

# Gobiernos simples y digitales para servir al ciudadano

## Número 7

# Construyendo un Estado orientado al ciudadano

Lecciones aprendidas del Plan Nacional  
de Simplificación de Trámites de Ecuador

Mauricio García Mejía  
Adriano Molina  
Angela Reyes  
Benjamin Roseth

Sector de Instituciones para  
el Desarrollo

División de Innovación  
para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-589

# Gobiernos simples y digitales para servir al ciudadano

## Número 7

### Construyendo un Estado orientado al ciudadano

Lecciones aprendidas del Plan Nacional de Simplificación  
de Trámites de Ecuador

Mauricio García Mejía  
Adriano Molina  
Angela Reyes  
Benjamin Roseth

Julio de 2018

<http://www.iadb.org>

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.



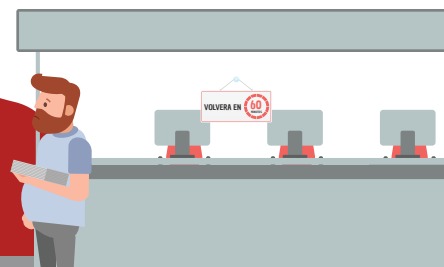
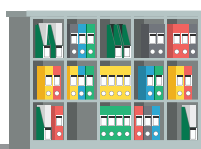
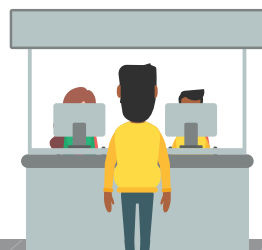
# Gobiernos simples y digitales

*para servir al ciudadano*

Número 7

Construyendo un Estado orientado al ciudadano

Lecciones aprendidas del Plan Nacional  
de Simplificación de Trámites de Ecuador



# Resumen

Hacia finales de la década de 2000, Ecuador se encontraba ante una multiplicidad de retos: un escenario macroeconómico afectado por las fluctuaciones en el mercado mundial de materias primas, un cambio en el rol del Estado y una creciente crítica a la calidad de los servicios del Estado, especialmente por una burocracia vista como ineficiente y corrupta, y una marcada desactualización tecnológica. Estos desafíos se manifestaban de una forma visceral en los trámites: eran lentos, cargados de requisitos y casi siempre se hacían en papel. El Plan Nacional de Simplificación de Trámites de 2015 y 2016 buscó remediar esta situación, como parte de un ambicioso plan de reforma del Estado. A través de reformas impulsadas por la Secretaría Nacional de Administración Pública, como la automatización, la mejora normativa y la optimización de procesos, se simplificaron más de 800 trámites en los dos años analizados. Este informe cuenta la historia de este gran proyecto, sus fortalezas y sus debilidades, desde sus bases institucionales hasta sus impactos en la ciudadanía, concluyendo con una serie de recomendaciones para mejoras adicionales a futuro.

**Clasificaciones JEL:** H83 (public administration), O38 (government policy)

**Palabras clave:** trámite, simplificación, gobierno digital, Ecuador, reforma del Estado

Este documento constituye un estudio independiente. Los autores agradecen el amplio apoyo de los funcionarios de la SNAP y los comentarios de Leonardo Reyes. Los autores agradecen también los importantes insumos recopilados por Luis Burbano, la asistencia de investigación de Carolina Hidalgo y el apoyo de Katherine Tobar. Todos ellos hicieron posible este estudio. Los errores son responsabilidad de los autores.



# Índice

Resumen ejecutivo	[ 2 ]
Introducción	[ 5 ]
Análisis del contexto: aspectos que influyeron en la creación y desarrollo del PNST	[ 7 ]
Simplificación de trámites en Ecuador	[ 12 ]
Referencias	[ 37 ]



# Resumen ejecutivo

**H**acia finales de la década de 2000, Ecuador se encontraba ante una multiplicidad de retos: un escenario macroeconómico afectado por las fluctuaciones en el mercado mundial de materias primas, un cambio en el rol del Estado y una creciente crítica a la calidad de los servicios del Estado, especialmente por una burocracia vista como ineficiente y corrupta, y una marcada desactualización tecnológica. La ciudadanía

calificaba con 5 puntos sobre 10 la calidad de los servicios públicos, según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Dentro de la administración pública no había un mandato legal o capacidad institucional para atacar el problema de la calidad de los servicios. Ante este escenario,

La transformación empezó con un cambio constitucional que fue seguido por una serie de leyes complementarias

el gobierno emprendió una serie de reformas que buscaban volcar el Estado hacia el ciudadano, desde la Constitución Política hasta la estructura institucional de toda la rama ejecutiva.

La transformación empezó con un cambio constitucional que fue seguido por una serie de leyes complementarias. La Constitución de 2008 estableció la eficiencia, calidad de los servicios y satisfacción de los ciudadanos como parámetros para la prestación de servicios. En 2009 se aprobó el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Decreto 109) (ERJAFE), que, entre otras medidas, establecía que las entidades,



organismos y empresas del sector público deben tener como propósito facilitar el cumplimiento de los servicios públicos. En 2013 se tomó el paso normativo más significativo hacia la simplificación de trámites con la aprobación del Decreto 149, en donde se plasman y definen de manera puntual los esfuerzos de simplificación de trámites en Ecuador. A través de dicho Decreto se establece que la gestión de la administración pública debe enfocarse en la simplificación de trámites, propendiendo progresivamente a la disminución o eliminación de requisitos para el ciudadano. De igual forma, establece que la simplificación de trámites es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la administración pública central y designa a la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP)<sup>1</sup> como la entidad rectora del esfuerzo de simplificación de trámites, que respondía a un Comité Interinstitucional de Simplificación presidido por el Presidente de la República o su delegado. Asimismo, establece que el impulso del gobierno digital era responsabilidad de la SNAP, como herramienta fundamental para la simplificación de trámites.

Pasando del plano normativo al plano institucional, aprovechando sus facultades, la SNAP promovió la creación, estructuración y/o modificación de unidades administrativas en las diferentes entidades del Estado, denominadas “coordinaciones de gestión estratégica”,<sup>2</sup> para contar con contrapartes institucionales que les permitieran impulsar las reformas de simplificación que estaban liderando. Esto reforzó la posición de la SNAP como entidad rectora de un sistema descentralizado en el cual cada entidad era, en última instancia, responsable por sus propias acciones de simplificación.

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

Con base en toda la información recolectada, la SNAP procedió a diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Simplificación de Trámites (PNST). A través del Plan, se simplificaron un total de 446 trámites en 2015 y 410 en 2016. En ambos años se lograron mejoras importantes: por ejemplo, para los trámites simplificados en el año 2015, el número de requisitos por trámite se redujo de 7 a 3, en promedio, y para los de 2016, el número de requisitos bajó de 6 a 3, en promedio. La simplificación de trámites tuvo efectos positivos en una variedad muy amplia de sectores y actividades productivas. Por ejemplo, en el Ministerio de Industrias y Productividad, las licencias de importación mostraron una reducción significativa en los tiempos, pasando de requerir 80 horas de espera a menos de un cuarto de hora tras la simplificación. En el Instituto de Propiedad Intelectual, el registro de obras literarias pasó de

<sup>1</sup>La SNAP fue suprimida mediante el Decreto Presidencial #5 del 24 de mayo de 2017. Las funciones de rectoría en materia de simplificación de trámites fueron trasladadas al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MinTEL).

<sup>2</sup>Posteriormente estas unidades se unirían a las coordinaciones de planificación, creando las coordinaciones de planificación y gestión estratégica, como brazos extendidos de las entidades rectoras (SNAP y SENPLADES)

requerir 176 horas (22 días hábiles) en tiempo de espera a tan solo 1 día hábil, y los requisitos se redujeron de 7 a 3. En el Ministerio del Deporte, la regularización de organismos deportivos pasó de tomar 1440 horas (180 días) a tomar 160 horas (20 días) luego de la automatización parcial del trámite. Por otra parte, los trámites para suscribir contratos para becas de estudios en el país pasaron de necesitar 480 horas (60 días) a requerir tan solo 12 horas.

Una de las características más relevantes del PNST fue el alto apoyo político que recibió por parte de la presidencia y del gabinete ministerial. Esto le permitió convertirse en una de las prioridades del gobierno, dándole la visibilidad y atención necesarias para que fuera adoptado por un número importante de instituciones de la función pública.

Se identifican cinco recomendaciones para futuros esfuerzos de simplificación de trámites: i) alinear el programa de simplificación con las prioridades estratégicas del gobierno y dotarlo de una fuerte estructura de gobernanza (que incluya la participación del sector privado y la sociedad civil); ii) crear indicadores que estén más vinculados con la experiencia ciudadana/empresarial y menos orientados hacia la eficiencia administrativa; iii) instalar un sistema robusto de monitoreo y evaluación de los avances de la simplificación que no dependa del autorreporte de las instituciones prestadoras; iv) promover una mayor centralización de los recursos tecnológicos, tanto de compras y herramientas como de recursos humanos, para lograr mayores economías de escala y evitar duplicaciones en instituciones prestadoras; y v) fomentar la sostenibilidad a través de una atención constante a los indicadores de simplificación, la generación de incentivos para las instituciones prestadoras, la creación de herramientas de simplificación para las instituciones y la comunicación permanente de los resultados alcanzados.



# Introducción

A finales de la década de 2000, el gobierno enfrentaba una multiplicidad de retos: un escenario macroeconómico afectado por las fluctuaciones en el mercado mundial de materias primera, un nuevo modelo político y de organización del Estado definido en la Constitución de 2008 y una creciente crítica ciudadana a la calidad de los servicios del Estado, especialmente por una burocracia vista como ineficiente y corrupta, alejada del ciudadano, y una marcada desactualización tecnológica.

Para junio de 2008, la ciudadanía calificaba con 5 puntos sobre 10 la calidad de los servicios públicos, de acuerdo con una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El 88,5% de las personas, a nivel nacional, indicaron que habían tenido problemas al momento de hacer trámites en alguna oficina pública, principalmente con corrupción, lentitud al resolver los trámites y filas muy largas. Esto reflejaba la insatisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos, los cuales eran lentos, engorrosos y demasiado costosos para la ciudadanía y el gobierno.

Frente a este escenario, la administración pública emprendió una serie de ambiciosas reformas para modernizar al Estado, fortalecer sus competencias y mejorar la calidad en la provisión de servicios públicos. Una de estas reformas se enfocó en las transacciones que caracterizan el día a día de las interacciones entre Estado y ciudadano: el trámite.

Para junio de 2008, la ciudadanía calificaba con 5 puntos sobre 10 la calidad de los servicios públicos

El trámite es lo que conecta al ciudadano con el servicio, obligación o derecho público: no hay servicio de educación sin la inscripción; no hay servicio de salud sin la cita; y no hay pago de impuestos sin la remisión del formulario. Para los servicios netamente transaccionales, como la solicitud del pasaporte o el acta de nacimiento, el trámite no es solo la puerta de acceso, sino todo el servicio. Dada esta amplitud de manifestación de los trámites en la administración pública, ante la coyuntura anteriormente mencionada, por primera vez “el trámite” se volvió objeto de la política pública ecuatoriana.

El nuevo énfasis en los trámites se materializó en el Plan Nacional de Simplificación de Trámites (PNST), un esfuerzo ambicioso que abarcó a más de 50 instituciones públicas, y que contempló cambios legales, simplificación de procesos y adopción de nuevas tecnologías. El PNST fue el primer esfuerzo del Estado para mejorar en el corto y mediano plazo los trámites de las instituciones públicas dentro de la función ejecutiva, de manera organizada y sistematizada. Si bien en muchas instituciones se habían ejecutado procesos de mejora en los trámites a su cargo, no existía una estrategia transversal a todas las instituciones de la función ejecutiva como la que fue encomendada a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP).

Este documento presenta el PNST desde su conceptualización hasta su implementación y ofrece un balance tanto de su proceso como de los resultados logrados. Utiliza una variedad de fuentes, entre ellas, una comprensiva revisión de la evidencia documental de las instituciones involucradas, entrevistas con actores clave y análisis de registros administrativos.

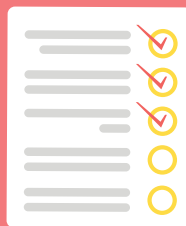
Se hará un repaso del contexto en el que fue diseñado el PNST, así como de las acciones que desarrollaba la SNAP para la organización de la administración pública que contribuyeron a la consolidación del plan, como la implementación del módulo de servicios dentro de la herramienta “Gobierno por Resultados” y otras estrategias gubernamentales que fueron complementadas por el plan o consolidadas con él.

Luego se presentará el proceso de diseño e implementación del PNST. En primer lugar se revisarán las acciones aisladas de la administración que apuntaban a la mejora de ciertos trámites específicos que fueron presentados como una preocupación de la Presidencia de la República, y después se observarán los cambios metodológicos y operativos que el PNST ha experimentado desde su primera implementación, a fin de analizar su viabilidad y sostenibilidad en una coyuntura de austeridad económica y de cambio gubernamental.<sup>3</sup>

Además, se analizarán de manera general los resultados del PNST, después de su implementación en los años 2015 y 2016, con base en la información estadística proporcionada por la SNAP con base en los autorreportes de las entidades del Estado.

Finalmente, se presentarán las lecciones aprendidas y recomendaciones sobre los puntos relevantes del proceso de simplificación de trámites de manera que sirvan como guía para gobiernos o países que deseen iniciar o consolidar procesos de simplificación de trámites como política pública.

<sup>3</sup>Mediante Decreto Ejecutivo 05 del 24 de mayo de 2017 se suprime la SNAP, se transfieren sus atribuciones de rectoría en materia de simplificación de trámites a la Presidencia de la República y se cambia la conformación del Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales, asignando en consecuencia la presidencia del mismo a la Secretaría General de la Presidencia.



# Análisis del contexto:

## aspectos que influyeron en la creación y desarrollo del PNST

Los esfuerzos de simplificación de trámites en Ecuador contaron con pleno apoyo por parte de la presidencia y se apalarcaron en un marco normativo enfocado hacia la prestación de servicios públicos. La reforma constitucional de 2008 sentó las bases necesarias para un cambio institucional, donde se descentralizaron los servicios al ciudadano, se cambió el modelo de gestión, se reestablecieron los parámetros de calidad y satisfacción de los servicios públicos y se declaró el acceso a los servicios de calidad como un derecho de todos los ciudadanos. El cambio de percepción hacia los servicios públicos que introdujo esta nueva Constitución y el alto nivel de apoyo e interés presidencial fueron cruciales para establecer la simplificación de trámites como una prioridad del gobierno, haciendo este objetivo visible en todos los niveles del Estado.

### *Contexto político*

Uno de los aspectos clave para la simplificación de trámites en Ecuador fue el alto interés político en mejorar los servicios al ciudadano, resultando en la participación directa de la Presidencia de la República en todos los esfuerzos de simplificación de trámites. Desde las etapas de la campaña presidencial y durante todo su mandato, el Presidente estableció la mejora de los servicios públicos y la simplificación de trámites como una de las prioridades de su gobierno.

Esto resultó en una alta visibilidad de dichos esfuerzos y en un importante respaldo político encabezado por el mandatario, que en consecuencia hizo que las entidades del sector público sintieran una mayor presión por adoptar las diferentes medidas de simplificación de trámites. A lo largo de su mandato, el Presidente Correa utilizó diferentes herramientas para visibilizar la simplificación de trámites, no solo entre las diferentes entidades públicas, sino también a la ciudadanía en general, por ejemplo, a través de reportes televisados.

Como será explorado a lo largo del documento, el respaldo político es una condición necesaria aunque no suficiente para el éxito de las estrategias de simplificación de trámites. La experiencia en Ecuador es un ejemplo de esto, pues a pesar de que estos esfuerzos fueron altamente visibilizados y declarados como una de las prioridades del gobierno, desafíos en la capacidad institucional de las entidades del Estado para implementar las medidas necesarias para la simplificación generaron trabas en el proceso.

### *Contexto normativo*

La Constitución Política de la República del Ecuador de 2008 sienta las bases para el cambio de enfoque en la prestación de servicios públicos en el país. A esta se le suman numerosas iniciativas de carácter normativo, como el Decreto 149 de 2013 para la simplificación de trámites, las Normas Técnicas de Procesos y las Normas Técnicas de Servicios, entre otras.<sup>4</sup> En la Constitución de 2008 se establecen la eficiencia, calidad y satisfacción de los ciudadanos como parámetros para la prestación de servicios, lo que conduce a que varias instituciones del Estado las consideren en el cumplimiento de sus funciones. Además de esto, se establece que la administración pública debe regirse por la descentralización, planificación y transparencia, premisas que guiarían la posterior reforma a la prestación de los servicios en el país.

Otra de las principales normativas para el ordenamiento de la estructura del Estado se refiere al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>5</sup> –ERJAFE–, mediante el cual se definen las formas que pueden tomar las instituciones públicas dependientes de la función ejecutiva. Dentro del ERJAFE se establece que las entidades, organismos y empresas del sector público deben tener como propósito facilitar el cumplimiento de los servicios públicos.

Aunque la Constitución de 2008 y el ERJAFE proveen bases normativas necesarias para el cambio institucional, es en el Decreto 149 de 2013 en donde se plasman y definen de manera puntual los esfuerzos de simplificación de trámites en Ecuador, dando paso a la creación del PNST. A través de dicho Decreto se establece que la gestión de la administración pública debe enfocarse en la simplificación de trámites, propendiendo progresivamente a la disminución o eliminación de requisitos para el ciudadano. Asimismo, dispone que la simplificación de trámites es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la administración pública central.

El Decreto define las responsabilidades de dichos esfuerzos, estableciendo a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) como el ente rector de la simplificación de

<sup>4</sup>Los decretos y otras normas que guiaron el PNST estuvieron dirigidos a la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva (gobierno central), no a los gobiernos subnacionales.

<sup>5</sup>Decreto Ejecutivo 109 de 2009.

trámites en el país, dándole la facultad de establecer las políticas, lineamientos y normativa necesarios para esta tarea. Se constituye también el Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales como un cuerpo colegiado de alto nivel, encargado de dar las directrices globales del proceso de simplificación de trámites. En la siguiente sección se expandirán en mayor detalle las funciones y composición de la SNAP y del Comité. Finalmente, el Decreto detalla los principios del proceso de simplificación de trámites, proveyendo los lineamientos bajo los que se debería regir y detallando las obligaciones de las entidades del Estado en cuanto a la prestación de trámites.

Con este mandato, la SNAP emitió dos normativas importantes que establecerían los lineamientos y directrices para la prestación de servicios y administración por procesos: la Norma Técnica de Gestión por Procesos 1580 expedida en el año 2012 y la Norma Técnica de Gestión por Procesos y Servicios 1573 de 2016. En dichas normas se establece que la función pública se regirá por los preceptos de administración por procesos. Este modelo de gestión pretende alinear los procesos y sistemas con la estrategia de mejorar la provisión de servicios públicos. Se reglamenta el uso del sistema informático de Gestión por Resultados (explicado en mayor detalle en la siguiente sección) y se determinan los principios generales para la administración por procesos y la prestación de servicios. Estas normas son los documentos centrales para el PNST, en la medida en que establecen los lineamientos y los objetivos para la prestación de servicios con miras a la mejora de la gestión y de la provisión de estos.

La Presidencia de la República participó de manera activa en todos los esfuerzos de simplificación de trámites.

Es importante resaltar que la implementación de la mejora de procesos y servicios también se apalanca en otros cuerpos normativos como: el Plan Nacional del Buen Vivir, Carta Iberoamérica de Gobierno Electrónico, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, Ley de Comercio Electrónico y el Plan Nacional de Gobierno Electrónico del 2015, entre otros.

## Contexto institucional

Las reformas normativas crearon el espacio para empezar a promover un cambio institucional, que posteriormente llevaría al modelo de gestión enfocado en la simplificación de trámites que se estableció en el Decreto 149. De esta forma, el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-13)<sup>6</sup> se concentró en promover reformas a la estructura institucional del Estado. Con el propósito de acercar el Estado a toda la ciudadanía a través de la prestación de servicios cálidos y eficientes, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) conformó niveles administrativos de planificación para la prestación de servicios: zonas, distritos

<sup>6</sup>Rafael Correa fue elegido presidente en 2007 para el período presidencial 2007-11. Sin embargo, la Asamblea Constituyente de 2008 determinó llevar a cabo un nuevo período electoral para la elección de presidente para 2009-13. Para fines de esta publicación, al período 2007-13 lo denominaremos como su primera etapa de gobierno.

y circuitos<sup>7</sup> a nivel nacional. Esta descentralización en la prestación de servicios buscaba fomentar una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para los territorios.

El cambio en la organización de la gestión de los servicios públicos hacia un modelo descentralizado repercutió inicialmente en la disminución de tiempos y costos para la ciudadanía en la realización de trámites, ya que muchos de los trámites en los servicios públicos debían realizarse en Quito, donde tenían sede alrededor del 90% de las instituciones públicas.

Por otra parte, tomando el cambio normativo introducido tanto por el Decreto 149 como por las modificaciones al ERJAFE como uno de sus insumos, la SENPLADES y posteriormente la SNAP se encargaron de organizar la estructura de las instituciones públicas, revisando sus competencias, funciones, los servicios que brindan a la ciudadanía, los canales de acceso y por último los trámites que debe realizar un ciudadano para acceder a sus servicios.

Además del impulso por promover reformas estructurales en las entidades del Estado

“La descentralización buscaba fomentar una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para los territorios.”

ecuatoriano, se crean varias herramientas cuyo propósito es facilitar el acceso e intercambio de información entre entidades del Estado, las que posteriormente incidirán en el PNST. Entre estas se encuentra la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos de 2010, mediante la cual se regula el sistema de registro y acceso a los datos públicos, se incrementan las medidas de seguridad

de la información y se promueve la digitalización de los registros, en particular del Registro Civil, Registro de la Propiedad y Registro Mercantil.

En el marco de este sistema, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), creó varias herramientas digitales para el intercambio de información pública, entre ellas los servicios de DatoSeguro, InfoDigital y el Sistema de Notificaciones Electrónicas – SINE.

- El servicio de InfoDigital permite a las instituciones públicas consultar datos de los ciudadanos en línea.
- El Sistema DatoSeguro permite al usuario acceder a información personal de manera consolidada, producida o registrada en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Policía Nacional del Ecuador, Registros Mercantiles y Registros de la Propiedad, entre otros (Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2017),
- El Sistema de Notificaciones Electrónicas permite que las entidades públicas que ejercen acciones coactivas o judiciales envíen las notificaciones en línea a las diferentes entidades registrales a nivel nacional.

Si en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-13 se trabajó sobre la estructura del Estado, en su segunda etapa (2013-17) se marcó como objetivo el funcionamiento eficaz y eficiente

<sup>7</sup>En el país existen 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos, los últimos con un promedio de 11.000 habitantes.



de esa estructura. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-17 determinaba los lineamientos de política “Fomentar la reducción de trámites y solicitudes, implementando la interoperabilidad de la información en el Estado, para agilizar el acceso a los servicios públicos”, así como “Agilizar y simplificar los procesos y procedimientos administrativos, con el uso y el desarrollo de tecnologías de información y comunicación” y otras varias referencias a la necesidad de simplificar la gestión del Estado y las relaciones con el ciudadano (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013). Es precisamente en este marco en el que se promueve el Decreto 149 mencionado anteriormente.

La agenda de reforma del Estado se enmarcó en una estrategia de largo plazo que se desarrolló primero a través de la implementación de Planes de Inversión y Reestructuración Institucional (PIRI) y los modelos de excelencia “R” y “PROEXCE” en las principales entidades públicas. Los PIRI planearon, priorizaron y secuenciaron las actividades de reforma en cada institución afectada, y fueron parte de la implementación de un modelo de excelencia en la función pública denominado “Modelo R”, que posteriormente evolucionó hacia el “PROEXCE”, mediante el cual se adoptó en Ecuador el modelo CAF (Marco Común de Evaluación de la Unión Europea), que es una herramienta para la gestión de la calidad en la administración pública. El PROEXCE proveería un marco articulador para las diferentes iniciativas de reforma del Estado, a través de la medición y mejora permanente de la madurez de las entidades en 5 dimensiones críticas de la gestión pública, a saber: i) liderazgo, ii) estrategia y planificación, iii) talento humano, iv) alianzas y recursos, y v) procesos, todas ellas orientadas al logro de resultados.

El presidente de la República personalmente incentivó el proceso de cambio en la gestión del Estado, dentro del cual se enmarca la simplificación de trámites, utilizando los espacios de información semanal conocidos como “Enlaces Ciudadanos” para dar a conocer de manera general la conceptualización, el diseño y la implementación de la simplificación de trámites.



# Simplificación de trámites en Ecuador

Los esfuerzos formales de simplificación de trámites en Ecuador pueden ser divididos en dos etapas. La primera comienza en diciembre de 2013 con la emisión del Decreto 149, en el cual, como fue mencionado antes, se dictan las disposiciones normativas y se crea la estructura formal para la tarea de simplificación. La segunda etapa comienza a partir de 2015 con la promulgación formal del Plan Nacional de Simplificación de Trámites (PNST), mediante el cual se refina la metodología utilizada para simplificar trámites en el país. Esta sección presentará los diferentes componentes de la estrategia de simplificación de trámites en su totalidad, describiendo la estructura institucional utilizada, el modelo de gobernanza, la metodología de simplificación y su evolución en el tiempo, entre otros.

El Decreto 149 de 2013 presenta las bases normativas y las Normas Técnicas de Gestión por Procesos que dan lineamientos generales para mejorar los procesos enfocados a una prestación eficiente de servicios, pero no existe documentación institucional detallada sobre la metodología, estrategias utilizadas o estructuración del PNST. Por lo tanto, este capítulo está basado en diferentes fuentes tales como entrevistas, reportes, artículos y documentos normativos. Esta fragmentación documental, a su vez, contribuye a explicar en parte las dificultades en la difusión de la orientación estratégica de las actividades que conformaron el PNST.

### *Estructura institucional*

El modelo de gobernanza y gestión de los esfuerzos de simplificación de trámites, y específicamente del PNST, fue ideado de manera centralizada, con implementación descentralizada. Como se mencionó antes, se basó en el liderazgo central de la SNAP, la cual estaba amparada tanto por facultades legales como por el apoyo directo de la presidencia para exigir la cooperación e implementación de las actividades de simplificación en cada una de las instituciones.

El modelo de simplificación estaba pensado alrededor de una alta coordinación interinstitucional, en la cual las actividades de diseño, planeación, designación de tareas y orientación estratégica se encontraban en la cabeza de la SNAP y en menor medida en el Comité (analizado abajo). Sin embargo, la responsabilidad por la implementación y ejecución de las diversas actividades recaía directamente en cada entidad, que debía designar un equipo o unidad especial para encargarse de dichas tareas. En este sentido, se requería de una estrategia de capacitación y generación de capacidad institucional para que las instituciones adoptaran la metodología de simplificación.

Aunque la SNAP realizó algunos talleres de socialización de la metodología y estrategias de simplificación dentro de cada entidad, no se realizaron programas o intervenciones estructurales que estuvieran enfocados a generar la capacidad institucional requerida para la tarea de simplificación. Sin embargo, para este momento la mayor parte de las entidades ya contaban con unidades contrapartes institucionales creadas por la SNAP, por lo que se asumía que existía la capacidad institucional para realizar la tarea de simplificación.

Como ya fue mencionado, el PNST tuvo un gran protagonismo político, seguido de cerca por el presidente y los ministros. Esto le permitió convertirse en una prioridad de gobierno, y por ende ser tenido en cuenta y tomado en serio por las diferentes entidades de la función pública.

Además, el modelo de gestión del PNST no incluyó mecanismos fuertes de monitoreo y rendición de cuentas. Como se mostrará más adelante, no se realizó una auditoría sistemática de los datos con los que se medía el avance, lo cual generó incentivos para las entidades de sobre-reportar resultados.

El modelo de simplificación estaba pensado alrededor de una alta coordinación institucional

### **SNAP**

La Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) fue designada como la institución rectora de la simplificación de trámites en Ecuador mediante el Decreto 149 de 2013. Entre las funciones de la SNAP definidas en el Decreto estaban diseñar, elaborar y emitir una normativa, herramientas y metodologías para la mejora de procesos y/o servicios, así como estandarizar y organizar las funciones de las entidades públicas alrededor de la simplificación administrativa. La SNAP buscaba reducir la cantidad excesiva de trámites en el país, brindando a la ciudadanía un servicio de calidad y excelencia, ahorrando tiempo, dinero y promoviendo el acceso libre a registros de datos de las instituciones públicas.

La SNAP, haciendo uso de sus facultades, promovió la creación, estructuración y/o modificación de unidades administrativas en las diferentes entidades del Estado, para contar con contrapartes institucionales que le permitieran impulsar las reformas de simplificación que estaba liderando. De esta manera, la SNAP determinó la conformación de equipos de simplificación dentro de cada entidad, que debían contar con responsables de procesos y servicios en quienes recaía, entre otras, la responsabilidad de llevar a cabo el plan y la implementación de la estrategia de simplificación siguiendo los lineamientos y la metodología impuestos por la SNAP.

Las actividades de simplificación de trámites dentro de cada institución tenían, entre otros objetivos, los de mejorar los servicios públicos prestados por cada entidad por medio de la eliminación de los trámites innecesarios que incrementaban el costo operacional, rediseñar los trámites utilizando las herramientas tecnológicas existentes como InfoDigital y DatoSeguro, incorporar controles automatizados para evitar el trato subjetivo por parte de funcionarios y la digitalización de cualquier nuevo trámite que se incorporara en las funciones de las instituciones públicas.

### Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales

Con el Decreto 149 se creó también el Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales, el cual tiene como finalidad emitir directrices para la eliminación, reducción, optimización, simplificación y automatización de trámites y está conformado por:

- Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP: entidad rectora en todo el proceso de simplificación de trámites; emite directrices y establece las políticas, lineamientos y normativa necesarias para su ejecución y control.
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad – MCPEC: entidad encargada de implementar el proceso de simplificación de trámites entre entidades públicas y empresas privadas, en función de las directrices de la SNAP.
- Ministerio de la Información y Telecomunicaciones – MINTEL: facilita la interoperabilidad y el intercambio de datos o información seguros entre las entidades públicas.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES: aprueba de manera previa toda política, plan, programa o proyecto de gobierno electrónico y prioriza los proyectos relacionados con la simplificación de trámites al ciudadano para la asignación de fondos. Estos proyectos se deberán considerar emblemáticos del Gobierno Central.

Entre las principales atribuciones del Comité se contaban: impulsar planes, proyectos, programas y metodologías de simplificación de trámites; definir indicadores de gestión para la simplificación y establecer metas cuantificables para estos indicadores; dar seguimiento a los resultados de los indicadores; expedir normas que se consideren necesarias para la simplificación; definir qué servicios públicos deben ser gratuitos y proponer la eliminación o fijación de tasas, siempre y cuando no lo defina la ley; propiciar un trabajo interinstitucional que permita aprovechar los recursos tecnológicos; y recibir propuestas ciudadanas para la mejora de procesos en el servicio público.

En marzo de 2015 se incluyó en el Comité a un delegado de la presidencia como uno de sus miembros y se estableció que debe presidir el mismo. La inclusión de este delegado

se debe a que el esfuerzo por la simplificación necesitaba de un impulso de orden político y ayudó a fortalecer el compromiso de las instituciones que integraban el PNST.

### *Metodología para simplificar*

La metodología utilizada en el proceso de simplificación de trámites en Ecuador puede ser explicada en cuatro grandes pasos. En una primera instancia, se realiza un inventario de los trámites y servicios prestados por cada institución y se identifican los aspectos relacionados con cada trámite como el número de requisitos necesarios para completarlo, el tiempo de respuesta y el número de interacciones necesarias, entre otros. Una vez realizado el inventario, se utiliza un mecanismo de priorización para seleccionar los trámites a simplificar. Posteriormente, se utilizan diferentes estrategias de simplificación para cada uno de los trámites seleccionados –que incluyen, entre otras, la optimización de procesos, la digitalización del trámite y la automatización– dependiendo de las características del mismo y de la entidad prestadora de trámites. Por último, se realiza el seguimiento y monitoreo a las actividades de simplificación realizadas por cada institución. En esta sección se explicará en detalle cada uno de estos pasos y se describirán las acciones tomadas y las herramientas utilizadas para llevar a cabo la simplificación.

### *Preparación del inventario de trámites y procesos*

Como paso necesario para el proceso de simplificación de trámites, la SNAP asumió la tarea de recopilar información sobre los trámites y servicios prestados por cada entidad. Se generó impulso para hacer un inventario y entender a fondo todos los procesos de las entidades de la función pública, que se materializó en las Normas Técnicas de Gestión por Procesos de 2012 y 2016 mencionadas arriba.

Las Normas establecen la necesidad de generar un compromiso institucional para la administración por procesos. En estas se dicta que cada entidad debe tener una estrategia de mejora, así como un portafolio/catálogo de sus servicios, macroprocesos y procesos relacionados con cada uno de los servicios que se prestan. Asimismo, se establece que cada una de las instituciones debe contar, por ley, con un equipo encargado de procesos que apoye y recopile la información necesaria para la estructuración de manuales de procesos y servicios.

### *Gestión por Resultados (GPR)*

En el marco de la realización del inventario de los procesos de cada institución, la SNAP impulsó el uso de la herramienta denominada “Gestión por Resultados” (GPR) (el módulo de “servicios”), una plataforma digital que contiene de manera ordenada, clasificada, clara y oportuna los macroprocesos y procesos de cada entidad, con cada uno de sus elementos (entradas, salidas, productos, responsables e indicadores). El objetivo de la plataforma es permitir el control y monitoreo de los objetivos estratégicos y operativos de las instituciones de la función ejecutiva. El GPR inicialmente se enfocó en establecer, controlar y evaluar la programación de proyectos de inversión y gasto corriente, pero luego se extendió a los procesos internos de las entidades, sus servicios y a los trámites prestados por las mismas.

De esta manera, en el año 2014 se desarrolló en el GPR el módulo de servicios y se inició la recopilación de información sobre los servicios y trámites públicos, que consistió en una

revisión conjunta entre cada institución y la SNAP sobre las competencias y servicios que cada entidad tenía a su cargo. Este levantamiento de información permitió la construcción de un inventario de servicios y trámites de las instituciones públicas dependientes de la función ejecutiva. De esta manera, se logró dimensionar la cantidad de servicios y trámites del Estado y definir prioridades para su intervención en el PNST. A junio de 2017, la SNAP contaba con 4.111 trámites registrados en la herramienta GRP, que corresponden a 92 instituciones públicas dependientes de la función ejecutiva.

En el GPR, las entidades debían registrar la información relacionada con la realización de trámites para acceder a servicios públicos. De esta forma, datos como los requisitos necesarios para acceder al servicio, el tiempo de respuesta y las interacciones entre el ciudadano y la institución para acceder al servicio fueron registrados en la herramienta. Estos números son estimaciones que provienen de cada una de las instituciones en función de la información disponible e histórica; sin embargo, no hubo lineamientos que garantizaran la comparabilidad de datos entre instituciones.

La SNAP llevó a cabo talleres de apoyo en las instituciones, donde se dieron las pautas para la realización de *Plano del Servicio*, una representación gráfica de la prestación del servicio donde se identificaban sus componentes clave, las actividades que el usuario debe realizar y los requisitos necesarios que debe completar para acceder al mismo. Así, se identificaron en detalle las acciones de los usuarios/beneficiarios del servicio (pasos, opciones, actividades e interacciones), las acciones en escena de los servidores de contacto (*front office*), las acciones detrás del escenario de los servidores de contacto (*back office*) y los procesos de apoyo/soporte.

Después de llevarse a cabo el inventario del proceso completo, se determinaron cuatro variables como las cruciales para tener en cuenta en la tarea de simplificación de trámites y que serían el insumo para el mecanismo de priorización que será descrito más adelante.

- 1 Requisitos: número de documentos requeridos por la institución de manera física para proporcionar el trámite. Cada documento requerido por el ciudadano es un requisito separado.
- 2 Interacciones: todos aquellos acercamientos presenciales que debe realizar el usuario que accede a un servicio o trámite.
- 3 Tiempo de respuesta del trámite: tiempo entre la presentación de la solicitud y la resolución del trámite.
- 4 Nivel de automatización del trámite.

### Limitaciones del GPR

Como se mencionó anteriormente, cada entidad era responsable de ingresar los datos de sus trámites a la herramienta GPR. Dado el carácter específico de la información, en muchos casos las entidades debieron realizar estimaciones de las interacciones y tiempos para cada uno de los trámites. Esto generó mucha variabilidad entre los datos recopilados a través de la herramienta. Asimismo, no se realizaron auditorías de la información recibida, ya que no se contaba con la capacidad institucional para hacerlo. Cada institución era responsable por la información que ingresaba en la herramienta y la SNAP solo podía verificar que la información estuviera completa en el sistema, sin evaluar la calidad o consistencia de la misma,

más allá del contraste caso a caso con los resultados obtenidos con otros mecanismos de verificación como las quejas, “clientes fantasma”, visitas a establecimientos, etc. Esto podía generar incentivos perversos para reportar datos inexactos.

## Priorización

La estrategia de selección y priorización de los trámites a simplificar ha variado considerablemente a través de los años. En las primeras etapas de los esfuerzos de simplificación, los trámites a simplificar se seleccionaban en función de los requisitos y las sugerencias realizadas por parte de la presidencia, los ministros y otros funcionarios de alto nivel. En este primer momento –entre 2013 y 2014– se simplificaron 39 trámites de diferentes tipos a pedido de las autoridades, entre los cuales se encontraban la inscripción de matrimonio civil, los permisos de funcionamiento para gasolineras y el registro de títulos de profesionales de la salud. De 2015 en adelante se empezaron a utilizar diferentes estrategias de priorización para seleccionar los trámites, las cuales serán descritas a continuación.

### Priorización en 2015

Para la identificación y selección de trámites en el año 2015, la SNAP utilizó información del *Tramiton.to*. El *Tramiton.to* es una plataforma digital administrada por la SNAP, a través de la cual el ciudadano puede ingresar sus quejas o sugerencias sobre un trámite específico. El *Tramiton.to* fue lanzado en junio de 2014, bajo la figura de un concurso nacional para ciudadanos, otorgando un premio a las mejores propuestas para la mejora de los trámites de la gestión pública. Con esta iniciativa se quería conocer de primera mano las necesidades de los ciudadanos frente a un trámite y de esa manera poder canalizar la problemática a cada institución para que fuera resuelta.

El *Tramiton.to* se convirtió en una fuente de datos importante sobre la percepción de la ciudadanía respecto a algunos trámites y servicios públicos. Sin embargo, ha sufrido algunos cambios desde su puesta en marcha en junio de 2014 (con una segunda versión lanzada en 2016), ya que su diseño inicial no permitía obtener datos depurados y estandarizados, lo que imposibilitaba el análisis de los mismos. El ingreso de la información era abierto y no había una clasificación sobre los trámites existentes en el Estado, por lo que fue difícil realizar un *ranking* de los que generaban un mayor número de quejas. Además, muchas veces los ciudadanos confundían un servicio con un trámite o un trámite con un servicio (y la página no daba lineamientos para hacer la discriminación), lo que dificultaba la tarea de tabular la información. Debido a eso, el personal técnico de la SNAP tuvo que invertir tiempo y recursos extras para depurar dicha información.



La SNAP utilizó los datos del *Tramiton.to* y los datos recopilados en el GPR como insumos para el ejercicio de priorización de los trámites que integrarían el PNST en 2015. Al inicio de 2015, se contaba con 1.934 trámites identificados por la SNAP a través del portafolio en el portal Gobierno por Resultados (GPR). Usando los resultados del *Tramiton.to* y cruzándolos con la información del GPR, se obtuvieron 636 trámites que fueron presentados al Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales.

El Comité realizó una segunda ronda de priorización considerando las siguientes variables:

- Número de quejas relacionadas con el trámite.
- Número de requisitos.
- Horas de espera para recibir el trámite antes de la simplificación.
- Interacciones entre ciudadano y funcionario público antes de la simplificación.

A cada una de estas variables se les dio un peso, y al final del ejercicio la suma de dichos valores determinó qué trámites serían considerados en el PNST. Luego de este segundo ejercicio, se aprobó el PNST con 446 trámites.

### Priorización en 2016

Para el PNST de 2016, la SNAP incorporó las lecciones aprendidas en el ejercicio de 2015 y desarrolló una nueva metodología en tres rondas para elegir los trámites a simplificar. En la primera ronda, utilizó la información obtenida a través del GPR, para un total de 4.042 trámites. Con la información en el sistema, se utilizó la siguiente fórmula para obtener un primer resultado de la priorización:

$$\text{Trámites Priorización Inicial GPR} = (i \cdot 15\%) + (s \cdot 15\%) + (r \cdot 35\%) + (t \cdot 35\%)$$

donde:

$i$  = número de interacciones ciudadano–institución

$s$  = nivel de automatización

$r$  = número de requisitos para la realización del trámite

$t$  = tiempo de respuesta

Las variables  $i$ ,  $s$ ,  $r$  y  $t$  fueron normalizadas y tomaban un valor de 1 a 4 de acuerdo con el siguiente cuadro:

De esta primera ronda de priorización se obtuvieron 947 trámites.

En la segunda ronda de priorización, la SNAP evaluó cada uno de los 947 trámites utilizando cinco criterios, los cuales se muestran en el cuadro 2, a los cuales asignaba un valor

**Cuadro 1. Rangos de valores para la priorización inicial GPR**

Valor	Requisitos	Tiempo de respuesta/horas	Interacciones	Automatización
1	0 - 5	0 - 2	0 - 1	Trámite 100% en línea
2	5 - 10	2 - 5	1 - 3	Información en línea
3	10 - 15	5 - 8	3 - 5	Parcialmente en línea
4	15 - 100	8 - 100000	5 - en adelante	Trámite 100% presencial

Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.



determinado. Si el trámite alcanzaba un resultado mayor a 4,5 puntos pasaba a la tercera ronda de priorización. Esta evaluación cualitativa se realizó en conjunto con las instituciones prestadoras de trámites en talleres gestionados por la SNAP, y de este ejercicio resultaron 436 trámites.

### Cuadro 2. Criterios de priorización de 2016

Criterio	Valoración
Impacto en actividades productivas	3
Demanda ciudadana	2
Número de quejas	2
Tiempo de respuesta	1,5
Costo para el ciudadano	1,5

Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

Finalmente, estos 436 trámites fueron presentados al Comité de Simplificación de Trámites Interinstitucionales para una tercera ronda de priorización. El Comité evaluó la viabilidad económica y técnica de simplificar los trámites, teniendo en cuenta los criterios señalados en el cuadro 3. De este ejercicio resultaron los 410 trámites que serían incluidos en el PNST de 2016.

### Cuadro 3. Viabilidad según criterios de evaluación económica y técnica

Criterio
Presupuesto requerido versus presupuesto asignado
Tiempo requerido para la simplificación, incluyendo modificaciones de la normativa
Requisitos de infraestructura y desarrollo tecnológico versus grado de madurez tecnológica de la entidad
Costo actual versus costo atribuible al trámite simplificado
Requisitos de interoperabilidad versus grado de madurez tecnológica de la entidad

Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

### Estrategias de simplificación

El Plan Nacional de Simplificación de Trámites determinó como variables objeto de mejora los requisitos físicos, tiempo de respuesta e interacciones presenciales. A través de los talleres de trabajo entre la SNAP y cada una de las instituciones, se diseñaron estrategias de mejora para los trámites que fueron priorizados. Estas estrategias eran propuestas por cada institución y estandarizadas por la SNAP, y buscaban reducir al menos una de las variables objetivo.

La estandarización de las estrategias ha sido parte de un proceso de aprendizaje, que ha ido cambiando a medida que se incorporaban las lecciones aprendidas desde la primera implementación del plan. En el año 2015 existían 9 tipos de estrategias de mejora, en 2016 se redujeron a 7 tipologías y para la implementación del plan en 2017 se definieron 6 tipos. En el cuadro 4 se presentan las diferentes estrategias en que fueron divididos los planes 2015, 2016 y 2017.

A continuación, se presenta una breve descripción de las estrategias utilizadas bajo la nomenclatura del PNST 2017.<sup>8</sup>

#### Cuadro 4. Tipos de estrategias de simplificación

Tipos de estrategia	PNST 2015	PNST 2016	PNST 2017
Comunicación	•		
Capacitación	•		
Levantamiento – optimización	•	•	
Simplificación de requisitos	•		
Desconcentración	•	•	
Reforma legal			•
Eliminación de trámites		•	
Generación de normativa	•		
Mejoramiento de sistema	•	•	•
Interoperabilidad	•	•	•
Automatización parcial		•	•
Automatización	•	•	•
Mejoramiento de procesos			•

Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

#### Reforma legal

La reforma legal busca eliminar o modificar la normativa que se estima obsoleta o que añade complejidad innecesaria al trámite. Este tipo de estrategia no requiere mayores recursos, pero exige el compromiso de las autoridades institucionales para llegar a buen término, así como incentivos para su efectivo cumplimiento o estar complementada con mecanismos de seguimiento y control. Comprende las estrategias “generación de normativa” de 2015 y la “eliminación de trámites” utilizada en 2016.

<sup>8</sup> Toda la información aquí descrita fue obtenida de la SNAP en entrevistas y documentos técnicos en 2017.

## Mejoramiento de procesos/servicios

El mejoramiento de procesos/servicios busca la estandarización de procesos y la eliminación de actividades que no generan valor agregado. Contiene las estrategias “simplificación de requisitos” y “capacitación” de 2015 y “levantamiento – optimización” y “desconcentración” usada en los planes 2015 y 2016.

- La capacitación es parte integral en este tipo de estrategia dado que en muchas ocasiones la simplificación del trámite requiere de un proceso de capacitación de los funcionarios; al no estar estandarizado el proceso, la falta de homogeneidad en la realización del trámite ocasionaba incremento en una o en varias de las variables de la simplificación.
- El levantamiento – optimización hacía alusión al levantamiento de información de los procesos, que es una de las actividades que proporciona insumos para la implementación de cualquier estrategia de simplificación.
- La desconcentración implica que para cierto tipo de trámites que antes se realizaban en la sede de determinada institución o en una pequeña cantidad de ciudades a nivel nacional, la ejecución del trámite sea desconcentrada de la sede central hacia otras oficinas dentro del país.

## Interoperabilidad

La interoperabilidad consiste en el intercambio de información electrónica a través de la Plataforma de Servicios Gubernamentales. Este tipo de estrategia busca fomentar el uso de las aplicaciones DatoSeguro, InfoDigital y el Sistema de Notificaciones Electrónicas, y en particular los buses de datos, tanto de la SNAP como de la DINARDAP. Esta estrategia está presente en las tres versiones del plan.

## Mejoramiento de sistema

El mejoramiento de sistema implica el desarrollo de nuevos módulos o funcionalidades para los sistemas existentes que permitan la simplificación del trámite. Este tipo de estrategia puede exigir una importante inversión de recursos, dependiendo del tipo de mejoras que se realicen en los sistemas existentes.

## Automatización parcial

La automatización parcial se emplea cuando no existen sistemas informáticos que apalancen el trámite y el trámite necesita al menos una interacción física del usuario del servicio con la institución a cargo del trámite. Este tipo de casos se presentan cuando por la naturaleza del trámite o por restricciones económicas o tecnológicas no se pueden eliminar por completo las interacciones físicas; por ejemplo, el usuario necesita acercarse a la institución para retirar un certificado, una credencial o un documento. Una intervención también se categoriza como automatización parcial cuando no se desarrolla todo un sistema, sino que se construye al menos un formulario electrónico que es el punto de inicio del trámite.

## Automatización total

La automatización total permite eliminar completamente las interacciones físicas del usuario con la institución a cargo del trámite. Este tipo de estrategia está presente desde la primera versión del plan en 2015 y también requiere de importantes recursos para ponerla en marcha.

## Comunicación

La comunicación fue utilizada como estrategia de simplificación en el PNST 2015 y pretendía que la información sobre el trámite estuviera disponible de manera clara y oportuna para la ciudadanía a través de herramientas de comunicación (letreros, carteles, páginas web, correos electrónicos, etc.). Sin embargo, ha sido reconsiderada como una actividad transversal que debe ser incluida en todo tipo de estrategia de simplificación.

Otra característica interesante del proceso es que no se establecieron tiempos promedio o estándar para la ejecución de las estrategias de simplificación. Cada institución debía definir el tiempo de ejecución de su estrategia y los plazos de cumplimiento para cada una de ellas. Asimismo, las entidades podían solicitar justificadamente al CSTI que se realicen cambios en estos plazos.

Es necesario señalar que el registro del tipo de estrategia utilizado por cada institución se realizaba sobre la estrategia que predominaba en la simplificación. Durante la simplificación de determinado trámite, se podían emplear dos o más estrategias de simplificación, pero se reportaba para el seguimiento y los resultados la estrategia que se utilizaba como objetivo final durante la simplificación. La institución a cargo de cada trámite, con la asesoría de la SNAP, definía el tipo de estrategia predominante.

### *Estrategia de seguimiento del PNST*

El seguimiento y control del cumplimiento del PNST se realizó por medio de dos instancias. La primera instancia era operativa y fue ejecutada por la SNAP. La segunda instancia era a través de las reuniones ordinarias o extraordinarias del CSTI.

El seguimiento a la implementación del PNST estuvo limitado por la falta de recursos humanos para realizar dicha tarea. Para el seguimiento realizado por la SNAP se distribuyeron los trámites a especialistas encargados de las actividades de monitoreo y evaluación. En 2015 existían 6 “técnicos especialistas”, uno por cada ministerio coordinador, mientras que en 2016 únicamente se contaba con 2 personas para realizar todas las actividades de seguimiento, control, coordinación entre instituciones, impartición de talleres, entre otras.

Cada especialista solicitaba mensualmente reportes de avance a las instituciones que tenían trámites a su cargo, poniendo especial énfasis en las que tenían plazos por cumplir. Cuando un trámite que debía simplificarse había alcanzado la fecha de término para realizar la simplificación, los analistas solicitaban evidencia de su cumplimiento mediante, por ejemplo, la modificación de una normativa, el nuevo manual de procesos, pantallazos de los sistemas, etc. Cuando existía evidencia de la simplificación, se solicitaba la ficha del trámite mejorado y la normativa o reglamento institucional que garantizaba la implementación de la simplificación.

Los ministerios coordinadores realizaban un seguimiento paralelo al realizado por la SNAP para incentivar el cumplimiento de las metas y los plazos definidos para la simplificación de trámites de su sector y presentaban la información consolidada de su sector sobre

el estado de la simplificación. Sin embargo, el seguimiento de los ministerios coordinadores era heterogéneo y su nivel de influencia sobre las instituciones coordinadas era muy diferente. Los ministerios coordinadores de la Política Económica y de la Producción, Empleo y Competitividad le dieron mayor importancia al seguimiento del plan nombrando a asesores para el seguimiento, mientras que el resto de los ministerios definieron personal operativo propio de las áreas de su ministerio.

La SNAP definió una matriz de verificación de la información proporcionada por las entidades y lo realmente observado en campo para llevar a cabo el seguimiento y evaluación. Las estrategias de verificación fueron las siguientes:

- 1 Seguimiento y acompañamiento al ciudadano en ejercicio del trámite.
- 2 Entrevista presencial al ciudadano al fin del ejercicio del trámite.
- 3 Llamadas telefónicas a ciudadanos que han realizado el trámite después de la fecha de simplificación.
- 4 Cliente fantasma.
- 5 Visita oficial al punto de atención del trámite.

Después de realizar el seguimiento y evaluación de la simplificación, la SNAP preparaba informes sobre el cumplimiento o incumplimiento de las metas propuestas. Cuando no se habían alcanzado las metas o se encontraban inconsistencias con los reportes de las instituciones, se enviaba un oficio a la institución a cargo del trámite para que esta tomara medidas. Sin embargo, no se reportaban estas inconsistencias al CSTI.

El seguimiento realizado por parte del CSTI se llevaba a cabo de manera ejecutiva, es decir, en una reunión de trabajo la SNAP presentaba los reportes de avance del plan y el Comité examinaba los trámites que presentaban problemas para su cumplimiento. Las resoluciones del Comité podían tomar tres alternativas: i) encargo de un seguimiento especial a la SNAP y al ministerio coordinador que garantice el cumplimiento de la simplificación; ii) cambios en las fechas de término ante las justificaciones presentadas por el equipo de la SNAP; iii) retiro de un trámite del plan, ante las evidencias de que su simplificación era inviable.

### *Resultados del PNST*

Al cierre de 2016, la SNAP reportaba resultados extraordinarios en cuanto a la simplificación de trámites en 2015 y 2016, luego de la implementación del PNST.<sup>9</sup> En general, en 2015 se registró una disminución en promedio de 48% en el número de requisitos, de 41% en el tiempo de respuesta y de 50% en el número de interacciones necesarias. Para 2016, estas reducciones fueron de 60% en requisitos, 37% en tiempo y 50% en interacciones.<sup>10</sup>

A continuación se presenta nuevamente la definición detallada de las variables utilizadas por la SNAP para medir el avance del PNST:

- Requisitos: número de documentos requeridos por la institución de manera física para proporcionar el trámite. Cada documento requerido por el ciudadano es un requisito separado.

<sup>9</sup>Esta sección de resultados utiliza datos reportados por la SNAP a mediados de 2017.

<sup>10</sup>Estos resultados se cuantifican a partir de la información obtenida en la base de datos del sistema GPR. Sobre las limitaciones de dicha base de datos, véase la sección Preparación del inventario de trámites y procesos.

- Interacciones: se consideran interacciones todos aquellos acercamientos presenciales que tiene el usuario que accede a un servicio o trámite, así como las interacciones necesarias entre instituciones para prestar el trámite.
- Tiempo de ejecución del trámite: tiempo de respuesta entre la formalización de la solicitud y su resolución.

Con estas aclaraciones de las variables escogidas en mente, se presentan a continuación los resultados del PNST en 2015 y 2016. Debido a los cambios metodológicos descritos anteriormente, entre ellos de priorización de trámites a simplificar y las categorías de trámites empleadas, los dos años se presentan por separado.

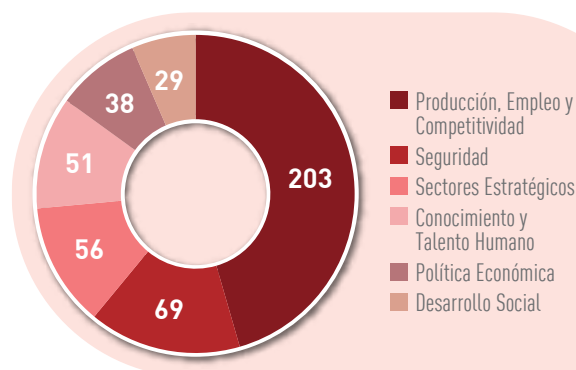
### PNST 2015

En el PNST de 2015 se simplificaron un total de 446 trámites. Como muestra el gráfico 1, el 46% de estos formaban parte del Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, con un total de 203 trámites. Le sigue el sector de seguridad con 16% del total y el Ministerio de Sectores Estratégicos con 13%. Al analizar la distribución porcentual por institución de los 446 trámites simplificados, se observa que 7 instituciones de las 53 participantes en el PNST 2015 alcanzan conjuntamente el 48% de los trámites simplificados. En primer lugar, se encuentra la Agencia Nacional de Tránsito con 51 trámites simplificados, seguido por el Ministerio de Relaciones Exteriores con 41 trámites, y el Ministerio del Trabajo con 30 trámites.

En cuanto a la estrategia utilizada,<sup>11</sup> en el 50% de los casos se automatizaron los trámites (un total de 221 trámites), seguido por la estrategia de mejoramiento de procesos con el 33% del total, según se evidencia en el gráfico 2. A nivel sectorial, el sector de Seguridad fue el que utilizó la automatización en mayor proporción, en el 77% de sus trámites, seguido por Conocimiento y Talento Humano que usó dicha estrategia para el 61% de sus trámites. La estrategia de reforma legal fue más usada en Sectores Estratégicos y en Desarrollo Social.

Dada la definición de éxito del PNST definida por la SNAP y el Comité, tiene sentido que automatización sea la estrategia más prevalente. Esto se debe a que automatizar implica la eliminación total o parcial del tiempo de respuesta, la eliminación de los requisitos físicos y la eliminación de la discrecionalidad del funcionario de atención para imponer requisitos adicionales. A fin de asegurar que se maximiza el impacto de esta estrategia desde el punto de vista del ciudadano, las automatizaciones deben venir acompañadas de un análisis del proceso o de los requisitos que los ciudadanos deben realizar. Si estos siguen teniendo que cumplir con requisitos o pasos innecesarios, entonces es probable que el impacto en la calidad de vida del ciudadano sea menor.

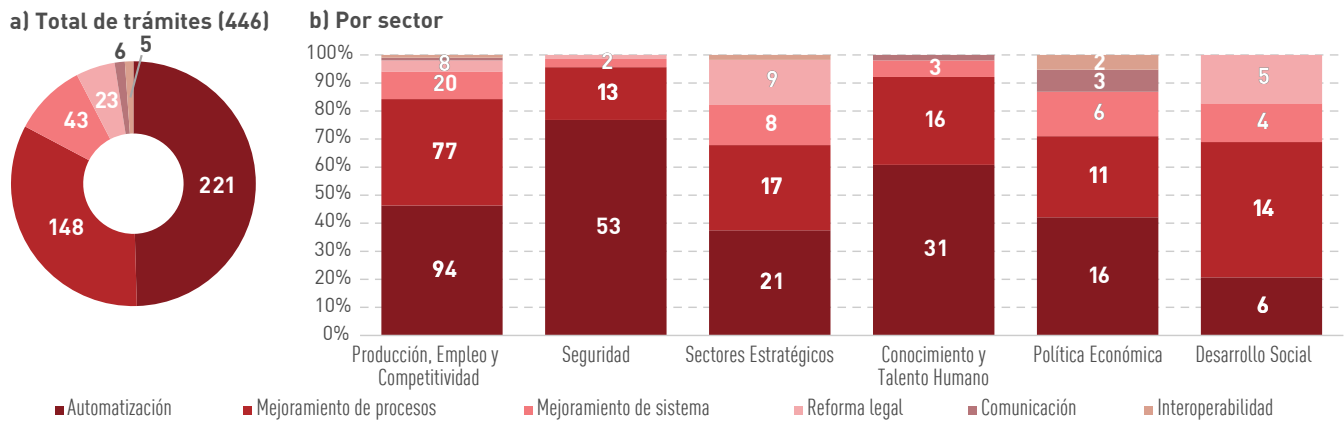
**Gráfico 1. Trámites simplificados en 2015 por sector (total 446)**



Secretaría Nacional de la Administración Pública - SNAP

<sup>11</sup>Para el análisis de los datos se utilizó la nomenclatura del PNST 2016.

**Gráfico 2. Estrategia utilizada para simplificar en 2015 (número de trámites)**

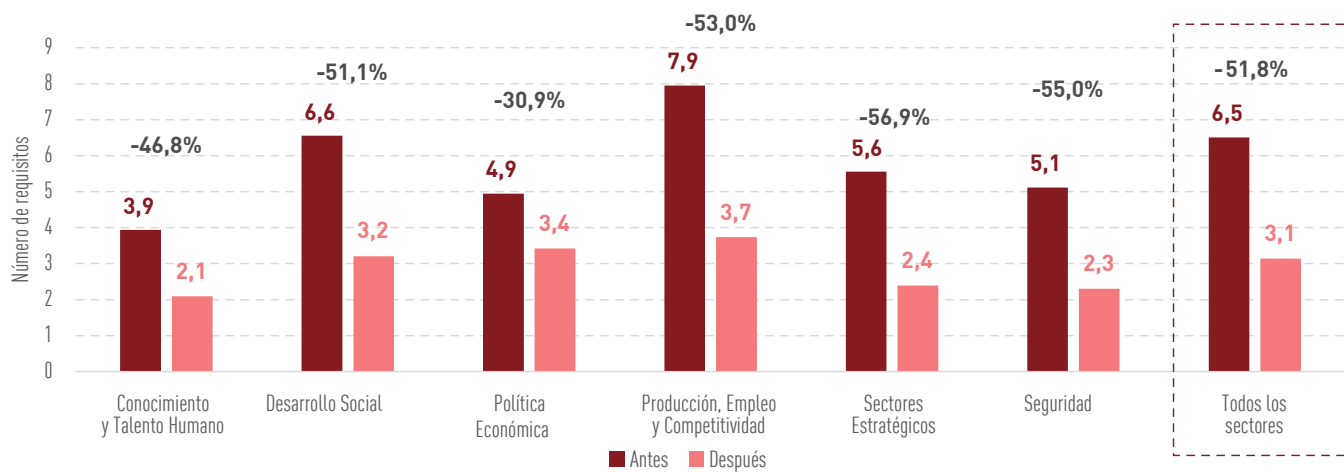


Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

### Resultados generales del PNST 2015

El PNST de 2015<sup>12</sup> resultó en disminuciones importantes en las tres variables objetivo. En el caso del número de requisitos presenciales, se registró una disminución promedio de 3,3 requisitos para todos los sectores, una caída de 51,8%, como se evidencia en el gráfico 3. Sectores Estratégicos presenta la mayor reducción (56,9%), seguido por Seguridad (55,0%) y Producción, Empleo y Competitividad (53%).

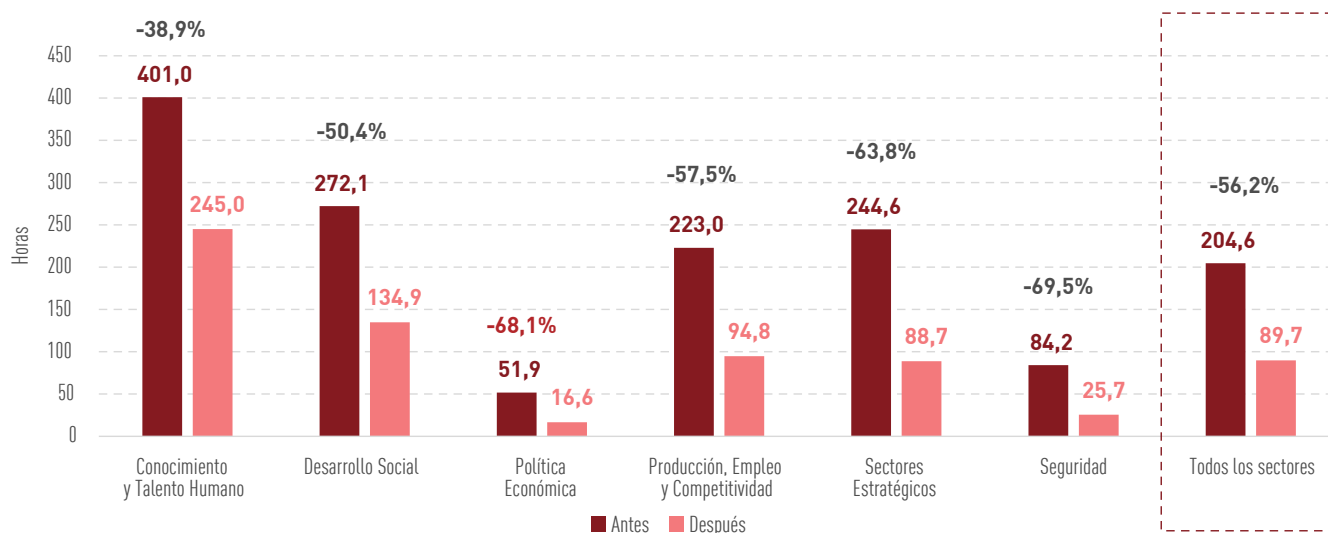
**Gráfico 3. Cambio en el número de requisitos promedio tras la simplificación – 2015**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

<sup>12</sup>Para el análisis de los resultados se excluyeron 19 trámites del sector Conocimiento y 1 del sector Productivo que no contaban con la información completa.

**Gráfico 4. Cambio en tiempos de respuesta promedio tras la simplificación – 2015**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración

La variable tiempo registró una caída promedio de 115 horas laborales para el total de los sectores, pasando de un promedio de 205 horas utilizadas por los funcionarios públicos para prestar los servicios a 90 horas después de la simplificación, una caída de 58% como se muestra en el gráfico 4.<sup>13</sup> Las instituciones pertenecientes al sector Seguridad registraron la mayor disminución en el número de horas (69%). Fue seguido por el sector Política Económica con una caída de 68%, que es también el sector que menos tiempo requiere para prestar sus trámites luego de la simplificación (17 horas en promedio), y por Sectores Estratégicos (64%). Por su parte, el sector de Producción, que representa más de la mitad de los trámites simplificados en el PNST, reportó una disminución de 58%, una caída de 128 horas.

Finalmente, se registró una reducción promedio de 2 interacciones para el total de los sectores (-47,9%), con el sector de Producción liderando la caída (-53,3%), seguido por Conocimiento y Talento Humano (-50,6%) (gráfico 5).

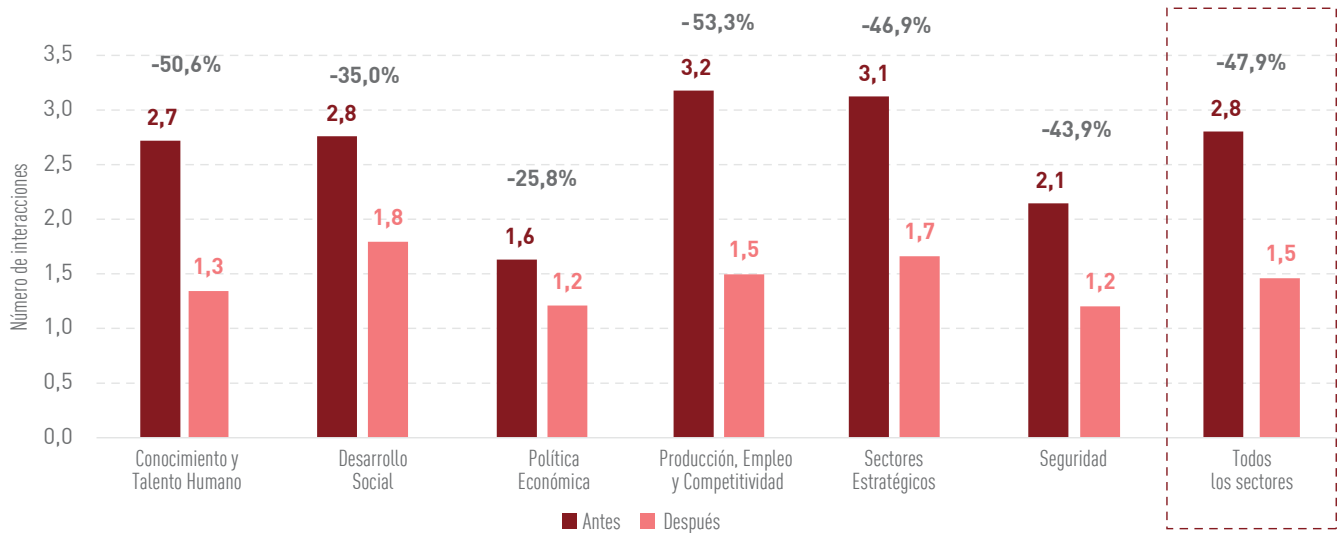
Cuando se analiza el tipo de estrategia utilizada, se evidencia que la reforma legal fue la que produjo mayores reducciones tanto en requisitos como en tiempos e interacciones, como se puede observar en el gráfico 6. Esto se explica porque esta estrategia incluye los casos en los que se eliminaron trámites por completo. Sin embargo, es necesario recordar que esta estrategia solo fue utilizada en 23 trámites. La estrategia de automatización, que fue la más utilizada por las instituciones (50% de los casos) registró disminuciones importantes en las tres variables y presenta la segunda mayor reducción en la variable tiempo en términos absolutos, cayendo en promedio 142 horas tras la simplificación.

Hubo mejoras particularmente destacables en algunos trámites específicos tras el PNST de 2015. En el sector Estratégico, se destacan los resultados para los trámites de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que usualmente presentan

<sup>13</sup>Datos auto-reportados por las entidades.



**Gráfico 5. Cambio en las interacciones requeridas promedio para hacer el trámite tras la simplificación – 2015**

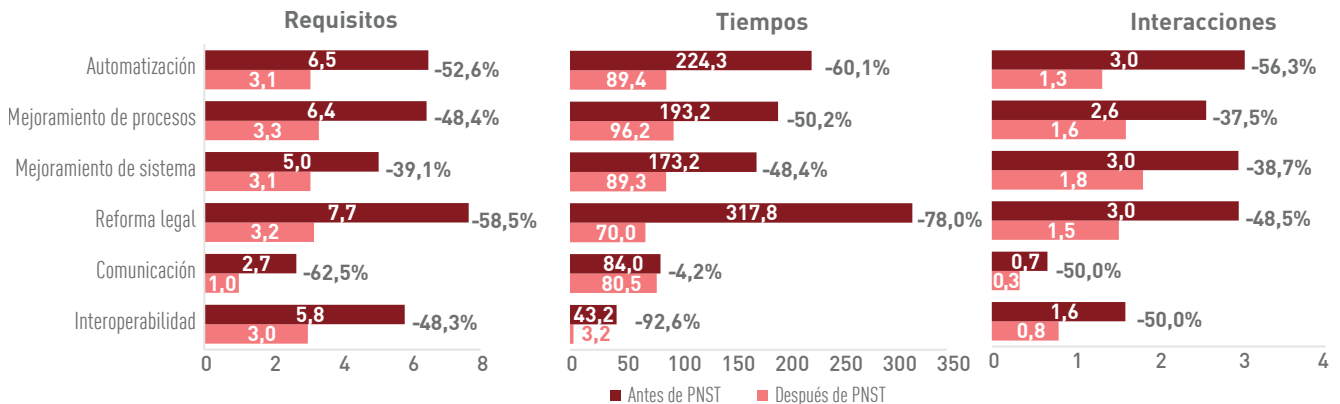


Fuente: Secretaría Nacional de la Administración

una alta demanda por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la inscripción de nacimientos pasó de tener 11 requisitos antes de la simplificación a solo 3 y el número de interacciones se redujo de 3 a 1. Los trámites de matrimonios pasaron de tener 8 requisitos a 5, y el tiempo de espera promedio pasó de 16 horas a tan solo 1 hora. En el caso de la emisión de certificados y legalización de documentos, se registró una caída de 88 horas en el tiempo requerido para completar el trámite pasando de 160 horas a 72 horas laborales.

En el sector de Producción resalta la mejora en el trámite para la obtención de la licencia de conducir gestionado por la Agencia Nacional de Tránsito. En este caso, el número de requisitos cayó de 11 a 3, y el tiempo requerido para completarlo pasó a ser solo un cuarto de hora.

**Gráfico 6. Cambio en las variables objetivo tras la simplificación, por tipo de estrategia – 2015**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

Otras actividades productivas también se vieron beneficiadas. Los trámites de registro de marcas y de registro de nombres comerciales gestionados por el Instituto de Propiedad Intelectual registraron una reducción en el tiempo de respuesta de 480 horas laborales (60 días hábiles) cada uno, aunque cabe resaltar que aún se necesita un tiempo considerable para completar estos trámites (960 horas). En ambos casos, el número de requisitos pasó de 10 a 2, y las interacciones se redujeron de un total de 8 a tan solo 3.

Por su parte, los trámites relacionados con la producción agrícola también registraron mejoras. La solicitud del permiso fitosanitario gestionado por Agrocalidad pasó de tener 4 requisitos a 2, y el tiempo promedio de espera se redujo en 512 horas laborales, hasta ubicarse en 128 horas tras el PNST.

En el caso del sector de Desarrollo Social, se vieron mejoras en algunos de los trámites para acceso a vivienda gestionados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Tanto para la solicitud del bono para la construcción de vivienda en terreno propio, como para la solicitud del bono para mejoramiento de vivienda el tiempo promedio se redujo a la mitad, pasando de 640 horas a 320 horas laborales (20 días hábiles).

Por su parte, para el sector de Conocimiento y Talento Humano, el trámite para obtener el certificado de terminación de educación básica gestionado por el Ministerio de Educación pasó de tener un tiempo de respuesta de 96 horas a necesitar solo 24 horas para ser completado.

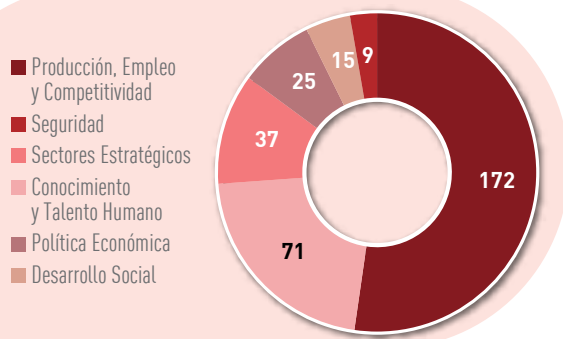
## PNST 2016

El PNST de 2016 contenía un total de 410 trámites. En su mayoría, estos eran trámites diferentes a los que se simplificaron en el PNST de 2015; sin embargo, se incluyeron por segunda vez algunos trámites mejorados en el marco del PNST 2015 para efectuar una mejora adicional.

Se presentarán los resultados únicamente para 329 trámites teniendo en cuenta la información suministrada por la SNAP. Nuevamente, en 2016 el sector de Producción, Empleo y Competitividad registró el mayor número de trámites simplificados, con un total de 172, correspondiente al 52% del total. Le sigue el sector de Conocimiento y Talento Humano con el 22% de los trámites, y Sectores Estratégicos con el 11%. En 2016, 4 de las 53 instituciones participantes en el PNST representaron el 50% de los trámites simplificados. El Ministerio de Educación fue el que más trámites simplificó, con un total de 47, seguido por el Ministerio de Agricultura con 39 trámites, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con 38 y el Ministerio de Industria con 36 trámites simplificados (gráfico 7).

La estrategia más usada para simplificar en 2016 fue el mejoramiento de procesos, representando el 51% del total con 166 trámites. La automatización total fue la segunda estrategia de mayor prevalencia, con un total de 81 trámites o 25%, seguido de cerca por la automatización parcial (23%).<sup>14</sup>

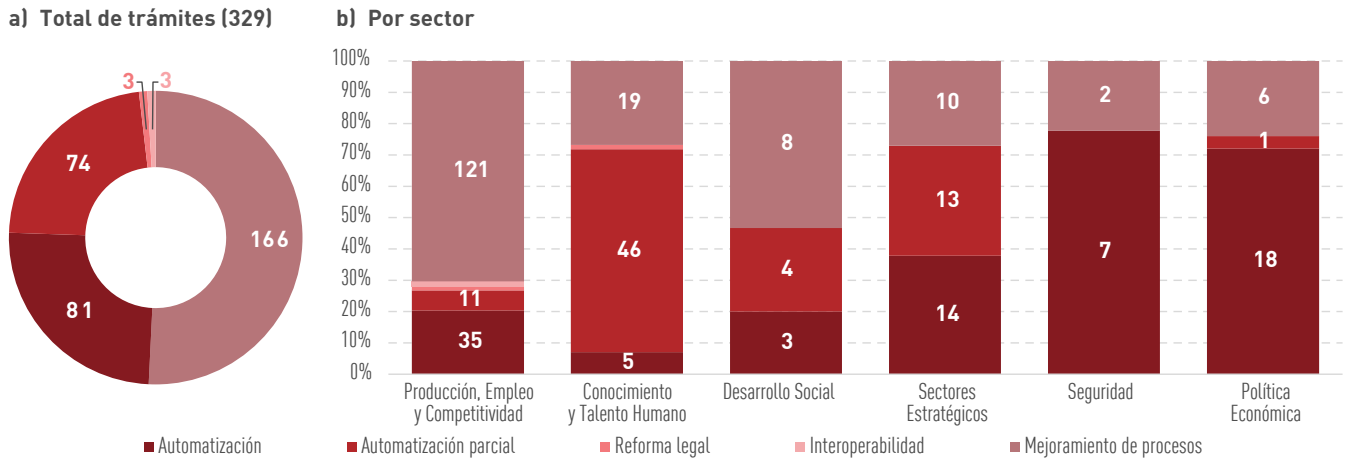
**Gráfico 7. Trámites simplificados en 2016 por sector**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

<sup>14</sup>El uso limitado de la estrategia de automatización se debió en parte a los recortes presupuestales en la administración pública que restringieron la contratación de consultorías.

**Gráfico 8. Estrategia utilizada para simplificar en 2016 por sector**



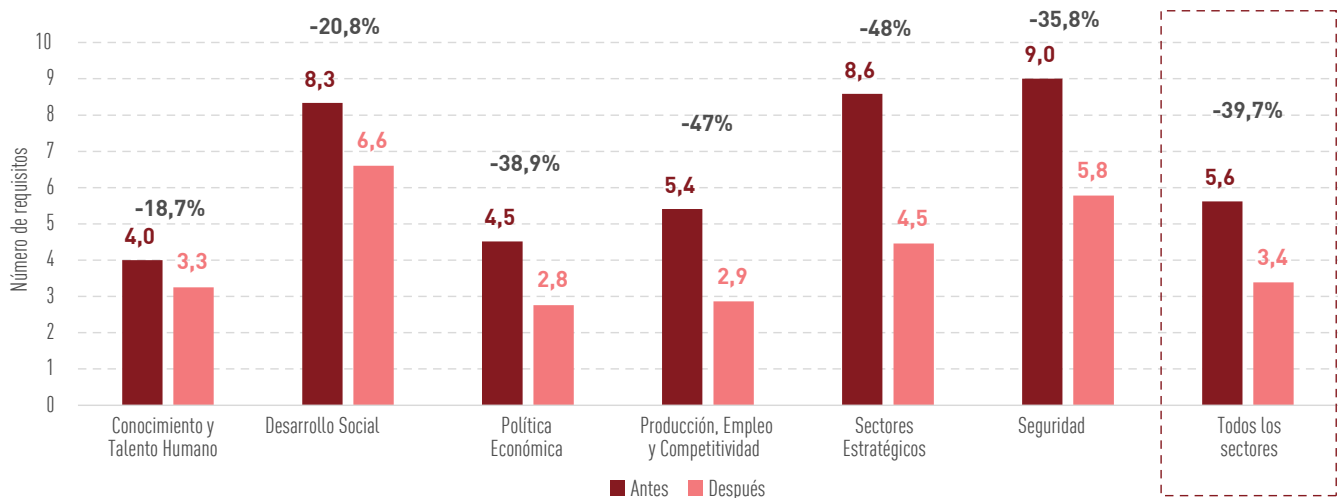
Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

Un estudio del uso de estrategias por sectores evidencia que el sector de la Producción utilizó la estrategia de mejora de procesos en un 70% de los casos. En el sector de Conocimiento y Talento Humano, la estrategia más usada fue la automatización parcial (65%) (gráfico 8).

### Resultados generales del PNST 2016

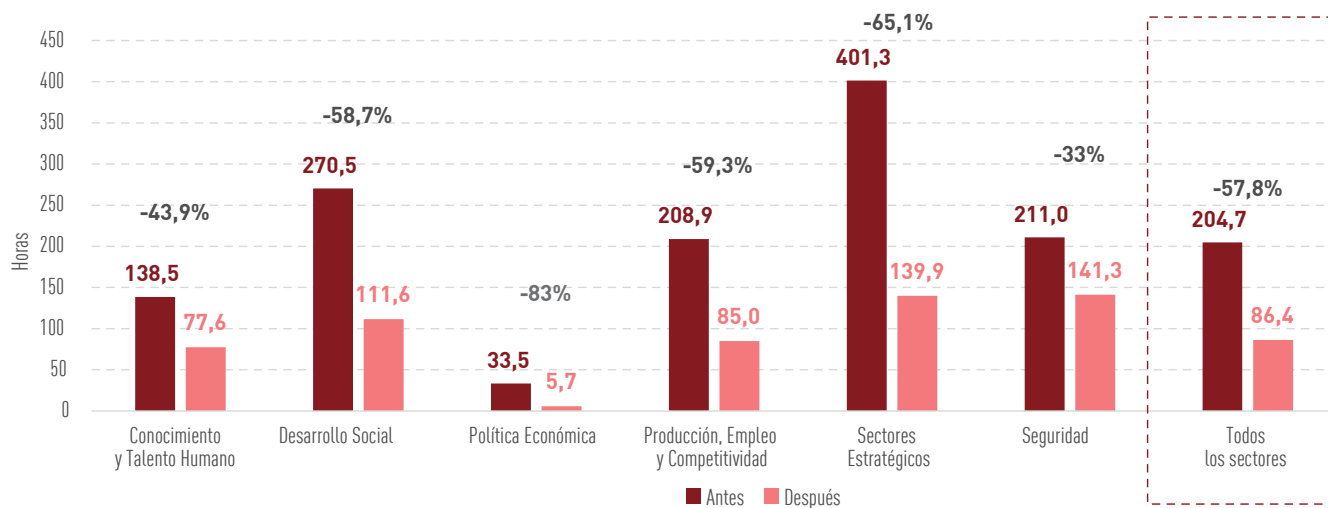
En 2016, el PNST siguió mostrando reducciones importantes en las tres variables. En el caso de requisitos, se produjo una reducción promedio de 39,7% para el total de los sectores. La mayor disminución se dio en Sectores Estratégicos con una caída de 48%, seguido por el sector de Producción (-47%), como muestra el gráfico 9.

**Gráfico 9. Cambio en el número de requisitos promedio tras la simplificación – 2016**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

**Gráfico 10. Cambio en tiempos de respuesta promedio (en horas) tras la simplificación – 2016**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

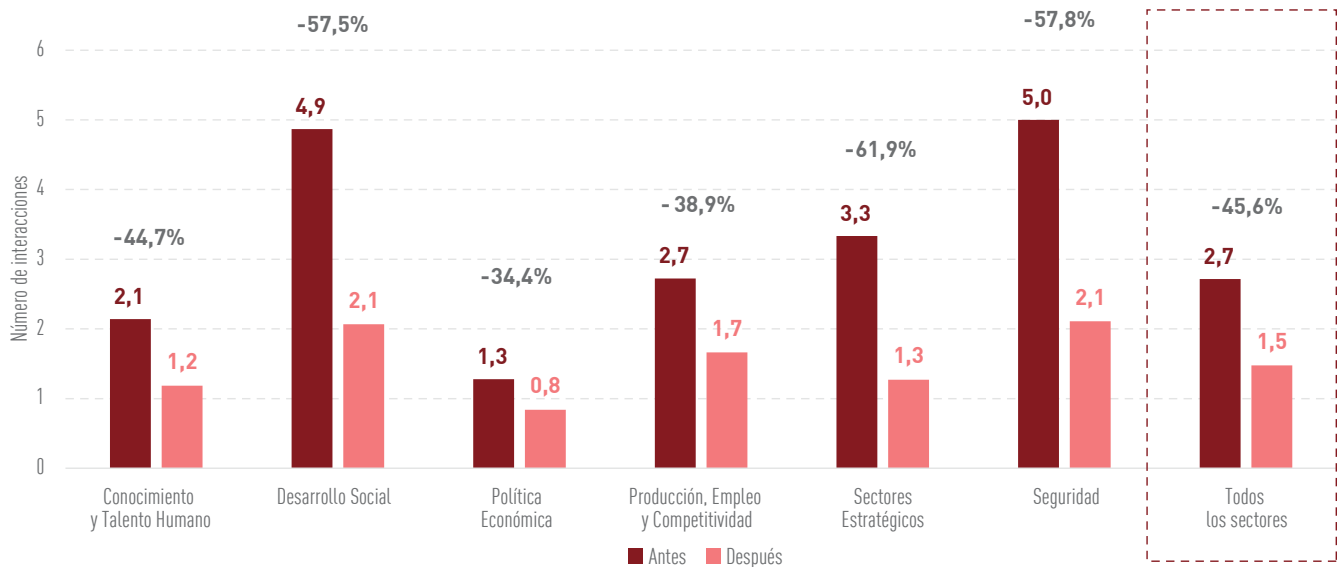
En el caso de las horas requeridas por los funcionarios para prestar los trámites se registró una disminución de 57,8% para el total de los trámites. Esto representa una caída de 120 horas en promedio en el tiempo de respuesta. Se destaca el sector de Política Económica, para el cual se da una caída del 83% en dicha variable, y Sectores Estratégicos, con una reducción de 257 horas en promedio. Nuevamente, el sector de Producción registró resultados importantes, cayendo 59,6%, desde un promedio de 209 horas a uno de 85 horas tras la simplificación (gráfico 10).

En el caso de las interacciones, se registró una caída de 45,6% para el total de los sectores. Sectores Estratégicos presenta la disminución más grande (-61,9%), seguido por el sector de Seguridad (-57,8%) y Desarrollo Social (-57,5%).

En cuanto a los resultados por estrategia utilizada, se destaca la mejora de procesos, que fue utilizada en el 51% de los casos y generó una caída de 60,1% en la variable “tiempo”, pasando de 253 horas antes de la simplificación a 101 horas después de la simplificación. Esta estrategia también tuvo buenos resultados en las variables “requisitos” (-36,8%) e “interacciones” (-29,8%). La reforma legal presentó caídas de 100% en las tres variables. Esto se debe a que se eliminaron los trámites para los cuales se usó esta estrategia. Cabe resaltar que en 2016 solo se usó en tres ocasiones (gráfico 12).

Tras el PNST de 2016, se vieron avances importantes en trámites específicos. Por ejemplo, en el sector de Producción, el trámite de solicitud de devolución de vehículos retenidos por la Comisión de Tránsito, que se realiza cerca de 30.000 veces al año, pasó de requerir 16 horas a ser completado en tan solo 1 hora luego de la automatización. Por otra parte, en el Servicio Ecuatoriano de Normalización, encargado en parte de dar sellos de calidad, el trámite de certificado de inspección de etiquetado y textiles mostró una reducción de 208 horas en el tiempo de respuesta tras la automatización parcial. Como resultado de la interoperabilidad, el trámite de acceso al programa Exportafácil mostró una caída de 23 horas en el tiempo de respuesta, y ahora solo se requiere 1 hora para hacer dicho trámite.

**Gráfico 11. Cambio en las interacciones requeridas promedio para hacer el trámite tras la simplificación – 2016**

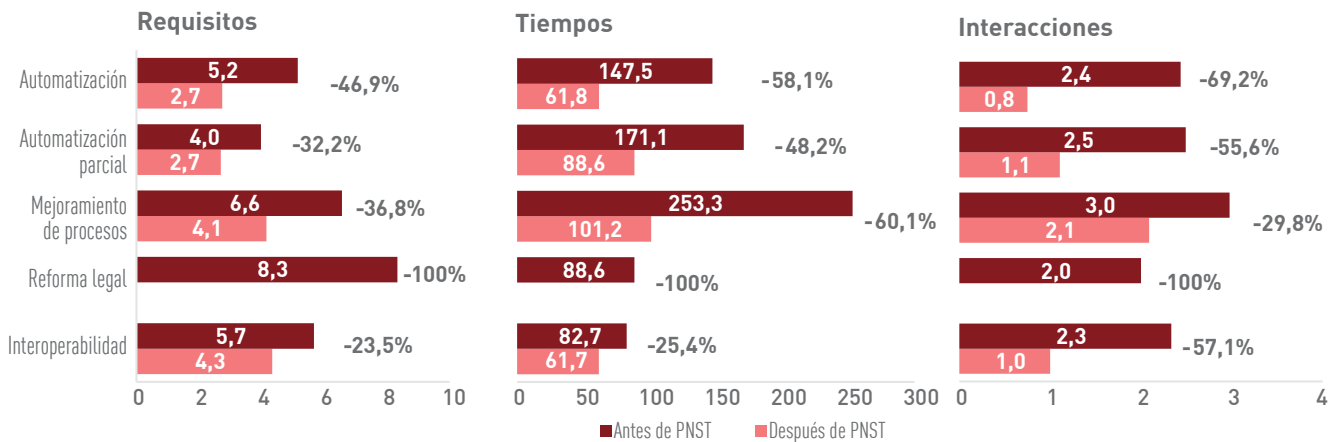


Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

Por su parte, en el sector agrícola el certificado sanitario para movilización de animales, que se solicita más de 450.000 veces al año, registró una reducción en el número de requisitos necesarios, pasando de 6 a solo 1.

En el caso del sector de Política Económica, el Servicio de Rentas Internas mostró mejoras importantes en tres trámites: en la devolución de IVA por uso de dinero electrónico se registró una reducción de 240 horas en el tiempo usado por funcionarios, eliminándose la necesidad de intervención humana tras la automatización. Esto también se dio en el caso de la solicitud del certificado de residencia fiscal, que antes tomaba 160 horas y que tras

**Gráfico 12. Cambio en las variables objetivo tras la simplificación, por tipo de estrategia – 2016**



Fuente: Secretaría Nacional de la Administración Pública – SNAP.

el PNST se realiza de forma inmediata. Por su parte, como resultado de la optimización de procesos, el trámite de pago de deuda de obligaciones tributarias pasó de necesitar 31 días hábiles a tan solo 3.

En el sector de Seguridad, los trámites para la solicitud de permisos de varios tipos al Ministerio del Interior mostraron avances como resultado de su automatización. En este sentido, el tiempo para completar la solicitud de permisos para venta de alimentos y de permisos para venta de licor en establecimientos se redujo en 20 horas.

Es importante resaltar que las variables escogidas para medir el éxito del PNST, y cómo están registradas, no necesariamente están alineadas con el objetivo último de mejorar la vida de los ciudadanos ecuatorianos. Por ejemplo, “0 requisitos” se refiere a que el ciudadano no debe llevar ningún requisito físico a la oficina, pero puede ser el caso que siga teniendo que subir documentos a la plataforma en línea, consumiendo tiempo y energía. El caso es similar para la variable “tiempo”: se contabiliza el tiempo que necesitan los funcionarios para prestar el trámite, no el tiempo que usan los ciudadanos en realizarlo. El hecho de que el trámite esté en línea no quiere decir que no consuma tiempo y esfuerzo de los ciudadanos; puede incluso tomar más tiempo si las páginas están mal diseñadas o no son amigables, si no es claro como subir los requisitos o si las personas no pueden utilizar los sistemas por falta de capacitación o información. La variable de tiempo de respuesta sigue siendo válida sobre todo en casos en los que hay un costo en la espera, pero no refleja el costo del tiempo que el ciudadano debe invertir en la realización del trámite. En este sentido, las variables parecen estar más alineadas con el objetivo de la SNAP de reducir la carga administrativa e incrementar la eficiencia de la función pública.

## Lecciones aprendidas y recomendaciones

El Plan Nacional de Simplificación de Trámites en Ecuador fue una iniciativa ambiciosa que pretendía mejorar la calidad de vida de los habitantes del país al facilitar el acceso a servicios públicos. Contó con un importante apoyo por parte de las autoridades, y en consecuencia la simplificación de trámites se convirtió en una de las prioridades de gobierno, lo que a su vez garantizó su visibilidad e importancia en todos los niveles del Estado ecuatoriano.

Sin embargo, no es suficiente tener el apoyo del Presidente si no se generan las condiciones necesarias para fomentar el cambio estructural. En Ecuador, el impulso presidencial estuvo acompañado por esfuerzos para generar la capacidad institucional necesaria para implementar el PNST, que a la larga probaron ser insuficientes, resultando en instituciones agobiadas por un trabajo que no estaban del todo equipadas para realizar.

El modelo del PNST estaba enfocado en mostrar resultados rápidos. Se generó una cultura, desde la presidencia, de reportar públicamente los resultados. Si bien estas victorias rápidas son necesarias para generar interés y mostrar que la estrategia está dando frutos, siempre deben ir acompañados por una estrategia de largo plazo que mejore estructuralmente el sistema. En el caso ecuatoriano, esta estrategia de largo plazo se desarrolló primero a través de la implementación de Planes de Inversión y Reestructuración Institucional (PIRI) y los modelos de excelencia mencionados anteriormente (“R” y “PROEXCE”).

La medición de los esfuerzos fue compleja tanto por la forma en que estaban planteados los indicadores como por la atención institucional dedicada al tema. Las variables

“interacciones”, “requisitos” y “tiempo” podrían estar más alineadas con un esfuerzo de aumento en la eficiencia administrativa que con una mejora en la experiencia del usuario. La forma como fue medido el éxito del PNST posiblemente llevó a que automatizar fuera la opción más “lógica”, puesto que esta estrategia elimina los tiempos (para los funcionarios), requisitos e interacciones. Eso puede explicar por qué esta fue la opción más utilizada en el PNST de ambos años. Además, al no contar con un sistema que contraste sistemáticamente la información reportada con fuentes externas, los datos analizados deben tomarse con cierta cautela.

De cara a futuros esfuerzos de simplificación, a continuación, se presentan cinco recomendaciones para consideración de las autoridades a cargo de iniciar procesos de simplificación de trámites.

- 1 Alinear el programa de simplificación con las prioridades estratégicas del Gobierno y dotarlo de una fuerte estructura de gobernanza.** Incorporar los objetivos del plan de simplificación en los Planes Nacionales de Desarrollo da un fuerte marco estratégico que sustenta la reforma y la inserta en las prioridades que monitorea regularmente la administración. Este alineamiento estratégico, acompañado de herramientas específicas de monitoreo y estructuras de gobernanza sólidas, pueden contribuir a su adecuado monitoreo y a resolver las barreras que se van identificando durante su implementación. Esto es particularmente importante porque muchos de los trámites pueden involucrar a más de una entidad, o por otras razones se puede requerir el concurso de varias entidades para su simplificación. Para que esta estructura de gobernanza sea efectiva, debe contar con información objetiva y capacidad de toma de decisiones de alto nivel, de manera que sus decisiones puedan ser vinculantes para varias entidades que pueden o no estar comprometidas coyunturalmente con el proceso de simplificación. Asimismo, la estructura de gobernanza puede incluir la participación del sector privado y la sociedad civil para contar con sus aportes en la definición de las prioridades estratégicas.
- 2 Orientación al usuario en los indicadores.** Diseñar los indicadores de medición en función de los objetivos declarados del esfuerzo de simplificación. Si la simplificación está dirigida a la mejora de la experiencia del usuario (sea individuo o empresa), los indicadores deberían dar cuenta de cómo el trámite lo impacta. Este tipo de indicadores incluye: i) tiempo activo requerido para realizar el trámite (no únicamente el tiempo de respuesta, que da cuenta tanto de la eficiencia administrativa como de la carga al ciudadano); ii) interacciones requeridas para completar el trámite (no únicamente interacciones presenciales sino todas las interacciones, independientes del canal); iii) calificación de la atención recibida (en términos de amabilidad, profesionalismo y eficiencia, por ejemplo); y iv) número de requisitos (ya incluido en el PNST 2015-2016). Además, si un objetivo es promover la transición hacia canales digitales por su gran potencial en términos de ahorros de eficiencia tanto para los usuarios como para las instituciones prestadoras de trámites, se recomienda instalar sistemas que permitan conocer la cantidad de usuarios de los trámites que acceden a ellos a través de los diferentes canales disponibles.

**3 Pesos y contrapesos en monitoreo y evaluación.** Crear fuertes incentivos para el logro de ciertos indicadores para las instituciones y al mismo tiempo depender de las mismas instituciones presionadas para reportar sobre esos indicadores puede debilitar la objetividad de la información base para el monitoreo. Se recomienda instalar un sistema de pesos y contrapesos en el monitoreo y evaluación de los indicadores asociados a futuros esfuerzos de simplificación. Esto se puede lograr a través de una variedad de opciones:

- Instalar sistemas automatizados que registran digitalmente algunos de los indicadores clave de la experiencia ciudadana (en particular tiempo e interacciones) y que ese sistema sea de acceso abierto tanto a la institución prestadora como a la institución coordinadora de la simplificación.
- Contratar, desde la institución coordinadora, estudios independientes, por ejemplo, encuestas probabilísticas de hogares sobre trámites. El INEGI (México) y el Programa Nacional de Servicios al Ciudadano (Colombia) realizan este tipo de encuestas. En complemento, ejercicios de cliente fantasma, sistemas de quejas, seguimiento telefónico a usuarios, visitas a puntos de atención, etc., como los implementados por la SNAP ayudan a conocer los aspectos cualitativos de la experiencia ciudadana. En cuanto a trámites digitales, existen herramientas (por ejemplo, Hotjar) que ayudan a entender cómo el ciudadano navega las páginas web y dónde podría estar encontrando dificultades.
- Si en algunos casos hace falta depender de información autorreportada, crear un sistema robusto de auditoría en el cual la institución coordinadora pueda comprobar, desde la evidencia documental, la observación in situ u otro método, la información suministrada por la institución prestadora. Estas auditorías deben cumplir al menos dos características: i) que sean de suficiente frecuencia para que las instituciones prestadoras sepan que existen; y ii) que existan consecuencias para el mal reporte de información.

**4 Centralización de recursos tecnológicos.** Si bien un modelo de "orientación central e implementación descentralizada" puede funcionar para limitar la carga de trabajo para la institución coordinadora y mantener la independencia de las instituciones prestadoras, una mayor centralización de recursos tecnológicos puede tener implicaciones para la eficiencia y calidad, en varios sentidos:

- Interoperabilidad y economías de escala en compras: si la institución coordinadora tiene incidencia en las inversiones en tecnología (sea como reguladora o directamente como compradora), existe una mayor probabilidad de que los bienes y servicios adquiridos sean interoperables, lo cual es clave para percibir los beneficios de la digitalización, y que tengan interfaces uniformes para el usuario, lo cual es clave para garantizar una experiencia fluida en línea. Asimismo, si gestiona las compras en nombre del resto (o un conjunto) de las instituciones públicas, puede ejercer mayor poder de negociación y obtener mejores precios. Sin embargo, esto requeriría restarle cierto control presupuestal a las instituciones prestadoras, lo cual puede generar resistencia.



- Concentración de conocimiento técnico: las instituciones prestadoras no tienen por qué acumular el conocimiento técnico asociado a la digitalización de trámites. En vez de tener equipos de informática dispersos por la administración pública, en esencia trabajando en los mismos procesos, la institución coordinadora puede consolidar esta capacidad y prestar la asistencia técnica necesaria a las instituciones prestadoras para facilitar la puesta en línea de sus servicios. Dado que esta medida puede afectar la apropiación de los sistemas por las entidades, debe venir acompañada de los incentivos adecuados para su adopción generalizada.

**5 Fomentar la sostenibilidad.** Para que los esfuerzos de simplificación no se pierdan con el paso del tiempo, se recomienda tomar una serie de acciones:

- Mantener un monitoreo constante de los indicadores clave de los trámites, no únicamente los que se simplifican en el contexto de un plan anual. De esta manera, la institución coordinadora de la simplificación podrá darse cuenta de evoluciones en la prestación de los trámites, lo cual es natural, pero puede dejar lugar a una disminución en la calidad si no se mantiene como una prioridad gerencial.
- Seguir bajando los costos de la simplificación para las entidades prestadoras de servicios. A través de la promoción de la plataforma de interoperabilidad y otros servicios compartidos gestionados desde el centro, así como de la asistencia técnica a los mismos, la institución coordinadora puede hacer atractiva la simplificación para las entidades prestadoras. Se recomienda, además, considerar la modalidad de los fondos concursables para promover proyectos de simplificación en las entidades. La modalidad consiste en contar con una bolsa de dinero destinado a financiar proyectos de simplificación, manejada por la institución coordinadora, que lo distribuye a partir de un proceso de solicitud competitivo. El apoyo financiero va acompañado por apoyo técnico de parte de la institución coordinadora, con un compromiso de parte de la institución prestadora de asumir la total responsabilidad por el proyecto y servicios asociados al cabo de un tiempo predefinido.
- Otra alternativa para bajar los costos de los trámites es centralizar la gestión de los mismos en una sola agencia bajo un modelo de servicios compartidos tipo *Service Canada* o *Chile Atiende*, donde se aprovechan importantes economías de escala y de especialización, permitiendo a los ministerios y las agencias públicas enfocarse en su rol de formulación de políticas o regulación y dejando la gestión de trámites a una agencia especializada.
- Consolidar canales centralizados de atención telefónica y fortalecer la calidad de los servicios postales, a fin de que el ciudadano no tenga que acercarse a las oficinas ni siquiera para recoger el certificado o documento que resulta de su trámite.
- Crear herramientas para la simplificación que sean robustas al cambio de personal. La alta rotación en la función pública es una realidad con la cual se debe trabajar, y una forma de mitigar su impacto en la sostenibilidad es de lograr la mayor institucionalización posible. En la medida en que el conocimiento quede plasmado en guías, los procedimientos sean sencillos (o mejor, automáticos) y

la gobernanza se base en competencias y mandatos (y no personalidades), será más posible mantener el progreso en el tiempo a pesar de los cambios en personal que puedan ocurrir.

- Acompañar los ejercicios de simplificación de trámites con mecanismos que controlen el flujo de ingreso de nuevos requisitos o trámites adicionales para los ciudadanos para acceder a los mismos servicios. Estrategias de mejora regulatoria tales como “uno entra, uno sale”, cláusulas de terminación automática de los requisitos o “*sunset clauses*”, estudios de impacto regulatorio, modelos de costeo estándar, entre otras, ayudan a mantener en el tiempo los beneficios de un ejercicio de simplificación tan importante como el emprendido por el Estado ecuatoriano.
- Generar demanda por las reformas simplificadoras a través de campañas de comunicaciones que informen a la ciudadanía las mejoras que se han logrado y los planes que se están implementando. La mayor consciencia acerca de los esfuerzos de simplificación puede generar presión política para que se sigan apoyando.

# Referencias

- Asamblea Constituyente. 2008. Constitución Política de la República del Ecuador.
- Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. 2017. Dato Seguro. <https://www.datoseguro.gob.ec/web/guest/registro-web> (último acceso: 11 de junio de 2017).
- IMPULSO Comunicadores SC. Ecuador Inmediato. 2003-2017. [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=198804](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=198804) (último acceso: 10 de junio de 2017).
- Mendoza, Gustavo. 2016. Las estrategias de simplificación administrativa como herramientas para mejorar la entrega de servicios públicos. En: *Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*, de Pedro Farias, 59-72. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Movimiento Político Alianza País. 2012. Programa de Gobierno 2013-2017. Quito.
- Presidencia de la República. 2007. Decreto Ejecutivo 117-A (17 de febrero).
- . 2009. Decreto Ejecutivo 109. Quito.
- . 2013a. Norma técnica de administración por procesos. Quito (febrero).
- . 2013b. Decreto Ejecutivo No. 106.
- . 2013c. Decreto Ejecutivo No. 149.
- . 2014. Decreto Ejecutivo No. 210.
- . 2015. Decreto Ejecutivo 620 (marzo).
- . 2016. Norma Técnica de Administración por Procesos y Prestación de Servicios. Quito (abril).
- Registro Oficial. 2010. Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Marzo.
- Reyes, Leonardo. 2016. Entrevista de Luis Burbano. Subsecretario Nacional de Gestión Pública (noviembre).
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. 2016a. Informe del Plan de Simplificación de Trámites.
- . 2016b. Guía de simplificación de trámites. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- . 2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. 2017. <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/> (último acceso: 21 de mayo de 2017).

