

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

1. Líneas de Evaluación

1.1 Eje técnico

1.2 Eje territorial

1.3 Eje segmento empresarial

1.4 Eje modelo de simplificación

1.4.1 Ventanilla Única.

- Ventanilla Única Institucional

- Ventanilla Única Interinstitucional

1.4.2 Centro Multiservicio

1.4.3 Virtualización

1.4.4 Externalización

2. Hallazgos y lecciones aprendidas en los proyectos BID de simplificación de trámites en la región

2.1 EL POSTULADO: CREACION ES NACIMIENTO DE EMPRESAS... LA APERTURA VIENE DESPUÉS.

LA LECCIÓN APRENDIDA: El BID debe construir un concepto técnico único sobre lo que es creación de empresas.

2.2 EL POSTULADO. PROYECTOS CON VISION NACIONAL.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos que abordan desde la perspectiva eminentemente local, obtienen resultados discretos frente a simplificación.

2.3 EL POSTULADO: UNICO CANAL DE ENTRADA.

LA LECCION APRENDIDA: La coexistencia de viejo sistema de trámites vs. nuevo sistema de trámites rompe el modelo de simplificación.

2.4 EL POSTULADO: SOLUCIONES DE

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los

SIMPLIFICACION PARA TODOS.

proyectos de simplificación que concentran el beneficio en una parte de la población-objetivo, pierden efectividad y subutilizan la capacidad instalada.

2.5 EL POSTULADO: EL BID ES GENERADOR DE DOCTRINA EN SIMPLIFICACION.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos de Simplificación tendrán que apuntar a un "deber ser" conceptualmente definido por el Organismo Financiador.

2.6 EL POSTULADO: NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO DE SIMPLIFICACIÓN.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Resulta imposible la comparabilidad de proyectos y resultados, si como punto de partida están diferentes alcances y unidades de medida.

2.7 EL POSTULADO: UN NUEVO PARADIGMA DE REGULACIÓN.

LA LECCION APRENDIDA: Es necesario reevaluar las bases de los modelos de regulación y control que la administración pública aplica al sector empresarial.

2.8 EL POSTULADO: PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN MINIMALISTAS.

LA LECCION APRENDIDA: ¡Los proyectos no pueden constituirse en legitimadores de requisitos y documentos absurdos!

2.9 EL POSTULADO: MINIMO COSTO, MAXIMA FACILITACION DE INGRESO.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Sin efectos deseados en reducción de costos, los objetivos de formalidad de los proyectos de simplificación de creación de empresa pierden contundencia.

2.10 EL POSTULADO: LA BUENA FE DEL EMPRESARIO DEBE PRIMAR

LA LECCIÓN APRENDIDA: Mientras los modelos de simplificación trabajen bajo principios de culpa del empresario, no es posible consolidar los procesos de simplificación.

2.11 EL POSTULADO: UN TRÁMITE ES UN TRÁMITE, UN TRIBUTO ES UN TRIBUTO.

LA LECCION APRENDIDA: Es necesario desligar el componente tributario del proceso de creación de empresas.

2.12 EL POSTULADO: PROYECTOS COMPROMETIDOS CON LA CAUSA DE

LA LECCION APRENDIDA: Los Programas de Simplificación están

SIMPLIFICACION.	constituyéndose en plataforma para institucionalizar "anormalidades".
2.13 EL POSTULADO: UNIDADES EJECUTORAS DELIBERANTES.	LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Equipos de Proyecto deben tener claridad de la posición técnica a asumir como responsables de la estrategia de simplificación.
2.14 EL POSTULADO: MANTENER EL FOCO.	LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos deben asegurar una formulación técnica clara, de modo que se defina el ámbito de simplificación que se pretende abordar.
2.15 EL POSTULADO: PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN COMO TEMAS DE AGENDA DE GOBIERNO.	LA LECCIÓN APRENDIDA: Si se quiere lograr sostenibilidad y legitimidad de Proyectos locales, debe asegurarse la inclusión del tema en la agenda del organismo público nacional competente en la política de trámites.
2.16 EL POSTULADO: LOS TEMAS TRIBUTARIOS NACIONALES SON PRIORIDAD DE LA AGENDA DE SIMPLIFICACION.	LA LECCIÓN APRENDIDA: Los temas de registro tributario nacional deben estar incorporados desde el inicio de Proyecto y con visión nacional.
2.17 EL POSTULADO: ELIMINACION DEL EXPEDIENTES POR SUSTRACCION DE MATERIA.	LA LECCION APRENDIDA: Mientras se preserve el expediente físico en los modelos de simplificación, los resultados finales son discretos.
2.18 EL POSTULADO: LA COOPERACIÓN SIEMBRA LA SEMILLA, EL EJECUTOR LA COSECHA.	LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos deben asegurar que la semilla de ventanilla única de creación de empresa dejada con la cooperación, posteriormente sea ampliada a otras áreas temáticas de trámites.
2.19 EL POSTULADO: UN GESTOR DE VENTANILLA ÚNICA ÓPTIMO.	LA LECCIÓN APRENDIDA: No debe existir un preconceito sobre quien es el responsable de albergar y operar la Ventanilla Única.
2.20 EL POSTULADO: RETOS DEL	LA LECCIÓN APRENDIDA: Los

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

**PROYECTO CLAROS AL INICIO DE LA
EJECUCIÓN.**

**Proyectos deben firmarse con una
sana manifestación de indicadores
mínimos que deben alcanzar las
Unidades Ejecutoras en función de
variables de simplificación.**

LISTA DE CUADROS

Cuadro No 1	Propuesta final de alcance de creación de empresa
Cuadro No 2	Alcances finales Programas de Simplificación en países-objetivo
Cuadro No 3	Modelos de Proyecto según nivel territorial
Cuadro No 4	Modelos de Proyecto según enfoque empresarial
Cuadro No 5	Modelos de simplificación
Cuadro No 6	Cumplimiento Criterios Ventanilla Única vs. Proyectos de la Región

| INTRODUCCIÓN

En febrero de 2007 inició oficialmente la ejecución de la Consultoría *Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes* contratada por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo BID, como una iniciativa para el fortalecimiento del cluster de proyectos de simplificación auspiciados por fuentes de asistencia técnica no reembolsable.

El objetivo de la Consultoría es *diseñar un sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento para proyectos de mejora del entorno de negocios, y particularmente, los de simplificación de trámites de empresas*. Para ello, los productos específicos que se prevén son *i) identificar las mejores prácticas de los proyectos FOMIN de simplificación de trámites en ejecución ii) desarrollar un sistema de seguimiento que pueda ser aplicado a otros proyectos de simplificación de trámites y que permita medir la línea de base de los proyectos iii) proveer la conceptualización técnica, definición de procesos, de información de indicadores, que permita evaluar estos proyectos y elementos de diseño de nuevos proyectos y medir sus resultados*.

A continuación se presenta el tercero de cuatro documentos-producto de la Consultoría, resultado de los análisis de informes y visitas técnicas a los Proyectos FOMIN de Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela y la revisión documental complementaria de los restantes proyectos de simplificación auspiciados por el BID en la región. Los cuatro documentos en mención -resultado parcial de la Consultoría- tienen una estrecha correlación entre sí en función del producto central del presente estudio, que será la construcción de *un sistema de monitoreo aplicable a programas de simplificación de trámites empresariales*.

El presente reporte busca presentar los resultados del análisis transversal de los diferentes proyectos de la región patrocinados por el BID, algunos de los cuales se encuentran culminados y otros en proceso de implementación o cierre. Se espera que este conocimiento práctico sobre el comportamiento real de los proyectos vs. formulaciones originales, a manera indicativa sugieran un camino a seguir para el mejoramiento continuo de las futuras operaciones, a partir de la capitalización de los aciertos y la reducción de probabilidades de ocurrencia de los problemas reportados al interior de los proyectos que fueron objeto de estudio.

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Alcances, prácticas exitosas, lecciones aprendidas y recomendaciones prácticas para futuras operaciones.

Una de las tareas encomendadas al presente estudio, es el reconocimiento y visita directa a tres de los proyectos de la región financiados por el BID y la revisión documental del status de los diferentes procesos en marcha. Para presentar los resultados, hallazgos y recomendaciones, se propone la siguiente estructura: Primero se presentan unas líneas de evaluación transversales a los países analizados, otorgando una calificación a cada país sobre su desempeño en cada una de ellas; luego se presenta la relatoría de lecciones aprendidas, identificando dentro de cada una de ellas el país que tiene una práctica exitosa o una actuación consistente y los países que han incurrido en prácticas contrarias a los planteamientos de simplificación.

1. Líneas de Evaluación

Para efectos prácticos, se tomarán cuatro ejes temáticos de evaluación de alcance de los Proyectos i) eje *técnico* ii) eje *territorial* iii) eje *segmento empresarial* y iv) eje *modelo de simplificación*. Todas las reflexiones, consideraciones, hallazgos y recomendaciones se realizan asumiendo que los argumentos expuestos en los dos documentos-producto iniciales, referenciados en la introducción, se asumen de modo integral, por lo que se advierte que es muy importante y útil la revisión de todos ellos para entender las conclusiones y calificaciones que otorga el presente documento.

Cada línea será analizada de modo general, en función de tres tópicos i) Deber ser, de acuerdo a enfoque técnico del estudio ii) evidencia, según trabajo de campo o revisión documental y iii) evaluación, que será una tabla valorativa en una escala de 1 a 10, siendo 10 el mejor puntaje para calificar cada país según el contraste entre lo primero, *deber ser* vs. *evidencia*. Lo anterior previa la identificación del estado del país respecto al tema de evaluación, con el uso de las siguientes convenciones:

- ✓ Cumple el criterio
- × No cumple el criterio
- ? Parcialmente o incierto
- ⊖ No aplica

1.1 Eje técnico

Los alcances de las iniciativas de simplificación han tenido desafortunadamente una especie de *confusión conceptual*, generando toda suerte de enfoques en orientación de esfuerzos y recursos concedidos por la cooperación del BID. Para superar este *impasse* técnico, el presente estudio propone un alcance estándar para lograr un entendimiento común de lo que es **Creación de Empresa**, propuesta que puede observarse en el documento "*Consideraciones básicas para la construcción de un alcance común en iniciativas orientadas a la simplificación de trámites empresariales*"

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

Los proyectos de simplificación de la región evaluados, pese a que en su formulación apuntan en principio a un alcance común de creación y constitución de empresas, en la práctica han incurrido en dos situaciones i) han incorporado alcances y énfasis en sus documentos técnicos, bien mayores o bien menores, al alcance estándar planteado por esta Consultoría en el documento No 2 y ii) han desviado su atención hacia temas de apertura u operación de empresas, en desmedro de la tarea básica de creación.

Para demostrarlo, en el siguiente cuadro se esbozan los trámites-objetivo en los cuatro países analizados:

Cuadro No 1
Alcances finales Programas de Simplificación en países-objetivo

Colombia	Costa Rica	Nicaragua	Venezuela (*)
Abrir cuenta y depositar capital social	Solicitud de certificado de uso de suelo	Autenticación de formas del documento del país de origen (para inversión extranjera)	Visado de documento constitutivo-estatutario
Consulta de nombre personas naturales	Suscripción de la póliza por riesgos de trabajo	Inscripción de sociedad	Visado de balance de apertura
Consulta de nombre personas jurídicas	Inscripción como patrono o como trabajador independiente	Inscripción de poderes	Reserva de nombre
Suscripción de minuta	Obtención del permiso de funcionamiento	Registro como comerciante en el registro mercantil y sellado de libros de comercio	Inscripción en SUNACOOP
Protocolización de escrituras públicas	Obtención de la patente de licencia comercial	Registro Único de Contribuyentes , sellado de libros de contabilidad en DGI	Registro de Cooperativas
Pago de impuesto de registro	Inscripción al sistema de tributación	Solvencia municipal y matrícula municipal	Legalización de libros en registro civil
Registro mercantil de la sociedad			Registro Unidad Mercantil
Matrícula mercantil del establecimiento de comercio			Legalización de libros en Registro Mercantil
Registro de libros de comercio			Publicación de documentos
Registro Único de Proponentes			Preformalización de cuenta bancaria
Obtención de certificado de constitución de la empresa			Inscripción RIF-NIT
Consulta de uso de suelo			Inscripción RIM
Consulta de marca			Otorgamiento de licencia de industria y comercio
Notificación de apertura de establecimiento a autoridad de planeación			Inscripción en el seguro social obligatorio
Inscripción en el registro tributario municipal			Inscripción en el paro forzoso
Inscripción en el RUT			Inscripción en Inspectoría de Trabajo
Asignación del NIT			Inscripción en INCE
			Inscripción en RNC
			Conformidad de uso de bomberos
			Conformidad de uso de OMPU

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

Fuente: Documentos de Proyecto y estudios técnicos de países-objetivo

(*) Corresponde a los trámites de creación de empresa incluidos por el estudio técnico finalmente aprobados por la Unidad Ejecutora. Esta información se actualizó con base en información remitida por el Proyecto.

Deber ser: Los proyectos de simplificación independientemente del país o región de origen, deben trabajar en un alcance común de creación de empresas.

Evidencia: Cada país ha generado un alcance y entendimiento diferente sobre el componente creación de empresas y sobre esa base, ha avanzado en el desarrollo del modelo de simplificación.

Evaluación: De acuerdo a la propuesta conceptual de creación de empresas acogida para el presente estudio y la correspondencia de los proyectos de la región evaluados con ésta, el desempeño es el siguiente:

FACTORES	Colombia	Costa Rica	Nicaragua	Venezuela
CALIFICACION	9	6	6	7
Cubre el 100% de los trámites de creación de empresa	✓	✓	?	✓
Incluye trámites adicionales a creación de empresa	✓	x	x	✓

1.2 Eje territorial

La revisión de proyectos de simplificación en la región, incluso por fuentes de cooperación distinta al BID, indica que existen como mínimo cuatro niveles de caracterización de proyectos según su naturaleza territorial:

- Alcance nacional con aplicación en una ciudad.
- Alcance nacional con aplicación en varias ciudades.
- Alcance regional/provincial con aplicación local.
- Alcance local con posibilidad de aplicación nacional.
- Alcance exclusivamente local.

Los proyectos de la región se comportan de la siguiente manera frente a esta línea de análisis¹:

Cuadro No 2
Modelos de Proyecto según nivel territorial

TIPO	DESCRIPCION	PAÍSES
A	Proyecto nacional con aplicación en una ciudad	Proyecto Nicaragua aplicado a Managua Proyecto Costa Rica aplicado a San José
B	Proyecto nacional con aplicación en varias ciudades	Proyecto Colombia aplicado a seis ciudades
C	Proyecto regional/provincial con alcance local	Proyecto Mendoza - Argentina
D	Proyecto local con alcance nacional	Proyecto Maracaibo-Venezuela Proyecto Cuenca-Ecuador Proyecto Otavalo-Ecuador Proyecto Morón-Argentina
E	Proyecto exclusivamente local	No existen proyectos BID

¹ Según objetivos originales del diseño de Proyecto, no sobre la ejecución real.

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

		concebidos exclusivamente para el nivel local.
--	--	--

Fuente: Construcción de la Consultoría con base en fuentes documentales del diseño original de los Proyectos

La tendencia general de la política de cooperación del BID en materia de simplificación, muestra claramente el enfoque hacia las alternativas que, independientemente del nivel territorial del Organismo Ejecutor, enlaza los tres niveles territoriales, bajo el entendido que de poco sirve lograr mejoras en algunos de los eslabones de trámites de un proceso, si los eslabones restantes no tienen desempeños semejantes, afectando la cadena general y generando efectos negativos.

Si bien se reconoce que cualquiera de los niveles territoriales puede ser generador de la idea y ejecutor del proyecto, lo importante a tener en cuenta es la necesidad de enlazar la propuesta de simplificación de manera transversal a lo largo de las tres instancias territoriales, de modo que la solución que resulte al final de la implementación, ofrezca un resultado visible e integral al empresario.

Vale la pena resaltar que los proyectos BID a diferencia de otras iniciativas de simplificación de la región financiadas por fuentes de cooperación alternas, reconoce en el involucramiento del nivel nacional el éxito de la reforma. Eso explica que no se reporte iniciativa alguna que enfoque un proyecto en el ámbito eminentemente municipal. Proyectos culminados o en marcha en Centro y Suramérica por fuentes distintas, han optado por el camino del nivel estrictamente municipal. Si bien logran hacer eficiente el nivel municipal y la tarea es meritoria, el empresario seguirá encontrando una barrera sobre los niveles intermedios y nacionales de la administración pública.

Deber ser: Los proyectos de simplificación deben enlazar los niveles nacional, regional/provincial y local en torno a la estrategia. En definitiva, esto es lo técnicamente recomendable en la medida que genera soluciones consistentes e integrales de simplificación.

Evidencia: Los Proyectos BID, aún cuando en la mayoría de los casos en el diseño previeron el enlace de los tres niveles territoriales, en la práctica han tenido desempeños parciales en la implementación, encontrando barreras en los dos extremos del proceso: Nivel nacional o bien, nivel municipal. La acción correctiva en este sentido debe orientarse al seguimiento permanente de los proyectos y el mantenimiento de la presión sobre resultados integrales a partir de indicadores que evidencien avances consistentes en los tres niveles, según su nivel de involucramiento.

Evaluación: Tomando como referencia el desempeño de los Proyectos en la fase ejecución vs. formulación, el siguiente es el resultado de los Proyectos de Simplificación.

FACTORES	Colombia	Costa Rica	Nicaragua	Venezuela
CALIFICACION	10	7	8	7
Integra nivel nacional	✓	✓	✓	?
Integra nivel regional	✓	⊗	⊗	✓

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

Integra nivel local	✓	?	✓	✓
---------------------	---	---	---	---

1.3 Eje segmento empresarial

Si bien el FOMIN se dedica a apoyar el desarrollo de la pequeña y micro empresa en la región de América Latina y el Caribe, el énfasis de los proyectos BID de simplificación financiados por fuente FOMIN tiene una orientación directa al sector empresarial en general, no importando su tamaño. Sin embargo, los principales beneficiarios de estos proyectos terminan siendo las PyMEs porque son justamente quienes encuentran la barrera más fuerte en la burocracia del proceso, por su limitación -ante carencia de medios- para dedicar personal a la realización de los trámites respectivos.

La actividad empresarial se puede categorizar en términos generales como la actividad ejercida por una empresa constituida a través de una figura jurídica o en otro caso, a través de personas físicas, (personas naturales) que ejercen actividades consideradas comerciales o mercantiles.²

Para delimitar claramente entonces lo que entenderemos por una empresa o actividad empresarial, diremos que un proyecto de simplificación debe apuntar a tres segmentos de empresarios:

- Sociedades y empresas unipersonales
- Personas físicas que ejercen actividades consideradas comerciales
- Establecimientos de comercio

Una estrategia de simplificación debe construir una solución que esté en capacidad de beneficiar a los tres segmentos de empresarios. En efecto, es tan importante simplificar el proceso de creación de empresa en el segmento de grandes empresas sociedades, donde normalmente se concentran las empresas de grandes capitales o inversionistas extranjeros, como beneficiar a quienes ejercen actividades comerciales de menor escala, normalmente microempresas que inician su actividad productiva a través de formas sencillas de organización comercial.

Lo anterior recobra aún mucho más valor cuando las estrategias están apuntando claramente a objetivos de formalización. La informalidad hace presencia justamente en los niveles incipientes o primarios de las organizaciones de empresa, cuando el nivel de certeza del éxito del negocio o los costos de transacción le disuaden de dar el paso hacia el registro de su empresa. Adicionalmente, por regla general en los países visitados, el peso específico de registros de empresa de pymes es claramente dominante en número (Se estima que entre un 80% y 90% de los registros corresponden a la modalidad no societaria).

² Las actividades ejercidas por las denominadas profesiones liberales no pueden considerarse actividades empresariales en estricto sentido, por lo tanto no se consideran alcance de los programas de simplificación.

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

Sin embargo, tampoco es sano descuidar la facilitación del proceso para figuras de sociedades, porque si bien es en número menos representativo, en volumen de capitales y capacidad de generación de empleo son altamente significativas. Estas empresas actúan sobre decisiones basadas en principios mínimos de economía donde ubicarán el capital en lugares que aseguren menores costos de transacción y operación. En esa medida, los proyectos de simplificación se constituyen en iniciativas clave para hacer atractiva un municipio o región determinada al establecimiento de nuevos negocios.

Revisemos entonces a la luz de lo anterior, el enfoque de los proyectos de simplificación BID de la región en función de ello.

Cuadro No 3
Modelos de Proyecto según enfoque empresarial

BENEFICIOS DEL MODELO DE SIMPLIFICACIÓN	COLOMBIA	COSTA RICA	NICARAGUA	VENEZUELA
Personas Jurídicas (Sociedades y empresas unipersonales)	✓	✓	?	✓
Personas físicas/Personas naturales	✓	✓	x	✓
Establecimientos de comercio/Rubros comerciales	✓	✓	x	✓
Cooperativas/Sector solidario (*)	x	x	x	✓

Fuente: Documentos de Proyecto

(*) Es una variación del caso Venezuela, dado que la política del país apunta al fortalecimiento de las cooperativas como operadoras de actividades comerciales y empresariales.

Deber ser: Los proyectos de simplificación deben asegurar una cobertura del modelo al 100% de las actividades empresariales, consideradas como sociedades, personas físicas/naturales que ejercen actividades comerciales y establecimientos/rubros comerciales.

Evidencia: Existen proyectos de simplificación que concentran la estrategia en figuras societarias de empresa o se especializan en segmentos tales como inversionistas extranjeros, impidiendo que el sector mipyme y actividades comerciales típicas, se beneficien del modelo.

Evaluación: La revisión de este componente en los países arroja como resultado la siguiente calificación:

FACTORES	Colombia	Costa Rica (*)	Nicaragua	Venezuela
CALIFICACION	10	10	4	10
Beneficia al 100% de la actividad	✓	✓	?	✓

³ Si bien el diseño inicial aprobado por el Comité de Donantes del FOMIN se enfatizó el hecho de que los recursos se dirigieran a los trámites para creación de PyMEs.

empresarial				
-------------	--	--	--	--

(*) La validez de la sociedad de hecho lleva a que no esté incorporado el componente de protocolización del documento societario.

1.4 Eje modelo de simplificación

Los proyectos parecen tener también diversos enfoques en cuanto al modelo de simplificación. En términos generales, todos utilizan de modo indistinto la acepción "Ventanilla Única" dentro de la formulación, cuando no siempre lo son en sentido técnico de la palabra. Cada modelo depende en realidad de la naturaleza del grupo de trámites-objetivo, pues no todos los trámites son susceptibles de incorporar a un modelo de esta naturaleza.

A efectos de aclarar este importante punto que condiciona tanto el enfoque técnico del proyecto como la asignación misma de recursos e incluso, los plazos de ejecución a estimar, se presenta a manera de intento de conceptualización, un enfoque básico⁴ sobre modelos de simplificación a acoger dentro de una estrategia.

Empecemos por decir que el éxito en la definición de una estrategia de simplificación reside en la capacidad para establecer un modelo de intervención acorde a la especificidad y realidad de cada proyecto, pues no sería recomendable tener preconceptos sobre la materia ni crear una "camisa de fuerza" que sesgue el análisis o las propuestas de modificación, reforma o simplificación en cada caso.

Veamos cuáles son las posibles figuras a considerar:

- a. Modelo Ventanilla Única
- b. Modelo Centro Multiservicio
- c. Modelo Virtualización
- d. Modelo Externalización

A continuación, se explica en detalle cada uno de estos modelos.

1.4.1 Ventanilla Única. Este modelo busca la concentración del "*Front Office*"⁵ de los trámites en una sola instancia, capaz de constituirse en la gestora de la recepción de la solicitud ante las demás entidades competentes. Una estrategia de Ventanilla Única puede tener dos variantes:

- **Ventanilla Única Institucional**, para este primer caso, una entidad decide concentrar sus múltiples espacios de atención al público o diferentes trámites, en un único espacio físico de atención. No existen mayores niveles de complejidad, por cuanto la Ventanilla Única de la entidad recepciona solicitudes que ella misma resuelve y por ende, está en capacidad de responder la petición por sí misma, generando así un flujo más que nada

⁴ Los conceptos que se presentan son desarrollos propios de la Consultoría a partir de la participación en diseños, estudios técnicos, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos de simplificación y la práctica misma.

⁵ Se entiende por Front Office del proceso la relación que establece el peticionario ante la entidad responsable del trámite o proceso del caso. Se trata de la prestación misma del servicio, materializada en la transacción efectiva de solicitud-recepción del trámite entre solicitante y entidad competente respectivamente. Se refleja en la vivencia del empresario en la sede de atención.

interno entre las zonas de atención al público que atienden el *"Front Office"* del proceso y las áreas competentes para pronunciarse sobre el trámite en el *"Back Office"*⁶ del mismo. Para la Consultoría, esta modalidad no aplica por regla general para los Proyectos BID pues las estrategias de simplificación auspiciadas por el BID tienden a una visión interinstitucional.

- Ventanilla Única Interinstitucional: Para este caso, se habla de un mecanismo de integración de las gestiones del *"Front Office"* de múltiples trámites gestionados por múltiples entidades. El desafío en este sentido es lograr la unificación de un proceso *único*, que garantice un *único* relacionamiento del peticionario con la Ventanilla y a su vez, que sea el *único* canal de entrada de las solicitudes. El nivel de complejidad aquí aumenta porque involucra múltiples instituciones, cada una manteniendo su nivel de competencia. De este modo, la Ventanilla Única Interinstitucional debe garantizar flujos de información adecuados hacia todas las áreas competentes para pronunciarse sobre el trámite y a su vez, tener la capacidad de retroalimentar esa información hasta lograr que la "resolución" del trámite culmine en la misma Ventanilla Única. Las condiciones para que un modelo de Ventanilla Única funcione, deben ser como mínimo:

* **Simplificación máxima del expediente de solicitud:** No es funcional que una Ventanilla Única opere con densos expedientes ni mucho menos, que ésta se constituya en el intermediario entre el peticionario y las entidades a través de la remisión física de solicitudes. Acoger la Ventanilla Única como alternativa supone por tanto, una tarea de máxima reducción del expediente y unificación de toda la solicitud en un solo formulario, que responda a las necesidades de la información de todo el proceso. A su vez, que el curso de este expediente se dé a través de transacciones electrónicas.

* **Unificación del canal de entrada del trámite:** De acogerse el modelo de Ventanilla Única, deberá asegurarse que no existe paralelismo entre trámites gestionados a través de la Ventanilla Única y trámites gestionados por la entidad. Para ser más claro, debe ser totalmente consistente el modelo y por tanto, las entidades deberán obligarse a desmontar sus sistemas de recepción y ventanillas de atención del trámite una vez éste se ha integrado a la Ventanilla Única. Lo anterior porque no sería lógico que existan los dos canales que a la postre, terminan generando la ruptura de los flujos de información o confusión en el Empresario. El efecto de ello sería que una solicitud recibida por Ventanilla Única tendría unos alcances y resultados distintos a la solicitud que fuera entonces recibida por la Institución en sus Ventanillas paralelas. Esto conlleva necesariamente a la necesidad de configurar un formulario único de entrada del trámite, a ser recepcionado y tramitado por la instancia administradora de la ventanilla única.

* **Estándares de respuesta entre las diferentes instituciones:** La Ventanilla Única se justifica en la medida que, al integrar los trámites en un proceso único,

⁶ Se entiende por Back Office del proceso todo el circuito administrativo interno que surte un trámite desde su recepción hasta que se resuelve de manera definitiva, aceptando o denegando la solicitud del peticionario. El Back Office es interno entre áreas e instituciones y genera como resultado, la respuesta a la solicitud. De ahí que buena parte del éxito de una estrategia resida en la eficiencia del Back Office porque condiciona buena parte de los indicadores de simplificación.

la respuesta a todos ellos se otorgue en un tiempo estándar determinado. Por supuesto, como cada entidad conserva su competencia sobre cada trámite, el éxito del modelo dependerá de que cada una de ellas asegure que recibe la información de la Ventanilla Única y se pronuncia sobre lo pertinente, dentro de tiempos que aseguren la resolución final de la solicitud en el X plazo definido para el proceso en su conjunto. Lo normal será entonces que esta estrategia conduzca obligadamente a la definición de acuerdos de servicio entre las entidades.

*** Integración de todas las instituciones involucradas en el Proceso Único:**

Este aspecto es fundamental en la medida que la Ventanilla Única es funcional en cuanto cumpla con ese criterio: ÚNICA. Si una sola de las instituciones que tienen relación directa con los trámites definidos en el *proceso único*, no se integra, resultará a la postre que el Empresario tendrá que realizar reprocesos o acudir a otras instancias diferentes, aún cuando el resto de instituciones cumplan sus compromisos de integración. De ahí que deba ser especialmente importante el nivel de negociación y consenso entre entidades, para asegurar que todas ellas se vinculen al modelo.

1.4.2 Centro Multiservicio. A diferencia del anterior, este modelo no se estructura sobre un *proceso único* ni la entrega de parte del trámite a otras instancias. A cambio, unifica el espacio de atención en amplias zonas de atención, especialmente dispuestas para que todas las instituciones involucradas tengan sus *propias* Ventanillas de Atención con la presencia de sus *propios* funcionarios. En este caso, aunque pueda existir una tarea de simplificación y racionalización interna de las instituciones sobre el trámite que le corresponde, no hay una estrategia de unificación del proceso. Así, cada entidad hará presencia, pondrá una infraestructura y atenderá al interesado bajo sus propios modelos de operación en un solo lugar físico. El interesado bajo un modelo de este tipo, podrá tener la tranquilidad que puede resolver sus peticiones en el mismo lugar, pero con la salvedad que ello le supondrá relacionarse con múltiples ventanillas a través de diferentes procesos, pese a estar en ese único lugar.

La condición básica en modelos de esta naturaleza, es la existencia de una sede única que aglutine todas las entidades. Normalmente conlleva a adecuaciones físicas de alta intervención para disponer de espacios físicos suficientemente amplios y confortables que aseguren la capacidad de absorber el flujo de personas generado por la concentración de muchos trámites en un único lugar.

1.4.3 Virtualización: Esta estrategia resulta de mucha utilidad cuando se trata de gestiones que no requieren la presencia directa del peticionario, porque no hay lugar a exigencias de formalidades de "*presentación personal*". El modelo es válido en la medida que realmente asegure para el peticionario que no deberá establecer contacto presencial con ninguna ventanilla ni funcionario, sino que el sistema le garantiza todos los canales necesarios para que los procesos de *información, asesoría, radicación, pagos y notificación del resultado* del trámite se den por mecanismos virtuales. Esto conlleva necesariamente a la creación de plataformas tecnológicas seguras y robustas para la habilitación de pagos electrónicos, pues de no existir no se garantiza la plena virtualización. Concomitantemente, para el caso en que cursen actuaciones que requieran presentación personal, deben llegar a considerarse mecanismos de

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

transacciones seguras, como por ejemplo, las firmas digitales. Sin embargo, es preciso decir que este tipo de soluciones están al alcance de un segmento reducido de usuarios que son proclives a usar estas tecnologías. Una mipyme típica de menor tamaño, usualmente no tendrá estos mecanismos como parte de su operación, a menos que parte de la estrategia de simplificación sea la gratuidad o reducción sensible de costos de este tipo de tecnologías.

Aunque lo ideal es que un servicio virtual sea al máximo masificado, en la práctica las instituciones prefieren mantener los dos canales habilitados: tanto el presencial como el virtual. Esta estrategia tiene grandes utilidades para las dos partes: A las entidades les ahorra costos de operación en sedes, reduce errores de los procesos y ayuda a la optimización de flujos de información. A los petitionarios, les supone ahorros en tiempo y desplazamientos, además de mayor seguridad del trámite.

Vale decir que en rigor, la virtualización supone la supresión total de contactos presenciales del interesado con la administración, por tanto, no pueden considerarse como tal algunos esfuerzos desarrollados por varios proyectos de simplificación que virtualizan una parte del trámite pero a la postre, obligan en algún momento de la secuencia del mismo, a la presencia del interesado.

1.4.4 Externalización: Esta figura es utilizada cuando las administraciones encuentran que la eficiencia del sector privado les asegura mejores condiciones del proceso y el servicio que la que la Institución por sí misma puede garantizar con sus propios medios y recursos. En estos casos, muchas entidades públicas optan por delegar todo o parte del "Front Office" o el "Back Office" de los procesos, en particulares. Normalmente, conllevan a la generación de concesiones o a la definición de tarifas y cobros del trámite para financiar el contrato con tales particulares. A cambio del pago de estas tarifas o contratos de concesión, los particulares asumen costos locativos, de administración, del personal, de la gestión del proceso.

Cuadro No 4
Modelos de Simplificación

Tipo	MODELO DE SIMPLIFICACIÓN	VARIANTES	CRITERIO	CONDICIONES BÁSICAS
A	Ventanilla Única	Institucional	Centralización en punto único de contacto del trámite.	Canal Único de relacionamiento. Se define proceso único. La Ventanilla Única centraliza el "Front Office", cada institución conserva el "Back Office".
		Interinstitucional		
B	Centro Multiservicio		Integración de las diferentes instituciones en un mismo espacio físico	Presencia de todas las instituciones en un lugar físico común. Cada institución mantiene el Front Office y Back Office del Proceso
C	Virtualización		Eliminación de la presencialidad del petionario para la gestión del trámite.	El mecanismo de acceso a la información, asesoría, radicación de la solicitud, pago y respuesta, se canaliza a través de medios electrónicos.
D	Externalización		Entrega de la gestión del "Front Office" y/o "Back Office" en particulares o delegatarios ajenos a las instituciones	La gestión y/o resolución del trámite se entrega a los particulares. Normalmente conlleva a costos adicionales a cargar al petionario, derivado de los costos de administración

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

			involucradas.	del trámite.
--	--	--	---------------	--------------

Fuente: Construcción propia Consultoría

Vale decir por último, que en la práctica, las instituciones suelen proponer estrategias que son un *mix* de las alternativas anteriores: Es posible que además de plantear una estrategia de *Ventanilla Única*, consideren estrategias complementarias de *Virtualización*; o incluso, que consideren la *Externalización* de determinados componentes del trámite en refuerzo de una estrategia *Centro Multiservicio*. En realidad, todo depende de la lógica de los trámites-objetivo, correspondiente y de las posibilidades que ofrezca para acoger solo una o varias de estas estrategias.

Vista la aplicación práctica de estos modelos en los proyectos de la región, se reporta el siguiente balance:

Cuadro No 5
Relación Modelos de Simplificación vs. Proyectos BID

	COLOMBIA	COSTA RICA	NICARAGUA	VENEZUELA
Ventanilla Única Institucional	✗	✗	✗	✗
Ventanilla Única Interinstitucional	✓	?	✗	?
		Porque no cumple con los criterios expuestos, en particular, el canal único.		Porque al parecer no se van a acoger a los criterios expuestos, en particular, el canal único.
Centro Multiservicio	✗	✗	✓	✗
Virtualización	✓	✓	✓	✓
Externalización	✗	✗	✗	✗

Fuente: Construcción propia Consultoría con base en fuentes documentales y visitas de campo.

Deber ser: Los proyectos de simplificación deben asegurar la elección adecuada del modelo de simplificación aplicable, pues no siempre es susceptible de acoger la opción de *Ventanilla Única*. Específicamente en el proceso de creación de empresas, el modelo recomendable es la *Ventanilla Única Interinstitucional*.

Evidencia: Pese a la acepción de *Ventanilla Única* utilizada de modo general por todos los Proyectos analizados, en la ejecución de los mismos se desvían hacia modelos diferentes o hacia implementaciones parciales de la alternativa *Ventanilla Única Interinstitucional*.

Evaluación: Como el interés particular del presente Proyecto es evaluar las iniciativas de creación de empresa, la calificación se realizará analizando qué modelo está integrado en la práctica (no el diseño del proyecto) en la fase implementación, con base en los cuatro criterios de la *Ventanilla Única Interinstitucional* expuestos.

Cuadro No 6
Cumplimiento Criterios Ventanilla Única vs. Proyectos de la Región

FACTORES	Colombia	Costa Rica	Nicaragua	Venezuela (*)
----------	----------	------------	-----------	---------------

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

CALIFICACION	10	6	6	5
Ventanilla Única Interinstitucional	✓	✓	x	?
a. Simplificación máxima de expediente	✓	x	x	x
b. Unificación de canal de entrada	✓	x	x	x
c. Estándares de respuesta entre instituciones	✓	✓	✓	?
d. Integración de todas las instituciones a proceso único	✓	✓	✓	x

Fuente: Construcción propia Consultoría con base en fuentes documentales y visitas de campo.

(*) Sobre las evidencias de diseño, pues no se ha iniciado implementación.

2. Hallazgos y lecciones aprendidas en los proyectos BID de simplificación de trámites en la región

2.1 EL POSTULADO: CREACION ES NACIMIENTO DE EMPRESAS... LA APERTURA VIENE DESPUÉS.

LA LECCIÓN APRENDIDA: El BID debe construir un concepto técnico único sobre lo que es creación de empresas.

La construcción de un concepto-base de creación de empresas, debe estar desligado de temas asociados a apertura, operativos o especializados de trámites. En estricto sentido, se reitera, la creación de empresas apunta a que la nueva unidad productiva logre su "alta" en el sistema legal de la economía de una región. Por lo mismo, la naturaleza de un proceso de reconocimiento jurídico, mercantil y tributario inherente a la constitución de empresas no puede tener mayor complejidad, porque se trata de información básica del "nacimiento" de la empresa fácil de compendiar y resolver, a diferencia de las complejidades inherentes a la apertura y operación de empresas donde cada aspecto regulatorio estriba en nuevas complejidades y exigencias.

Con la creación la empresa simplemente nace a la superficie de la legalidad. Sobre el consenso que pueda existir sobre ello, es necesario que el BID como organismo financiador sienta doctrina y así, los entes públicos y privados involucrados en la formulación, puedan trabajar en la construcción de proyectos consistentes que a su vez, permitan asignar recursos eficientemente y focalizar esfuerzos en lo sustancial. Con ello, se abre el espacio necesario para lograr la esperada comparación de proyectos de simplificación en lo básico: Creación de empresas.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Versión 3.0 para la discusión

Ecuador con los Proyectos Otavalo y Cuenca (*)	Aunque incluyen trámites posteriores a creación de empresas (i) turismo/artesanías y ii) construcción respectivamente) han logrado separar conceptual y técnicamente los alcances	⊘	⊘
--	---	---	---

(*) No fue objeto de visita pero se referencia con base en fuentes documentales.

2.2 EL POSTULADO. PROYECTOS CON VISION NACIONAL

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos que abordan desde la perspectiva eminentemente local, obtienen resultados discretos frente a simplificación.

Está demostrado que en general, las regulaciones de temas empresariales estriban hacia autoridades nacionales y regionales, de hecho, *creación de empresa* es particularmente demostrativa de esta tendencia. Así las cosas, es imposible pensar en un tema de facilitación de temas empresariales que no lleve consigo una intervención directa en los tres niveles territoriales. Con seguridad, omitir alguno de los eslabones conllevará a soluciones parciales a la problemática burocrática. En este orden de ideas, una estrategia que se enfoque exclusivamente en el nivel municipal pierde contundencia. Correlativamente, una estrategia que no impacte hasta temas locales, tendrá las mismas limitaciones.

En este orden de ideas, no se puede perder de vista que todo diseño de proyecto y su futura ejecución, debe prever la integración de los tres niveles territoriales y su vinculación activa a la implementación de la solución de simplificación.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Mantuvo la consistencia en el trabajo de integración nacional, regional y local (en seis ciudades). El resultado es un modelo que responde al 100% de las necesidades del Proyecto	Venezuela	El nivel nacional está en situación de indefinición actualmente, con lo cual no existe claridad (al cierre del presente documento) sobre la participación de las instancias nacionales en la implementación de la estrategia integral.
Nicaragua	Tiene las entidades clave de los diferentes niveles integradas. Solamente el componente del registro mercantil está pendiente de intervención, pero se considera vinculado a la estrategia.	Costa Rica	Pese a que el diseño de proyecto contempló en nivel municipal, la ejecución real llevó a la inviabilidad del proceso en San José, por ruptura de las negociaciones.

2.3 EL POSTULADO: UNICO CANAL DE ENTRADA

LA LECCION APRENDIDA: La coexistencia de viejo sistema de trámites vs. nuevo sistema de trámites rompe el modelo de simplificación.

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

El propósito de un proyecto de simplificación que se inspire en un concepto de Ventanilla Única, debe ser asegurar el canal único de entrada que permita por un lado, que todos los emprendedores de una región se beneficien del modelo independientemente de la escala del negocio pero a la vez, que se genere el efecto de legalidad a lo largo de todas las entidades involucradas en el modelo.

Permitir la coexistencia de *modelo simplificado* con *modelo no simplificado*, genera efectos contraproducentes: Subutiliza una capacidad instalada, abre espacio al evasor para que encuentre la cadena que menos legalidad le genere. Desde otra perspectiva, el empresario legal pierde los beneficios de simplificación si llega a perder la ruta adecuada, es decir, si por desinformación, equivocación o inercia, llega a los canales convencionales de gestión de los trámites.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	El modelo prevé literalmente el canal único de entrada en los CAES. Las entidades vinculadas suspendieron recepción de trámites simplificados	Nicaragua	Se mantienen los dos canales de entrada
		Venezuela	Se vislumbra por los estudios técnicos que se mantendrán los dos canales
		Costa Rica	Se mantienen los dos canales de entrada

2.4 EL POSTULADO: SOLUCIONES DE SIMPLIFICACION PARA TODOS

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los proyectos de simplificación que concentran el beneficio en una parte de la población-objetivo, pierden efectividad y subutilizan la capacidad instalada.

La evidencia muestra que existen proyectos que se han desviado hacia una lógica de simplificación en función del inversionista extranjero y otros solamente a lógicas de personas jurídicas. La tendencia económica en los países muestra que el peso específico de actividad en volumen, corresponde a unidades económicas de pequeña escala, actividades comerciales, personas naturales que ejercen como empresas etc. En este sentido, un programa de simplificación integral debe propender por cubrir todos los segmentos de empresarios.

La lección en este sentido es clara: El diseño de los proyectos debe asegurar que están integrados todos los segmentos empresariales posibles en el país del proyecto y a su vez, los procesos de implementación y correlativamente, el sistema de monitoreo a proponer, debe velar porque este punto esté blindado y en esa medida -con los mismos recursos asignados- se asegure un beneficio general a cualquier tipo de actividad económica.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

Colombia	El modelo en operación beneficia a personas naturales, jurídicas y establecimientos de comercio	Nicaragua	Se sesga hacia las necesidades del inversionista extranjero, desprotegiendo el grueso de la población emprendedora local
Venezuela	Según los diseños, beneficiará a personas naturales, jurídicas y establecimientos de comercio. Incorpora además al sector cooperativo.		

2.5 EL POSTULADO: EL BID ES GENERADOR DE DOCTRINA EN SIMPLIFICACION.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos de Simplificación tendrán que apuntar a un "deber ser" conceptualmente definido por el Organismo Financiador.

Para la Consultoría, nadie más adecuado que el BID en calidad de financiador para trazar la línea técnica que señala hacia dónde deben apuntar los programas de simplificación. Si cada país o proyecto concibe de modo individual su orientación y modelo sin un prototipo básico definido centralizadamente, se corre el riesgo de perder la visión común de simplificación. Incluso, es posible que el BID pueda perder el control de los proyectos hasta que lleguen a objetivos contrarios a la cooperación.

En consonancia con lo anterior, es necesario que el BID trace la doctrina de simplificación, asegure la consistencia entre la doctrina y la formulación, estudios técnicos e inversiones de cada proyecto, logrando que tal lineamiento sea el referente inspirador y en consecuencia, cada Unidad se concentre en lograr el máximo posible frente a lo propuesto por el modelo. Esta visión inspiradora sobre, por ejemplo, la especificidad del tema de creación de empresa, es la única forma de generar reformas consistentes en la región y nuevamente, lograr comparabilidad.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	El esfuerzo conceptual inicial aseguró el éxito del proceso en la fase implementación. Se trazó cuantitativamente el resultado deseable final y sobre esa base, se desarrollaron las fases de implementación y cierre.	⊖	⊖

2.6 EL POSTULADO: NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO DE SIMPLIFICACIÓN

LA LECCIÓN APRENDIDA: Resulta imposible la comparabilidad de proyectos y resultados, si como punto de partida están diferentes alcances y unidades de medida.

Como efecto directo de lo anterior y ya suficientemente expuesto en los documentos de la Consultoría anteriores, cada proyecto hoy por hoy tiene alcances distintos, pese a que se denominen de manera relativamente semejante y apunten -en teoría- a Ventanillas Únicas de Creación de Empresas. Víctimas de la *Torre de Babel*, los proyectos se encuentran en un mar de confusiones conceptuales y los referentes técnicos para una sana comparación e intercambio de experiencias exitosas, resulta limitado.

Si se quiere generar un cluster que trabaje sobre comparabilidad y prácticas acertadas, la tarea empieza por unificar el alcance. Para ello, la Consultoría reitera la propuesta de un marco conceptual de referencia que haga posible nivelar los proyectos de simplificación a un mismo *rasero de alcance*.

No importa que existan proyectos ya culminados, en cierre, en implementación o en formulación, el hecho es que aún es posible parametrizar claramente el alcance, de modo que sea posible como mínimo extraer información sobre una estructura estándar que por fin, permita dar una salida común y comparable a los resultados de simplificación sobre los proyectos en ejecución y a futuro, para nuevos proyectos, predefinir al máximo estas variables.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Logró unificar un criterio común entre las seis ciudades participantes en el Proyecto. Sobre esta base, desarrolló una batería de indicadores iniciales que fue la base de benchmarking del Proyecto. Se generó una sana competencia entre ciudades al contar con una medida justa del proceso.	Venezuela	En los documentos técnicos previos a implementación no se logra vislumbrar la línea técnica conceptual que aclare la orientación definitiva en fase implementación. Se habla de trámites generales, generales comunes, específicos, operativos, etc. También se habla de fases de registro, formalización, legitimación, etc., pero no hay un consenso final sobre la forma de abordar todos los componentes propuestos y el alcance de implementación a lograr al próximo cierre de Proyecto.

2.7 EL POSTULADO: UN NUEVO PARADIGMA DE REGULACIÓN

LA LECCION APRENDIDA: Es necesario reevaluar las bases de los modelos de regulación y control que la administración pública aplica al sector empresarial.

Mientras se preserve el modelo de i) presunción de mala fe del empresario ii) imposición de trámites como mecanismos de control *ex ante* y iii) exoneración de responsabilidad de la administración pública vía trámites, pruebas físicas y expedientes; los programas de simplificación terminarán institucionalizando prácticas nocivas para los objetivos de Proyectos de esta naturaleza y no serán sostenibles en el mediano y largo plazo.

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

Esta práctica ha sido evidente en todos los proyectos de la región, salvo Colombia que si bien no ha logrado eliminar al 100% las amenazas mantiene la línea técnica sobre el particular. Síntomas de esta naturaleza aparecen entonces en Costa Rica, Nicaragua y se avizoran parcialmente en la implementación de Venezuela. Lo anterior puede tener explicación en tres hechos i) los temas de control previo tienen fundamento en normas de alto rango ii) los estudios y consultorías técnicas no dimensionaron la tarea técnica en la materia y iii) la complejidad del proceso desregulatorio llevó a la búsqueda de salidas por decirlo fáciles, dejando la solución de simplificación con condicionantes de *control previo* vigentes.

En resumen, se requiere que los equipos de proyecto entiendan el papel que juegan en la redefinición del paradigma de regulación. El BID como organismo financiador y la Unidad Ejecutora como ente técnico responsable, deben asegurar un trabajo consistente en la materia. A su vez, el modelo de monitoreo a proponer debe evidenciar primero el problema, luego los avances y los beneficios una vez implementadas reformas que lleguen hasta este nivel.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Se logró la eliminación de conceptos previos, visitas, documentos extralegales.	Costa Rica	Pese a la plataforma, continúan vigentes exigencias y formalidades incongruentes: Se piden los documentos, se emiten licencias, se obliga a un pago de póliza de trabajadores aún cuando no se tengan trabajadores vinculados.
		Venezuela	Sobreviven documentos innecesarios (bajo una lógica de simplificación) a la solicitud dentro de un proceso único.
		Colombia	Falta fortalecer la aplicación práctica de la tarea desregulatoria. No se ha logrado pasar de la desregulación a la acción contundente y sostenible de aplicación real de la norma.

2.8 EL POSTULADO: PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN MINIMALISTAS.

LA LECCION APRENDIDA:

¡Los proyectos no pueden constituirse en legitimadores de requisitos y documentos absurdos!

La tarea técnica de simplificación inicia en la revisión del proceso pero deriva indefectiblemente a las formalidades y documentos que sustentan el trámite. Las Unidades Ejecutoras y los Estudios Técnicos deben ocuparse de asegurar que los trámites que aborda el Proyecto, sean objeto de un riguroso cuestionamiento, revisando además de la pertinencia del trámite mismo, la pertinencia de los requisitos, documentos y formalidades conexas en función de *un qué y para qué* deben existir.

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Versión 3.0 para la discusión

Si cualquier formalidad vinculada a un trámite no demuestra utilidad práctica o va en contravía de los mínimos principios de simplificación ya expuestos, debe desaparecer. A su vez, de no lograr integrarlo, el Proyecto debe mantener la posición técnica de eliminación en la fase de sostenibilidad y perseverar en ello.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Los documentos son estrictamente los necesarios para iniciar el proceso de alta de una empresa.	Costa Rica	Se admite la presencia de formalidades improcedentes como la póliza de trabajadores como parte del proceso de creación de empresas, los expedientes sobreviven con documentos poco pertinentes a la estrategia de simplificación.
		Nicaragua	Aunque menos grave que el caso anterior, sobreviven exigencias formales improcedentes
		Venezuela	Es muy posible que se llegue a soluciones de simplificación donde permanecen formalidades que debieran ser eliminadas.
		Colombia	La vulnerabilidad del proyecto se ha evidenciado con la imposición de nuevas formalidades o el riesgo latente de resurgimiento de aspectos ya eliminados. Eso indica que la tarea es continua y exige constancia de los responsables de simplificación. (Caso tributario nacional y caso de conceptos que sobreviven en la práctica, pese a su eliminación legal)

2.9 EL POSTULADO: MÍNIMO COSTO, MÁXIMA FACILITACIÓN DE INGRESO

LA LECCIÓN APRENDIDA: Sin efectos deseados en reducción de costos, los objetivos de formalidad de los proyectos de simplificación de creación de empresa pierden contundencia.

Las pretensiones de la mayoría de los proyectos en la región incluyen un componente específico de formalización de unidades de negocio que actúan en la informalidad. Pues bien, lo que la Consultoría ha podido constatar es que, aún cuando se reduzcan sensiblemente todos los indicadores de simplificación, mientras el proceso de creación de empresas siga siendo costoso (por cuenta de ligarlo con temas impositivos, costos de licencias, patentes, derechos, renovaciones, afiliaciones etc., costos de trámites, pago anticipados de impuestos conexos al proceso de creación, etc.) el elemento económico seguirá siendo una barrera, en especial para el pequeño empresario.

En esa medida, el objetivo de formalización (aplicado a empresas que ya operan en la informalidad) pierde fuerza. Posiblemente será más fuerte el *efecto disuasivo* del costo

ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

Versión 3.0 para la discusión

que el *efecto persuasivo* de la facilitación, no sólo para el informal sino incluso, para el potencial nuevo emprendedor.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	La reducción de costos fue significativa, gracias a la eliminación de exigencias formales costosas, la facilitación y virtualización del proceso. El efecto fue especialmente sensible en pymes. ⁷	Costa Rica	Los efectos en costos fueron discretos. Se mantienen vigentes las renovaciones y la vinculación de temas tributarios.
		Nicaragua	Los efectos en costos fueron discretos.
		Venezuela	Los planteamientos en torno a la reducción de costos de la tramitación parecen limitados. Aún no hay claridad conceptual de cuál es el objetivo del programa en este ítem. ⁸

2.10 EL POSTULADO: LA BUENA FE DEL EMPRESARIO DEBE PRIMAR.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Mientras los modelos de simplificación trabajen bajo principios de culpa del empresario, no es posible consolidar los procesos de simplificación.

Las visitas e inspecciones previas *ex ante* o incluso, *ex post* que condicionen el otorgamiento de los registros, deben desaparecer. Es un contrasentido que un modelo de simplificación predique la presunción de buena fe pero a la vez, incorpore permisos y licencias como medios de prueba de la verdad. La tendencia de las autoridades públicas es imponer trámites y cargas adicionales bajo el errado supuesto que ello asegura cumplimiento. Lo peor es que tales formalidades no garantizan por sí mismas mayor acatamiento de las normas, porque de ser así ya estaría superado el problema de informalidad, violación de normas y evasión de las empresas.

Cada formalidad de esta naturaleza conlleva a inspecciones y toda inspección por definición genera visitas *in situ* por personal especializado, que toma días, semanas y en ocasiones meses para programar, realizar, conceptuar y dar el visto bueno definitivo para el otorgamiento del permiso correspondiente.

Cada visita que sobreviva dentro de la propuesta de simplificación, siempre supondrá un número significativo de días y un impacto negativo general en todos los indicadores de simplificación. La postura de los proyectos de simplificación debe ser vertical en cuanto a que el registro inicial de una empresa no debe estar condicionado a ninguna visita ni inspección previa ni menos posterior, que condicione el alta de la empresa en la

⁷ Estudios técnicos del Proyecto Colombia aplicados *ex post* a la estrategia demostraron que una empresa de activos de \$10.000.000.00 en moneda local (caso típico) tuvieron una reducción efectiva de un 75% de los costos directos de crear empresa.

⁸ Según información reportada por el Proyecto, se tiene como objetivo el disminuir los costos relacionados con el visado de documentos y su correspondiente registro, que son los más elevados en la cadena de trámites. En función de esto se están realizando las acciones correspondientes.

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

legalidad. Los Proyectos de Simplificación deben ser combativos y defender hasta las últimas consecuencias la urgencia de sustituir estas prácticas por modelos de control más eficientes y útiles que no necesariamente deriven en carga probatoria al empresario.

La prueba a lo largo de siglos del modelo es que con trámites o sin trámites los problemas de incumplimiento persisten, siempre que no cambie el fundamento del modelo. Y el fundamento del modelo debe ser autocontrol y rigor del control posterior. En últimas, lo que indica la buena práctica moderna es que los programas de simplificación logren romper el círculo perverso de *incumplimiento-control-trámite-incumplimiento-no sanción*. Al romperlo, se debe sustituir por un nuevo paradigma donde esta vez, el círculo virtuoso lleve a *información-autocontrol del empresario-rigor en control ex post-rigor en sanción*.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Trabaja consistentemente en el desarrollo de un modelo de control ex post. Implementa actualmente un proyecto que fortalece la Ventanilla Única a partir del fortalecimiento y eficiencia de inspecciones posteriores.	⊗	⊗

2.11 EL POSTULADO: UN TRÁMITE ES UN TRÁMITE, UN TRIBUTO ES UN TRIBUTO.

LA LECCION APRENDIDA: Es necesario desligar el componente tributario del proceso de creación de empresas.

La misión central del proceso de creación de empresas es dar de alta a una nueva unidad productiva en el sistema legal de la economía. La evidencia encontrada en la mayoría de los proyectos de la región es que el proceso de registro de empresas se utiliza como mecanismo para recaudar tributos anticipados, sanear situaciones irregulares de otra naturaleza, no relacionadas directamente con temas de empresa (por ejemplo, no permitir a un ciudadano crear empresa porque tiene una deuda personal) o actuar como medio coactivo de pago de obligaciones.

Esto ha llevado a la perversa figura de las renovaciones de licencias como forma de "poner al día" al contribuyente en sus obligaciones. Desafortunadamente en este tipo de modelos de control, el 90% de inocentes tienen que asumir la carga que debería corresponderle al 10% culpable.

La revisión del tema indica que los proyectos de simplificación no alcanzarán los logros esperados en materia de costos, no tendrán el impacto en incentivo a crear empresa ni formalización a ya existentes, si este tipo de prácticas se preservan, porque encarecen

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

el proceso, lo hacen engorroso, llevan a la antipática figura de renovaciones (donde el círculo de creación de empresa es interminable pues el derecho "caduca" anualmente) y llegan a herir de muerte cualquier solución de simplificación.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
○	○	Costa Rica	Se condicionan aspectos de creación de empresa con pago de derechos no debidos o se obliga a pagos que no proceden en la fase de creación. Se mantiene la figura de renovaciones.

2.12 EL POSTULADO: PROYECTOS COMPROMETIDOS CON LA CAUSA DE SIMPLIFICACION

LA LECCION APRENDIDA: Los Programas de Simplificación están constituyéndose en plataforma para institucionalizar "anormalidades".

Claramente, algunos de los Proyectos se han desviado del objetivo original y han terminado por permitir la integración de trámites inútiles, formalidades desuetas o que en estricto sentido de simplificación, no tiene sentido preservar. Recursos importantes de la contribución se están direccionando a financiar mejoras o a integrar aspectos al modelo que -al contrario- deben ser eliminados. Frente a tales puntos críticos, los proyectos tendrán que asumir una posición radical de no financiación.

Se busca con ello no contaminar el modelo de simplificación con elementos nocivos que desdibujan los principios básicos de simplificación e impiden modernizar las prácticas y modelos regulatorios de la administración pública. Incluso, la recomendación técnica es que ante la imposibilidad de su eliminación, se dejen al margen del modelo, evitando así que absorban recursos. Así, cuando menos, se logra sentar un precedente de programa sobre el "deber ser" sobre estos temas críticos.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	La Unidad Ejecutora trabajó congruentemente con los objetivos de simplificación. Los aspectos identificados como anómalos, fueron objeto de eliminación o fueron tajantemente marginados del modelo.	Venezuela	Se vislumbra el riesgo de supervivencia de documentos y formalidades innecesarias, por ejemplo, la gestión física del expediente y la integración de documentos al mismo que deberían ser eliminados. Se piensa en la construcción de una plataforma que integre estos componentes. Es un riesgo invertir en una plataforma que sea tolerante a estas anormalidades.

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

		Costa Rica	Se automatizó el back office del proceso con alta tolerancia a aspectos improcedentes. Los efectos en el front office son discretos. No se percibe un proceso simplificado sino un proceso policivo automatizado.
		Nicaragua	Las entidades no renunciaron a los expedientes físicos. En paralelo con la plataforma tecnológica, se mueven expedientes físicos entre entidades, que condensan todos los documentos "sobrevivientes".

2.13 EL POSTULADO: UNIDADES EJECUTORAS DELIBERANTES.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Equipos de Proyecto deben tener claridad de la posición técnica a asumir como responsables de la estrategia de simplificación.

En ese sentido, los Coordinadores de Proyecto y sus Equipos de Profesionales deben asumir metas ambiciosas a ser defendidas ante las instancias competentes. Al parecer, la complejidad de los temas y la presión que existe por la ejecución técnica y presupuestal de los proyectos, genera un espacio de riesgo donde muy fácilmente se cae en la tentación de marginar los temas de mayor complejidad y asumir los de menor complejidad en la agenda de simplificación.

El problema salta a la vista cuando se observa que las soluciones de simplificación no contemplan todos los temas que debieran o cuando deliberadamente, son justificadas por una u otra vía argumentativa, su salida del espectro del Programa. La permisividad ha hecho que algunos proyectos tengan discretos desempeños y que la dimensión de logros vs. recursos invertidos no tengan proporcionalidad.

Entendiendo que se trata de temas de gran complejidad, la visión de la Consultoría es que no hay un mejor espacio para abordar estos espinosos temas que una estrategia de simplificación financiada con cooperación internacional, porque lo normal es que se observen por las entidades públicas como programas de alto nivel, con capacidad de escalar iniciativas de gran envergadura en el ámbito decisorio del Gobierno.

En esa medida, se podría afirmar que lo que no se logra en el contexto de simplificación difícilmente se logra en otros contextos. Se pierde así una oportunidad histórica de generar reformas realmente estructurales a los temas regulatorios. Por suerte, experiencias positivas en la materia, permiten demostrar que vale la pena el esfuerzo técnico y sostenido en los temas críticos de simplificación lo que a la postre, lleva a importantes y gratificantes réditos de Programa.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Se mantuvo la posición técnica sobre temas de alto componente político	Costa Rica	La defensa de una estrategia de simplificación no fue contundente y

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

	como reformas legales, integración notarial al modelo y eliminación de cobros.		terminó desviando el proyecto hacia un sistema policivo aplicado al empresario, más que un alivio.
Nicaragua	Está trabajando consistentemente en la modernización del registro mercantil que es eminentemente manual.	Venezuela	Las reformas legales clave se encuentran pendientes de abordaje. Parece que a la fecha de cierre del informe, los temas de alta complejidad se han postergado para la deliberación a mediano plazo. Esto genera indefiniciones respecto a los alcances del servicio a lanzar antes del cierre del Proyecto

2.14 EL POSTULADO: MANTENER EL FOCO.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos deben asegurar una formulación técnica clara, de modo que se defina el ámbito de simplificación que se pretende abordar.

El evidente problema de la *Torre de Babel* en la región, donde cada país ha postulado su propio proyecto con alcances distintos, con interpretaciones disímiles sobre lo que es crear una empresa, llegando a acepciones variadas como *registro, apertura, habilitación, legalización, formalización, constitución, creación, legitimación etc.* ha creado un caos programático de los proyectos. Todas las iniciativas tienen así enfoques distintos, según la visión del organismo responsable del Proyecto.

La observación de estos temas en la región resulta aleccionadora. No es posible hoy por hoy una comparabilidad real entre Proyectos y a la postre, proyectos cerrados o próximos a cerrar registran "ítems pendientes" si de aplicar el criterio técnico de creación de empresa propuesto por el presente estudio se trata. Así las cosas, el BID debe parametrizar qué quiere cada postulante, enfocar las propuestas hacia órbitas claramente definidas y en todo caso, asegurar que el punto de partida sea para todos los casos creación de empresas. La estrategia a futuro deberá ser una parametrización clara del alcance de cada proyecto y sólo en función de ello, avanzar en mapeos prácticos y centrados en el objetivo del mismo. No vale la pena anticipar esfuerzos sobre ámbitos que no se van a intervenir porque esta información se desactualiza y porque desvía recursos y energías importantes, que deberían estar concentradas en el eje central del proyecto.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Aunque tuvo el riesgo de desviar el proyecto hacia trámites diversos, tuvo la capacidad de reenfocarse y lograr un resultado final consistente en creación de empresa.	Nicaragua	Deja de lado los trámites propios de pequeña empresa y persona natural. El enfoque se desvió hacia el inversionista extranjero prioritariamente. El foco de la solución hacia las pequeñas unidades de negocio es mínimo. Los indicadores de uso de la Ventanilla evidencian esta situación.

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

Costa Rica	Mantuvo la línea técnica de trámites exclusivos de creación de empresa. Acogió el beneficio de sociedades de hecho para hacer aún más simple el proceso.	Venezuela	Dispersó sus esfuerzos en ampliar en vez de focalizar los esfuerzos del Proyecto. Las ambigüedades del contenido del Proyecto sumado a la dispersión de los estudios técnicos, conllevó a levantar información innecesaria y desviar la atención hacia aspectos no considerados. Existe aún el riesgo de no cumplir el mínimo necesario de creación de empresa. La pérdida de foco tuvo efectos en tiempos y recursos del proyecto
		Colombia	En la primera fase perdió el foco de Proyecto e invirtió tiempo y recursos en mapear trámites que la poste no se intervinieron por no ser parte del alcance. Esta información perdió vigencia.

2.15 EL POSTULADO: PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN COMO TEMAS DE AGENDA DE GOBIERNO.

LECCIÓN APRENDIDA: Si se quiere lograr sostenibilidad y legitimidad de Proyectos locales, debe asegurarse la inclusión del tema en la agenda del organismo público nacional competente en la política de trámites.

Por regla general, los proyectos BID de la región han tenido puerta de entrada por organizaciones privadas involucradas en temas empresariales o la administración pública regional o local. En esta medida, se observa que los proyectos inician con un bajo nivel de involucramiento de las entidades públicas de naturaleza nacional.

Se observa además que los países cuentan con instituciones nacionales responsables de la política de simplificación y a la vez, que estas entidades se han vinculado a lo largo de la ejecución del proyecto (más no al inicio) con las resistencias propias de una entidad que puede ver invadido su "territorio" técnico y de liderazgo en la materia. En este sentido, se percibe que no existe esa alineación de agenda entre Proyecto-Entidad Competente de Simplificación. Por supuesto, neutralizar los temores y encontrar -ex post- los espacios de negociación, toma tiempo. En general, se pierde un apoyo institucional clave, que puede resultar determinante para jalonar el proceso general, viabilizar las reformas con las entidades nacionales involucradas en la estrategia y asegurar la futura replicabilidad.

La lección en este sentido apunta a que desde la formulación de los proyectos se involucren las agencias de gobierno vinculadas a temas clave de la estrategia de simplificación e incluso, se capitalicen recursos de esta vía, generando sinergias que dan mayor viabilidad al proceso y suman actores determinantes para el éxito de las reformas.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

⊗	⊗	⊗	⊗
---	---	---	---

2.16 EL POSTULADO: LOS TEMAS TRIBUTARIOS NACIONALES SON PRIORIDAD DE LA AGENDA DE SIMPLIFICACION.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los temas de registro tributario nacional deben estar incorporados desde el inicio de Proyecto y con visión nacional.

Si existe un tema que es transversal y obligado y común a todos los proyectos de simplificación, es el que tiene que ver con los registros nacionales para efectos de impuestos. Por la misma razón, es un eje temático clave que debe estar previsto adecuadamente desde el inicio de la formulación del Proyecto.

La evidencia sobre este tema es que las autoridades nacionales responsables han aterrizado tarde a la solución de simplificación de los proyectos. Esto ha tenido sus consecuencias para los Proyectos. Dado que las autoridades tributarias suelen tener posiciones de autosuficiencia, no se ha llegado a niveles deseables de negociación de los procesos tributarios integrados a la Ventanilla Única. Adicionalmente, se encuentra que la mayoría de agencias de impuestos de los países visitados emprenden procesos paralelos de modernización, fortalecimiento de los sistemas de información tributaria, marchando por un carril alterno al de simplificación. En ocasiones, las dos iniciativas colisionan y llegan a generarse mutuos efectos negativos.

Por todo lo anterior, es de recomendar que los procesos de simplificación integren a las autoridades tributarias activamente desde el diseño de la operación, que a su vez sean parte activa de la ejecución y en particular, que puedan llegarse a consensos tempranos sobre el proceso deseable de simplificación e integración del modelo tributario a la Ventanilla Única. Incluso, que este proceso pueda tener la máxima cobertura nacional posible. La ciudad ejecutora del Proyecto puede sin duda constituirse en un piloto pero ello no impide que el modelo pueda ser de automática réplica a nivel nacional.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
⊗	⊗	Colombia	Aunque la autoridad tributaria no se integró desde el inicio, en la primera fase de la implementación se logró una vinculación exitosa al proceso único de registro. Posteriormente, la Unidad no logró encontrar el punto de convergencia del programa de simplificación con el proceso de modernización tributaria. A mediano plazo, eso significó la ruptura de la integración del registro tributario nacional, la afectación del modelo y sus indicadores. Se trabaja aún en la realineación del proceso, pero a un alto costo técnico para el Programa.

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

		Nicaragua	La autoridad tributaria no ha avalado que la Ventanilla Única sea el único canal receptor de solicitudes de inscripción tributaria. Eso significa la coexistencia de los dos modelos.
		Costa Rica	La autoridad tributaria no ha avalado que la Ventanilla Única sea el único canal receptor de solicitudes de inscripción tributaria. Eso significa la coexistencia de los dos modelos.
		Venezuela	La autoridad tributaria no ha avalado que la Ventanilla Única sea el único canal receptor de solicitudes de inscripción tributaria. Eso significa la coexistencia de los dos modelos. La autoridad tributaria trabaja, análogamente que el proceso ya surtido en Colombia, en la modernización del registro tributario pero en paralelo con el proyecto de simplificación. Se recomienda anticipar la solución al problema para no caer en el mismo error de Colombia.

2.17 EL POSTULADO: ELIMINACION DEL EXPEDIENTES POR SUSTRACCION DE MATERIA.

LA LECCION APRENDIDA: Mientras se preserve el expediente físico en los modelos de simplificación, los resultados finales son discretos.

La misión de los proyectos es máxima desregulación del proceso-objetivo y eliminación de documentos y exigencias poco útiles para la toma de decisiones de la petición del interesado. Sin embargo, es un hecho que recursos de los proyectos de la región se han destinado (para los proyectos ya terminados) o se encuentran en un alto riesgo (para los proyectos en ejecución) de ser destinados a "diseñar e implementar" infraestructuras para administración de expedientes que en realidad, conceptualmente hablando, deberían desaparecer.

En la práctica, esto es un contrasentido porque se crean mecanismos para automatizar lo ineficiente. Ahora bien, esto trae consigo también riesgos para la sostenibilidad del modelo, pues administrar expedientes cuesta, aún bajo plataformas automatizadas. Lo peor es que este tipo de situaciones hace que los programas renuncien a calidad técnica de inversiones *legítimas* por destinar recursos a aspectos *ilegítimos* como es el caso que nos ocupa.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	La Ventanilla Única no gestiona expedientes. Tramita un formulario.	Costa Rica	Pese a la plataforma, el expediente sobrevive. El sistema es más un mecanismo de seguimiento del <i>paso a paso</i> del expediente entre entidades que un mecanismo de simplificación para el interesado

**ANÁLISIS COMPARADO DE PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES
EMPRESARIALES EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA
Versión 3.0 para la discusión**

		Nicaragua	Se crean expedientes físicos para cada entidad y se enrutan a través de mensajeros que realizan los flujos de información entre Ventanilla y Entidades. La plataforma es solo un sistema de notificación entre entidades
		Venezuela	Las evidencias indican que la propuesta técnica apunta a la supervivencia de los expedientes. Se solicitarán documentos que se emiten electrónicamente cuando bien pueden ser eliminados. Se vislumbra a la Ventanilla como custodio de expedientes físicos centralizados

**2.18 EL POSTULADO: LA COOPERACIÓN SIEMBRA LA SEMILLA, EL EJECUTOR
LA COSECHA.**

**LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos deben asegurar que la semilla de
ventanilla única de creación de empresa dejada con la cooperación,
posteriormente sea ampliada a otras áreas temáticas de trámites.**

Toda cooperación parte del principio de que los recursos de la contribución se destinan a desarrollar un nuevo conocimiento aplicado para que dicho *know how*, sea capitalizado a futuro. En este sentido, se espera que una evolución adecuada de un proyecto de simplificación en el mediano y largo plazo, sea una gradual incorporación de nuevos temas, aprovechando la metodología y el conocimiento ya adquirido por la institución. Esto habla muy bien del Proyecto y permite maximización de los recursos de la contribución en favor del sector empresarial.

Lo único que debe advertirse sobre este punto es que si bien el Organismo Ejecutor tendrá la misión de velar por una política de simplificación sostenible y la incorporación gradual de nuevos temas... ¡No todo lo que sea integrado a la estrategia forzosamente debe entenderse como a integrar a la operación de la Ventanilla Única! En efecto, cada elemento de simplificación que se incorpora genera impactos en flujos de personas, tiempos de atención y operación de la sede de ventanilla única y por ende, integrar indiscriminadamente temas, puede llevar a mediano plazo a modelos de servicio ineficientes.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Los responsables del Proyecto trabajan en la política de simplificación. Se han incorporado temas de registro de marca y protección social al modelo de manera gradual. Se participa activamente en varios temas, pero no necesariamente para integración a la Ventanilla Única. Actualmente se realiza la expansión del modelo en ciudades intermedias, en réplicas idénticas en lo conceptual y técnico, al modelo original patrocinado por el BID.	Venezuela	Se plantean diversidad de temas especializados o posteriores como parte de la agenda futura, que pueden llegar a desbordar la infraestructura de Ventanilla Única y a romper el modelo. Además, pueden comprometer tiempos y flujos de personal en Sede. Por vía de temas especializados se plantea la presencia de funcionarios delegados de las entidades, lo que estriba en nuevas complejidades que pueden afectar el servicio.

2.19 EL POSTULADO: UN GESTOR DE VENTANILLA ÚNICA ÓPTIMO

LA LECCIÓN APRENDIDA: No debe existir un preconceito sobre quien es el responsable de albergar y operar la Ventanilla Única.

La Consultoría considera que sobre el particular no una hay una verdad revelada: Es viable cualquier alternativa de operación que va desde centros específicamente habilitados para Ventanilla Única, indexación en las zonas de atención existentes en Alcaldías, Cámaras de Comercio, Oficinas de Registro, Notarías, Autoridades Tributarias o hasta externalizados. Sin embargo, varios de los proyectos partieron formulando con anterioridad a los estudios técnicos, cuál es el mecanismo de operación a implementar para administrar la Ventanilla Única. A su vez, no tuvieron la posibilidad de reencauzar la discusión en fases más adelantadas del proyecto, llevando a sesgos que afectan la funcionalidad y sostenibilidad de la Ventanilla Única.

La recomendación a tener en cuenta es que la decisión se tome, previo estudio técnico, sobre la base de la máxima viabilidad del proceso y el mínimo costo de operación. Costos excesivos de operación (por ejemplo, cuando se crea un espacio paralelo a las sedes de las entidades participantes) puede generar el riesgo de crear excesivos costos operativos y de personal que a su vez, se pueden constituir en una amenaza de transferencia de este costo a los empresarios.

Otro punto a tener en cuenta es que no necesariamente se debe llegar a la conclusión que el organismo ejecutor es el operador de la Ventanilla Única, este sesgo puede llevar también a decisiones equivocadas. Cada Proyecto debe evaluar cuál es el organismo más competente en función de los trámites que incorpora y de la necesidad de unificación del canal de entrada y sobre la base de tal recomendación, iniciar implementación.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Aunque el proyecto contempló una visión amplia del concepto y se pensó originalmente en una Ventanilla por ciudad (bajo el concepto multiservicio) se dio la oportunidad de reevaluar el modelo con el estudio técnico. Esto permitió reorientar la estrategia a tiempo hacia un modelo Ventanilla Única Interinstitucional.	Venezuela	El proyecto definió el modelo desde la formulación. Se adquirió un predio bajo este concepto. Ahora el dilema estriba en cómo integrar las oficinas de registros mercantiles.
Costa Rica	Logró plantear un funcionamiento centrado en las oficinas municipales, al margen del organismo ejecutor.	Nicaragua	Partió de una Ventanilla Interinstitucional, viciada conceptualmente desde sus inicios, porque asumió la coexistencia de los dos modelos de operación: Simplificado y no simplificado.

2.20 EL POSTULADO: RETOS DEL PROYECTO CLAROS AL INICIO DE LA EJECUCIÓN.

LA LECCIÓN APRENDIDA: Los Proyectos deben firmarse con una sana manifestación de indicadores mínimos que deben alcanzar las Unidades Ejecutoras en función de variables de simplificación.

El patrón que se evidencia en general, es que los Proyectos son aprobados e inician ejecución, sin una claridad meridiana sobre cuál es el reto que se impone el Ejecutor en torno a los logros mínimos de Programa. Si bien no todo puede estar despejado al momento de la firma del Convenio y muchas cosas estarán supeditadas a los estudios técnicos, resulta de utilidad que exista una valoración preliminar de los mínimos de desempeño esperados con la ejecución, cuantitativamente hablando.

Un buen consenso en el inicio de los Proyectos sobre la base de la recomendación realizada en el *postulado mínimo costo, máxima facilitación de ingreso*, sin duda ayuda a que las partes entiendan la magnitud del reto, lo asuman en sus debidas proporciones desde el inicio de la operación y trabajen consistentemente en ello, sabiendo de antemano cuáles son los mínimos deseables después de la ejecución. Las experiencias avanzadas en la región ofrecen parámetros para referenciar resultados, construir técnicamente esos "mínimos deseables" y generar benchmarking sobre los mismos.

PRACTICA EXITOSA		CASOS DE APRENDIZAJE	
PAIS	DESCRIPCION	PAIS	DESCRIPCION
Colombia	Generó un tablero de control que cuantificó los logros deseables de simplificación y realizó las mediciones posteriores sobre ello. Aunque ya se dio en el marco de la ejecución, esta herramienta centró los esfuerzos del proyecto y mantuvo la visión de resultado	Venezuela	No son claros al inicio de implementación los resultados esperados sobre variables de simplificación
		Nicaragua	Aunque hay reducción de las variables clave de simplificación, son comparativamente discretos.
		Costa Rica	Aunque hay reducción de las variables clave de simplificación, son comparativamente discretos.