

el fin del trámite eterno



ciudadanos,
burocracia
y gobierno
digital

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

CONTENIDO DEL INFORME COMPLETO

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

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

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

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

Sección I: El potencial del trámite digital

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

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

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

Introducción

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

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

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

Capítulo 4. Cinco recomendaciones para mejores trámites

Anexo estadístico

Un libro sobre trámites no debería tener que existir

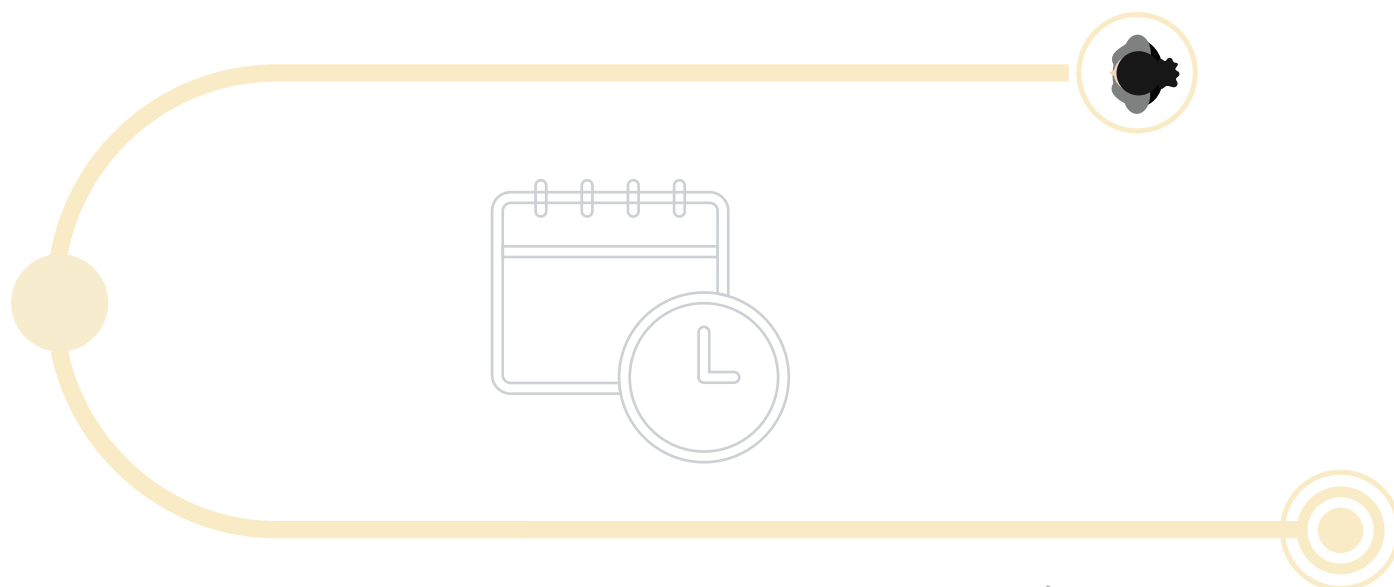
La solicitud del acta de nacimiento. El registro de una propiedad. El pago de una multa de tránsito. Todos son servicios públicos transaccionales, también conocidos como trámites. Los trámites cumplen una función básica: conectar a las personas y a las empresas con los servicios y las obligaciones del 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

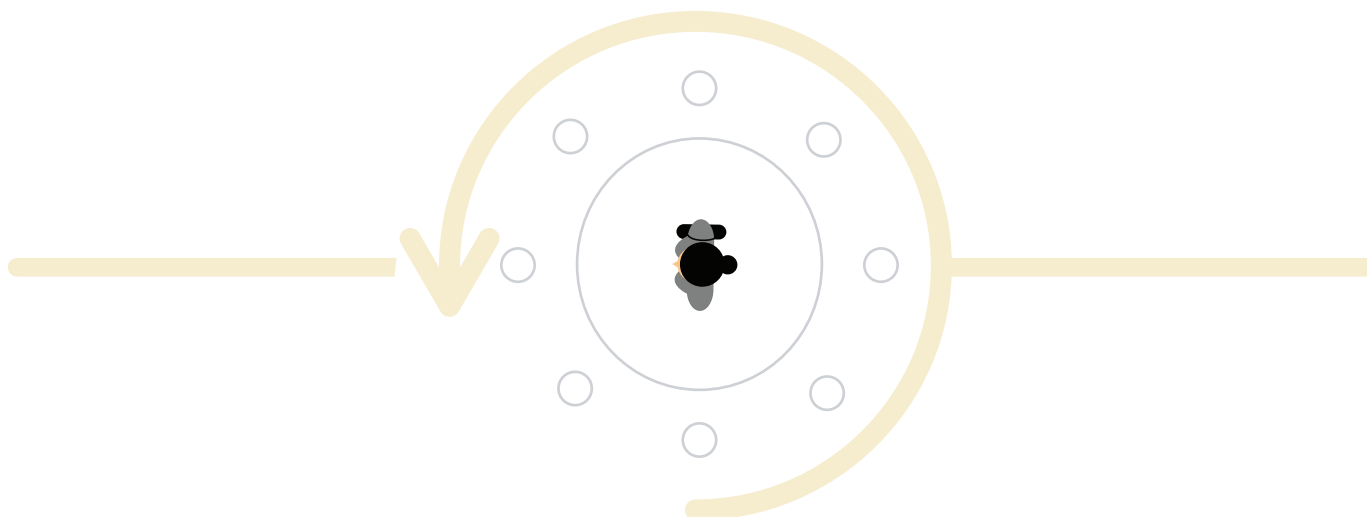
Un caso testigo en Bolivia

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).



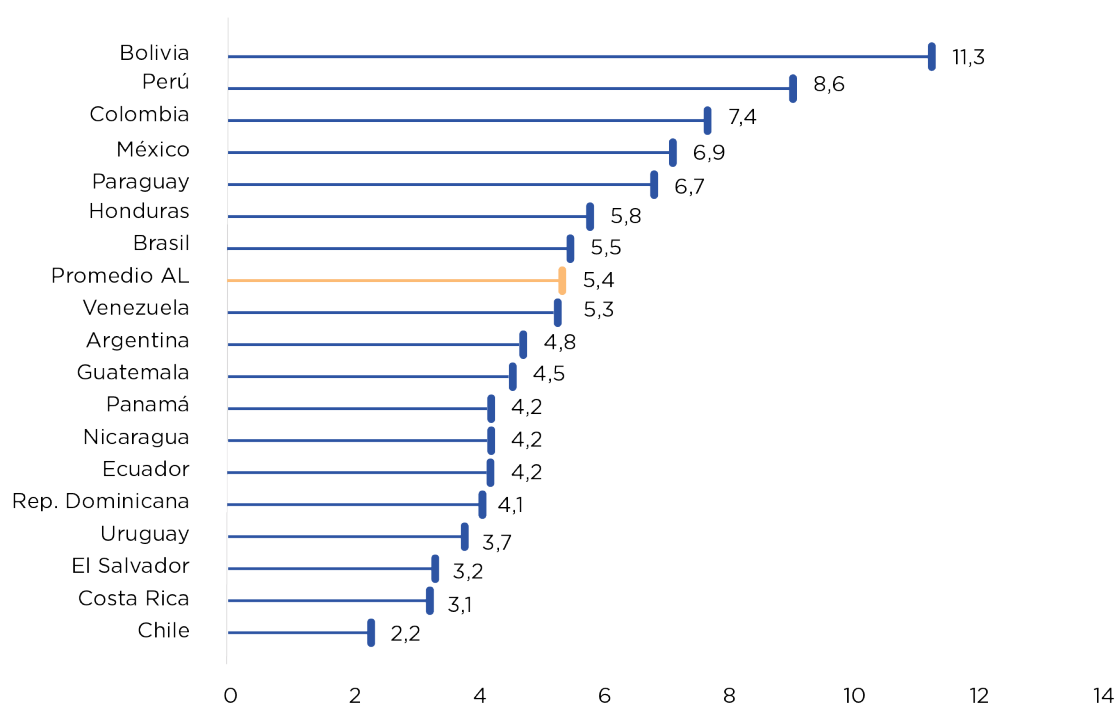
¿Cuáles son los problemas con los trámites?

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).

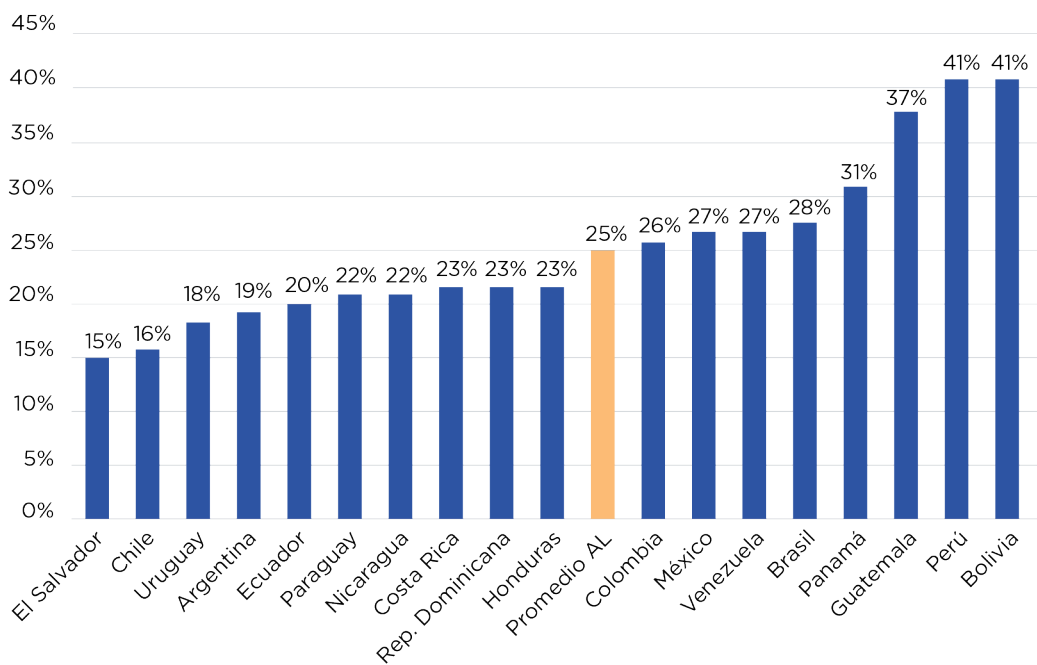


descargar
datos

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

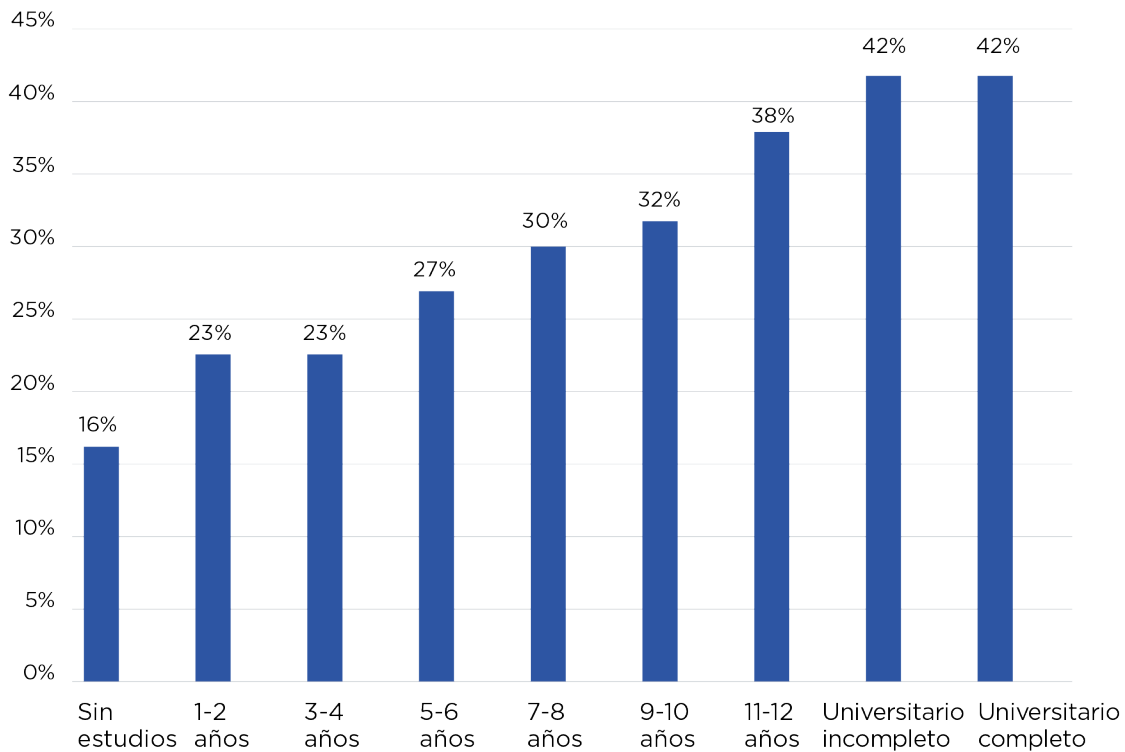
Los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos hacen que los trámites sean vulnerables a comportamientos deshonestos. En efecto, la corrupción es ubicua: el 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de un servicio 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 presencial¹ 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

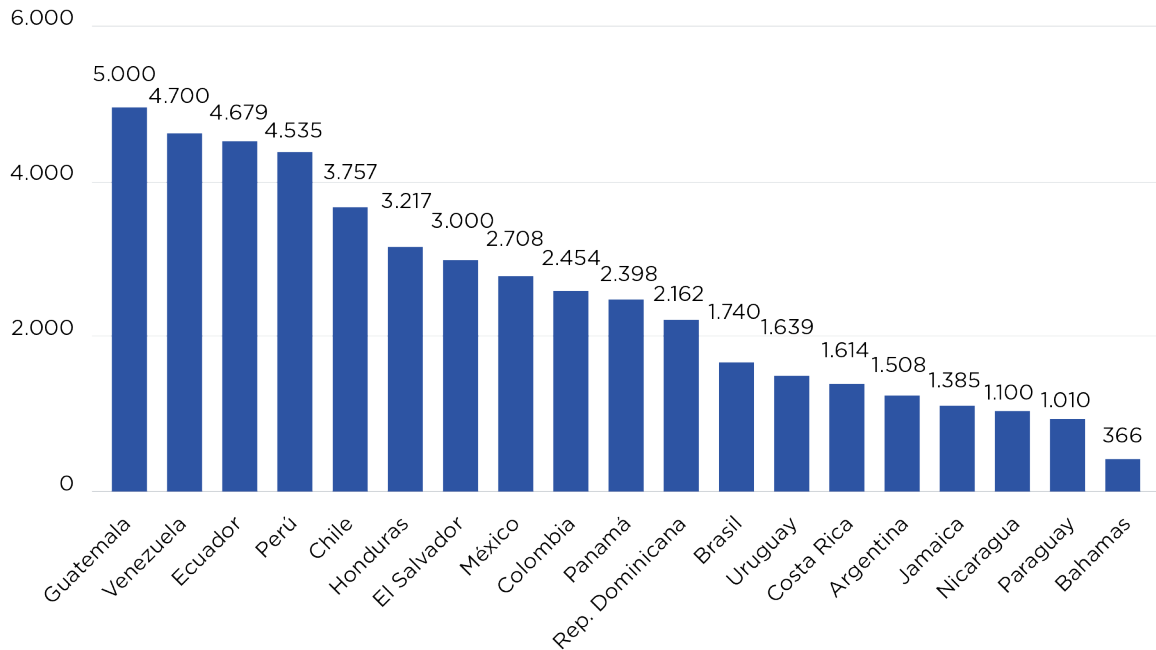
Los gobiernos centrales de la región gestionan hasta 5.000 trámites diferentes, y los que llevan adelante los gobiernos subnacionales suelen ser muchos más (Encuesta BID-GEALC, 2017). Inscribirse para un solo programa, sacar un permiso para operar un negocio o incluso denunciar un delito, hechos que 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 Mex\$ 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).

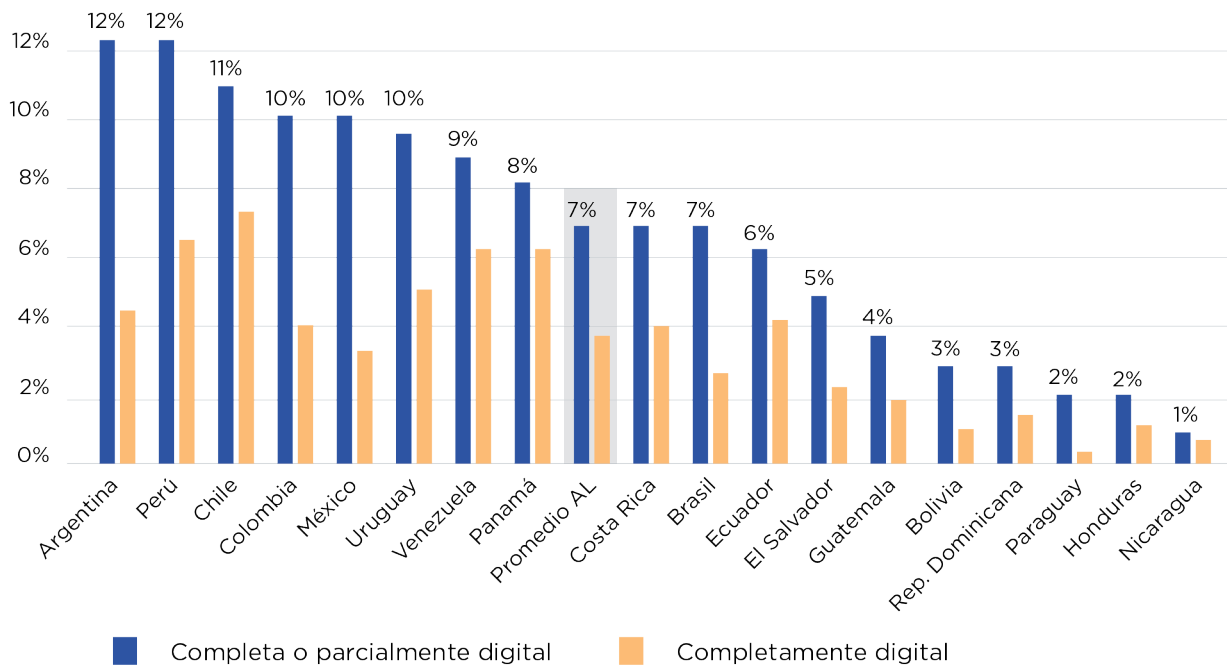
³ Véase el enlace <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

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)



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).

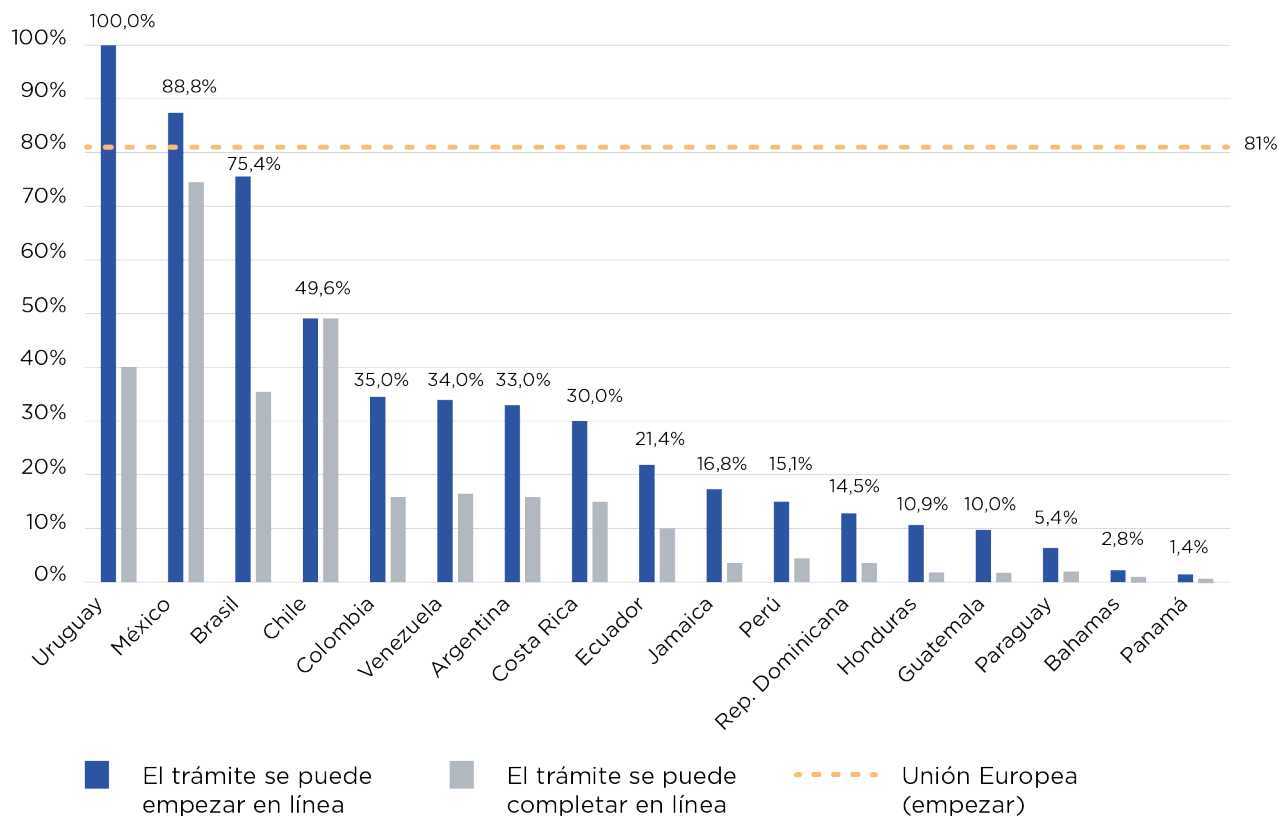
¿Por qué el uso de trámites digitales es tan escaso?

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).



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

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

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.

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.

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.

2. Eliminar los trámites que sea posible

El mejor trámite es el que no hay que hacer.

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).

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.

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.

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



Referencias

Banco Mundial. 2014. Global Financial Inclusion. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <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>.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Government at a Glance 2017. París: OCDE. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Charosky, H., M. I. Vásquez 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.

Comisión Europea. 2017. E-Government Benchmark 2016. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>

Deloitte Access Economics. 2015. Digital Government Transformation. Nueva York: Deloitte. Disponible en <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitteau-economics-digital-government-transformation-230715.pdf>.

Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1Ec6MI-jdM-vECa3ir7K-Te6qNBsO-3EN/view>.

Encuesta BID-GEALC. 2017. Encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)

Encuesta de Usuarios Avanzados. 2017. Encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)

ITU (International Telecommunications Union). 2017. World Telecommunications/ICT Indicators Database. Ginebra: ITU. Disponible en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>.

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.

Latinobarómetro. 2017. Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

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-2a5.pdf>.

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.)

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México). 2017. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Ciudad de México: SHCP. Disponible en <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/tomol-III>.

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.