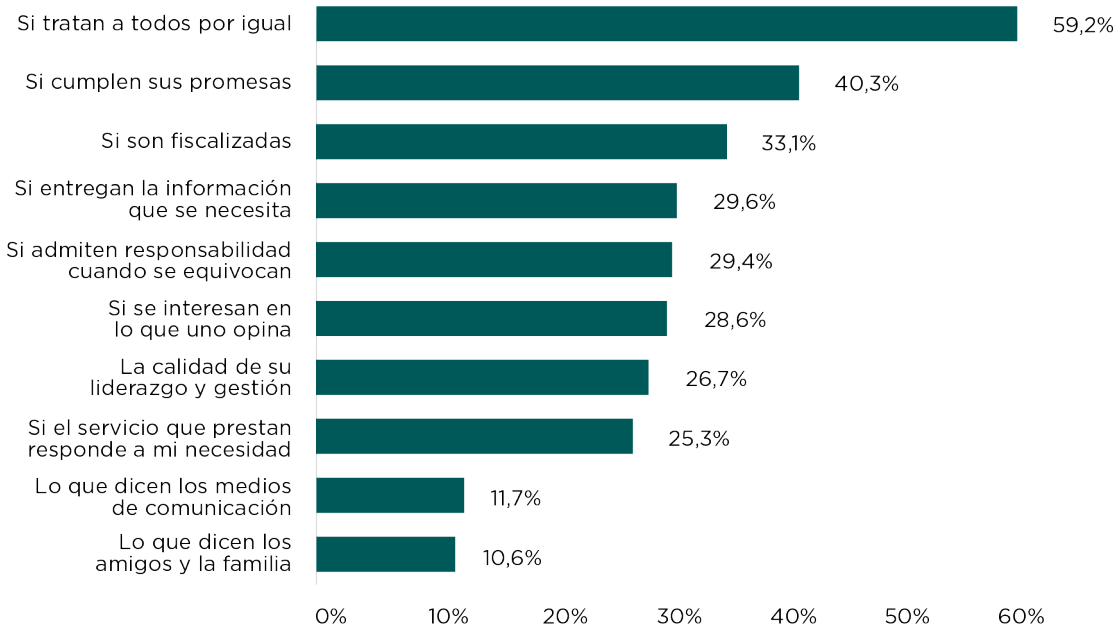
Por otra parte, cuando la corrupción desempeña un rol facilitador en el abuso de los programas públicos, se genera un círculo vicioso: tanto el gobierno como los ciudadanos pueden sentir que es necesario que se impongan altas barreras de entrada y que los requisitos sean estrictos (y, por lo tanto, que los trámites sean difíciles) para prevenir el abuso; pero es la misma complejidad lo que crea el espacio para la corrupción (muchos pasos, mucha intervención personal, mucho papel, muchos funcionarios involucrados y menos responsables directos). Un estudio de Awasthi y Bayraktar (2015) comprueba esta relación en el contexto tributario: un aumento en el número de pasos para pagar impuestos está asociado a un incremento de la corrupción. Por otra parte, usando datos de México, Morris y Klesner (2010) encuentran que la corrupción erosiona la confianza en las instituciones públicas, lo que a su vez crea condiciones favorables para que se generen más posibilidades para un comportamiento corrupto. El impacto de la preocupación por el abuso de los servicios se analizará en detalle más adelante.

La corrupción resulta en un efecto negativo para el gobierno, por varias razones. Por una parte, tiene un impacto en la efectividad de las políticas públicas si existen individuos que pagan sobornos para acceder a servicios a los que no tienen derecho. Por otra parte, hace que los individuos confíen menos en la capacidad del Estado para prestar los servicios de una manera equitativa y justa, lo cual erosiona las percepciones de los ciudadanos hacia el gobierno y reduce la confianza en el mismo. Datos de Latinobarómetro

(2017) confirman que la igualdad de trato es el factor más importante para confiar en una institución pública (véase el gráfico 1.22). La igualdad de trato es, para los latinoamericanos, un factor determinante de la confianza mucho más relevante que la calidad del servicio (véase la barra "si el servicio responde a mi necesidad").

La relación entre el efecto de la corrupción en la reducción de la confianza ha sido explorada por la literatura (La Porta, 1997; Anderson y Tverdova, 2003; Chang y Chu, 2006). Utilizando datos de encuestas para cuatro países de América Latina (El Salvador, Bolivia, Nicaragua y Paraguay), Seligson (2002) demuestra empíricamente que pagar sobornos erosiona la confianza en la legitimidad del sistema político. Esto tiene lugar debido a que los ciudadanos perciben el pago del soborno como un costo negativo que les impone el Estado, y perciben que los funcionarios están llevando a cabo injustamente una actividad improductiva con fines de lucro personal.

Gráfico 1.22
Razones para confiar en una institución pública



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Respuesta a la pregunta: "¿Cuáles son las razones más importantes para que usted confíe en una institución pública?"
La gráfica muestra el porcentaje de encuestados que señaló cada razón como un factor.

Problema 3

Los costos de los trámites afectan más a las personas de bajos ingresos

Uno de los grandes problemas de los trámites difíciles es que tienen un carácter regresivo: afectan más a las personas de menores ingresos. Este segmento de la población por lo general tiene menos flexibilidad en sus trabajos, lo que les dificulta pedir permisos y disponer de las horas necesarias para hacer el trámite. Asimismo, pueden prescindir menos de los ingresos perdidos y tienen menos recursos para cubrir los costos incurridos por cuenta de realizar los trámites (transporte, fotocopias, contratar a una niñera, etc.).

La información compleja y de difícil acceso sobre requisitos y especificaciones de los trámites, los formularios difíciles de llenar o un lenguaje complicado de entender son factores que también afectan en mayor medida a las personas con menores niveles de escolaridad, que no disponen de las herramientas necesarias para navegar el sistema. Esto puede hacer más probable que deserten de sus intentos de acceder a derechos, o que recurran a tramitadores que les ayuden a diligenciar formularios, lo cual les genera un costo adicional (aunque no se dispone de evidencia para verificar esta afirmación).

Datos de Transparencia Internacional (2017) muestran, además, que en ALC los ciudadanos de menores ingresos son víctimas de corrupción con mayor frecuencia que las personas de altos ingresos: un 30% de los individuos de bajos ingresos reportó haber pagado un soborno para acceder a un servicio público, frente a un 25% de los individuos de mayores ingresos.

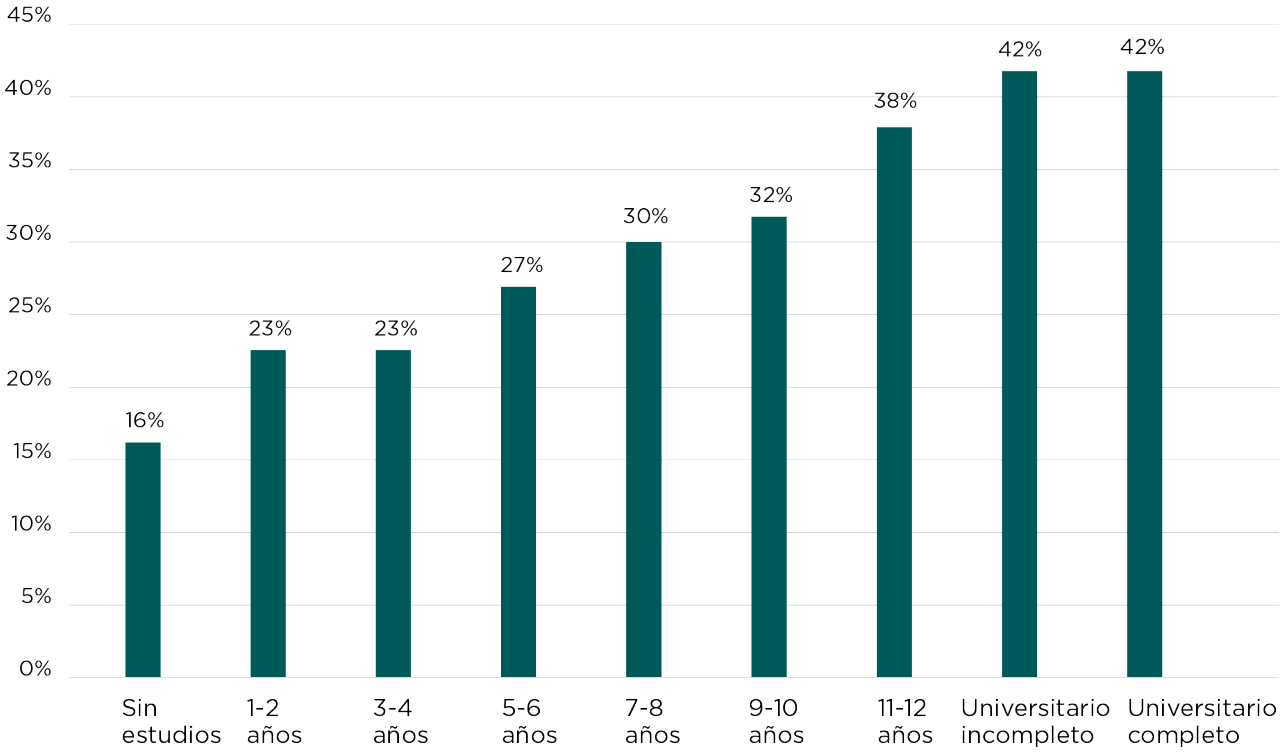
Los ciudadanos de menores ingresos hacen menos trámites, y esto implica que se benefician menos de los servicios y programas del gobierno.

Todo lo anterior lleva a que los ciudadanos de menores ingresos realicen menos trámites, lo cual implica que se benefician menos de los servicios y programas del gobierno. El gráfico 1.23 muestra que, en efecto, esta es la situación de la región. Tomando el nivel de escolaridad como una *proxy* del ingreso, se evidencia que los ciudadanos con menores niveles de educación reportaron haber realizado muchos menos trámites en el último año (Latinobarómetro, 2017). Se consideraron solo los trámites de identificación, de educación y salud, de programas sociales, y de transporte, así como las denuncias de delitos, trámites que se asume que tendrían, como mínimo, una distribución pareja entre diferentes niveles socioeconómicos, o una sobre representación de las personas de menores ingresos.[8] Los datos muestran que mientras el 42% de las personas con estudios universitarios (completos o incompletos) dijo haber hecho un trámite en los últimos 12 meses, solo un 16% de las personas sin estudios y un 23% de las personas con uno o dos años de escolarización dijo haber hecho un trámite en el mismo período.

El hecho de que las personas de bajos ingresos realicen menos trámites, aun para acceder a servicios que en teoría les beneficiarían, tiene implicaciones negativas: los programas públicos no están alcanzando a sus beneficiarios objetivo, lo cual resulta en una reducción de la efectividad de las políticas públicas. Si un padre de bajos ingresos no puede disponer del tiempo para obtener el acta de nacimiento de su hija, no podrá inscribirla en la escuela, generando un impacto negativo no solo para la familia, sino para la sociedad, tanto en el corto como en el largo plazo.

[8] La misma relación se observa si se filtra únicamente por trámites de identidad y programas sociales.

Gráfico 1.23
Porcentaje de personas que hizo un trámite en el último año, según nivel educativo



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Nota:
Se considera el porcentaje de personas que reportaron haber hecho al menos un trámite en el último año.
Incluye trámites de identidad, programas sociales, salud y educación, transporte y denuncias de delitos.

La literatura disponible confirma el vínculo entre la dificultad de entrada –los trámites– y la participación en programas sociales (Brodkin y Majmundar, 2010; Herd y Moynihan, 2010). Kabbani y Wilde (2003) demuestran empíricamente que un aumento en el número de requisitos para la afiliación al programa de subsidios alimenticios en Estados Unidos resultó en una disminución de la participación en el programa para hogares de bajos ingresos. En la misma línea, una encuesta realizada por Bartlett, Burstein y Hamilton (2004) a individuos elegibles para los subsidios alimentarios reveló que el 40% de ellos no había aplicado por la complejidad de los formularios y requisitos, y el 37% señaló como factor la dificultad de tomar las horas necesarias para completar la aplicación dadas sus responsabilidades familiares.

Recuadro 1.6

Colombia: el lenguaje claro como medida de simplificación

El Programa Nacional de Servicios al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia lanzó en 2011 la Estrategia de Lenguaje Claro, con el objetivo de mejorar las comunicaciones entre el gobierno y el ciudadano por medio de la simplificación del lenguaje usado en documentos públicos, formularios y cartas. Esta estrategia, que forma parte de los compromisos de Colombia con la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), se ha desarrollado e implementado hasta el momento en 115 instituciones públicas del país y ha resultado en la simplificación de más de 100 formularios, documentos y cartas de entidades públicas. Con esta estrategia, el gobierno de Colombia busca mejorar la calidad de su relación con los ciudadanos y aumentar la confianza de los mismos en el sector público. De igual forma, busca promover la inclusión social y garantizar que los ciudadanos tengan pleno acceso a sus derechos, aumentar la participación ciudadana y promover la transparencia y el acceso a la información.

La estrategia está compuesta por una variedad de instrumentos para instituciones públicas a nivel local, municipal y nacional, las cuales son facilitadas por el DNP:

- **Laboratorios de simplificación**: En estos laboratorios, ciudadanos y funcionarios públicos analizan formularios y comunicaciones en grupos focales y proponen cambios de lenguaje, formato y otros para que sean más fáciles de comprender y más accesibles para el ciudadano promedio. Los documentos que se simplifican en los laboratorios se seleccionan a través de un concurso para entidades públicas, las cuales postulan las comunicaciones que quieren simplificar, que son seleccionadas en función de su impacto para el ciudadano. A la fecha, se han realizado tres versiones del concurso; el más reciente fue lanzado en octubre de 2017 y dará prioridad a la "traducción" a lenguaje claro de comunicaciones para trámites, servicios o programas que estén relacionados con el posconflicto.

- **Cursos y guías de lenguaje claro**: Un curso virtual para funcionarios públicos presenta los aspectos principales del lenguaje claro tanto escrito como verbal. Las guías (una detallada y una comprimida de 10 pasos) proporcionan recomendaciones detalladas y precisas para escribir comunicaciones en lenguaje claro, dando ejemplos, consejos y estrategias de lenguaje, formato, longitud, entre otros, para tener en cuenta en el momento de diseñar formularios o extractos comunicativos para interacciones con el ciudadano.

Fuente:

Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Problema 4

Los trámites le generan costos al gobierno

Los trámites ineficientes le generan costos al gobierno. El primer costo es el de prestación, que es un costo monetario directo; este se materializa como un gasto que los ministerios de finanzas deben cubrir con el presupuesto. Tener trámites ineficientes hace que los gobiernos deban gastar recursos en funcionarios que se dedican a resolver dudas, rechazar aplicaciones y revisar millones de documentos, lo que se podría ahorrar de demandar menos requisitos, de contar con sistemas que interoperan o de tener el canal digital para hacer más trámites. En la coyuntura actual de la región, donde el 89% de los trámites se realiza de manera presencial, esto es especialmente relevante.

Los trámites presenciales son muy costosos de prestar. Cálculos realizados con información de Australia, México, Noruega y Reino Unido[9] muestran que los trámites por el canal presencial son entre 20 y 42 veces más costosos de prestar que por el canal digital. En México, prestar un trámite por el canal presencial cuesta cerca de US$9,10 (Presidencia de la República de México, 2014). Asumiendo que este costo promedio se mantuviera para todos los aproximadamente 360 millones de trámites federales y estatales que se prestan por el canal presencial[10], el costo total de prestar trámites presenciales ascendería a casi US$3.300 millones al año, cifra equivalente al 23% del gasto federal en educación.[11] Asimismo, una comparación entre los costos de prestación de México, Noruega y Reino Unido sugieren que México (y probablemente otros países de la región, aunque no existe evidencia que permita hacer la comparación) tiene un margen para mejorar su eficiencia: mientras que el producto interno bruto (PIB) per cápita de México equivale al 25% del de Reino Unido y al 17% del de Noruega, su costo unitario de prestación asciende al 60% y al 64% de esos países, respectivamente[12] (Pareja, 2017; basado en Kernaghan, 2012; Local Government Association, 2014 y Deloitte, 2015).

[9] Estos datos se presentan en detalle en el capítulo 2.

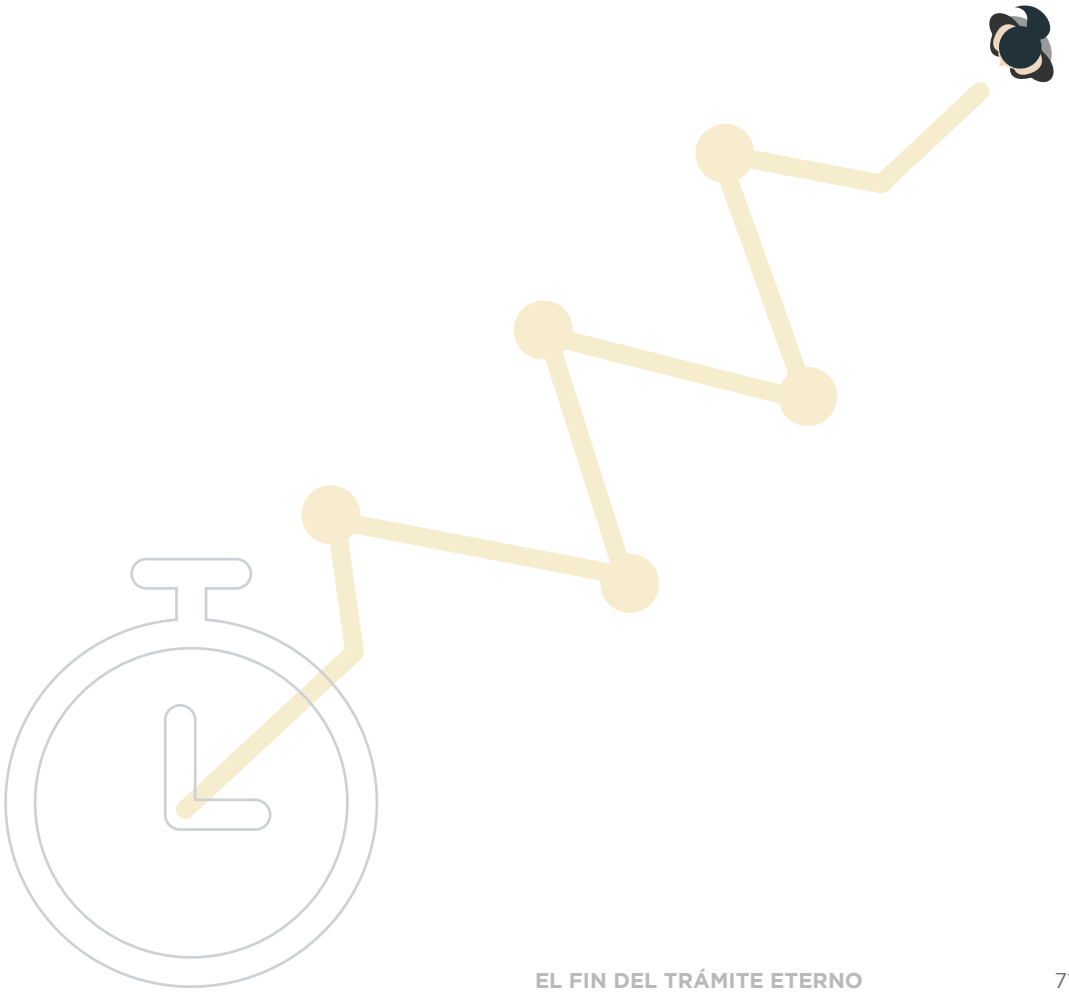
[10] Se consideran 400 millones de trámites en total menos el 10% de los trámites que se hacen parcialmente por el canal digital (véase el capítulo 2). Este estimado es conservador, ya que una porción de los trámites realizados parcialmente en línea también tiene un elemento presencial que se excluye del cálculo.

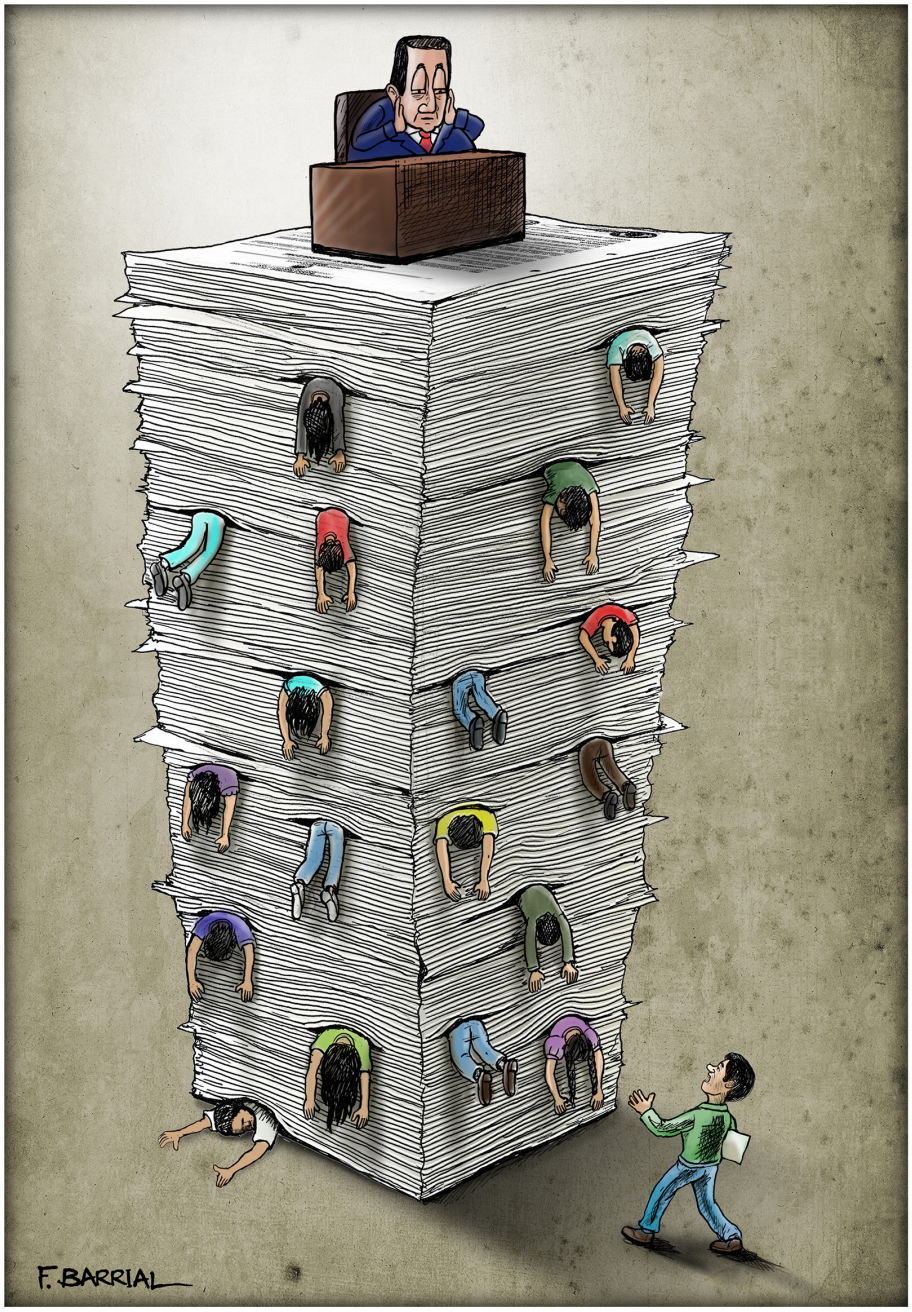
[11] Se toma en cuenta un presupuesto de la Secretaría de Educación Pública de Mex$ 267.655.185.221 y una tasa de cambio de Mex$ 18,52 por cada dólar. (Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf.)

[12] El costo unitario promedio por prestación en Reino Unido asciende a US$15,32 y en Noruega, a US$14,01.

Por otra parte, implica un costo en términos de imagen. La mala experiencia con los trámites daña la satisfacción ciudadana y la existencia de corrupción en la prestación de servicios reduce la confianza en el gobierno. En el caso de la satisfacción, esta disminuye en la medida en que aumenta la dificultad para hacer los trámites, lo cual hace que los individuos se lleven una mala imagen del gobierno y sientan que están siendo obligados a realizar procesos que les generan un impacto negativo en su calidad de vida.

Por último, tienen un costo en términos de efectividad. El efecto excluyente mencionado con anterioridad, que hace que para las personas de bajos ingresos sea más difícil hacer trámites, lleva a que las políticas públicas no alcancen a sus beneficiarios objetivo. Lo mismo puede estar pasando en el contexto del cumplimiento tributario: existe evidencia de que hay una relación positiva entre la complejidad tributaria (que, en muchas ocasiones, se manifiesta en los trámites tributarios), y la tasa de evasión (Cox & Eger, 2006; Pau et al., 2007; Richardson, 2006; Saad, 2014). Asimismo, existe una amplia literatura que comprueba el vínculo entre las barreras regulatorias a la entrada y las tasas de formalización, y entre la formalización y la productividad (Djankov, 2009). En resumen, los trámites engorrosos resultan en políticas públicas que son inefectivas debido a que los beneficiarios no pueden acceder, o deciden no hacerlo.





Título: La espera
Autor: Fernando Barrial
País: Perú

SECCIÓN II
¿Por qué son los trámites tan difíciles de hacer?

RESUMEN DE LA SECCIÓN

Los trámites son difíciles de hacer por cuatro razones: i) falta de conocimiento de la verdadera experiencia ciudadana de parte del gobierno, lo cual impide priorizar la mejora de los trámites y que se diseñen soluciones adecuadas; ii) alta complejidad regulatoria, lo que lleva a la existencia de muchos trámites y muchos requisitos; iii) poca coordinación y colaboración interinstitucional, lo que causa que los ciudadanos deban conseguir información de una institución para pasársela a otra, y esto aumenta la cantidad de pasos que se deben hacer para completar un trámite, y iv) desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos, lo que lleva a la imposición de altas barreras para el acceso a los trámites; desconfianza de los directivos públicos en los funcionarios de ventanilla, lo que produce rigideces en la prestación y alargados tiempos de resolución, y desconfianza interpersonal, que lleva a los ciudadanos a aceptar un alto grado de dificultad a cambio de (una percepción de) mayor protección contra el abuso por parte de los demás.

No se sabe cuál es la experiencia ciudadana

Las anécdotas pueden ser abundantes, pero sin evidencia dura, es imposible que el gobierno conozca la realidad que experimentan los ciudadanos con los trámites, y por lo tanto, difícil que tome medidas para mejorarla. Se precisa información de varios tipos para identificar las áreas prioritarias, dimensionar los problemas y concentrarse en las causas: cuáles son los trámites más comunes, cuáles son los más complicados de realizar, quiénes son los usuarios y cuáles son los principales cuellos de botella en el acceso y la prestación, entre otros. En ausencia de conocimiento de la experiencia ciudadana, es probable que los trámites sean diseñados en función de las necesidades de las instituciones públicas en vez de las necesidades ciudadanas. Hay muchas formas de recopilar esta información, desde encuestas de hogares hasta la observación directa; desde la aplicación del Modelo de Costeo Estándar (MCE, véase el recuadro 1.2) hasta el análisis de los clics en páginas web.

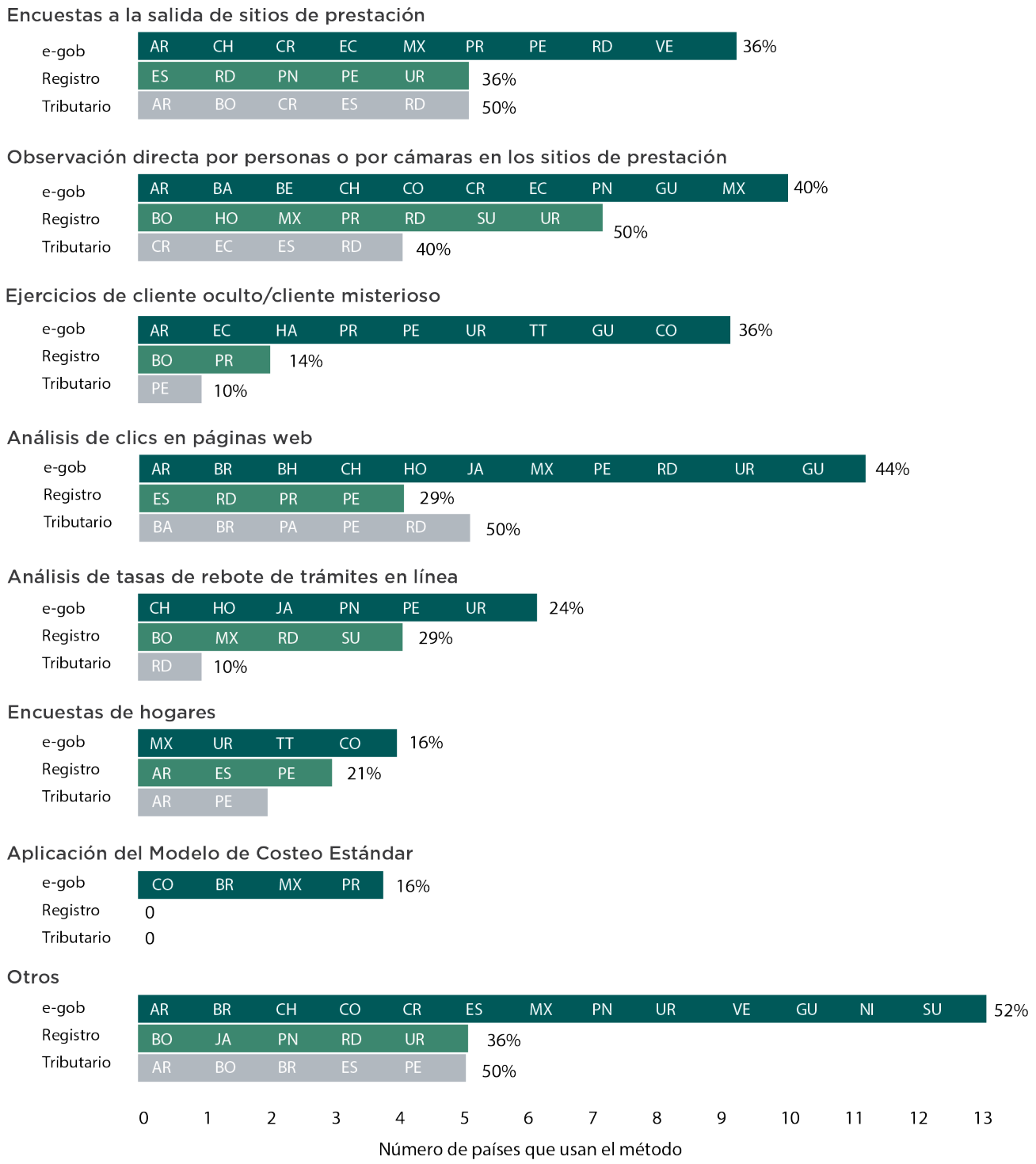
Las encuestas de directores de gobierno electrónico y directivos de autoridades tributarias y registros civiles indican que en pocos países se hace un esfuerzo profundo por conocer la experiencia ciudadana (véase el gráfico 1.24). Prueba de ello es que el tipo de análisis más común a nivel regional, que consiste en considerar los clics en las páginas web de los trámites digitales, solo aplica a la pequeña proporción de los trámites que se realizan en línea.

Los países cuyas agencias de gobierno electrónico reportan más iniciativas para conocer la experiencia ciudadana son México, con seis métodos empleados en los últimos 12 meses, y Argentina, Chile y Uruguay, con cinco. Hay una concentración de países con pocas iniciativas en el Caribe: Barbados, Bahamas, Belice y Suriname reportaron haber empleado un método, y Guyana, ninguno.

Sin embargo, se debe aclarar que esto es más una señal de intenciones que una evaluación de la calidad de la información a disposición de los encargados de la toma de decisiones, pues no se conoce el alcance de las iniciativas reportadas. Es posible que, con un solo método rigurosa y regularmente aplicado, se genere información de buena calidad, o que con muchos métodos aplicados de manera superficial no se genere información útil.

Gráfico 1.24

Métodos de análisis de la experiencia ciudadana con trámites, empleados en los últimos 12 meses



Fuente:

Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

Nota:

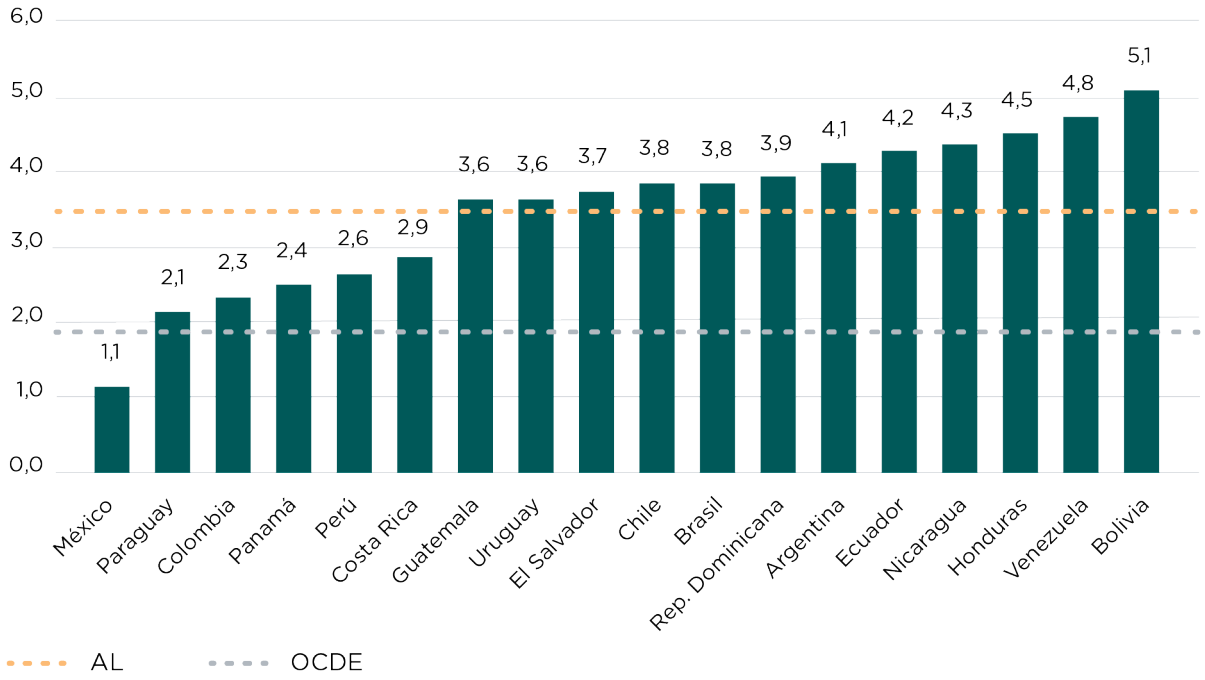
Se recibieron respuestas de 25 autoridades de gobierno electrónico, de 14 registros civiles y de 10 agencias tributarias. Los porcentajes reportan el número de países que afirmaron realizar una actividad del total correspondiente. Las respuestas de "e-gov" incluyen algunas actividades realizadas por otras agencias centrales aparte de autoridades de gobierno electrónico: MCE (Colombia, DNP), COFEMER (México), y Brasil (cinco estados); cliente oculto (Colombia, DNP); encuestas de hogares (Colombia, DNP).

Alta complejidad regulatoria

América Latina es una región de alta complejidad regulatoria, lo cual tiene como consecuencia la existencia de muchos trámites con muchos requisitos. El gráfico 1.25 muestra que en 2013 México era el único país de la región que tenía un nivel de complejidad regulatoria en el mercado de productos por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En principio, la regulación sirve para una multiplicidad de propósitos, desde la protección de los ciudadanos, el medio ambiente o los programas sociales hasta el fomento de la competencia justa. Los trámites corresponden a procedimientos administrativos asociados al cumplimiento de regulaciones. Por ejemplo, un certificado sanitario para restaurantes apunta a proteger a los ciudadanos de consumir alimentos que los puedan enfermar; una licencia para talar árboles puede ayudar a que esta actividad se realice

Gráfico 1.25
Complejidad de los procedimientos regulatorios



descargar datos

Fuente:
BID y OCDE (2016).

Nota:
El indicador de "complejidad de los procedimientos regulatorios" es un subindicador de la base de datos de Product Market Regulation (PMR) de la OCDE, con datos de 2013. Este indicador forma parte del set de indicadores de regulación del mercado de productos a nivel económico y se enfoca en procedimientos relacionados con licencias y permisos. El subindicador tiene una escala de 0 a 6, donde 6 es más restrictivo. Los indicadores del PMR están basados en datos sobre leyes y regulaciones. Se calcula a través de la agregación de 18 indicadores secundarios. El indicador agregado es el promedio simple de los siguientes módulos: (1) control estatal, (2) barreras al emprendimiento, y (3) barreras al comercio y la inversión.

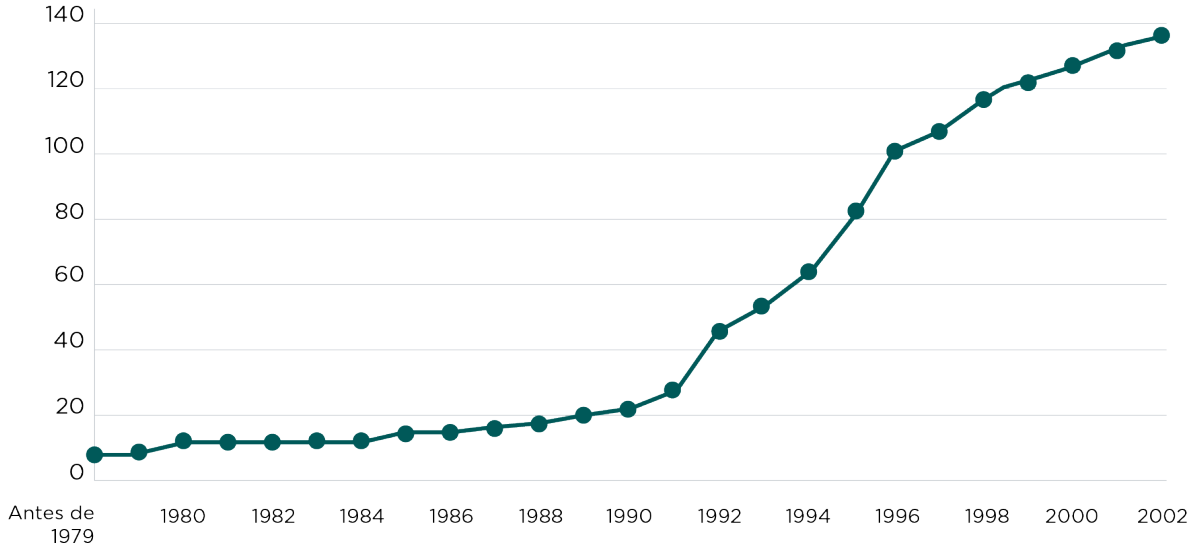
con mesura y sin impactar de manera indebida en el medio ambiente, y la licencia de conducir impide que personas incapaces de manejar un vehículo causen accidentes en la vía pública. No obstante, un marco regulatorio excesivo, complejo y contradictorio puede llevar a que existan muchos trámites, y que estos tengan numerosos requerimientos que hacen complicados e ineficientes los procesos.

Un marco regulatorio excesivo, complejo y contradictorio puede llevar a que existan muchos trámites, y que estos tengan numerosos requerimientos.

Desde la década de 1990, el número de autoridades regulatorias autónomas en América Latina ha crecido exponencialmente. Pasó de 15 entidades en 1980 (la mayoría del sector financiero) a 134 en 2002 en 12 sectores de la economía[13] (véase el gráfico 1.26) (Jordana y Levi-Faur, 2003). La creación de organismos reguladores refleja la expansión del rol del Estado en diferentes sectores de la economía, a veces como resultado de procesos de privatización (ONU, 1999) y otras como resultado de la innovación, el cambio tecnológico y la creación de nuevos sectores a regular (OCDE, 2014). A pesar de este crecimiento, pocos países han emprendido iniciativas profundas de racionalización y coordinación del acervo y la producción regulatorios. Prueba de ello es que a 2017, solamente cinco países de la región tenían entidades encargadas de la mejora normativa (OCDE, 2017).

Gráfico 1.26

Número de instituciones regultatorias autónomas en América Latina (19 países, 12 sectores)



Fuente:
Jordana y Levi-Faur (2003).

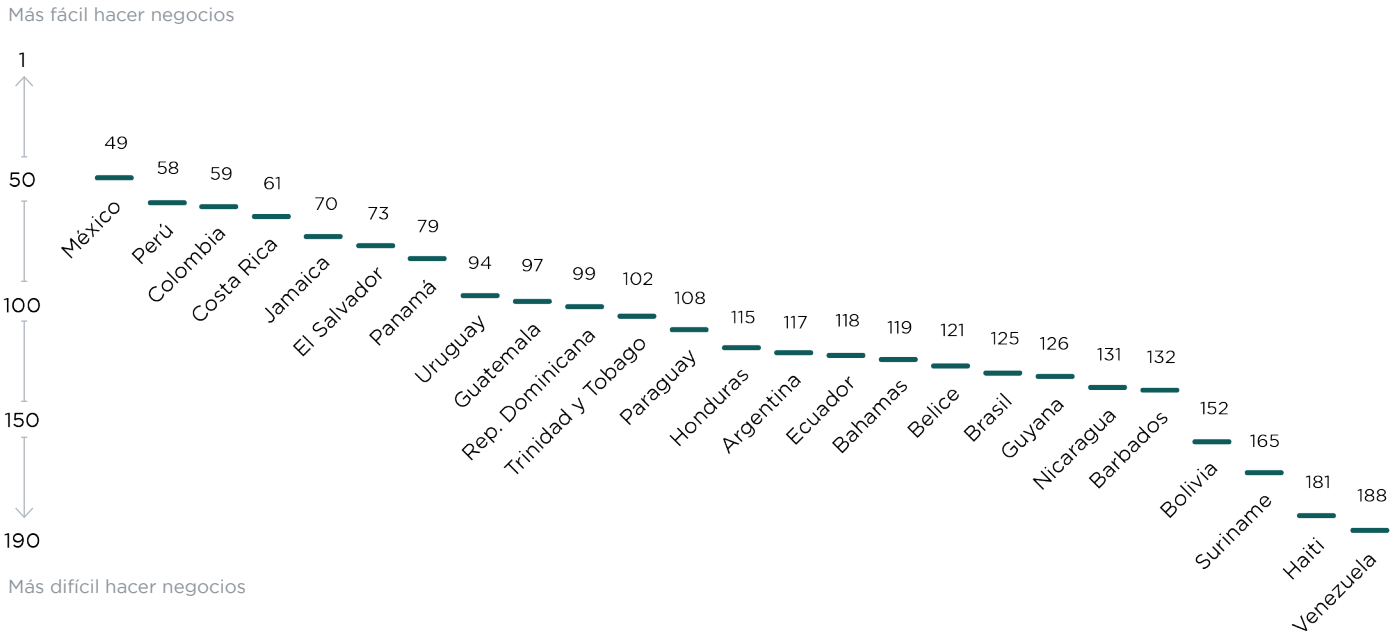
[13] Sectores: competencia, telecomunicaciones, electricidad, gas, agua, correos, banca central, mercados de valores, servicios financieros, seguridad alimentaria, farmacéutica, medio ambiente.

Un ejemplo de este fenómeno es el caso de Colombia. En este país, 77 entidades diferentes de orden nacional emiten regulaciones, y a finales de 2017, la implementación de la evaluación de impacto regulatorio ex ante no había sido sistemática. En el año 2000 se emitían aproximadamente 4.000 nuevas regulaciones al año, y tras un crecimiento constante, para 2016 este número había llegado a aproximadamente 9.200 (DNP, 2017b).

Además de los beneficios asociados a la regulación, esta dinámica genera costos adicionales para los ciudadanos y las empresas. Según la OCDE (2010), "la carga administrativa ha tendido a crecer en número y complejidad en respuesta a la necesidad de los gobiernos de obtener información para implementar sus políticas y focalizar sus regulaciones e instrumentos".

Ante este contexto, no es sorprendente que el desempeño de los países de ALC sea malo en los indicadores del *Doing Business*[14], que miden la facilidad de hacer negocios en un país en temas como la obtención de licencias para empezar un negocio, permisos de construcción, y registros de propiedad, entre otros. En 2017 de los 189 países del mundo solo un país de la región estaba entre los 50 mejores y solo nueve figuran entre el puesto 51 y el 100. De los cinco países de la región con la menor complejidad regulatoria (del mejor al peor: México, Perú, Colombia, Costa Rica y Jamaica), tres también están entre los cinco mejor calificados en el *Doing Business* (México, Colombia y Perú), lo cual confirma la estrecha relación entre la regulación y la facilidad de hacer negocios.

Gráfico 1.27
Ranking en *Doing Business* 2017:
Facilidad de hacer negocios (de un total de 190 países, donde 1 es el mejor)



descargar datos

Fuente:
Banco Mundial (2017).

[14] Véase: http://www.doingbusiness.org/rankings.

Recuadro 1.7

Perú: hacia la simplificación desde la perspectiva regulatoria

Para hacer frente a la excesiva burocracia estatal, que fue señalada como el primer impedimento para hacer negocios en 2016 y el segundo en 2017, detrás de la corrupción (Foro Económico Global, 2016, 2017), y un obstáculo para la satisfacción ciudadana con el gobierno (Ciudadanos al Día, 2013), el gobierno de Perú decidió emprender una serie de reformas ambiciosas. Algunas de estas reformas atacan la ineficiencia de los trámites desde la regulación. Impulsado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el gobierno emitió una serie de reformas de simplificación, estandarización y mejora de la calidad regulatoria que promueven la mejora de los trámites del sector público:

- **Cortando regulaciones innecesarias:** El Decreto 1310 de 2016 exige la implementación de un análisis de calidad regulatoria para todas las regulaciones de procedimientos administrativos de todas las entidades del Poder Ejecutivo a fin de "identificar, reducir y/o eliminar aquellas que resulten innecesarias, injustificadas, desproporcionadas, redundantes". Este lineamiento aplica tanto a las regulaciones existentes (el *stock*) como a las que se puedan emitir a futuro (el flujo). El mecanismo de implementación es tajante: toda regulación de procedimientos administrativos cuyo análisis de calidad regulatoria no se remita a una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria dentro de tres años a partir de su entrada en vigor quedará automáticamente derogada. En lo que atañe a las regulaciones existentes, se estableció un plazo hasta el 31 de diciembre del 2018 para la validación. En el caso de regulaciones nuevas, o modificaciones de regulaciones existentes, las que no cuenten con el análisis de calidad regulatoria no entran en vigor. Asimismo, el Consejo de Ministros debe aprobar todas las regulaciones, pero dicha aprobación tendrá una vigencia máxima de tres años.

- **Limitando los papeles requeridos y promoviendo la interoperabilidad:** El Decreto Legislativo 1246 de 2016 establece un paquete de medidas que se dirigen al corazón de la simplificación administrativa y el uso del gobierno digital para facilitar los trámites. Algunas medidas destacadas son:

  i) Exigir el intercambio de datos de las instituciones públicas mediante la plataforma de interoperabilidad. En caso de tratarse de datos amparados por la ley de protección de datos personales (Núm. 29733), la entidad pública debe obtener la anuencia explícita del ciudadano antes de compartir dichos datos.

  ii) Prohibir solicitarle al ciudadano un dato que se pueda obtener mediante la interoperabilidad.

  iii) Prohibir solicitarle al ciudadano una serie de documentos que se pueden obtener de registros públicos, como una copia del documento nacional de identidad o copias de la partida de nacimiento.

  iv) Eliminar el vencimiento del documento nacional de identidad como impedimento para su uso (para comprobar la identidad).

  v) Prohibir la exigencia de la legalización notarial de firmas.

  El Decreto contiene una disposición específica que presenta las consecuencias disciplinarias administrativas que provocará el incumplimiento de estas normas por cualquier servidor público.

  Estas disposiciones normativas están enmarcadas en un conjunto coordinado de acciones en las áreas de regulación, fortalecimiento institucional, tecnología y gestión, en el contexto de un proyecto con el BID: el "Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional (PE-L1222)".

Fuentes:

BID (2017), Decreto Legislativo 1310 (2016), Decreto Legislativo 1246 (2016).

Poca coordinación y colaboración interinstitucional

En la mayoría de los países de la región, el ciudadano asume un rol de mensajero para completar sus trámites. Debe ir a una institución a pedir su acta de nacimiento, luego ir a otra para solicitar su certificado de antecedentes judiciales, y así sucesivamente hasta llegar a la institución original en donde finalmente puede completar su trámite. Esto sucede en gran parte porque hay una falta de coordinación entre las instituciones del gobierno, que no se comunican entre sí ni intercambian la información que ya poseen de los ciudadanos (lo cual también se conoce con el nombre de "cultura de silos"). En países más avanzados, el intercambio de información de la identidad ocurre dentro del gobierno, no a través del ciudadano (véase el capítulo 3).

Hay una falta de coordinación entre las instituciones del gobierno, que no se comunican entre sí ni intercambian la información que ya poseen de los ciudadanos.

El hecho de que el 40% de los trámites realizados en América Latina estén relacionados con la identidad parece confirmar esta realidad (gráficos 1.2 y 1.3). Los documentos de identidad y registro (por ejemplo, cédulas de ciudadanía y actas de nacimiento) o copias de los mismos son requisitos para muchos de los trámites que se hacen, pues verificar la identidad es una precondición para la mayoría de los trámites. Un factor que aumenta la prevalencia de los trámites de registro es el hecho de que algunos registros civiles emiten actas que tienen fechas de vencimiento. Parte de la motivación de esta práctica, a su vez, es presupuestal: las cuotas cobradas por las actas suelen ser una de las principales fuentes de financiamiento de los organismos de registro. Así es en algunos estados de México, donde la emisión de actas de registro la realizan las autoridades municipales y las autoridades dependen de los ingresos que las actas les generan.[15]

La cultura de silos también tiene impactos negativos para el gobierno. Si cada entidad se ocupa de la provisión de las soluciones informáticas para sus trámites, se produce una gran ineficiencia, al tener la misma funcionalidad implementada varias veces por distintas dependencias (por ejemplo, autenticar a un usuario, asignar una cita), posiblemente con distintas tecnologías y datos duplicados. Además, debido a la duplicidad de datos y falta de intercambio entre las instituciones, diferentes entidades pueden contar con información inconsistente del ciudadano.

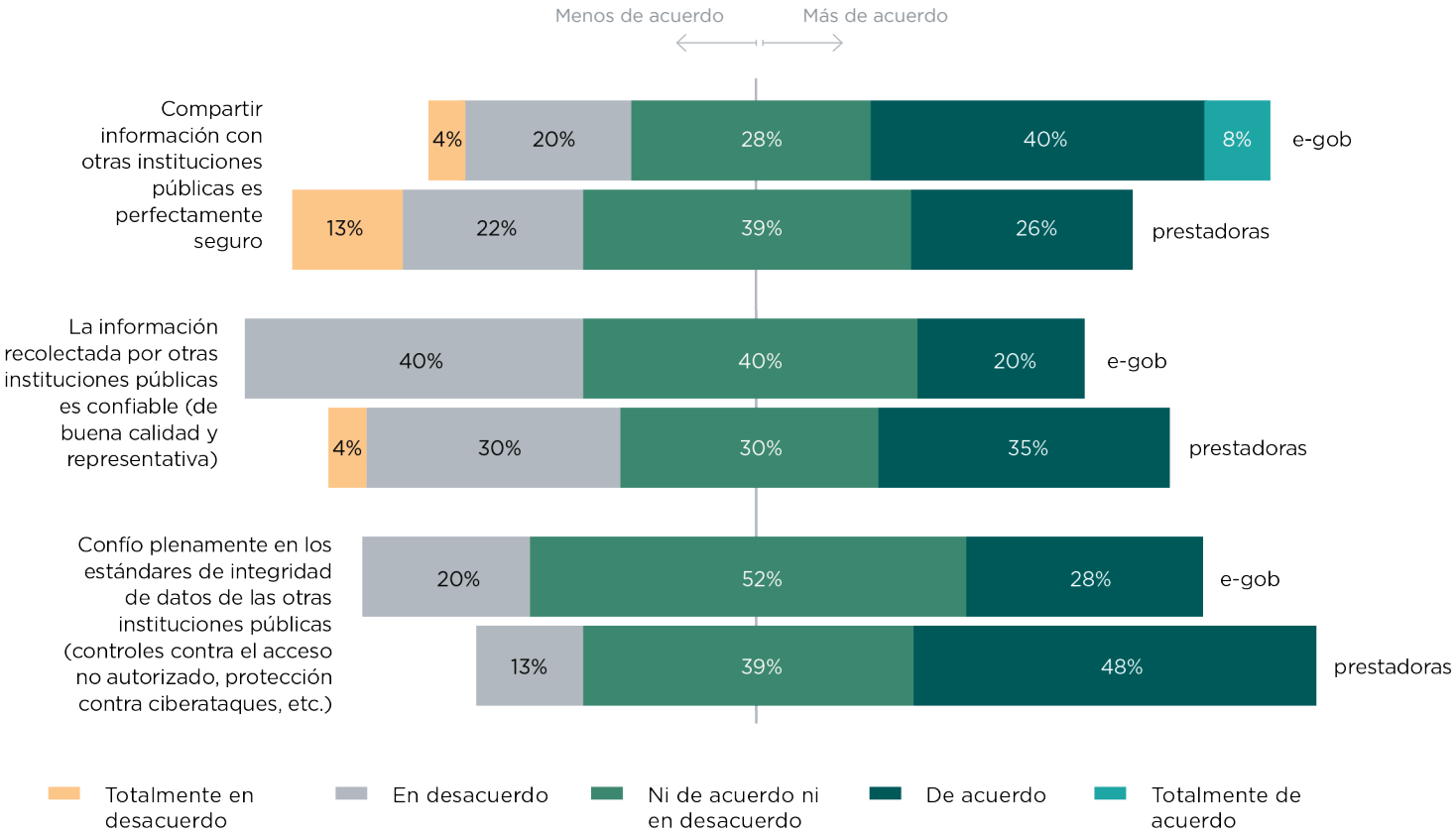
[15] En otros estados mexicanos (ejemplo: Jalisco, 2017) se ha eliminado la caducidad de las actas de nacimiento.

Varios factores inciden en la falta de colaboración. Por un lado, hay intereses arraigados, como los de los organismos de registro, que se benefician desde el punto de vista presupuestario al cobrar por las actas. Por otro, suele haber una percepción de que contar con información le da poder a una institución, y en muchos casos compartirla implicaría perder esta ventaja frente a otras instituciones (Gascó, 2011a; Kolekofski Jr. y Heminger, 2003). Al mismo tiempo, algunos directores de gobierno electrónico y directivos de instituciones prestadoras tienen dudas sobre la seguridad de intercambiar con, y usar datos de, otras instituciones (véase el gráfico 1.28).

En el capítulo 3 se explora cómo algunos países exitosos lograron hacer frente a esta cultura organizacional de silos para fomentar la cooperación entre instituciones y mejorar los servicios al ciudadano.

Gráfico 1.28

Percepción de los datos de otras instituciones públicas y su seguridad (según directores de gobierno electrónico y directivos de instituciones prestadoras)



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

Recuadro 1.8

Jamaica: cómo facilitar la coordinación y simplificar trámites a través de un mejor sistema de identidad

Actualmente, Jamaica no tiene ningún documento de identidad que sea universal y confiable, lo cual ha llevado a una proliferación de documentos funcionales de identidad emitidos por varias entidades públicas, con diferentes niveles de seguridad y cobertura. Una auditoría reciente reveló que en más del 1% de los registros principales, el Número de Registro Tributario (*Tax Registration Number*), estaba potencialmente duplicado (lo que sugería que algunas personas habían asumido múltiples identidades para fines de evasión de impuestos). Por otra parte, ningún documento actual contiene información digital, lo cual obliga a que todo proceso de verificación de identidad sea manual. Por último, no hay interconectividad entre las diferentes bases de datos que almacenan información sobre los distintos documentos de identidad.

Esta situación ha causado que tanto instituciones públicas como empresas privadas pidan múltiples pruebas de identidad para realizar transacciones, obligando a los ciudadanos a realizar trámites ante las instituciones emisoras de los documentos funcionales antes de poder hacer los trámites que desean. Por ejemplo, para solicitar un pasaporte, se piden hasta tres pruebas de identidad: una partida de nacimiento, un pase de conducir, y una tarjeta electoral, además de una fotografía que haya sido certificada por un juez de paz. La solicitud de múltiples pruebas de identidad también impone costos para las instituciones públicas que prestan trámites asociados a servicios de gran alcance. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Seguros (*National Insurance Scheme*) emplea 42 personas dedicadas principalmente a la revisión de pruebas de identidad y elegibilidad y el ingreso manual de información de solicitantes en sus bases de datos.

Para remediar la fragmentación en los documentos de identidad, aumentar la seguridad, y agilizar las transacciones públicas y privadas que requieren la verificación de la identidad, Jamaica está embarcado en una transición hacia un sistema basado en un documento único de identidad, universal y dotado con información biométrica de sus portadores. Esta transición y el mantenimiento del nuevo documento y el nuevo Sistema Nacional de Identidad serán gestionados por una nueva institución, la Autoridad Nacional de Identidad y Registro (NIDS, por sus siglas en inglés). Asimismo, el gobierno digitalizará todo el acervo de actas de registro civil y capacitará a entidades del sector público y del sector privado –en particular bancos– en cómo usar el NIDS para sus procesos de verificación de identidad.

Se espera que con esta transformación se aumente la integridad de la identidad, se disminuyan los costos transaccionales asumidos por los ciudadanos al hacer trámites, y se reduzcan también los costos operacionales de las entidades públicas y privadas que deben verificar la identidad para prestar servicios. Además, el nuevo documento único de identidad se volverá la columna vertebral del ecosistema de servicios digitales, permitiendo que las instituciones públicas presten servicios en línea, al contar con un sistema robusto de verificación digital e interoperabilidad que facilita el intercambio de datos entre instituciones públicas para simplificar los procesos que deben llevar adelante los ciudadanos.

La creación del NIDS está apoyada por un préstamo con el BID: “Implementación del Sistema Nacional de Identidad para el Crecimiento Económico – JA-L1072”.

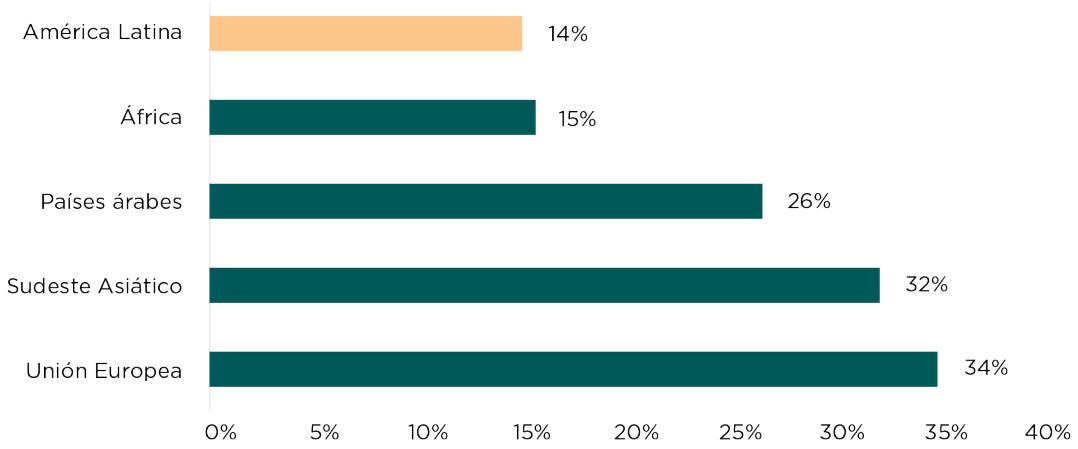
Fuente:
BID (2017b).

Altos niveles de desconfianza

Dos características sociales endémicas de la región –los altos niveles de desconfianza (véase el gráfico 1.29) y una gran fe en las reglas (gráfico 1.30)– se combinan para agravar la dificultad de los trámites. Al creer que los derechos y obligaciones son susceptibles al abuso de parte de los ciudadanos, las empresas y hasta los funcionarios de atención al público, y que la imposición de reglas y requisitos pueden mitigar el riesgo, los directivos públicos terminan complejizando los trámites más de lo necesario. Y es más: por la misma desconfianza, los ciudadanos lo terminan aceptando así. Esta sección se dedica a desentrañar las diferentes partes de este equilibrio infortunado.

La alta desconfianza lleva al Estado a priorizar la protección contra abusos por encima de la experiencia ciudadana.

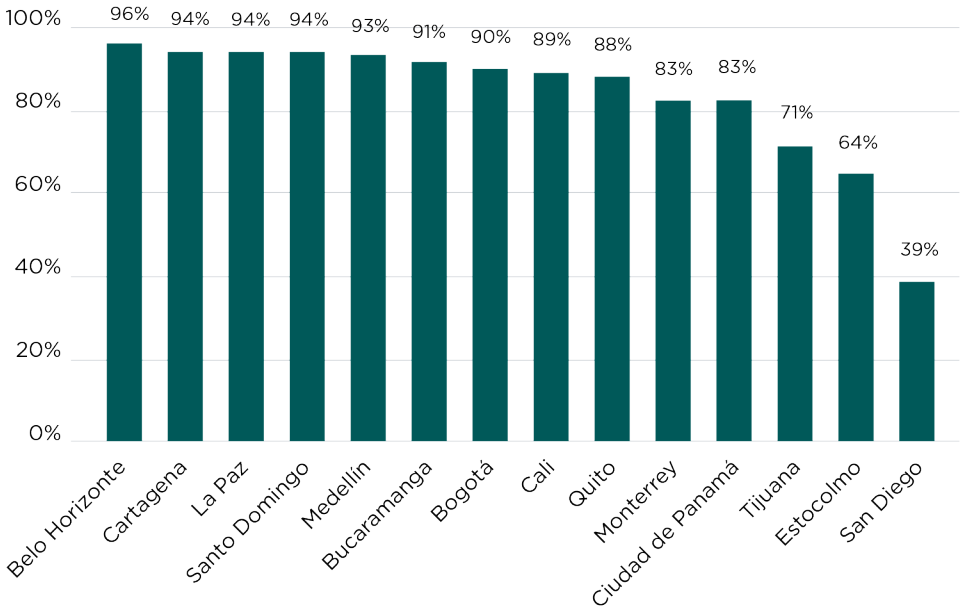
Gráfico 1.29
América Latina es la región más desconfiada del mundo
(Porcentaje de personas que reportó confiar en los demás)



Fuente:
Adaptación propia de O'Donnell (2017), basado en datos de Eurobarómetro (2014); Asiabarometer (2012); Arabarometer (2010-2011); Latinobarómetro (2017); Afrobarometer (2011-12).

descargar datos

Gráfico 1.30
Los latinoamericanos tienen una gran fe en las reglas
(Porcentaje de personas que reportó que las palabras "norma" o "regla" le generan un sentimiento muy positivo o positivo)



descargar datos

Fuente:
Murraín (2015).

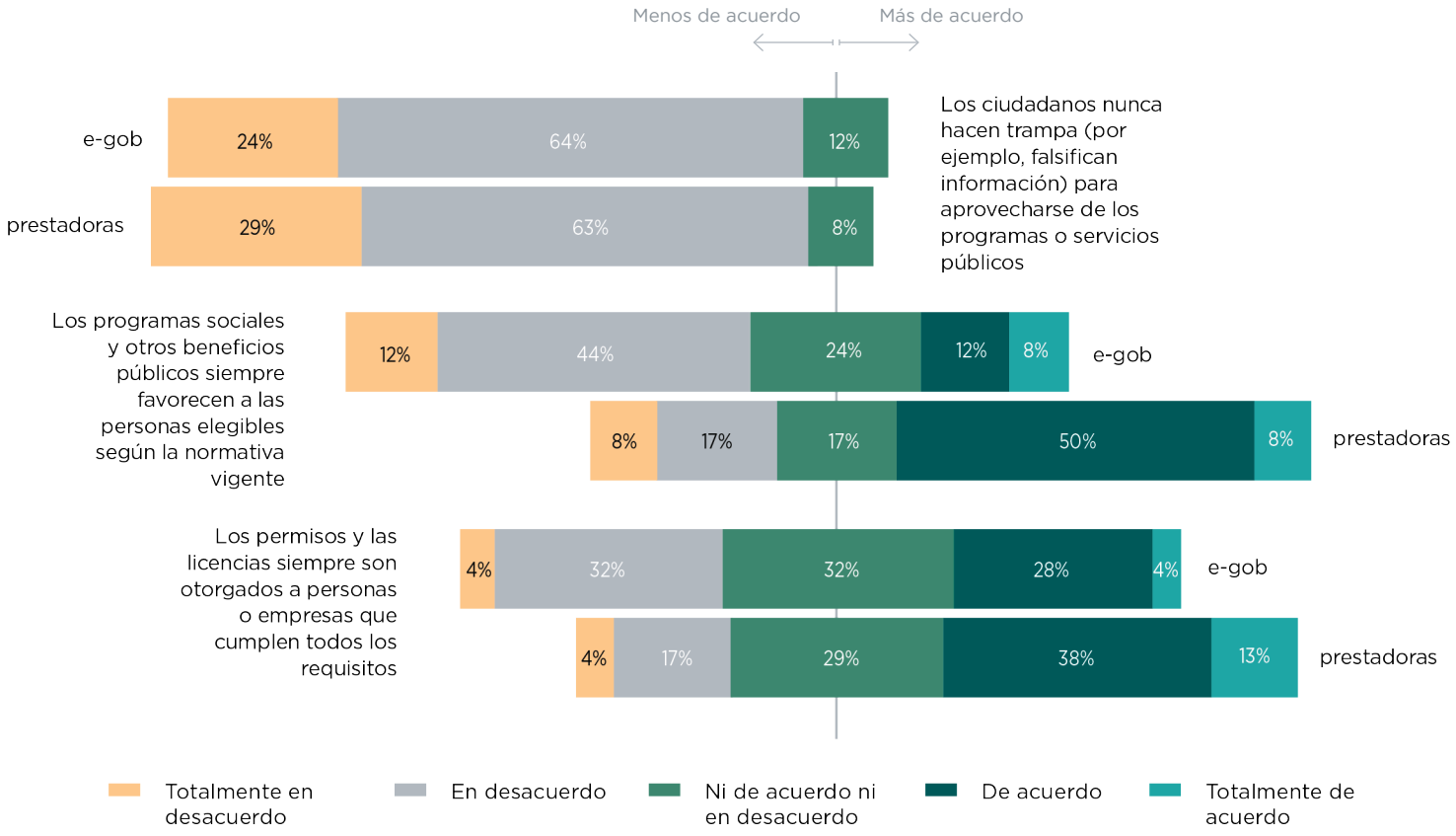
El Estado desconfía del ciudadano, e impone requisitos para protegerse

En muchos países de la región, los líderes dentro del gobierno creen que las personas que aplican a servicios o programas tratan de abusar del sistema y obtener beneficios indebidamente. Como consecuencia de este riesgo de abuso, se crea una justificación para imponer mayores barreras y solicitar más requisitos, para asegurarse que los ciudadanos que los reciben sean los indicados y que no se gasten recursos públicos en ciudadanos que no son elegibles. Esta desconfianza puede aplicar a pocas personas, pero si el gobierno diseña controles sobre sus programas para protegerlos de los casos más extremos, los termina aplicando a todos los ciudadanos.

Según una encuesta a directivos de agencias de gobierno electrónico, registros civiles y autoridades tributarias, hay una sospecha generalizada de que los ciudadanos tratan de acceder a servicios indebidamente al menos parte del tiempo (BID, 2017a).[16] El 90% de los encuestados tiene esta opinión, la cual es compartida entre representantes de los tres tipos de instituciones, sin mayor variación entre ellos (gráfico 1.31). En general, perciben un mayor grado de vulnerabilidad en el caso de los programas sociales que en el de los permisos y licencias.

Gráfico 1.31

Los directivos creen que los ciudadanos hacen trampa, y que los programas públicos son vulnerables



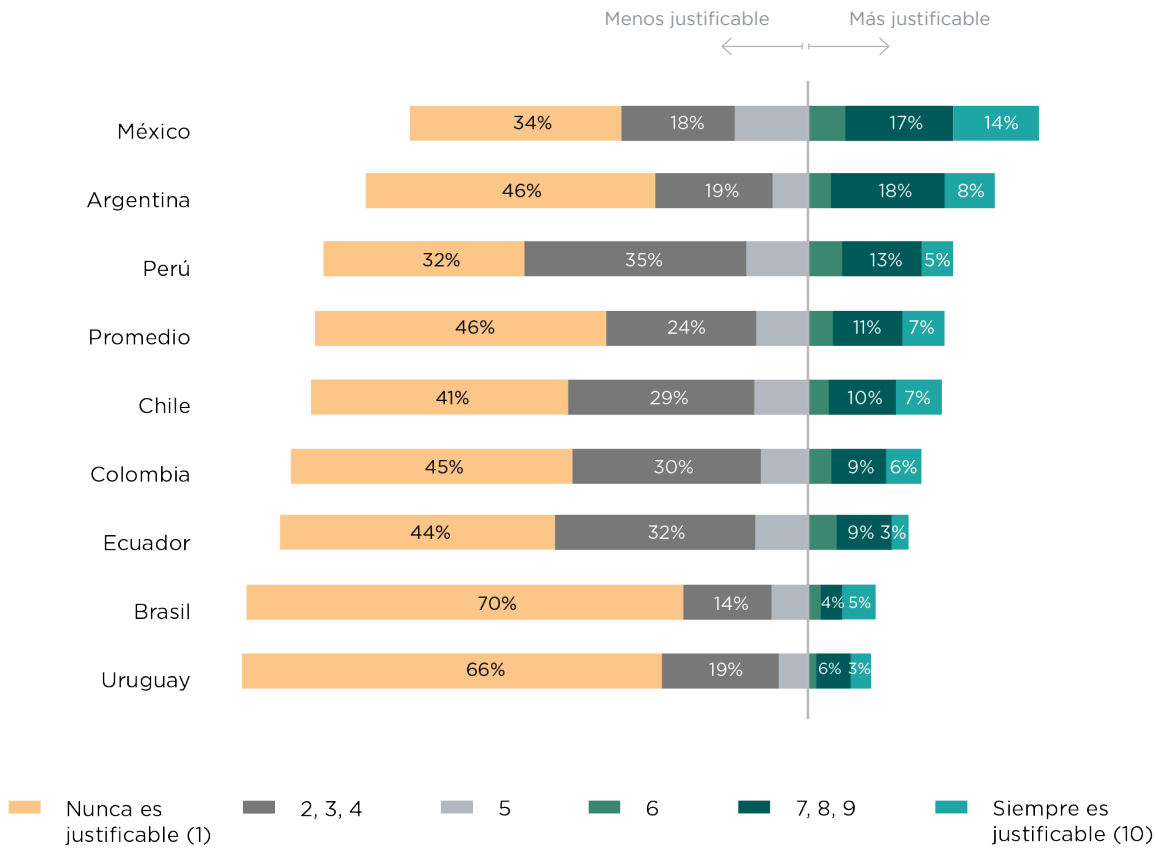
Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

[16] Se recibieron respuestas de 25 agencias de gobierno electrónico o autoridades equivalentes, 14 registros civiles y 10 instituciones tributarias.

Estas creencias de los directivos públicos con respecto a la inclinación de los ciudadanos a hacer trampa coinciden con las creencias de un segmento considerable de la población. Al preguntarles a los ciudadanos de nueve países de la región si consideraban justificable reclamar servicios del gobierno a los cuales no tienen derecho, el 7% respondió que siempre es justificable, y un 22% lo consideró justificable en alguna medida (gráfico 1.32). Sin embargo, en todos los países, la proporción de individuos que considera justificable hacer trampa es siempre la minoría.

Gráfico 1.32
¿Considera justificable reclamar servicios del gobierno a los cuales no tiene derecho?



descargar datos

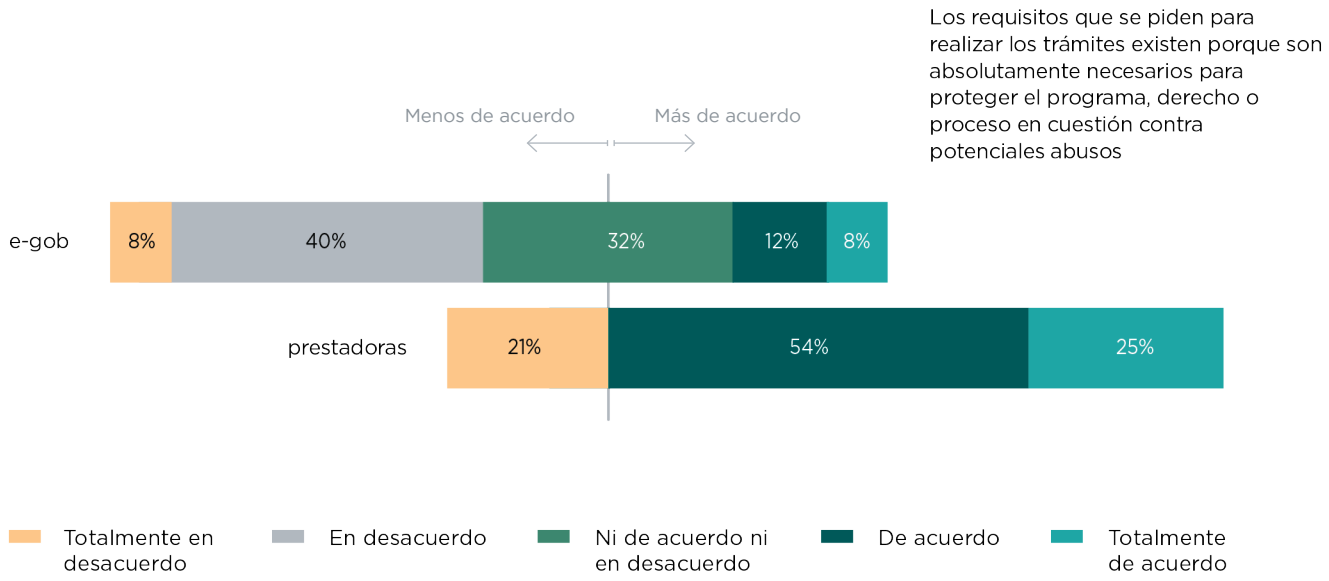
Fuente:
Encuesta Mundial de Valores (2014).

Nota:
Escala de 1 al 10 donde 1 es “nunca es justificable” y 10 es “siempre es justificable”.

En cuanto a la utilidad de los requisitos para proteger los programas públicos contra el fraude, hay una diferencia fuerte entre las instituciones prestadoras y las agencias de gobierno electrónico. Mientras que el 80% de los directivos de las instituciones prestadoras encuestadas creen que los requisitos son necesarios para proteger contra el fraude, solamente el 19% de los directores de gobierno electrónico comparte esa opinión. Esta diferencia puede deberse a que los directores de gobierno electrónico tienen conocimiento acerca de soluciones digitales que obvian la necesidad de contar con soportes físicos y a la vez ofrecen mayores niveles de seguridad (estas se tratan en el capítulo 2).

Gráfico 1.33

Percepción de los directivos con respecto a los requisitos de los trámites



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

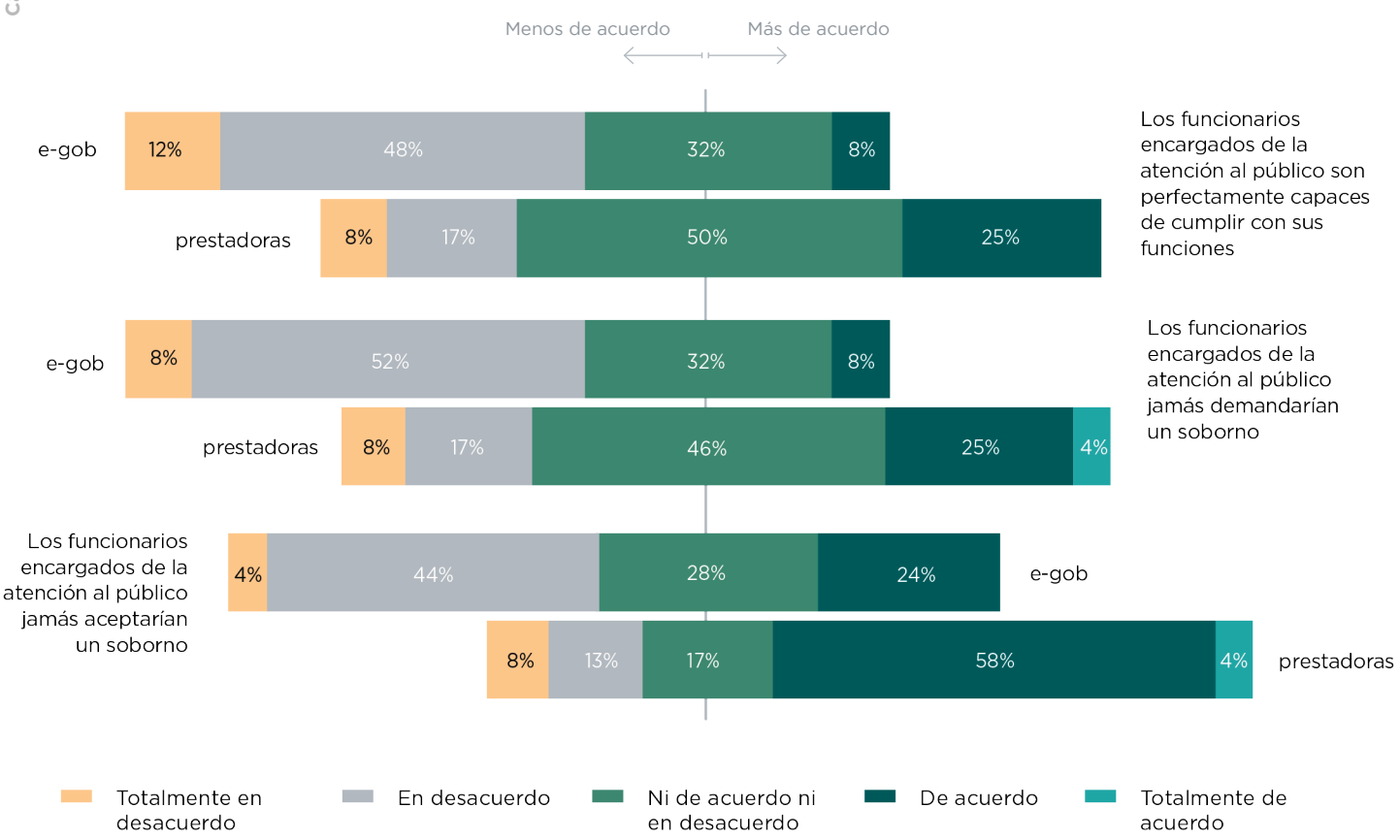
descargar datos

Los directivos desconfían de los funcionarios de ventanilla

El gobierno no solo desconfía de los ciudadanos: los directivos también desconfían de los funcionarios de ventanilla encargados de la prestación de los trámites (quienes suelen ser seleccionados sin mayor exigencia de formación o especialización). El 43% de los directivos públicos encuestados cree que los funcionarios de ventanilla son susceptibles a la corrupción, según datos de la encuesta BID-GEALC 2017 (véase el gráfico 1.34). Hay diferencias importantes entre instituciones: mientras que el 59% de los directores de gobierno electrónico manifestó creer que los funcionarios encargados de la atención al público son susceptibles de demandar o aceptar un soborno durante el desempeño de sus funciones, solamente el 24% de los directivos del registro civil y de las autoridades tributarias comparte esa opinión. Además, de acuerdo con la encuesta, hay cierta duda (más entre directores de gobierno electrónico que entre directivos de registro e impuestos) sobre la capacidad de los funcionarios de línea de cumplir sus tareas.

El 43% de los directivos públicos encuestados cree que los funcionarios de ventanilla son susceptibles a la corrupción.

Gráfico 1.34
Desconfianza en los funcionarios de ventanilla



descargar datos

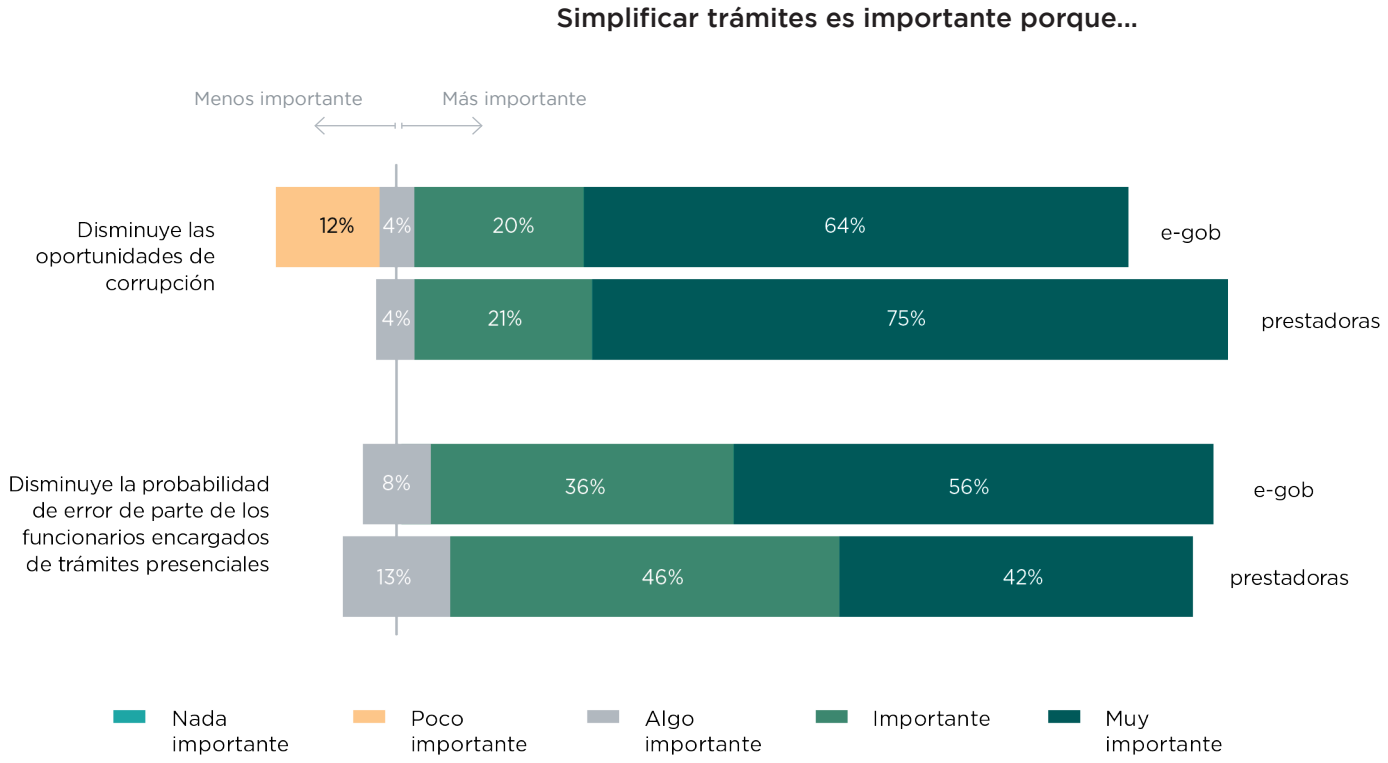
Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

En este caso, la falta de confianza sería una justificación por varias rigideces, incluyendo los límites que los directivos de las instituciones imponen al poder de decisión y a la autoridad que tienen los funcionarios de ventanilla. Esto explicaría, en parte, la gran cantidad de instrucciones, procedimientos y requisitos que deben seguir los funcionarios de ventanilla cuando están atendiendo a los ciudadanos, así como la necesidad de varias instancias de revisión para los trámites. La consecuencia negativa principal de esta rigidez para el ciudadano sería el alargamiento de los tiempos que pasan en ventanilla, y en particular, esperando por una resolución. Kauffman (1977) argumenta que, si hubiera mayor confianza hacia los funcionarios públicos, el gobierno se sentiría menos inclinado a limitar la discreción a través de indicaciones y prescripciones exageradamente detalladas, y que a su vez mucha de la carga burocrática podría evitarse si el gobierno estuviera dispuesto a reducir los controles impuestos sobre los funcionarios públicos.

Los directivos encuestados tienden a creer que la simplificación sería una medida efectiva para superar los déficits tanto de capacidad como de integridad (gráfico 1.35).

Gráfico 1.35

El potencial de la simplificación para remediar brechas de integridad y capacidad



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

Confianza entre ciudadanos y la paradoja de la alta satisfacción

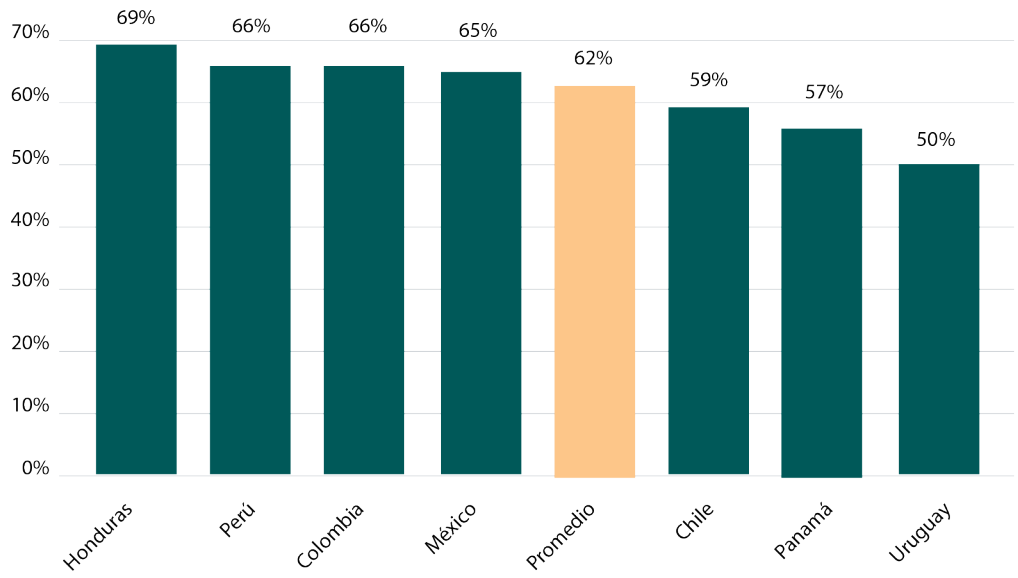
Ante las dificultades con los trámites señaladas anteriormente, relacionadas con los tiempos extensos, las múltiples interacciones, la corrupción y la exclusión social, se esperaría ver una escasa satisfacción con los trámites. Sin embargo, se observa lo contrario: hasta las personas con los trámites más difíciles reportan estar satisfechas (incluyendo el 38% de las personas que tuvieron siete o más interacciones en su último trámite, al igual que el 42% de las personas que se demoraron 10 horas o más) (Latinobarómetro, 2017). Esta aparente paradoja de la alta satisfacción, o aceptación de los altos costos de acceso, se puede deber a una desconfianza de las personas en los demás ciudadanos. En sociedades donde el nivel de confianza en los demás es bajo, las personas se sienten más vulnerables a las violaciones de sus derechos por parte de otros ciudadanos, lo que los lleva a estar de acuerdo con que el gobierno pida muchos requisitos y haga que los trámites sean difíciles. Keefer et al. (2017) encuentran evidencia que apunta en esta dirección: el 62% de las personas de siete países de la región cree que es necesario que el gobierno imponga altas barreras para impedir el fraude en el acceso a los servicios.

El 62% de los ciudadanos de la región cree que es necesario que el gobierno imponga altas barreras para impedir el fraude en el acceso a servicios.

Gráfico 1.36

Los ciudadanos creen que las barreras al acceso son necesarias

(Porcentaje de personas que creen que es necesario que el gobierno haga que los servicios sean de difícil acceso para evitar fraude)



descargar datos

Fuente:
Keefer et al. (2017).

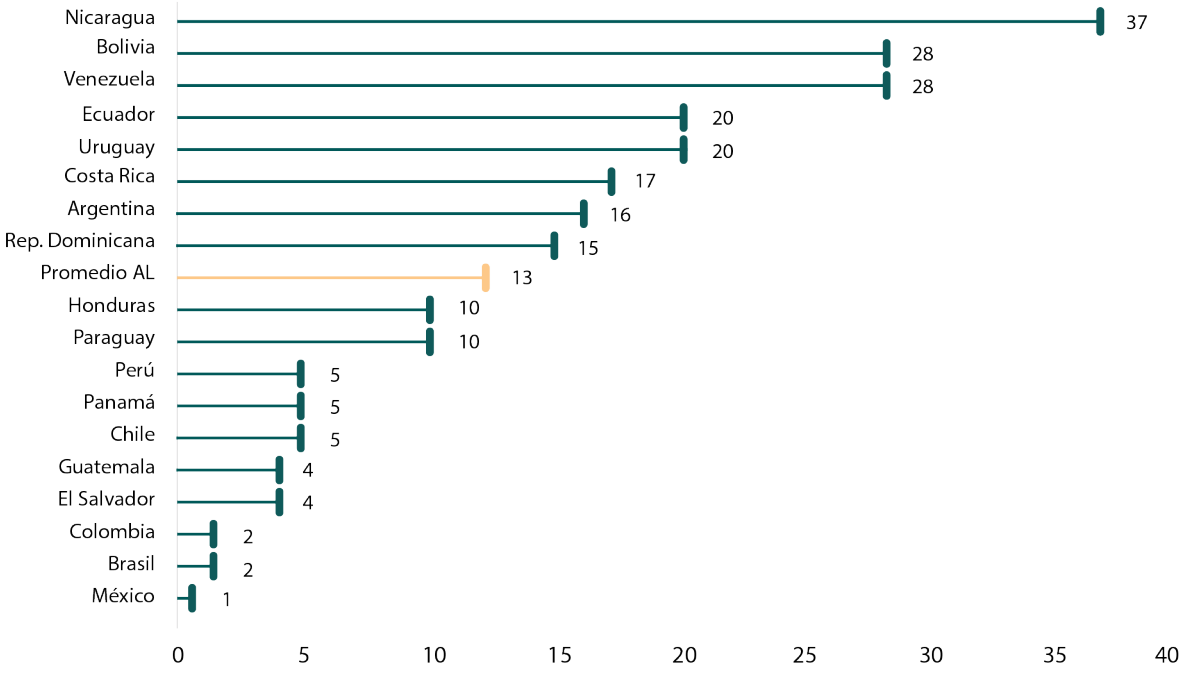
Nota:
La pregunta completa fue: "¿Cree usted que es necesario que algunos trámites sean complicados para asegurar que nadie reciba beneficios que no le corresponden?"

Las personas pueden pensar que las barreras al acceso son una buena medida de protección porque en todos los países de la región confían más en el gobierno que en los demás ciudadanos, según datos de Latinobarómetro (2017) (véase el gráfico 1.37). Esta diferencia, a su vez, podría deberse a la actitud positiva hacia las normas (citada arriba), en el sentido de que se cree que las reglas que imponen las instituciones gubernamentales mitigan el mal comportamiento que tienen los ciudadanos. Por lo tanto, la satisfacción ciudadana no estaría tan afectada por una experiencia difícil si los individuos creen que la dificultad forma parte de la protección de sus derechos. Como consecuencia, la demanda popular de esfuerzos de simplificación estaría limitada, ya que al menos un conjunto de ciudadanos percibe la dificultad como una ventaja y no una desventaja.

Gráfico 1.37

En todos los países la gente confía más en el gobierno que en los otros ciudadanos

(Diferencia entre porcentaje de personas que confía en el gobierno y el porcentaje de personas que confía en los demás, en puntos porcentuales)



Fuente:

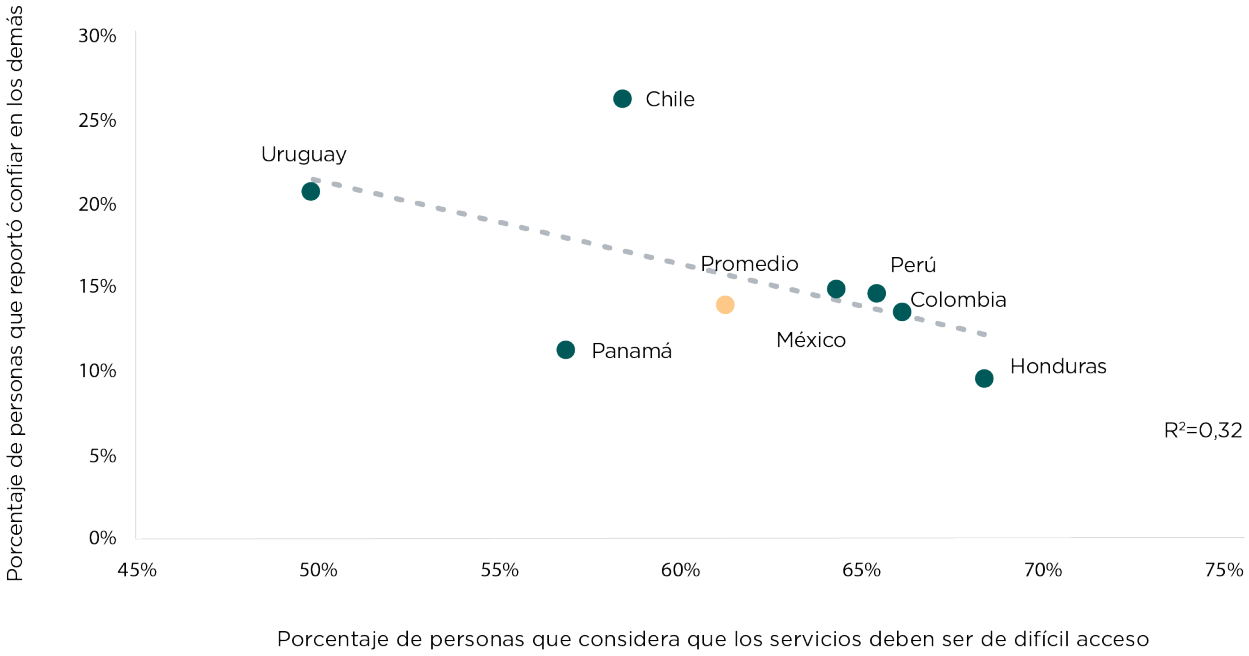
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Los gráficos 1.38 y 1.39 muestran una fuerte correlación entre la confianza interpersonal y la necesidad percibida de que haya altas barreras de acceso, por un lado, y la necesidad percibida de que se impongan altas barreras al acceso y la dificultad de los trámites, por otro. La combinación de estas correlaciones sugiere que, en efecto, hay una conexión entre la desconfianza interpersonal y la dificultad de los trámites (gráfico 1.40). De todas maneras, es necesario resaltar que estas son apenas correlaciones y que no se ha probado una relación causal.

Gráfico 1.38

Confianza interpersonal y necesidad percibida de que se impongan altas barreras para el acceso a los trámites

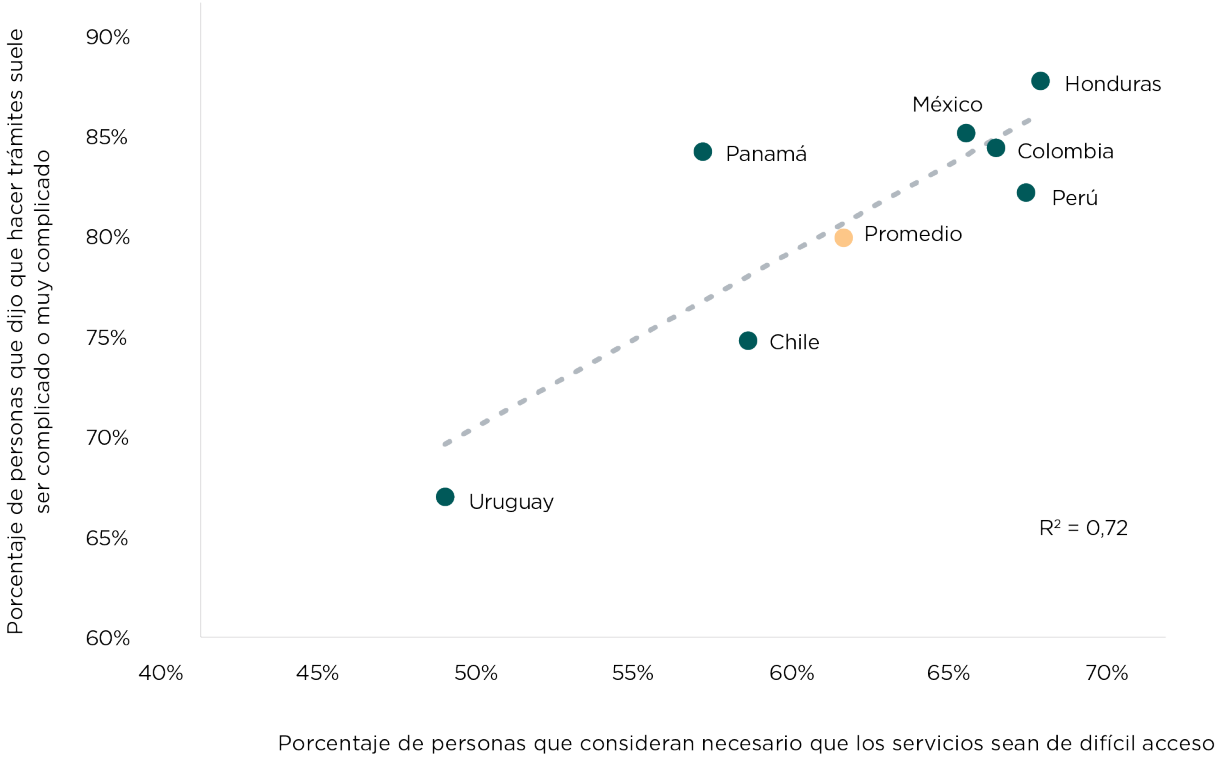


descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017) y Keefer et al. (2017).

Gráfico 1.39

Trámites percibidos como difíciles vs. necesidad de tener trámites difíciles



Fuente:
Elaboración propia sobre la base de Keefer et al. (2017).

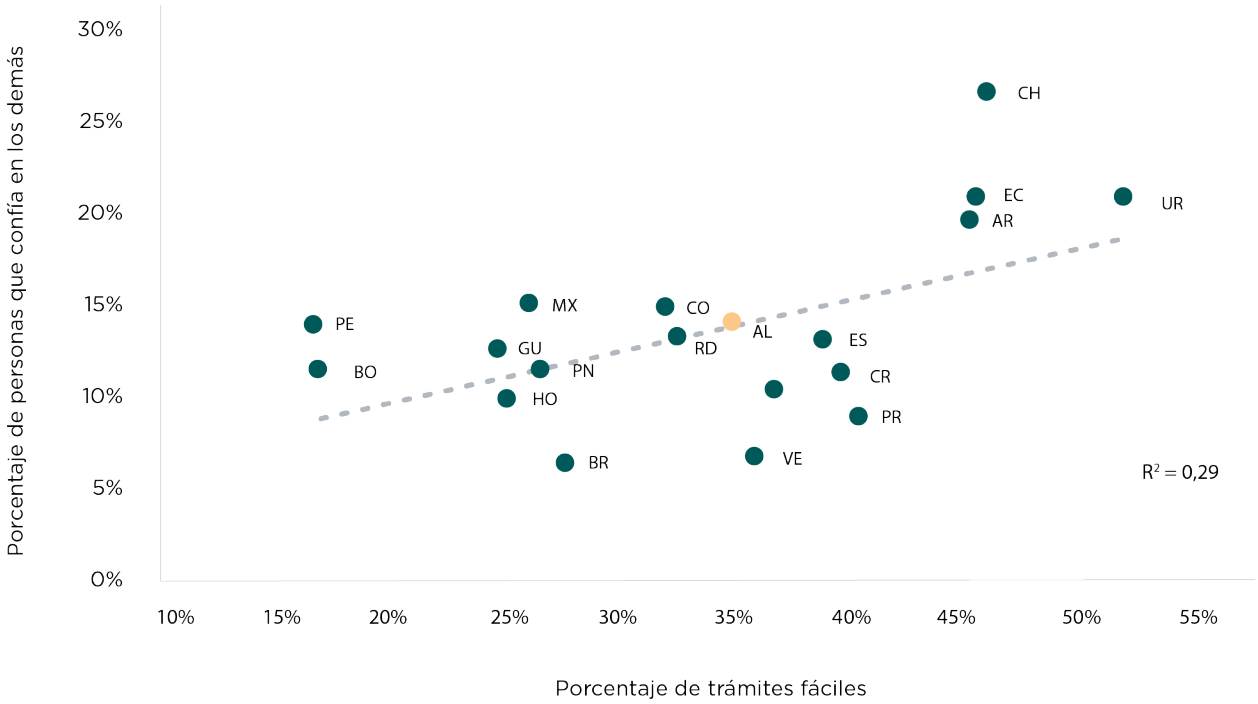
descargar datos

Nota:
La pregunta para el eje Y fue: "Según su experiencia, ¿diría que hacer un trámite en las oficinas públicas suele ser (complicado/muy complicado)?"

Parte de esta relación entre confianza y dificultad fue empíricamente comprobada por Aghion et al. (2010), quienes evaluaron la relación entre la carga regulatoria para abrir una empresa y la confianza social, para una muestra de 57 países. Los autores observaron que en los países donde el nivel de desconfianza de la sociedad es mayor, las barreras regulatorias a la entrada de nuevas empresas son también superiores. Después de controlar por factores como ingreso, educación, etnia y democracia, concluyeron que la desconfianza social explica alrededor de un tercio de la variación en la carga regulatoria para nuevas empresas entre países.

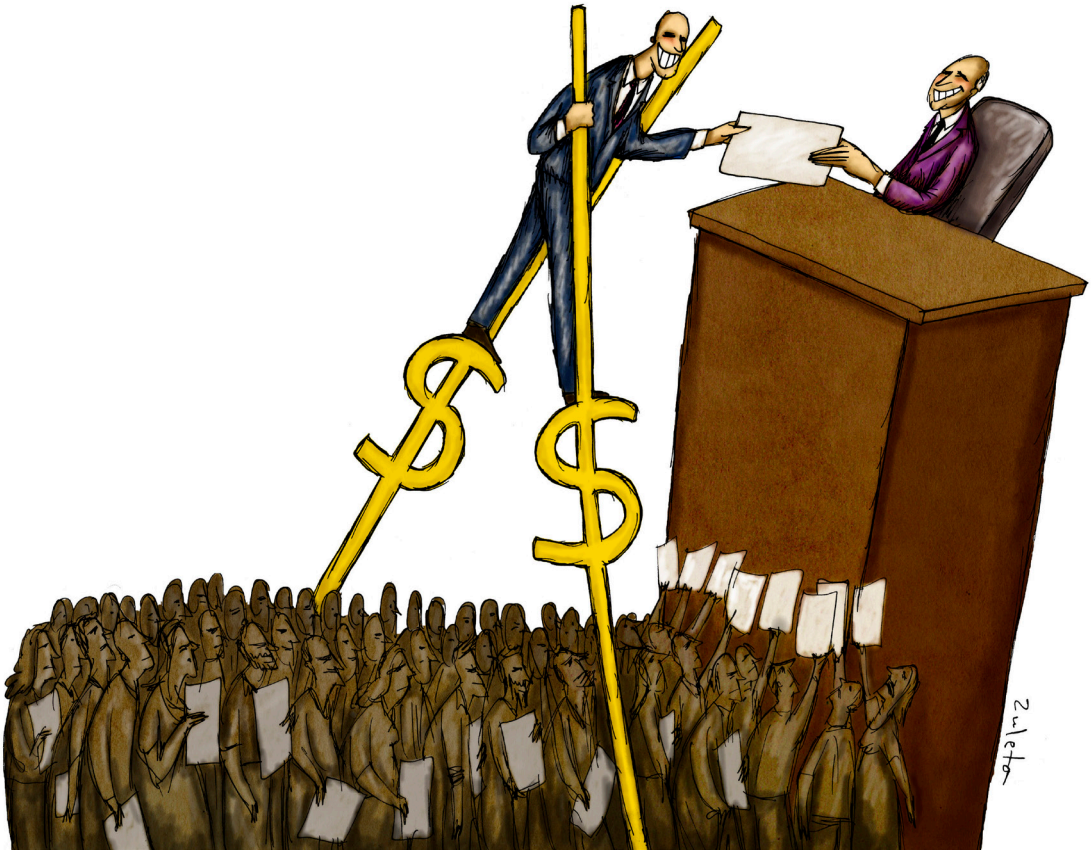
Gráfico 1.40

Confianza y facilidad de los trámites



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).



Título: Corrupción burocrática
Autor: Raul Fernando Zuleta
País: Colombia

CAPÍTULO

2

EL POTENCIAL (DESAPROVECHADO) DEL GOBIERNO DIGITAL PARA LA PRESTACIÓN DE TRÁMITES

AUTORES

Benjamin Roseth
Angela Reyes
Miguel Porrúa
Harold Villalba
Norma Peña
Sebastián Acevedo

RESUMEN DEL CAPÍTULO

El uso del canal digital puede ayudar a solucionar varios de los problemas con los trámites: en general, son más rápidos, son más baratos de prestar y son menos vulnerables a la corrupción. Sin embargo, el uso del canal digital aún es incipiente en la región: solamente el 7% de las personas realizó su último trámite al menos parcialmente en línea, y un 4% efectuó su último trámite en línea de principio a fin. ¿Qué explica el uso tan escaso de trámites digitales? En este capítulo se analizan cuatro posibles explicaciones:

1. **Baja disponibilidad:** solamente tres de 25 países de la región tienen más del 50% de los trámites disponibles para empezar en línea, y muchos carecen de herramientas básicas que facilitan la digitalización de trámites, como la interoperabilidad y firma digital.
2. **Brechas de capacidad:** muchos ciudadanos no pueden acceder a los trámites que están disponibles, debido a la falta de identidad legal, de conectividad a banda ancha, de bancarización (acceso a tarjeta de débito o crédito, necesario para realizar pagos por trámites en línea), y de alfabetización digital.
3. **Malas experiencias en línea:** aunque haya trámites en línea, y aunque las personas puedan acceder a ellos, están mal diseñados y llevan a malas experiencias.
4. **Preferencias:** muchas personas prefieren el canal presencial, en parte por los tres impedimentos anteriores y en parte por el deseo de contacto humano.

ÍNDICE DEL CAPÍTULO 2

99 SECCIÓN I
El potencial del trámite digital

108 SECCIÓN II
El incipiente, y desigual, uso de trámites digitales

114 SECCIÓN III
Factores que explican el uso escaso de los trámites digitales

SECCIÓN I
El potencial del trámite digital

RESUMEN DE LA SECCIÓN

En el capítulo anterior se señaló que hay trámites que no necesariamente tienen que existir: a través de una mejor coordinación interinstitucional y esfuerzos de mejora regulatoria, entre otras soluciones, algunos pueden suprimirse. Sin embargo, para aquellos trámites que son indispensables, el canal digital ofrece soluciones a los problemas que existen en el caso de los trámites presenciales: son más rápidos, son más baratos de prestar, y limitan las oportunidades de corrupción.

Los trámites digitales son más rápidos

El principal beneficio de la digitalización de trámites es el ahorro de tiempo para los ciudadanos. Los trámites completamente digitales –los que no requieren ninguna interacción física– que están funcionando actualmente en América Latina y el Caribe (ALC) se demoran en promedio un 74% menos que los trámites presenciales (según resultados de una regresión que controla por el tipo de trámite, el país y características individuales).[1] Esta diferencia es fundamental porque, como observa Pareja (2016), el tiempo es el atributo de un trámite más importante para los ciudadanos.[2] Una encuesta ciudadana realizada por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano de Colombia (2015) encontró lo mismo: en todas las 11 ciudades donde se aplica la encuesta, la "rapidez en la atención" fue el aspecto del servicio más destacable para los ciudadanos.

Los tiempos más expeditos de los trámites digitales llevan a una mayor satisfacción de los ciudadanos.

La diferencia entre la rapidez de los trámites digitales y presenciales (el 74%) debería considerarse simplemente un punto de inicio para la región: como se discutirá en la siguiente sección, los trámites digitales que actualmente se prestan sufren de problemas en su diseño y funcionamiento, lo cual resulta en tiempos exagerados de realización. Con diseños más amigables y páginas más funcionales, complementados por una racionalización de los requisitos exigidos, estos tiempos serían menores y habría una diferencia más marcada entre el canal digital y el presencial.

Los tiempos más expeditos de los trámites digitales llevan a una mayor satisfacción de los ciudadanos. Un ejercicio de regresión[3] que apuntó a identificar los factores determinantes de la satisfacción encontró que el tiempo es el principal factor: en promedio, un aumento de un 1% en el tiempo está asociado a una disminución de 0,11 puntos porcentuales en la probabilidad de estar satisfecho con el trámite. No hay ningún efecto estadísticamente significativo del canal del trámite sobre la probabilidad de estar satisfecho: todo el beneficio del canal digital en términos de satisfacción se deriva del ahorro de tiempo.

[1] Elaboración propia. El anexo estadístico incluye las ecuaciones utilizadas y una tabla de resultados.

[2] En cinco de los seis países estudiados, el tiempo fue el atributo más importante según los ciudadanos encuestados. En el sexto país, donde el tiempo no se consignó como el atributo principal, fue el segundo atributo más importante ("diligencia" fue el primero).

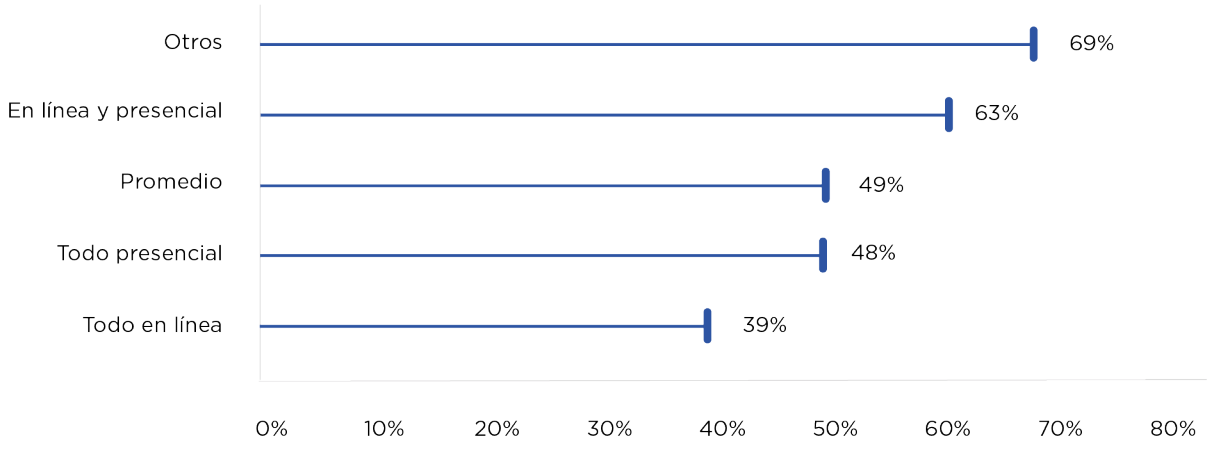
[3] Ídem nota al pie 1.

Un beneficio relacionado es que los trámites digitales típicamente requieren menos interacciones con las instituciones prestadoras. El gráfico 2.1 presenta la proporción de trámites hechos a través de diferentes canales que requieren múltiples interacciones. Aquí se demuestra que mientras que casi dos tercios de los trámites presenciales requieren dos o más interacciones, poco más de un tercio de los trámites hechos completamente en la computadora imponen la misma carga. Esto puede deberse a la práctica común de hacer una reingeniería de procesos como parte de la digitalización de un trámite, lo cual conduce a un proceso más expedito.

La combinación de reducir tiempo e interacciones lleva a que el costo total de hacer trámites, incluyendo el costo relacionado con el tiempo y los costos directos, como de transporte, sea mucho más bajo para el canal digital frente al presencial. En este sentido, un estudio de la OCDE (2016) que empleó el Modelo de Costeo Estándar estimó que la digitalización de trámites para la apertura de empresas y permisos de construcción en los estados mexicanos de Jalisco y Colima podría reducir el costo de los trámites en un 66% y un 44%, respectivamente. Además de las reducciones en términos de tiempo y costos de desplazamiento y espera debido a la digitalización y automatización de procedimientos, se incluyen ahorros relacionados con la simplificación de los requisitos que se realizaría en el proceso de digitalización.

Gráfico 2.1

Porcentaje de trámites resueltos en dos o más interacciones, por canal



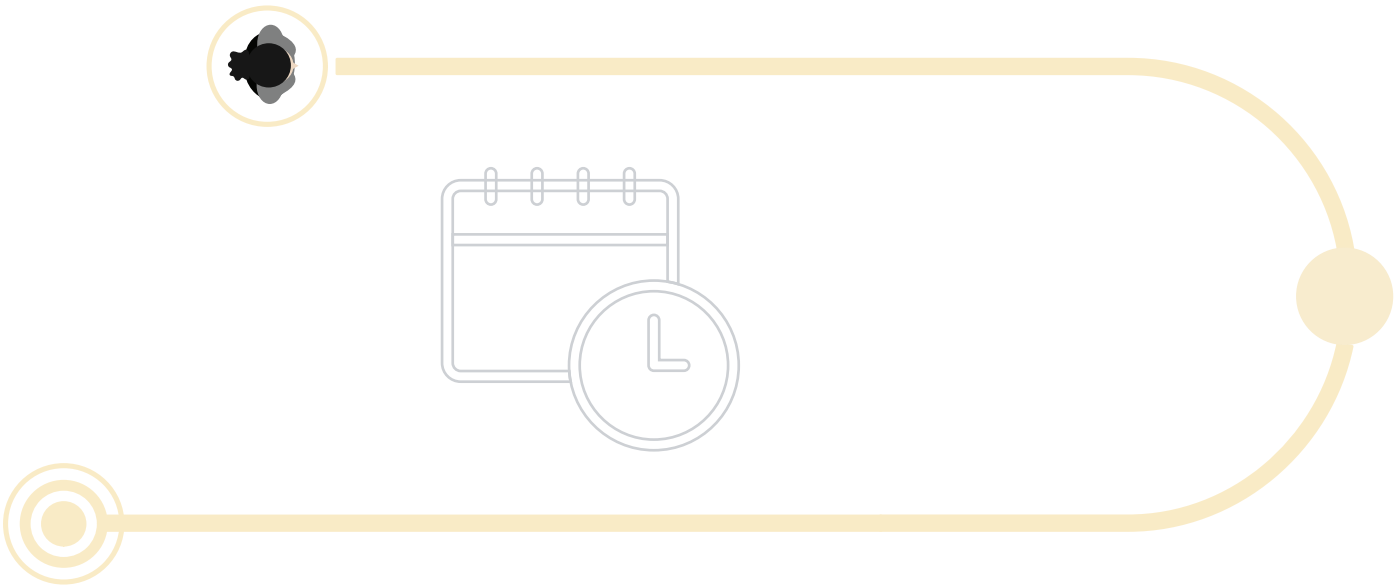
Fuente:

Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Por su parte, el gobierno de Colombia efectuó un estudio que combinó los tiempos enfrentados por las personas y los costos de la agencia prestadora (principalmente en tiempo del personal) para tener una medida del costo combinado de los trámites (MinTIC, 2014). De acuerdo con este estudio, que analizó nueve trámites de diferentes entidades públicas[4] de orden nacional y municipal, se observó que el trámite digital era entre un 53% y un 89% más barato que la versión presencial.

A pesar de los beneficios de los trámites completamente digitales citados, debe notarse que los trámites *parcialmente digitales* generan ahorros de tiempo mucho menos significativos (véase el anexo estadístico). Este hallazgo es relevante, dado que en la mayoría de los países de la región el número de trámites que se puede hacer en línea de principio a fin es pequeño en comparación con los trámites que se pueden comenzar en línea (véase la siguiente sección). Asimismo, resalta la necesidad de empujar los esfuerzos hacia una digitalización completa del trámite, lo cual depende en gran medida del grado de intercambio automático de información entre entidades públicas a través de la interoperabilidad. Como se demostrará más adelante, en muchos países la interoperabilidad aún es incipiente.



[4] Pago del impuesto predial de la Alcaldía de Medellín, inscripción y matrícula en el Servicio Nacional de Aprendizaje, pago del seguro social (entidades varias), apostillaje de documentos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitud de becas en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, registro sanitario del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, licencia de construcción de la Alcaldía de Bucaramanga, pago del impuesto sobre la renta en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, y creación de empresas en Confecámaras.

Los trámites digitales son más baratos de prestar

Además de los beneficios que brinda a los ciudadanos, el canal digital ofrece potenciales beneficios para el gobierno. En particular –cumplidos algunos supuestos, que se tratan más abajo– puede ser una gran fuente de ahorros. Como cita Pareja (2017), el costo operativo de prestación de un trámite digital oscila entre el 1,5% y el 5% de lo que cuesta prestar un trámite por el canal presencial. Teniendo en cuenta la gran magnitud de trámites que se hace, de acuerdo con los detalles del capítulo anterior (por ejemplo, más de cuatro por adulto por año en México), los ahorros agregados pueden ser significativos. Tomando el caso de México nuevamente, si los 400 millones de trámites federales y estatales que se efectúan al año se hicieran en línea (usando los costos unitarios del cuadro 2.1), se ahorrarían US$3.500 millones frente a lo que sería el costo de depender únicamente del canal presencial. Debe notarse que en estos cálculos y los descritos a continuación los costos considerados incluyen principalmente los asociados a la prestación directa (*front office*) y ponen menos énfasis en las funciones de apoyo y gestión (*back office*) que posibilitan la prestación.

Cuadro 2.1

Costo de prestar un trámite, por canal, países seleccionados (en dólares de EE.UU.)

Canal	Reino Unido	Noruega	Australia	México
Presencial	15,32	14,01	19,61	9,10
Telefónico	5,89	7,01	7,66	2,30
Digital	0,44	0,53	0,46	0,45

Fuente:
Pareja (2017), basado en Kernaghan (2012), Local Government Association (2014), Deloitte (2015), y Presidencia de la República de México (2014).

descargar datos

A pesar de usar diferentes metodologías para calcular los costos unitarios, las mediciones citadas arriban a estimaciones parecidas. Por ejemplo, para los nueve trámites de las tres entidades que entraron en el costeo de México, se consideraron tres gastos principales para cada uno de los canales: los salarios de los funcionarios directamente involucrados en la prestación, considerando la proporción de su tiempo que dedican a la tarea; el gasto en recursos generales para posibilitar la prestación (agua y luz, entre otros), y el gasto en recursos tecnológicos (espacio en una nube, computadoras). En Reino Unido, el cálculo abarca también el costo total de los empleados que proveen el servicio de manera presencial, los costos de finca raíz o arrendamiento, equipos y gastos de tecnología y otros costos generales (*overhead*) asociados al canal.

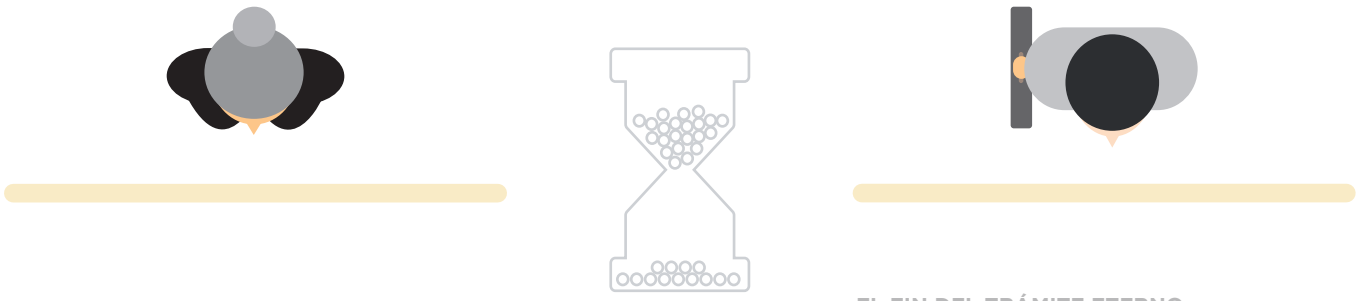
Algunos países han documentado el ahorro significativo que el uso del canal digital puede brindar, teniendo en cuenta el gran volumen de servicios que se prestan. En Reino Unido, el *Informe de Eficiencia Digital* (*Digital Efficiency Report)* estimó que a través de una transición hacia los servicios digitales podía ahorrársele al gobierno hasta US$2.510 millones (£ 1.800 millones) anuales principalmente a través de la disminución del tiempo de procesamiento de transacciones del personal; del espacio de oficinas y almacenamiento; de timbres postales, materiales de empaque y envíos; y de los costos de sistemas informáticos ad hoc (Government Digital Service, 2012). Por su parte, el gobierno de España estimó que un incremento de un 1% en el uso de servicios digitales resultaba en ahorros operativos de US$36,4 millones (€ 40 millones) (de la Nuez et al., 2015).

Si bien estos números son llamativos, por el gran ahorro potencial que parecen señalar, debe tomarse en cuenta que las ganancias, en su mayoría, no son inmediatas. Al contrario, es probable que la construcción inicial de la infraestructura necesaria para la prestación de trámites en línea cause un déficit mientras va en aumento la tasa de uso del canal digital. Los ahorros que perciba el gobierno probablemente sean de dos tipos: i) *ahorros marginales* percibidos a nivel unitario (porque el costo marginal de procesar, por ejemplo, una solicitud de un acta de nacimiento es menor en línea que por el canal presencial), y ii) *ahorros por cambios estructurales* percibidos cuando la distribución entre el canal digital y el canal presencial cambie lo suficiente como para ameritar que se dejen de financiar algunos componentes de la prestación presencial, como el alquiler y mantenimiento de puntos de atención o los recursos humanos dedicados a la atención en ventanilla.

El canal digital limita las oportunidades de corrupción

Al ofrecer un trámite en línea, se pueden eliminar varias oportunidades para la corrupción que existen en la prestación presencial, en particular la discrecionalidad que puede ejercer el funcionario público y la posibilidad de solicitar un soborno a cambio del acceso, el acceso expedito u otro trato preferencial. Un trámite digital es uniforme para todos los usuarios, basado en reglas, fácilmente rastreable, e impersonal. En algunos casos, el uso de tecnologías avanzadas como *blockchain* puede ayudar a mitigar el riesgo de la falsificación o modificación indebida de documentos importantes, como ha sido el objetivo de la República de Georgia con los registros de propiedad (véase el recuadro 2.1).

A nivel agregado, la implementación de servicios digitales puede reducir los niveles de corrupción en el país: así lo comprueban los estudios econométricos de Kim (2013) y Anderson (2009) que analizan estadísticas nacionales de niveles de gobierno electrónico y corrupción. Sin embargo, cabe destacar que poner transacciones en línea no resuelve del todo la posibilidad de corrupción. Un estudio de la India (Bhatia et al., 2009) encontró que poner algunas transacciones redujo en efecto la tasa de soborno del 30% a menos del 1% en algunos casos, pero en otros la reducción fue prácticamente nula, debido a fallas en el sistema informático que llevaron a que los ciudadanos buscaran a los funcionarios públicos en persona para sobornarlos para acelerar sus trámites.



Recuadro 2.1

Registro de tierras en *blockchain*: el caso de la República de Georgia

A finales de 2017, la República de Georgia estaba desarrollando un proyecto piloto para el registro de propiedades de tierras en *blockchain*. En el marco de su lucha contra la corrupción y su historia de amenazas bélicas con vecinos, los atributos de inmutabilidad, trazabilidad y transparencia que podrían ofrecer algunas tecnologías de *blockchain* resultaban especialmente valiosos para el país.

La Agencia Nacional de Registros Públicos, con el apoyo de la empresa de tecnologías de *blockchain* Bitfury, está poniendo a prueba un sistema dual: por un lado, los registros se almacenan en una red distribuida *privada* que administra el gobierno. Luego, un código criptográfico que representa cada registro de propiedad de la primera red es publicado en la red de *bitcoin*, que es *pública* y no puede ser controlada por el gobierno ni –dadas algunas condiciones– cualquier otro actor individual.[a] El rol de esta segunda red es dar fe sobre los registros del gobierno y dificultar sus alteraciones fraudulentas haciendo que cualquiera pueda chequear su validez en la red.

Aunque estos cambios afectan únicamente al *back-end* de la plataforma y no alteran el trámite que deben hacer los ciudadanos, una ventaja central del sistema podría ser la de aumentar la confianza en los registros, gracias a la dificultad para falsificarlos, su inmutabilidad en el *blockchain* y la posibilidad de trazar la historia de los registros y hacer auditorías.

Las tecnologías de *blockchain*, aunque buenas para chequear que los datos no sean corruptos luego de registrarse, no resuelven problemas centrales relacionados con la calidad de los registros, como la formalización de los derechos de propiedad, la calidad de los datos al momento de cargarlos y la existencia de mecanismos efectivos de actualización. Más bien, el registro digital, correcto y actualizado de los datos es una precondición central para implementar exitosamente un sistema de *blockchain* capaz de asegurar la integridad de la información y reducir riesgos de fraude (Graglia, 2017). Georgia ocupaba el tercer puesto en el *ranking* de calidad de la administración de tierras del *Doing Business Report* del Banco Mundial al momento de iniciar el proyecto, y contaba con un sistema digital centralizado, mapas digitales y un mecanismo de resolución de disputas de alta calidad.

Fuentes:

Pisa y Juden (2017), Graglia (2017) y Shin (2017).

[a] En esencia, los validadores de la red de bitcoin (también llamados mineros) deben mantenerse distribuidos para que los mecanismos de seguridad de la red se preserven. Si un actor fuera a agrupar más del 50% del poder de minado, podría impedir nuevos registros y revertir sus propios registros pasados.

Título: SOS Form
Autor: Maximiliano Falcone
País: Argentina

SECCIÓN II
El incipiente, y desigual, uso de trámites digitales

RESUMEN DE LA SECCIÓN

A pesar de su gran potencial para ahorrar tiempo, disminuir costos operacionales y limitar oportunidades de corrupción, el uso del canal digital aún es incipiente en la región: solamente el 7% de las personas realizó su último trámite al menos parcialmente en línea. Hay una correlación directa entre ingreso y uso del canal digital, y un mayor uso de los trámites digitales empresariales y de pagos. Las personas con un alto nivel de estudios y que usan Internet todos los días tienen una probabilidad mucho mayor de hacer un trámite en línea que un ciudadano promedio.

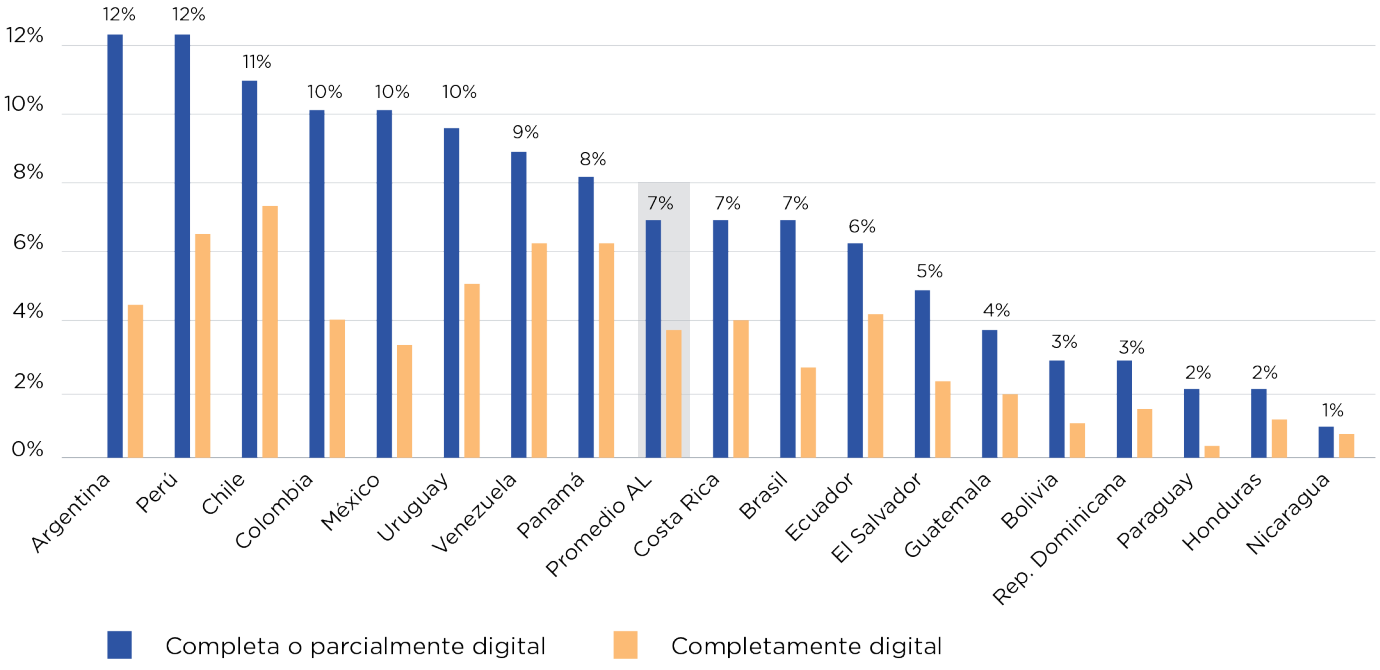
Muy pocos trámites se hacen en línea

Según la encuesta Latinobarómetro (2017)[5], solamente el 7,4% de los latinoamericanos hizo su último trámite –de cualquier tipo– al menos parcialmente en línea. Esto incluye a quienes tuvieron que combinar canales para hacer el trámite, por ejemplo, empezando el trámite en línea y luego yendo en persona a una oficina pública. Solamente el 3,7% hizo su último trámite completamente en línea, por la computadora o por el celular, sin acudir a la entidad pública por ningún otro canal. Estas cifras denotan una gran brecha con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde en 2016 el 36% –incluido el 25% de los individuos de bajos ingresos– realizó un trámite en línea en los últimos 12 meses (OCDE, 2017). ALC incluso está rezagada con respecto a la posición de los países de la OCDE en 2006, cuando el 12% de la población había hecho un trámite en línea en los últimos 12 meses.[6]

Como se puede apreciar en el gráfico 2.2, hay un alto rango de uso del canal digital en los países de la región. El gráfico mide el porcentaje de personas que, para el último trámite que hicieron, usaron el canal digital para hacer alguna parte del trámite o para hacer el trámite completo. Los países con mayor uso del canal digital son Argentina, Perú y Chile, mientras que países como Paraguay, Honduras y Nicaragua tienen un avance menor en esta área.

Gráfico 2.2

Uso de canales digitales para hacer trámites
(porcentaje de personas que hicieron su último trámite en línea)



Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

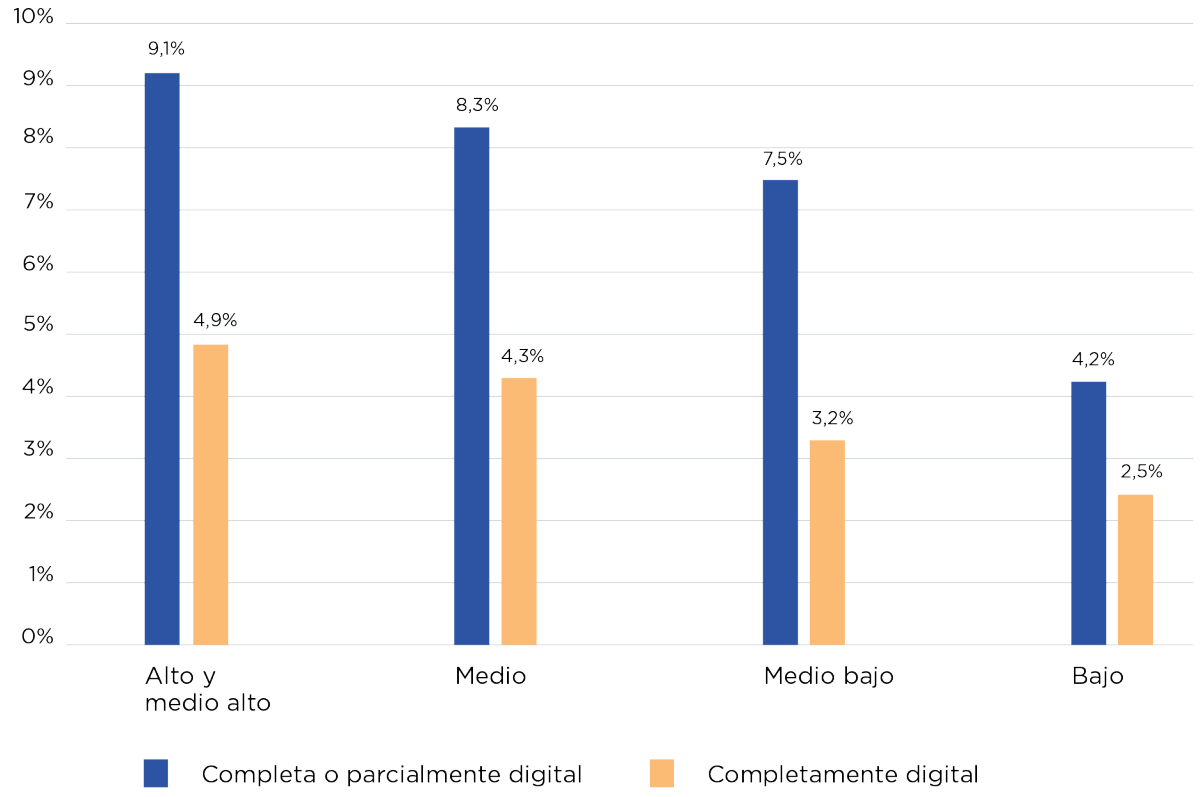
[5] Encuesta regional que incluye muestras representativas a nivel nacional de los 17 países hispanoparlantes de la región y Brasil.

[6] El indicador que mide la OCDE es si el encuestado efectuó algún trámite por Internet en los últimos 12 meses, mientras que el indicador de Latinobarómetro apunta a si el encuestado usó Internet para su último trámite. Naturalmente, en el mismo país, el indicador de la OCDE será más alto que el de Latinobarómetro (ejemplo de ello es que en México los dos indicadores señalan un 22% y un 10%, respectivamente). La principal relevancia del indicador de Latinobarómetro frente al de la OCDE es que, cumplido un supuesto sobre la representatividad del momento en el que se toma el corte trasversal, muestra la proporción de todos los trámites que se hacen en línea.

Los ricos y altamente capacitados hacen más trámites en línea que los demás, y hay más uso del canal digital para los trámites empresariales y de pagos

El uso del canal digital para trámites en América Latina no está distribuido de forma igualitaria dentro de los países. En primer lugar, hay una gran diferencia en el grado de uso por parte de personas de diferentes niveles socioeconómicos. El gráfico 2.3 demuestra que el uso del canal digital disminuye con el nivel socioeconómico. Mientras que aproximadamente el 9% de los que se autoidentifican como de clase alta recurrió al canal digital para hacer al menos parte de su último trámite, solo el 4% de los que se autoidentifican como de clase baja lo hizo.

Gráfico 2.3
Uso del canal digital por nivel socioeconómico (porcentaje de personas)



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

Este hallazgo señala que, si la distribución socioeconómica del uso persiste tal y como está, los beneficios del canal digital anteriormente identificados (en particular interacciones y tiempos reducidos) llegarán principalmente a las personas que ya cuentan con mayores ventajas; así, los recursos públicos dedicados a la digitalización tendrán el efecto perverso de agravar las desigualdades sociales.

En términos de equidad de género, en el uso del canal digital la región presenta un panorama bastante equilibrado. Con excepción de Chile (donde el 57% de los usuarios digitales son mujeres y el 43% son hombres) y Perú (68% hombres y 32% mujeres), en toda la región hay tantos usuarios digitales mujeres como hombres (Latinobarómetro, 2017).

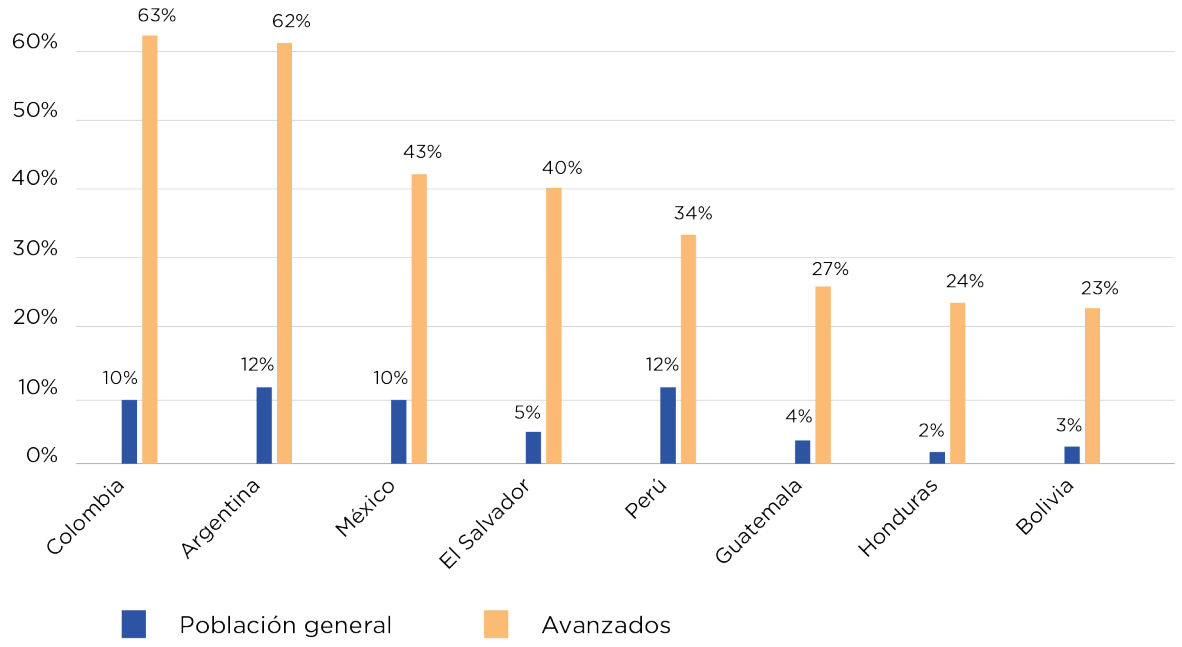
Para complementar el análisis proveniente de la encuesta regional Latinobarómetro, que arroja una muestra representativa de adultos a nivel nacional, se realizó una encuesta adicional a un grupo contrastante de personas de la región: todos cuentan con estudios superiores (licenciatura o maestría), todos usan Internet todos los días, y todos tienen interés por temas de gestión pública. Este grupo está compuesto por estudiantes que han tomado el curso en línea del BID de "Gestión por Resultados".[7] En los análisis que siguen, sus respuestas se usarán como representativas de un segmento muy específico de la población de América Latina, que podría ser considerado un "mejor escenario" en cuanto a nivel educativo general, capacidad digital y voluntad positiva hacia el gobierno. La experiencia con trámites digitales por parte de este grupo, que para mayor simplicidad se llamará los "usuarios avanzados", es significativamente distinta de aquella de la población general.

Primero, se observa que el uso de trámites digitales varía radicalmente entre la población general y los usuarios avanzados: el 45,3% de los usuarios avanzados hizo su último trámite al menos parcialmente en línea, y el 27,1% lo realizó completamente en línea (comparado con un 7,4% y un 3,7% entre la población general) (véase el gráfico 2.4). Esto muestra que, más allá del estatus socioeconómico, hay una serie de otros factores del lado del ciudadano que inciden en el uso de trámites, los cuales se tratarán en la siguiente sección.

El gráfico 2.5 presenta una profundización adicional a la variación en la prevalencia del canal digital. El gráfico muestra que los trámites empresariales y el pago de impuestos llevan una gran ventaja en cuanto al uso del canal digital con respecto a los otros tipos de trámites. Las categorías de trámites que tienen la puntuación más baja en cuanto al uso del canal digital son las relacionadas con educación y salud.

[7] Encuesta realizada en línea. Contestaron 1,035 personas de 18 países de la región. Los gráficos que muestran los resultados por país se limitan a los países con al menos 50 respuestas.

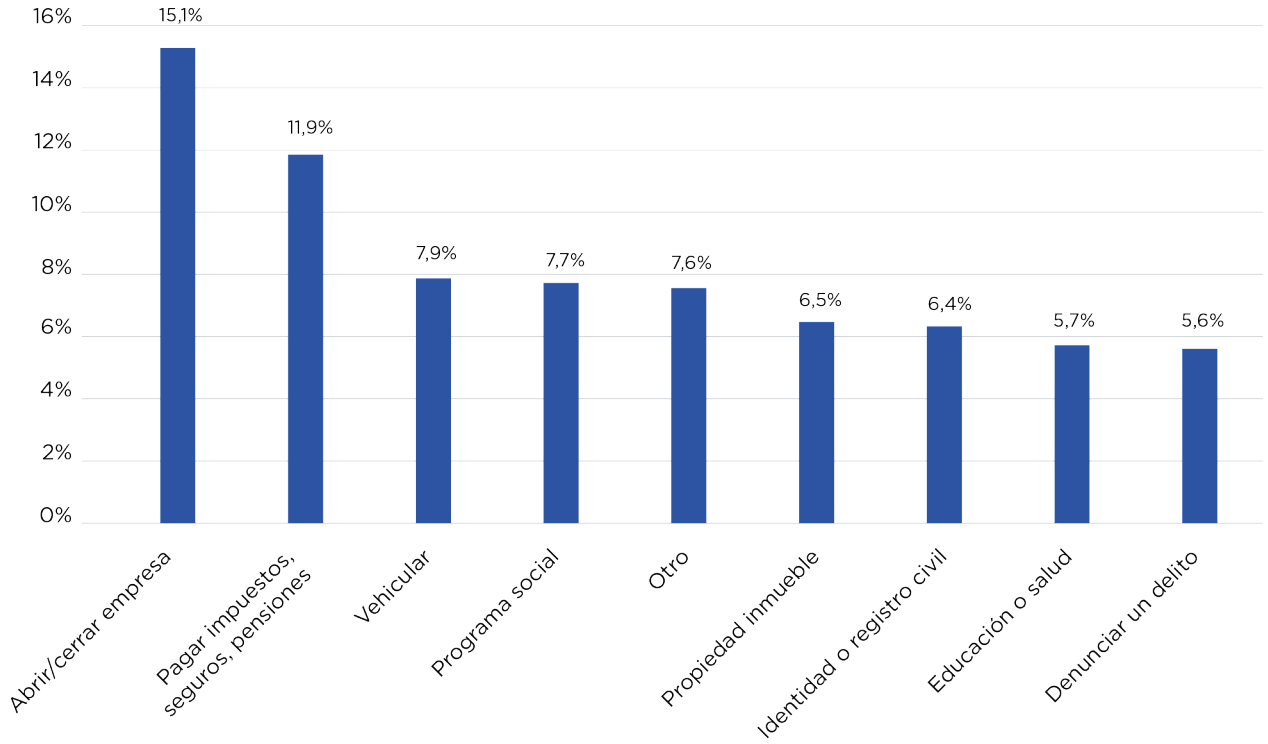
Gráfico 2.4
Uso de un canal digital en el último trámite, población general versus usuarios avanzados



descargar datos

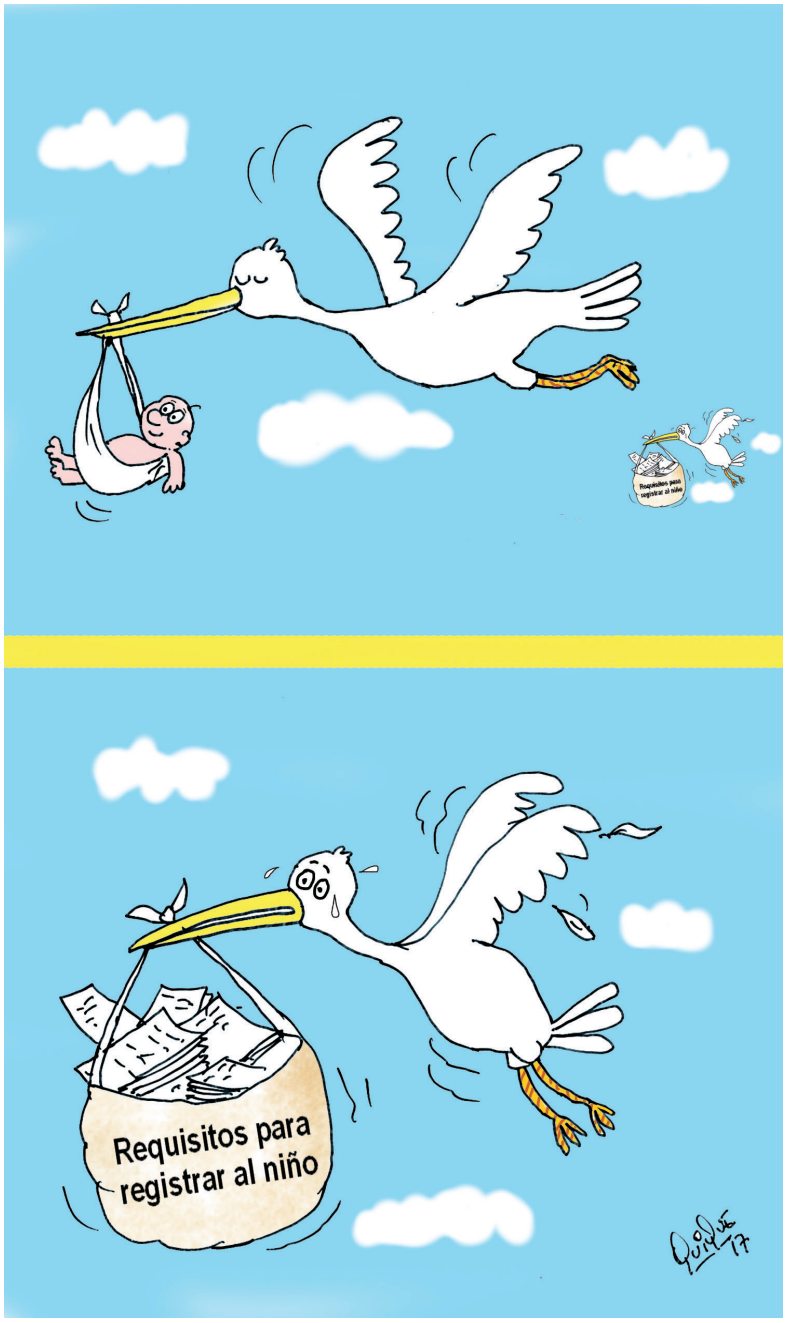
Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017) y Encuesta BID-GpRD.

Gráfico 2.5
Uso de canal digital por tipo de trámite (en porcentaje)



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).



Título: Desde la cuna
Autor: Pedro Pablo Enríquez
País: Colombia

SECCIÓN III
Factores que explican el uso escaso de los trámites digitales

RESUMEN DE LA SECCIÓN

Los datos presentados arriba arrojan una serie de preguntas: ¿Por qué el uso de trámites digitales es tan bajo en la región? ¿A qué se deben las grandes diferencias que se observan entre países, niveles socioeconómicos, y tipos de ciudadanos? Se proponen cuatro explicaciones:

1. **Disponibilidad:** En la mayoría de los países, hay pocos trámites en línea. Esto es así en parte porque los gobiernos no disponen de precondiciones básicas para digitalizar. Los directores de gobierno en línea perciben barreras significativas para la digitalización futura.
2. **Capacidad:** Muchos ciudadanos no acceden a trámites digitales porque simplemente no pueden, debido a brechas de identificación legal y digital (para identificarse ante la entidad prestadora del trámite), de conectividad (para acceder a Internet), de alfabetización digital (para saber usar las páginas web) o de bancarización (para disponer de un método de pago que permita abonar los trámites en línea).
3. **Experiencia en línea:** Los ciudadanos no usan servicios en línea porque la experiencia que tienen es mala: las páginas tienen problemas técnicos y son difíciles de usar. A su vez, la experiencia no es buena porque muchos gobiernos no aprovechan la transición al canal digital plenamente.
4. **Preferencias:** En varios países se ha documentado que una mayoría de las personas prefiere el canal presencial. Sin embargo, no está claro si esta preferencia refleja un gusto endógeno por lo presencial (preferencia por el contacto humano) o si es producto de los déficits de disponibilidad, capacidad y experiencia en línea.

Disponibilidad: hay pocos trámites en línea, y pocos requisitos previos de digitalización cumplidos

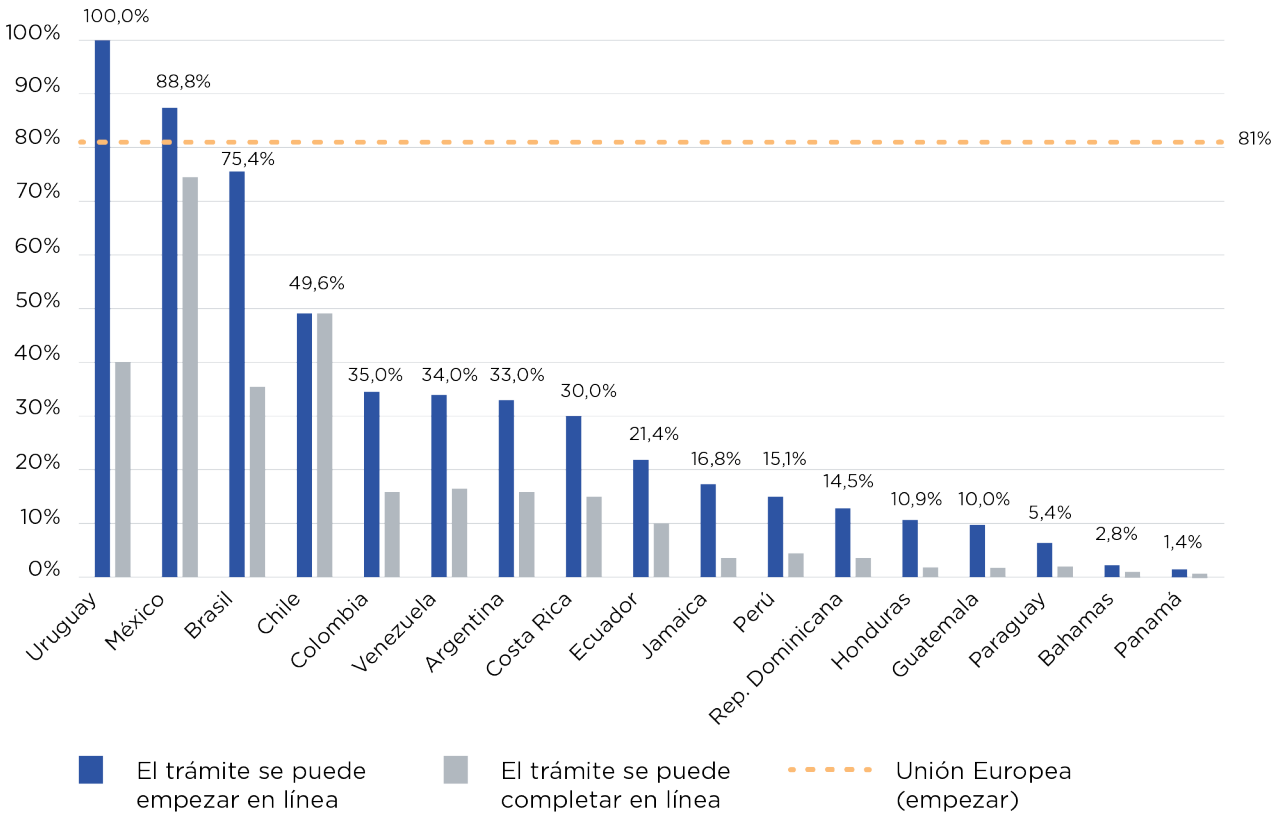
Pocos trámites en línea: Según una encuesta realizada a los directores de gobierno electrónico en ALC que abarca 25 de 26 los países prestatarios del BID, la mayoría de los países tiene trámites en línea (Encuesta BID-GEALC, 2017). El gráfico 2.6 presenta, de todos los trámites gestionados por el gobierno central, el porcentaje de los que se pueden empezar y hacer completamente en línea.[8] Sin embargo, con la excepción de Brasil, México y Uruguay, ningún país de la región tiene más del 50% de los trámites disponibles para empezar en línea, cifra muy inferior al promedio para la Unión Europea (81%). Hasta países con un alto nivel de desarrollo del gobierno digital en otros sentidos, como Chile, Argentina y Colombia, tienen mucho por avanzar en este frente.

Por otra parte, el gráfico muestra que en la mayoría de los países hay una brecha importante entre los trámites que se pueden empezar en línea y los que se pueden hacer completamente en línea. Esta diferencia se puede explicar por la mayor complejidad de digitalizar los trámites de principio a fin: para consolidar toda la experiencia en el canal digital, se tienen que ofrecer en línea todos los pasos que se requieren en la transacción física, sea la verificación de identidad y/o elegibilidad, la presentación de información de otras entidades públicas, la firma del solicitante, o el procesamiento de pagos, entre otros; o simplificar el proceso para que estos pasos no sean necesarios. Como se verá a continuación, en muchos casos los gobiernos no poseen todas las herramientas necesarias para hacer disponibles todas estas acciones.

El gráfico 2.7 muestra que, si bien la mayoría de la región tiene poca oferta de trámites digitales, hay una limitada correlación relación entre la cantidad de trámites disponibles y el nivel de uso del canal digital.

[8] Cabe mencionar que en muchos países una gran proporción de los trámites más solicitados se gestiona a nivel subnacional y por lo tanto lo representado no muestra integralmente toda la realidad de trámites en el país. Es probable que lo que se presenta de los trámites nacionales sea un mejor escenario en cuanto a eficiencia, estandarización y digitalización, dado que los gobiernos subnacionales suelen tener menos capacidad administrativa que sus contrapartes del gobierno central, y que en algunos casos tienen autonomía para gestionar los trámites según sus propios criterios.

Gráfico 2.6
Trámites que se pueden empezar y completar en línea



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017), basada en la definición de "trámite" o "servicio transaccional" de cada autoridad nacional, Escola Nacional de Administração Pública (2018) y Comisión Europea (2017).

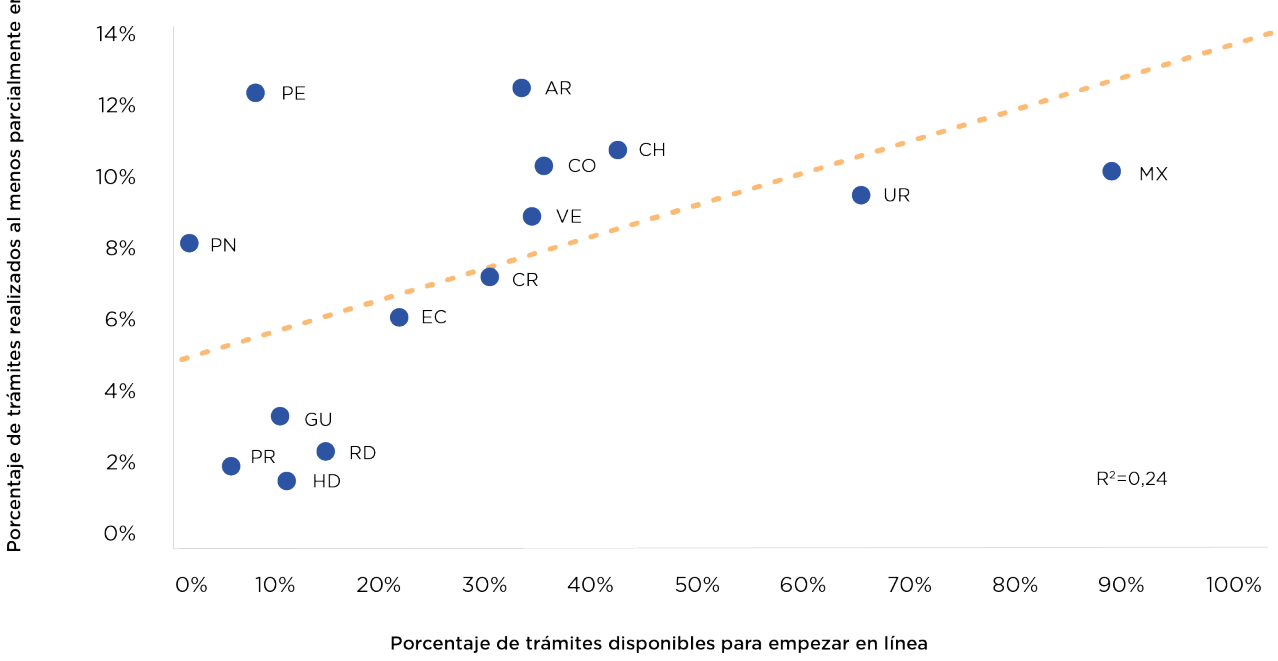
Nota:
Los cálculos para México se han realizado considerando como el total solo los trámites (2.708 servicios), no el total de registros del Catálogo Nacional de Trámites y Servicios, que incluye información oficial (estadísticas y convocatorias) además de trámites.

Recuadro 2.2

El desafío de medir la digitalización de trámites

El indicador del porcentaje de trámites disponibles para comenzar o hacer completamente en línea es complejo por una variedad de razones. Primero, porque es un blanco en movimiento: el denominador (la cantidad total de trámites) cambia constantemente. Es común que procesos simplificadores impliquen la eliminación de algunos trámites (en el caso de Uruguay, para 2016 se eliminaron cerca del 20% de los trámites originalmente identificados en 2011), gracias a la resolución de duplicidades o a la interoperabilidad. Además, los esfuerzos digitalizadores suelen empezar por crear un inventario de los trámites existentes, el cual no se termina antes de que se empiecen a medir las tasas de digitalización. Segundo, "digitalizado" puede tener diferentes significados, desde poder enviar un correo electrónico con adjuntos en PDF para solicitar alguna acción, hasta usar una identificación digital para ingresar y hacer un trámite que ya tiene precargados los datos personales, y con un alto grado de seguridad. Tercero, digitalizar un trámite de alto volumen transaccional puede resultar más importante, en términos de ahorro de tiempo para ciudadanos y ahorro de gastos operativos para las entidades públicas, que digitalizar 100 trámites de bajo uso.

Gráfico 2.7
Disponibilidad versus uso de canales digitales



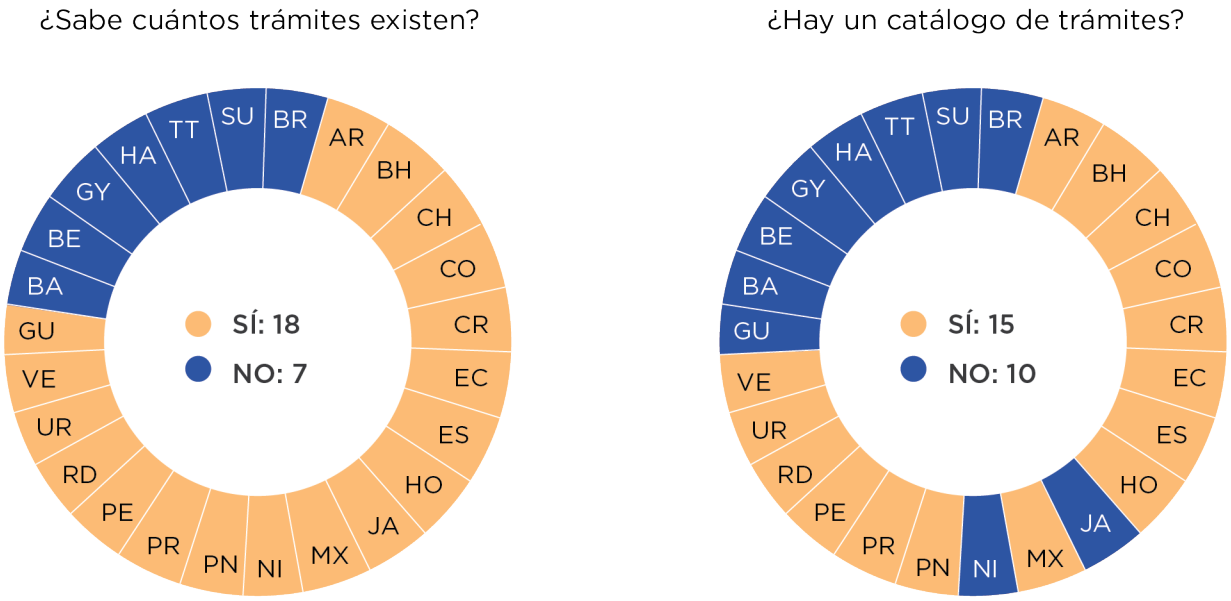
Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017) y Encuesta BID-GEALC

descargar datos

Pocos requisitos previos para la digitalización cumplidos: Digitalizar trámites, en particular digitalizar todo el proceso –no solo el comienzo– requiere una serie de herramientas. A continuación, se presenta el panorama sobre cuatro aspectos básicos que facilitan la digitalización de trámites, en los cuales muchos países de la región presentan rezagos significativos: i) el conocimiento del cuerpo de trámites existentes, fundamental para priorizar su digitalización y determinar los pasos a digitalizar o rediseñar; ii) la interoperabilidad, que conecta distintas bases de datos dentro del gobierno y minimiza la necesidad del papel; iii) la identidad digital, que facilita la verificación de identidad y elegibilidad en un contexto digital, y iv) la firma digital, que posibilita eliminar la necesidad de la entrega física de un papel firmado.

En primer lugar, está **el conocimiento del cuerpo de trámites que existen**. Es complicado, si no imposible, realizar una efectiva labor de puesta en línea sin saber cuáles son los trámites que gestionan las diferentes entidades del gobierno y cuáles son las características (propósito, requisitos, costos) de cada uno. De los 25 países encuestados, 18 reportaron saber cuántos trámites existen y 15 reportaron tener un catálogo de los trámites. En esta área, los países del Caribe exhiben un atraso: Barbados, Belice, Guyana, Haití, Suriname y Trinidad y Tobago reportaron no saber el número total de trámites, mientras que Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Suriname reportaron no tener un catálogo. El gráfico 2.8 presenta los resultados completos.

Gráfico 2.8
Conocimiento de los trámites existentes y catálogo de los mismos



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

Recuadro 2.3

Ecuador: sentando las bases institucionales para un Estado orientado al ciudadano

Hacia finales de la década de 2000, Ecuador se enfrentaba a una multiplicidad de retos: un escenario macroeconómico afectado por las fluctuaciones del mercado global de bienes primarios, un cambio en el rol del Estado, una creciente crítica de la calidad de los servicios públicos, en particular de la burocracia, que se veía como ineficiente y corrupta, y una marcada desactualización tecnológica. La ciudadanía calificaba con 5 puntos sobre 10 la calidad de los servicios públicos, según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Por dentro de la administración pública, no había un mandato legal ni la capacidad institucional para atacar el problema de la calidad de los servicios. Ante este escenario, el gobierno emprendió una serie de reformas que terminó volcando el Estado hacia el ciudadano, y que abarcó desde la Constitución hasta la estructura institucional de toda la rama ejecutiva.

La transformación empezó con un cambio constitucional y siguió con una serie de leyes complementarias. La Constitución de 2008 estableció la eficiencia, calidad y satisfacción de los ciudadanos como parámetros para la prestación de servicios. En 2009 se aprobó el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Decreto 109) (ERJAFE), que, entre otras medidas, estableció que las entidades, organismos y empresas del sector público debían tener como propósito facilitar el cumplimiento de los servicios públicos. En 2013 se tomó el paso normativo más significativo hacia la simplificación de trámites, con la aprobación del Decreto 149, en donde se plasman y definen de manera puntual los esfuerzos de simplificación de trámites en Ecuador. A través de dicho Decreto se determinó que la gestión de la administración pública debía enfocarse en la simplificación de trámites, propendiendo progresivamente a la disminución o eliminación de requisitos para el ciudadano. De igual forma, estableció el cumplimiento obligatorio de simplificar los trámites para todas las entidades de la administración pública central y designó a la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) como la entidad rectora del esfuerzo de simplificación de trámites, que respondía a un Comité Inter-Institucional de Simplificación presidido por el presidente o su delegado.

Pasando del plano normativo al plano institucional, y aprovechando sus facultades, la SNAP promovió la creación, estructuración y/o modificación de unidades administrativas en las diferentes entidades del Estado, para contar con contrapartes institucionales que le permitieran impulsar las reformas de simplificación que estaba liderando. Esto reforzó la posición de la SNAP como entidad rectora de un sistema descentralizado en el cual cada entidad era, en última instancia, responsable por sus propias acciones de simplificación.

Sobre la base de esta estructura institucional, la SNAP se embarcó en una gran tarea: hacer un inventario de todos los servicios prestados por las entidades públicas y todos los trámites asociados, información que previamente solo existía de forma fragmentada y parcial. Este inventario se plasmó en un nuevo sistema informático (llamado Gestión por Resultados [GPR]), una plataforma digital en la cual se documentan los macroprocesos y procesos de cada entidad, sus proyectos y gastos, junto con los servicios y trámites. A junio de 2017, la SNAP había identificado y registrado 4.111 trámites en la herramienta GPR, que correspondían a 92 instituciones públicas dependientes de la función ejecutiva.

A partir de toda la información recolectada, la SNAP procedió a diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Simplificación de Trámites. A través del Plan, se simplificaron un total de 446 trámites en 2015 y 410 en 2016, y en ambos años se lograron mejoras importantes, por ejemplo, en el número de requisitos por trámite, que bajó de siete a tres de los trámites de 2015, y de seis a tres en 2016.

Fuente:

García et al. (2018).

En segundo lugar, está la **interoperabilidad**. Según la CEPAL (2007), la interoperabilidad se define como "la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el conocimiento". En relación con la digitalización de trámites, es la interoperabilidad lo que permite que el Estado establezca la coordinación necesaria para facilitar que la información ciudadana con la que ya cuenta se comparta de modo que el ciudadano (o la firma) solicitante no la tenga que volver a presentar. De esta manera, la interoperabilidad ayuda no solo a facilitar la digitalización completa de los trámites, sino que también tiene el potencial de simplificar los procesos que realizan los ciudadanos. Por ejemplo, con un sistema funcional de interoperabilidad es posible que un ciudadano, al solicitar un carnet de conducir, no tenga que presentar los resultados de un examen oftalmológico a la autoridad de tránsito si dicha autoridad puede acceder a los resultados que ya tiene en su poder el ministerio de Salud. Otro ejemplo, asociado a las pensiones, es que en muchos países los pensionados deben apersonarse en la oficina de la entidad correspondiente para comprobar que siguen vivos. La interconexión entre la entidad de pensiones y la oficina de registro, que recibe los avisos de fallecimientos de parte de las morgues o de los registros civiles, podría eliminar la necesidad de este trámite por completo, al proveer la misma información que brinda el ciudadano a través de su presencia.

La región en su mayoría está en una etapa incipiente en cuanto a la interoperabilidad. El reto principal se encuentra en la adopción efectiva. Los datos que se listan a continuación indican que es más fácil crear estándares e implementar plataformas que asegurar la adopción de los estándares y el uso de las plataformas.

- **Existencia de estándares de interoperabilidad.** Los estándares determinan en qué formato se deben almacenar los datos para facilitar que se intercambien libremente por la plataforma. Hay 15 países que tienen estándares (cinco más con planes en camino) y 12 países con plataformas (siete más con planes en camino de instalar una). Los países caribeños ocupan una proporción importante de los que aún no registran avances en este tema: Bahamas, Barbados y Jamaica no cuentan con estándares de interoperabilidad ni planes para crearlos.

- **El porcentaje de entidades públicas nacionales que han adoptado dichos estándares, si existen.** Los estándares cobran relevancia únicamente en la medida en que sean adoptados por las entidades, ya que la uniformidad de los datos es una condición sine qua non para el intercambio fluido. En solamente tres países (Ecuador, México y Uruguay) todas las instituciones públicas del gobierno central han adoptado los estándares.

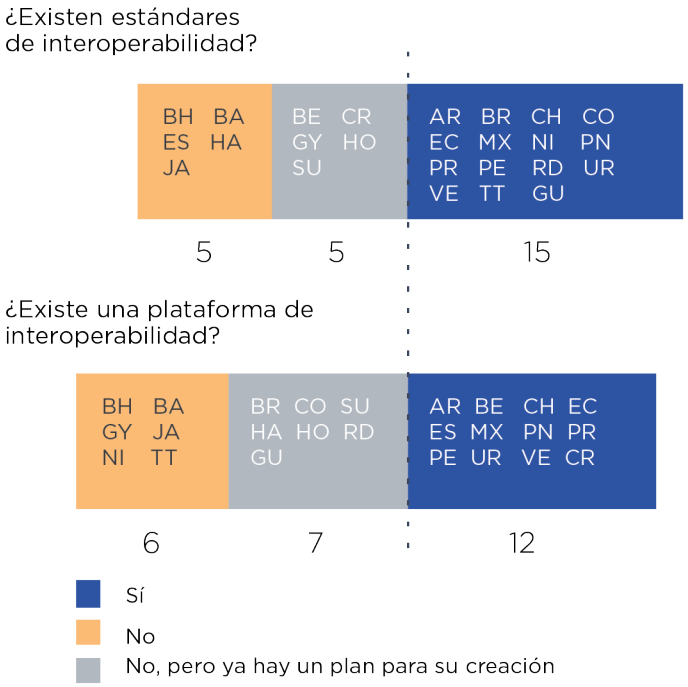
- **Existencia de una plataforma de interoperabilidad.** Esta es la herramienta a través de la cual se conectan las instituciones (en principio, públicas y privadas), se intercambia información, se rastrean los intercambios, y en algunos casos se facilita la visualización de datos y otros servicios. Hay 12 países que cuentan con una plataforma, siete con planes de crear una y seis sin un plan. Nuevamente, los países del Caribe presentan un rezago notable en este aspecto.

- **El porcentaje de entidades públicas nacionales conectadas a la plataforma.** El beneficio de la plataforma aumenta en la medida en que las diferentes entidades estén conectadas a ella y, por ende, puedan intercambiar sus datos y así evitar pedírselos al ciudadano. En solamente tres países (México, Trinidad y Tobago, y Uruguay) el 100% de las instituciones del gobierno central está conectado a la plataforma. En el caso de Argentina, hay más instituciones conectadas a la plataforma que las que han adoptado los estándares, lo cual indica que los estándares constituyen un paso normativo que no necesariamente antecede a la conexión.

- **Número de transacciones diarias se realizan por la plataforma.** El uso de la plataforma, aunque exista y las instituciones estén técnicamente conectadas, no es automático. Esta medida provee una *proxy* de la frecuencia de uso y, por ende, la obtención de los beneficios asociados. De los nueve países que tienen datos sobre el número de transacciones realizadas por la plataforma, Uruguay es el que hace el uso más intensivo de la misma, controlando por la población del país.

Gráfico 2.9

Estándares y plataformas de interoperabilidad

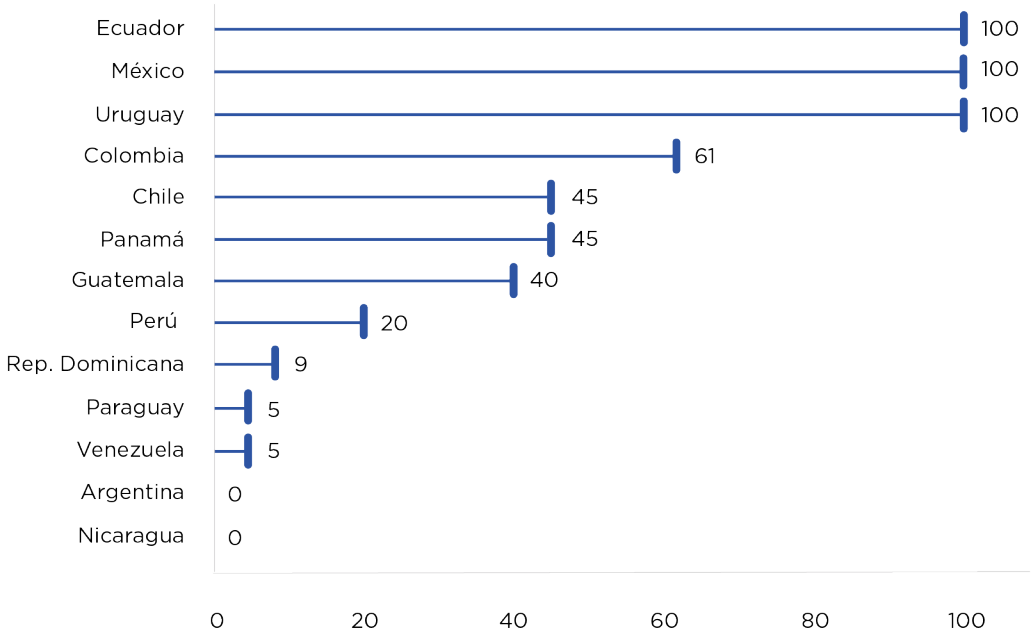


Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

Gráfico 2.10

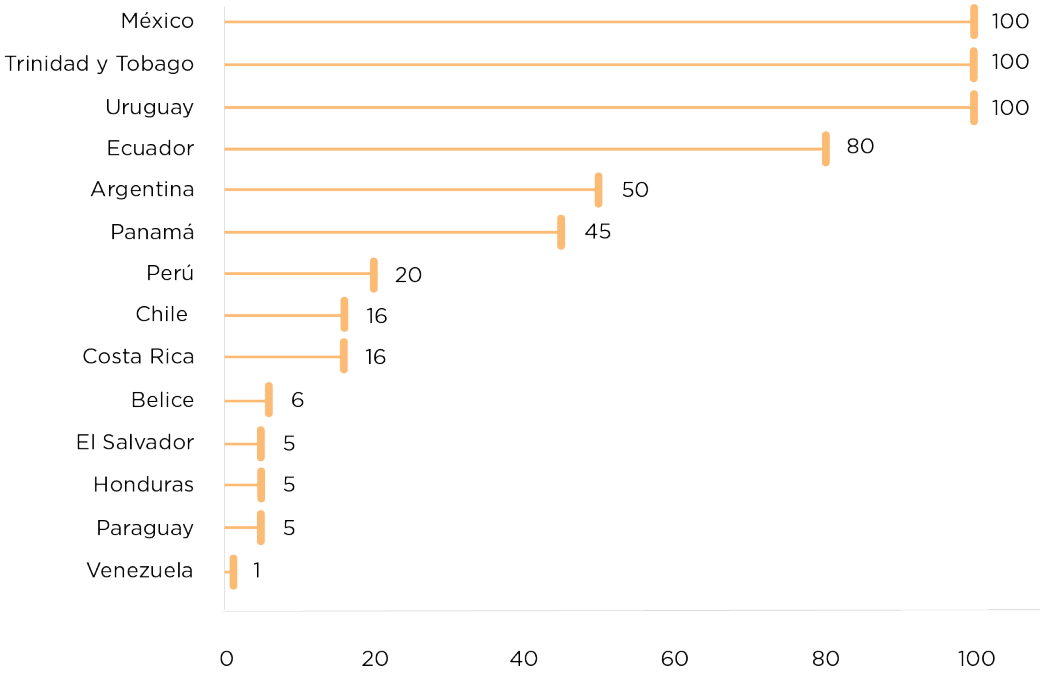
a) Instituciones que han adoptado estándares de interoperabilidad (en porcentaje)



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

b) Entidades públicas conectadas a la plataforma de interoperabilidad (en porcentaje)

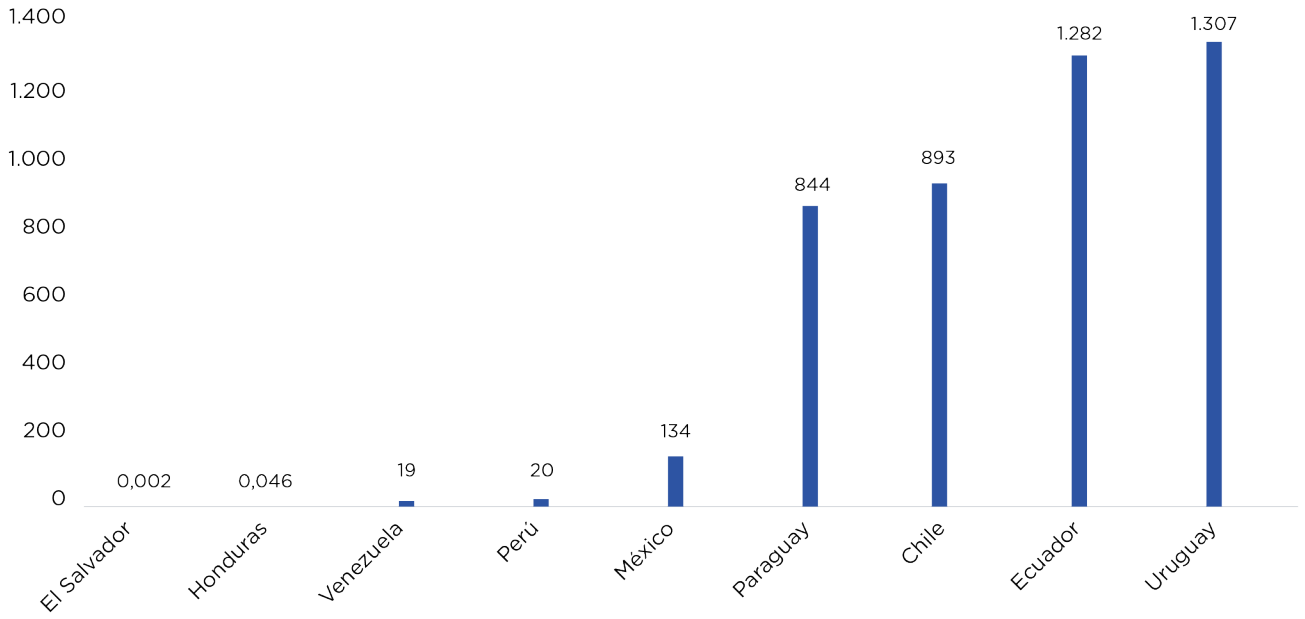


descargar datos

Fuente:
Fuente: Encuesta BID-GEALC (2017).

Gráfico 2.11

Número de transacciones en plataforma de interoperabilidad (por cada 100 habitantes)



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

En tercer lugar, está la prevalencia de la **firma digital**. La firma digital, que en la mayoría de los casos emplea la criptografía asimétrica (también conocida como infraestructura de clave pública) para verificar que el firmante es quien dice ser, permite que los solicitantes de trámites firmen documentos o formularios en línea sin necesidad de remitir una copia física, y así se reduce potencialmente la cantidad de veces que es necesario ir a una oficina pública. Sin la firma digital, hay muchos trámites que –a pesar de estar digitalizados en todo salvo la firma– requerirán una visita presencial para el paso de consignar esta última. En Estonia se estima que tan solo el uso de la firma digital en vez de la firma física ha ahorrado una cantidad de tiempo cuyo valor es equivalente al 2% del producto interno bruto (PIB) (Astok, 2017). En este aspecto, al menos en cuanto a la normativa, hay un buen avance en la región: 20 de 25 países tienen una ley que establece la validez legal de la firma digital. Todos los países que no tienen este amparo legal están en el Caribe: Bahamas, Belice, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Este último reportó que, al momento de recopilarse la información, tenía un proyecto de ley en marcha.[9]

[9] No se recopiló información sobre la frecuencia del uso de la firma digital por parte de entidades prestadoras de trámites ni su uso por parte de la ciudadanía o del empresariado.

Existen otros elementos que posibilitan la puesta en línea de los trámites sobre los cuales no se dispone de información a nivel regional. Por ejemplo, una herramienta clave es la de los pagos electrónicos. El potencial de hacer un pago desde la computadora o *smartphone* elimina otro paso físico común a los trámites, y uno que suele ser causa de mayores demoras, ya que hacer pagos en un banco frecuentemente implica hacer una fila. Otra herramienta de utilidad para digitalizar trámites es un sistema de notificaciones electrónicas, para que la entidad pública pueda comunicarse con el ciudadano acerca del estatus de su trámite. En el capítulo 3 se analiza una serie de elementos fundamentales para la simplificación y digitalización, relacionados con factores institucionales.

Percepción de barreras para la digitalización futura: Un número considerable de directores de gobierno electrónico percibe que persisten barreras insuperables para la digitalización de trámites. En efecto, 15 de 25 directores de gobierno electrónico opinaron que había al menos un trámite que nunca se debería digitalizar, dando ejemplos como la solicitud de la cédula de ciudadanía por primera vez, la solicitud de la licencia de portar armas, y la expedición del acta de matrimonio. En promedio, según los directores que contestaron que había trámites que nunca se deberían digitalizar, el porcentaje de trámites en estas condiciones ascendería aproximadamente al 20%.

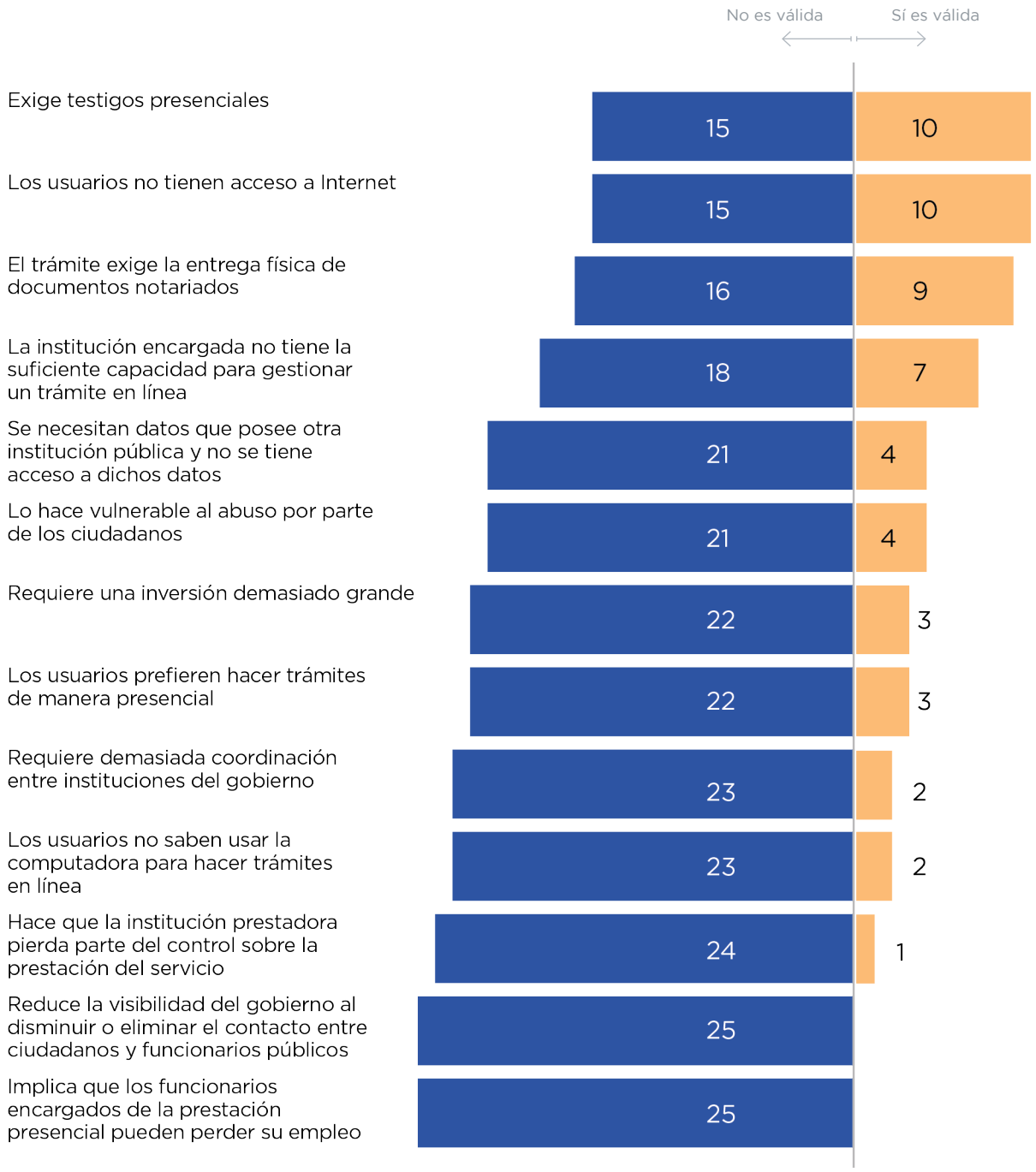
Como se puede apreciar en el gráfico 2.12, los principales argumentos en contra de la digitalización para los directores de gobierno electrónico son la exigencia de la entrega de documentos notariados, la necesidad de testigos, y la falta de conectividad de parte de los usuarios. Debe mencionarse que el principal argumento en contra de la digitalización –documentos notariados– tiene soluciones ya implementadas en diferentes lugares del mundo. Desde el año 2000, España ha tenido una red de "e-notarios" que cumple sus funciones de forma electrónica.[10] Asimismo, desde 2015, la empresa Bitnation trabaja con el gobierno de Estonia para proveer servicios notariales en una plataforma de *blockchain.*[11]

[10] Para mayor referencia, véase el enlace: http://www.notariado.org/liferay/es/web/notariado/e-notario.

[11] Para mayores detalles, consúltese: https://bravenewcoin.com/news/bitnation-starts-offering-blockchain-public-notary-service-to-estonian-e-residents/.

Gráfico 2.12

¿Considera que las siguientes razones son válidas para no poner un trámite en línea?



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

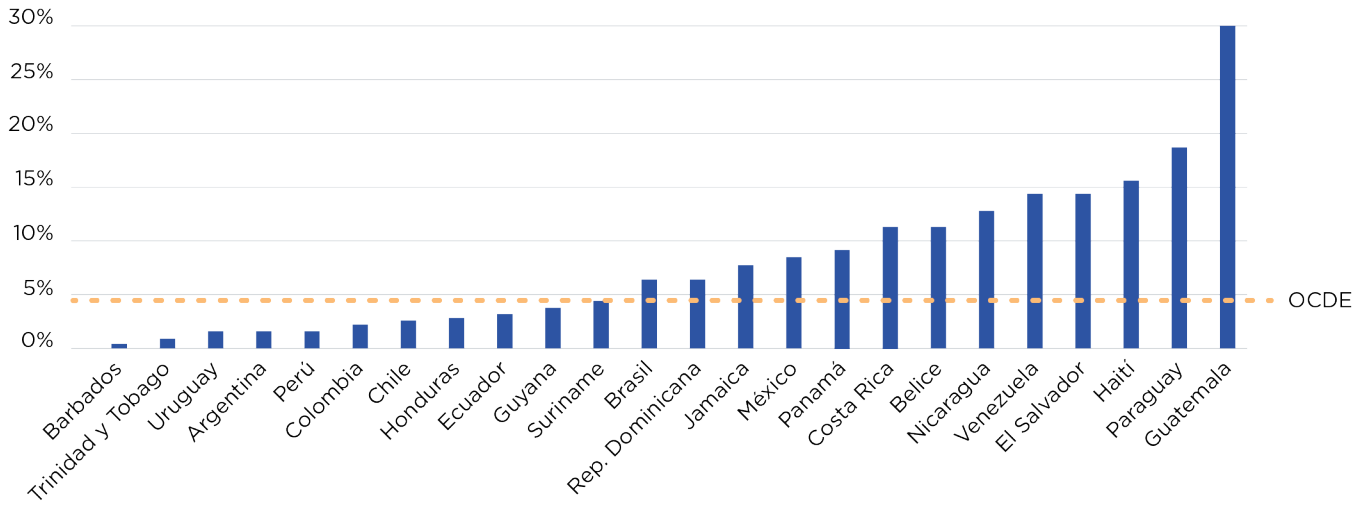
Nota:
El gráfico muestra el número de países que dieron una determinada respuesta, de un total de 25 directores de gobierno electrónico que contestaron la encuesta.

Capacidad: persisten brechas significativas en identificación legal y digital, conectividad, bancarización y alfabetización digital

Hay brechas en la identidad legal, y un incipiente avance en identidad digital

Poder identificarse ante la institución pública que presta el servicio que uno busca es una condición necesaria para el acceso, en todos los canales de atención. Hasta en este fundamento básico de la relación Estado-ciudadano, hay brechas en ALC: si bien 11 países de la región tienen una tasa de subregistro por debajo del promedio de la OCDE, siete ostentan tasas de entre el 10% y el 20%, y uno se encuentra por encima del 30% (Guatemala) (véase el gráfico 2.13).

Gráfico 2.13
Subregistro, ALC versus OCDE, 2016



descargar datos

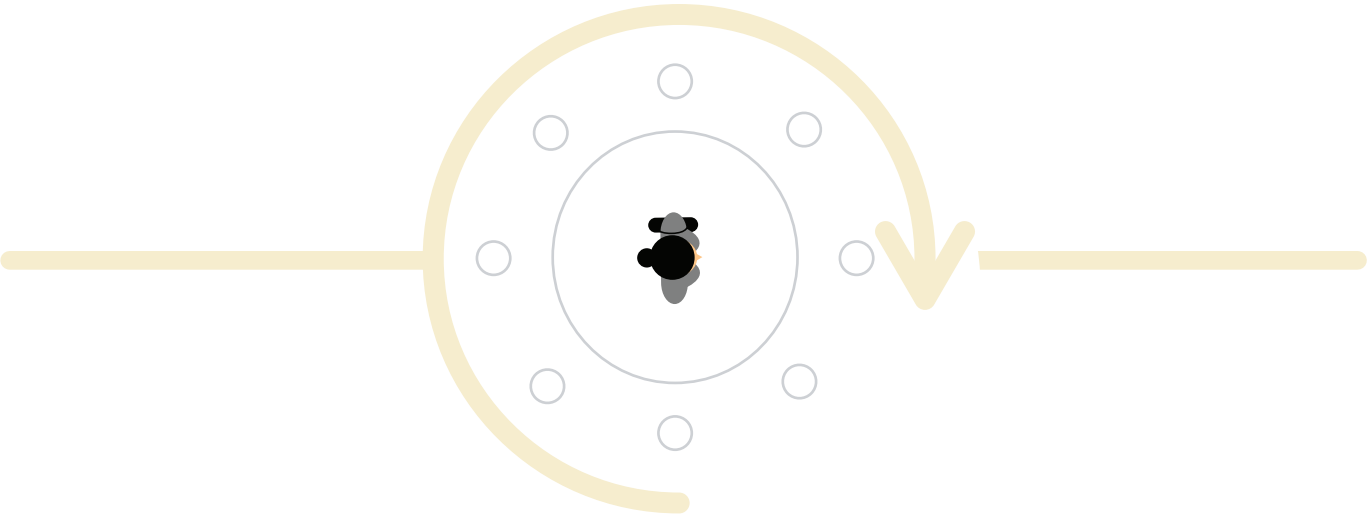
Fuente:
Identificación para el Desarrollo (ID4D) del Banco Mundial (2017).

Nota:
Se excluye a Bahamas por falta de certeza sobre su tasa de subregistro. Su cálculo se complica debido a la inexistencia de una identificación nacional universal.

Identificarse en línea tiene una serie de retos únicos para el mundo digital, además de depender enteramente del sistema de identidad legal tradicional. Por un lado, es necesario que se establezcan procesos simultáneos de verificación y autenticación de la identidad de la persona que está realizando la transacción. Por otro lado, se debe contar con adecuados niveles de control y privacidad sobre el uso de la información. La identidad digital, en sus diferentes manifestaciones, ayuda a superar estos retos. En orden de menor a mayor seguridad, algunos ejemplos de diferentes formas de identificación digital incluyen: i) usuario y contraseña; ii) tarjeta de identificación o *token* (clave criptográfica), y iii) tarjeta con información biométrica (huella digital o reconocimiento facial).

La identidad digital puede facilitar el acceso a trámites digitales al eliminar la necesidad de que las personas presenten pruebas de identidad de forma física. Esto es de particular importancia dada la prevalencia de los trámites de identidad y registro (aproximadamente un 40% de todos los trámites de la región), una gran porción de los cuales probablemente sea solicitada como requisito para acceder a otro trámite. Además, de acuerdo con el grado de interoperabilidad, la identidad digital puede eliminar la necesidad de solicitar pruebas de elegibilidad para los distintos trámites, al vincular la identidad de la persona a una serie de datos que las instituciones públicas pueden ya tener de ella.

Pocos países de la región presentan avances en este frente: solo Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay (seis países) reportaron tener una identidad digital nacional. Sin embargo, hay otro grupo importante de países que informaron tener un plan concreto de crearla que ya ha sido presentado a un ministro, al gabinete, al Congreso/Parlamento o al presidente/primer ministro, y entre los cuales se incluyen Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Suriname (10 países).

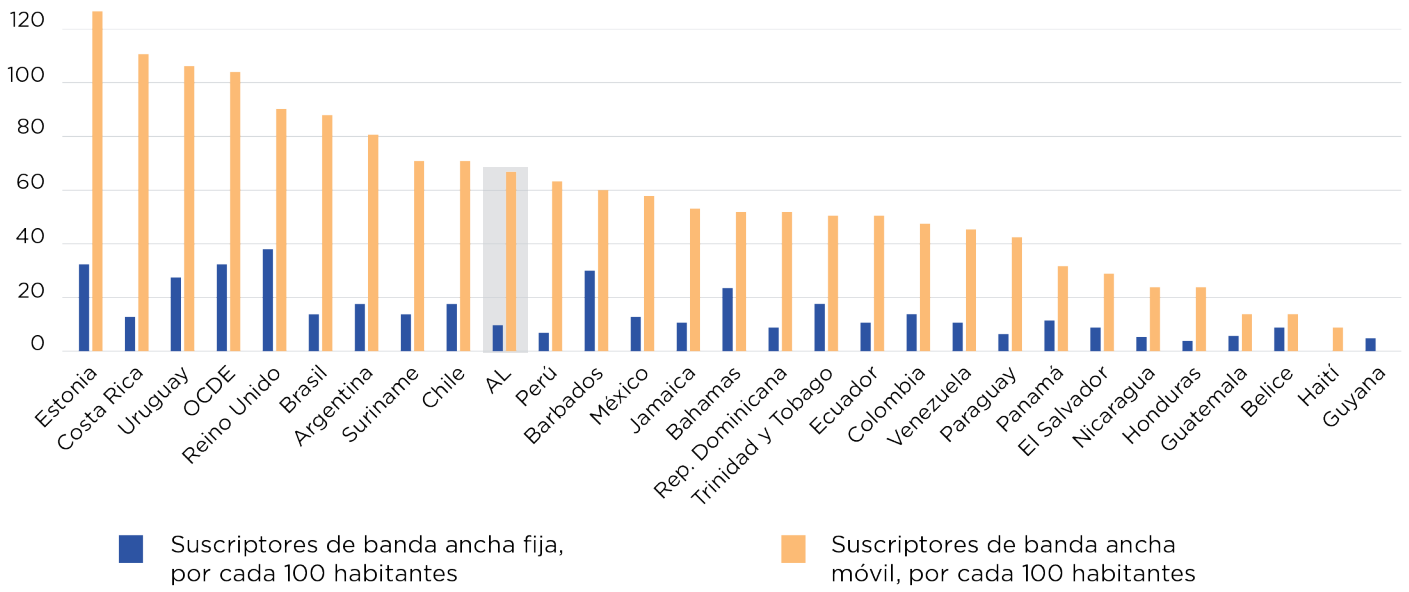


La conectividad sigue siendo parcial, pero es mejor en teléfonos móviles

Poder conectarse a Internet es otra condición sine qua non para el uso de servicios digitales. Poder hacerlo a través de una conexión de alta velocidad suele ser una condición para que la página del trámite funcione exitosamente (por ejemplo, que no se quede trabada mientras está cargando o enviando un formulario). No obstante, la región sigue presentando brechas de conectividad, las cuales se consignan en los gráficos 2.14 a 2.17.

El gráfico 2.14 muestra que, mientras que en la OCDE el 77% de la población está cubierta por redes de banda ancha móvil, el promedio en ALC es del 59%. En cuanto a suscripciones fijas de banda ancha, la OCDE tiene un promedio del 29% de la población; ALC, el 11%. El gráfico muestra, además, la gran brecha entre conectividad móvil y fija: en promedio, en la región hay una diferencia de 48 puntos porcentuales entre la conectividad móvil y fija, y este patrón se replica en todos los países.

Gráfico 2.14
Conectividad de banda ancha fija y móvil, países seleccionados, 2017



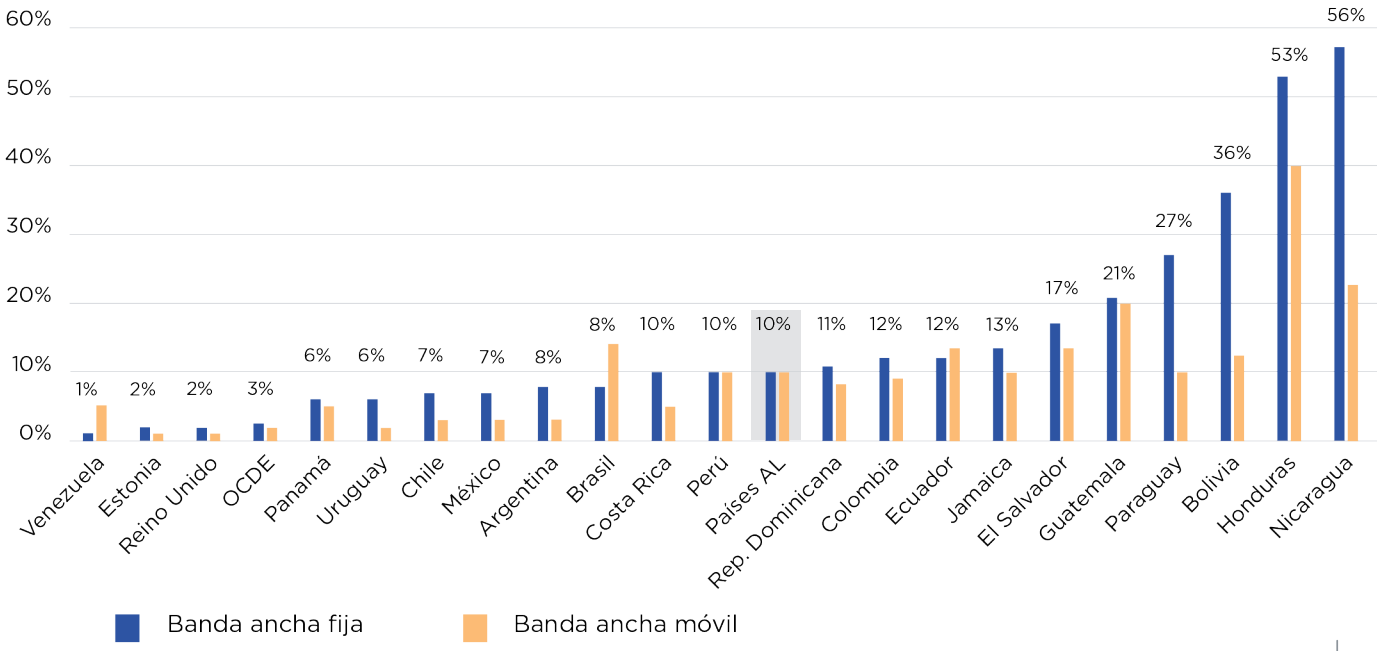
descargar datos

Fuente:
DigiLAC-UIT (2017).

Una explicación de la falta de conectividad es el costo. En algunos lugares de ALC, es extremadamente caro adquirir una suscripción de banda ancha fija básica o banda ancha móvil básica (véase el gráfico 2.15). El gráfico 2.15 presenta el precio de la suscripción como porcentaje del salario promedio del 40% más pobre de la población. Por ejemplo, en Honduras, el precio de una suscripción básica a conectividad fija representa más del 50% del salario promedio de una persona del 40% más pobre de la población. En todos los países las suscripciones son más caras que en el promedio de la OCDE, que cuesta el 3% del salario promedio del 40% más pobre en el caso de una suscripción de banda ancha fija y el 2% en el caso de banda ancha móvil (la única excepción es Venezuela, donde la banda ancha fija es estrictamente regulada por el gobierno).

Gráfico 2.15

Asequibilidad de banda ancha fija y móvil, países seleccionados, 2016



Fuente:
DigiLAC-BID (2016)

descargar datos

Nota:
Mide el precio de la suscripción como porcentaje del salario promedio del 40% más pobre de la población.

Los gráficos 2.14 y 2.15 muestran la proporción de las personas con cobertura de Internet vía móvil versus vía conexión fija y sugieren que la barrera al acceso está constituida por más factores que el costo. En la mayoría de los países, el costo de la suscripción a la banda ancha móvil es casi tan alto como el de la fija (en Brasil es mayor, y en Bolivia y Nicaragua es considerablemente menor), pero los niveles de conectividad por el móvil son muy superiores. Por consiguiente, la barrera principal de acceso debe ser aquello que marca la principal diferencia entre los dos tipos de conexión: el dispositivo. Mientras que numerosas personas obtienen el *smartphone* como parte de un plan con su proveedor móvil, o compran el teléfono de manera independiente, la computadora resulta un gasto demasiado grande (o una inversión demasiado poco rentable) para muchos. Conscientes de este reto, varios gobiernos de la región han invertido en sitios públicos con Internet, tales como las Infoplazas de Panamá o los Centros Tecnológicos Comunitarios de República Dominicana.

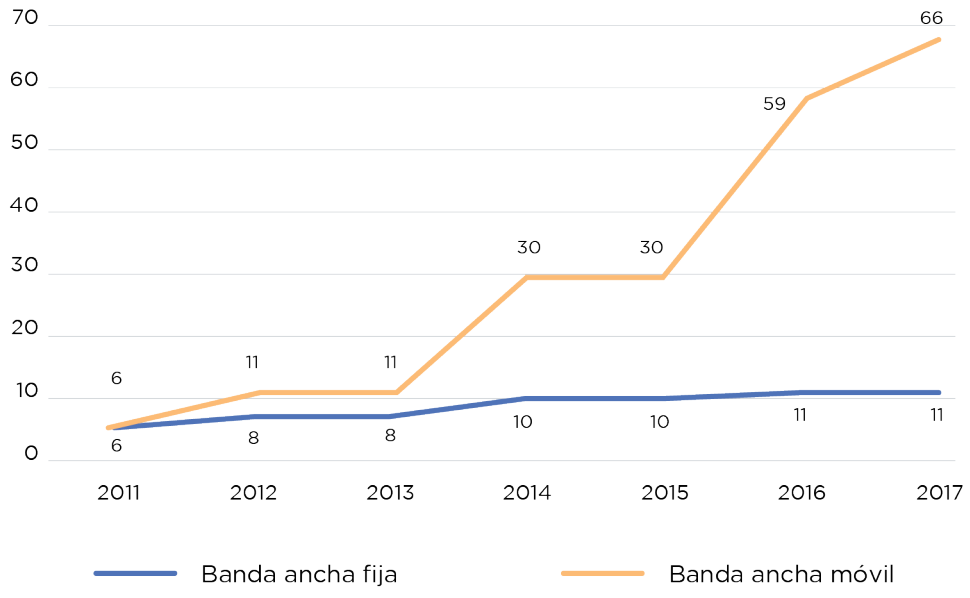
El crecimiento de la conectividad móvil señala una importante tarea para maximizar el alcance de los trámites digitales: optimizarlos para su uso en el celular. A la fecha, un porcentaje muy bajo de la realización de los trámites digitales proviene de teléfonos celulares: solamente el 0,5% de los encuestados por Latinobarómetro (2017) a nivel regional hicieron su último trámite exclusivamente en el móvil. Desde la perspectiva de la oferta, 18 de 22 directores de gobierno electrónico de países que tienen trámites en línea reportaron que no todos funcionan desde el celular: en promedio, solo aproximadamente el 23% tiene esa funcionalidad (Encuesta BID-GEALC, 2017).

Ya que la conectividad a Internet aún sigue siendo parcial en la región, que la banda ancha móvil es más asequible que la fija, y que las personas de bajos niveles socioeconómicos tienden a no usar el canal digital, apuntar hacia una mayor optimización en el celular parecería ser una estrategia viable para expandir el uso de trámites digitales a un rango amplio de niveles de ingreso. Este punto es aún más relevante al mirar el comportamiento de las líneas de banda ancha móvil y fija en la región: mientras que el número de usuarios de banda ancha fija se ha mantenido relativamente bajo y constante alrededor del 10% de la población, los usuarios de banda ancha móvil se han multiplicado en los últimos cinco años, pues han crecido un 883%, pasando desde 6 usuarios por cada 100 habitantes en 2011 a 66 usuarios por cada 100 habitantes en 2017.

El gráfico 2.17 muestra que hay una relación directa entre las tasas de conectividad y el nivel de uso de trámites digitales (donde “uso” es el porcentaje de personas que recurrieron a Internet para hacer su último trámite).

Gráfico 2.16

Líneas de banda ancha fija y móvil por cada 100 habitantes, América Latina

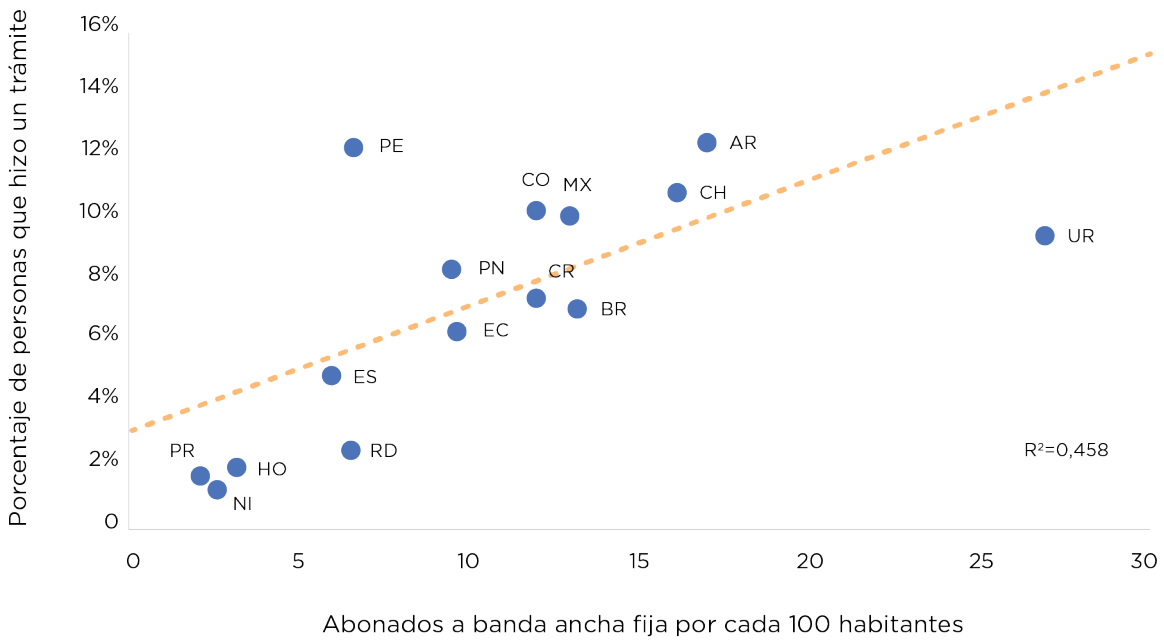


Fuente:
DigiLAC-UIT (2017).

descargar datos

Gráfico 2.17

Conectividad versus uso de canales digitales para trámites, países de América Latina



Fuente:
Elaboración de los autores con base en UIT y Latinobarómetro (2017).

descargar datos

Muchas personas no tienen las habilidades necesarias para hacer trámites en línea, y los gobiernos lo saben

La alfabetización digital –entendida como la competencia básica para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) particularmente relacionada con el manejo de una computadora y la navegación de Internet–[12] también es un aspecto clave para el uso de trámites digitales: si los ciudadanos no tienen las competencias suficientes para usar una computadora (o un *smartphone*), navegar por Internet y llenar los formularios necesarios para los trámites, no podrán aprovechar la oferta de servicios en línea. Hasta en países avanzados la alfabetización digital es un reto. En 2014 el gobierno británico descubrió que el 21% de la población carecía de las habilidades básicas para usar Internet (Government Digital Service, 2014). Su estrategia de "digital asistido" buscaba expandir el uso de Internet para todos, incluso a través de asistencia presencial o telefónica, para facilitar el uso del canal digital. En Estonia, desde la década de 1990, el gobierno ha capacitado aproximadamente a una sexta parte de la población (alrededor de 200.000 personas) en capacidades digitales a través de asociaciones público-privadas (Sikkut, 2017). El desafío de "alfabetizar" para hacer trámites es aún más complejo, ya que hacer un trámite en línea requiere habilidades que van más allá del uso básico de una computadora.

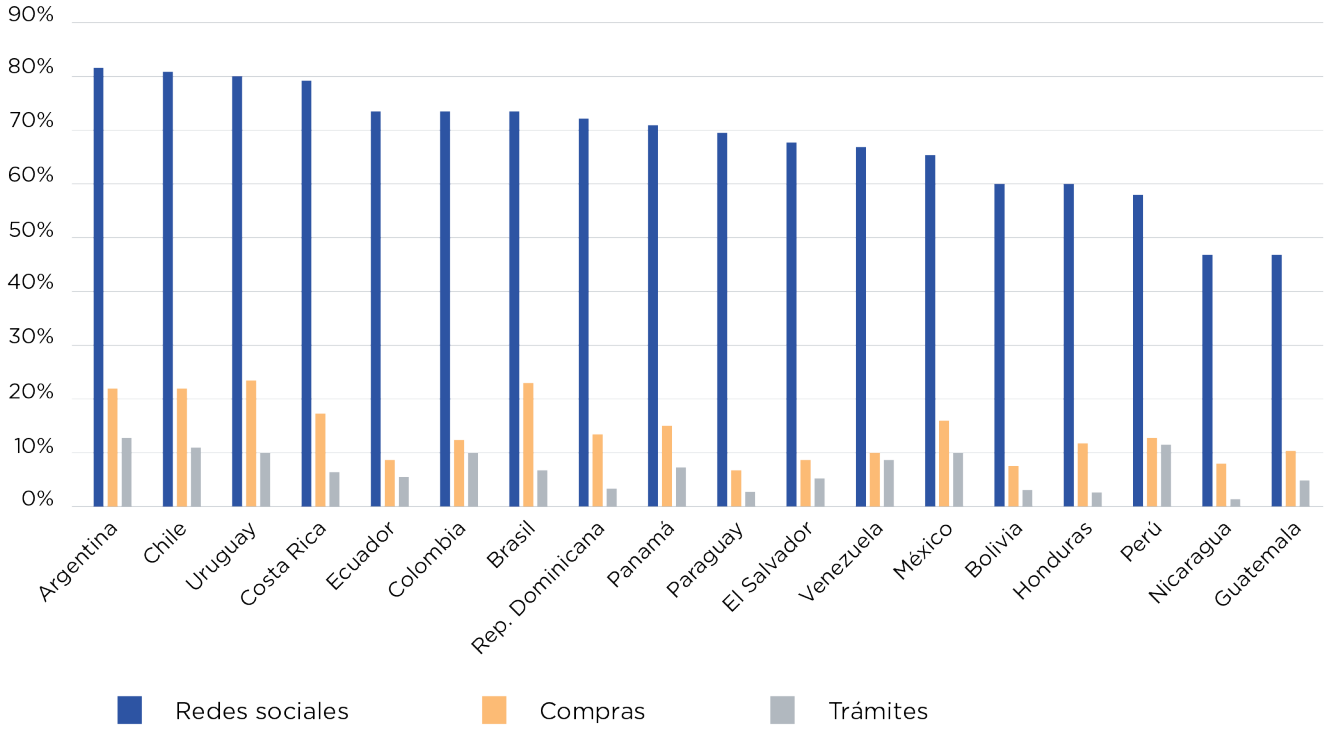
Existen dos aproximaciones principales para medir la alfabetización digital –el uso y la capacidad– y en ambas hay rezagos en ALC.

Uso. Las estadísticas del uso de Internet para tres actividades diferentes –redes sociales, comercio y trámites– sugieren que existe gran capacidad para actividades sencillas como las relacionadas con las redes sociales, pero mucho menos para actividades como comercio y trámites (véase el gráfico 2.18). Sin embargo, este tipo de medición está fuertemente influenciada por al menos dos factores adicionales. Primero, la oferta: mientras que Facebook y YouTube son ubicuos en ALC, pocos países de la región tienen ecosistemas de comercio electrónico desarrollados (Giordano, 2017) y, como ya se señaló, la disponibilidad de trámites digitales es parcial. Segundo, la confianza: aunque exista la oportunidad, los ciudadanos pueden preferir hacer sus compras o trámites en persona por miedo a ser estafados o al abuso de sus datos personales en línea.

[12] Definición adaptada de la del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, disponible en: http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-5447.html.

Gráfico 2.18

Uso de Internet para redes sociales, compras y trámites



Fuente:

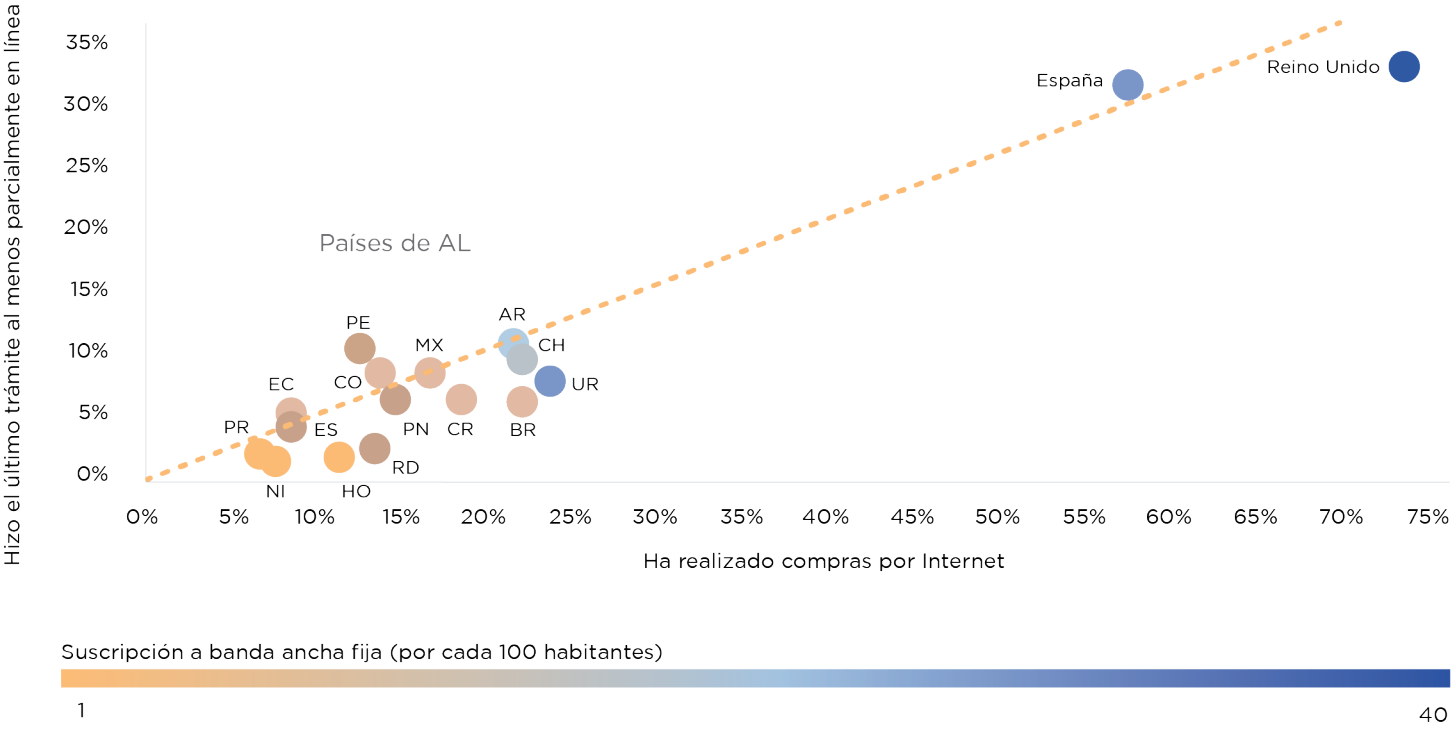
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017).

descargar datos

El gráfico 2.19 mapea los niveles de uso de trámites digitales, comercio electrónico y conectividad, comparando a los países de ALC con dos referentes mundiales en temas digitales: España y Reino Unido. Con esto, se demuestra claramente que todo el ecosistema digital de ALC está aún subdesarrollado.

Diferencia etaria en el uso de computadoras. Un estudio del Banco Mundial (Roseth, 2016) muestra que los jóvenes tienden a hacer un uso mucho más intensivo de las computadoras que las personas mayores, pero que esta diferencia se mitiga cuanto más alto sea el nivel educativo. Los dos paneles del gráfico 2.20 presentan datos para Bolivia y Colombia, los únicos dos países de ALC incluidos en el estudio. Estos datos indicarían que, para los jóvenes, la familiaridad con las computadoras no depende de la escolaridad formal. Lo mismo sugiere que –si este fenómeno es igual en los otros países de la región– naturalmente con el paso del tiempo la capacidad de uso de las computadoras de la población aumentará, aunque no se incremente el nivel educativo general. Empero, esto no garantiza que cuando los jóvenes de hoy sean de edad avanzada seguirán pudiendo manejar las tecnologías predominantes del momento.

Gráfico 2.19
Conectividad, compras y trámites, AL vs. España y Reino Unido



descargar datos

Fuente:
Elaboración de los autores con base en Latinobarómetro (2017), Banco Mundial (2017) y OCDE (2017).

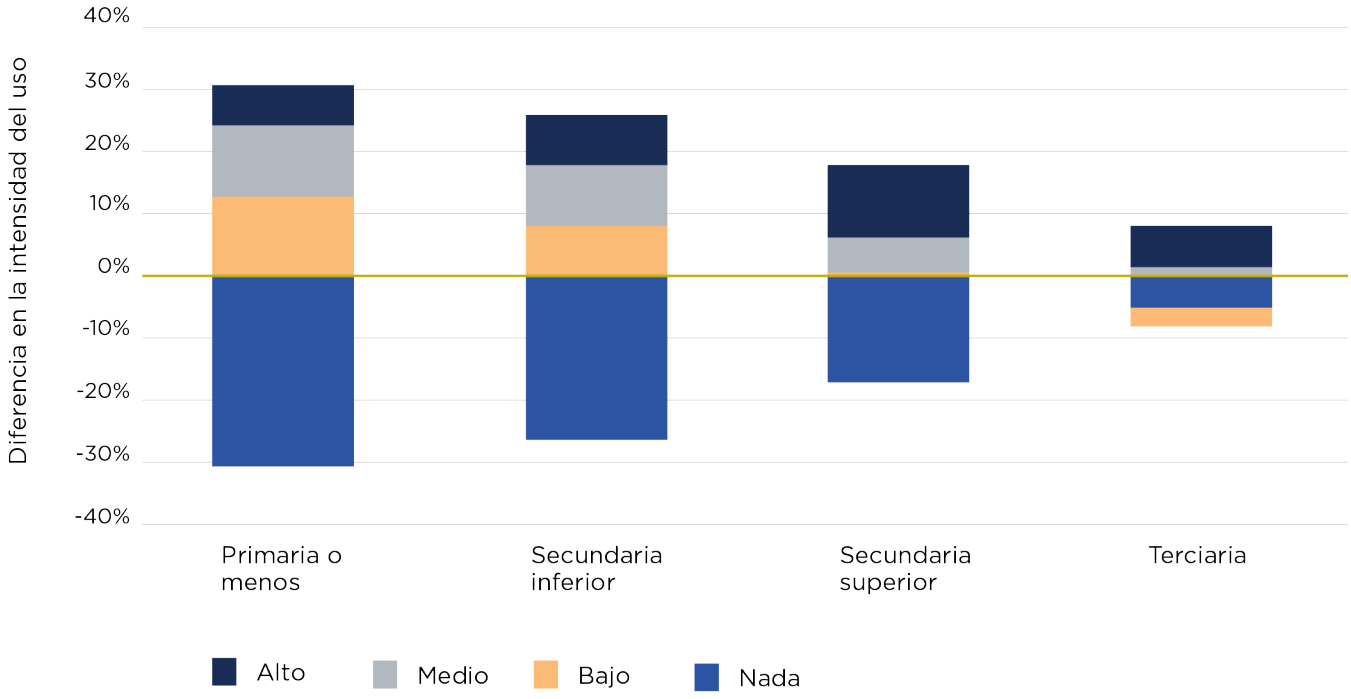
Nota:
Las estadísticas utilizadas para el uso de trámites digitales del Reino Unido y España reflejan si el encuestado ha hecho un trámite digital en los últimos 12 meses, mientras las estadísticas de AL reflejan si el encuestado hizo el último trámite en línea. Esta diferencia de medición hace que la brecha entre Reino Unido/España y AL pueda estar ligeramente exagerada.

Capacidad. Los resultados de las pruebas PISA muestran que los estudiantes de Brasil, Chile y Colombia (los únicos tres países de ALC incluidos) tienen una capacidad de "lectura digital"[13] (que mide la habilidad de los estudiantes de 15 años para leer, navegar y evaluar la confiabilidad de la información de las páginas web) significativamente inferior a la de los estudiantes de los países europeos. De los 31 países incluidos en la medición de 2012, Brasil, Chile y Colombia (los únicos tres de ALC) ocupan los lugares 27, 29 y 31, respectivamente (OCDE, 2015). Dado que Chile es uno de los países con mayores niveles de educación de la región (OCDE, 2017), y que las pruebas PISA muestran que hay una alta correlación entre niveles de alfabetismo tradicional y alfabetismo digital, es probable que el resto de la región tenga déficits similares o más severos.

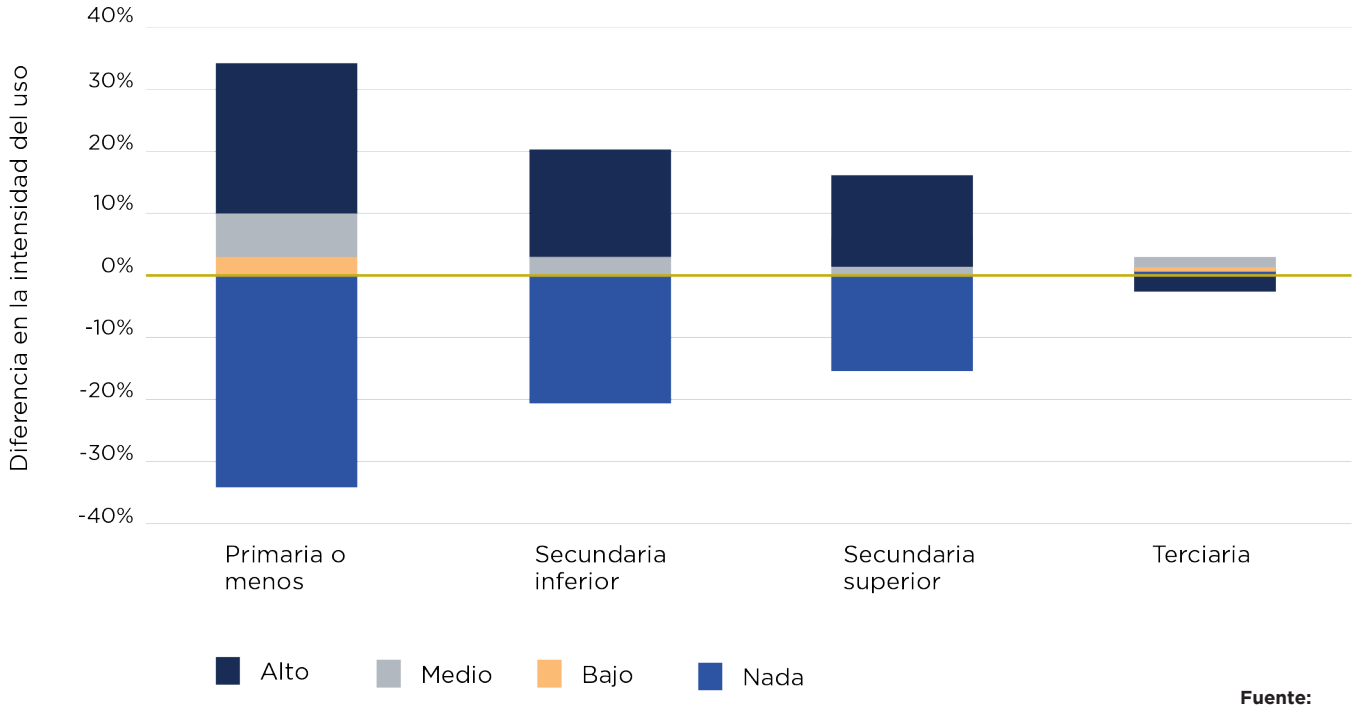
[13] La capacidad de lectura digital se midió a través de 29 tareas diferentes aplicadas durante tres sesiones de 20 minutos cada una que probaron la habilidad del estudiante de navegar una multiplicidad de escenarios digitales, incluyendo ventanillas dinámicas, hipervínculos, multimedia y redes sociales. Véase UNESCO (2016).

Gráfico 2.20

a) Bolivia: intensidad de uso de computadoras, jóvenes versus adultos, por nivel educativo



b) Colombia: intensidad de uso de computadoras, jóvenes versus adultos, por nivel educativo



Fuente:
Roseth et al. (2016).

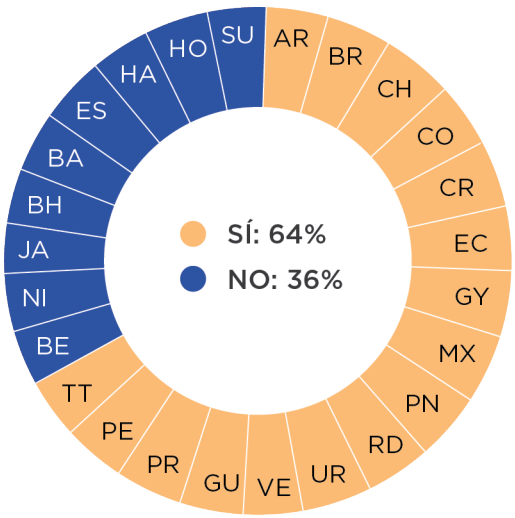
Nota:
Muestra la diferencia en el porcentaje de jóvenes versus adultos que hacen uso del computador, por diferentes niveles de intensidad (color) y niveles educativos (columna)

descargar datos

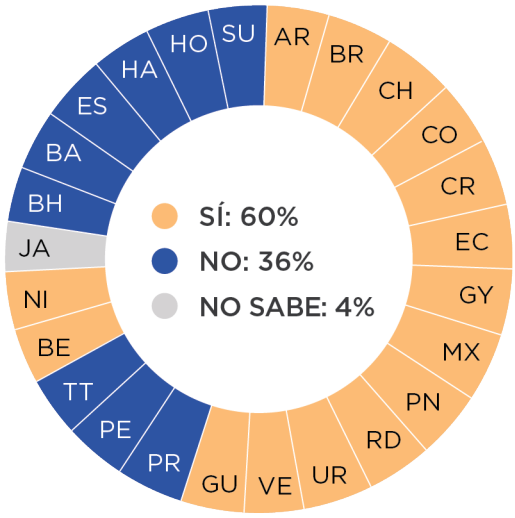
Programas de gobierno de alfabetización y capacitación digital. Ante los desafíos de la alfabetización digital, y la importancia de poder navegar en Internet para una multiplicidad de fines educativos, laborales y sociales, la mayoría de los gobiernos de la región ha creado programas para capacitar a los ciudadanos o para el uso general de computadoras y de Internet, o para el uso específico de servicios digitales. El gráfico 2.21 muestra que aproximadamente dos tercios de los 25 organismos de gobierno digital encuestados han puesto en marcha ambos tipos de programas. Es notable la representación de los países caribeños en la categoría de los que no tienen estos tipos de programas: así, Bahamas, Barbados, Belice y Jamaica no tienen programas de alfabetización digital, y Bahamas, Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tobago carecen de programas de capacitación para el uso de servicios digitales. Sin embargo, debe aclararse que este dato es más una señal de intenciones que una medición de efectividad, ya que no se cuenta con información sobre el alcance de estos programas.

Gráfico 2.21
Manejo de programas de alfabetización digital por parte del gobierno

¿El gobierno maneja programas de alfabetización digital para ciudadanos?



¿El gobierno maneja programas para ayudar a los ciudadanos a usar servicios en línea?



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

Recuadro 2.4

Cerrando brechas de acceso desde la oferta y la demanda: el caso de los trámites para mujeres

Algunos países de la región han adaptado los trámites a las necesidades de usuarios específicos, capacitando a las mujeres en Internet de modo que puedan acceder a los mismos, y usar más ampliamente las TIC con fines sociales y laborales.

En la Red de Alfabetizadores Digitales de Argentina (Rad.ar), estudiantes de universidades públicas nacionales capacitan a grupos vulnerables de la población en el uso de Internet, lo cual incluye cómo acceder a información, hacer trámites y buscar trabajo. Uno de los grupos beneficiarios de Rad.ar son las mujeres del programa "Ellas Hacen" que brinda oportunidades laborales y formación a mujeres víctimas de violencia de género, con hijos con discapacidad o madres de familias numerosas. Este programa de inclusión digital tiene lugar en los llamados "puntos digitales", universidades y espacios públicos, y es impulsado por el Ministerio de Modernización de la Nación con el apoyo del Ministerio de Educación.

Por su parte, Bogotá, Colombia, cuenta con 15 Centros de Inclusión Digital para las Mujeres ubicados en las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Estos centros son espacios de intercambio y capacitación para el acceso, el uso y la apropiación de las TIC con un enfoque en los derechos de las mujeres. Los centros brindan herramientas de seguridad digital, ciudadanía digital y también promueven la inserción en el mercado laboral y el emprendimiento. Son impulsados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá.

En Uruguay, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (AGESIC) a través del programa "Trámites en Línea" busca identificar y solucionar las dificultades de algunos grupos poblacionales en su relación con el Estado, y de esta forma garantizar que toda la población tenga acceso a los servicios digitales. Se han abordado las barreras asociadas al gobierno electrónico y los trámites digitales por género, identificando las restricciones en cuanto a personas, procesos y tecnología. En particular, se estudiaron los trámites relacionados con la prevención, atención, denuncia y protección a víctimas de la violencia de género, y los procesos y problemáticas de la interrupción voluntaria del embarazo.

Fuentes:

AGESIC; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, Ministerio de Modernización de la Nación.

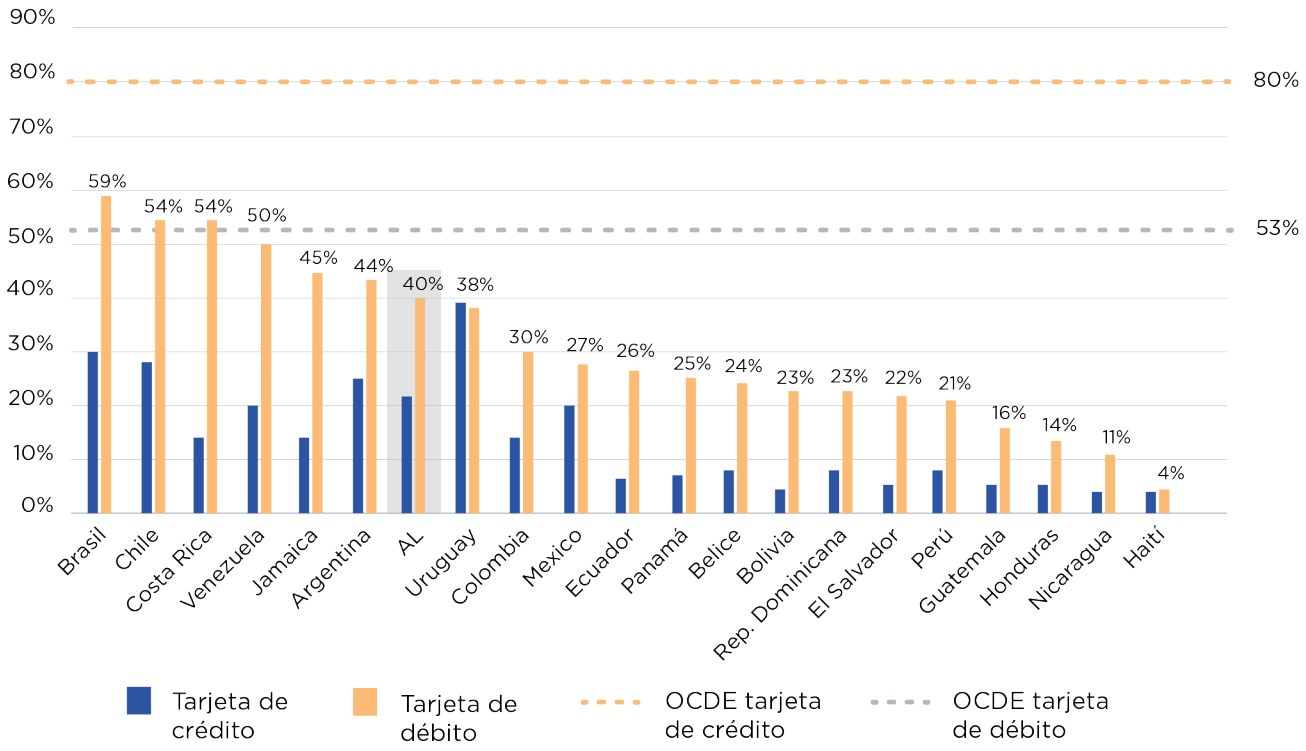
Muchas personas no tienen cómo pagar en línea

Algunos trámites requieren pagos (por ejemplo, para sacar un duplicado del documento de identidad); por lo tanto, para hacer trámites que demandan abonar en línea, es imprescindible que el ciudadano tenga un método de pago digital. En este frente la región presenta desafíos importantes, y grandes desigualdades. Como se presenta en el gráfico 2.22, en promedio, menos de la mitad (el 49%) de la población adulta del 60% más rico cuenta con una tarjeta de débito. Entre el 40% más pobre, esta cifra desciende al 28%. El acceso a tarjetas de crédito es aún más reducido: entre el 60% más rico, el 28% cuenta con una, y entre el 40% más pobre, solo el 12% tiene una. Nuevamente, la brecha entre los segmentos socioeconómicos señala un desafío para la expansión de servicios digitales a toda la población. Ante estas brechas, los gobiernos deberán adoptar estrategias para expandir la inclusión financiera, incluso a través métodos alternativos de pago en línea (por ejemplo, a través de teléfonos móviles).

Los promedios de ALC quedan en fuerte contraste con la OCDE, donde el 82% del 60% más rico y el 70% del 40% más pobre tiene una tarjeta de débito, y el 61% del 60% más rico y el 43% del 40% más pobre tiene una tarjeta de crédito.

Gráfico 2.22

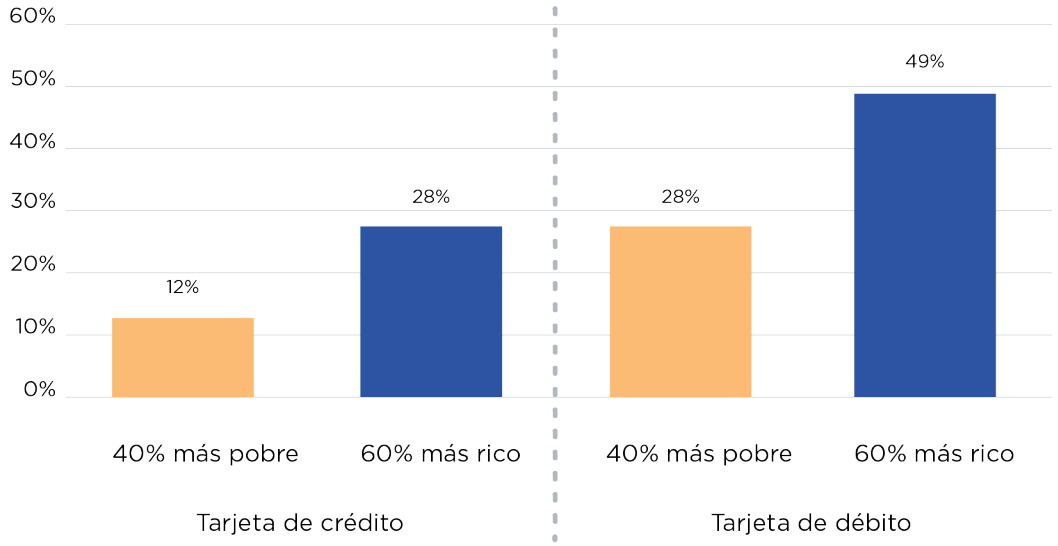
Acceso a medios de pago: personas que tienen una tarjeta de débito o crédito en la región (en porcentaje)



descargar datos

Fuente:
Base de datos de Inclusión Financiera Global del Banco Mundial (2014).

Gráfico 2.23
Acceso a tarjetas de débito y crédito por nivel de ingresos, América Latina y el Caribe (promedio)



Fuente:
Base de datos de Inclusión Financiera Global del Banco Mundial (2014).

descargar datos

Experiencia en línea: los gobiernos no están invirtiendo en la experiencia del usuario, y los usuarios sufren como consecuencia

La experiencia ciudadana en línea es mala

Todo lo expuesto anteriormente –la puesta en línea de servicios, la conectividad, la alfabetización digital y más– no va a ser suficiente para convencer a los ciudadanos de que usen los trámites digitales si los mismos no ofrecen una buena experiencia al usuario. Hay estudios que muestran que los cibernautas son extremadamente exigentes: si no encuentran lo que buscan dentro de 20 segundos, muchos cambian de página (Nielsen, 2011).

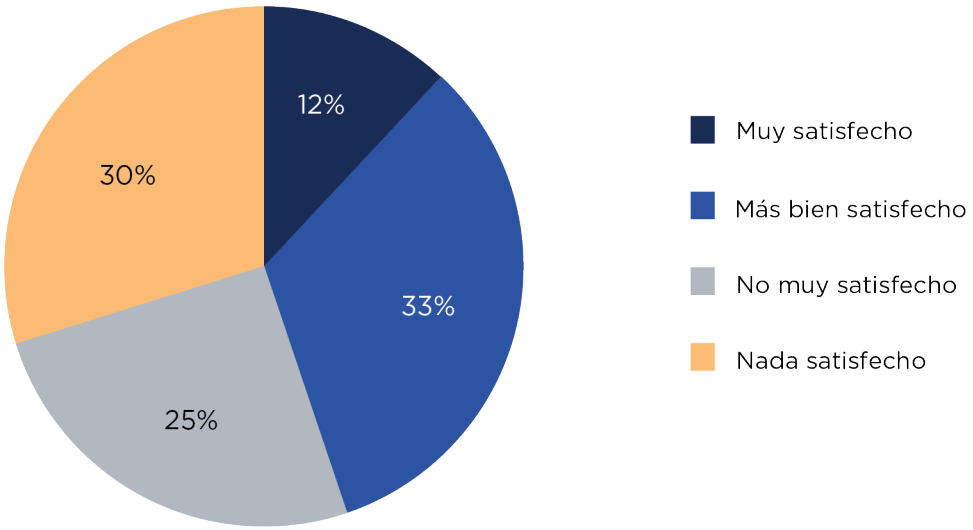
Los gobiernos de ALC les están fallando a los usuarios de trámites digitales. Una encuesta de aproximadamente 1.000 personas de la región, casi todas con estudios terciarios avanzados (maestrías o más)[14] y que usan Internet todos los días, reveló bajísimos niveles de satisfacción con los trámites digitales, y una explicación clara: no funcionan bien. Estos resultados son preocupantes, ya que este público especializado –al que se aplicará el nombre de usuarios avanzados– se encuentra en condiciones mucho mejores para usar trámites digitales que la población en general.

[14] Se trata de estudiantes de los 18 países hispanoparlantes de la región que tomaron el curso en línea del BID "Gestión para Resultados en el Desarrollo".

El gráfico 2.24 muestra que una gran proporción (el 55%) de los usuarios avanzados queda insatisfecho con sus intentos de hacer trámites en línea. Pareja et al. (2016), en el estudio "Simplificando vidas", confirman este hallazgo: en dos de los tres países donde se hizo una comparación entre tasas de satisfacción por canal (Ecuador y Uruguay), la satisfacción con el canal virtual era más baja que con el canal presencial (en Panamá se registró un nivel de satisfacción con el canal digital ligeramente superior que el canal presencial). Asimismo, un estudio de ChileAtiende de 2017 confirma que, en general, los ciudadanos están más satisfechos con el canal presencial que el digital (Datavoz, 2017).

Gráfico 2.24

Satisfacción de los usuarios con el último intento de hacer un trámite en línea (en porcentaje)



descargar datos

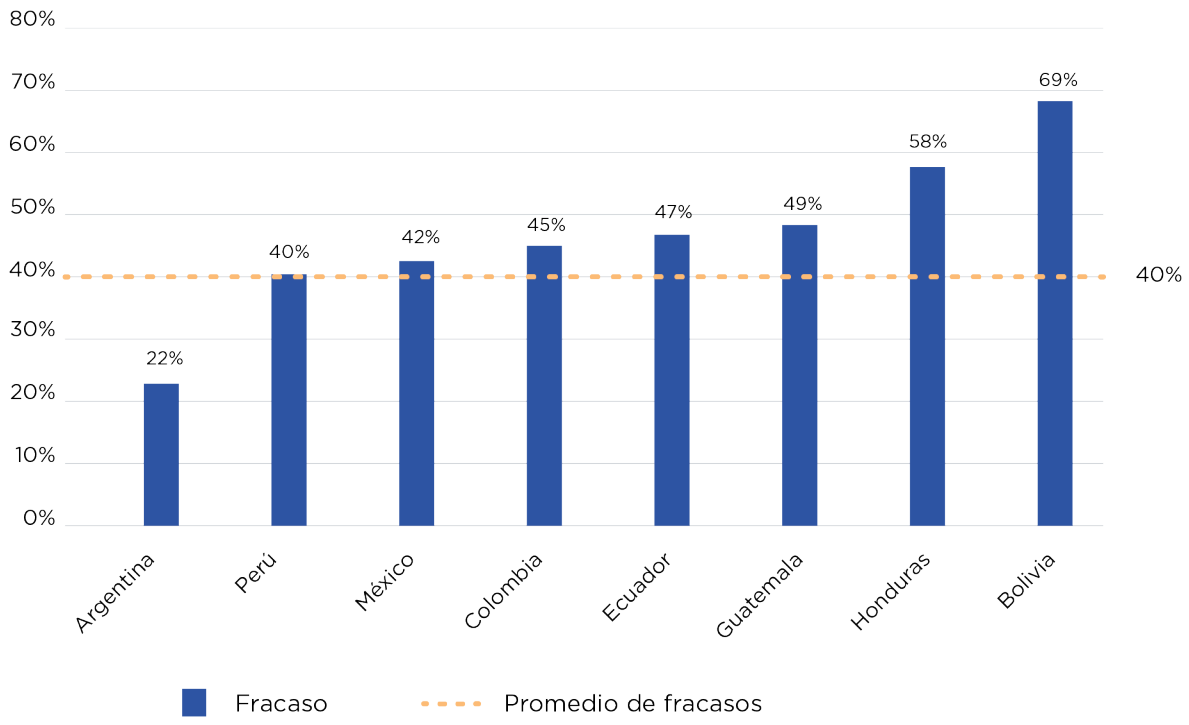
Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

El gráfico 2.25 ayuda a explicar la raíz de esta inmensa insatisfacción: un alto porcentaje de los intentos de hacer trámites en línea terminan en fracaso. En promedio el 40% no tuvo éxito con su intento de hacer un trámite en línea. Argentina parece ofrecer una mejor experiencia del usuario que los demás, mientras Bolivia sale al otro lado del espectro.

Un alto porcentaje de los intentos de hacer trámites en línea terminan en fracaso.

Gráfico 2.25

Intentos fallidos con el último trámite en línea, países seleccionados (en porcentaje)

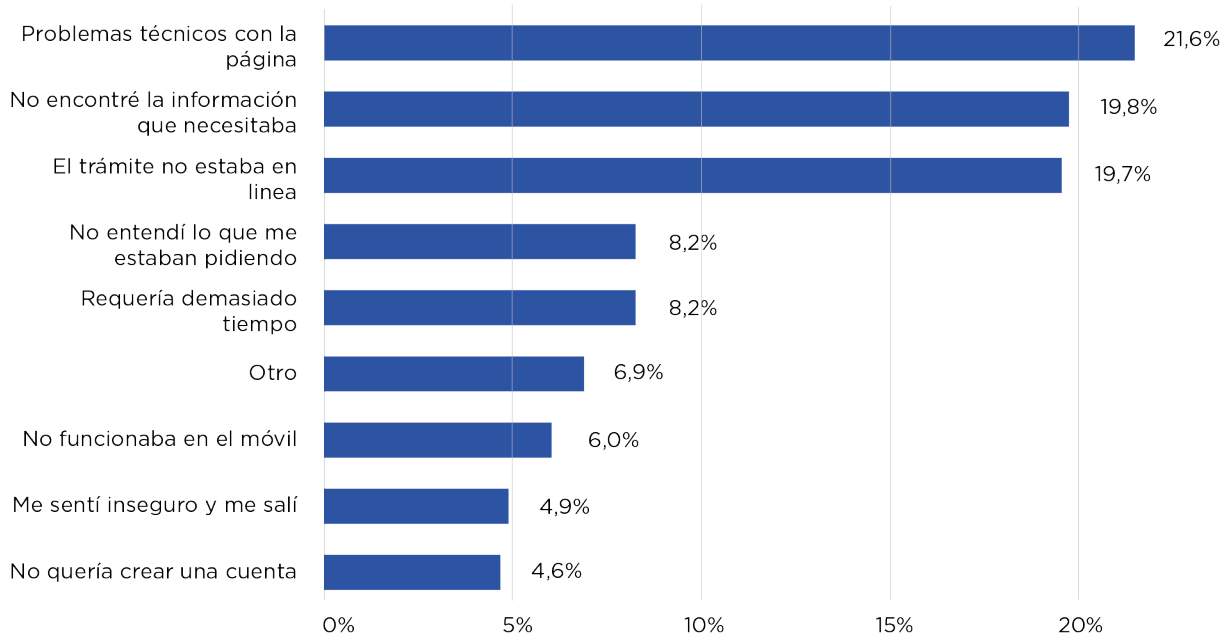


Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

descargar datos

El gráfico 2.26 muestra a qué se deben los intentos frustrados de acceder a trámites en línea: la causa principal es problemas técnicos con la página (la página no carga, se traba, los enlaces no funcionan, etc.). La segunda y la cuarta causa también apuntan a fallas en el diseño de las páginas: los ciudadanos (altamente capacitados) no encuentran lo que buscan, o no entienden lo que la entidad pública les pide, y abandonan el intento. La tercera causa, que el trámite no se encontraba en línea, apunta a una brecha de expectativas y de comunicación: los ciudadanos esperaban encontrar su trámite en línea, pero no estaba disponible. Penúltima en la lista está la percepción de inseguridad, lo cual sugiere que, en la mayoría de los casos, o bien la seguridad no es una preocupación, o que cualquier preocupación sobre la seguridad incide principalmente en la decisión relacionada con el canal de atención y no durante el proceso de hacer el trámite.

Gráfico 2.26
Razones del fracaso de trámites digitales (en porcentaje)



descargar datos

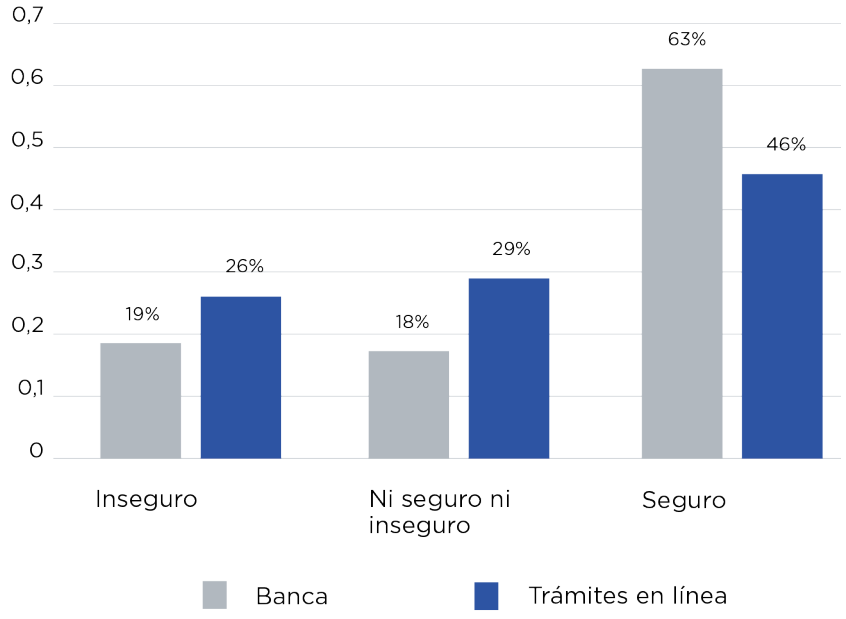
Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

Una sorpresa positiva para los gobiernos tiene que ver con la percepción de la seguridad. El gráfico 2.26 muestra que las preocupaciones sobre la seguridad no figuran entre las razones más importantes para abandonar un trámite en línea. Por otra parte, el gráfico 2.27 muestra que, en general, los usuarios avanzados tienen percepciones de seguridad parecidas para trámites digitales y transacciones bancarias en línea. Esto es consistente con la literatura que afirma que la seguridad en línea no es la principal preocupación para los ciudadanos a la hora de hacer trámites; otros factores como la facilidad de uso de las páginas, la confianza en el gobierno en general o en la tecnología en general también influyen en las decisiones de usar los trámites en línea (Bélanger y Carter, 2008; Chee-Wee et al., 2008; Srivastava y Teo, 2009; Khasawneh y Abu-Shanab, 2013).

Los resultados positivos sobre la percepción de seguridad deben ser interpretados con cautela, en particular dada la existencia de varios estudios que comprueban que la protección de los datos personales es una preocupación para la mayoría de los ciudadanos. Un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas de España (2017) revela que el 76% de los ciudadanos se preocupa por la protección de sus datos personales y el posible uso que las instituciones públicas y privadas hagan de los mismos. Asimismo, una encuesta realizada por el INEGI de México (2016) pone de manifiesto que al 84% de los mexicanos les preocupa el mal uso que se pueda hacer de sus datos personales por parte de instituciones públicas o privadas. Al mismo tiempo, hay un contraste dentro de la región: en Uruguay, cerca del 70% de las personas percibe que la normativa de protección de datos se cumple (AGESIC, 2017).

Gráfico 2.27

Percepción de seguridad en el uso de banca en línea vs. uso de trámites del gobierno en línea (en porcentaje)



Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

descargar datos

Muchos gobiernos no están invirtiendo en mejorar la experiencia en línea

A la hora de poner trámites en línea, hay una serie de acciones que los gobiernos pueden poner en marcha para mejorar la experiencia del usuario, que abarcan desde la reingeniería del trámite para la interfaz digital hasta la implementación de una iniciativa de "una sola vez" para evitar solicitar información ciudadana que el Estado ya posee. En la sección que sigue se muestra que, en general, los gobiernos no están aprovechando todas las oportunidades para ofrecer una experiencia digital fluida, lo cual puede explicar las malas calificaciones de los ciudadanos que se señalaron anteriormente. Aquí se presenta información sobre seis aspectos: i) el estudio de la experiencia ciudadana en línea; ii) la práctica de simplificar antes de digitalizar; la existencia de un portal de trámites central; iii) la existencia de una guía de estilo para páginas web del gobierno; iv) la existencia y aplicación de una iniciativa para pedir información ciudadana una sola vez, y v) la existencia de una entrada única/clave única para las páginas del gobierno.

Estudio de la experiencia ciudadana en línea: Menos de la mitad de los gobiernos de la región realiza alguna acción para conocer la experiencia de los ciudadanos con sus trámites digitales. Hay 11 de 25 que efectúan un análisis de los clics en las páginas con instrumentos como Google Analytics o similares, y solamente seis estudian las tasas de "rebote" (Encuesta BID-GpRD, 2017).

Gráfico 2.28
Tasas de rebote y clics, América Latina

descargar datos

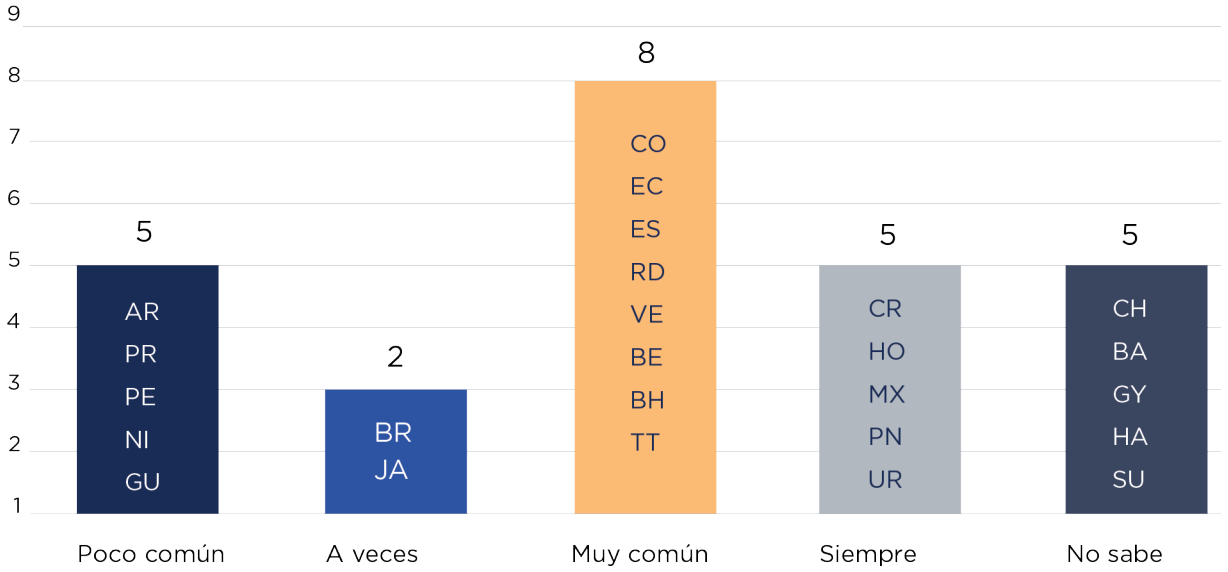
Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

Detrás de la experiencia del usuario en línea hay varias acciones por parte de los gobiernos. Estas se detallan a continuación.

- **Simplificación antes de digitalización:** Al poner servicios en línea, los gestores del proceso deciden –activa o pasivamente– si van a hacer algún cambio al trámite en cuestión. A un extremo, se puede dejar el trámite exactamente como estaba en su versión física, con todos los campos de información y requisitos. En este caso, la única diferencia para el ciudadano es hacer el trámite en línea, o al menos la parte que se ha podido digitalizar (posiblemente teniendo que presentar algún requisito físico para completarlo). Al otro extremo, se puede hacer una reingeniería total del proceso, desde lo legal (para eliminar requisitos innecesarios o adaptar la normativa para el contexto digital) hasta lo interinstitucional (para verificar qué información ya consta en el Estado y así dejar de solicitarla como parte del trámite), y hasta el lenguaje y el formato. En la Encuesta BID-GEALC (2017) se preguntó qué tan común era hacer una reingeniería de procesos antes de digitalizar los trámites. Hay un panorama variado: 12 de 25 países no saben qué tan común es, dicen que es "poco común" o solo lo hacen "a veces", mientras que 13 de ellos aseguran que es "muy común" o que lo hacen "siempre".

Gráfico 2.29

Frecuencia de la reingeniería antes de la digitalización



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

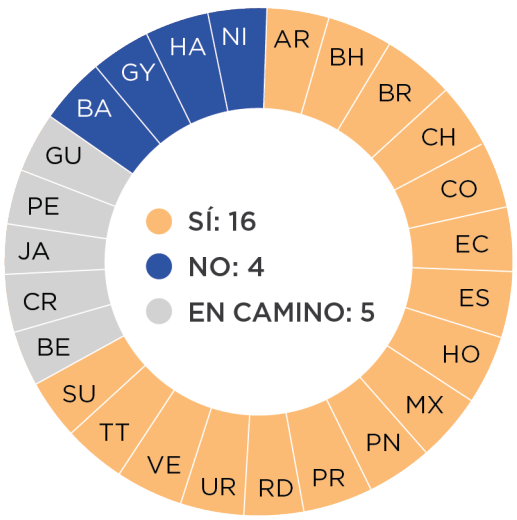
descargar datos

- **Portal de trámites central:** Un portal de trámites es una página web donde cualquier ciudadano puede encontrar al menos la información básica sobre los trámites de diferentes entidades de gobierno, como el nombre del trámite, el nombre de la institución encargada de administrarlo, e instrucciones sobre cómo hacerlo. El término "central" se refiere a los portales que presentan trámites gestionados por las diferentes instituciones de gobierno. Esta herramienta puede ayudar a superar problemas de comunicación entre el sector público y los ciudadanos al proveer una fuente única de información sobre los trámites. La región tiene muchos portales: solamente cuatro de 25 países no lo tienen (Belice, Guatemala, Guyana y Haití).

  Una versión más avanzada de este mismo concepto es la "página única", en la cual todas las páginas web del gobierno están integradas a un solo dominio. Un ejemplo pionero de este modelo es la página del Reino Unido, gov.uk. En la región países como Argentina (www.argentina.gob.ar), México (www.gob.mx), Perú (www.gob.pe) y Uruguay (alfa.portal.gub.uy) están yendo en esta línea.

- **Guía de estilo:** Muchos gobiernos cuentan con cientos de páginas web. Si todas tienen diseños únicos, con los botones en diferentes lugares y fuentes distintas, un usuario puede confundirse al navegar entre ellas y desconfiar de que sean auténticas. Una guía de estilo –una herramienta que ofrezca lineamientos para que las páginas web estatales tengan un formato único– ayuda a evitar estos problemas. La región ha avanzado bastante en este frente, pues solo hay cuatro de 25 países que no cuentan con una guía o herramienta parecida.

Gráfico 2.30
Existencia de una guía de estilo para los trámites en línea



descargar datos

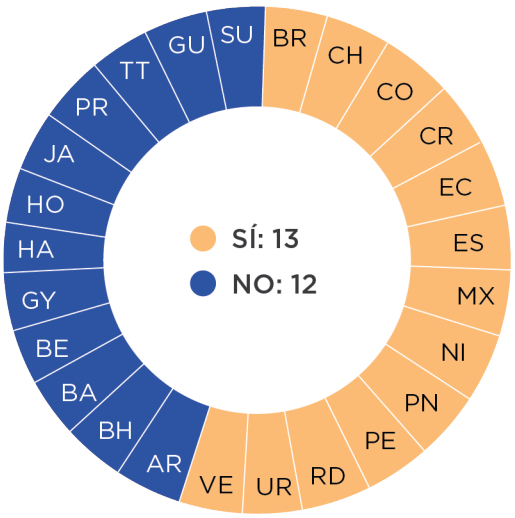
Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

- **Solicitud de información una sola vez:** En algunos países existe una ley que impide que un organismo estatal le pida al ciudadano información que ya se encuentra en manos de otro organismo. Esto provee un fuerte incentivo para usar la plataforma de interoperabilidad de modo de maximizar la coordinación dentro del Estado. Un resultado clave de esta coordinación es la posible mejora de la experiencia del ciudadano al limitar la extensión de los formularios y la cantidad de información (y, por ende, documentos de soporte) que se le pide. Hay un fuerte interés en esta práctica en ALC: 13 de 22 países reportan tener iniciativas (se trate de un programa o de una ley) de "pedir una sola vez". Sin embargo, solamente cuatro de los 13 reportaron saber cuántas entidades estaban cumpliendo con su iniciativa (Ecuador, México, Perú y Venezuela), y solamente dos (Ecuador y México) reportaron que había una participación del 100% de las entidades de orden nacional.

- **Ingreso único:** También conocido como "clave única" o "acceso único", esta herramienta permite que el ciudadano tenga un solo usuario y contraseña para varios servicios de gobierno. En Reino Unido, la herramienta llamada "Government Gateway"[15] permite inscripciones de individuos, organizaciones (incluyendo empresas) y agentes (por ejemplo, contadores). En este sentido la región presenta menos avances: solamente tres países ofrecen esta facilidad (Uruguay, Chile y Trinidad y Tobago).[16]

Gráfico 2.31

Existencia de una iniciativa para pedido de información una sola vez



Fuente:
Encuesta BID-GEALC (2017).

descargar datos

[15] Véase el enlace: www.gateway.gov.uk.

[16] Véanse las siguientes páginas web: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6317/1/agesic/introduccion-al-sistema-de-clave-unica.html; https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6741/38/agesic/crea-tu-id.html?idPadre=6724; https://claveunica.gob.cl/, y www.ttconnect.gov.tt.

Recuadro 2.5

Accesibilidad de la web: el reto de la inclusión

Ausentes las debidas adaptaciones, las personas con discapacidades pueden quedar excluidas del acceso a Internet y, por ende, a los beneficios que trae. Para aumentar la accesibilidad de las páginas web para personas con discapacidad visual, auditiva, motora, cognitiva o neurológica, el Consorcio Mundial de la Web (W3C) ha emitido pautas para el diseño adecuado de las páginas (Web Content Accesibility Guidelines [WCAG]). Estas pautas conciernen a aspectos que comprenden desde la presentación de la misma información en múltiples formatos (por ejemplo, en video y en texto) hasta los contrastes de colores y la compatibilidad con diferentes navegadores.

Varios países de la región ya incorporaron las pautas de accesibilidad de WCAG en los diseños de sus páginas. En 2009 Uruguay aprobó un Decreto (Núm. 450/009) de Gobierno de Red, que enmarca los principios de igualdad de acceso en línea y promueve la adopción de los principios del WCAG. En 2010 Argentina aprobó la Ley 26.653 de Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Por su parte, Gob.mx, la página única del gobierno de México, tiene una "declaración de accesibilidad" que cubre la página central y las fichas de trámites y servicios (que refleja lo dispuesto en su Ley de Telecomunicaciones). Finalmente, Chile ha aprobado una serie de leyes al respecto, la última de las cuales se emitió en 2015, y Colombia dio a conocer sus estándares al respecto (Ley Estatuaria de Discapacidad) en 2013.

Fuente:
W3C, AGESIC, gob.mx, Departamento de Función Pública de Colombia.

Preferencias: muchos ciudadanos todavía prefieren el canal presencial, pero no está claro por qué

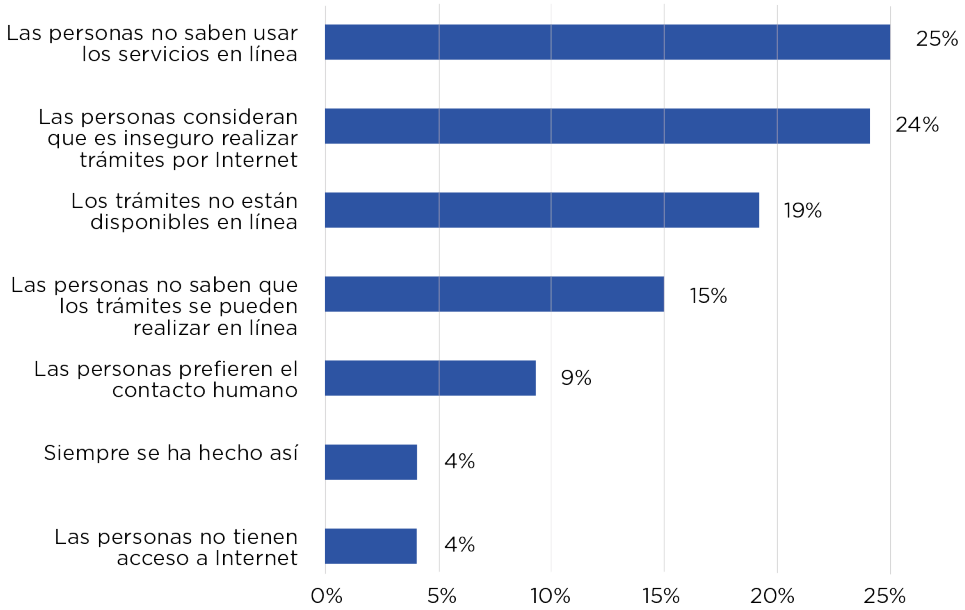
En muchas partes de la región existe una fuerte preferencia por el canal presencial. En Colombia el Programa Nacional de Servicios al Ciudadano (2015) encontró que el 65% de las personas prefieren hacer sus trámites a través de oficinas o puntos de atención presencial de la entidad, en comparación con un 15% que prefiere la página de Internet de la entidad (un retroceso con respecto a 2013, cuando este porcentaje era del 17%). En Chile un estudio sobre el modelo ChileAtiende (Universidad de Santiago de Chile, 2015) observó que el 84% de los usuarios de la ventanilla presencial volverían a hacer trámites en la sucursal aun con la opción de otros canales. En Uruguay el 26% de las personas prefiere informarse sobre un trámite directamente en la oficina pública (AGESIC, 2017a).

¿Estas preferencias se deben a un *gusto endógeno* por lo presencial o son un *resultado* de la poca disponibilidad, las brechas de capacidad y las malas experiencias en línea que se han tratado en las secciones previas? La evidencia disponible –aunque inicial– indica que se trata de una combinación de ambos. Un estudio de ChileAtiende (2017) resaltó que los problemas técnicos con las páginas web son un factor disuasorio importante para el uso del canal digital. Un estudio cualitativo que realizó la AGESIC (2017b) encontró que la única razón para no preferir el canal digital, que es una faceta fundamental del trámite en línea, es que resulta impersonal. Todas las demás razones tienen soluciones dentro del contexto digital, como la incertidumbre sobre la resolución (solución: comunicaciones con el usuario en la misma página, o a través de un correo electrónico o un mensaje de texto), la imposibilidad de aclarar dudas (solución: incorporar una línea de ayuda por chat o teléfono), y la falta de uniformidad en las páginas web (solución: imponer con mayor rigor la guía de estilo).

La encuesta de usuarios avanzados arrojó que las principales razones de la preferencia mencionada serían la falta de capacidad digital de los ciudadanos, una percepción de inseguridad y una falta de disponibilidad. La preferencia por el contacto humano salió como la quinta razón más importante.

La evidencia adicional procedente de Uruguay indica que cualesquiera sean las verdaderas razones para no usar el canal digital, las preferencias de muchas personas son flexibles: en 2017 el 26% de los usuarios reportó preferir informarse sobre un trámite directamente en la oficina pública, cifra que es muy inferior al resultado de 2016, cuando dicha preferencia fue reportada por el 43% de los encuestados (AGESIC, 2016). Entre las posibles explicaciones de este cambio (que no se pueden corroborar empíricamente) cabe incluir la mayor disponibilidad de trámites en línea, la mayor usabilidad de los trámites digitales, y la mayor familiaridad con los trámites entre el público.

Gráfico 2.32
¿Por qué la gente prefiere el canal presencial? Opiniones de usuarios avanzados



descargar datos

Fuente:
Encuesta BID-GpRD (2017).

Recuadro 2.6

Razones de la falta de uso de canales digitales para trámites

¿Por qué no le gusta el canal digital para hacer trámites? Hallazgos cualitativos de Uruguay

- Incertidumbre acerca de si se realizó la gestión en forma correcta.
- No se pueden aclarar dudas.
- Si "se te cuelga Internet en el medio del trámite", no se sabe si hay que volver a empezar.
- Si Internet está muy lento puede haber problemas durante la gestión.
- "Es muy impersonal".
- No hay uniformidad en los sitios del Estado, ni en su agilidad ni en los contenidos ni en la presentación. Esto hace que haya que aprender de cero en cada sitio.

Fuente:
AGESIC (2017b).

Título: No me mires así, no es culpa mía
Autor: Jensy Ferreiras
País: República Dominicana

CAPÍTULO

3

CÓMO LO HICIERON: LECCIONES SOBRE SIMPLIFICACIÓN Y DIGITALIZACIÓN PROVENIENTES DE ESTONIA, URUGUAY, MÉXICO Y CHILE

AUTORES
Elsa Estevez
Sebastián Lejarraga
Pablo Fillotrani

RESUMEN DEL CAPÍTULO

Implementar una reforma de simplificación y digitalización de trámites no es fácil. Existen varios factores que dificultan la adopción e implementación de estas reformas, entre ellos: i) la inercia burocrática, ii) la baja coordinación interinstitucional, iii) un gobierno lejos del ciudadano, iv) la gran complejidad regulatoria, y v) la complejidad técnica.

Chile, Estonia, México y Uruguay desarrollaron estrategias, capacidades y modelos de gobernanza para afrontar estos desafíos, logrando obtener resultados destacables en sus esfuerzos de simplificación y digitalización. Las lecciones aprendidas de estos países se pueden separar en tres grupos de acciones:

Lección 1: Promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano

Los países estudiados promovieron un cambio de paradigma, orientando el Estado al servicio del ciudadano a través de lineamientos estratégicos transversales, herramientas que fomentan la cooperación interinstitucional, interfaces integradas y simplificadas, y la participación ciudadana para incorporar sus necesidades en el mejoramiento de los trámites. De esta forma, lograron hacer frente a la inercia burocrática y a la fragmentación institucional, acercando el gobierno al ciudadano.

Lección 2: Empoderar a una entidad rectora con las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno

Los cuatro países cuentan con una entidad rectora que tiene las competencias, poderes y recursos suficientes para impulsar cambios transversales en todo el gobierno, manejar la complejidad técnica, y promover la coordinación interinstitucional.

Lección 3: Establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva

Los modelos de gobernanza facilitaron la coordinación de esfuerzos y la implementación efectiva de la simplificación y digitalización de trámites. Estos se basan en la existencia de un cuerpo de gobernanza que apoya la agenda, en el uso de incentivos para motivar a los distintos actores y en el riguroso monitoreo de los avances. Con estas acciones, lograron promover en los funcionarios e instituciones del sector público el cambio cultural necesario para la correcta adopción de la estrategia.

Las fichas con información detallada sobre cada uno de los casos se pueden descargar aquí.

descargar fichas

ÍNDICE DEL CAPÍTULO 3

155 INTRODUCCIÓN

160 LECCIÓN I
Promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano

173 LECCIÓN II
Empoderar a una entidad rectora con las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno

183 LECCIÓN III
Establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva

INTRODUCCIÓN

¿Por qué no todos los gobiernos simplifican y digitalizan, si los beneficios son tan evidentes?

Simplificar y digitalizar trámites parecería, a simple vista, un objetivo obvio para todos los gobiernos. Como se ha visto a lo largo de este libro, tener trámites más simples y la posibilidad de hacerlos en línea genera grandes beneficios tanto para el ciudadano como para el gobierno. Ahorros en tiempo y dinero para los ciudadanos, mayores niveles de satisfacción con el servicio y con las entidades públicas, aumentos en la eficiencia del Estado y ahorros fiscales para las instituciones son solo algunas de las ventajas. No obstante, los esfuerzos de simplificación y digitalización resultan complejos de implementar por una serie de razones:

- Inercia burocrática: Simplificar y digitalizar trámites implica cambiar los procesos que tienen muchas instituciones para prestar servicios. Esto requiere esfuerzos de parte de las instituciones, los funcionarios y los empleados públicos fuera de sus funciones cotidianas (Seliger, 2010), así como también demanda un cambio cultural dentro de las instituciones. Estos cambios son tradicionalmente resistidos por las instituciones y por su personal, que pueden no querer embarcarse en ellos si no ven los beneficios inmediatos (Deloitte, 2015).

- Poca coordinación interinstitucional: En muchos casos, las instituciones del sector público operan de forma independiente, cumpliendo su mandato sin interactuar con otras entidades. Este fenómeno se conoce como "cultura de silos" (Seliger, 2010). Los trámites para acceder a derechos y obligaciones del Estado suelen involucrar a múltiples entidades; simplificarlos y digitalizarlos requiere que dichas entidades coordinen sus actividades y compartan datos, lo cual las obliga a trabajar juntas de nuevas maneras (Dawes, Cresswell y Pardo, 2009).

- Gobierno lejos del ciudadano: En sus operaciones habituales, las instituciones públicas generalmente no están bien equipadas para saber qué es lo que necesita o demanda el ciudadano, y mucho menos para saber cuál es su experiencia en el acceso a derechos u obligaciones públicos. Debido a que gran parte de la motivación de simplificar y digitalizar es mejorar las condiciones de los ciudadanos para acceder a servicios, resulta imprescindible conocer sus necesidades y sus preferencias para interactuar con el Estado (OCDE, 2014b).

- Complejidad legal/regulatoria: Cambiar el funcionamiento del Estado a veces requiere crear o modificar leyes o regulaciones, lo cual hace que la reforma se enfrente con el proceso legislativo requerido, que en sí mismo es complejo (Dyson, s/f; OCDE, 2003).

- Complejidad técnica: Los trámites son heterogéneos, lo cual significa que simplificarlos y digitalizarlos requiere primero conocer los procesos y particularidades de cada uno. Además, digitalizar trámites implica el uso de herramientas tecnológicas modernas que pueden ser desconocidas por muchas instituciones, o para las cuales no se cuenta con las competencias técnicas necesarias (Gascó, 2010; Janssen, Estevez y Janowski, 2014).

Llevar a cabo una reforma exitosa de simplificación y digitalización de trámites requiere hacer frente a cada uno de estos desafíos. En este capítulo se presentará la experiencia de cuatro países -Estonia, Chile, México y Uruguay– que desarrollaron estrategias, capacidades y modelos de gobernanza para afrontar estos obstáculos, y lograron obtener resultados destacables en sus esfuerzos de simplificación y digitalización. Se busca mostrar las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, con el objetivo de darles una guía a los países interesados en llevar a cabo iniciativas de este tipo. Estos son ejemplos de un muy pequeño número de casos, ninguno perfecto, pero que sin embargo exponen lecciones valiosas para entender las claves del éxito para una reforma de simplificación y digitalización.

Cabe aclarar que las lecciones aquí analizadas no constituyen una receta estricta y específica para simplificar o digitalizar, y que no todas las estrategias usadas por un país funcionan en todos los casos y bajo todas las condiciones. Estas lecciones en materia de simplificación y digitalización deben ser adaptadas a los contextos particulares de cada país para garantizar su éxito. Asimismo, puede haber lecciones útiles aprendidas por otros países que no se presentan aquí.

Las lecciones aprendidas de estos casos se pueden separar en tres grupos de acciones llevadas a cabo por los gobiernos de los cuatro países seleccionados, que buscan hacer frente a los desafíos mencionados anteriormente. Por una parte, los países estudiados promovieron un **cambio de paradigma, orientando el Estado hacia el servicio del ciudadano** a través de lineamientos estratégicos o herramientas que fomentan la cooperación interinstitucional, entre otras medidas, de modo de erigirse contra la inercia burocrática y acercar el gobierno al ciudadano.

Por otra parte, en todos los casos se contó con una **entidad rectora** con las competencias y recursos financieros suficientes que fue la responsable de impulsar cambios transversales en todo el gobierno, manejar la complejidad técnica, y promover la coordinación interinstitucional. Por último, los países analizados establecieron **modelos de gobernanza** que facilitaron la coordinación de esfuerzos y la implementación efectiva, logrando en los funcionarios e instituciones del sector público el cambio cultural necesario para la correcta adopción de la estrategia.

Un factor de considerable importancia para el éxito de estas iniciativas es el apoyo político que recibieron las estrategias de simplificación y digitalización, que se constituye como una condición necesaria para que todas las acciones que se expondrán en este capítulo sean exitosas. El apoyo político de las altas autoridades a estas reformas se manifiesta de múltiples maneras: fijando un objetivo de mejora acompañado por una estrategia para lograrlo, dotando a una entidad rectora con el mandato, de los poderes y de los recursos que necesite para liderar la implementación, y creando un modelo de gobernanza que otorgue un fuerte apoyo a la agenda de simplificación y digitalización, y a la entidad rectora. En este sentido, el apoyo político permea todas las lecciones que se expondrán a lo largo del capítulo, además de incidir en un propósito específico que se menciona dentro de la Lección 3, sobre la canalización del apoyo y seguimiento político para asegurar que la simplificación y digitalización sean una prioridad para las entidades y mantenga visibilidad.

¿Por qué Estonia, Chile, México y Uruguay son casos que vale la pena analizar?

Los tres países de América Latina se destacan por haber incluido la simplificación y la digitalización de trámites como un aspecto fundamental de la agenda política del presidente en los últimos 15 años. Además, tienen posiciones de liderazgo en el desarrollo del gobierno electrónico, y han mostrado múltiples logros e innovaciones, que se expondrán más adelante y a lo largo del capítulo.

En Uruguay, la estrategia de digitalización y simplificación nació en 2006 junto con la Agencia para el Desarrollo de la Gestión Electrónica y Sociedad del Conocimiento (AGESIC), y de este modo sentó la primera piedra para lo que sería un desarrollo integral del ecosistema de gobierno digital. La visión de la AGESIC ha sido de largo plazo, y ha construido desde el *back-office* los cimientos para la digitalización de los servicios, con un enfoque que incluyó actores del sector público y privado, así como también a los ciudadanos. De esta forma, se crearon la infraestructura y las capacidades tanto tecnológicas como de gestión necesarias para implementar la estrategia digital, y se generó el clima requerido para garantizar que los avances en materia de gobierno electrónico fueran sostenibles en el largo plazo. Esta visión le ha permitido a Uruguay tener un crecimiento sólido, sostenible y coherente de su gobierno digital, y ha llevado a resultados sin precedentes en la región. Uno de ellos es el hecho de que a diciembre 2017 el 100% de los trámites se podía iniciar en línea y el 34% se podía hacer totalmente en línea.

En México, los primeros pasos comenzaron en 2003 con una reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el otorgamiento de facultades a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI), dentro de la Secretaría de la Función Pública, para coordinar e instrumentar estrategias de gobierno electrónico (Pérez Zúñiga et al., 2015). En 2005 se creó la estructura de gobernanza para apoyar a esta Unidad –la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico (CIDGE)–, y se pusieron en marcha buenas prácticas de gobierno electrónico para promover el acceso y la inclusión[1] (UNDESA, 2005), y para combatir la corrupción a través de un portal de compras públicas[2] (UNDESA, 2008). En los últimos años, la Estrategia Digital Nacional (EDN), presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto en 2013, ha consolidado esfuerzos previos de simplificación y digitalización, y tiene como objetivo un México digital en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las metas de desarrollo del país. El modelo mexicano se caracteriza por acompañar la simplificación y la digitalización con iniciativas que buscan hacer más eficiente la regulación y el marco normativo, promulgando un enfoque holístico e integral hacia la simplificación. México también muestra resultados destacables en cuanto a la digitalización: el 89% de los trámites se puede empezar en línea y el 74% se puede hacer completamente en línea. Asimismo, la simplificación y digitalización permitieron reducir el costo administrativo y de oportunidad de los trámites del 4,3% del producto interno bruto (PIB) en 2012 al 2,7% en 2017.

[1] Hay tres portales complementarios: 1) www.tramitanet.gob.mx, una ventanilla única de servicios para ciudadanos y empresas; 2) www.e-mexico.gob.mx, un sitio con información en línea y servicios para comunidades específicas (mujeres, adultos mayores, inmigrantes, propietarios de negocios y estudiantes), y 3) www.foros.gob.mx, un sitio para grupos de discusión de ciudadanos sobre leyes y políticas.

[2] Gobierno de México, Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet).

Chile lleva más de 15 años conduciendo esfuerzos de simplificación y digitalización de trámites. Las iniciativas se remontan al año 2002, con Trámite Fácil, y siguen en 2008 con Chileclic y en 2012 con ChileAtiende, para continuar y extenderse en 2014 en ChileAtiende Digital. Además, en la Agenda Digital 2020, el gobierno anuncia su aspiración de evolucionar hacia un gobierno digital más eficiente, que ponga el centro de atención en una mayor integración de servicios y una mayor digitalización en beneficio de los ciudadanos. A la par de estos esfuerzos, Chile es un país que ha estado a la vanguardia del gobierno digital en América Latina y el Caribe (ALC) durante varios años, y los resultados son evidentes. A 2017, el 49,6% de todos los trámites del gobierno nacional se pueden realizar completamente en línea.

Se ha estimado que, con el uso de servicios digitales en Estonia, se ahorran en promedio 30 minutos por transacción por ciudadano, lo que significa 5,4 días de trabajo por año por persona y 7 millones de días/año para la sociedad.

En esta selección, se agregó al análisis el caso de Estonia, un país fuera de la región, que se presenta como un parámetro exigente de evaluación. Estonia representa una suerte de modelo ideal al cual acercarse, en la medida en que este país exhibe una digitalización de casi el 100% de sus servicios y un uso de herramientas tecnológicas y de gestión ejemplares. Hace más de 25 años Estonia definió el desarrollo digital en el sector público como una política de Estado, con el fin de impulsar su desarrollo económico, lo que llevó a todas las instituciones públicas a adoptar la digitalización como base de su funcionamiento. Actualmente, es un país líder reconocido a nivel internacional por sus logros en temas de digitalización de servicios y de sociedad digital, y varias de sus herramientas tecnológicas y normativas han sido adaptadas por países de ALC. Se ha estimado que, con el uso de servicios digitales en Estonia, se ahorran en promedio 30 minutos por transacción por ciudadano, lo que significa 5,4 días de trabajo por año por persona y 7 millones de días/año para la sociedad (Grupo Banco Mundial, 2016).

En las secciones que siguen se describen las tres principales lecciones aprendidas de los cuatro países que han servido para superar los desafíos mencionados anteriormente: 1) promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano; 2) empoderar a una entidad rectora con las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno, y 3) establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva.[3]

[3] La fecha de corte de la información presentada es diciembre de 2017.

Título: El sentimiento de la burocracia
Autor: César Ferrarese
País: Argentina

Lección I
Promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano

RESUMEN

Ir de oficina en oficina para resolver un solo trámite, enfrentarse con requisitos y formatos diversos, presentar la misma información varias veces a diferentes entidades públicas, todos son síntomas de un Estado organizado según una lógica burocrática, no una lógica de servicio al ciudadano. En un Estado orientado hacia el ciudadano, todas las entidades públicas trabajan de manera coordinada para funcionar como una sola organización que facilita el acceso a derechos, y el cumplimiento de obligaciones, de la ciudadanía y del empresariado. Para lograr el cambio de paradigma de un Estado de orientación burocrática a un Estado orientado hacia el ciudadano, los casos estudiados muestran cuatro pasos:

1) Definir un objetivo estratégico relacionado con la simplificación y digitalización que abarque a todo el gobierno.
2) Proveer herramientas informáticas compartidas que faciliten la coordinación interinstitucional y la estandarización.
3) Ofrecer interfaces integradas y simplificadas para el ciudadano.
4) Incorporar la participación ciudadana en el mejoramiento de los trámites.

Definir un objetivo estratégico transversal a todo el gobierno

En la cultura de la administración pública basada en silos, cada entidad trabaja para cumplir con sus objetivos estratégicos con poca consideración de cuestiones externas a su organización. Cuando las entidades están organizadas jerárquicamente por áreas de autoridad y responsabilidad, y sus directivos son responsables por lo que sucede dentro de su organización, tienen poca visión sobre cómo sus decisiones impactan otras áreas (Weber y Henderson 2012; OCDE, 2014a). En ese contexto, y en ausencia de un objetivo estratégico uniforme para todo el gobierno, cada entidad toma decisiones que, si bien pueden ser acertadas para ella misma, necesariamente no lo son para una visión de todo el gobierno, y mucho menos para un ciudadano que tiene que interactuar con múltiples entidades públicas.

Para orientar al Estado hacia el ciudadano, se requiere que todas las entidades trabajen de manera colaborativa en base a objetivos comunes.

Para orientar al Estado hacia el ciudadano, se requiere que todas las entidades trabajen de manera colaborativa en base a objetivos comunes. Por este motivo, un punto de inicio importante es definir un objetivo estratégico relacionado con la simplificación y digitalización de trámites que abarque todo el gobierno. Los cuatro casos estudiados tienen diferentes versiones de objetivos estratégicos transversales (todos más vinculados con la digitalización que la simplificación), que se suelen complementar con decretos que les dan fuerza legal. Cabe resaltar que la estrategia por sí sola es solo un papel: sin el acompañamiento de los demás elementos tratados en este capítulo, no genera ningún cambio.

En Chile, una combinación de planes estratégicos y decretos ejecutivos marcan el norte para la simplificación y digitalización. Por una parte, la Agenda Digital 2020[4] incluye un eje de "gobierno digital" que tiene como primer objetivo "masificar el uso de servicios en línea y garantizar su calidad" (Gobierno de Chile, 2016). Este plan está sustentado por una serie de leyes que datan desde 2003, la más reciente de las cuales (de 2016) establece un compromiso de digitalización de trámites para todas las agencias de la administración central como componente de evaluación dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión.[5]

[4] Elaborada principalmente por la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

[5] Gobierno de Chile, Decreto 290/2016.

En Uruguay, el "Plan de Gobierno Digital 2020" tiene como primero de sus cinco ejes el de "gobierno cercano", que a su vez ostenta como primer objetivo la puesta en línea de los trámites de la administración central: para 2016, se apuntaba a que el 100% de los trámites se pudiera iniciar en línea, y para 2020 se espera que todos se puedan completar en línea. Los otros dos objetivos del mismo eje también se relacionan con los trámites: i) facilitar a las personas y empresas un acceso integral y unificado a los servicios del gobierno central a 2020 a través de un solo portal, y ii) promover la transformación de los servicios públicos sobre la base del desarrollo de nuevos sistemas nacionales de información centrados en el ciudadano (AGESIC, 2015c). Estos objetivos están apoyados por un decreto presidencial.[6]

En México, los objetivos relacionados con la digitalización de trámites están enmarcados en la Estrategia Digital Nacional bajo el objetivo de "transformación gubernamental" y el objetivo secundario de "instrumentar la ventanilla única nacional para trámites y servicios" (cuya creación se estableció por decreto presidencial[7]). La estrategia abarca elaborar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital única; estandarizar procedimientos y normatividad de trámites y servicios en todos los niveles de gobierno; acelerar la adopción de estándares en todas las instancias gubernamentales mediante guías, herramientas digitales y capacitaciones, y utilizar la firma electrónica avanzada como medio de autenticación para trámites y servicios. En cuanto a la simplificación más específicamente, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018[8] contiene un objetivo de "mejorar la calidad de las disposiciones normativas para simplificar la operación de los procesos de las dependencias y entidades".

En el caso de Estonia, en virtud del alto grado de digitalización ya alcanzado, sus objetivos actuales se focalizan más en armonizar la calidad y mejorar la amigabilidad de los servicios públicos tomando en consideración los intereses y las necesidades de los usuarios. Las metas definidas fijan que el 100% de los servicios públicos debe compartir requerimientos comunes de calidad establecidos en términos de la experiencia del ciudadano, y que el 85% de la población de entre 16 y 74 años esté satisfecho con los servicios públicos para el año 2020 (Ministry of Economic Affairs and Communications, 2014).

[6] Gobierno de Uruguay, Decreto 184/015 del 14 de julio de 2015.

[7] Gobierno de México, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015.

[8] Gobierno de México, Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013, 27-10-2017.

Proveer herramientas informáticas compartidas que faciliten la coordinación y la estandarización

Como se señaló en la sección anterior, en un Estado organizado según una lógica burocrática –y no de servicio al ciudadano– es común que las instituciones operen de forma independiente, con poca coordinación entre sí y poca estandarización de sus interacciones con el ciudadano. Por lo tanto, una parte fundamental del cambio de orientación del Estado es la creación (y el uso) de herramientas tecnológicas que permitan hacer frente a estos obstáculos. Son estas herramientas compartidas las que permiten la creación de interfaces integradas y simplificadas para el ciudadano, que se analizan en la siguiente sección. La palabra clave es "compartidas"; la mayoría de las herramientas que se presentan a continuación podría existir a nivel de cada entidad, pero en ese caso no se lograría ni una mayor coordinación ni estandarización.

Algunas de las herramientas compartidas más importantes son: la plataforma de interoperabilidad (que conecta diferentes fuentes de información), la identidad digital (que verifica en línea que una persona es quien dice ser), la firma digital (que reemplaza la firma física para la autenticación de documentos o procedimientos), el motor de pagos (que permite realizar pagos en línea), y una gráfica base para las páginas de los trámites, entre otras. Todos los países estudiados tienen la mayoría de estas herramientas, aunque con diferentes áreas prioritarias y diferentes niveles de implementación.

Diagrama 3.1
Herramientas comparadas para la coordinación y estandarización

Identidad digital

Referencia:
https://claveunica.gob.cl/.

Firma digital

Referencia:
https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6315/13/agesic/nueva-plataforma-de-firma-electronica.html?idPadre=4474.

Plataforma de interoperabilidad

Referencia:
https://www.ria.ee/en/x-road.html.

Gráfica base para ventanilla única

Referencia:
https://www.gob.mx/guias/grafica.

En el caso de Estonia, los esfuerzos de digitalización comenzaron con la construcción y el uso de dos herramientas reusables importantes: la identidad digital y la plataforma de interoperabilidad X-Road, que conecta instituciones tanto públicas como privadas. Cada ciudadano en promedio utiliza la e-ID en 62 transacciones mensuales, más de la mitad de ellas a través de dispositivos móviles (Rikk et al., 2017). Por su parte, X-Road, que lleva más de 15 años en funcionamiento, es utilizado por más de 900 organizaciones a diario (incluido el sector privado, que está interconectado con más de 1.200 diferentes sistemas informáticos y procesa más de 500 millones de intercambios de información al año [E-Estonia.com]).[9]

En el caso de Uruguay, las herramientas principales incluyen: la identidad digital, la firma digital, la plataforma de interoperabilidad, y componentes comunes para los trámites, agrupados en 11 tipos diferentes. Las mismas son fruto de un proceso gradual de desarrollo digital que empezó en 2005 con la creación de la AGESIC. Algunos hitos clave en el proceso de construcción de los cimientos del gobierno digital abarcan: la creación de la plataforma de interoperabilidad (2009), el sistema de notificaciones electrónicas (2014), y la puesta en marcha de la cédula de identidad electrónica con firma digital incluida (2015) (AGESIC 2009, 2014, 2015b). En la actualidad, estas herramientas gozan de un alto nivel de adopción: por ejemplo, el 100% de las entidades públicas del gobierno central ha acogido los estándares de interoperabilidad y está conectado a la plataforma de interoperabilidad (Encuesta BID-GEALC, 2017).

En el caso de México, existe la firma digital, la identidad digital, la metodología y las herramientas desarrolladas para construir la ventanilla única, y el motor de pagos, entre otras. Su uso se ha impulsado de manera formal desde septiembre de 2011, cuando se promulgó un acuerdo para establecer el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal.[10] Igual que en Uruguay, a mediados de 2017 el 100% de las instituciones del gobierno central había adoptado los estándares de interoperabilidad y estaba conectado a la plataforma (Encuesta BID-GEALC, 2017).

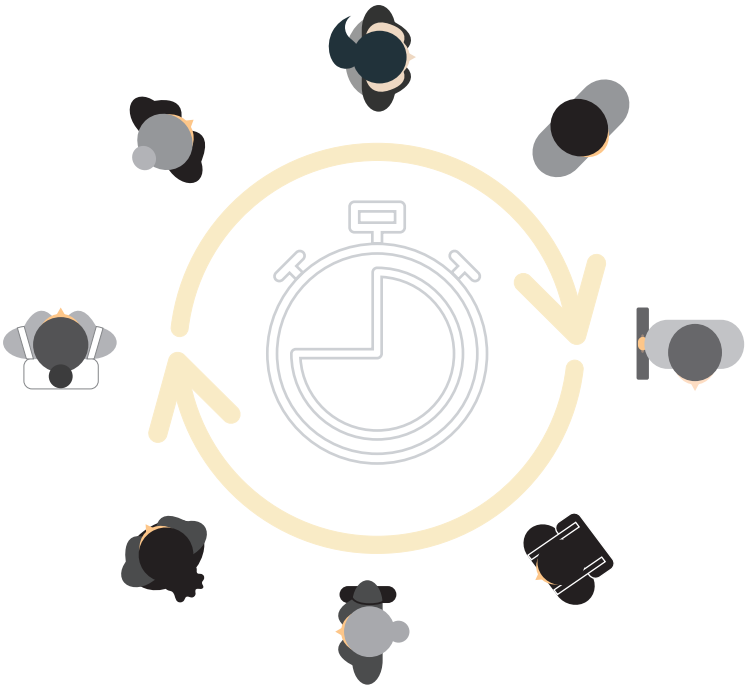
[9] Véase https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/.

[10] Gobierno de México, acuerdo por el cual se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal, 6 de septiembre de 2011. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011, 27-10-2017.

En el caso de Chile, si bien muchas de las herramientas compartidas existen, las mismas no son usadas por la mayoría de las entidades. Por ejemplo, los estándares de interoperabilidad han sido adoptados por solamente el 45% de las instituciones del gobierno central, y solo el 16% de ellas está conectado a la plataforma (Encuesta BID-GEALC, 2017). Además, algunas entidades utilizan la solución de firma digital provista por empresas del sector privado en vez de la provista por el propio gobierno, y solo un 6% del total de trámites del Estado (13% de los trámites digitales) puede iniciarse con una clave única creada por la Unidad de Modernización y Gobierno Digital.[11]

Un beneficio adicional importante de las herramientas compartidas es la escalabilidad.

Un beneficio adicional importante de las herramientas compartidas es la escalabilidad. Una vez que las herramientas se han probado y refinado, se pueden implementar repetidamente para una gran cantidad de trámites, acelerando el ritmo de la transición digital. Gracias en parte al uso generalizado de las herramientas compartidas, en México y Uruguay fue posible impulsar la digitalización masiva de trámites en relativamente poco tiempo (cerca de tres años a partir de la fijación de la meta) en ambos casos. En Estonia, en un período de dos años (2000-02) se digitalizó el sistema tributario entero; este cambio a su vez fue el mayor impulsor del uso de la identidad digital para el resto de los servicios (Rikk et al., 2017).



[11] Véase la página https://claveunica.gob.cl/.

Proveer interfaces integradas y simplificadas para el ciudadano

La mejor evidencia de la orientación del Estado es su interacción con el ciudadano: puede ser engorrosa, variable y opaca, o puede ser ágil, estándar y transparente. La provisión de interfaces integradas y simplificadas para el ciudadano, en los canales presencial o digital, ayudan a que la interacción sea del segundo modo.

Una síntesis de los cuatro casos arroja tres principios que ayudan a crear interacciones más amigables con los ciudadanos:

1) Simplificar los requisitos para realizar el trámite. Por ejemplo, evitar pedir datos que el Estado ya posee y se pueden obtener mediante la interoperabilidad con sistemas de distintas agencias.

2) Asegurar la estandarización en la apariencia (*look & feel*) de las interfaces y en las interacciones. Por ejemplo, el mismo diseño de los centros de atención y de las páginas web, y la estandarización de formularios para la captura de datos, protocolos de atención al ciudadano, y la funcionalidad en las páginas web.

3) Facilitar la accesibilidad para personas con capacidades diferentes. En el caso de las ventanillas presenciales, se refiere a facilitar el acceso físico de las personas; para las ventanillas en línea, a maximizar el potencial de acceso para quienes tienen capacidades visuales, auditivas o cognitivas diferentes.

La provisión de interfaces integradas y simplificadas requiere esfuerzos complementarios que afectan procesos del *front-office*, como la digitalización de trámites y la implementación de una ventanilla única, y del *back-office*, como la reingeniería y estandarización de procesos, la interoperabilidad y la mejora normativa para la simplificación administrativa, para que las interacciones con el ciudadano efectivamente sean integradas y sencillas.

México representa un ejemplo claro de un esfuerzo de integración en el *front-office* digital.

En relación con los esfuerzos a nivel de *front-office*, un ejemplo destacado de la integración y simplificación en la prestación presencial es el de ChileAtiende. Puesto en marcha en el período 2010-14, ChileAtiende empezó por utilizar los más de 200 centros de atención al público del Instituto de Previsión Social (IPS) distribuidos en todo el país, y fue integrando gradualmente los trámites de 20 instituciones públicas. De modo de maximizar la usabilidad para los ciudadanos, también se incorporó una línea telefónica de ayuda (*call center*) y se habilitó una flota de oficinas móviles que se trasladan a áreas con menos accesibilidad a los puntos fijos de atención. Como resultado de estas iniciativas, ChileAtiende cuenta con un alto nivel de aceptación. No obstante, los funcionarios y empleados públicos han enfrentado grandes complicaciones para realizar sus tareas, ya que al inicio no contaban con el desarrollo tecnológico adecuado para unificar la gestión: tenían que acceder a los sistemas correspondientes a diferentes trámites a través de los sitios web de las distintas instituciones utilizando variadas formas de acceso.

México representa un ejemplo claro de un esfuerzo de integración en el *front-office* digital. Lanzada en el 2015, la Ventanilla Única Nacional (VUN) (www.gob.mx) es el portal donde se concentra una multiplicidad de funciones: trámites, servicios, participación ciudadana e información del gobierno. Este portal, que sigue el modelo de gov.uk, el portal de trámites y servicios de Reino Unido, consolida los servicios e información de más de 18 secretarías, 299 entidades del gobierno y 32 estados mexicanos, agrupando en un solo lugar lo que antes estaba en más de 5.000 páginas de Internet distintas. Además de permitir que los usuarios realicen algunos trámites completamente en línea, promueve la interoperabilidad entre entidades del Estado para reducir los requisitos y la solicitud duplicada de información. La página tiene un diseño sencillo, y estandariza la estructura de los contenidos de las diferentes entidades, garantizando que los usuarios puedan acceder a toda la información, los trámites y los servicios disponibles en la página. Además, el sistema cuenta con el certificado AA de accesibilidad para personas con discapacidad visual, auditiva y motriz en la página de inicio, así como en las fichas de información de trámites y servicios.[12] El portal ha recibido más de 726 millones de visitas desde que se lanzó en 2015, y tiene cerca de 272 millones de usuarios únicos que han visitado cerca de 2.000 millones de páginas (fecha de corte: febrero 2018).

[12] Guías de accesibilidad, https://www.w3c.es/Divulgacion/GuiasBreves/Accesibilidad, 25-10-2017.

En Uruguay y Chile también se ofrecen varios portales de acceso integrados. En el primero de estos dos países, existe www.tramites.gub.uy, que permite acceder a todos los trámites del gobierno central, y también la Ventanilla Única de Comercio Exterior (vuce.gub.uy), que consolida la información y los trámites específicamente relacionados con el comercio exterior. En Chile, se cuenta con ChileAtiende Digital, y el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). Este sistema integra las autorizaciones del Instituto de Salud Pública, incluyendo psicotrópicos y estupefacientes, solicitadas electrónicamente por SICEX, lo que ha ayudado a lograr una disminución del plazo promedio de embarque de 22 a 17 días.[13]

En cuanto a la simplificación de interacciones con el ciudadano desde el *back-office*, los casos estudiados revelan que se puede impulsar desde la digitalización, desde la mejora normativa, o con una combinación de ambos. En los cuatro casos, existe la norma de "una sola vez", que estipula que ninguna entidad pública puede solicitarle al ciudadano un dato que ya se encuentra en manos de otra entidad. En Estonia esta normativa existe desde 2001 en el contexto de su Ley de Información Pública.[14] Como elemento complementario, existe una modificación de esta ley realizada en 2007, que prohíbe establecer una base separada de registros básicos para la recopilación de los mismos datos, lo cual fortalece la coordinación entre entidades mediante la interoperabilidad.

Se puede impulsar la simplificación del *back-office* desde la digitalización, desde la mejora normativa, o una combinación de ambos.

México presenta ejemplos interesantes de cómo se complementan esfuerzos de simplificación desde la digitalización y desde la mejora normativa. Por su parte, la Unidad de Gobierno Digital (UDG) impulsa la simplificación de las interacciones y la digitalización de trámites a través de una fuerte estandarización. El estándar de servicios digitales se compone de diferentes elementos, lo cual depende del estado de digitalización del trámite. Por ejemplo, el nivel 1 incluye la ficha informativa, que abarca recomendaciones para la generación de contenidos y criterios para la captura de información; el nivel 2 comprende un estándar técnico para formatos descargables, y el nivel tres abarca el formulario web, la interoperabilidad y la firma digital. A febrero de 2018, existían más de 5.405 fichas informativas estandarizadas, más de 600 formatos descargables estandarizados y más de 948 formularios en línea estandarizados.[15]

[13] Gobierno de Chile, Sistema Integrado de Comercio Exterior, https://www.sicexchile.cl/portal/documents/10180/319528/PPTSICEX_27M.pdf/43237dd2-98c4-410f-94e1-087098f61070.

[14] Gobierno de Estonia, https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516102017007/consolide.

[15] Gobierno de México, Estandarización de Servicios, https://www.gob.mx/estandar.

A su vez, la Comisión Federal de Reforma Regulatoria (COFEMER) de México, a través de su Programa de Mejora Regulatoria, se dedica a promover la simplificación regulatoria analizando los trámites y emitiendo recomendaciones para que los mismos sean más sencillos. Los resultados de estos esfuerzos también son importantes, como el ahorro del 1,6% del PIB en el costo de los trámites para ciudadanos que tuvo lugar entre 2012 y 2017 (medido con el Modelo de Costeo Estándar, que considera costos administrativos y de oportunidad).

Incorporar la participación ciudadana en el mejoramiento de los trámites

Para orientar el Estado hacia el ciudadano se requiere conocer cuáles son las necesidades y opiniones de este último acerca de los trámites, para que los cambios se adecúen a sus necesidades, no a las necesidades de las instituciones públicas o de las personas que las dirigen. Los cuatro casos estudiados incorporan la participación de una variedad de maneras.

La participación ciudadana permite obtener información que sirve para identificar problemas, como ineficiencias en la gestión de los trámites, mala atención en la prestación, o incluso malas prácticas de funcionarios. También sirve para identificar soluciones sobre la base de experiencias positivas o sugerencias de mejora. Además, el involucrar a los ciudadanos en diferentes momentos de la reforma de los trámites demuestra que el Estado escucha, entiende y considera sus necesidades.

Involucrar a los ciudadanos en diferentes momentos de la reforma de los trámites demuestra que el Estado escucha, entiende y considera sus necesidades.

Existen distintas formas de participación ciudadana. Entre los ejemplos surgidos de las experiencias de los países analizados cabe citar: i) un sondeo para que el ciudadano indique a qué trámite desea acceder de manera digital (véanse debajo los ejemplos de Chile y México); ii) experiencias en laboratorios de innovación donde los ciudadanos diseñan cómo serían las interacciones ideales para hacer un trámite (véase la experiencia de Uruguay); iii) un sistema de peticiones, quejas y reclamos (véase la experiencia de México), y iv) una ventanilla abierta para que el ciudadano deje sus ideas (véase el caso de Estonia).

Un ejemplo de Chile ilustra cómo el ciudadano puede participar en la priorización de trámites a digitalizar. El portal de trámites de ChileAtiende Digital incluye un botón rojo al final de la página de información de cada trámite que aún no está totalmente en línea, que dice "Quisiera este trámite disponible en línea". La información de los trámites votados por los ciudadanos se muestra en un tablero de control en línea. A partir de su lanzamiento en septiembre 2013, se recibieron 20.000 respuestas en tres semanas y en total se llegaron a contabilizar más de 200.000. Así, las entidades públicas se vieron sometidas al escrutinio público sobre la prioridad dada para digitalizar los trámites. El impacto fue positivo, ya que los ciudadanos usaron la información del tablero para denunciar vía redes sociales a las entidades que no digitalizaban los trámites muy pedidos. La presión pública también sirvió de incentivo político para que los directores de las entidades dieran prioridad a los trámites más votados por los ciudadanos (Valenzuela, 2015).

México también ha llevado a cabo ejercicios de participación ciudadana en línea para identificar trámites susceptibles de ser digitalizados. Del 16 de noviembre de 2016 al 30 de abril de 2017, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) desarrollaron una consulta con el objetivo de conocer la opinión de los empresarios con respecto a los trámites y servicios, que eran susceptibles de revisión, en el marco de esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción en el ámbito público y privado, con una lista inicial de 115 trámites correspondientes a 12 instituciones federales.[16] Del universo de trámites analizados, los 29 priorizados ya cuentan con el estándar de servicios digitales, y los otros 86 se incluyeron en el plan 2017.

También en el caso de México, dos experiencias muestran cómo la participación ciudadana puede servir para la mejora continua en la prestación de los trámites. El primer enfoque consiste en realizar una encuesta de satisfacción de usuarios que permite evaluar la calidad del trámite, un requisito para todo trámite digital. Los resultados de la encuesta constituyen uno de los requisitos para certificar el trámite con el Sello de la Excelencia. La encuesta es sencilla: el usuario solo debe hacer clic en una de las tres imágenes disponibles (cara contenta, indiferente o triste) indicando su grado de satisfacción. El propósito final de esta encuesta es simplemente detectar trámites que no satisfacen el nivel de calidad esperado por el ciudadano.[17]

[16] Gobierno de México en colaboración con CCE, https://www.gob.mx/consultatramites.

[17] Los cuatro países realizan distintos tipos de encuestas sobre trámites. Un ejemplo de Uruguay es la Encuesta de Ciudadanía Digital; Chile regularmente realiza estudios de satisfacción sobre ChileAtiende, mientras que en México destaca la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.

El segundo enfoque se basa en habilitar un canal de fácil acceso para peticiones, quejas y reclamos relacionados con la prestación de trámites y servicios. Esto permite a las entidades públicas conocer de manera directa las opiniones del público y a los ciudadanos saber adónde dirigirse para dar su opinión. La ventanilla única tiene una mesa de ayuda que integra el canal telefónico, de correo electrónico y el buzón, coordinado con el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) que permite reportar quejas relacionadas con los trámites. Todas las quejas reportadas llegan diariamente al equipo de la Oficina del Presidente y, en función del tipo de queja, se distribuyen a quién corresponde. Asimismo, existe el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas, que permite a los ciudadanos reportar casos de mal comportamiento de los funcionarios de manera anónima. Independientemente del tipo de queja, los Órganos Internos de Control (OIC) de cada dependencia dan seguimiento puntual a todas las denuncias ciudadanas.

La experiencia del Laboratorio de Innovación Social Pública de Uruguay, iniciado en 2015, ilustra cómo se puede involucrar a los ciudadanos de forma más intensiva en el rediseño de los trámites. Para un conjunto de 35 trámites de ocho ministerios, 83 ciudadanos invitados participaron de dos días de trabajo analizando el escenario actual para la prestación de un trámite (día 1), y el escenario deseado (día 2). En las sesiones participaron también los funcionarios públicos involucrados en la prestación del trámite, psicólogos, sociólogos y abogados. Los resultados de estos ejercicios permitieron diseñar interfaces más sencillas para los trámites a digitalizar. El análisis de la experiencia permitió concluir que habría sido deseable una mayor participación del personal responsable de tecnología para ayudar a contextualizar mejor la factibilidad de implementar los nuevos requerimientos, ya que tres de las 35 soluciones propuestas generadas no pudieron ser implementadas. Chile también cuenta con un Laboratorio de Innovación Pública que ha contribuido al diseño centrado en el ciudadano de ChileAtiende Digital.[18]

En Estonia, la participación ciudadana se realiza de forma descentralizada, a nivel de cada institución. Desde la Oficina del Government Chief Information Officer (GCIO), se emiten lineamientos para el empoderamiento de los ciudadanos, tratando de estimular a las instituciones públicas para que implementen iniciativas de participación ciudadana, pero no hay reglamentaciones que definan cómo esto se debe ejercer. En la práctica, la forma de implementar las soluciones, a nivel ministerial, de programa o de servicio, depende de las personas que las diseñan. La principal instancia centralizada de participación ciudadana, no limitada a trámites, consiste en una plataforma llamada "Osale"[19] que cuenta con herramientas para recibir propuestas ciudadanas, opinar sobre propuestas del gobierno, y buscar información de actos jurídicos.

[18] Véase http://www.lab.gob.cl/.

[19] Gobierno de Estonia, véase: www.osale.ee.

Título: La burocracia de emigrar
Autor: Elio Silva
País: Venezuela

LECCIÓN II
Empoderar a una entidad rectora con las competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno

RESUMEN

Tener una estrategia orientada al ciudadano y que sea transversal a todas las entidades de gobierno es un primer paso para llevar a cabo la simplificación y digitalización de trámites en un país. No obstante, la implementación de esta estrategia requiere recursos tecnológicos, humanos y financieros, que en muchos casos las entidades encargadas de los trámites no poseen. La complejidad de los esfuerzos a llevar a cabo y el hecho de que los mismos afecten a entidades de todas las áreas de gobierno requieren una entidad rectora que pueda liderar los esfuerzos y que tenga la capacidad de movilizar los recursos necesarios. Con el fin de establecer la institucionalidad requerida para conducir el cambio de paradigma, los países estudiados: 1) cuentan con un claro liderazgo asignado en una entidad rectora para los esfuerzos de simplificación y digitalización, 2) empoderan a dicha entidad para que pueda impulsar acciones en todas las entidades, y 3) aseguran los recursos financieros para cubrir gastos de inversión en tecnología de la información (TI) y ejecutar proyectos transversales.

Designar una entidad rectora que promueva coordinación interinstitucional y la adopción transversal de la estrategia

La implementación de una estrategia de simplificación y digitalización presenta importantes desafíos, especialmente en lo que respecta a coordinar los esfuerzos de manera transversal en el gobierno. Aun si existe un plan nacional que dicte la estrategia, sin una entidad que impulse las actividades, coordine a las entidades y provea las herramientas necesarias (técnicas y en algunos casos financieras), es poco factible que se logre un cambio cultural, y que el gobierno funcione como una sola institución en la prestación de trámites al ciudadano.

La experiencia de estos países muestra que no hay una única forma de definir el liderazgo o de estructurar una entidad rectora.

Los cuatro países analizados cuentan con una o varias entidades rectoras que han liderado las estrategias de simplificación y digitalización, y que han sido mencionadas a lo largo del presente capítulo. La experiencia de estos países muestra que no hay una única forma de definir el liderazgo o de estructurar una entidad rectora, y que son más importantes las competencias y los poderes que tiene dicha institución que su ubicación dentro del gobierno o que su organización interna. En México, la simplificación y digitalización es liderada y coordinada por tres entidades; en Estonia y Uruguay por una, y en Chile por dos.

Los cuatro países han logrado avances significativos en digitalización y/o simplificación gracias a la coordinación promovida por estas entidades. Sin embargo, se observa que cuanto más consolidada está la función, como en los casos de Estonia y Uruguay, los esfuerzos de coordinación se simplifican. La integración de las competencias de digitalización y simplificación en una sola entidad rectora crea buenas condiciones para la implementación, pues permite utilizar las herramientas digitales para impulsar una simplificación más coherente.

El ejemplo de las partidas de nacimiento es ilustrativo. En Estonia y Uruguay (donde las competencias de simplificación y digitalización están integradas), las partidas de nacimiento no se solicitan más en el marco de un trámite de la administración pública central, ya que se entiende que basta con la identificación del usuario para conseguir la información a través de la interoperabilidad. En cambio, en México y Chile el servicio de obtención de partidas de nacimiento está digitalizado, pero es el usuario quien debe aportar dicha partida cuando otros trámites así lo requieren. Cabe destacar que Estonia y Uruguay son países con administraciones centralizadas y que el tamaño reducido de dichas administraciones facilita la consolidación de funciones.

En el caso de México, esta agenda es liderada por tres instituciones. Por una parte, está la oficina de Coordinación de la Estrategia Digital (CEDN), que depende de la Oficina del Presidente de la República. Junto con el presidente y sus ministros, esta oficina es la encargada de formular, discutir y hacer un seguimiento de la Estrategia Digital Nacional (EDN). Por otra parte, se encuentra la Unidad de Gobierno Digital, responsable de la coordinación operativa de las políticas definidas por la CEDN, de elaborar e instrumentar los componentes específicos de la EDN, y de coordinar la digitalización de trámites y servicios gubernamentales, entre otras atribuciones.[20] Esta unidad depende de la Secretaría de la Función Pública. Por último, está la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), una entidad autónoma responsable de hacer la revisión del marco regulatorio nacional y, en lo que respecta a trámites, de proponer un rediseño regulatorio para simplificar y aumentar la eficiencia.

La coordinación entre la digitalización y la simplificación de trámites en México se concreta por dos caminos. Por un lado, el criterio utilizado por la UGD para definir los trámites a digitalizar incluye los trámites del Programa Bianual de Mejora Regulatoria de la COFEMER con el objetivo de digitalización. Por otro lado, la COFEMER define dentro de su modelo de priorización de trámites los que se determinen como prioritarios para ser digitalizados, conforme a los criterios utilizados por la CEDN y la UGD. No obstante, la existencia de tres entidades diferentes se presta a potenciales duplicaciones de esfuerzos. Un ejemplo de esto es que en la actualidad existen dos catálogos diferentes de trámites: el catálogo nacional, administrado por la CEDN y la UGD, y disponible en la ventanilla única nacional, y el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), gestionado por la COFEMER.

En Uruguay, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) es un organismo que depende de la Presidencia de la República, tiene autonomía técnica y es el responsable de liderar la estrategia de implementación del gobierno electrónico del país, la estrategia de digitalización de trámites y la simplificación asociada en toda la administración pública nacional.

[20] Gobierno de México, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación (DOF): 19/07/2017, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490821&fecha=19/07/2017.

En Estonia, el Subsecretario General de Comunicaciones y Sistemas de Información del Estado (dentro del Ministerio de Emprendimiento y TI, que depende del Ministerio de Asuntos Económicos y de Comunicaciones) se desempeña como Government Chief Information Officer (GCIO).[21] Su Oficina es la responsable de coordinar los esfuerzos de digitalización y de la simplificación conducida por la digitalización (*digitization-driven simplification*) en toda la administración.

En el caso de Chile, hasta diciembre de 2017 las tareas estaban a cargo de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital (UMGD) y del Programa de Modernización del Sector Público. Recientemente, se realizó una reestructuración, y se creó la División de Gobierno Digital (DGD)[22] como parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La División tiene por misión coordinar y asesorar de forma intersectorial a los órganos de la Administración del Estado en el uso estratégico de las tecnologías digitales. Con respecto a sus funciones, le corresponde proponer la estrategia de gobierno digital y coordinar su implementación, velando por mantener un enfoque integrado de gobierno.

La DGD sustituye a la (ex) UMGD, la cual era responsable de coordinar los esfuerzos de digitalización y apoyarlos a través de la definición de estándares y la provisión de herramientas reutilizables. En el resto de este capítulo se toma como unidad de análisis a la UMGD, con información actualizada a diciembre 2017. A su vez, el Programa de Modernización del Sector Público[23], dependiente del Ministerio de Hacienda, es responsable de la gestión de proyectos de simplificación y digitalización de trámites especiales.

Un punto importante que suele asociarse con la capacidad de liderazgo, es la ubicación de la autoridad rectora en el gobierno. En este aspecto no existe un modelo único. En los países analizados, algunas entidades rectoras dependen directamente de la presidencia del país (México [CEDN], Uruguay, Chile [UMGD]) y otras de un ministerio (Chile [PMSP], Estonia, México [COFEMER]) o una secretaría (México [UGD]). La evidencia prueba que más importantes que la ubicación dentro del gobierno son las competencias y los poderes delegados que estas entidades tienen y de qué modo los emplean, como se explorará en la siguiente sección.

[21] Gobierno de Estonia, Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones, Administración, https://www.mkm.ee/en/ministry-contact/management.

[22] Gobierno de Chile, anuncio de la creación de la División de Gobierno Digital, http://www.gob.cl/ministerio-secretaria-general-la-presidencia-anuncio-la-creacion-la-division-gobierno-digital-firma-electronica-estado/. Esta División se construyó sobre la base de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital (UMGD), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, http://www.modernizacion.gob.cl/. La creación de la División se fundamenta en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y tiene como objetivo definir el liderazgo y sentar la estructura institucional para el gobierno digital en Chile. El anuncio de su creación se hizo el 28 de diciembre de 2017.

[23] Gobierno de Chile, Programa de Modernización del Sector Público, dependiente del Ministerio de Hacienda, http://modernizacion.hacienda.cl/.

Empoderar a la entidad rectora para que sea capaz de movilizar a las entidades

La entidad rectora necesita contar con competencias que le permitan coordinar acciones con las entidades, y tener el poder suficiente para que sus dictámenes sean seguidos por las mismas. Solo de este modo podrá cumplir con su mandato de manera eficiente.

De los casos estudiados, México y Uruguay cuentan con autoridades rectoras responsables de la digitalización de trámites *en todo el gobierno central*, es decir: con poderes transversales amplios sobre el resto de las entidades. Los poderes más importantes delegados a estas entidades incluyen: 1) decidir sobre compras de tecnología realizadas por las entidades; 2) proveer herramientas comunes para el resto de las entidades (descritas en la Lección 1) y asegurar su adopción, y 3) monitorear el cumplimiento de los esfuerzos por parte de las entidades y tomar acciones de no ser el caso (este último punto se explorará con mayor detalle en la Lección 3).

Estos poderes les permitieron a México y Uruguay impulsar la digitalización masiva de trámites en relativamente poco tiempo (cerca de tres años desde que se tomó la decisión de digitalizar el 100% de todos los trámites).

En México, por ejemplo, el poder delegado a la UDG para que pueda intervenir, aprobando o rechazando las compras de tecnología de las entidades, permite aprovechar economías de escala, negociar con los proveedores un precio único para todo el gobierno, y asegurar que las compras de las entidades se realicen al mejor precio de mercado. Con este enfoque se han producido ahorros de Méx$ 17.000 millones (alrededor de US$913 millones) en el período 2013-17. Estos ahorros se han destinado al desarrollo de herramientas comunes que apoyan la digitalización masiva de trámites.

En Uruguay, la AGESIC[24] cuenta con poderes de rectoría e intervención formal en los procesos de licitación pública, dirigidos a la consecución de la meta "100% de trámites en línea", y tiene la capacidad de establecer regulaciones técnicas obligatorias para toda la administración pública en la consecución de ese objetivo.[25] De esta manera, la AGESIC lideró el proceso de licitación pública para contratar los recursos necesarios para la simplificación y digitalización de trámites de toda la administración.

Utilizando sus poderes, durante 2016 y 2017, la AGESIC realizó la contratación de varias firmas consultoras que apoyaron los procesos de simplificación y digitalización de trámites de forma uniforme y estandarizada en toda la administración pública central. Para la implementación, las instituciones designan a un "equipo transversal" responsable de la realización de las tareas en la entidad a partir de las indicaciones de la consultora, y un "articulador" que sirve de enlace entre el equipo, la consultora y la AGESIC. Así, la AGESIC definió y administró una metodología estándar aplicable a todas las entidades y trámites, lo que le permitió cumplir con la meta de 1.063 trámites (100%) que se pueden iniciar en línea, en un plazo de dos años.

Los poderes delegados al GCIO le permitieron hacer obligatoria la adopción de la plataforma X-Road para interoperar en el Estado, hoy usada por 960 entidades públicas y privadas.

En el caso de Estonia, la Oficina del GCIO cuenta con poderes de regulación técnica obligatoria para simplificación y digitalización de trámites, y poderes de auditoría y sanción en materia de ciberseguridad, interoperabilidad e intercambio de datos, esto último a través de la Autoridad de Sistemas de Información del Estado (RIA). Asimismo, interviene y toma decisiones en los planes de inversiones y contrataciones TIC de toda la administración central. Esto es posible a pesar de que la simplificación y digitalización de trámites se lleva a cabo con fondos propios de cada dependencia. Los poderes delegados al GCIO le permitieron hacer obligatoria la adopción de la plataforma X-Road para interoperar en el Estado, hoy usada por 960 entidades públicas y privadas, como se mencionó en la Lección 1.

Gracias al uso de las plataformas y a las intervenciones de la Oficina del GCIO, las entidades han mostrado liderazgo en la implementación de servicios propios como sistemas de pago de estacionamiento con dispositivos móviles (2000), pago de impuestos (2000), tickets personalizados para el uso de transporte público (2002), la policía (2007), salud (2008), y prescripciones médicas (2010), entre otros (Rikk et al., 2017).

[24] Gobierno de Uruguay, Decreto 184/015, Fijación de la misión, objetivos y cometidos atribuidos legalmente a la AGESIC, https://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2015.

[25] Gobierno de Uruguay, Decreto 184/2015, artículos 3 y 4.

La principal diferencia entre el uso de los poderes en Estonia versus en México y Uruguay, donde las unidades rectoras cuentan con poderes amplios para movilizar las acciones de las entidades, radica en el hecho de que la cultura de digitalización en Estonia está fuertemente asimilada en el sector público por una política de Estado desde 1991. Gracias a esto, las entidades simplifican y digitalizan sus trámites, aunque la Oficina no las obligue o lo haga directamente. Debido a la marcada diferencia en el nivel de preparación (digitalización del Estado y de la sociedad, y capacidades organizacionales) de Estonia en comparación con el de los países de la región, no hay evidencia de que este modelo resulte efectivo en el contexto de los países de ALC.

Esto lo demuestra el caso de la (ex) UMGD de Chile, que también seguía un modelo de implementación descentralizada, pero carecía de poderes para impulsar las acciones de otras entidades. En este caso, con las estructuras existentes antes de la reestructuración de diciembre de 2017, se observa que ninguna de las dos entidades (ni la Unidad ni el Programa) tenía delegada la responsabilidad de digitalizar y simplificar trámites en *todo el gobierno* (en particular, la administración central). Por ejemplo, en cuanto a las compras de tecnología, si bien existía un portal centralizado de proveedores del Estado y las compras se debían autorizar, no se coordinaban de manera centralizada, pues ninguna de las dos entidades tenía ese poder, lo cual no les permitió materializar las economías de escala antes mencionadas. De igual manera, aunque existían herramientas comunes (como la plataforma de interoperabilidad PISE), no se contaba con un mecanismo para forzar su uso por parte de las entidades, y por ende dichas herramientas no se utilizaban.

Asegurar recursos financieros para movilizar acciones

Se requieren considerables recursos financieros para digitalizar y simplificar trámites. En particular, para contar con el personal necesario, comprar o desarrollar herramientas tecnológicas, formular estándares y regulaciones, hacer un inventario de los procesos existentes, capacitar al personal en las nuevas herramientas, llevar a cabo esfuerzos de participación ciudadana y comunicar los esfuerzos a los interesados, etc. Sin embargo, los recursos financieros de los gobiernos suelen ser escasos, y en general el presupuesto de TI de las entidades se utiliza casi en su totalidad para cubrir los gastos operativos recurrentes, y hay muy poca disponibilidad de fondos para proyectos de inversión en TI. Otro desafío común es que la simplificación y la digitalización requieren proyectos interinstitucionales, pero puede ser difícil convencer a las entidades de que dediquen sus propios fondos a proyectos con múltiples beneficiarios.

Los recursos financieros disponibles son muy dispares entre los países, como muestra el cuadro 3.1. Se evidencia que los presupuestos de Estonia y Uruguay son mucho más altos tanto en términos absolutos como relativos (teniendo en cuenta que son países de menor tamaño). Esto quiere decir que estos países cuentan con un mayor mecanismo de influencia para: i) impulsar proyectos transversales y estratégicos en otras instituciones, ii) asegurar un mayor grado de implementación de sus planes, con mayor uniformidad en todas las áreas de gobierno y iii) financiar proyectos de inversión de las entidades. Esto es: los tres desafíos presupuestarios mencionados anteriormente.

Evidentemente, también hay una relación entre el presupuesto y la cantidad de personal que pueden emplear los países en la implementación de la estrategia de digitalización y simplificación. Esto se ve en el caso de Uruguay y Estonia, donde el total de empleados es mucho más alto y se tiene una mayor amplitud de perfiles (véanse el cuadro 3.1 y el recuadro 3.1).

Cuadro 3.1
Recursos humanos y financieros disponibles

		Total de empleados	Reclutamiento	Estabilidad laboral	Presupuesto anual aproximado (en millones de dólares de EE.UU.)
ESTONIA	Oficina del GCIO	160	Concurso de méritos	50% de planta permanente	120
CHILE	UMGD	44	Ad hoc	100% temporal, excepto el director	4
	PMSP	9*	Ad hoc	Temporal	8,3
MÉXICO	CEDN	33	Ad hoc	30% de planta	3,5
	UGD	122	Ad hoc	70% temporal	
	COFEMER	118**	Concurso de méritos y contratación directa	89% de planta permanente y 11% de contratados	4,2
URUGUAY	AGESIC	330	Concurso de méritos	50% de planta, 50% contratados	38

*Corresponde a la Unidad Coordinadora.
** No todo el personal se dedica a actividades relacionadas con la simplificación de trámites.

Fuente:
Elaboración propia.

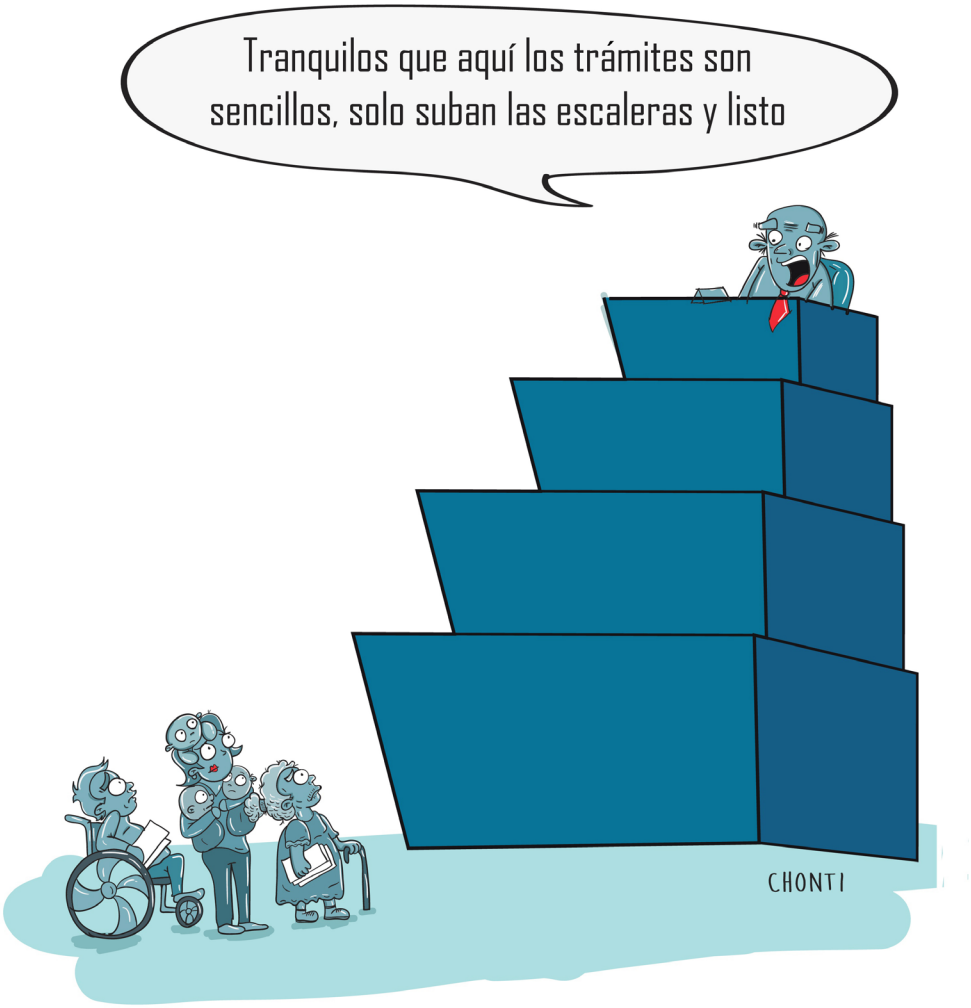
Recuadro 3.1

La inversión más importante: los recursos humanos

Debido a la complejidad de las tareas a realizar, la inversión en recursos humanos es crucial, ya que se requiere contar con: 1) equipos multidisciplinarios que puedan hacer un análisis de los procesos existentes, proveer soluciones técnicas, formular políticas y regulaciones, resolver temas de ciberseguridad, y comunicar a los interesados, y 2) la cantidad de personal suficiente para impulsar acciones en todas las entidades, lo cual depende del tamaño de las competencias delegadas a la entidad rectora.

Se necesita entonces un equipo de personas, que incluya a especialistas de diferentes disciplinas, como informática, administración pública, leyes, economía, comunicación, en la entidad rectora y en las oficinas asociadas dentro de las instituciones. Este personal debe ser altamente calificado y estar comprometido con su función. En los cuatro casos, y solamente con excepciones menores, todos cuentan con equipos dedicados a los siguientes cinco temas: 1) *estrategias y políticas* (definición de políticas y estándares para la simplificación y digitalización); 2) *provisión de herramientas* (desarrollo o provisión de los servicios, aplicaciones y sistemas de información); 3) *ciberseguridad* (definición de políticas y estándares de seguridad informática); 4) *atención a usuarios* (atención de canales para peticiones, quejas y reclamos de ciudadanos y usuarios), y 5) *fomento de la demanda* (análisis de las necesidades de los ciudadanos, promoción de conectividad y alfabetización digital).

La cantidad de personal de las entidades rectoras de Estonia y Uruguay permite que se cumpla con el amplio abanico de competencias que dichas entidades poseen. La diferencia en el número está justificada por el modelo de implementación descentralizado de Estonia, donde cada dependencia es responsable de llevar a cabo sus propias acciones de simplificación y digitalización. En Chile y México los fondos presupuestarios están destinados principalmente a gastos recurrentes para cubrir la gestión operativa, los salarios y los costos administrativos. En particular, en México, por cuestiones de austeridad, se decidió que no se iban a destinar recursos adicionales para la simplificación y digitalización de trámites. Los recursos utilizados provienen de ahorros en compras de TI y otras medidas que lograron ahorros de recursos públicos, los cuales se reinvierten en herramientas para fortalecer la estrategia. Estos ahorros han sido considerables, pues ascendían a US$913 millones entre 2013 y 2017. En Chile se asume que los fondos dedicados a la inversión en TI son financiados con préstamos del BID. En este sentido, es consistente que buena parte de las tareas de implementación sean responsabilidad de las entidades.



Título: Sencillez
Autor: Oscar Mauricio Castro Parra
País: Colombia

III

Lección III

Establecer un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva

RESUMEN

Aunque se promueva un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano y se establezca una entidad rectora dotada de competencias y recursos fuertes, implementar de manera efectiva la simplificación y digitalización puede fallar sin un modelo de gobernanza que sirva de apoyo. Uno de los principales retos tiene que ver con el hecho de que, naturalmente, el mejoramiento de los trámites es un esfuerzo transversal, donde el principal interesado (la entidad rectora) no es dueño de ninguno de los trámites a reformar, y las instituciones "beneficiarias" de la reforma no tienen la simplificación y digitalización entre sus prioridades. Distintos aspectos del modelo de gobernanza pueden ayudar a superar estos desafíos de coordinación y priorización. Se rescatan cuatro prácticas de los casos analizados: i) crear un cuerpo de gobernanza que apoye la agenda de simplificación y digitalización; ii) usar el apoyo político para aumentar la visibilidad y priorización de las reformas; iii) emplear incentivos para motivar a los distintos actores, y iv) medir y reportar avances de manera rigurosa.

Crear un cuerpo de gobernanza que apoye la agenda de simplificación y digitalización

Un desafío clave de la simplificación y digitalización es que se trata de un tema transversal, que afecta y requiere la participación de muchas entidades para hacer un cambio. El propósito de la instancia de gobernanza, que puede tomar varias formas, es fomentar la visión y acción corporativas, allí donde las decisiones son tomadas y avaladas por un conjunto de personas influyentes de diferentes áreas, legitimando las decisiones que pueden afectar de diferente manera a los interesados. El cuerpo de gobernanza le permite a la entidad rectora contar con un aliado (la persona que representa al área en el cuerpo de gobernanza) en cada una de las principales áreas para que promueva la implementación, poder controlar regularmente el seguimiento de la misma en todas las áreas, y tomar decisiones y medidas de ajuste en caso de que se produzcan distorsiones a los planes establecidos. La importancia de la estructura de gobernanza ha sido citada entre las guías de buenas prácticas para la administración de programas de tecnología informática.[26]

Las estructuras de gobernanza pueden tomar varias formas y tener diversas funciones. Puede tratarse de comités interministeriales o intersecretariales, con representantes únicamente del sector público (que a su vez podría tener representación de diferentes niveles de gobierno, nacional y subnacional), o de comités mixtos, con integrantes del sector público y de la sociedad civil. En las experiencias analizadas, las estructuras de gobernanza funcionan de diferente modo y tienen distintos alcances. Al igual que sucede con otros aspectos analizados, la forma por sí sola no garantiza ningún cambio, si no se la acompaña con funciones que sean efectivamente ejercidas.

Estas estructuras facilitan la toma de decisiones, que afectan a los interesados de las distintas áreas, mediante el logro de consensos facilitados por los mecanismos de coordinación de la propia estructura. En principio, las estructuras de gobernanza con representantes intersectoriales, como las de Uruguay y Estonia, contribuyen a airear una mayor diversidad de opiniones independientes, así como a generar mecanismos societales de rendición de cuentas. En los casos en que la simplificación y digitalización de trámites es una alta prioridad en la agenda, como en México y Uruguay, existen estructuras especialmente dedicadas a este tema. Esto permite un seguimiento más directo y que el tema no pierda prioridad en competencia con otros en una agenda de mayor tamaño.

En Estonia y Chile, los cuerpos de gobernanza asesoran sobre la agenda digital y no específicamente sobre temas de simplificación y digitalización de trámites. El e-Council[27] de Estonia dirige el desarrollo de la sociedad digital y la gobernanza electrónica, y especialmente la implementación de la agenda digital nacional.

[26] La creación de una estructura de gobernanza es una práctica recomendada dentro de los procesos de gobernanza de COBIT 5 (http://www.isaca.org/COBIT/Pages/COBIT-5-spanish.aspx) y PRINCE 2 (https://www.prince2.com/uk).

[27] Gobierno de Estonia, el e-Council de Estonia está presidido por el Primer Ministro, incluye a tres ministros (de Emprendimiento, de Educación e Investigación, y de Administración Pública) y a cinco representantes del sector TIC y expertos de la sociedad civil, https://riigikantselei.ee/en/supporting-government/e-estonia-council.

El Comité de Ministros para el Desarrollo Digital[28] de Chile asesora al Presidente de la República en la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Digital, así como en los programas y acciones necesarios para su implementación, dentro de sus áreas de competencia. Está integrado por siete representantes, solo del sector público, todos de nivel ministerial. El Comité se reúne cada seis meses, y tiene facultades para monitorear la implementación de la agenda digital, que comprende la digitalización de trámites. Un aspecto interesante de este modelo es que, si bien el Comité existe para dar transversalidad a la agenda digital, sus tres ejes principales están a cargo de entidades específicas. El eje de gobierno digital, donde están contemplados los objetivos correspondientes a la digitalización de trámites, está a cargo de la Secretaría General de la Presidencia.

Por su parte, el Programa de Modernización del Sector Público cuenta con una gobernanza menos amplia, con funciones más específicas: su Comité Estratégico[29] está integrado por profesionales del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos que es responsable de la dirección estratégica del Programa. Junto con el BID, la mayor responsabilidad de este Comité es aprobar los proyectos sectoriales que son financiados por el Programa.

En Uruguay, la AGESIC tiene una variedad de comités de alto nivel con diferentes propósitos. De relevancia para su agenda digital en general, cuenta con un Consejo Directivo Honorario[30] cuya misión es diseñar las líneas estratégicas de la AGESIC y supervisar su ejecución. Está integrado por cinco miembros, incluidos el Director de la propia AGESIC, un representante de la Presidencia de la República y tres miembros designados por el Presidente de la República. El Consejo se reúne una vez por semana y actualmente tiene representación multisectorial. En particular para temas del sector público, como la simplificación y digitalización, la AGESIC cuenta con un Consejo Asesor Honorario del Sector Público. Este Consejo está integrado por siete miembros, que son nominados cada año por el Consejo Directivo de la AGESIC entre los responsables de las áreas de informática de las entidades, y son nombrados por el Presidente de la República. La función de este Consejo es asesorar al Poder Ejecutivo sobre temas técnicos.

En México, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico (CIDGE) tiene una amplia gama de funciones con respecto a la agenda digital. Es un órgano colegiado creado por Acuerdo Presidencial en 2005 con el objeto de promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las TIC en la Administración Pública Federal. Asimismo, tiene la misión de apoyar y orientar las acciones para el desarrollo del gobierno electrónico, así como para el uso y aprovechamiento de las TIC en la Administración

[28] Gobierno de Chile, el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital está presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia, e integrado por los Ministros de: Interior y Seguridad Pública; Hacienda; Economía, Fomento y Turismo; Educación; Salud; y Transporte y Telecomunicaciones. Veáse la página http://www.agendadigital.gob.cl/#/quienes-somos/comite#top-page.

[29] Gobierno de Chile, Comité Estratégico del Programa de Modernización del Sector Público, http://modernizacion.hacienda.cl/programa/comite-estrategico.

[30] Gobierno de Uruguay, Consejo Directivo Honorario de AGESIC, https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/56/1/agesic/ consejo-directivo-honorario.html?padre=57&idPadre=57.

Pública Federal. En particular, debe conocer y opinar sobre el programa anual de actividades que elaborará la UDG, para el desarrollo del gobierno electrónico, conocer las necesidades en materia de TIC en la Administración Pública Federal y recomendar acciones para su desenvolvimiento, apoyar acuerdos orientados a la búsqueda de recursos económicos para la puesta en marcha de los proyectos, y proponer el establecimiento de una arquitectura tecnológica y mecanismos de interoperabilidad, entre otras funciones. La CIDGE tiene un rol directo y concreto en la digitalización de trámites: se reúne dos veces por año para analizar los avances de la digitalización de trámites; en la primera reunión aprueba los planes para el año en curso, y en la segunda, evalúa el cumplimiento de los mismos.

La composición de las estructuras de gobernanza se muestra en el apéndice 3.2.

Contar con apoyo político del más alto nivel para aumentar la visibilidad y prioridad de los esfuerzos

El apoyo político –fundamental para cualquier iniciativa profunda de reforma– también es central para la simplificación y digitalización. Se manifiesta a través de muchas acciones concretas, que han sido mencionadas en otras secciones de este capítulo, como la delegación de poderes y competencias, la asignación de recursos y el establecimiento de estructuras de gobernanza. En esta sección se analiza una función clave adicional que solamente cumple el apoyo político: lograr que la simplificación y digitalización conformen un tema visible y una prioridad para las entidades sectoriales. Este rol es importante para superar el desafío común de que este esfuerzo transversal no sea una prioridad para las entidades dueñas de los trámites.

Los cuatro casos estudiados constituyen diferentes ejemplos de cómo el apoyo político se ha usado para lograr que la simplificación y digitalización sean visibles, y asegurar que sea un tema prioritario para las entidades públicas. Las acciones específicas en esta línea abarcan desde compromisos electorales o la creación de agendas e iniciativas específicas, hasta el despido de altos mandatarios por falta de cumplimiento (solo en Estonia).

Estonia se encuentra entre los países más avanzados del mundo en temas de digitalización. Para lograr eso, no es sorprendente que la digitalización tuviera que ser una alta prioridad política del gobierno. El apoyo político se manifestó a través de un claro mandato de digitalización para todo el Estado desde su creación en 1991, y tomó impulso con la aprobación del programa "e-Governance" del Primer Ministro Mart Laar (1992-94).[31] Este programa, y su continuación en administraciones posteriores, generó mucho interés en la agenda digital entre el público, llevando a varios casos en los cuales los ciudadanos expresaron públicamente su desconformidad a los políticos porque un trámite no estaba digitalizado, y estos a su vez presionaron a las autoridades para que mejorasen el trámite. Tan fuerte fue el apoyo político, reforzado por los reclamos ciudadanos, que hubo mandatarios que fueron destituidos por desoír o por mostrar resistencia a este mandato.[32]

En Estonia, ha habido casos de destitución de ministros por su falta de apoyo a la agenda de digitalización.

En los países de la región se observa una correlación directa entre el fuerte apoyo político prestado por un presidente y los avances logrados por la administración durante dicha gestión.

En Chile, el Presidente Ricardo Lagos (2000-06) brindó gran apoyo político a la simplificación y digitalización, logrando que el país liderara el desarrollo del gobierno electrónico en la región durante su gestión (UNDESA, 2003, 2004, 2005). Lagos creó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y dicha Secretaría asumió la responsabilidad del desarrollo de gobierno electrónico en el país. El fuerte apoyo del Presidente se materializó en la definición de una estrategia de gobierno electrónico que fue establecida por instructivo presidencial en 2001 (Valenzuela, 2015). Años más tarde, el enorme apoyo que mostró el Presidente Piñera en su primer mandato para la simplificación de trámites logró establecer e imponer la ventanilla única presencial a través de ChileAtiende.[33] En enero de 2012 el Presidente Piñera anunció la red de multiservicios llamada ChileAtiende, que consistió en poner en funcionamiento más de 200 sucursales presenciales a lo largo de todo el país, para realizar los trámites de nueve instituciones públicas en un solo lugar. Fue uno de los ejes de gobierno como parte de la modernización del Estado, la descentralización y el fortalecimiento de la democracia y formó "parte de los compromisos presidenciales, cuando el Presidente instó a las instituciones públicas a la construcción de un Estado 100% al servicio de los ciudadanos".[34]

[31] Mart Laar fue Primer Ministro de Estonia en 1992-94 (a la edad de 32 años) y de 1999 a 2002. Su gestión se caracterizó por haber contribuido a un claro desarrollo económico del país en la década de 1990.

[32] Entrevista personal con funcionarios de e-Governance Academy, 15-08-2017.

[33] Gobierno de Chile, "ChileAtiende es la red multiservicios del Estado, que busca acercar los beneficios y servicios de las instituciones públicas a las personas, a través de tres canales de atención: más de 200 puntos de atención a lo largo del país (...), el portal Chile Atiende (...) y el *call center*". Véase https://www.chileatiende.gob.cl/.

[34] Chile, diario *La Tercera*, http://www2.latercera.com/noticia/pinera-lanzo-red-chileatiende-como-parte-del-plan-de-modernizacion-del-estado/.

En México, el Presidente Enrique Peña Nieto (2012-18) mostró un fuerte apoyo a los esfuerzos de digitalización. Cumpliendo con su anuncio de campaña, en noviembre de 2013 anunció la Estrategia Digital Nacional, y ubicó la coordinación de esta dentro de la Oficina de la Presidencia de la República, con dependencia directa del Presidente de la República. En febrero de 2015, a través de un decreto presidencial, estableció la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno.[35]

En Uruguay el apoyo político a la agenda digital ha sido constante en las últimas administraciones. En la actual gestión, el Presidente Tabaré Vásquez hizo un compromiso público en su discurso de asunción el 1 de marzo de 2015, que fue emitido en transmisión simultánea por radio y televisión. En el mismo, dijo que se comprometía a que "en el año 2016, el 100 % de los trámites puedan ser iniciados y seguidos mediante Internet e incluso desde los propios teléfonos celulares desde los cuales podrán hasta efectuarse los pagos correspondientes".[36] Este compromiso, combinado con el buen desempeño de su implementación, ha permitido la estabilidad del director y de los equipos directivos de la AGESIC, lo que ha contribuido a la consolidación de los esfuerzos y ha resultado en la posición de liderazgo de Uruguay en la región.

Usar incentivos para motivar a los distintos actores

Motivar a las diferentes entidades, y las personas dentro de ellas, para abanderarse de la simplificación y digitalización puede ser complejo debido a los desafíos a los que se ha hecho referencia a lo largo de este capítulo: siendo un tema transversal, podría no ser la prioridad de nadie, requiere inversión en proyectos transversales que ninguna entidad dueña de trámites tiene recursos para hacer, y además implica cambiar formas arraigadas de trabajo, entre otras cuestiones. Para ayudar a superar estos desafíos, los cuatro países analizados han empleado una serie de incentivos –tanto positivos como negativos– que complementan las estructuras y acciones documentadas en el resto de este capítulo. Estos incentivos han servido para reconocer a los líderes del cambio, dar visibilidad a sus logros para ganar más aliados y mantener la motivación de los que trabajan en la implementación, así como sancionar al personal en caso de incumplimiento de metas.

Estonia y Uruguay emplean un tipo de incentivo específico, los fondos concursables, para promover la agenda digital a través de proyectos de inversión en tecnología. En Estonia las entidades compiten para obtener estos fondos, los cuales son agregados a sus presupuestos y solo los reciben si cumplen con determinadas condiciones, como presentar un caso de negocios bien justificado y que la iniciativa esté alineada con los objetivos estratégicos de gobierno. Los fondos concursables son administrados por la Oficina del GCIO[37], y constituyen otro mecanismo de influencia que esta oficina ejerce con las otras entidades.

[35] Gobierno de México, Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 2015, creación de la ventanilla única nacional, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015.

[36] Uruguay, mensaje de asunción del Presidente Tabaré Vázquez, emitido el 1 de marzo de 2015, https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P212/cadena.pdf.

[37] Gobierno de Estonia. Provienen de fondos propios del gobierno o de fondos estructurales de la Unión Europea.

En Uruguay los fondos concursables –también conocidos como *e-fondos*– ayudaron a construir los cimientos de la cultura digital y las capacidades necesarias para la digitalización.[38] Los proyectos son elegidos por el Comité de Selección y Evaluación de Proyectos, integrado por la AGESIC (la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), y el Ministerio de Economía y Finanzas (Unidad de Presupuesto Nacional). Desde 2013 hasta fines de 2015, se implementaron 24 proyectos de e-fondos, cinco de los cuales incluyeron procesos de digitalización de trámites ciudadanos, mientras que el resto estuvo dedicado a mejorar la gestión y las capacidades internas de las instituciones. A fines de 2016, ya se habían entregado 100. Puede decirse, en ese orden, que los e-fondos fueron un mecanismo eficaz para fortalecer los procesos internos de gestión de la administración, motivar a las entidades a embarcarse en procesos de simplificación y digitalización, y a la AGESIC para mostrar victorias tempranas y ganarse aliados en la administración pública central.

Estonia y Chile incorporaron los objetivos de digitalización en sus esquemas de evaluación de personal. Esto sirve para motivar al personal a esforzarse para lograr el cumplimiento de las metas, ya que el resultado incide en su promoción y remuneración. Sin embargo, en el caso de Chile esto representa un ejemplo de la existencia de una estructura formal de incentivos que en teoría apoya la digitalización de trámites, pero que en la práctica no parece servir de motivación efectiva. El Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG) es un mecanismo de evaluación del desempeño de la administración pública central que premia con bonificaciones económicas el buen rendimiento de las agencias (la evaluación tiene un componente colectivo y uno individual)[39], y uno de los indicadores mide los trámites digitalizados. La elaboración del programa marco y su evaluación está a cargo de un comité tri-ministerial (formado por los Ministerios del Interior, de Hacienda y el Secretario General de la Presidencia). Para el seguimiento, se crea una plataforma compartida en la que las agencias deben reportar sus hitos, avances y en lo posible documentarlos (mediante imágenes, captura de pantallas, documentos). A pesar de esta estructura ordenada, un estudio de Zaviezo et al. (2016) reveló que no existe evidencia empírica que compruebe que las bonificaciones económicas generen una mejora en la gestión. A la vez encontró que las agencias definen los indicadores en metas accesibles que saben de antemano que van a alcanzar (*gaming*).[40] También se observó que pueden generar efectos negativos no deseados, al aumentar la atención puesta en los indicadores y restarla de la misión más amplia. De hecho, en lo referente al indicador de digitalización, ha habido casos en los que se han fraccionado los pasos de un solo trámite en trámites independientes, solo con el objeto de cumplir formalmente con el compromiso y asegurar el cobro del beneficio.[41]

[38] Al momento de la elaboración de este estudio había 72 proyectos implementados por los *e-fondos* desde sus inicios, y 13 involucraron la digitalización de trámites ciudadanos.

[39] Gobierno de Chile. Desde 2010 el incentivo monetario colectivo del PMG, denominado formalmente "componente variable de la asignación de modernización", corresponde a un 7,6% de la remuneración base anual, si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos. Este incentivo cae a la mitad (3,8% de la remuneración base anual) si dicho cumplimiento es inferior al 90%, y a cero si el cumplimiento es menor a 75%. El pago se realiza en forma trimestral, dado su carácter de remuneración variable, y de este modo se reduce marginalmente su incorporación a la percepción de ingreso permanente de sus receptores.

[40] Gobierno de Chile. El porcentaje promedio de instituciones que logró el máximo incentivo mediante el cumplimiento de sus objetivos fue del 86%. Esto significa que las agencias incorporan la bonificación como un derecho adquirido y surgen conflictos cuando este incentivo se retira. Esto es, se ha generado una cultura de "yo hago como que te mido y tú haces como que lo cumples", lo cual contribuye a la existencia de una cultura institucional poco compatible con el servicio público (Zaviezo et al., 2016).

[41] Chile, entrevista personal, oficial del Gobierno de Chile.

En México existe la posibilidad de incentivos tanto positivos como negativos, pero a la fecha solo se han empleado los positivos. La Subcomisión de Interoperabilidad de la CIDGE otorga un reconocimiento llamado Sello a la Excelencia en Gobierno Digital que busca dar visibilidad y reconocimiento público a las entidades públicas que alcanzan las metas de digitalización. A diciembre de 2017, ocho servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) lograron el Sello; el IMSS ha sido la primera institución en recibir el reconocimiento. Asimismo, existen sanciones al personal por no cumplimiento, que coinciden con las generales de la Ley General de Responsabilidades de Servidores Públicos (amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación temporal). Sin embargo, gracias a su metodología de seguimiento (que se trata en la siguiente sección), no ha sido necesario acudir a esta opción. Este mecanismo de presión también existe en Chile, donde la UMGD puede elevar un oficio al Órgano Interno de Control de la dependencia correspondiente, y existe la posibilidad de una posible sanción, lo que actúa como una motivación para asegurar el cumplimiento de las metas dispuestas para la entidad.

En Uruguay también se emplean otros reconocimientos, tanto internos como públicos, para motivar a los socios de la AGESIC. Uno consiste en un "sistema de cornetas": cada vez que una entidad comunica la digitalización del inicio de un trámite, un funcionario de la entidad hace sonar una corneta pequeña, y cuando la entidad completa la digitalización de la totalidad de los servicios, tiene derecho a hacer sonar una corneta más grande. Cuando esto sucede, se les da un reconocimiento a la institución y a sus directivos; por ejemplo, se llama a la prensa y los resultados obtenidos se tornan visibles. Como otro incentivo, al finalizar el año 2016, se realizaron eventos de "cierre" en cada uno de los ministerios, en los que las autoridades de los mismos explicaban los logros conseguidos ante la prensa. Esta clase de incentivos contribuye a reconstruir la figura del servicio público logrando un compromiso personal con la generación de valor público. Por último, si bien la AGESIC tiene poderes sancionatorios por no cumplimiento, prefiere no usarlos y adoptar un enfoque blando de acompañamiento y apoyo a las instituciones.

En Uruguay, cada vez que una entidad comunica la digitalización del inicio de un trámite, un funcionario de la entidad hace sonar una corneta pequeña.

Medir y reportar avances de manera rigurosa

"Lo que se mide, se hace": este conocido refrán popular aplica al caso de la simplificación y digitalización de trámites en tres sentidos: i) el ejercicio de recopilar información y llevar un control de los avances sirve de motivación blanda para cumplir con lo planeado, y mantener la simplificación y digitalización entre las prioridades de las diferentes entidades; ii) la información de avance les sirve tanto a la entidad rectora como al cuerpo de gobernanza para identificar y solucionar cuellos de botella, y iii) hacer transparentes al público los avances realizados permite que la ciudadanía pueda monitorear e impulsar la reforma.

En general, los esfuerzos de monitoreo se centran en las agendas digitales de los países, con excepción de la COFEMER de México. Todos realizan mediciones periódicas de las metas establecidas y acordadas con los cuerpos de gobernanza, que son utilizadas en la interlocución regular entre la entidad rectora y las entidades contrapartes, y son reportadas por la entidad rectora tanto al cuerpo de gobernanza como a la ciudadanía a través de portales web o informes.

Cada semestre se convoca al Consejo Asesor Honorario para la Sociedad de la Información[42] para discutir los avances en la ejecución de las acciones. Asimismo, se formaron el Observatorio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, encargado de la generación de estadísticas para el monitoreo de la Agenda Digital (2015-20), y el Observatorio de la Ciudadanía,[43] encargado de realizar estudios que ponen el centro de atención en el ciudadano y la experiencia del usuario, el ahorro de costos y la e-participación o participación ciudadana digital.

Los esfuerzos de monitoreo de Estonia son sencillos: consisten principalmente en informes anuales que se elaboran para medir el avance hacia las metas establecidas en su Agenda Digital 2020. Estos informes son remitidos al Consejo para la Sociedad de la Información, encabezado por el Primer Ministro y conformado por el Ministro de Economía, otros ministros encargados de diferentes aspectos de la agenda digital y representantes del sector TIC.[44]

[42] Uruguay, integrado por rectores de la Universidad de la República y de las universidades privadas, el Presidente de ANTEL, el Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnología de la Información.

[43] Uruguay, Observatorio de la Ciudadanía, https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3358/1/agesic/observatorio-de-la-ciudadania.html.

[44] Gobierno de Estonia, https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.

Chile y Uruguay presentan ejemplos de cómo exhibir ante el público los avances en materia de digitalización. En Chile los resultados del seguimiento de la Agenda Digital[45] y de los proyectos implementados por el Programa de Modernización del Sector Público[46] están disponibles en línea, con gráficos de fácil lectura, para control de la ciudadanía. En particular, para cada línea de acción de la Agenda Digital, se muestran el grado de avance, la meta, el alcance en el territorio, el presupuesto, el plazo y el conjunto de hitos. Para cada hito, se exponen las fechas de inicio y finalización, los progresos realizados y un documento que los certifica. Para cada proyecto del Programa de Modernización del Sector Público, se exhiben en línea los objetivos, el estado de avance, los logros alcanzados a la fecha, la ejecución de gastos, y la fecha de inicio y fin del proyecto, e información de los hitos del mismo. Además, se muestran indicadores, documentos y estudios relacionados. Por su parte, Uruguay cuenta con un portal digital[47] que presenta un tablero de control para cada una de las metas de la Agenda Uruguay Digital 2020, incluidas las referidas a digitalización de trámites.

México ofrece un ejemplo de un esquema estricto de seguimiento de las metas de digitalización que cuenta con un protocolo de consecuencias formales en caso de incumplimiento. La UDG realiza el seguimiento de los planes de implementación mensual de cada entidad comprometida con las metas de digitalización. En caso de que una dependencia incumpla con su meta mensual, a los cinco días del incumplimiento la Unidad envía un email a la entidad; a los 10 días la titular de la Unidad llama telefónicamente al enlace de la entidad, y a los 15 días se envía un oficio al Órgano Interno de Control de la entidad. La UGD reporta los resultados de este seguimiento al Presidente de la República a través de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional. A diciembre 2017, en ningún caso la UGD había tenido que acudir a un Órgano Interno de Control para hacer cumplir una meta de digitalización.

La COFEMER de México es el único ejemplo entre los casos estudiados que analiza la simplificación aparte de la digitalización. En el marco de su Programa de Mejora Regulatoria, mide los cambios en el costo administrativo de los trámites que hayan ocurrido con respecto a la línea de base de 2010 (cuando se midieron todos los trámites), ya sea a través de la creación de trámites nuevos, o bien de la modificación de trámites existentes o de la supresión de trámites. Estas mediciones se reportan al Director General de la COFEMER y al Secretario de Economía. Además, los resultados agregados se incluyen en sus informes anuales, que son de acceso público.

[45] Gobierno de Chile, Seguimiento de la Agenda Digital, http://www.agendadigital.gob.cl/#/.

[46] Gobierno de Chile, Métricas del Programa de Modernización del Sector Público, http://modernizacion.hacienda.cl/programa/metricas-del-programa.

[47] Gobierno de Uruguay, http://uruguaydigital.gub.uy/.

Apéndice 3.1

Competencias y empoderamiento de las unidades coordinadoras

Tipo de competencia	Competencia	Estonia	Chile	México	Uruguay
Simplificación regulatoria	Impulsar la política de mejora regulatoria			COFEMER	
	Mejorar los impactos que la regulación genera en la economía u otro sector			COFEMER	
Digitalización	Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso de tecnologías digitales	OGCIO	UMGD PMSP	UGD	AGESIC
	Coordinar la implementación de los proyectos estratégicos de digitalización	OGCIO	UMGD	UGD CEDN	AGESIC
	Organizar la infraestructura tecnológica básica y la comunicación de datos	OGCIO		UGD	AGESIC
	Dictar y proponer normas, estándares, y guías técnicos para la digitalización	OGCIO	UMGD	UGD	AGESIC
Provisión y gestión de herramientas comunes	Implantar y administrar la identificación electrónica	OGCIO Ministerio del Interior	UMGD	UGD	AGESIC
	Proveer mecanismos para la utilización de la firma digital	OGCIO Ministerio del Interior	UMGD	UGD*	AGESIC
	Implementar herramientas para la digitalización de trámites	OGCIO	UMGD	UGD	AGESIC
	Proveer y administrar la plataforma de interoperabilidad	OGCIO	UMGD	UGD	AGESIC
	Proveer, mantener y promover el portal de gobierno	OGCIO		UGD	AGESIC
Gestión de ciberseguridad	Implementar medidas de seguridad para proteger los sistemas	OGCIO		UGD	AGESIC
	Gestionar incidentes de seguridad en los sistemas de información	OGCIO		***	AGESIC
Atención al ciudadano	Brindar atención a los usuarios			UGD	AGESIC
Administración	Coordinar la implementación de una estrategia y/o de planes de acción	OGCIO		CEDN CIDGE	AGESIC
	Coordinar la implementación de proyectos estratégicos	OGCIO	UMGD PMSP	CEDN** UGD	AGESIC
	Realizar el seguimiento y control de metas	OGCIO		CEDN UGD	AGESIC
	Brindar asistencia a los gobiernos subnacionales	OGCIO		UGD COFEMER	AGESIC

Notas:

* La provisión de la firma digital en México es responsabilidad de tres organismos: el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de la UGD.
** La CEDN realiza el seguimiento y control de las 68 Líneas de Acción de la Estrategia Digital Nacional, algunas de las cuales están relacionadas con la digitalización de servicios. La UGD realiza el seguimiento y el control del plan de digitalización de servicios.
*** A cargo de la Policía Científica dependiente de la Policía Federal.

Apéndice 3.2
Empoderamiento a través de estructuras de gobernanza

	Nombre	Preside	Periodicidad	Integrantes
ESTONIA	E-Council	Primer Ministro	Bianual	4 ministros, 1 representante de empresas TIC y 3 expertos
URUGUAY	Comité Directivo	AGESIC	Semanal	4 ministros, 1 representante de empresas TIC y 4 expertos
	Consejo para la Sociedad de la Información (CSI)	AGESIC	Bianual	Rectores universidades públicas y privadas, presidente de ANTEL, y representante de asociación de empresas tecnológicas
	Consejo Asesor del Sector Público	AGESIC	Bianual	Jefes de informática de los organismos estatales
	Consejo Asesor de la Seguridad Informática	AGESIC	Bianual	Pro Secretaría de la Presidencia, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, ANTEL y Universidad de la República
CHILE	Comité de Ministros para el Desarrollo Digital	SEGPRES	Bianual	6 ministros
MÉXICO	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE)	Secretaría Función Pública CEDN	Bianual	Ministros y CEDN

Fuente:
Elaboración propia.

Título: Agilizando
Autor: Oscar Mauricio Castro
País: Colombia

CAPÍTULO 4

CINCO RECOMENDACIONES PARA MEJORES TRÁMITES

AUTORES
Benjamin Roseth
Angela Reyes
Sebastián Acevedo

RESUMEN DEL CAPÍTULO

En el capítulo I de este libro se mostró que los trámites en América Latina y el Caribe (ALC) son difíciles y que esta dificultad conlleva una multiplicidad de problemas, desde la pérdida de tiempo de los ciudadanos, la corrupción, y la exclusión social hasta el desperdicio de recursos públicos. Asimismo, se argumentó que estas dificultades se deben a la combinación de falta de conocimiento de la experiencia ciudadana, alta complejidad regulatoria, poca coordinación interinstitucional y varias manifestaciones de la desconfianza, la cual es endémica en la región. En el capítulo 2 se señaló que, si bien los trámites digitales en teoría pueden solucionar muchos de los problemas relacionados con los trámites, tanto para los ciudadanos como para los gobiernos, ALC está apenas al inicio de esta transición digital. Sigue habiendo disponibilidad limitada de trámites digitales, brechas de conectividad, identidad y capacidad, y malas experiencias con los trámites que ya están en línea. En el capítulo 3 se presentaron tres lecciones clave para la simplificación y digitalización que arrojan el estudio de los casos de Estonia, Chile, México y Uruguay (promover un cambio de paradigma que oriente el Estado hacia el ciudadano, empoderar una entidad rectora con competencias y recursos suficientes para impulsar cambios en todo el gobierno, y establecer un modelo de gobernanza que apoye la implementación efectiva).

Sobre la base de todo lo anterior, en esta sección final se exponen cinco recomendaciones generales para mejorar la experiencia ciudadana con los trámites:

1. Conocer la experiencia ciudadana.
2. Eliminar los trámites que sea posible.
3. Rediseñar los trámites con la experiencia ciudadana en mente.
4. Facilitar el acceso a trámites digitales.
5. Invertir en la prestación presencial de calidad.

1. Conocer la experiencia ciudadana con los trámites

Es imposible mejorar la realidad de los trámites sin primero conocerla. No es suficiente depender de anécdotas de casos aislados, ni de un solo estudio que pierde relevancia a medida que pasa el tiempo. Es necesario generar información objetiva, precisa y oportuna sobre trámites de varios tipos para diferentes audiencias, como se describe a continuación.

Los **políticos** necesitan información sobre la experiencia ciudadana con los trámites para conocer la magnitud de la problemática, identificar sus raíces, y poder priorizar su reforma entre los demás objetivos de gobierno. Los **encargados del gobierno digital,** o autoridades equivalentes, y las **instituciones dueñas** de los trámites necesitan saber en dónde (sector, institución y/o trámite específico) están los problemas más urgentes y cuáles son sus causas inmediatas. Los **ciudadanos** precisan información sobre los trámites tanto desde su perspectiva como usuarios, para saber con qué realidad se van a enfrentar, como desde su perspectiva como constituyentes, para exigir mejoras ante las instituciones públicas encargadas y los políticos. Además, los tres grupos mencionados requieren información sobre el avance de las reformas que se propongan, para poder exigir su debida implementación, identificar barreras y generar nuevas adaptaciones.

Es imposible mejorar la realidad de los trámites sin primero conocerla.

La información sobre la experiencia ciudadana con los trámites se puede generar de una multiplicidad de maneras. Es recomendable contar con una variedad de ellas, pues ninguna sola ofrece un panorama integral.

- **Información administrativa:** Recopilada por las entidades dueñas de los trámites sobre aspectos objetivos como el volumen de cada trámite que se presta, a qué perfil de persona o empresa se presta, y estadísticas sobre su gestión (por ejemplo, tiempo de procesamiento).

- **Encuestas:** En situaciones en las que la información administrativa es incompleta o incompatible entre entidades, las encuestas pueden ser una fuente complementaria de datos para conocer el panorama general de la situación de los trámites. Además, las encuestas permiten indagar sobre elementos que no se suelen recopilar en los registros administrativos, como los tiempos, interacciones, requisitos presentados, y niveles de satisfacción, entre otros. Sin embargo, a la hora de hacer una encuesta es importante tener en cuenta sus posibles desventajas, en particular: i) la tensión entre amplitud y profundidad (cuantos más temas se cubren, más difícil es conocer alguno en profundidad) y ii) el hecho de que dependen de la memoria imperfecta y sesgada de las personas, lo cual sugiere que no se debe recurrir únicamente a las encuestas para tener estadísticas precisas.

- **Modelo de Costeo Estándar (MCE):** El MCE tiene dos tipos de usos generales. Primero, se puede utilizar como instrumento para medir la carga administrativa que implica todo el *stock* de trámites, lo cual permite la priorización en el contexto de un esfuerzo de reducción de dicha carga. Así lo hace la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de México: en 2010-11 esta comisión realizó un esfuerzo exhaustivo para medir la carga administrativa de todos los trámites federales y establecer una línea de base. A medida que se reforman los trámites, la COFEMER los vuelve a medir, y así lleva el registro del total de la carga administrativa que implican. Un segundo uso del MCE se relaciona con los trámites individuales, en los casos en que se prioriza su análisis para identificar los cuellos de botella en la prestación. Como el MCE implica un mapeo de todos los procesos asociados a un trámite y una recopilación de los costos de cada uno, es útil para diseñar mejoras puntuales.

- **Observación directa:** Hay aspectos de la experiencia ciudadana que no se pueden detectar con ningún instrumento mencionado anteriormente, desde la confusión que se percibe en la cara de un ciudadano o el tono de voz que usa un funcionario de ventanilla, hasta la existencia de letreros con lenguaje jurídico colgados en una oficina pública. Para conocer estos elementos –que son importantes tanto para la satisfacción ciudadana como para la eficiencia de la prestación– no hay reemplazo para la observación directa. La observación se puede realizar de varias maneras:

  i) Visitas de personas de la institución encargada de la reforma al lugar de prestación. Así hizo el Government Digital Service de Reino Unido en el período 2012-16 (se le aconsejaba a cada equipo encargado de la reforma de un servicio hacer al menos dos horas de observación directa cada seis semanas) (Government Digital Service, 2015).

  ii) Ejercicios de cliente incógnito, en los cuales funcionarios o consultores externos que se hacen pasar por ciudadanos hacen un trámite y graban toda la experiencia, incluso con cámaras. Así procede el Programa Nacional de Servicios al Ciudadano de Colombia (véase el recuadro 4.1).

  iii) En el caso de los trámites digitales, existen nuevas formas de "observar" al ciudadano a través de herramientas que rastrean elementos como el tiempo que el ciudadano pasa en cada página, donde hace clic, y en qué parte del trámite abandona el proceso.

Para todas las opciones mencionadas, es igual de importante asegurar un ciclo iterativo de estudio, análisis, adaptación, implementación y nuevamente estudio: se recopila la información sobre la experiencia ciudadana, se analiza para identificar los cambios fundamentales, se adapta el trámite de acuerdo con el análisis, se implementan los cambios, y se vuelve a estudiar.

Recuadro 4.1

Colombia: Evaluación de la experiencia ciudadana a través del "cliente incógnito"

El Programa Nacional de Servicios al Ciudadano (PNSC) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia realizó más de 300 ejercicios de cliente incógnito entre 2015 y 2017, distribuidos entre los canales de atención presencial, telefónico y virtual, para más de 50 entidades de orden nacional y cerca de 15 alcaldías y gobernaciones. Los resultados de estos ejercicios forman parte de un paquete de asesoría en materia de prestación de servicios que el PNSC ofrece a las entidades públicas.

A continuación, se presenta un ejemplo de la aplicación del ejercicio de cliente incógnito por el canal presencial. La experiencia fue grabada con gafas especiales que tenían integrada una cámara de alta definición.

Trámite "Crédito educativo en modalidad de posgrados" (préstamo que cubre la matrícula de programas de educación superior), prestado por el Fondo Nacional del Ahorro. Esta aplicación de cliente incógnito revela algunos aspectos importantes sobre el trámite que podrían llevar a cambios en la forma de prestación:

i) El primer contacto del ciudadano en la entidad es con personal de seguridad (y no, por ejemplo, con alguien de la entidad para orientarlo).

ii) Al menos uno de los funcionarios de la entidad no fue muy amable con el cliente incógnito.

iii) Fue necesario hacer fila para tomar un turno (en vez de tener un sistema automático de turnos).

iv) La espera hasta ser atendido fue muy larga (dos horas y media).

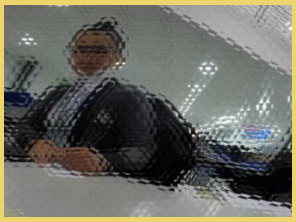
Minuto 1:
El primer contacto del ciudadano es con el personal de seguridad, hora 11:45am.

Minuto 3:
Actitud poco cordial de la servidora al momento de radicar la solicitud.

Minuto 5(a):
Se observa fila para solicitar el turno.

Minuto 5(b):
Se solicita el turno para pedir información acerca de un crédito educativo en la modalidad de posgrados.

Minuto 6:
Inicia la espera para que el CI sea atendido. Tiempo total de espera = cerca de 2 horas y media.



Minuto 160 al 173:
Atención al ciudadano. Se evidencia interés en resolver la necesidad, amplio conocimiento del trámite e información completa y pertinente. El CI obtiene el formulario que deberá diligenciar para solicitar el préstamo para estudios de posgrado, detalle de los requisitos exigidos y tiempos de duración del proceso. La atención dura 13 minutos.

Fuente:
DNP de Colombia (2017).CI = cliente incógnito.

2. Eliminar los trámites que sea posible

El mejor trámite es el que no hay que hacer. Si bien la simplificación de los trámites es necesaria en muchos casos, y la digitalización es una vía efectiva de facilitar el acceso, no son fines en sí mismos. La eliminación de trámites innecesarios corta de raíz los costos asociados. Existen varias formas de suprimir trámites. A continuación se exponen tres ejemplos:

El mejor trámite es el que no hay que hacer.

- **Mejora normativa:** Los procesos de mejora normativa suelen incluir la eliminación de trámites innecesarios. Por ejemplo, como se detalló en el recuadro 1.7 del capítulo 1, Perú implementó la derogación automática de regulaciones que no fueran debidamente justificadas (y, junto con ellas, los trámites asociados). En términos generales, la mejora normativa puede ayudar a eliminar tramites duplicados, excesivos (cuando el requisito no se justifica de acuerdo con el servicio que se brinda) o innecesarios.

- **Interoperabilidad y "una sola vez":** Conectar a las diferentes bases de datos del Estado permite que la información que el ciudadano le comparte a una entidad pública sea transferida, según la necesidad, a otra entidad, lo cual significa que el ciudadano la tiene que presentar una sola vez. Como se analizó en el capítulo 1, los trámites de registro e identidad son los más comunes en la región, en gran medida porque las pruebas de identidad son requisitos para otros trámites. Poder compartir el acta de nacimiento entre instituciones, sin hacer más, eliminaría una gran cantidad de trámites que los ciudadanos tienen que hacer. Otro ejemplo de un trámite que se puede eliminar gracias a la interoperabilidad es el requisito de que los pensionados aparezcan en una oficina pública simplemente para dar prueba de vida, y por ende puedan seguir recibiendo su pensión. Si la entidad de pensiones estuviera conectada con la entidad de registro, a su vez conectada con las morgues, se le podría informar a la primera cada vez que un beneficiario fallece, con lo que se suprimiría la necesidad de que los pensionados deban presentarse en persona.

- **Entrega proactiva:** Cuando el Estado tiene implementada la interoperabilidad en múltiples entidades públicas, se vuelve cada vez más posible evitarle al ciudadano tener que rellenar formularios para acceder a servicios. Algunos países, como Canadá (véase el recuadro 4.2), ya están experimentando con la entrega proactiva de beneficios sociales. Este tipo de acercamiento tiene la ventaja potencial de expandir la cobertura de los programas públicos entre la población elegible –ya que la participación no depende del conocimiento ni de la inversión de tiempo del beneficiario– y además les permite ahorrar tiempo a quienes iban a participar de todos modos.

Debe notarse que la eliminación de trámites, sea a través de la mejora normativa, la interoperabilidad o la entrega proactiva, es un objetivo válido aun en un escenario analógico: un ciudadano no tiene que estar conectado a Internet para beneficiarse de un trámite que ya no se pide, o un servicio que le es ofrecido mediante un mensaje de texto, o incluso una carta física.

Recuadro 4.2

Aplicación automática a beneficios para los niños de Canadá

Cuando en Canadá se registra el nacimiento de una persona, el gobierno permite automatizar la aplicación al programa Beneficio Canadiense para Niños (Canada Child Benefit), a un programa de crédito impositivo del gobierno federal (GST/HST) y a otros programas provinciales/territoriales.[a]

Para habilitar la aplicación, la madre del niño debe dar permiso en el momento del registro vital para que los datos sean compartidos desde la Agencia de Estadísticas Vitales correspondiente a su provincia con la Agencia Recaudatoria de Canadá. A partir de ese intercambio, se analiza la elegibilidad para esos programas y el beneficio se activa de manera automática. Según el gobierno de Canadá, los pagos o notificaciones demoran ocho semanas en llegar desde el momento del registro de nacimiento.

Fuente:

Gobierno de Canadá (www.Canada.ca).

[a] Aunque la aplicación a estos beneficios es automática una vez que se habilita el intercambio de datos, los programas también requieren que los beneficiarios tengan al día su declaración de impuestos y, en algunos casos, que hayan compartido información sobre su cuenta bancaria. Por su parte, el programa de crédito impositivo GST/HST también se distribuye de manera automática de acuerdo con la declaración tributaria de ingresos.

3. Rediseñar los trámites con la experiencia ciudadana en mente

Una vez que se entienda cuál es la experiencia ciudadana, y se hayan eliminado todos los trámites innecesarios, el siguiente paso es rediseñar los trámites restantes con el objetivo de que sean lo más fáciles, intuitivos y rápidos posible para el ciudadano. Este rediseño puede abarcar una variedad de aproximaciones, entre las cuales se incluye la re-conceptualización de los supuestos de confianza o desconfianza, el uso de la interoperabilidad para la simplificación, y la implementación de la metodología "ágil" para la adaptación iterativa del diseño.

Confianza y desconfianza: En el capítulo 1 se analizó cómo la preocupación sobre el abuso de los servicios a los cuales los trámites dan acceso es una motivación para que algunos directivos públicos impongan más requisitos. La desconfianza no tiene que ser lo que determina cómo se presta un servicio (véase al respecto un ejemplo de Portugal, llamado "Licenciamento Zero", en el recuadro 4.3). De igual modo, cabe destacar que poner barreras a la entrada no es la única forma de proteger contra el abuso. Hay al menos dos formas adicionales:

a. *Usar "triage": Formularios adaptativos con árboles de decisión integrados para separar casos por niveles de riesgo.* En este caso, todos los interesados en un programa llenarían las mismas preguntas iniciales y si no se detecta ningún factor de riesgo, pasarían a finalizar la solicitud. Si se detecta algún factor de riesgo, se activaría otra ronda de preguntas para indagar más. En última instancia, si no se pueden resolver las preocupaciones de seguridad a través de las preguntas, se puede exigir una entrevista antes de dar de alta a la persona. En Reino Unido se ha adoptado esta estrategia para la aplicación para diferentes programas sociales (Greenway, 2017).

b. *Instalar más controles ex post.* Aun con un formulario único para todos los solicitantes, se pueden identificar los factores de riesgo y usarlos para llevar adelante auditorías u otros tipos de revisiones de casos particulares. La existencia de estos controles, siempre que sea de conocimiento público, puede servir de desincentivo para quien piense en cometer algún abuso.

Recuadro 4.3

Confianza por defecto: la iniciativa de cero licencias de Portugal

La iniciativa de "Licenciamento Zero" del gobierno de Portugal, establecida en 2013, se basa en la confianza hacia las empresas del país. Esta eliminó por completo las licencias que se requerían para abrir o modificar una empresa, sustituyéndolas por una notificación previa a las autoridades. Bajo este programa, los empresarios no tienen que esperar la autorización del gobierno para abrir un establecimiento, sino que pueden hacerlo luego de diligenciar un formulario y pagar las tarifas correspondientes, lo cual se realiza a través de un punto único de contacto al que se puede acceder por Internet. De esta manera, un trámite que antes requería un tiempo de espera prolongado para obtener las autorizaciones necesarias se puede hacer en cuestión de minutos.

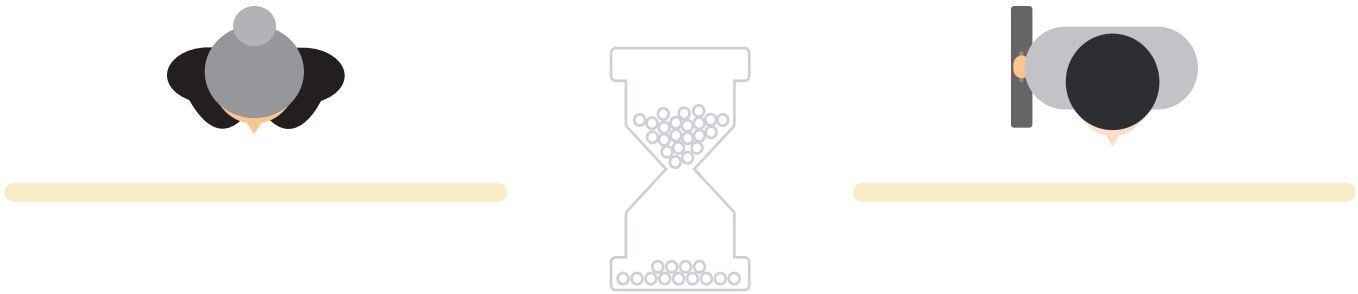
Esta iniciativa reduce los costos de transacción para los empresarios al simplificar los procesos de instalación, apertura, modificación o clausura de establecimientos como restaurantes o bares, de comercio de bienes o de prestación de servicios. Todas las interacciones entre los empresarios y las autoridades son ahora mediadas a través del "Balcón del Emprendedor", una página web donde los empresarios pueden realizar todos los trámites necesarios para abrir o modificar sus empresas. Con esto, se busca aumentar la competitividad de las empresas nuevas y facilitar sus interacciones con el Estado, reduciendo los costos de tiempo y traslados.

La iniciativa reemplaza los mecanismos de control *pre-apertura* por mecanismos de verificación y monitoreo *post-apertura* más sólidos, a través de inspecciones reforzadas y sanciones por incumplimiento.

Fuente:
OCDE, Agência para a Modernização Administrativa (véanse las páginas web https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/zerolicensinginitiative.htm#tab_description y https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero).

Interoperabilidad: La interoperabilidad, además de permitir la eliminación de algunos trámites como se señala en la recomendación 2, también facilita su simplificación. A través de la reutilización de datos existentes del ciudadano, las entidades públicas pueden pre-completar formularios o agilizar procesos de aplicación. Un ejemplo de esto es la automatización parcial de los trámites tributarios. Chile y Ecuador son dos países de la región que ya emplean versiones de la declaración sugerida de impuestos, incorporando información ya obtenida en ejercicios tributarios previos y otras fuentes de datos (como el registro de propiedades o automóviles) para pre-completar los formularios requeridos. Otro ejemplo es la línea exprés de elegibilidad para Medicaid y el Programa de Seguro de Salud para Niños en Estados Unidos (recuadro 4.4).

Metodología ágil: Originalmente diseñada para el desarrollo de *software*, metodología ágil es una forma de trabajar que consiste en segmentar un proyecto grande en varias partes, probar soluciones, evaluarlas, y luego avanzar al siguiente problema y a las siguientes propuestas de soluciones de forma iterativa. Aplicado a trámites, rediseño ágil consiste en diagnosticar el problema (o los problemas) que tienen los ciudadanos, y luego probar y evaluar soluciones para esos problemas lo más rápido posible, volver a evaluar, y así sucesivamente. Una parte crucial de esta forma de trabajar es conocer la experiencia ciudadana (Recomendación 1): la observación de la experiencia ciudadana es lo que indica el grado de éxito de las soluciones implementadas y las necesidades de adaptaciones adicionales.



Recuadro 4.4

Línea exprés de elegibilidad: una forma de facilitar la inscripción a Medicaid y al Programa de Seguro de Salud para Niños en Estados Unidos

Para reducir la cantidad de niños elegibles pero no inscritos en beneficios de salud, el gobierno de Estados Unidos aprobó en 2009 la Ley de Reautorización del Programa de Seguro de Salud para Niños (CHIPRA, por sus siglas en inglés). Entre otras cosas, la ley permitió a los gobiernos estatales implementar una "línea exprés de elegibilidad" que consiste en reutilizar los datos de elegibilidad de otros programas gubernamentales para identificar potenciales beneficiarios y facilitar sus procesos de aplicación o renovación, aun cuando los programas que proveen los datos usen criterios diferentes de selección. La ley permitió a los estados acceder a datos de 13 agencias públicas y a las declaraciones de ingresos estatales.

Al 1 de enero de 2017, ocho estados habilitaron la línea exprés para facilitar la inscripción a Medicaid y/o al Programa de Seguro de Salud para Niños (CHIP, por sus siglas en inglés) y siete los usan para hacer más sencilla su renovación. Algunos de ellos, como Iowa, utilizan la línea exprés para determinar la elegibilidad de los niños y/o facilitar la comunicación con los padres. Otros los usan para ahorrar etapas en el proceso de aplicación o eliminar este proceso por completo. Luisiana, por ejemplo, inauguró en 2010 la línea exprés mediante la inscripción automática de más de 10.000 niños elegibles en Medicaid, reutilizando los datos del Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (específicamente, ingresos, residencia, número de seguro social e identidad). Gracias a esta iniciativa, el Estado ahorra US$1 millón anual en costos administrativos, y el porcentaje de niños elegibles no asegurados cayó del 5,3% al 2,9%.

Con datos de entre 2007 y 2011 para todos los estados que implementaron la línea exprés de elegibilidad, Blavin, Kenney y Huntress (2014) estiman que la medida permitió aumentar la tasa de inscripción de Medicaid entre el 4% y el 7,3%.

Fuentes:
Kaiser Family Foundation (2017); Commonwealth Fund (2010); Noveck (2015); Blavin, Kenney y Huntress (2014).

4. Facilitar el acceso a los trámites digitales

Una vez que los trámites sean rediseñados con la experiencia ciudadana en mente, el próximo paso es facilitar el acceso por el canal digital. Como se analizó el capítulo 2, el canal digital posee un rango de bondades que abarcan desde el ahorro de tiempo para los ciudadanos hasta la reducción de oportunidades de corrupción y la generación de ahorros fiscales para el gobierno. Sin embargo, los países de la región tienen una serie de barreras que impiden la adopción efectiva del canal digital. Para facilitarla, se recomiendan cinco acciones:

i) Construir los cimientos del gobierno digital para poner trámites en línea.

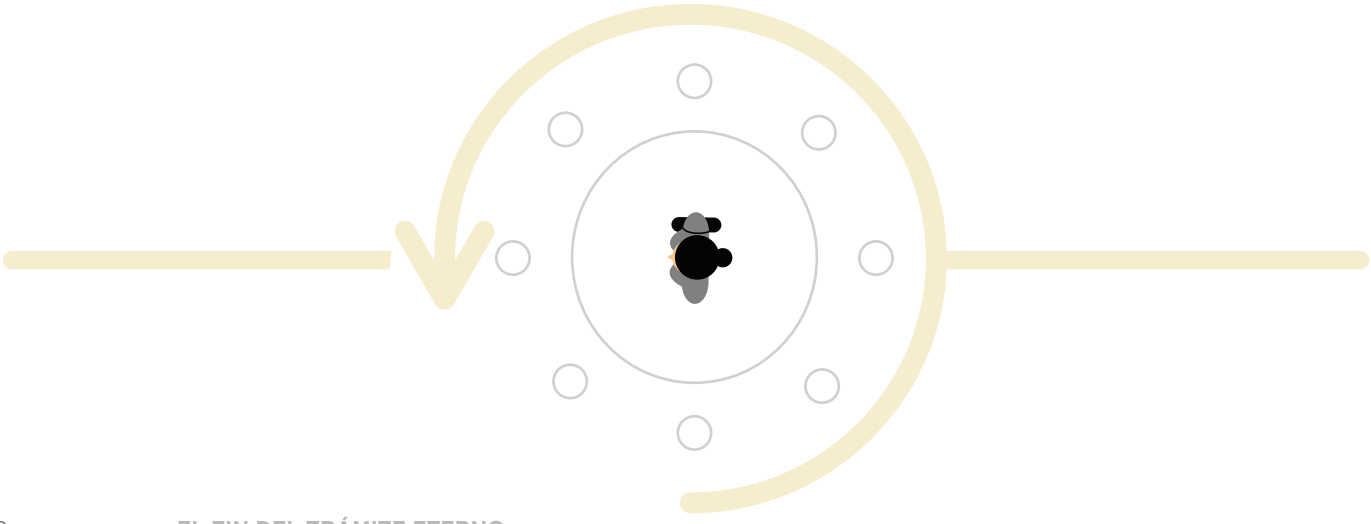
ii) Hacerlos fáciles de usar.

iii) Garantizar que funcionen desde cualquier dispositivo.

iv) Expandir los programas de alfabetización digital y de atención al usuario.

v) Ofrecer métodos de pago que no dependan de una cuenta bancaria.

i. Construir los cimientos del gobierno digital para poner trámites en línea: En el capítulo 2 se mostró la utilidad de diferentes herramientas de gobierno digital para poner trámites en línea. Los esquemas de interoperabilidad (incluyendo los estándares y las plataformas), la firma digital, y la identidad digital, las notificaciones electrónicas, los pagos electrónicos, entre otras herramientas, hacen posible prestar un trámite únicamente por el canal digital. Además, permiten que el ciudadano gestione de forma integrada toda su relación con el Estado, como muestra el ejemplo de la carpeta ciudadana de España (véase el recuadro 4.5). Sin embargo, los avances para su implementación en la región han sido relativamente escasos. Para expandir la oferta de trámites digitales –sobre todo los que se pueden realizar completamente en línea–, se recomienda seguir invirtiendo en estas herramientas, y asegurar que sean efectivamente adoptadas por las entidades que prestan trámites en línea.



Recuadro 4.5

La carpeta ciudadana de España

La carpeta ciudadana ofrece un punto de acceso único a la información sobre los diferentes procedimientos y trámites de cada ciudadano. A través de ella, los usuarios pueden revisar sus expedientes abiertos en cada organismo del Estado, los asientos registrales entre administraciones y sus datos personales recabados por la administración. Asimismo, la plataforma imprime transparencia a las transmisiones de datos efectuadas entre los diferentes organismos.

Administrado por el Ministerio de Hacienda y las Secretarías de Función Pública y Administración Digital, el sistema no almacena información, sino que facilita el enlace con las sedes electrónicas de cada organismo. La información se consulta en tiempo real a partir de la solicitud de los ciudadanos y se actualiza con notificaciones para dar seguimiento a los pedidos de cada uno.

La integración de la información reduce la necesidad de que los ciudadanos presenten documentos con los que la administración ya cuenta, lo cual disminuye el número de trámites presenciales y ahorra tiempo. En algunos casos, los documentos se emiten con códigos de verificación para que puedan ser presentados como “originales” en trámites con otras instituciones.

La carpeta ciudadana cuenta con un alto grado de aceptación: tan solo en el mes de noviembre de 2017, recibió 144.000 accesos de ciudadanos.

Fuente:
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España (2017).

ii. **Maximizar la usabilidad de las páginas de los trámites:** Una de las causas del bajo uso de trámites digitales es lo poco amigables que son muchas de las páginas web donde se ofrecen. Si el 40% de las personas más capacitadas de la sociedad no puede realizar el trámite digital que busca hacer (como se ilustra en el capítulo 2), las probabilidades de adopción por parte de la población general serán mínimas. Si el diseño es complicado, o si las páginas sufren de problemas técnicos, hasta los ciudadanos más interesados en hacer trámites en línea perderán la confianza y optarán por seguir usando el canal presencial. Haciendo eco de la recomendación 1, se debe observar constantemente la experiencia ciudadana en línea, adaptando las páginas regularmente y probando diferentes soluciones.

iii. **Diseñar servicios que funcionen en cualquier dispositivo:** En ALC hay cada vez más personas conectadas a Internet a través de sus celulares que a través de computadoras. Esta diferencia es particularmente marcada para personas de bajos ingresos. Por eso, es clave que los servicios que se digitalicen funcionen de manera óptima en el celular. Sin embargo, el celular es solo la tecnología del momento: puede haber otras formas de conectarse que ganen popularidad a futuro, con lo cual los diseños no deberían estar específicamente atados a la interfaz telefónica, sino que deberían poder funcionar en todo tipo de aparatos.

iv. **Expandir los programas de alfabetización digital y atención al usuario:** Idealmente, las páginas de servicios serían altamente fáciles de usar y por tanto no requerirían capacitación alguna. Sin embargo, los gobiernos pueden acelerar la adopción de trámites digitales, en particular entre personas de bajos ingresos, bajos niveles educativos, y mayores edades, implementando una variedad de estrategias de capacitación y atención al usuario. Entre los ejemplos de estas actividades cabe citar:

a. *Enseñanza básica en competencias digitales.* Estos programas suelen ser dirigidos a propósitos educativos, laborales y sociales en general, no específicamente a trámites. En Argentina, por ejemplo, los participantes de la Red de Alfabetizadores Digitales son capacitados para enseñar a usar Internet a sectores vulnerables de la población. En República Dominicana, el Ministerio de Educación ofrece cursos a través de Centros Tecnológicos Comunitarios y tiene programas específicos para mujeres y personas con discapacidades. Será importante diseñar programas dirigidos a personas de la tercera edad, ya que, como se demuestra en el capítulo 2, hay un rezago tecnológico etario natural que perjudica especialmente a personas de bajos niveles educativos.

b. *Capacitación en el uso de servicios digitales a través de la atención presencial.* Si hay una única interfaz para la prestación de trámites y esta funciona en línea, el rol del funcionario presencial podria consistir en llenar el mismo formulario que el ciudadano llenaría en línea. Esta modalidad permite compartir el proceso con el ciudadano –por ejemplo, empleando dos pantallas– y así facilitar la enseñanza pasiva y el fortalecimiento de la confianza del ciudadano en sí mismo para hacer el próximo trámite en línea.

c. *Atención ciudadana digital.* Dentro del canal digital, el gobierno puede ofrecer diferentes posibilidades de atención ciudadana para facilitar la realización de trámites. Una opción es emplear personal para la atención de usuarios que pueden ser contactados a través de un botón instalado en las páginas. Otra opción, implementada por la ciudad de Buenos Aires (véase el recuadro 4.6), es crear un chatbot de atención ciudadana que funcione con base en la inteligencia artificial para aprender de cada consulta e ir mejorando la calidad de sus respuestas.

v. **Ofrecer opciones de pago que no dependan de una cuenta bancaria:** La mayoría de las personas en ALC no tiene tarjetas de débito o de crédito, y esta brecha es aún más marcada entre el segmento de la población con menores ingresos. Para permitir que estas personas puedan acceder a los trámites digitales que requieren pagos, las dos soluciones son bancarizarlas u ofrecerles un método de pago alternativo. Dada la alta penetración de los teléfonos móviles en la región, una opción atractiva es habilitar pagos por trámites desde el móvil. A partir de la experiencia de empresas africanas como M-PESA de Kenia, Paraguay y la empresa Tigo han experimentado con los pagos móviles, como se describe en el recuadro 4.7. Sin embargo, resolver la dificultad de hacer pagos por servicios digitales requeriría un paso adicional: permitir que se pague por un trámite digital desde el celular, por ejemplo ingresando el número telefónico, una contraseña y una clave temporal (que llegue al celular) para activar un pago del dinero guardado en la cuenta del móvil.

Recuadro 4.6

El chatbot de atención ciudadana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En julio de 2013, la ciudad de Buenos Aires puso a disposición un asistente virtual inteligente (chatbot) para responder a las consultas de los ciudadanos sobre el acceso a servicios públicos y trámites del gobierno, que los dirige hacia fuentes de información o hacia la atención de asistentes humanos. Además, el sistema constantemente reporta datos que el gobierno puede utilizar para optimizar la experiencia de los ciudadanos.

Incorporado en el sitio web del gobierno y en Facebook Messenger, el chatbot utiliza herramientas de inteligencia artificial como algoritmos de aprendizaje automático (Machine Learning) y procesamiento del lenguaje natural para entender e interpretar las consultas de los ciudadanos y responder de forma autónoma. Según Aivo, la compañía que lo desarrolló, entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017, el chatbot realizó más de 1,6 millones de conversaciones, de las cuales solo el 8,5% acabó siendo transferido a agentes humanos. El promedio de atención por conversación es de 1 minuto.

El asistente virtual demora ocho semanas en ser entrenado para clasificar preguntas y respuestas de manera autónoma, incorporando capacidades de comprensión del lenguaje natural y regionalismos. Una vez en operación, el sistema continúa mejorando su precisión con el uso y la retroalimentación de los usuarios y el monitoreo de las personas a cargo de su mantenimiento. Para optimizar la experiencia del usuario, el chatbot recaba información que incluye la cantidad de conversaciones ocurridas, los temas más consultados, la cantidad de conversaciones transferidas a agentes humanos, la cantidad de interacciones y la retroalimentación de los ciudadanos.

Las principales temáticas que se pueden tratar con el asistente virtual actualmente son:

- Certificados de nacimiento.
- Renovación de licencias.
- Reclamos, consultas y pago en línea de infracciones.
- Turnos en hospitales.
- Seguimiento de reclamos.
- Consulta de noticias y actividades en la ciudad.
- Inscripción en línea a escuelas públicas.

Fuente:
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aivo.co.

Recuadro 4.7

Sistema de pagos móviles en Paraguay

Paraguay tiene un desafío de inclusión financiera que dificulta, entre otras cosas, las transferencias y el pago de facturas en línea. Mientras que el nivel de bancarización del quintil más rico de la población asciende al 42%, solo el 21% del quintil más pobre es titular de una cuenta bancaria. Asimismo, el 41% de los 250 distritos del país carece de una sucursal bancaria convencional, lo que deja sin cobertura al 23% de la población.

En ese marco, la empresa de telecomunicaciones Tigo desarrolló la aplicación de pagos móviles llamada Tigo Money: una billetera virtual para enviar dinero, pagar facturas, recargar cuentas de telefonía, hacer pagos presenciales en comercios y recibir remesas internacionales. Para dar de alta sus cuentas, los clientes de Tigo solo deben enviar su número de cédula de identificación nacional y su fecha de nacimiento.

Para facilitar la adopción y el uso de la plataforma, Tigo Money opera con una *interfaz dual:* la billetera virtual se complementa con una red de más de 3.000 agentes distribuidos en el territorio que ofrecen servicios de depósito y retiro, transferencias y pagos. Con estos agentes, Tigo construyó la red física de acceso a servicios financieros más grande del país, y es responsable por el 56% de los puntos de acceso totales, con una cobertura del 98% de la población.

Así, la plataforma alcanzó el millón de usuarios activos en 2013 y logró equiparar el nivel de penetración del sistema financiero tradicional en 2015, cuando llegó a tener 1.250.000 usuarios activos (27% de la población adulta).

Fuente:
Arabéhéty et al. (2017).

5. Invertir en una prestación presencial de calidad

Si bien muchos países evidencian interés en la digitalización de los trámites y el gobierno digital en general, ALC sigue siendo una región principalmente analógica, donde aproximadamente el 90% de los trámites se hacen de manera presencial. Las brechas de conectividad, alfabetización digital e inclusión financiera, entre otras, harán que el camino hacia una sociedad digital sea largo. Por tanto, es imprescindible mejorar el canal de atención más utilizado, y en algunos casos, preferido: el presencial. Dos formas de mejorar la prestación presencial son:

i) Invertir en personal de atención al público.

ii) Integrar la prestación de trámites de múltiples entidades bajo un solo techo.

i) Invertir en personal de atención al público: En la prestación presencial, la cara del Estado es el personal de ventanilla. Por lo tanto, es fundamental invertir en ese personal, asegurando que sea seleccionado a través de un concurso de mérito, que sea suficientemente remunerado y regularmente capacitado, y que tenga vocación por lo público. Contar con personal de atención de calidad tiene una serie de beneficios: i) a estos empleados se les puede otorgar un mayor rango de decisiones, para que no se dependa excesivamente del personal de mayores niveles jerárquicos; ii) pueden ayudar a capacitar a ciudadanos en trámites digitales, al asistirlos con su trámite usando la misma interfaz que el ciudadano usaría desde su casa, y iii) pueden ser una buena fuente de retroalimentación sobre la experiencia ciudadana con los servicios.

ii) Integrar la prestación de trámites de múltiples entidades bajo un solo techo: Los centros integrados de servicios –también llamados centros de atención al ciudadano– buscan mejorar la prestación de los servicios públicos concentrando en un mismo espacio físico trámites de diferentes agencias del gobierno. Estos espacios buscan ajustarse a las necesidades de los ciudadanos y empresas, evitando que deban trasladarse grandes distancias o que tengan que acudir a diferentes oficinas para poder realizar sus trámites, al mismo tiempo que centralizan la información y proveen orientación a las personas que requieren ayuda para hacerlos.

Los centros incluyen una serie de innovaciones para mejorar la experiencia de las personas con el trámite presencial. Por ejemplo: sistemas de gestión de turnos inteligentes para hacer más eficiente la atención, especificaciones para la organización del espacio físico de los centros y ubicación en lugares centrales para facilitar el acceso, capacitación a los funcionarios para el trato con los ciudadanos, horarios de atención ampliados y acceso a bancos para facilitar los pagos, etc. Muchas de estas iniciativas incluyen puntos de atención móviles que ofrecen todos o parte de los trámites, lo cual permite que el Estado llegue a regiones de difícil acceso en los países y garantice un alcance universal de los servicios, así como puntos interactivos de autogestión de trámites localizados en lugares cruciales, que ofrecen acceso a los trámites de mayor demanda.

También hay componentes para mejorar la eficiencia de los procesos del *back-office* con sistemas de interoperabilidad, que buscan integrar la información de las diferentes entidades presentes en el centro.

En el recuadro 4.8 se presentan algunos ejemplos ya en marcha en la región.

Recuadro 4.8

Innovación en atención presencial: los centros integrados de servicios

Existen varios ejemplos de centros integrados de servicios en países de la región. En Uruguay, en la actualidad hay 127 Puntos de Atención Ciudadana (PAC) ubicados a lo largo del país que ofrecen atención personalizada a los usuarios, información sobre todos los trámites del Estado y asistencia para realizar trámites en línea, entre otros. En Brasil, el estado de Bahía creó el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), compuesto por 63 centros de atención y tres unidades móviles que centralizan más de 800 servicios de un total de 32 instituciones, y atienden en promedio 620.000 solicitudes al mes, con un alcance que abarca a todos los municipios de Bahía.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación provee asistencia técnica y una metodología estandarizada para la creación de los Centros Integrados de Servicio (CIS), facilitando guías y lineamientos a los departamentos y municipios del país para la construcción, implementación y operación de dichos centros. Este modelo está basado en los Centros de Atención Distrital Especializados (CADE) y SUPERCADE de la ciudad de Bogotá, en los cuales se prestan cerca de 200 servicios públicos del orden distrital y nacional.

En Lima, Perú, existen a la fecha cinco Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) en donde se centralizan los 50 trámites de mayor demanda de 15 entidades estatales diferentes. Los MAC son tercerizados y operados por empresas privadas, pero atendiendo los lineamientos provistos por el gobierno para la prestación de servicios.

Por su parte, en lo que respecta a la prestación presencial, ChileAtiende cuenta con más de 200 puntos de atención a lo largo del país, en los cuales se pueden realizar cerca de 220 trámites de 17 instituciones públicas.

Por último, en República Dominicana se encuentra el PuntoGOB, que integra 50 trámites de 12 instituciones del gobierno en un megacentro ubicado en Santo Domingo, el cual recibe cerca de 700 visitantes diarios.

Fuentes:
DNP de Colombia; Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación de República Dominicana; Presidencia del Consejo de Ministros de Perú; ChileAtiende; Governo da Bahia.

Título: La burocracia es un infierno
Autor: Elena Ospina
País: Colombia

ANEXO ESTADÍSTICO

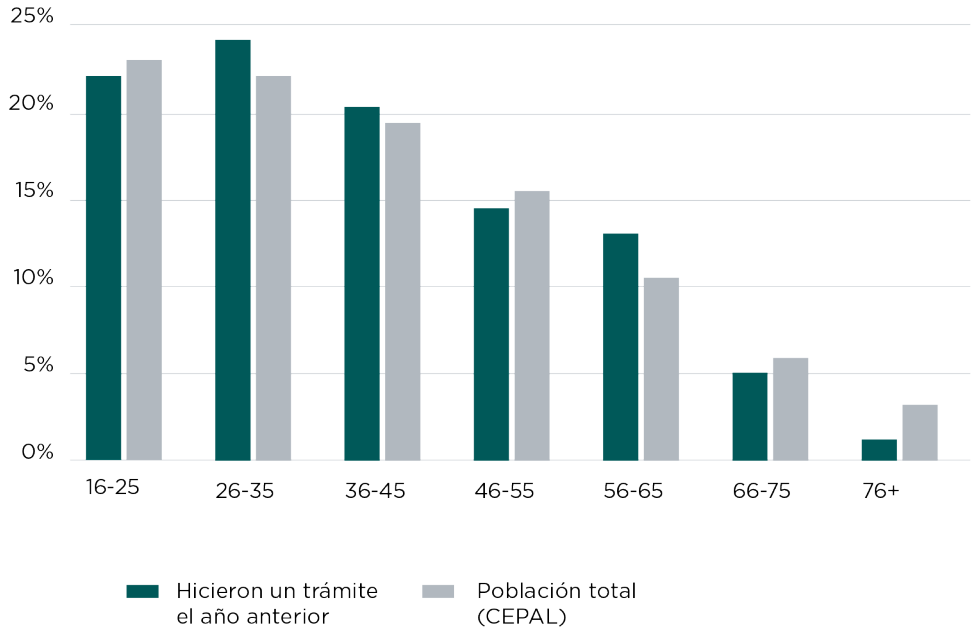
Cuadro A1
Cobertura de las encuestas, por país

	Número de respuestas en cada encuesta				
	Directores gobierno electrónico BID-GEALC	Directores entidades registro	Directores entidades tributarias	Latino-barómetro 2017	Usuarios avanzados BID-GpRD 2017
Argentina	1	1	1	1.200	80
Bahamas	1				
Barbados	1		1		
Belice	1				
Bolivia		1	1	1.200	45
Brasil	1	1	1	1.200	11
Chile	1			1.200	39
Colombia	1			1.200	105
Costa Rica	1		1	1.000	34
Rep. Dominicana	1	1		1.000	16
Ecuador	1		1	1.200	64
El Salvador	1	1	1	1.000	31
Guatemala	1			1.000	51
Guyana	1				1
Haití	1				1
Honduras	1	1		1.000	51
Jamaica	1	1			
México	1	2		1.200	115
Nicaragua	1			1.000	13
Panamá	1	1	1	1.000	3
Paraguay	1	1		1.200	29
Perú	1	1	1	1.200	259
Suriname	1	1			
Trinidad y Tobago	1				
Uruguay	1	1		1.200	19
Venezuela	1			1.200	45
TOTAL	25	14	9	20.200	1.012

Gráficos que se mencionan en el capítulo 1: “La complicada realidad de los trámites, y por qué es así”

Gráfico A1

Distribución de personas que hacen trámites vs. distribución de la población total, por edad

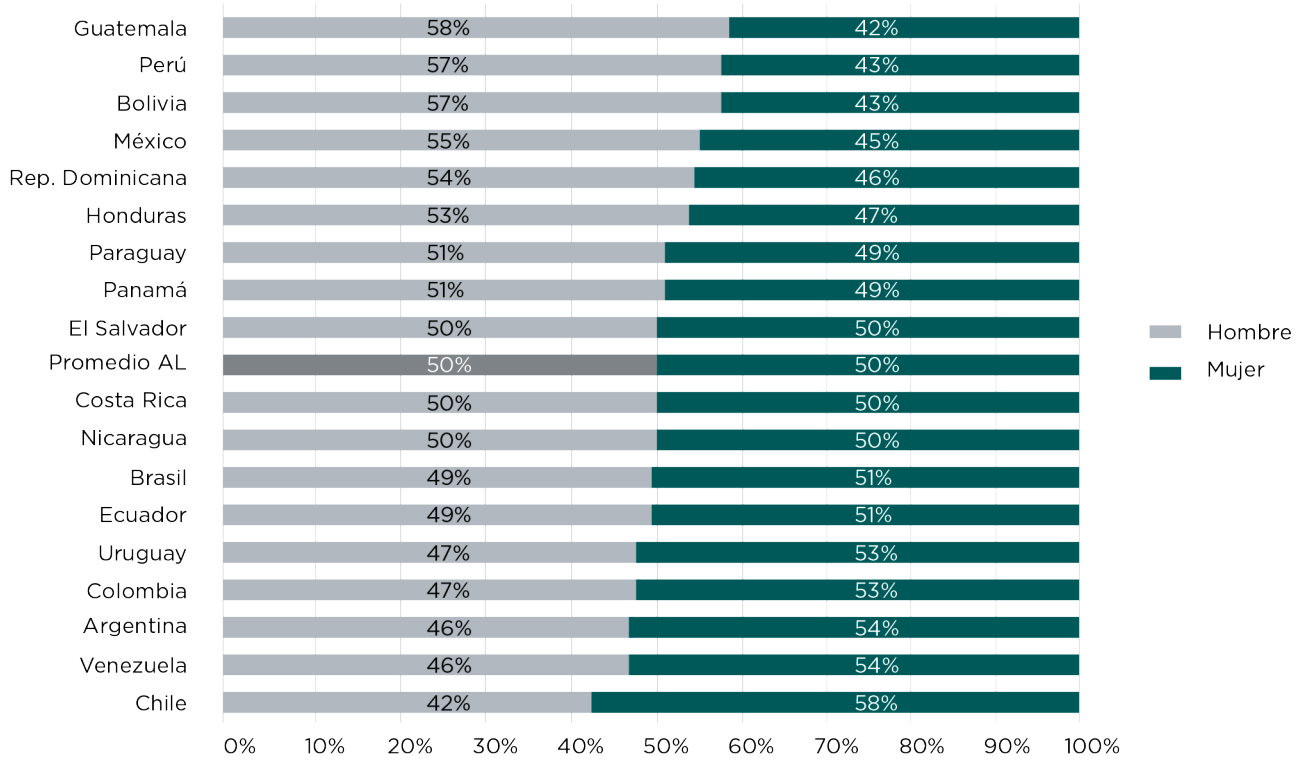


Fuente:

Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (2017) y CEPAL (2018).

Gráfico A2

Porcentaje de personas que hicieron un trámite en los últimos 12 meses, por género

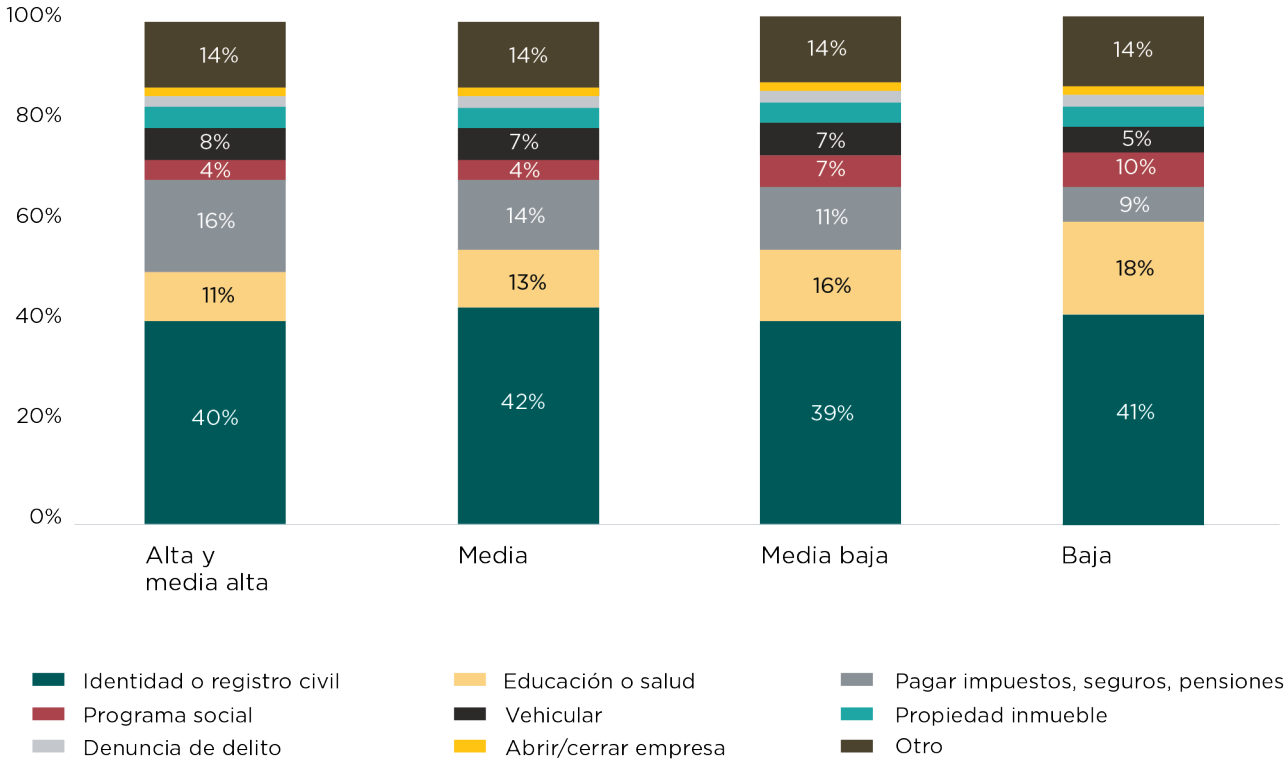


Fuente:

Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (2017).

Gráfico A3

Último trámite realizado, por tipo de trámite y clase socioeconómica

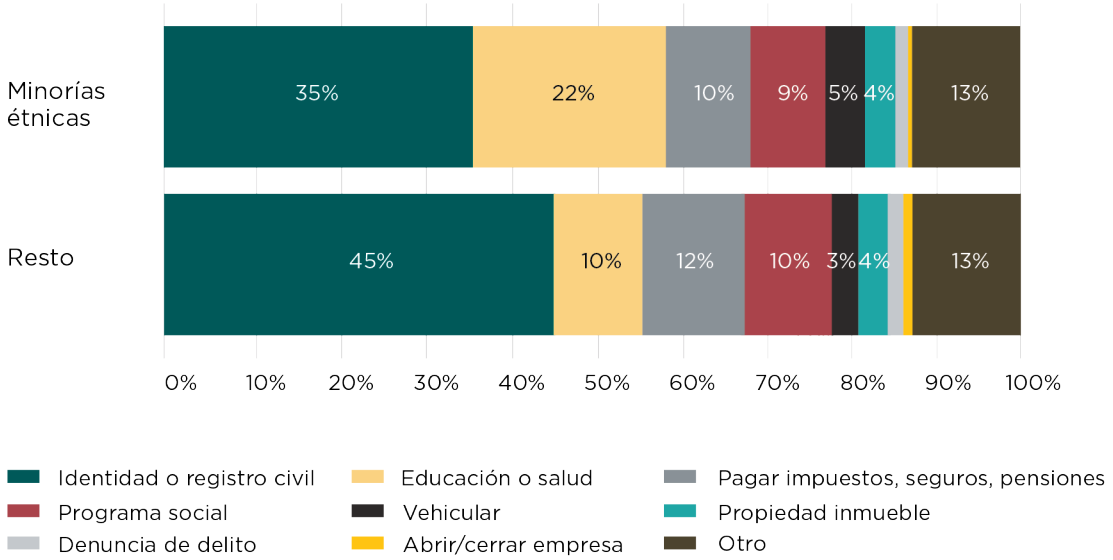


Fuente:

Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (2017).

Gráfico A4

Último trámite realizado, por tipo de trámite y características de la población



Fuente:

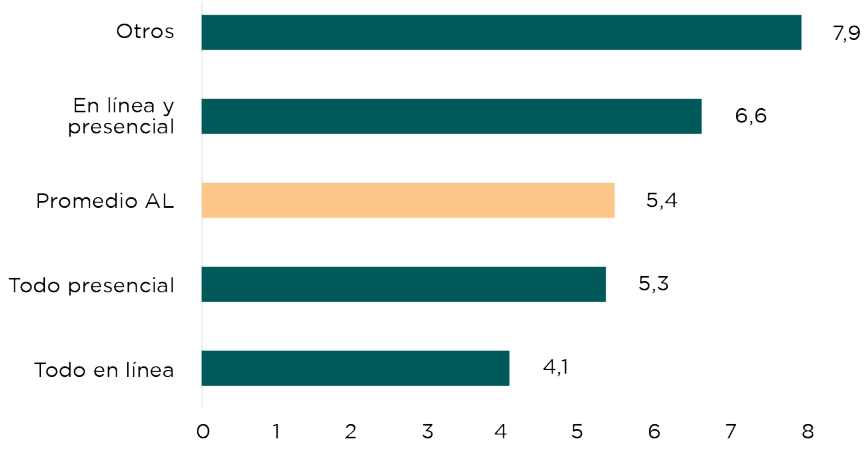
Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (2017).

Nota:

Se consideraron como parte de minorías étnicas aquellas personas que auto-reportaron que su raza es indígena y/o que su idioma materno es una lengua autóctona/indígena. Para este análisis se incluyeron únicamente aquellos países donde la proporción de minorías étnicas (auto-reportada en la encuesta Latinobarómetro) fuera al menos un 10% del total de la población. Estos países son: Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Gráficos que se mencionan en el capítulo 2: “El potencial (desaprovechado) del gobierno digital para la prestación de trámites”

Gráfico A5
Horas necesarias para completar un trámite, por canal



Fuente:
Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro (2017).

Regresiones citadas en el capítulo 2

Factores determinantes del tiempo que toma un trámite

Ecuaciones estimadas

$$\ln(tiempo\ total)_i = \beta_0 + \beta_1 Canal\ todo\ linea_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_\alpha Pais_i + \delta_k Canal\ todo\ linea_i * Tipo\ tramite_i + \gamma_k Canal\ todo\ linea_i * pais_i + \theta_k Tipo\ tramite_i * pais_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$\ln(tiempo\ total)_i = \beta_0 + \beta_1 Canal\ Parcialmente\ linea_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_\alpha Pais_i + \delta_k Canal\ Parcialmente\ linea_i * Tipo\ tramite_i + \gamma_k Canal\ Parcialmente\ linea_i * pais_i + \theta_k Tipo\ tramite_i * pais_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Cuadro A2

Efectos marginales sobre el tiempo total de un trámite (efectos estadísticamente significativos)

	Ln tiempo total (1)	**Ln tiempo total (2)**
Proceso todo en línea	-0.7423*** (-3.47)	
Proceso parcialmente en línea		-0.259** (-2.93)
Impuestos[a]	-0.304*** (-5.46)	-0.340*** (-6.27)
Educación/salud	0.342*** (6.60)	0.358*** (6.94)
Edad	-0.00345** (-2.72)	-0.00327** (-2.63)
Observaciones	5168	5359
Estadísticos t entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

[a] Categoría base: identidad y registro.

Factores determinantes de la satisfacción

Ecuaciones estimadas

$$\text{Prob}(satisfecho = 1|X) = \beta_0 + \beta_1 \ln(tiempo\ tramite)_i + \beta_1 Canal\ todo\ linea_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_\alpha Pais_i + \delta_k Canal\ todo\ linea_i * Tipo\ tramite_i + \gamma_k Canal\ todo\ linea_i * pais_i + \theta_k Tipo\ tramite_i * pais_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i$$

$$\text{Prob}(satisfecho = 1|X) = \beta_0 + \beta_1 \ln(tiempo\ tramite)_i + \beta_1 Canal\ parcialmente\ linea_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_\alpha Pais_i + \delta_1 Canal\ parcialmente\ linea_i * Tipo\ tramite_i + \gamma_1 Canal\ parcialmente\ linea_i * pais_i + \theta_1 Tipo\ tramite_i * pais_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i$$

Cuadro A3
Efectos marginales sobre la satisfacción promedio de un trámite (efectos estadísticamente significativos)

	Satisfacción (1)	**Satisfacción (2)**
Ln Tiempo total	-0.111*** (-22.45)	-0.111*** (-22.02)
Parcialmente en línea	0.0464 (1.90)	
Todo en línea		-0.07075 (1.61)
Impuestos	-0.165*** (-8.78)	-0.165*** (-8.57)
Educación	-0.140*** (-7.53)	-0.145*** (-7.60)
Nivel socioeconómico medio bajo	-0.0934* (-2.31)	-0.0952* (-2.36)
Nivel socioeconómico bajo	-0.132** (-3.15)	-0.136** (-3.24)
Observaciones	5344	5153
Estadísticos t entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

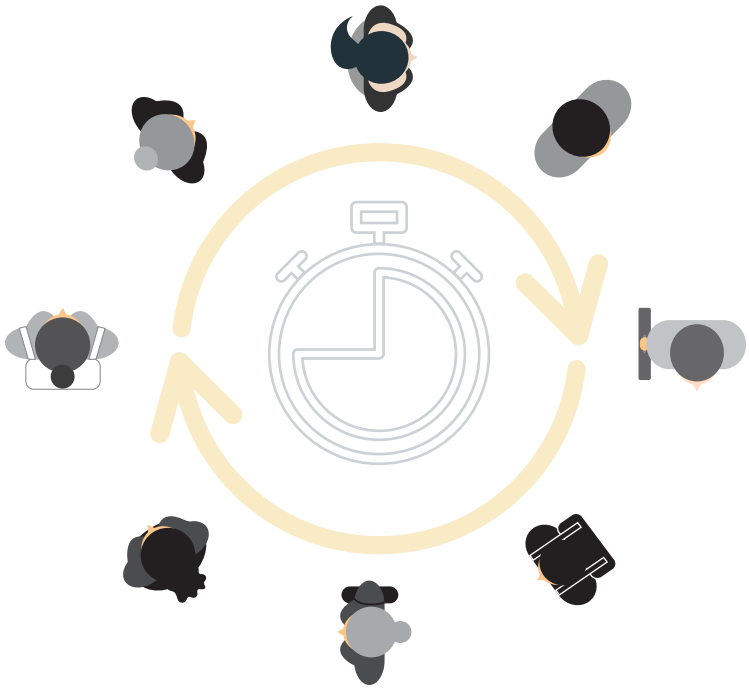
Factores determinantes del canal de atención

Ecuaciones estimadas

$$\text{Prob}(canal\ todo\ digital = 1|X) = \beta_0 + \beta_1 confia_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$\text{Prob}(canal\ digital\ parcial = 1|X) = \beta_0 + \beta_1 confia_i + \beta_2 Tipo\ tramite_i + \beta_k X_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Donde la variable *confía* toma el valor de 1 si la persona manifiesta que se puede confiar en los demás y 0 de lo contrario*; tipo de trámite* es una variable categórica que incluye los tipos de diligencias, y Xi hace referencia a un vector de variables socioeconómicas del individuo.



Cuadro A4
Estimación del modelo de elección del canal del trámite

VARIABLES	(1) Proceso todo en línea	(2) Proceso parcialmente en línea
Confía en los demás	0.0132 (0.00883)	0.0210* (0.0114)
Edad	-0.000576*** (0.000165)	-0.000749*** (0.000220)
Impuestos	0.0548*** (0.00962)	0.0512*** (0.0112)
Educación	-0.00116 (0.00550)	-0.00711 (0.00777)
Sexo (1=hombre)	-0.00216 (0.00524)	0.00230 (0.00691)
Nivel socioeconómico medio alto	0.0131 (0.0214)	0.0304 (0.0259)
Nivel socioeconómico medio	0.00782 (0.0174)	0.0201 (0.0208)
Nivel socioeconómico medio bajo	0.00376 (0.0176)	0.0224 (0.0211)
Nivel socioeconómico bajo	-0.000663 (0.0174)	0.00135 (0.0207)
Nivel educativo Básico incompleto	0.0124 (0.00799)	0.0228** (0.0101)
Nivel educativo Básico completo	0.00517 (0.00777)	0.0108 (0.00973)
Nivel educativo Secundario incompleto	0.00304 (0.00824)	0.0309*** (0.0109)
Nivel educativo Secundario completo	0.0125 (0.00839)	0.0280*** (0.0104)
Nivel educativo Superior incompleto	0.0326*** (0.0116)	0.0743*** (0.0151)
Nivel educativo Superior completo	0.0649*** (0.0123)	0.112*** (0.0151)
Constante	0.0260 (0.0192)	0.0326 (0.0233)
Observaciones	5,348	5,547
R cuadrado	0.029	0.033
Errores estándar robustos entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Título: Primero el café

Autor: Luis Guillermo López

País: México

REFERENCIAS

Agência para a Modernização Administrativa. Licenciamento Cero. Disponible en https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero

AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento). 2016a. Estudio de conocimientos, actitudes y prácticas de ciudadanía digital. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

----------. 2016b. Servicios públicos en áreas estratégicas: género. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6034/28/agesic/servicios-publicos-en-areas-estrategicas:-genero.html?idPadre=5342.

----------. 2017a. Estudio de conocimientos, actitudes y prácticas de ciudadanía digital. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

----------. 2017b. Los uruguayos, la sociedad de la información y el gobierno digital: trámites en línea. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (Documento mimeografiado.)

Aghion. P., Y. Algan, P. Cahuc y A. Shleifer. 2010. Regulation and Distrust. The Quarterly Journal of Economics, 125(3): 1015-1049.

Andersen, T. 2009. E-Government as an Anti-corruption Strategy. Information Economics and Policy 21(3): 201-210.

Anderson, E., C. Fornell y S. Mazvancheryl. 2004. Customer Satisfaction and Shareholder Value. Journal of Marketing, 68(4): 172-185.

Anderson, C. J. y Y. V. Tverdova. 2003. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. American Journal of Political Science, 47(1): 91-109.

Arabéhéty, J., C. Gutiérrez, F. Demichelis y L. Keller. 2017. El caso de Tigo Money y el Proyecto Última Milla en Paraguay: una estrategia colaborativa para la inclusión financiera. Washingon, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/8439.

Arruñada, B. 2007. Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business? Journal of Comparative Economics (35-4): 729-747.

----------. 2008. Will Doing Business Keep Damaging Business? (Documento mimeografiado.) Disponible en http://arrunada.org/files/research/ARRUNADA%20Reply%20JCE%202008.pdf.

Astok, H. 2017. Estonian e-Government Ecosystem: Analogue and Digital Elements. Ginebra: UIT. Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/AsiaPacific/Documents/Events/2017/Sep-SCEG2017/SESSION-1_Estonia_Mr_Hannes_Astok.pdf.

Awasthi, R. y N. Bayraktar. 2015. Can Tax Simplification Help Lower Tax Corruption? Eurasian Economic Review, 5(2): 297-330.

Banco Mundial. 2014. Global Financial Inclusion. Washington, D.C.: Banco Mundial. http://databank.worldbank.org.

----------. 2017. Identification for Development Global Dataset. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://data.worldbank.org/data-catalog/id4d-dataset.

Barros, A., T. Campero y P. Cabello. 2016. Estudio para una Gobernanza Digital en Chile. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en http://www.alejandrobarros.com/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-Digital-en-Chile.pdf.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017a. Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional (PE-L1222). Washington, D.C.: BID. Disponible en https://www.iadb.org/es/project/PE-L1222.

----------. 2017b. Implementación del Sistema Nacional de Identidad para el Crecimiento Económico (JA-L1072). Washington, D.C.: BID. Disponible en https://www.iadb.org/en/project/JA-L1072.

BID y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017. París: OCDE.

Bouckaert. G y S. Van de Walle. 2003. Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. International Journal of Public Administration, 26(8/9): 891-913.

Bhatia, D., S. C. Bhatnagar y J. Tominaga. 2009. How do manual and e-government services compare? Experiences from India. Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact, 67-82.

Bracken, M. 2017. Entrevista personal. Santo Domingo, República Dominicana, 1 de diciembre.

Brodkin, E. y M. Majmundar. 2010. Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, Journal of Public Administration Research and Theory, 20(4) 827-848 (octubre).

Bruhn, M. y D. McKenzie. 2013. Using Administrative Data to Evaluate Municipal Reforms : An Evaluation of the Impact of Minas Facil Expresso. Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6368. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21477.

Capuno et al. 2015. Effects of Price, Information, and Transactions Cost Interventions to Raise Voluntary Enrollment in a Social Health Insurance Scheme: A Randomized Experiment in the Philippines. Disponible en http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/hec.3291/abstract.

Centro de Investigaciones Sociológicas. 2017. Barómetro de febrero de 2017. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Disponible en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14329.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. White Book of e-Government Interoperability for Latin America and the Caribbean. LC/R.2143 (septiembre). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/White_Book_of_e-Government-.pdf.

Chang, E. C. e Y. Chu. 2006. Corruption and trust: Exceptionalism in Asian democracies? Journal of Politics, 68: 259-271.

Charosky, H., M. I. Vásquez, M. I. y N. Dassen. 2014. La queja como energía positiva: La experiencia del concurso "El peor trámite de mi vida" en Bolivia. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6729/ICS_TN_La_experiencia_del_concurso_%C2%BFEl_peor_tr%C3%A1mite_de_mi_vida%C2%BF_en_Bolivia.pdf?sequence=1.

CNID (Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo). 2017. Orientaciones estratégicas de cara al 2030 tras 10 años de trayectoria: Ciencias, Tecnologías e Innovación para un Nuevo Pacto de Desarrollo Sostenible e Inclusivo. Santiago de Chile: CNID. Disponible en http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/05/ORIGINAL-CNID_07-05-17_OK.pdf.

COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). 2016. Informe Anual de Desempeño COFEMER 2015-2016. Ciudad de México: COFEMER. Disponible en http://cofemer.gob.mx/docs-bin/ce/Informe anual_2016_VF.pdf.

Cohen, M. J., N. Lupu y E. Zechmeister. 2017. The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016-2017: A Comparative Study of Democracy and Governance. USAID y Vanderbilt University. Disponible en https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf.

Comisión Europea. 2017. Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU, 6 October 2017. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration.

Cox, S. P. y R. J. I. Eger. 2006. Procedural complexity of tax administration: The road fund case. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 18(3): 259-283.

Croman, K., C. Decker, I. Eyal, A. E. Gencer, A. Juels, A. Kosba, A. Miller, P. Saxena, E. Shi, E. G. Sirer y D. Song. 2016, February. On scaling decentralized blockchains. International Conference on Financial Cryptography and Data Security, pp. 106-125. Heidelberg: Springer Verlag GmbH.

De la Nuez, E., C. Tarín y R. Rivera. 2015. Innovaciones en la prestación de servicios públicos. Número 2: Los servicios en línea como derecho ciudadano: El caso de España. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/6765.

Datavoz. 2017. Estudio de medición de seguimiento de satisfacción de los usuarios con los servicios entregados por las instituciones públicas. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda de Chile.

Dawes, S. S., A. M. Cresswell y T. A. Pardo. 2009. From "need to know" to "need to share": Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector knowledge networks. Public Administration Review, 69(3): 392–402. Disponible en http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x

Deloitte. 2016. Picture Perfect: A Blueprint for Digital Identity. Nueva York: Deloitte. Disponible en https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/financialservices/deloitte-nl-fsi-blueprint-for-digital-identity.pdf.

Deloitte Access Economics. 2015. Digital Government Transformation. Nueva York: Deloitte. Disponible en https://www2.deloitte.com/insights/us/en/topics/digital-transformation/digital-transformation-in-government.html?id=gx:2el:3dc:dup1081:eng:fed:.

Departamento Administrativo de la Función Pública. 2017. Trámites y otros procedimientos administrativos en el estado colombiano. Bogotá: Gobierno de Colombia.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2017a. Programa Nacional de Servicio al Ciudadano. Bogotá: DNP. Disponible en https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano.aspx.

----------. 2017b. Approximation to the regulatory stock in Colombia: Big Data pilot. Bogotá: DNP (Documento mimeografiado.)

Dilmegani, C., B. Korkmaz y M. Lundqvist. 2014. Public-sector digitization : The trillion-dollar challenge. McKinsey Digital, 1-6. Disponible en https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/public-sector-digitization-the-trillion-dollar-challenge.

Djankov, S. 2009. The Regulation of Entry: A Survey. World Bank Research Observer, 24: 183-203. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/841441468314678756/pdf/767970JRN0WBRO00Box374387B00PUBLIC0.pdf.

Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. The regulation of entry. The Quarterly Journal of Economics, 117(1): 1-37.

Dyson, A. (n.d.). Shared services in the public sector: key legal issues.

Encuesta BID-GEALC. 2017. Encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)

Estévez, E. 2017. Modelos Organizacionales y de Gobernanza para la Simplificación y Digitalización de Trámites. (Documento mimeografiado.)

Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1Ec6Ml-jdM-vECa3ir7K-Te6qNBsO-3EN/view.

Farías. P. 2016. Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7971.

FEM (Foro Económico Mundial). 2017. The Global Competitiveness Report 2016-2017. Cologny, Suiza: FEM. Disponible en https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1.

Gallo, C., M. Giove, J. Millard, R. Kare y V. Thaarup. 2012. Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden. EU Publications. Disponible en https://doi.org/10.2759/42896.

Gascó, M. 2011. Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad? Revista del CLAD Reforma y Democracia, 49: 185-202.

General Services Administration. 2016. Expectations and challenges: informing the future of the Federal Front Door. Washington, D.C.: GSA. Disponible en https://labs.usa.gov/files/FFD_ResearchReport.pdf.

Giordano, P. 2017. Más allá de la recuperación: la competencia por los mercados en la era digital. Washington D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8642/Monitor-de-Comercio-e-Integracion-2017.PDF?sequence=1&isAllowed=y.

Gobierno de Chile. 2016. Agenda Digital 2020. Disponible en http://www.agendadigital.gob.cl/files/Agenda%20Digital%20Gobierno%20de%20Chile%20-%20Capitulo%203%20-%20Noviembre%202015.pdf.

Government Digital Service. 2012. Digital Efficiency Report. (6 de noviembre.) Londres: Government Digital Service. Disponible en https://www.gov.uk/government/publications/digital-efficiency-report/digital-efficiency-report.

----------. 2014. Government Digital Inclusion Strategy. (4 de diciembre.) Londres: Government Digital Service. Disponible en https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-inclusion-strategy/government-digital-inclusion-strategy.

Graglia, M. 2017. Tbilisi agreement heralds significant expansion of blockchain to manage property registries. Publicado el 16 de febrero de 2017 en New America. Disponible en https://www.newamerica.org/international-security/future-property-rights/blog/blockchain-for-property-rights-georgia/.

Greenway, A. 2017. Entrevista personal. Santo Domingo, República Dominicana, 30 de noviembre.

Grupo Banco Mundial. 2016. Digital Dividends. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0728-2.

Guerrero, A. 2011. Rebuilding Trust in Government via Service Delivery: The Case of Medellin, Colombia. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Gupta, S., H. R. Davoodi y E. Tiongson. 2000. Corruption and the provision of health care and education services (doc. Núm. 2000-2116). Washington, D.C.: FMI.

Herd, P. y D. Moynihan. 2010. Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights, The American Review of Public Administration 40(6) 654–670.

IDE Business School. De próxima publicación. Una historia de transformación: lecciones de la modernización del Registro Civil del Ecuador (2007-2016). Washington, D.C.: BID.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015: Principales Resultados. Ciudad de México: INEGI. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/

----------. 2016. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2016. Ciudad de México: INEGI. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/.

----------. 2016b. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas. Ciudad de México: INEGI. Disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/encrige/2016/.

Janssen, M., E. Estévez y T. Janowski. 2014. Interoperability in big, open, and linked data-organizational maturity, capabilities, and data portfolios. IEEE Computer, 47(10): 44-49. Disponible en http://doi.org/10.1109/MC.2014.290.

Jiménez, C. E., I. Criado y M. Gascó. 2011. Technological e-government interoperability. An analysis of Ibero American countries. IEEE Latin America Transactions, 9(7): 1112-1117.

Kaufman. H. 1977. Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses. Washington, D.C.: Brookings.

Keefer, P., C. Scartascini, y R. Vlaicu. 2017. Encuesta Representativa de Honduras, Perú, Colombia, México, Chile, Panamá y Uruguay. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)

Kernaghan, K. 2012. Transforming Local Public Services Using Technology and Digital Tools and Approaches. Ontario: Universidad de Brock.

Kim, Chon-Kyun. 2014. Anti-corruption initiatives and e-government: a cross-national study. Public Organization Review, 14(3): 385-396.

Kolekofski Jr., K. E. y A. R. Heminger. 2003. Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. Information & Management, 40: 521-532.

La Porta, R., F. López-de-Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny. 1997. Trust in Large Organisations. The American Economic Review, Papers and Proceedings, CXXXVII (2): 333-8.

Latinobarómetro. 2017. Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.

Levi-Faur, David & Jordana, Jacint. (2004). The Rise of the Regulatory State in Latin America: A Study of the Diffusion of Regulatory Reforms Across Countries and Sectors. Prepared for presentation at the 2nd ECPR General Conference, Marburg, Germany, 18-21 September 2003.

Local Government Association. 2014. Transforming Local Public Services. Londres: Local Government Association. Disponible en https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/transforming-public-servi-80e.pdf

Medeiros, G., E. Marconi y G. Mendoza. 2016. Medición de Cargas Administrativas en Bolivia: Reporte Final de Resultados. (Documento mimeografiado.)

Ministerio de Modernización de Argentina. s/f. Alfabetización digital. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Modernización de Argentina. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/internet/alfabetizaciondigital.

Ministry of Economic Affairs and Communications. 2014. Digital Agenda 2020 for Estonia. Tallin: Ministry of Economic Affairs and Communications.

MinTIC (Ministerio de Tecnología de la Información y de la Comunicación de Colombia). 2014. Informe de resultados: medición de variables de impacto de la estrategia de gobierno en línea: ciudadanos, empresas y entidades. Bogotá: MinTIC. (Documento mimeografiado.)

Morris, S. D. y J. L. Klesner. 2010. Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. Comparative Political Studies, 43(10): 1258-1285.

Murraín, H. 2015. La légalité et la représentation de l'autre. L'influence des normes sociales dans le respect des lois. Droit et société, 3 : 653-664. Disponible en https://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=DRS_091_0653.

Newhouse, I. S. 2004. Mystery shopping made simple. Nueva York: McGraw Hill.

Nielsen, J. 2011. How Long Do Users Stay on Web Pages? Nielsen Norman Group, 12 de septiembre. Disponible en https://www.nngroup.com/articles/how-long-do-users-stay-on-web-pages/.

Novta, N. y J. Wong. 2017. Women at Work in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: FMI. Disponible en https://www.imf.org/external/np/blog/dialogo/091516.pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2003. The e-government imperative. París: OCDE.

----------. 2010. Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010. París: OCDE. Disponible http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en.

----------. 2014a. Innovating the Public Sector: From Ideas to Impact. Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation Background Paper (november), 1-40.

----------. 2014b. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. París: OCDE.

----------. 2015. PISA in focus: Who are the best online readers? París: OCDE. Disponible en https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n55-(eng)-final.pdf.

----------. 2016. Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework. París: OCDE. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en.

----------. 2017a. Government at a Glance 2017. París: OCDE. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

----------. 2017b. Education at a Glance 2017: OECD Indicators. París: OCDE.

Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en.

----------. s/f. Zero Licencing Initiative. París: OCDE. Disponible en https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/zerolicensinginitiative.htm#tab_description

OCDE y BID. 2016. Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/internet/broadband/lac-digital-toolkit/Home/LAC-Broadband-Toolkit-ESP-Excerpt.pdf.

O'Donnell, M. 2017. IV Cátedra Basileira-Mexicana: Los Clivajes y la Confianza: Diferencias Civilizatorias. (Documento mimeografiado.)

OEA (Organización de los Estados Americanos) y BID. 2016. Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Washington, D.C.: OEA y BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7449.

Pareja, A., M. Pedak, C. Gómez y A. Barros. 2017. La gestión de la identidad y su impacto en la economía digital. Documento para discusión Núm. IDB-DP-529. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8474/Gestion-de-la-identidad-y-su-impacto-en-la-economia-digital.PDF?sequence=3.

Pareja, A., C. Fernández, B. Blanco, K. Theobald y A. Martínez. 2016. Simplificando Vidas: Calidad y Satisfacción con los Servicios Públicos. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7975?locale-attribute=es&.

Pascual, A., K. Marchini y S. Miller. 2017. Identity Fraud : Securing the Connected Life. Pleasanton, CA: Javelin. Disponible en https://www.javelinstrategy.com/coverage-area/2017-identity-fraud.

Pau, C., A. Sawyer y A. Maples. 2007. Complexity of New Zealand's tax laws: An empirical study. Australian Tax Forum, 22(1): 59 – 92.

Pérez, A. C., G. Mendoza Fierros, M. Corina y F.A. Pineda Garduño. 2012. Implementación del Modelo de Costeo Estándar: Lecciones y Experiencias de México. Ciudad de México: Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México. Disponible en http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/01.11.2012/mexico_modelo_de_costeo_estandar.pdf.

Pérez Zúñiga, R., O. Camacho Castillo, E. Mena Hernández y G. Arroyo Cervantes. 2015. Análisis general del gobierno electrónico en México. PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad, 5(9). Disponible en http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376.

Pigou, A. 1938. The Economics of Welfare (4ta. edición). Londres: Macmillan.

Presidencia de la República de México. 2014. Encuesta de Métricas de Gobierno Electrónico, información de SAT, IMSS y SFP, respecto al total de veces que se ejecutaron cada uno de los trámites y servicios de la Institución durante 2014, por cada uno de los canales de atención (Presencial, Web y Telefónica). Ciudad de México: Presidencia de la República de México. (Documento mimeografiado.)

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 2016. Agenda Uruguay Digital 2020: Transformación con equidad. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6122/1/agenda-uruguay-digital---enero-final.pdf.

Programa de Mejoramiento de la Gestión. 2017. Metodología de Priorización de Trámites a Digitalizar. Santiago de Chile: Observatorio Digital. Disponible en http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/metodologia_de_priorizacion_de_tramites_2017.zip.

Programa Nacional de Servicio al Ciudadano. 2015. Informe de Resultados: Percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios ofrecidos por la administración pública nacional. Bogotá: DNP.

Radoslav, J. y M. Jankalová. 2011. Mystery Shoppng: the Tool of Employee Communication Skills Evaluation. Business: Theory and Practice (marzo), 12: 25-29. Disponible en http://btp.press.vgtu.lt/article/14275/.

Richardson, G. 2006. Determinants of tax evasion: A cross-country investigation. Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 15(2): 150-169.

Rikk, R., S. Roosna, K. Nyman-Metcalf, A. Ott, M. Pedak, K. Reinsalu y A. Vahtra-Hellat. 2017. e-Estonia - e-Governance in Practice.

Rodrigo, D. y J. L. Dos Santos. 2017. Medición de Costos Administrativos de Trámites Ciudadanos y Empresariales en Paraguay. (Documento mimeografiado.)

Saad, N, 2014. Tax Knowledge, Tax Complexity and Tax Compliance: Taxpayers' View. Procedia: Social and Behavioral Sciences, Vol. 109: 1069-1075. Disponible en ttps://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.590.

Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá. s/f. Página de oferta de cursos de formación TIC para mujeres. Bogotá: Secretaría Distrital de la Mujer. Disponible en http://cursosmujerestic.sdmujer.gov.co.

Seliger, B. 2010. e-Government in a federal state: The case of the introduction of e-government in Germany in the early 2000s. En: H. Rahman (Ed.), Handbook of Research on E-Government Readiness for Information and Service Exchange: Utilizing Progressive Information Communication Technologies, pp. 381–394. IGI Global.

Shleifer, A. y R. W. Vishny. 1993. Corruption. The Quarterly Journal of Economics, 108(3): 599-617.

Sims, H. 2001. Public Confidence in Government and Government Service Delivery. Ottawa, ON: Canadian Centre for Management Development.

Stampini, M. y L. Tornarolli. 2012. The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did they Go Too Far? Policy Brief Núm. IDB-PB-185. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/1448.

Unidad de Gobierno Digital. 2017. Reunión TIC BID ChileAtiende. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.

Universidad de Santiago de Chile. 2015. Presentación Resultados: Estudio Cuali-Cuantitativo de Experiencia Usuaria Digital en Servicio ChileAtiende IPS. (Documento mimeografiado.)

Roseth, V., A. Valerio y M. Gutiérrez. 2016. Education, Skills, and Labor Market Outcomes: Results from Large-Scale Adult Skills Surveys in Urban Areas in 12 Countries. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://hdl.handle.net/10986/24276.

Sacks, A. y M. Larizza. 2012. Why quality matters: rebuilding trustworthy local government in post-conflict Sierra Leone. Disponible en https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2012&paper_id=718.

Seligson. M. 2002. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. The Journal of Politics, Vol. 64, Núm. 2 (mayo): 408-433.

Sikkut, S. 2017. Entrevista por correo electrónico realizada el 19 de octubre de 2017.

Summer, L. 2009. Increasing participation in benefit programs for low-income seniors. Nueva York: Commonwealth Fund. Disponible en http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.486.7178&rep=rep1&type=pdf.

Transparencia Internacional. 2017. Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de Corrupción. Berlín: Transparencia Internacional. Disponible en https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe.

UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2003. UN Global e-G overnment Survey 2003. Nueva York: UNDESA.

----------. 2004. UN Global e-Government Readiness Report 2004. Nueva York: UNDESA.

----------. 2005. UN Global e-Government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion. Nueva York: UNDESA.

----------. 2008. UN EGOV Survey 2008 - From e-Government to Connected Governance. Nueva York: UNDESA. Disponible en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2016. A global measure of digital and ICT literacy skills. Nueva York: UNESCO. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002455/245577E.pdf.

Valenzuela, A. B. 2015. Hacia un Gobierno Online: El modelo chileno.

Van Ryzin. G. 2007. Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. Public Performance & Management Review, pp. 521-535

Weber, M. y A. M. Henderson. 2012. The Theory of Social and Economic Organization. Disponible en https://www.amazon.es/Theory-Social-Economic-Organization/dp/1614272573.

Yang, K., and M. Holzer. 2006. The performance—Trust link: Implications for performance measurement. Public Administration Review, 66(1): 114–126.

Zaviezo, L., P. González, M. Waissbluth, C. Castro, C. Pliscoff, R. Salas, J. Juretic, J. Ramos, S. Conde, F. Vidal y N. Mitelman. 2016. Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del Sector Público. Santiago de Chile: BID-Dirección de Presupuesto-Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile, Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible en https://www.dropbox.com/s/t4nhfjyokruaknw/5_2016 JUL - Informe Final Estudio Incentivos Institucionales del Sector Publico.pdf?dl=0.