

GOBIERNOS QUE SIRVEN

Innovaciones que están mejorando la entrega
de servicios a los ciudadanos



Pedro Farias (Editor)
Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian,
Gustavo Mendoza, Jane Wiseman,
Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez,
Ana Catalina García y Gustavo Zanabria



GOBIERNOS QUE SIRVEN

Innovaciones que están mejorando la entrega
de servicios a los ciudadanos

Editor:

Pedro Farias

Autores:

Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman,
Miguel Porrúa, Paula Castillo Paéz, Ana Catalina García y Gustavo Zanabria

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

Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos / Stephen Goldsmith, Maryantonett Flumian, Gustavo Mendoza, Jane Wiseman, Miguel Porrúa, Paula Castillo Páez, Ana Catalina García, Gustavo Zanabria ; Pedro Farias, editor.

p. cm. — (Monografía del BID ; 489) Incluye referencias bibliográficas.

1. Public utilities-Technological innovations-Latin America. 2. Public utilities-Technological innovations-Caribbean Area. 3. Internet in public administration-Latin America. 4. Internet wWiseman, Jane. V. Porrúa, Miguel. VI. Castillo Páez. VII. García, Ana Catalina. VIII. Zanabria, Gustavo. IX. Farias, Pedro. X. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. XI. Serie.

IDB-MG-48

Código de publicación: IDB-MG-489

Clasificaciones JEL: H110, H49, O20, O30, O38

Palabras clave: gerenciamiento, gobierno centrado en el ciudadano, innovación pública, integración, integración de la información, prestación/entrega de servicios públicos, servicios públicos transaccionales, simplificación, soluciones digitales, tecnologías de la información y la comunicación, trámites

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



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

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

Colaboradores externos:

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

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: Fernanda Mel

ÍNDICE

Prólogo	ix
Prefacio	xiii
Acerca de los autores	xvii
1. Reconstruyendo la relación: el nuevo protagonismo del ciudadano en la gestión pública	1
<i>Pedro Farias y Miguel Porrúa</i>	
La innovación como respuesta y desafío en el sector público	1
Un nuevo ciudadano que demanda una nueva relación	2
Buenos servicios: el camino más corto para la confianza ciudadana	4
Las brechas de capacidades señalan un largo camino para la región	7
Un libro sobre historias de gobiernos que sirven a los ciudadanos y sus lecciones	10
2. Saber más: un marco conceptual y analítico para mejorar la prestación de servicios	13
<i>Stephen Goldsmith y Paula Castillo Páez</i>	
Gestión del trabajo	14
Inventario de casos de innovación	14
Selección de casos	15
Matriz analítica	18
3. Entendiendo lo que ha funcionado: tendencias y lecciones en la entrega de servicios	23
<i>Pedro Farias, Ana Catalina García y Gustavo Zanabria</i>	

Una visión general de la experiencia internacional reciente	23
Los vectores de la innovación centrada en el ciudadano	23
Construyendo un modelo de intervención hacia la transformación centrada en el ciudadano	35
Anexo 3.1. Estrategias para la mejora de la prestación de servicios	39
4. Integrar para servir mejor: el desafío de lograr una visión única del ciudadano	41
<i>Jane Wiseman</i>	
Introducción	41
Recomendaciones generales	44
Antes de empezar	46
Recomendaciones para la planificación del proyecto	48
Recomendaciones para el diseño del proyecto	50
Recomendaciones para la gestión de proyectos	52
Recomendaciones para un cambio organizacional	53
Conclusiones	55
5. Las estrategias de simplificación administrativa como herramientas para mejorar la entrega de servicios públicos	59
<i>Gustavo Mendoza</i>	
Introducción	59
De la desregulación a la gobernanza regulatoria	59
La regulación y la simplificación administrativa	62
Estrategias de simplificación administrativa para mejorar la entrega de servicios públicos	64
Lecciones aprendidas en la implementación de estrategias de simplificación administrativa	68
Conclusiones	70

6. La gestión de la prestación de servicios integrados: los ciudadanos, primero	73
<i>Maryantonett Flumian</i>	
Introducción	73
Los ciudadanos, primero	73
<i>Service Canada</i>	75
Conclusiones	83
Anexo 6.1. Modelo de madurez de la prestación integrada de servicios	85
7. La jornada para mejorar la experiencia ciudadana: una agenda en continua evolución	89
<i>Pedro Farias</i>	
Las tecnologías son claves, pero no suficientes	89
Conocer, aplicar, medir, evaluar y conocer más: un ciclo virtuoso de aprendizaje	92
Creando ambientes para la innovación	95

PRÓLOGO

La presente publicación es el resultado de una labor de investigación de más de dos años de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), liderada por Pedro Farias, para analizar los factores que contribuyen a una mejor relación entre gobiernos y ciudadanos en la entrega de servicios públicos. El conocimiento proviene tanto de proyectos que han sido respaldados por el Banco en varios países de la región, como de estudios de casos e investigaciones llevadas a cabo con entidades académicas, como el Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard y el Instituto de Gobierno de Canadá, a los cuales se les agradecen las contribuciones de sus directivos Stephen Goldsmith y Maryantonett Flumian.

Este estudio es importante y oportuno porque la prestación de servicios públicos constituye el principal componente del gasto público de los gobiernos modernos. A su vez, las demandas ciudadanas están estrechamente vinculadas a la exigencia de mejores servicios públicos y a una profunda revisión de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. El contexto en el que se está produciendo esta transformación de los servicios públicos es amplio y está impulsado por un flujo constante de cambios en la tecnología digital, las prácticas de producción optimizadas y modelos de entrega más flexibles. Aunque la provisión de servicios tenga una larga tradición histórica, muchas de las funciones asociadas a la consolidación de los llamados “Estado del bienestar” y “Estado regulador” en el siglo pasado han demandado nuevos servicios y más regulaciones, y han incrementado la necesidad de interacciones entre los gobiernos, ciudadanos y empresas.

Muchos de los servicios públicos requieren que entre los ciudadanos y el gobierno se lleven a cabo transacciones que implican el intercambio de información y la realización de procedimientos predefinidos para el acceso a información, el ejercicio de derechos, o el cumplimiento de obligaciones. En las últimas décadas la expansión de las burocracias y la proliferación de los servicios transaccionales o “trámites” han generado costos para los usuarios que afectan la calidad de vida de las familias, la productividad del trabajo y la competitividad de las empresas. Asimismo, esos costos han contribuido a reforzar una imagen de distanciamiento del sector público de las

necesidades de sus ciudadanos, y se han visto reflejados de manera negativa en la confianza en los gobiernos. Según indican las encuestas de Latinobarómetro, entre 2010 y 2015 un número creciente de ciudadanos, cada vez más informados y más exigentes, afirma no confiar en sus gobiernos.

Lamentablemente, los gobiernos suelen relegar a un segundo plano la simplificación administrativa y la reforma regulatoria. Mientras que los servicios no transaccionales, como la salud, la educación y la seguridad, contribuyen al desarrollo del capital humano, en general los ciudadanos no perciben que los servicios transaccionales agreguen valor sustantivo, pues buscan asegurar el cumplimiento de requisitos formales para el acceso a un bien, un beneficio o una autorización brindados por el sector público. Asimismo, mientras que los servicios no transaccionales han sido ampliamente estudiados, no ha sucedido lo mismo con la gestión de los servicios transaccionales en América Latina y el Caribe, y nuestro conocimiento se basa todavía sobre todo en prácticas empíricas que han sido poco documentadas.

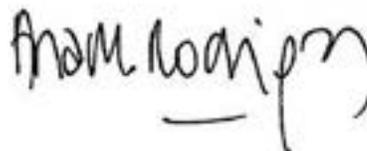
A pesar de ello, varios gobiernos de América Latina y el Caribe han iniciado un camino hacia la conquista de la confianza ciudadana a través de la mejora de los servicios públicos. Este camino requiere enfrentar problemas relacionados con la complejidad de los marcos normativos, la inflación regulatoria, la obsolescencia tecnológica, la fragmentación institucional, y prácticas gerenciales desfasadas. En este proceso de modernización y de “desburocratización” se está aprovechando el enorme potencial de las nuevas tecnologías y de las innovaciones digitales, y se están introduciendo reformas regulatorias que reducen los costos de transacción. Varios gobiernos están adoptando modelos de gestión modernos y participativos, que toman al ciudadano como el referente central de la acción pública.

En un mundo que debe ajustarse a la nueva dinámica de la economía digital y al crecimiento exponencial de datos, los gobiernos tienen que adaptarse para ser más ágiles y apropiarse de las innovaciones tecnológicas y soluciones digitales para empoderar tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos. Para ello, deben incorporar herramientas que les brinden más transparencia y retroalimentación, mayor comprensión de los problemas, y un mejor diseño de soluciones para facilitar la interacción con los ciudadanos. Sin embargo, es clave señalar que los procesos de modernización de los servicios públicos son iniciativas complejas y multidimensionales, que demandan visión estratégica, capital político, y alineación institucional para lograr sus objetivos.

En ese sentido, en esta publicación se identifican tres vectores de la innovación que facilitan la comprensión de las distintas dimensiones de la reforma de los servicios transaccionales: integración, simplificación y gerenciamiento. Bajo estos tres vectores, se pueden diagnosticar problemas específicos, planificar intervenciones, movilizar recursos, y proyectar las capacidades necesarias para implementar las soluciones adecuadas.

Lograr este adecuado balance entre innovaciones disruptivas y fortalecimiento de la institucionalidad es un desafío central para muchos gobiernos de América

Latina y el Caribe. En este estudio, los autores presentan un marco conceptual y herramientas analíticas que serán útiles para los responsables de la política pública y de la prestación de servicios públicos, académicos y ciudadanos interesados en afrontar ese desafío.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana María Rodríguez-Ortiz'.

Ana María Rodríguez-Ortiz
Gerente de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

PREFACIO

La innovación debe estar en el corazón de la reinención del Estado moderno y de la modernización de la gestión pública, sobre todo en tiempos de austeridad fiscal y restricciones presupuestarias. La desaceleración económica que sufre América Latina y el Caribe hace aún más urgente mejorar la calidad del gasto y agilizar el Estado.

Piénsese que las obras maestras son siempre trabajos inacabados. A principios del siglo XVI, en la Italia renacentista, el papa Julio II encargó a Miguel Ángel pintar el techo de la Capilla Sixtina. Inicialmente, el artista se rehusó por la magnitud de la tarea. Pero después de aceptar el proyecto, y frente a la reiterativa solicitud de Julio II con respecto a una fecha de finalización, en toda ocasión el artista daba la lacónica respuesta “cuando termine”. La tarea de reformar el Estado y modernizar la gestión pública no es una obra maestra como la Capilla Sixtina, pero sí es una tarea sin fin.

Los ciudadanos son cada vez más exigentes y tienen mayores expectativas en cuanto a la calidad de los servicios públicos que debe proveerles el Estado, así como también en cuanto a la integridad en la gestión de los recursos públicos. Esto se debe, en parte, a la existencia de una sociedad cada vez más joven y digitalizada, nacida en democracia y que exige respuestas inmediatas. No se trata de gastar más, sino de gastar mejor.

A menudo se cuestiona la capacidad del sector público para innovar. Sin embargo, la globalización de las economías y la digitalización de las sociedades están redefiniendo las interacciones entre ciudadanos, gobiernos y emprendedores, lo cual permite que la innovación encuentre más espacios para prosperar en el sector público. Restaurar la confianza en los gobiernos requiere transformar estas relaciones y establecer modelos dinámicos de co-creación de valor público. La innovación no puede estar reñida con el sector público; debe ser el catalizador para la adopción de un nuevo contrato social, que refuerce la participación ciudadana.

Asistimos al agotamiento de los modelos de gestión pública construidos bajo la tradicional lógica burocrática. En palabras de John Micklethwait y Adrian Wooldridge, nos hallamos en la “cuarta revolución” para reinventar el Estado. En este contexto, el accionar del Estado debe centrarse en el ciudadano, lo cual representa una verdadera revolución copernicana al concepto weberiano de la burocracia. Esto excede la revolución gerencial de la “nueva gestión pública”. La reforma regulatoria y la simplificación

administrativa adquieren una nueva dinámica para lograr un Estado más ágil y “desburocratizar” el accionar público. La transformación digital de la administración pública es uno de los pilares de los últimos procesos de modernización de la gestión pública. En esta transformación, las innovaciones tecnológicas son el motor del cambio para integrar la perspectiva del ciudadano y hacer que se establezcan procesos que se ajusten a sus expectativas.

Esta publicación es una contribución al debate actual sobre la reinención del Estado y la digitalización de los servicios. Recoge algunas iniciativas innovadoras introducidas por los gobiernos en sus esfuerzos para recuperar la confianza ciudadana a través de una mejor provisión de servicios públicos. Detalla lecciones aprendidas y articula recomendaciones de política para reorientar los servicios públicos hacia el bienestar de los ciudadanos. El hilo conductor de esta iniciativa es la búsqueda de una mejor interacción entre gobiernos y ciudadanos para lograr Estados centrados en estos últimos.

En el capítulo 1, Pedro Farias y Miguel Porrúa presentan el contexto actual en el cual políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, emprendedores y académicos contribuyen para generar ambientes donde la acción gubernamental sea más efectiva, eficiente y abierta, con énfasis en la prestación de servicios públicos de calidad. Muestran que los ciudadanos están más informados y tienen mayores expectativas. Por lo tanto, los desafíos que enfrentan los gobiernos de la región para atender a esas expectativas son cada vez mayores, como una *fuite en avant*.

En el capítulo 2, Stephen Goldsmith y Paula Castillo despliegan el marco conceptual para analizar la entrega de servicios públicos. Ello incluye la definición de servicios transaccionales, los criterios para la selección de casos a ser estudiados, y el análisis de prácticas innovadoras. Este marco analítico, que se desarrolló en colaboración con el Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard, propone un enfoque integral centrado en el ciudadano para abordar las múltiples dimensiones de la mejora de la prestación de servicios.

En el capítulo 3, Pedro Farias, Catalina García y Gustavo Zanabria presentan los principales hallazgos y lecciones aprendidas con los estudios de casos seleccionados, en base al marco analítico descrito en el capítulo anterior. Los autores identifican las tendencias y los factores que condicionan la efectividad de las intervenciones gubernamentales; por ejemplo, el despliegue de las nuevas tecnologías, la coordinación gubernamental, los marcos regulatorios y el modelo gerencial. A partir de estos análisis, se identifican tres importantes vectores para la innovación en los servicios públicos: **integrar, simplificar y gerenciar**.

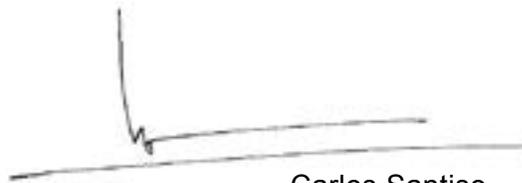
Cada uno de estos vectores es examinado en profundidad por tres expertos en los capítulos 4, 5 y 6. En el capítulo 4, Jane Wiseman se enfoca en los procesos de reforma y modernización que buscan **integrar** la información, la cual suele estar fragmentada en los gobiernos, para lograr “una visión única del ciudadano”. La autora destaca los elementos tecnológicos e institucionales requeridos para que los datos fluyan más allá de los silos gubernamentales, y resalta la importancia de una planificación rigurosa en la implementación de reformas.

En el capítulo 5, Gustavo Mendoza presenta un esquema general para el diseño y la implementación de estrategias de **simplificación** administrativa. Con esa finalidad, expone las herramientas más importantes que se han venido utilizando en las estrategias de simplificación a nivel internacional. El autor concluye que cualquier estrategia de simplificación precisa el apoyo político del más alto nivel, que se establezcan mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional, y que se definan mecanismos de cuantificación que permitan comunicar al público resultados tangibles.

En el capítulo 6, Maryantonett Flumian propone que los gobiernos modernicen la prestación de servicios reemplazando el enfoque tradicional centrado en las instituciones y programas por uno centrado en el ciudadano. En este tipo de modelo debe haber una alineación y coordinación permanente entre los organismos públicos para mantener el foco de las reformas en los ciudadanos. Esta alineación debe reforzarse a nivel político y burocrático con modelos de gobernanza, métricas de desempeño, y presupuestos compartidos. También debe impulsar una cultura de excelencia en el servicio entre los funcionarios públicos. Es decir, **gerenciar** el día a día es la clave para modernizar los servicios públicos con un enfoque permanente en el ciudadano.

Finalmente, en el capítulo 7, Pedro Farias consolida las principales conclusiones de este estudio, y subraya algunas perspectivas para integrar la innovación en la provisión de los servicios públicos y el accionar del Estado. Subraya en particular que **los tres vectores identificados funcionan de manera interconectada y sinérgica**, en la medida en que la innovación estimulada por uno de ellos suele incentivar la innovación en los demás. Según Farias, para hacer frente a los desafíos que plantea la economía digital, las tecnologías son fundamentales, pero no suficientes. Los gobiernos tienen que desarrollar sus capacidades y reforzar su institucionalidad en la entrega de servicios. Asimismo, el autor plantea que la innovación en la prestación de servicios públicos debe apoyarse en la institucionalidad del sector público para que las soluciones innovadoras puedan escalarse y ser sostenibles.

Este trabajo, liderado por Pedro Farias, forma parte de la agenda de conocimiento de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID sobre la modernización de la gestión pública para la mejora de los servicios a los ciudadanos. Con esta publicación, el Banco busca enriquecer el debate sobre las estrategias y herramientas de los gobiernos de la región en su camino de transformación para cumplir con las expectativas de sus ciudadanos. *In fine*, se trata de restaurar la confianza de los ciudadanos en el Estado.



Carlos Santiso
Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado
Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

ACERCA DE LOS AUTORES

Pedro Farias, Especialista Principal en Modernización del Estado

División de Capacidad Institucional del Estado,
Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Su formación académica incluye una licenciatura en Ingeniería Civil y una maestría en Administración Pública en la Universidad de Brasilia, además de cursos de especialización en la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil, George Washington University y Carleton University. Se desempeñó como funcionario del Gobierno Federal de Brasil durante 13 años, ocupando varios cargos en diferentes organismos, como por ejemplo Director de la Secretaría de Reforma del Estado y Secretario General Adjunto del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Ha publicado varios artículos y ha participado como panelista en numerosos eventos en gestión pública y financiera, prestación de servicios públicos, gobernanza regulatoria, servicio civil y reforma del Estado. Desde 2003 trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyando a los gobiernos latinoamericanos en proyectos y coordinando estudios analíticos relacionados con la gobernanza y la capacidad institucional de los gobiernos.

Stephen Goldsmith, Profesor Daniel Paul de Práctica del Gobierno

Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación,
Escuela de Gobierno John F. Kennedy
Universidad de Harvard

Es profesor de Práctica de Gobierno y Director del Programa de Innovación en el Gobierno Americano de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard. Actualmente dirige Data-Smart City Solutions, un proyecto que pone de relieve los esfuerzos de los gobiernos locales en la utilización de las nuevas tecnologías, conectando los avances en el uso del análisis de *Big Data* con aportes de la comunidad para transformar la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Se desempeñó

como vicealcalde de la Ciudad de Nueva York y alcalde de Indianápolis. Fue también el principal asesor de política nacional para la campaña de George W. Bush en el año 2000, presidente de la Corporación para el Servicio Nacional y Comunitario, y fiscal de distrito para el condado de Marion, Indiana, entre 1979 y 1990.

Maryantonett Flumian, Presidenta

Instituto de Gobierno de Canadá

Es Presidenta del Instituto de Gobierno, Canadá. Cuenta con más de 20 años de experiencia como ejecutiva senior a nivel de viceministerio en la función pública federal canadiense, y fue la primera Viceministra de *Service Canada*. Su investigación actual se focaliza en temas de liderazgo, colaboración, gobernabilidad y el potencial transformador de la tecnología, principalmente en el área de servicios centrados en el ciudadano. Además, forma parte del Consejo Consultivo del Grupo de Políticas Públicas de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard. Cuenta con una maestría en Historia y completó los exámenes integrales hacia un doctorado en Historia en la Universidad de Ottawa.

Gustavo Mendoza, Subdirector de Proyectos de Asociación Público-Privada (APP)

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en México

Su experiencia previa incluye el cargo de Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) de la Secretaría de Economía, y economista en la Unidad de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Posee una licenciatura en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, una maestría en Administración Pública del CIDE y una licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico de Monterrey. También ha realizado estudios de especialización en Proyectos de APP, Análisis Económico del Derecho, Derecho Constitucional y Parlamentario, y es profesor de la cátedra de Evaluación Socioeconómica de Proyectos en el Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Miguel Porrúa, Especialista Líder en Modernización del Estado

División de Capacidad Institucional del Estado,
Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Es Especialista Líder en Gobierno Electrónico del BID. Ha ejercido funciones como Especialista en Gobierno Electrónico (2002-13) en el Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Previo a eso, fue Director de Relaciones Gubernamentales para Latinoamérica en GovWorks, con sede en Nueva York, donde gestionó varios proyectos electrónicos en la región. Antes de su llegada a Estados Unidos, vivió en Montevideo, Uruguay, donde estuvo a cargo de proyectos relacionados con la tecnología y el sector público para el gobierno español (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID) y las Naciones Unidas (PNUD). Tiene una licenciatura en Economía y Negocios de la Universidad de Oviedo (España) y una maestría en Administración de Negocios realizada en la Thunderbird School of Global Management.

Jane Wiseman, *Becaria para Innovaciones en el Gobierno de Estados Unidos*

Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación,
Escuela de Gobierno John F. Kennedy
Universidad de Harvard

Dirige el Instituto para la Excelencia en el Gobierno, una firma consultora sin fines de lucro con sede en Boston (Estados Unidos), dedicada a mejorar el desempeño del gobierno. Proporciona asistencia técnica a las cinco ciudades ganadoras de la primera edición del Desafío de Alcaldes 2013 de Bloomberg Philanthropies y cuenta con 25 años de experiencia ayudando a mejorar la capacidad operativa de los gobiernos. Su trabajo de consultoría previa incluye el diseño de una estrategia organizacional, la gestión del desempeño y la estrategia de gobierno electrónico para IBM, Accenture y Price Waterhouse. Cuenta con una licenciatura en Gobierno del Smith College y una maestría en Políticas Públicas de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard.

Paula Castillo Páez, *Consultora*

División de Seguimiento de la Estrategia,
Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Tiene una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard y una licenciatura en Economía de la Universidad de Suffolk. Es consultora en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del BID, y trabajó en temas de innovación y gobierno electrónico para la División de Capacidad Institucional del Estado de la misma institución. Previamente, trabajó con organizaciones que se enfocan en innovación tanto en el sector público como en el privado, incluidas ReD Associates y Ashoka.

Gustavo Zanabria, Consultor

Unidad de *Development Economics Subnational Doing Business*
Banco Mundial

Es consultor para la Unidad del *Doing Business* del Banco Mundial. Su experiencia abarca temas de competitividad, innovación y buen gobierno. Anteriormente, se desempeñó como funcionario de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, donde se destacó como especialista en el área de facilitación del comercio y simplificación administrativa. Ha sido investigador en temas de inclusión financiera y comercio internacional en diferentes organizaciones internacionales. Posee una licenciatura en Economía por la Universidad del Pacífico (Lima, Perú) y además tiene una maestría en Administración Pública y una maestría en Economía por la Universidad de Syracuse en Nueva York.

Ana Catalina García de Alba, Consultora

División de Capacidad Institucional del Estado,
Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Es consultora en temas de gobierno abierto, e-gobierno e innovación en el sector público del BID. Posee experiencia en cooperación internacional para el desarrollo, enfocada en temas asociados a los procesos de democratización de América Latina. Trabajó para la Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis, y el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y para el Programa de Diálogo Político de la Fundación Friedrich Ebert en México. Tiene una maestría en Geografía con especialidades en Resolución de Conflictos y Desarrollo Internacional de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

1 Reconstruyendo la relación

El nuevo protagonismo del ciudadano en la gestión pública

Pedro Farias y Miguel Porrúa

La innovación como respuesta y desafío en el sector público

El estereotipo del servidor público desmotivado y resistente al cambio, que trabaja en entidades gubernamentales alejadas de las expectativas sociales, y responsables de procesos engorrosos y onerosos, es una imagen largamente diseminada por siglos en nuestras sociedades. Más allá de la percepción popular, reconocidos autores¹ han reforzado por décadas esta imagen, señalando la dificultad para innovar como algo inherente al sector público.

Sin embargo, aunque la complejidad del ambiente donde actúan los actores gubernamentales históricamente haya dificultado la innovación, una breve retrospectiva histórica permite cuestionar esta imagen. En el campo científico, algunas de las principales innovaciones de las últimas décadas han sido generadas en el ámbito del sector público, aunque hoy estén siendo explotadas y extendidas por la iniciativa privada. A título de ejemplo, los proyectos que generaron Internet, el mapeo del genoma humano y la geo-referenciación por satélites se concibieron e implementaron en el Gobierno de Estados Unidos.² Asimismo, ha habido grandes programas de vacunación ideados y llevados adelante por los gobiernos, que redujeron fuertemente la incidencia de enfermedades a nivel global, y también se han desarrollado técnicas de gestión para el manejo de grandes proyectos gubernamentales que luego ganaron amplia aplicación en el sector privado.

Esos casos son apenas algunos ejemplos que muestran cómo es posible innovar en el sector público aunque sea difícil. De hecho, la innovación se ha fortalecido en las últimas décadas como respuesta necesaria en organizaciones públicas y privadas, empujada por el ritmo acelerado de los cambios en los ambientes político, económico y social. Soluciones construidas décadas o años atrás se vuelven obsoletas con una

¹ Para reflexiones sobre la naturaleza conservadora de las organizaciones estatales, véanse: Schumpeter (1942); van Gunsteren (1976); Scott (1998).

² Se trata de los proyectos desarrollados en los siguientes organismos del Gobierno de Estados Unidos: *Defense Advance Research Projects Agency* (DARPA) (Internet), Departamento de Energía y *National Institute of Health* (genoma humano), y Departamento de Defensa (*global positioning systems* [GPS]).

rapidez nunca antes vista en la historia de la humanidad. Fenómenos como la globalización de los mercados, la economía digital y las redes sociales cambian las actitudes y la dinámica de las relaciones entre ciudadanos, gobiernos y emprendedores, generando nuevas formas de colaboración y la consecuente incertidumbre derivadas del cambio permanente.

Los ambientes cada vez más dinámicos demandan que las organizaciones y los individuos se adapten constantemente tanto en el sector público como en el privado. En este contexto, la innovación no puede ser vista como un fin, sino como una oportunidad para hacer las mismas cosas de forma distinta o hacer cosas diferentes en la búsqueda orientada a alcanzar de manera más eficiente y efectiva los objetivos en una organización.

En esta búsqueda, las respuestas del sector privado surgen en contextos donde inciden incentivos razonablemente convergentes, en función de la necesidad de asumir riesgos inherentes al negocio, y de generar ingresos superiores a los costos de operación, como forma de sobrevivir en mercados cada vez más competitivos y ofrecer ganancias a los emprendedores o dividendos a los accionistas. Por ende, Schumpeter (1942) definió la innovación como un “proceso de destrucción creativa” esencial para cualquier sistema capitalista.

Por otro lado, según Pollit (2011), la poca precisión con la cual se ha definido, aplicado y medido la innovación en el sector público, la posiciona en la categoría de concepto “vital pero vago”. Sin duda, la complejidad y la tensión permanente generada por incentivos no alineados y con frecuencia opuestos que condicionan la acción gubernamental hacen más espinosos los procesos de adaptación al cambio.

El interés público es un concepto subjetivo, alrededor del cual muchas veces es difícil lograr consenso; los recursos manejados son de terceros y han sido recaudados de forma obligatoria por medio de impuestos o tasas; las presiones políticas son permanentes y muchas veces contradictorias; los actores que ostentan la autoridad para las decisiones estratégicas tienen mandatos temporales definidos y desvinculados de los tiempos de madurez de los resultados de sus decisiones. Además, los bienes y servicios suelen ser provistos en ambientes no competitivos, y las reglas de funcionamiento y los mecanismos de control organizacional son establecidos por leyes que buscan garantizar la estandarización, seguridad y estabilidad de los procesos de trabajo, reduciendo el espacio para la creatividad y desincentivando la asunción de riesgos.

A pesar de las dificultades generadas por estas condiciones, la innovación logra encontrar espacios para florecer y prosperar en el sector público, como se muestra en los siguientes capítulos.

Un nuevo ciudadano que demanda una nueva relación

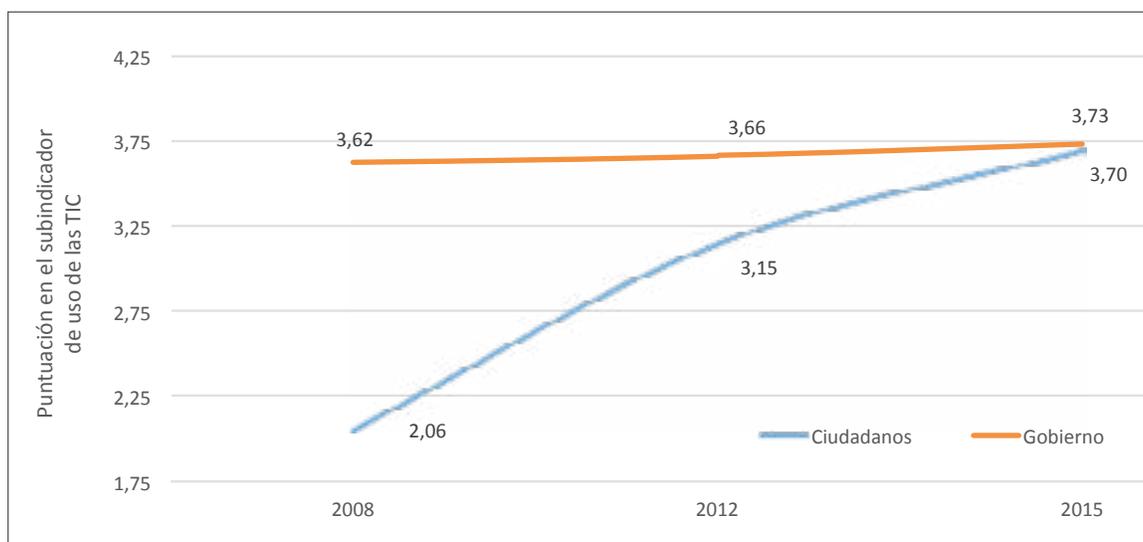
La búsqueda de adaptación al nuevo entorno generado por los cambios sociales y económicos ha sido uno de los factores que impulsó la adopción de nuevos principios en las reformas emprendidas por muchos gobiernos las últimas dos décadas, y que

los han llevado a migrar de los conceptos de la Nueva Administración Pública (NPM, por su siglas en inglés) a los de la llamada gobernanza pública, donde valores como la equidad, libertad y participación ganan protagonismo. Mientras que la NPM prescribía la introducción de técnicas gerenciales, la medición, la competencia y la delegación para aumentar la eficiencia y efectividad, el marco conceptual de la gobernanza pública valora la negociación y cooperación entre los múltiples actores públicos y privados, estimulando la participación y la interacción en sistemas multi-céntricos o redes.

Este marco ha facilitado la adecuación de la acción gubernamental a una transformación social todavía en curso que impacta fuertemente el contenido y la percepción de esa acción. Los cambios en el perfil y en la actitud de los ciudadanos en este siglo han generado una presión creciente sobre los gobiernos. Las variaciones demográficas, un mayor nivel educativo,³ el acceso ampliado a información y la ilimitada capacidad de establecer conexiones se combinan para dar lugar a un ciudadano mejor informado, más consciente de sus derechos, más participativo y, por ende, más exigente.

Como muestra el gráfico 1.1, elaborado a partir del Reporte Global de Información Tecnológica del Foro Económico Mundial, el crecimiento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte del sector público se ha mantenido estable. Sin embargo, los ciudadanos están adoptando estas nuevas tecnologías a un ritmo extraordinario, como lo indica la evolución del subíndice de uso de las TIC para ciudadanos. Es justamente este incremento del acceso a las TIC el que contribuye a que el ciudadano esté más informado y sea no solo más demandante sino también más participativo, como se verá más adelante.

Gráfico 1.1. Evolución en el uso de las TIC en América Latina y el Caribe



Fuente: FEM (2009, 2012, 2016).

³ De acuerdo con el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* de la UNESCO (2015), la tasa bruta de escolarización en América Latina y el Caribe ha pasado de un 54% en 1999 a un 74% en 2012.

Este nuevo ciudadano pasa a desempeñar múltiples papeles en su relación con los gobiernos. Al mismo tiempo que sigue cumpliendo con sus papeles de elector, contribuyente y usuario de servicios públicos, el ciudadano se vuelve cada vez más fiscalizador del uso eficiente, eficaz y transparente de los impuestos que paga. Asimismo, el nuevo ciudadano suele buscar una participación activa en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas que afectan su vida o su comunidad.

Un potencial nunca explotado surge a partir de la disposición del ciudadano a ejercer papeles activos en su relación con el gobierno. Esa disposición, potenciada por nuevas herramientas tecnológicas, ha llevado a que distintos autores identifiquen la aparición de nuevas formas de convivencia democrática, donde el capital social interactúa con los gobiernos en la generación de valor público. Por ejemplo, Beth Noveck, Directora del *Governance Lab de New York University*, describe lo que llama la “democracia colaborativa” (Noveck, 2009) y explica cómo nuevas formas de formular e implementar políticas a partir de la colaboración entre gobierno, ciudadanos, empresas y organizaciones sociales están empoderando a la ciudadanía y redefiniendo la acción gubernamental.

Muchos gobiernos están logrando utilizar este potencial por medio de instrumentos que apoyan la incorporación de los ciudadanos en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, y ponen a disposición recursos para que la propia sociedad genere nuevas oportunidades de negocios y bienestar social. Los instrumentos que apoyan ese acercamiento van desde plataformas de datos abiertos, *crowdsourcing* y asociaciones con el tercer sector⁴, hasta audiencias públicas presenciales o virtuales, encuestas periódicas y grupos focales. El uso creciente de metodologías basadas en la experimentación y participación, como *design thinking* y *human-centric design*, a través de equipos, unidades o laboratorios de innovación, está impulsando la orientación de políticas y programas hacia las necesidades reales del público, por medio del co-diseño, de la co-producción y de la co-evaluación de soluciones.

Buenos servicios: el camino más corto para la confianza ciudadana

Hacer frente a las demandas de ciudadanos más informados y exigentes no es una tarea fácil. Desafortunadamente, las encuestas muestran que los gobiernos de América Latina no están logrando responder a las expectativas de sus ciudadanos. Según Latinobarómetro⁵, la confianza ciudadana en las instituciones públicas llega a niveles inferiores al 50% y ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos años. Como

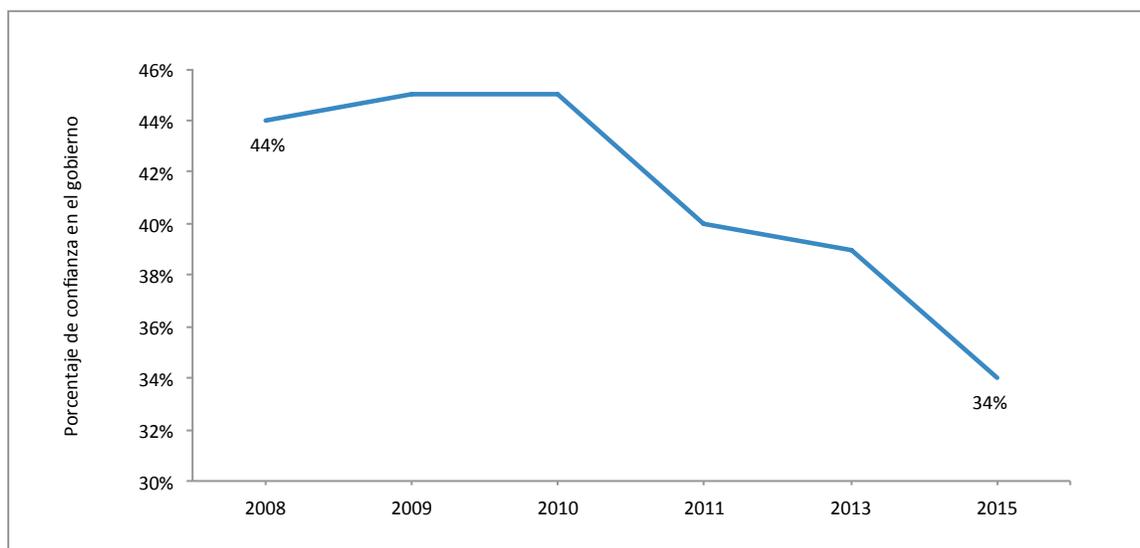
⁴ Véase la solución desplegada en Cali por la organización no gubernamental (ONG) “Ciudadanos Activos” (www.ciudadanosactivos.com), juntamente con la alcaldía de la ciudad, y que ha recibido el reconocimiento del Premio GobernArte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014.

⁵ Latinobarómetro es un instrumento de medición de la opinión pública que se aplica en 18 países de América Latina, y cuyo objetivo es investigar el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamiento (<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>).

puede apreciarse en el gráfico 1.2, el porcentaje de personas que dicen confiar en el gobierno ha descendido del 44% en 2008 hasta el 34% en 2015.⁶

Asimismo, diversos estudios señalan la importancia de la confianza ciudadana para el desarrollo de los países (OCDE, 2015). El éxito de muchas políticas públicas y regulaciones depende de la actitud de los ciudadanos, y el ambiente económico se ve directamente afectado por la confianza que inversionistas y consumidores tengan en los gobiernos.⁷

Gráfico 1.2. Evolución de la confianza en los gobiernos de América Latina, 2008-15



Fuente: Latinobarómetro (2015).

Nota: El indicador se ha construido considerando si el ciudadano tiene “mucho” o “algo” de confianza en el gobierno.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) buscó conocer mejor los elementos que influyen en la confianza que las personas puedan tener en los gobiernos de la región. Tras un análisis de los datos de la encuesta de Latinobarómetro de 2008, la última donde se hizo la pregunta sobre factores que determinan la confianza en las

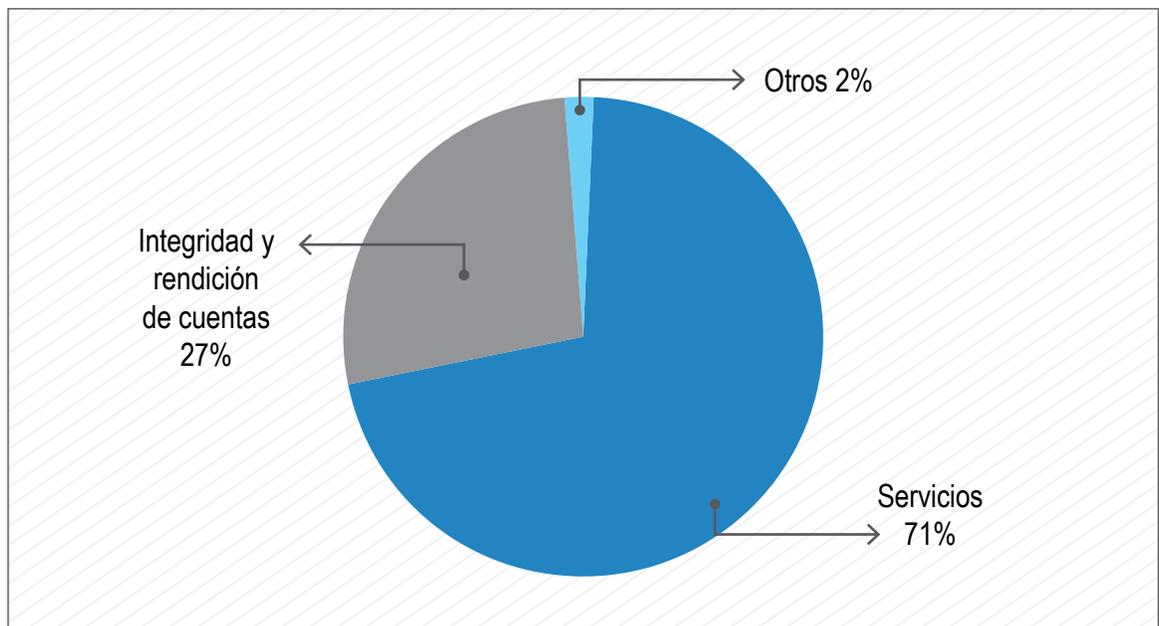
⁶ De acuerdo con Latinobarómetro 2015, el nivel de confianza de los ciudadanos latinoamericanos en el gobierno es bastante bajo. Solo un 8% de los encuestados señaló que tiene “mucho” confianza en su gobierno; un 26% indicó que tiene “algo de confianza”; el 37% apuntó que tiene “poca” confianza; un 26% que no tiene “ninguna” confianza y el 3% restante señaló “no responde” o “no sabe”.

⁷ De acuerdo con estimaciones del BID en base al *Government at a Glance 2013* y el *National Accounts at a Glance 2014* de la OCDE, existe una marcada correlación positiva ($R^2 = 0,4265$) entre la confianza en los gobiernos nacionales (2012) y el producto interno bruto (PIB) per cápita (2012) de los miembros de la OCDE. Si bien esta relación no necesariamente implica causalidad, es una evidencia adicional de que el crecimiento económico de un país está acompañado de una buena confianza por parte de los inversionistas y los consumidores en sus gobiernos.

instituciones de gobierno, fue posible agregar las respuestas e identificar dos grandes grupos de temas que se encuentran más estrechamente ligados a esos factores⁸:

1. Factores relacionados con la entrega de servicios públicos, que correspondieron a un 71% de las respuestas, y abarcan temas como la equidad de tratamiento, la oferta de información adecuada, la calidad de la atención, y la capacidad de respuesta del servicio a las necesidades del ciudadano.
2. Factores relativos a la integridad, capacidad de gestión y de cumplir promesas, correspondientes a un 27% de las respuestas.

Gráfico 1.3. Factores determinantes de la confianza en las instituciones públicas



Fuente: BID en base a datos del Latinobarómetro (2008).

La importancia de los servicios públicos como factor determinante de la confianza en los gobiernos también ha sido respaldada en investigaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El estudio que se llevó a cabo en 31 países en 2013 sugiere una correlación entre la satisfacción con los servicios de salud, seguridad, educación y judiciales, y la confianza en los gobiernos (OCDE, 2013).

El nuevo protagonismo ciudadano y la apertura de los gobiernos para redefinir sus prácticas hacia nuevas formas de relación que atiendan las expectativas de esos ciudadanos han propiciado la ascensión en esta década del concepto de “gobierno

⁸ Otros factores mencionados en la encuesta tienen que ver con la opinión de terceros, incluidos los medios de comunicación.

centrado en el ciudadano”. Bajo ese marco conceptual, la acción gubernamental pasa a desplegarse a partir de la demanda, la prestación de servicios asume una relevancia particular, y el uso masivo de TIC abre nuevas perspectivas en términos de una atención personalizada efectiva, eficiencia operativa, además de mayor transparencia y participación social.

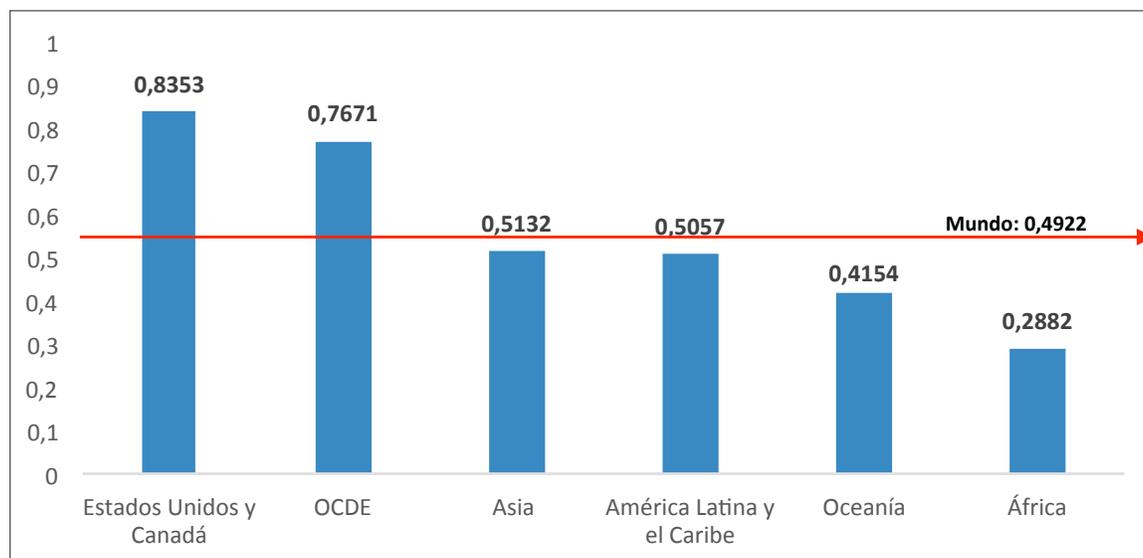
Las brechas de capacidades señalan un largo camino para la región

Los datos relacionados con la confianza en las instituciones públicas en América Latina y el Caribe no son los únicos que señalan las dificultades que enfrentan los gobiernos de la región para constituir nuevas formas de relacionarse con sus ciudadanos.

Diversos indicadores de entidades internacionales muestran que los esfuerzos de los gobiernos por mejorar su capacidad han sido insuficientes para hacer frente al desafío de proveer buenos servicios públicos a un ciudadano que crece en número y que se hace cada vez más demandante en cuanto a la cantidad y calidad de dichos servicios.

Así, por ejemplo, el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (2016) de las Naciones Unidas, que evalúa los niveles de desarrollo de gobierno electrónico de los 193 países miembros de dicho organismo, muestra que América Latina y el Caribe, aunque se encuentra levemente por encima del promedio mundial, está muy por debajo de los niveles alcanzados por los países de la OCDE. En efecto, la región se encuentra solamente por encima de regiones como Oceanía y África (véase el gráfico 1.4).

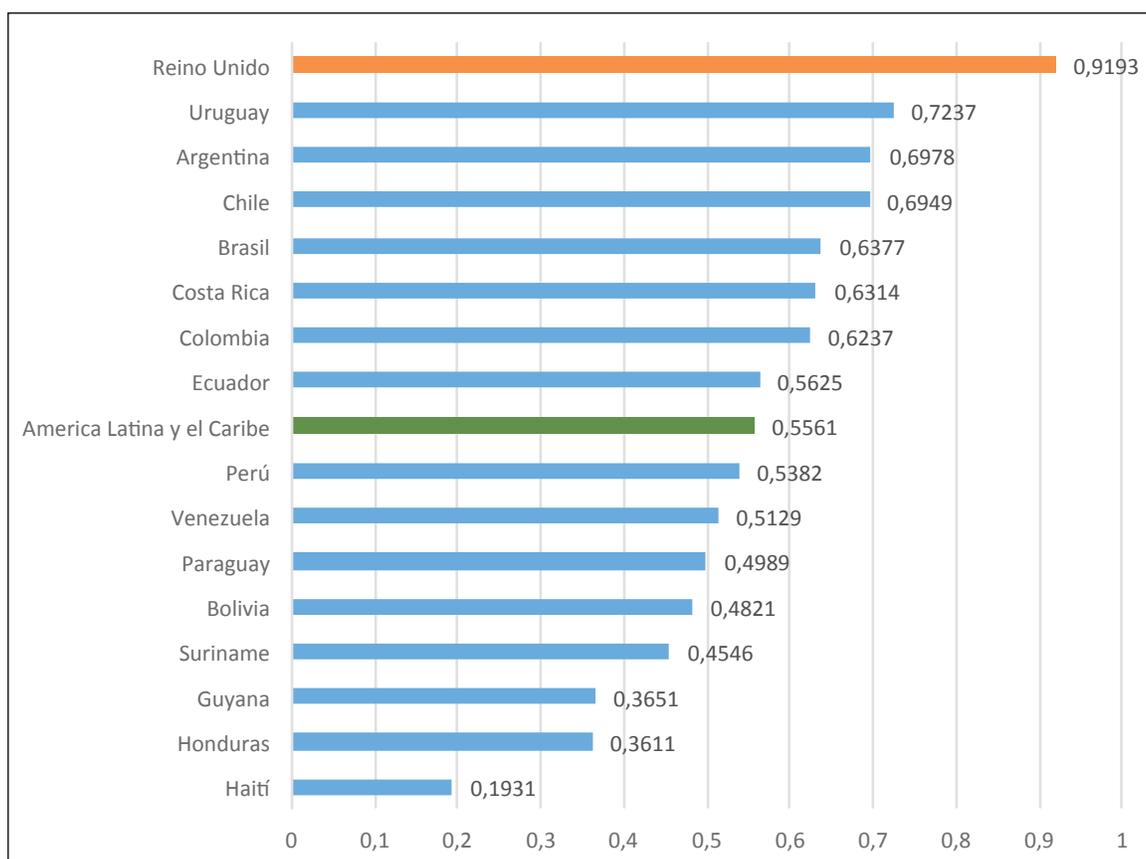
Gráfico 1.4. Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico, por región



Fuente: Naciones Unidas (2016).

Si se considera la ubicación de cada país, de acuerdo con el *ranking*, se puede observar que Uruguay, Argentina y Chile son los países que mejor desempeño muestran en la región. Sin embargo, en cuanto a los niveles de desarrollo de gobierno electrónico se encuentran lejos del país líder, Reino Unido, o incluso del promedio de los países de la OCDE. En promedio, los países de América Latina y el Caribe no llegan a la mitad de la puntuación máxima en el índice (gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe, y país de referencia



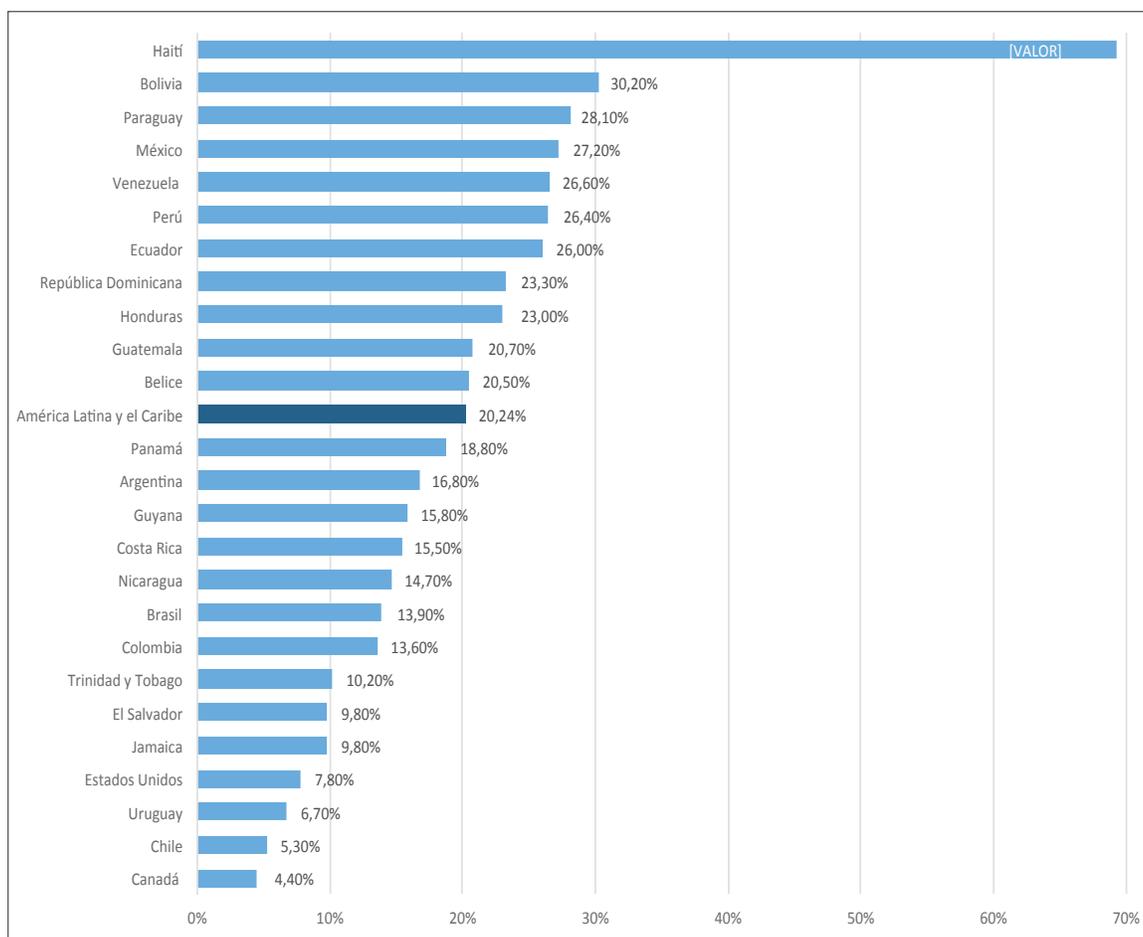
Fuente: Naciones Unidas (2016).

Por otro lado, uno de los factores que más desalienta la confianza en las instituciones es el nivel de la corrupción a la que se enfrenta el ciudadano día a día. Así pues, según el *AmericaBarometer* (LAPOP, 2014), que mide los niveles de victimización de la corrupción a través de preguntas relacionadas con el soborno, Haití es el país con el grado más alto de victimización de la región.⁹ Según el reporte de 2014, el 69,20% de

⁹ El *AmericaBarometer* se enfoca principalmente en preguntas relacionadas con el soborno, pues es la forma más común de corrupción a la que se enfrentan los ciudadanos en América Latina y el Caribe. El gráfico 1.6 refleja las respuestas a la pregunta que indica si al ciudadano le solicitaron pagar un soborno en relación con el gobierno en los últimos 12 meses.

los encuestados en Haití señaló haber pagado algún soborno en los últimos 12 meses antes de ser encuestado. Por otro lado, destacan nuevamente países como Chile y Uruguay, que reportan niveles de victimización de la corrupción muy bajos, que llegan incluso a ser inferiores al de Estados Unidos y muy cercanos al de Canadá. Dado que las TIC han probado ser valiosas herramientas al servicio de la transparencia, seguramente la buena posición de Chile y Uruguay en AmericaBarometer guarda relación con el puesto que ambos países ocupan en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas.

Gráfico 1.6. Niveles de victimización de la corrupción en América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá



Fuente: LAPOP (2014).

La vulnerabilidad de los ciudadanos a las prácticas de corrupción revela las debilidades institucionales todavía existentes en la región y el largo camino que hay por delante para construir las capacidades necesarias para una buena prestación de

servicios. En ese camino, muchos gobiernos han dado pasos importantes y se han aprendido muchas lecciones.

Un libro sobre historias de gobiernos que sirven a los ciudadanos y sus lecciones

En esta publicación se describen diversas iniciativas relevantes de innovaciones introducidas por los gobiernos para la provisión de servicios públicos en diversos continentes. También se presentan análisis de expertos sobre lecciones aprendidas a nivel internacional, y recomendaciones que pueden ser aplicadas por aquellos encargados de la toma de decisiones gubernamentales interesados en reorientar sus servicios hacia las expectativas de los ciudadanos.

El objetivo no es presentar fórmulas para el éxito, sino señalar elementos a ser tomados en cuenta en el diseño y la implementación de estrategias de mejora de la prestación de servicios, considerando las características políticas, económicas, sociales y culturales de cada ambiente institucional.

Referencias bibliográficas

- FEM (Foro Económico Mundial). 2016. *Reporte Global de Información Tecnológica*. Ginebra: FEM.
- LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica). 2014. *AmericasBarometer*. Nashville, TN: LAPOP.
- Naciones Unidas. 2016. *Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Noveck, B. 2009. *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger and Citizens More Powerful*. Washington, D.C.: Brookings Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. *Measuring Trust in Government: Exploratory Results and Methodological Considerations*. París: OCDE.
- . 2015. "Trust in Government." En: *Government at a Glance 2015*. Paris: OCDE.
- Pollit, C. 2011. "Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview." En: V. Bekkers, J. Edelembos y B. Steijn (eds.), *Innovation in the Public Sector*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 381 pp. (Tercera edición, 1950, 431 pp.) Nueva York: Harper & Row.
- Scott, J. C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & Londres: Yale University Press.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2015. *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*. París: UNESCO.

Van Gunsteren, H. R. 1976. *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. Londres & Nueva York: Wiley.

Páginas web

www.ciudadanosactivos.com

2 Saber más

Un marco conceptual y analítico para mejorar la prestación de servicios

Stephen Goldsmith y Paula Castillo Páez

En este capítulo se describe el trabajo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración con el Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard, para la identificación y el análisis de prácticas innovadoras en la prestación de los servicios públicos en América Latina y el Caribe y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A continuación se incorporan la definición de servicios transaccionales como el objeto de estudio, los criterios y la selección de estudios de casos, y la descripción de un marco conceptual para orientar el análisis de los mismos, desarrollado este último bajo la coordinación del Profesor Stephen Goldsmith. También se presenta el instrumento analítico que consolida el marco conceptual, y se propone un enfoque integral centrado en el ciudadano para hacer frente a las múltiples dimensiones de la mejora de la prestación de servicios, la innovación y el marco institucional para dicha provisión.

Los objetivos del capítulo son:

- Ayudar al lector a identificar prácticas gubernamentales innovadoras –especialmente las que implican la participación de los ciudadanos y la capacidad de respuesta del gobierno– y proporcionarle los antecedentes y el rigor metodológico utilizado para seleccionar los casos perfilados. El recuento de los antecedentes incorpora la documentación relacionada con los diferentes aspectos del proceso de selección de casos, lo cual incluye: i) las fuentes de los casos, ii) la definición de los tipos de servicios explorados (servicios transaccionales), iii) los criterios de selección de casos, y iv) las características del comité de selección, con especial hincapié en la experiencia de un miembro del mismo (Stephen Goldsmith) en el sector público y con el premio a las innovaciones del gobierno estadounidense (*Innovations in American Government Award*), así como también la experiencia del BID en el tema de la modernización del Estado.
- Describir la herramienta metodológica utilizada de manera que pueda ser útil para aquellos lectores interesados en su aplicación para ayudarles a identificar las mejores prácticas y/o gestionar o estudiar servicios públicos.

gobierno, instituida –por ejemplo– para mediar el acceso a un derecho o lograr el cumplimiento de una obligación. Los servicios transaccionales tienen un gran potencial de ser automatizados.

El marco del inventario surgió de una revisión de la literatura. A partir de este marco, se recopilieron las iniciativas que obtuvieron galardones o compitieron en concursos mundiales de innovación en la gestión de la prestación de servicios, incluidos los premios a la innovación pública de Harvard, de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como los Premios de Gobierno Electrónico de la

Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC) y los Premios GovernArte del BID, entre otros.¹³ En total, este inventario incluyó más de 1.000 casos de todo el mundo, con la representación de todos los niveles de gobierno. Estos casos fueron documentados entre 2011 y 2013, y han obtenido reconocimiento internacional por ser representativos de una prestación innovadora de servicios del sector público.

Servicios transaccionales

Aquellos servicios públicos que implementan una transacción completa entre el ciudadano o la empresa y el gobierno, transacción que en general implica un intercambio de información. Estos servicios se caracterizan por la presencia de procesos estructurados, que tienen etapas, procedimientos, productos, tiempos y costos estables y previamente definidos.

Selección de casos

El siguiente paso en el proceso fue la selección de los casos a ser estudiados, que consistió en dos etapas:

- 1) La primera etapa abarcó una selección preliminar de casos con el potencial de ser estudiados en mayor profundidad. De los 1.000 casos iniciales, el número se redujo a un inventario de 20 a partir de criterios basados en la literatura sobre innovación.
- 2) En la segunda etapa un comité de selección eligió ocho casos (de los 20 casos identificados previamente) sobre la base de cuatro dimensiones adaptadas de los Premios de Innovación de la Universidad de Harvard.

A continuación se describen estas dos etapas con mayor detalle.

¹³ Otras fuentes de inventario comprenden: el Programa del BID Bienes Públicos Regionales, el Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (Escola Nacional de Administração Pública, ENAP), Innovaciones para Sociedades Exitosas (Universidad de Princeton), el Premio Europeo a la Innovación en la Administración Pública (Comisión Europea), el Premio al Sector Público Europeo (*European Public Sector Award* [EPSA], Instituto Europeo de Administración Pública), Innovaciones del Gobierno Central del Reino Unido (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido), los casos de Innovación del sector público en el oeste de Australia (Gobierno de Australia Occidental), el Premio a la Gestión Innovadora (Instituto de Administración Pública de Canadá, IPAC).

1. Primera etapa: selección preliminar de casos potenciales

En esta primera etapa se efectuó una selección preliminar de los casos, sobre la base de ciertas características de las iniciativas. La selección se aplicó en tres rondas. En la primera, se desarrolló un conjunto de criterios en base a una extensa revisión de la literatura de la innovación en el sector público. Así, se seleccionaron solo aquellos casos que cumplieran con todos los criterios, detallados a continuación:

- Evidencia en cuanto a resultados.
- Facilidad de replicación en países de América Latina y el Caribe.
- Enfoque en el ciudadano como “cliente”.
- Que haya participación social en el diseño o la producción del servicio. Esto se valora, pero no representa una condición para su selección.
- Que la cobertura del servicio atienda a un segmento amplio de la población (es decir, que se pueda aplicar a un gran subsegmento de ciudadanos, como por ejemplo dueños de negocios, pero no se dirija estrictamente a un segmento en particular, como una minoría).
- Que la innovación se derivara principalmente de la acción del gobierno.
- Incorporación de avances tecnológicos aplicados para facilitar la prestación (por ejemplo, gran parte de la innovación se puede automatizar o se automatizó).

En la segunda ronda se seleccionaron solo aquellos casos que ofrecían servicios transaccionales, según la definición previamente establecida. Por último, en la tercera ronda, se eligieron aquellos casos que hubiesen sido capturados a partir del 2011. Así, a partir de esta primera etapa de preselección se identificaron 20 iniciativas de los 1.000 casos que había en el inventario con el potencial de convertirse en estudios de casos a ser analizados con mayor grado de detalle.

2. Segunda etapa: selección de los ocho estudios de casos

Con el propósito de evaluar los proyectos desde una perspectiva práctica, y a la vez matizada, en esta segunda etapa se presentaron las 20 iniciativas a un grupo de personas que trabajan en diversas áreas y que cuentan con un amplio conocimiento en materia de innovación y servicios en el sector público. Este comité de selección estuvo integrado por Stephen Goldsmith y su equipo, y por personal de diferentes áreas del BID, incluidas las divisiones de Capacidad institucional del Estado (IFD/ICS), Tecnología de Competitividad e Innovación (IFD/CTI), e Integración y Comercio (INT/INT).

Estas 20 iniciativas fueron evaluadas por los miembros del comité de selección en base a cuatro dimensiones adaptadas de los Premios de Innovación de la Universidad de Harvard: grado de novedad, eficacia, importancia y transferibilidad. Cada caso fue valorado en una escala del 1 al 5 de la siguiente manera:

- **Novedad:** ¿El proyecto aborda el problema de manera buena e **innovadora**?
No muy buena/no muy innovadora (1) — Muy buena/muy innovadora (5)
- **Eficacia:** ¿Qué tan relevante es el **impacto** de este proyecto?
No es relevante (1) — Altamente relevante (5)
- **Sostenibilidad:** ¿Qué posibilidades hay de que este proyecto sea **sostenible** a largo plazo?
Altamente improbable (1) — Altamente probable (5)
- **Transferibilidad:** ¿Cuál es el potencial de este proyecto para **transferirse** o **adaptarse** a (otros) países de la región?
Bajo potencial (1) — Alto Potencial (5)

Sobre la base de un puntaje compuesto, se seleccionaron ocho casos para ser estudiados en profundidad.¹⁴ Los casos seleccionados fueron los siguientes:

1. *Servicios electrónicos para el público 24-Horas, Minwon 24*, República de Corea. Un sistema de servicios electrónicos disponible 24 horas al día para mejorar el acceso y la comodidad de los servicios públicos y disminuir sustancialmente los costos sociales y económicos.
2. *ChileAtiende*, Chile. Un portal web y centrales presenciales del gobierno que reúnen en un solo lugar información sobre más de 2.100 servicios, procedimientos y beneficios proporcionados por diversas instituciones públicas en un lenguaje fácil de entender, y accesible a las personas con discapacidad, con el fin de facilitar la realización de los procesos por parte de los ciudadanos.
3. *Modelo de Innovación Integral de los Servicios y Beneficios de los Ciudadanos y las Empresas*, Estado de Colima, México. Este caso es representativo de cómo marcos normativos adecuados conducen a servicios públicos más racionales. El modelo reduce la carga regulatoria en un 75%, lo que disminuye drásticamente la espera en los hospitales y permite que todos los servicios relacionados con la apertura de un negocio se lleve a cabo en línea.
4. *Minas Fácil*, estado de Minas Gerais, Brasil. A partir del portal de Minas Fácil, resultante de la coordinación entre varios niveles de gobierno, los empresarios pueden abrir un negocio en seis días en tan solo cuatro pasos.
5. *Nacidos Vivos*, Uruguay. Un programa que permite emitir un Certificado de Nacimiento Vivo Electrónico al momento del nacimiento, garantizando el acceso inmediato a los beneficios sociales para todos los niños, especialmente los más vulnerables.
6. *NYC311*, Ciudad de Nueva York, Estados Unidos. El “311” es el número gratuito universal que ofrece a los ciudadanos un único punto de entrada a una amplia gama de información y servicios en las principales ciudades de

¹⁴ En el capítulo 3 se presentan detalles adicionales de cada caso seleccionado.

- Estados Unidos. En la Ciudad de Nueva York, el 311 fue modernizado y se convirtió en el referente para un modelo de gestión de los servicios en la urbe.
7. *Legislación de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a Servicios Públicos*, España. La Ley 11/2007 estableció un plazo en el que todos los servicios públicos podrían ser accesibles por vía electrónica para todos los ciudadanos; como resultado, la ley condujo a un aumento significativo del número de servicios en línea en un corto período de tiempo.
 8. *Ttconnect express*, Trinidad y Tobago. Un centro de servicio móvil (autobús) dedicado a proporcionar a las comunidades rurales de Trinidad y Tobago el acceso a información y servicios del gobierno.

Matriz analítica

Como parte importante de este trabajo, el equipo del proyecto desarrolló una matriz de análisis (véase el cuadro 2.1) para orientar, sistematizar y homogenizar el proceso de estudio de los casos de innovación seleccionados. La matriz se utilizó para analizar sistemáticamente los casos desde diferentes ángulos. Entre otros aspectos, se incluyen: i) tecnología (plataforma tecnológica; requisitos de infraestructura); ii) organización (estructura organizacional, organización de la parte administrativa que no implica atención al público, regímenes de empleo); iii) gestión de calidad de los servicios (por ejemplo, cartas de servicios al ciudadano, compromisos de los estándares de calidad para los ciudadanos); iv) costos de operación, modelo de negocio y sostenibilidad; v) alianzas innovadoras con otras partes interesadas (como los gobiernos municipales u ONG), y vi) cambios del marco institucional y/o legal.

El análisis de los casos fue posteriormente llevado a cabo por expertos internacionales con base en la matriz, y en entrevistas con actores clave de cada país, además de información complementaria relevada.

El objetivo de la iniciativa emprendida fue ayudar a entender y llamar la atención sobre los casos que reflejan el trabajo de alta calidad de los innovadores del sector público y sirven como inspiración para otros. Por supuesto, incluso como muestran los 1.000 casos identificados inicialmente, ha habido avances impresionantes en muchos países. Sin embargo, se tomó un grupo de casos inspiradores que valen para infundir confianza en el gobierno y cuyas lecciones pueden servir como modelo para otros funcionarios.

Más allá de los casos posteriormente estudiados, este trabajo generó un marco de referencia capaz de orientar y sistematizar el análisis y el diagnóstico de aquellos ambientes institucionales donde se lleva a cabo la entrega de servicios, y de apoyar el diseño y la implementación de procesos de innovación para la mejora de los mismos.

Cuadro 2.1. Matriz analítica

CRITERIOS	PREGUNTAS CLAVE SOBRE EL PROGRAMA				
	Primarias	Secundarias	Terciarias	Tecnología	
CRUCIAL	Efectividad	¿A qué nivel se desempeña el programa: llena los requisitos básicos, supera las expectativas, u obtiene el más alto nivel posible de prestación de servicios?	¿El éxito se mide en términos de insumos, productos, resultados? ¿Son estas mediciones cuantitativas o cualitativas?	¿Este programa brinda de mejor forma un servicio existente, o entrega un servicio completamente nuevo?	¿Qué ganancias de productividad se hacen a través de las nuevas tecnologías? ¿Cómo se comparan con su costo?
	Significado	¿Es una innovación “serial” (cambio estructural o cultural que produce pequeñas innovaciones continuas) o “única” (un gran cambio operacional que produce una gran innovación)?	¿El cambio se produjo a través de la legislación o como un solo programa?	¿Es de un movimiento más amplio de mejora? Si es así, ¿qué es?	¿La nueva tecnología puede ser aplicada para producir un cambio en todo el sistema, o solo se puede aplicar a un programa?
	Adaptabilidad	¿Cuáles son las mejores prácticas de este programa y cómo pueden ser empaquetadas para permitir su difusión, cesión, reproducción, y/o la replicación?	¿Las mejores prácticas pueden ser compartidas de forma horizontal o vertical dentro del gobierno?	¿La organización responsable tiene la capacidad de enseñar y compartir los éxitos y lecciones aprendidas?	¿El conocimiento que se quiere compartir es explícito o tácito? ¿Se ha traducido a una nueva tecnología, como programas o plataformas que pueden ser compartidos?
LIDERAZGO	Sostenibilidad	Cómo se finanza el programa: ¿tiene un modelo de generación ingresos, o depende de las asignaciones presupuestarias anuales, que pueden cambiar?	¿Se requiere la cooperación obligatoria de participantes o es puramente voluntaria?	Mediante este programa: ¿se añaden o se eliminan reglas y/o estructura para mejorar la prestación de servicios?	¿Esta nueva tecnología requiere mantenimiento o actualizaciones regulares, o es autosuficiente?
	Organización	¿El programa produce/nace de uno o más de los siguientes cambios: técnico, administrativo, organizacional, o de relación entre instituciones?	¿Cuál(es) de los siguientes factores sirvieron como catalizador principal para la creación del programa: ley nacional o municipal, directores de la agencia, técnicos de la agencia, ciudadanos?	¿El programa ha tenido impacto sobre niveles de control y autonomía (de forma vertical u horizontal) en el gobierno?	¿Para adoptar o crear la nueva tecnología fue necesario cambiar jerarquías o relaciones organizativas?
	Originalidad	¿Este programa es el primero de su tipo o es una adaptación de algo existente?	¿Este programa surge de una evolución de los procesos de prestación de servicios existentes, o rompe con ellos?	¿Cómo fue creado el programa: fue creado completamente dentro de la agencia, fue adoptado de un país cercano, o un país lejano?	Esta tecnología: ¿fue inventada en casa, fue creada en casa pero adaptada de algo existente, es un producto existente que fue adaptado por externos?

GESTIÓN	Marco institucional	<p>¿Qué reglamento, procedimientos o convenciones han sido necesarios para implementar el programa?</p> <p>¿Cuáles cambiaron a raíz del programa?</p>	¿Qué leyes se aprobaron o aplicaron para facilitar la implementación del programa?	¿El programa ayuda a formalizar o a “informalizar” el marco institucional?	¿Fue necesario incorporar nuevas leyes o políticas departamentales para introducir la tecnología?
	Alianzas	¿Se están empleando asociaciones con empresas, organizaciones sin fines de lucro, otros departamentos u otros gobiernos?	¿Qué gana el gobierno mediante la asociación? ¿Financiamiento, habilidades, conocimientos, acceso, etc.?	¿Cuál es la situación de estas alianzas? ¿Están prosperando o desapareciendo?	¿Se obtuvieron nuevas tecnologías mediante la alianza?
	Calidad de gestión	En el desarrollo del programa: ¿se utilizaron cartas de servicios (<i>citizen charters</i>) como referencia y/o base?	¿El programa fue desarrollado para cumplir con algún compromiso de estándares de calidad con los ciudadanos?	¿El programa se enfoca en maximizar el buen gobierno (concentrándose en los objetivos y resultados) o minimizar la mala gestión, (concentrándose en las limitaciones)?	¿La nueva tecnología permite medir diferentes tipos de gestión de calidad?
SOCIEDAD/DEMANDA	Participación	¿El programa se relaciona con el ciudadano como: votante, cliente, y/o co-productor?	¿El programa impulsa la acción colectiva o minimiza los niveles de gobierno?	¿El programa restaura la confianza en el gobierno y/o fomenta el cumplimiento de la ley?	¿La tecnología permite una mayor participación de los ciudadanos (<i>crowdsourcing</i> , plataformas en línea)?
	Cultura	¿El programa enfatiza deliberadamente la prestación de servicios a las poblaciones marginadas?	¿El programa toma en cuenta intencionalmente las cuestiones de género, edad, raza, estatus minoritario/tribal, nivel socioeconómico, religión, orientación sexual y/o identidad de género?	¿Cómo se relacionan los objetivos de eficiencia y equidad mediante el programa?	¿Este programa depende de que los ciudadanos posean cierto conocimiento o grado de alfabetización tecnológica?

Material consultado

Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>.

Bases de datos de fuentes para la selección

- Programa del BID Bienes Públicos Regionales.
- Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP]).
- Innovaciones para sociedades exitosas (Universidad de Princeton).
- Premio Europeo a la Innovación en la Administración Pública (Comisión Europea).
- Premio al Sector Público Europeo (*European Public Sector Award* [EPSA], Instituto Europeo de Administración Pública), Innovaciones del Gobierno Central del Reino Unido (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido).
- Casos de innovación en el sector público en el oeste de Australia (Gobierno de Australia Occidental).
- Premio a la Gestión Innovadora (Instituto de Administración Pública de Canadá (IPAC)).

3 Entendiendo lo que ha funcionado

Tendencias y lecciones en la entrega de servicios

Pedro Farias, Ana Catalina García y Gustavo Zanabria

Una visión general de la experiencia internacional reciente

La aplicación del marco analítico descrito en el capítulo anterior al conjunto de casos seleccionado propició la tipificación de una serie de elementos que suelen estar presentes en iniciativas exitosas que buscan incrementar la eficiencia, la transparencia y la efectividad en la prestación de servicios transaccionales, con foco en las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Es importante tener en claro que no hay fórmulas listas o previamente establecidas para el éxito en este tipo de emprendimientos, pues las particularidades de cada contexto económico, social, político e institucional condicionan fuertemente la aplicación de soluciones y sus resultados. Sin embargo, es posible identificar algunos elementos inductores de avances en esos procesos de cambio y recabar lecciones que deben ser tomadas en cuenta en la construcción de soluciones adecuadas para cada ambiente y condiciones específicas.

Los vectores de la innovación centrada en el ciudadano

La innovación requiere condiciones institucionales que permitan enfrentar el desafío de algunos de los principales problemas que caracterizan a las burocracias gubernamentales y que suelen dificultar los avances en las relaciones con los usuarios de los servicios públicos.

El estudio de los casos implicó identificar algunos vectores de acción capaces de incidir directamente sobre las causas de esos problemas, contribuyendo de manera decisiva a la generación de las condiciones institucionales requeridas para la promoción y sostenibilidad de los cambios hacia un gobierno centrado en los ciudadanos.

Integrar para combatir la fragmentación

Un clásico obstáculo suele ser la **fragmentación institucional**, una disfunción común derivada de la aplicación poco inteligente de principios básicos de la organización burocrática. Aunque la proliferación de estructuras verticales con culturas y lógicas administrativas disímiles no sea un privilegio del sector público, el tamaño de las burocracias gubernamentales y los incentivos para la captura por parte de segmentos de la estructura

política, social o del mercado han reforzado la tendencia histórica al aislamiento institucional, con consecuencias culturales y gerenciales significativas. Infortunadamente, durante la segunda mitad del siglo XX, la adopción de los nuevos recursos de gestión de la información y comunicación que podrían haber minimizado esa fragmentación en muchos casos sirvieron para reforzarla, al propiciar la proliferación de sistemas y bases de datos de carácter corporativo sin preocupación por la comunicación ni el intercambio de datos con las demás estructuras gubernamentales.

Asimismo, las iniciativas volcadas hacia el incremento de la autonomía y de la delegación, estimuladas por los principios de la Nueva Administración Pública (NPM, por sus siglas en inglés), sobre todo en las últimas décadas del siglo pasado, han profundizado esta tendencia. Según señalan autores como Pollit y Bouckaert (2011), las reformas de la NPM orientadas a descentralizar la autoridad desde el centro hacia la periferia (jerárquica o geográfica) y a reducir el tamaño de grandes organizaciones públicas, a través de su división o *downsizing*, han favorecido no solo la especialización, sino también la fragmentación en el sector público.

Las consecuencias en la relación con los usuarios de servicios públicos han sido perversas. Un mismo ciudadano es registrado según criterios distintos en las diversas entidades gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino ciudadano hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el usuario, que percibe la fragmentada estructura estatal como si debiera relacionarse con varios gobiernos.

Lamentablemente, las centrales de servicios *one-stop-shop*¹⁵ creadas hacia finales del siglo pasado no resolvieron esa situación, en la medida en que reproducen en un mismo espacio físico las estructuras fragmentadas que sostienen los diversos servicios ahí ofertados. Tampoco la simple digitalización de trámites resuelve el problema cuando se la implementa con una visión estricta de eficiencia operativa, sin romper los tradicionales silos gubernamentales ni promover la eliminación de trámites innecesarios.

Sin embargo, muchos emprendedores públicos han estimulado la **integración** en el ámbito de los servicios como forma de enfrentar la fragmentación, a partir del rediseño de esos servicios con un enfoque centrado en el ciudadano. Estas iniciativas buscan construir una relación unívoca entre Estado y ciudadano, a partir de una visión integral de los antecedentes y necesidades de cada individuo.

¹⁵ Se trata de centrales de servicios que buscan organizar entidades públicas prestadoras de servicios en un mismo espacio físico, que han proliferado en América Latina en las últimas décadas, sobre todo en gobiernos subnacionales. Entre los ejemplos más destacados cabe mencionar los Servicios de Atención al Ciudadano (SAC), en Bahía, Brasil, y los Centros de Atención Distrital Especializada (CADE), en Bogotá, Colombia.

Recuadro 3.1. Minwon24, Corea del Sur

Minwon24 es un portal de servicios públicos en línea del Gobierno de Corea del Sur que ofrece a sus ciudadanos certificados y otros documentos “cuando y donde sea”. En muchos casos, estos certificados y documentos son solicitados tanto en entidades de servicios públicos como privados para la obtención de créditos vehiculares, créditos hipotecarios, licencias de conducir, transacciones bancarias, pago de impuestos, pago de servicios educativos, procesos de contratación de personal, etc. Minwon24 es un servicio que funciona las 24 horas todos los días de la semana y ha contribuido a una reducción significativa de tiempo y esfuerzo para los ciudadanos gracias a que integra información y simplifica procesos en una sola plataforma de servicios.

En la actualidad, pueden solicitarse en línea cerca de 3.000 tipos de servicios y los 43 tipos de documentos y certificados más demandados pueden imprimirse en casa o en la oficina inmediatamente después de haberse aprobado digitalmente. Minwon24 también ofrece servicios más sofisticados centrados en el cliente, como servicios de información en varios idiomas, servicios móviles y servicios de empaquetado para casos especiales.

Desde su lanzamiento en 2002, el número de solicitudes y la expedición de documentos han ido en constante aumento y la tasa de satisfacción de los usuarios ha mejorado sustancialmente. En efecto, al año 2015, el número de usuarios de la plataforma alcanzó la cifra de 14,3 millones de personas y el monto de las transacciones superó los US\$134 millones. Asimismo, gracias a la menor demanda de papel y de transporte, se han estimado reducciones en las emisiones de dióxido de carbono de alrededor de 22.000 toneladas.

En su etapa de desarrollo, el aspecto más difícil para la puesta en marcha de Minwon24 consistió en integrar la información dispersa en cada una de las entidades gubernamentales que se resistían al cambio que representaba la construcción de la plataforma. Sin embargo, la característica esencial que hizo posible la integración de la información y la coordinación de las entidades mencionadas fue la fuerte voluntad y el liderazgo presidencial. El propio presidente estuvo a cargo del progreso del programa y nadie en el gobierno pudo librarse de esta estrecha vigilancia, que en última instancia fue el factor determinante de la implementación y la puesta en marcha del servicio.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Soo-Young Lee y Woong-Joe Ko.

La operación de los servicios a través de múltiples canales plantea un desafío adicional para la integración, por la necesidad de garantizar información homogénea, criterios y calidad de la atención uniformes en cualquiera de los canales que los usuarios escojan.

Recuadro 3.2. ChileAtiende

El programa ChileAtiende, inspirado en la experiencia canadiense de *Service Canada*, fue lanzado oficialmente en enero de 2012 por el gobierno chileno como una plataforma que permite acceder a información relacionada con trámites, servicios y beneficios provistos por el Estado, bajo el modelo de redes multiservicio de atención multicanal conocido como *one-stop-shop*.

En el desarrollo de esta plataforma se pueden identificar claramente dos etapas. En una primera etapa, el programa brindaba servicios vinculados principalmente con la previsión social bajo la gestión del Instituto de Previsión Social (IPS). En una segunda etapa, ante el incremento de trámites y servicios incluidos en el catálogo del programa, fue necesario relanzarlo con el apoyo de la Secretaría General de la Presidencia y siempre bajo la gestión del IPS, que brindó la infraestructura y los recursos humanos para el soporte del programa.

En un inicio ChileAtiende ofrecía 70 servicios de nueve instituciones diferentes. Para 2014 incrementó el número de servicios a 199 a través de tres diferentes canales: una red de sucursales, un *call center* y trámites digitales. En la modalidad presencial, registró en enero de 2012 como tiempo de espera 17 minutos con 25 segundos, tiempo que a diciembre de 2014 se había reducido a 8 minutos con 9 segundos. Asimismo, el número de atenciones se incrementó de 12.333.578 en 2012 a 27.399.087 en 2014, principalmente en el rubro de atenciones en línea.

Uno de los factores del éxito del programa es que el Sistema Atención Chile Atiende (SACH) permite un solo punto de acceso y una comunicación fluida con los portales y sistemas de las demás agencias gubernamentales, en tanto que su función principal se basa en redireccionar al usuario o al ciudadano al portal específico donde podrá realizar todos sus trámites. Eso genera una perspectiva de crecimiento amplia para el sistema, en cuanto el SACH tenga la capacidad de compartir e intercambiar datos con los demás sistemas de información y plataformas existentes en el Estado de manera integral. El SACH no solo permite que los usuarios recurran a un solo punto de entrada hacia los numerosos servicios que provee el Estado, sino que hace que este acceso pueda realizarse en muchos casos mediante una plataforma llamada ClaveÚnica, que posibilita autenticar a los usuarios y validarlos con información del Registro Civil como si fuera de una cédula de identidad virtual. De esta forma, se evita que el ciudadano se registre con criterios distintos en cada una de las plataformas que visita, reduciéndoles tiempo y costos de transacción.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Carlos Patiño.

A la vez, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están permitiendo construir una visión cada vez menos fragmentada de la relación con el ciudadano. Por ejemplo, la conexión entre procesos de registro y de identificación ciudadana abre nuevas posibilidades para transacciones más simples y seguras, facilitando el acceso a derechos y beneficios sociales.

Recuadro 3.3. Certificado Nacido Vivo Electrónico, Uruguay

En 2008 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay puso en marcha el programa “Certificado Nacido Vivo Electrónico”, o simplemente “Nacido Vivo”, con el objetivo inicial de mejorar la oportunidad y calidad del registro de las personas que nacen en ese país, de modo que cada habitante tenga su número de cédula de identificación al nacer.

El programa surgió a partir de la percepción de que el registro de los recién nacidos era un proceso engorroso y transfería muchos de los costos de transacción al ciudadano. Asimismo, era limitado el intercambio de datos por parte de las instituciones partícipes del proceso, en tanto que las instituciones contaban con diferentes niveles de madurez tecnológica y estructura organizacional, por lo que era necesaria una modernización de los procesos de registro e identificación civil de las personas.

A la fecha, el programa ha logrado beneficios importantes, entre los que se puede destacar que cerca del 100% de los recién nacidos en Uruguay recibe un registro oportuno y una cédula de identidad que reconoce sus derechos fundamentales ante la ley, con lo cual se contribuye a una mayor inclusión social y una ciudadanía temprana, especialmente en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Entre los factores de éxito del programa resaltan los mecanismos de interoperabilidad, que han permitido conectar las bases de datos de las instituciones intervinientes del proceso de registro e identificación de las personas físicas (Dirección General de Registro de Estado Civil, Ministerio de Salud Pública y Dirección Nacional de Identificación Civil), con el consecuente beneficio de reducir el margen de error en los datos, su captura oportuna en origen, y la correcta trazabilidad de los mismos.

En efecto, la integración de las plataformas y sistemas, a través de un trabajo inter-institucional coordinado, ha permitido poner al ciudadano en el centro de la prestación del servicio público, mejorando sustancialmente la calidad de la atención. En la actualidad, la responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales ha hecho que los procesos de registro de nacimiento e identificación de las personas operen de forma integrada y automatizada, con intercambios de información robustos entre las instituciones participantes.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Alejandro Barros.

Simplificar para facilitar transacciones

La fragmentación dificulta la comprensión del Estado por parte del ciudadano, pero hay otros factores que contribuyen a la **complejidad** de las normas y los procedimientos que caracterizan la relación entre los usuarios de servicios públicos y las entidades responsables de su provisión. Culturas administrativas formalistas conviven cómodamente con marcos regulatorios que establecen pasos excesivos¹⁶ y requisitos innecesarios, tecnologías obsoletas que retrasan la atención, y modelos organizativos que no consideran los costos generados para los usuarios. Esos contextos contribuyen de forma decisiva a la visión ampliamente diseminada de burocracias estatales enmarañadas e insensibles. Un informe del Foro Económico Mundial (FEM) muestra que los factores más problemáticos que identifican los empresarios de todo el mundo para hacer negocios son la burocracia gubernamental ineficiente y la corrupción (véase el gráfico 3.1). La carga burocrática incrementa los costos de producción nacional y compromete la competitividad económica en los mercados que están cada vez más integrados y más exigentes.¹⁷

¹⁶ Por ejemplo, de acuerdo con datos del estudio *Doing Business* del Banco Mundial (2016), el número promedio de procedimientos para la apertura de una empresa en América Latina y el Caribe asciende a 8,25 mientras que el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es 4,69. De igual modo, el número de procedimientos para el registro de una propiedad en América Latina es de 7,01 en promedio, mientras que en la OCDE dicha cifra es de 4,66. La misma tendencia se repite en otros indicadores como el pago de impuestos, en cuyo caso el número de pagos al año para una empresa promedio en América Latina y el Caribe es 30,05, mientras que en la OCDE es de solo 11,05.

¹⁷ Según el *ranking* 2016 del *Doing Business*, publicado por el Banco Mundial, que proporciona una medición de las facilidades para la actividad empresarial en 189 economías, los países de América Latina alcanzan una puntuación media correspondiente a la posición 104, mientras que la puntuación media de los miembros de la OCDE corresponde a la posición 25.

Gráfico 3.1. Factores más problemáticos para hacer negocios en el mundo, 2014-15 (en porcentaje)



Fuente: Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2014-15.

Nota: La metodología utilizada ha sido la siguiente: de la lista de los factores, a los encuestados se les solicitó seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en sus países. Las respuestas fueron ponderadas en función de dichos valores.

La baja calidad de la regulación y la carencia de políticas que promuevan la mejora regulatoria en América Latina y el Caribe son señaladas por indicadores del Banco Mundial¹⁸, del BID y de la OCDE.¹⁹ Esas carencias abarcan desde procesos decisorios que desconocen los efectos generados por la edición de normas que condicionan los servicios públicos hasta la ausencia de un lenguaje claro y objetivo, pasando por la poca transparencia y la escasa participación social en su formulación.

A pesar de la percepción general de que los emprendedores y ciudadanos que dependen de los trámites gubernamentales para acceder a sus derechos o cumplir

¹⁸ El Reporte de Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial evalúa diferentes indicadores de gobernabilidad para más de 200 países, y entre ellos comprende: estabilidad política y ausencia de violencia, Estado de Derecho, efectividad del gobierno. Su indicador de calidad regulatoria para 2015 muestra que la región de América Latina y el Caribe (posición promedio 54) se encuentra en una posición ligeramente superior al promedio mundial (posición 53), muy por detrás de otras regiones como América del Norte (posición 88) o del grupo de la OCDE (puesto 87) y solo por delante de regiones como África Subsahariana (puesto 30) o Asia del Sur (puesto 27).

¹⁹ Estudios recientes llevados a cabo por el BID y la OCDE en ocho países de América Latina con base en la metodología del *Regulatory Review* de la OCDE señalan resultados que muestran el desfase de la región en la adopción de buenas prácticas para promover la calidad de la regulación.

con sus obligaciones deben sobrellevar altos costos de transacción, la real dimensión de esos costos es prácticamente desconocida en la región, lo cual dificulta incluso un seguimiento de los efectos de eventuales acciones de mejora. El BID ha financiado ejercicios de estimación de los costos económicos que inciden sobre los usuarios de trámites gubernamentales y los significativos resultados²⁰ respaldan las conclusiones de estudios previos realizados en países de la Unión Europea y en México. En esos países, los amplios programas de simplificación basados en la aplicación regular de mediciones bajo la metodología del Modelo de Costeo Estándar (MCE) señalan potenciales ahorros económicos de alrededor del 1% del producto interno bruto (PIB) nacional.²¹

El carácter más perverso de esos costos es la penalización de los ciudadanos más socialmente vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales virtuales de servicio, y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional o, en el peor de los casos, provenir de la misma corrupción. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las microempresas y las pequeñas empresas.²²

Las limitaciones de acceso a los servicios son responsables de una parte significativa de los costos de transacción de los usuarios. En diversos países de América Latina y el Caribe, las serias limitaciones de infraestructura de banda ancha inhiben la expansión y la calidad de la cobertura de los servicios en línea. Asimismo, las dificultades de acceso físico debidas a la concentración espacial de los servicios presenciales representan un obstáculo grave para poblaciones desplazadas de los principales centros urbanos.²³ Sin embargo, aun en las regiones donde la oferta de servicios está disponible en los distintos canales, persisten dificultades de acceso. Es muy común que los servicios telefónicos no contemplen la existencia de lenguas indígenas y que haya limitaciones de comunicación. A la vez, en los servicios virtuales, los sitios de Internet poco amigables y los distintos niveles de educación digital y perfiles de usuarios disminuyen la confianza

²⁰ Un estudio sobre la medición de cargas administrativas en Bolivia (2015) estimó la carga administrativa y los costos económicos de oportunidad asociados a dos trámites: la afiliación a la Caja Nacional de Salud y la inscripción de una nueva propiedad en Derechos Reales. Dicho estudio mostró el que el costo económico promedio por trámite para la afiliación a la Caja Nacional de Salud (12 pasos en total) equivale a un salario básico mensual en Bolivia (Bs 1.623), mientras que el costo promedio por trámite para la inscripción de una nueva propiedad (14 pasos en total) equivale a siete salarios básicos mensuales (Bs 11.701). Por otro lado, un estudio similar realizado en Ecuador para 2013 señaló que los costos indirectos del cumplimiento tributario para una persona natural asciende a alrededor de US\$87,47 al año. Asimismo, para una persona natural sujeta al Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) el costo indirecto es de US\$25,16 al año. Para las pequeñas y medianas empresas (PyME), dicho costo llega a US\$1.336,72 al año y para las grandes empresas, a US\$4.609,07 al año.

²¹ El Programa de Reducción de Cargas Administrativas, llevado a cabo por la Unión Europea entre 2007 y 2011, estima que el ahorro de costos logrado por sus 27 países miembros en 13 áreas alcanza a cerca de €30.800 millones por año.

²² Por ejemplo, según un estudio del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2015), el costo administrativo anual del cumplimiento de las obligaciones tributarias en Brasil para las pequeñas firmas y microempresas, medido como porcentaje de sus ingresos, es de 3 a 15 veces mayor de lo que corresponde a las grandes empresas.

²³ Por ejemplo, el concurso "El peor trámite de mi vida" lanzado en 2011 por el Gobierno de Bolivia registró el caso de la ciudadana Domitila Murillo, que a sus 70 años, se vio obligada a recorrer durante 11 meses al menos 900 km entre Oruro, Tupiza y Potosí para renovar su cédula de identidad. En cada visita a identificaciones le exigían nuevos e inesperados requisitos, lo que debía sumarse a las larguísimas filas y horas de espera para ser atendida.

y por lo tanto también la demanda²⁴ de los ciudadanos para realizar trámites en línea. Por ejemplo, en Uruguay, uno de los países con más alta penetración de Internet de la región,²⁵ en 2015 solo el 26% de los ciudadanos realizaba trámites públicos por ese medio (véase Agesic, s/f).

En ese contexto, son crecientes las iniciativas de **simplificación** que buscan disminuir los costos de transacción de los ciudadanos con sus gobiernos, aprovechando el potencial que brinda la implementación de mecanismos de mejora regulatoria conjugados con la modernización de las plataformas tecnológicas y la facilitación del acceso.

Recuadro 3.4. El caso Colima, México

México es uno de los países de la región que más ha avanzado en términos de reforma regulatoria, y a nivel subnacional, el estado de Colima es uno de los que más esfuerzos ha hecho para identificar costos administrativos, así como también implementar procesos de simplificación. Si bien en las décadas de 1990 y 2000 hubo algunas iniciativas de simplificación administrativa, fue recién en 2011 que se implementó un programa de simplificación regulatoria mediante el cual se identificaron y facilitaron los trámites y procesos que tenían un mayor impacto en la competitividad a nivel estatal y municipal.

Asimismo, se impulsó la adopción de TIC, buscando de este modo transformar la administración pública a través de la automatización y digitalización de los procesos y trámites administrativos. Para este propósito se llevó a cabo una adaptación o reingeniería de procesos cuyo principal objetivo fue permitir la atención de trámites y servicios en línea autenticados con firma electrónica, y por otro lado, permitir el intercambio de datos y facilitar la coordinación interinstitucional con el Gobierno Federal y los gobiernos municipales.

Cabe destacar que el programa ha logrado bastante éxito en aquellos aspectos regulatorios que tenían mayor incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos y en la facilidad para hacer negocios de los inversionistas y emprendedores. Así pues, de acuerdo con las cifras del estado de Colima, en 2014 el promedio de la percepción de satisfacción de los usuarios de 35 dependencias públicas involucradas en la reforma regulatoria alcanzaba el 92,10%.

Uno de los factores de éxito de la reforma impulsada por el estado de Colima se basó en la visión y el compromiso de sus autoridades para convertir al gobierno estatal y a sus municipios en administraciones enfocadas en proveer servicios municipales de calidad, y facilitar a los usuarios la gestión de trámites ante las dependencias gubernamentales.

Así, por ejemplo, se ha estimado que –gracias al Modelo Colima– en 2014 los ciudadanos han dejado de gastar en trámites estatales un total de Méx\$ 78 millones (US\$5,8 millones).

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Alejandro Barros.

²⁴ De acuerdo con Galperin (2016), en América Latina hay una gran demanda insatisfecha de servicios de Internet de bajo costo, especialmente en los hogares con niños en edad escolar. Además, las brechas de género en el acceso a Internet siguen siendo significativas, ya que hay una probabilidad de entre el 5% y el 9% (según el país) de que los hombres sean más propensos a estar en línea que las mujeres. Asimismo, las habilidades lingüísticas son un obstáculo importante para el uso de Internet. Las personas cuyo primer idioma no es el español tienen entre un 8% y un 31% menos de probabilidades de estar en línea. Por último, la presencia de niños en edad escolar en el hogar tiene un fuerte efecto indirecto en el uso de Internet para los adultos.

²⁵ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2014 un 57,4% de los hogares de Uruguay contaba con una conexión a Internet.

La simplificación abarca tanto la revisión de los marcos regulatorios, y el rediseño de los trámites bajo metodologías participativas y orientadas en función de eventos de vida o perfiles de usuarios, como iniciativas sencillas para facilitar el acceso a servicios a poblaciones geográficamente desconcentradas.

Recuadro 3.5. *Ttconnect express*, Trinidad y Tobago

Ttconnect express es un servicio especial que proporciona el gobierno de Trinidad y Tobago mediante el cual se dispone de autobuses especialmente equipados con computadoras, conexión a Internet y personal autorizado, que ofrecen acceso a servicios públicos a ciudadanos que se encuentran en zonas remotas o que necesitan de algún tipo de atención especial, como ancianos, mujeres embarazadas, discapacitados, etc. Este proyecto se puso en marcha como respuesta a la brecha digital existente en el país, y forma parte de un proyecto más amplio del mismo nombre (*ttconnect*) que estaba destinado a constituirse como la puerta de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno.

Bajo la iniciativa de *ttconnect* se impulsaron varias acciones. Así, por ejemplo, *ttconnect online* fue la primera herramienta de *ttconnect* lanzada en 2007 como un portal en línea para obtener información y servicios del gobierno. Posteriormente, se pusieron en marcha *ttconnect service centers* (atención al usuario vía presencial), *ttconnect self-serve* (centros de atención de autoservicio), *ttconnect mobile* (atención vía móvil) y *ttconnect hotline* (atención vía telefónica).

Para proporcionar información y servicios gubernamentales vía *ttconnect express*, se organizaron tres diferentes entidades, a saber: la corporación de servicios de transporte público (*Public Transportation Service Corporation*), la empresa de telecomunicaciones (*Telecommunication Services of Trinidad and Tobago*) y la empresa de tecnología de información y comunicaciones (*National Information and Communications Technology Company*), de modo de transformar tres autobuses en unidades de servicios móviles. Estos autobuses visitan comunidades alejadas para atender las necesidades de la población en fechas previstas, o bien los ciudadanos también pueden solicitar la visita de los mismos. La plataforma tecnológica incorporada en los autobuses permite asimismo la emisión de recibos, con lo cual los ciudadanos pueden hacer un seguimiento de sus solicitudes. De esta forma, *ttconnect express* ha permitido reducir el tiempo de viaje y el costo para acceder a información y servicios gubernamentales.

Los factores de éxito de la iniciativa tienen elementos comunes con otras iniciativas antes vistas, como el liderazgo político para impulsar el proyecto y la cooperación entre los organismos involucrados. En efecto, en el caso de *ttconnect express* ha sido importante aislar la implementación del proyecto de la incertidumbre o de los vaivenes políticos, a fin de centrarse en la provisión de servicios estatales con una nueva plataforma tecnológica y lograr la unificación de diferentes servicios públicos en un solo punto de acceso.



Fuente: *Ttconnect*.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en el estudio realizado por Atiba Phillips.

Gerenciamiento cotidiano para garantizar la sostenibilidad de las reformas

Desde la década pasada, diversos estudiosos de las teorías de administración han señalado la importancia de una teoría específica para el análisis de la gestión de servicios, la cual debe tomar en cuenta el carácter intangible de sus beneficios, y cómo la experiencia del consumidor en su interacción con el proveedor condiciona el resultado final (Gronroos, 2000; Normann, 2002). En la misma línea, Stephen Osborne señala un concepto equivocado en los marcos teóricos que han sido adoptados en décadas recientes para reformar la gestión pública, por cuenta de su origen en la experiencia manufacturera privada, y no en teorías de gestión de servicios (Osborne, 2009). El autor defiende un nuevo enfoque para la gestión de los servicios públicos que va más allá del concepto de “procesos administrativos o gestión intra-organizacional”, focalizando “la gobernanza de relaciones inter-organizacionales y la eficacia de los sistemas de entrega de servicios públicos”.

Independientemente del marco analítico utilizado, las **carencias gerenciales** del sector público en América Latina y el Caribe han sido largamente estudiadas y diagnosticadas. Aunque esas debilidades sean percibidas en casi toda la extensión de la acción gubernamental, su incidencia es heterogénea, y las áreas responsables de la interacción directa con los ciudadanos sufren de forma particular sus efectos. El grado de profesionalización y las capacidades gerenciales suelen ser mayores en las áreas gubernamentales encargadas de funciones que se considera esenciales y críticas para el funcionamiento estatal, como la política fiscal y monetaria, la recaudación, el control y la diplomacia. Mientras tanto, la atención ciudadana suele brindarse en ambientes burocráticos que se caracterizan por la baja especialización de los recursos humanos, déficits de liderazgo, organización y visión estratégica, y carencia de políticas públicas claras y de instrumentos gerenciales modernos.

Buscando hacer frente a ese desafío, países avanzados como Australia y Canadá han invertido en el fortalecimiento de la institucionalidad del proceso de entrega de los servicios públicos. Para eso, han promovido una clara separación institucional entre los procesos de formulación de políticas sectoriales y la gestión de la prestación de los servicios provistos con base en esas políticas, lo cual les ha permitido establecer y dar relevancia a políticas de atención ciudadana. Esta solución ha favorecido la especialización de los recursos humanos, tecnológicos, logísticos y gerenciales que sostienen los procesos de entrega de servicios de forma transversal en el gobierno. De hecho, la experiencia australiana con *Centrelink* ha inspirado la creación de *Service Canada* en 2007, una institución especializada en la provisión de un amplio conjunto de servicios en distintos canales de entrega.

La disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos no asegura el éxito de proyectos de cambio. Sin embargo, la experiencia internacional muestra cómo iniciativas volcadas a la integración y simplificación de servicios aumentan sus probabilidades de éxito cuando su diseño e implementación ocurren de forma coordinada, en el marco de un modelo de gestión gubernamental más amplio.

Recuadro 3.6. El caso Minas Fácil, Brasil

El programa Minas Fácil fue establecido en 2005 como una iniciativa del gobierno del estado de Minas Gerais, Brasil, para facilitar el proceso de apertura de empresas a través de la simplificación de procedimientos y la reducción de tiempos a fin de estimular un ambiente favorable para las inversiones y los negocios. La principal motivación para el lanzamiento de este proyecto fue la existencia hasta ese momento de un sistema engorroso y complejo para la apertura de empresas, que hacía que el empresariado cargase con los mayores costos de la ineficiencia del sistema.

La propuesta del estado de Minas Gerais ha inspirado a otras iniciativas similares en otros estados, gracias a su carácter innovador en las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía y el sector empresarial. En efecto, la innovación provino inicialmente por la apertura de un canal de diálogo con los empresarios potenciales, a través de un sitio web, para identificar las principales demandas en lo que respecta a la mejora del entorno de negocios. Más tarde la iniciativa permitió consolidar una ventanilla única en donde se integraran todas las entidades gubernamentales involucradas en el proceso de apertura de empresas. Bajo el liderazgo de la Secretaría de Planificación y Gestión del Estado, el programa se enmarcó en un modelo de gestión estratégica amplio y basado en resultados.

Otro elemento innovador fue la elaboración de una estrategia basada en sinergias entre actores públicos y privados. En tal sentido, a partir de una efectiva coordinación inter-institucional, el uso intensivo de las TIC, así como la colaboración de los tres niveles de gobierno y el empresariado, el proyecto permitió reducir de 45 a solo ocho días en promedio el proceso de apertura de una empresa. Además, al año 2014, se abrieron más de 34.557 empresas bajo el marco del programa Minas Fácil, lo que representa el 68,14% del total de empresas abiertas para esa fecha en el estado de Minas Gerais.

Notas: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Caio Marini. El estudio completo de este caso está disponible en la primera edición de la Serie Innovación en la Prestación de Servicios del BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/7357>).

Planificación, liderazgo, coordinación inter-institucional, alineación estratégica de incentivos y recursos, y el uso de instrumentos de monitoreo y evaluación del desempeño son componentes relevantes en modelos de gestión pública consolidados. Por ende, el logro de avances sostenibles en la gestión de los servicios transaccionales se beneficia fuertemente de la presencia de esos elementos.

Recuadro 3.7. El servicio 311 de la Ciudad de Nueva York

El sistema de centro de llamadas 311 de la Ciudad de Nueva York es un modelo de servicio al cliente innovador y exitoso en la medida en que ha establecido un canal único de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local para el tratamiento de toda clase de servicio público de la ciudad. Así, por ejemplo, cuando los operadores del centro de llamadas registran una solicitud o un reclamo en el sistema, se genera automáticamente una orden de trabajo para el organismo responsable. De esta forma, cuando hay una necesidad de un servicio público o una mejora de este, los ciudadanos de Nueva York no tienen que pensar en cuál es la agencia o división responsable, ya que solo tienen que llamar al 311 y el sistema derivará la solicitud correspondiente. Este es un buen ejemplo de simplificación en la provisión de servicios, pues la solicitud no solo puede hacerse mediante una llamada telefónica, sino también a través de mensajes de texto, correo electrónico y redes sociales. Además, los ciudadanos pueden realizar un seguimiento en línea del progreso de su solicitud.

El actual centro de llamadas 311 fue creado por el alcalde Michael Bloomberg a través de la integración de 45 centros de llamadas operados por diferentes organismos y agencias gubernamentales. El mismo alcalde estuvo a cargo de la vigilancia de los avances en la implementación del sistema y lo mantuvo como una alta prioridad entre los objetivos de su gobierno. Asimismo, Bloomberg brindó el soporte necesario para organizar la cooperación entre las diferentes agencias y aseguró los recursos económicos y humanos para la efectiva implementación del sistema.

La vinculación del 311 a acuerdos de calidad (*Service-Level Agreements*) con los distintos organismos proveedores de servicios fortaleció y asoció la marca 311 a un marco general de gestión de los servicios de la ciudad. Además, la colaboración interinstitucional permitió que el intercambio de información se encuentre bien organizado, lo cual era importante para la prestación de servicios oportunos y adecuados. Asimismo, las bases de datos de apoyo al 311 han comenzado a utilizarse cada vez más para la planificación de intervenciones de carácter preventivo, lo cual permite ahorrar costos y evitar daños patrimoniales públicos y privados.

Finalmente, se han realizado continuos esfuerzos para mejorar el sistema a través de evaluaciones de satisfacción al cliente que incluyen verificaciones de las llamadas y reuniones regulares con usuarios activos. Actualmente, el centro de llamadas 311 es operado 24 horas al día en 180 diferentes idiomas, lo que hace que el sistema sea accesible para todos los residentes de Nueva York.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Jane Wiseman. El estudio completo de este caso está disponible en la primera edición de la Serie Innovación en la Prestación de Servicios del BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/6765>).

Asimismo, la movilización de capital político y apoyo popular para promover el cambio puede verse facilitada por marcos legales que establezcan plazos precisos, definan requisitos básicos y asignen los recursos necesarios. Un ejemplo de esto es la Ley de Procedimientos Administrativos promulgada en 2003 en Chile, la cual redefinió la relación del Estado con los ciudadanos con efectos importantes en la reducción de los costos de transacción asociados a esa relación. Otro ejemplo lo constituye la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya aprobación marcó el impulso definitivo de la administración electrónica en España.

Recuadro 3.8. Los servicios en línea como derecho ciudadano, España

La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de España, aprobada en noviembre de 2007, estableció un nuevo marco de relación entre la administración pública española y los ciudadanos y empresas en el ámbito digital. El objetivo de esta ley fue buscar la implantación de la e-administración de forma transversal y garantizar un acceso igualitario a estos servicios.

La característica más relevante de la ley fue reconocer como un derecho de los ciudadanos la posibilidad de relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, lo que supuso, como contrapartida, la obligación de estas instituciones para garantizar dichos servicios. Otra de las características fue establecer un límite temporal o plazos taxativos para su cumplimiento, lo que llevó al gobierno a crear una serie de instrumentos de seguimiento y control de recursos económicos, técnicos y humanos para su efectiva implementación.

En lo que atañe a la disponibilidad de los servicios electrónicos, la Ley ha mostrado resultados desiguales entre la Administración General del Estado (AGE) y las diferentes comunidades autónomas de España, pero en cuanto a su utilización y satisfacción para la ciudadanía, sí ha revelado resultados positivos. Así por ejemplo, el volumen de la tramitación electrónica de servicios de la AGE no ha cesado de aumentar desde la promulgación de la Ley, y para 2015 llegó a abarcar el 99% de la tramitación de procedimientos que tienen disponible la opción electrónica. De la misma forma, el porcentaje de los ciudadanos satisfechos o muy satisfechos con los servicios electrónicos alcanzó el 75% en 2015.

Finalmente, cabe destacar que el apoyo político y la disponibilidad de recursos humanos calificados fueron factores determinantes para conseguir un cambio significativo en la administración pública y la forma de relacionarse con los ciudadanos y el sector empresarial.

Nota: La descripción de este caso se ha basado en los estudios realizados por Rafael Rivera, Elisa de la Nuez y Carlota Tarín. El estudio completo de este caso está disponible en la segunda edición de la Serie Innovación en la Prestación de Servicios del BID (<https://publications.iadb.org/handle/11319/6912>).

Construyendo un modelo de intervención hacia la transformación centrada en el ciudadano

El análisis de los casos seleccionados apoyó la identificación de los tres vectores inductores del cambio a ser considerados en la reforma de los servicios públicos transaccionales: **integración, simplificación y gerenciamiento**. De igual forma, los análisis han permitido percibir y entender mejor la dinámica y el equilibrio necesario entre la promoción de la innovación, como elemento clave del cambio, y el fortalecimiento de la institucionalidad en el proceso de modernización del Estado.

No deben subestimarse las dificultades para lograr una buena coordinación de las iniciativas de integración y simplificación bajo un marco gerencial que asegure tanto una adecuada gestión del cambio, como la sostenibilidad y actualización permanente de las reformas. Sin embargo, hay ejemplos de casos exitosos a nivel internacional que sugieren la validez de la búsqueda de un modelo de intervención que contemple total o parcialmente esas características. Para eso, son necesarios **el liderazgo y la alineación con una visión estratégica común** que sitúe las necesidades y expectativas del ciudadano como referente de la acción gubernamental. Solo a partir de decisiones institucionales que abarquen las diversas áreas de gobierno demandadas, es posible alinear las acciones de gestión de las TIC, la adecuación de los marcos regulatorios, la capacitación de personas, y la adopción de los instrumentos y prácticas gerenciales necesarios para llevar a cabo de forma coherente y complementaria intervenciones impulsadas por los tres vectores mencionados.

Un ejemplo que corrobora la validez del planteo anterior es la experiencia de *Service Canada*, probablemente una de las expresiones más completas de la aplicación de un modelo de gestión de la entrega de servicios construido con una visión ciudadano-céntrica, en sus diversas dimensiones.

Recuadro 3.9. *Service Canada*

Inspirado en la experiencia australiana de *Centrelink* (un centro único para la provisión de servicios sociales y humanos), *Service Canada* fue lanzado oficialmente en febrero de 2005 como un programa que buscó transformar la forma en que el gobierno sirve a sus ciudadanos a través de la provisión de servicios gubernamentales centrados en el ciudadano y la implementación de la administración electrónica en todas las esferas gubernamentales.

Específicamente, *Service Canada* desarrolló el concepto de *one-stop-shop* bajo tres dimensiones. En una primera dimensión, el programa creó una ventanilla única multipropósito basada en las necesidades de los ciudadanos que incluyó la puesta en marcha de centros de atención al usuario, servicios telefónicos y sitios web. En una segunda dimensión, se pasó de un modelo integrado por programas individualizados y de compartimientos estanco a uno totalmente integrado. En una tercera dimensión, el programa implementó una plataforma que buscó la asociación y el trabajo colaborativo entre los tres niveles de gobierno (central, provincial y municipal) y el sector privado.

Uno de los factores de éxito de la implementación del programa se basó en el desarrollo de un modelo gerencial jerárquico y centralizado en donde una institución gubernamental con fuerte apoyo político, en este caso *Service Canada*, aseguraba la integridad del sistema y la sostenibilidad de las reformas. De esta manera, el modelo gerencial permitió una buena coordinación inter-institucional así como la efectiva implementación de las iniciativas de integración y simplificación.

Asimismo, con la idea de poner al ciudadano en el centro de la provisión de servicios, *Service Canada* se aseguró de contar con los recursos humanos idóneos y entrenados en los centros de atención al usuario, sobre todo para aquellos canadienses, como los jubilados, que aún preferían los servicios en persona. De hecho, *Service Canada*, a pesar de ofrecer más cantidad de servicios digitales, amplió los centros de atención al cliente a fin de asegurar la satisfacción de todos los ciudadanos.

Dos años después de su creación, *Service Canada* ya ofrecía alrededor de 50 programas y servicios a través de los cuales se atendía más de 32 millones de canadienses. Asimismo, a través del programa se atienden cerca del 80% de todas las llamadas al gobierno canadiense y se logró que el 93% de los canadienses tenga acceso a servicios gubernamentales dentro de un rango de 50 km de distancia de su lugar de residencia.

Tanto en los casos estudiados como en *Service Canada*, el enfoque de innovación tiene lugar de forma muy vinculada a la institucionalidad de los organismos responsables, lo cual facilita la adopción a gran escala de las soluciones y la sostenibilidad del proceso de transformación. La innovación abarca amplios sectores de las instituciones involucradas y se enmarca dentro de los procesos de cada institución. Cabe señalar que, en esos casos, la innovación no ha sido generada desde afuera, como por una unidad externa o un laboratorio, sino que más bien fue el resultado de procesos endógenos de las instituciones. Es decir que la innovación ha sido incorporada a los procesos decisorios y de producción, y eso contribuyó a su sostenibilidad.

Esta constatación en nada disminuye la validez ni la relevancia de las contribuciones efectuadas en los últimos años por parte de laboratorios u otras unidades especializadas en la innovación que actúan como un capacitador externo a los gobiernos, en diversos países. Estas unidades han cumplido un papel clave en el apoyo de los procesos de innovación en el sector público, sobre todo en el campo cognitivo y metodológico del experimentalismo participativo, y en la sensibilización de autoridades, funcionarios y ciudadanos sobre el tema.

La lección que debe extraerse de esto es que las características que condicionan el funcionamiento de las entidades públicas demandan la búsqueda constante de un balance entre preservar y fortalecer la institucionalidad y promover la innovación en el sector público. Los casos documentados han logrado alcanzar ese equilibrio, siempre con un enfoque orientado al ciudadano y aplicado a los servicios públicos. En la experiencia internacional, otro ejemplo de logro en cuanto a este balance y su potencial reformador lo constituye el caso del *Government Digital Service* (GDS) de Reino Unido y la agenda de transformación que se impulsó a partir de allí.

Recuadro 3.10. *Government Digital Service*

El *Government Digital Service* (GDS) es un proyecto que se lanzó en 2011 con el fin de transformar la prestación de servicios públicos digitales en el Reino Unido. Específicamente, el GDS está enfocado en dirigir e implementar la entrega de servicios digitales en el gobierno y proveer asesoramiento y apoyo técnico a todas las entidades públicas del aparato estatal.

El GDS surgió a partir del uso extendido reciente de las TIC por parte de los ciudadanos (más del 82% de la población del Reino Unido tiene acceso a una conexión de Internet) y el retraso del gobierno en la entrega de servicios transaccionales de calidad y a un costo eficiente. Así, de acuerdo con la estrategia de que todo sea digital por defecto (*digital by default*), al año 2016, por medio del sitio Gov.uk, el GDS ofrece más de 800 servicios públicos operados bajo 87 entidades gubernamentales y, además, es usado por más de 62 millones de ciudadanos del Reino Unido, de modo que ha contribuido también a una amplia inclusión digital.

Una de las características más sobresalientes de la implementación del GDS es la manera en que ejerció su papel bajo un enfoque de innovación estructurado en las mismas instituciones gubernamentales encargadas de los servicios. En efecto, a partir de un plan de reforma del servicio civil que buscó mejorar la eficiencia y efectividad de las operaciones del gobierno, algunas entidades asociadas al GDS han diseñado, construido y operado acciones descentralizadas que pusieron al ciudadano en el centro e implementaron una cultura de servicio con el uso intensivo de soluciones digitales. Para este fin, se aseguró que todas las entidades gubernamentales contaran con los niveles adecuados de infraestructura digital y recursos humanos especializados en TIC dentro de sus organizaciones.

Este proceso de transformación no solo ayudó a romper con la tradicional forma de provisión de los servicios, sino que también ayudó al fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de reformas, lo que permitió el desarrollo de capacidades en las entidades gubernamentales responsables de dichos servicios.

Fuente: <https://www.gov.uk/transformation>.

En casi todos los casos mencionados, los responsables de las iniciativas han asumido riesgos inherentes a los procesos de cambio, lo cual demuestra que todavía es posible generar ambientes institucionales donde el riesgo no solo sea evitado, sino también asumido y administrado, y donde tanto la innovación disruptiva como la mejora incremental sean reconocidas y valoradas.

En los capítulos siguientes, tres expertos internacionales examinan por separado y desarrollan en profundidad cada uno de los vectores inductores del cambio aquí señalados. Los análisis no se limitan a los casos destacados en este capítulo, pues los autores utilizan su experiencia profesional para sistematizar lecciones derivadas de la experiencia internacional en esos campos de acción. También se presentan recomendaciones a los

formuladores de políticas y responsables de los servicios transaccionales con respecto al diseño y a la gestión de proyectos volcados a la modernización de los servicios con foco en el ciudadano.

Referencias bibliográficas

- Agesic (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información). s/f. *Observatorio 100% Trámites en Línea*. Montevideo: Agesic. Disponible en <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/5078/26/agesic/tramites-en-linea:-desafio-2016-2020.html>.
- Banco Mundial. 2014. *Reporte de Indicadores Globales de Gobernanza 2014*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2016. *Doing Business Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Charosky, H., M. I. Vásquez y N. Dassen. 2014. *La queja como energía positiva. La experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia*. Washington, D.C.: BID.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2015. *Informe de actividades realizadas enero-diciembre 2015*. Ciudad de Panamá: Panamá. Disponible en https://ciatorg-public.sharepoint.com/SiteAssets/GestionInstitucional/ActividadesRealizadas/2015_informe_Actividades.pdf.
- Galperin, H. 2016. *How to Connect the Other Half: Evidence and Policy Insights from Household Surveys in Latin America*. Paper Series Núm. 34. Waterloo, Canadá: Center for International Governance Innovation (CIGI).
- Gronroos, C. 2000. “Service Management and Marketing: Customer Management in Service Competition.” Chichester, Reino Unido: John Wiley & Sons.
- Grupo Criteria. 2015. *Levantamiento y análisis de información de costos administrativos de contribuyentes*. Quito: Servicio de Rentas Internas del Ecuador.
- Mendoza, G., E. Marconi y G. Medeiros. 2016. “Medición de cargas administrativas en Bolivia”. Washington, D.C.: BID.
- Normann, R. 2002. *Services Management: Strategy and Leadership in Service Business*. Chichester, Reino Unido: John Wiley & Sons.
- Osborne, S. 2009. “Delivering Public Services: Are We Asking the Right Questions?” *Public Money & Management*, Vol. 29, Núm. 18.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (Tercera edición, 352 pp.) Oxford: Oxford University Press.

Páginas web:

www.ine.gub.uy
www.agesic.gub.uy

Anexo 3.1. Estrategias para la mejora de la prestación de servicios

ESTRATEGIAS



INTEGRAR

Como forma de promover la superación de los múltiples niveles de fragmentación institucional y de la información.

SIMPLIFICAR

Estrategia orientada a disminuir los costos de transacción de los trámites, lo cual abarca marcos legales, procedimientos y acceso.

GERENCIAR

Manejo de los insumos claves de la calidad de gestión de servicios.

DIMENSIONES A CONSIDERAR



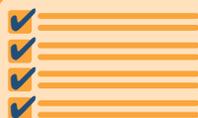
Gobernanza y gestión estratégica



Tecnología



Regulación



Gestión operativa



Participación ciudadana



Gestión de identificación

4 Integrar para servir mejor

El desafío de lograr una visión única del ciudadano

Jane Wiseman

Introducción

Este capítulo contiene recomendaciones que los responsables de las políticas y los funcionarios públicos deberían tener en cuenta cuando se embarcan en una iniciativa para organizar sistemas en torno a las necesidades de los ciudadanos con el objetivo de lograr “una visión única del ciudadano”. ¿Qué es una visión única del ciudadano? En pocas palabras, implica recopilar y almacenar todos los datos acerca de un ciudadano, de modo de acceder a ellos para tener una mejor perspectiva y para poder analizarlos. La característica más importante de un proyecto de visión única del ciudadano es el intercambio de datos más allá de los límites de los organismos de gobierno. Por ejemplo, un centro de contacto para los ciudadanos en una urbe determinada recopilará y compartirá información sobre los servicios que prestan casi todos los organismos en su ciudad. En la mayoría de los organismos de gobierno, el ciudadano al que sirven es un individuo que recibe algún servicio o beneficio directo. En algunos, el ciudadano al que sirven es una empresa que necesita servicios, permisos o registros de algún tipo. Ya se trate de un individuo o de una empresa, el proyecto de visión única del ciudadano tiene el mismo objetivo: integrar la información para mejorar la prestación de servicios.

Se han alcanzado notables logros en cuanto a una visión única del ciudadano dentro de ámbitos específicos. Normalmente los éxitos se han producido para una determinada finalidad o un segmento de clientes definido, a menudo con una sola agencia o un puñado de organismos de gobierno. Algunos ejemplos comúnmente conocidos de éxito son los siguientes: la centralización de los centros de contacto para los ciudadanos (centros 311); la coordinación de los servicios en una variedad de agencias de servicios humanos (por ejemplo, bienestar, cuidado del niño, atención de la salud y fuerza laboral) para el mismo ciudadano; y el empleo de portales de registro de las empresas que crean una visión única de ellas. Estos casos demuestran que se puede adquirir una visión única del ciudadano en al menos una parte del gobierno, o en un tipo particular de trámite o servicio ciudadano. En cambio, una visión única del ciudadano en todo el gobierno no solo sería sumamente complicada sino que también representaría un nivel de integración y de acceso a la información por parte del gobierno que el público podría encontrar preocupante. Este capítulo se centra en una visión única del ciudadano dentro de ciertos ámbitos de servicios, como los servicios humanos, los

registros de información, la expedición de licencias comerciales, las inspecciones o los centros de contacto ciudadano.

Existen numerosos beneficios relacionados con el hecho de tener una visión única del ciudadano, los cuales abarcan desde mejorar la eficiencia de los trámites y reducir los costos de procesamiento hasta optimizar la satisfacción del cliente y disminuir el fraude en los programas de beneficios. En el gobierno, los proyectos de visión única del ciudadano contribuyen a mejorar tanto los estándares operativos como de servicio al cliente y le permiten al gobierno aprovechar los instrumentos de tecnología habituales en el sector privado y las innovaciones en el servicio, como el comercio móvil, el análisis avanzado de datos y la personalización.

Las ideas compartidas aquí reflejan el estudio de diversos tipos de proyectos de tecnología de la información (TI) de los gobiernos. Se ha puesto especial énfasis en aquellos relacionados con la complejidad de integrar los datos más allá de los límites de las organizaciones. En el cuadro 4.1 se describen ejemplos ilustrativos de proyectos de una visión única del ciudadano en todo el mundo, considerando los distintos objetivos de la integración y los recursos tecnológicos e institucionales requeridos en cada etapa.

Cuadro 4.1. Proyectos de una visión única del ciudadano en el mundo

Fase	Acceso	Intercambio	Transacción	Gestión
Actividad	Punto de Acceso Centrado en el Ciudadano	Punto de Notificación Único Centrado en el Ciudadano	Punto Único de Procesamiento Centrado en el Ciudadano	Transferencia de Datos Centrada en el Ciudadano "Acompañamiento del Cliente"
Ejemplo	<p>Inscripción única para el gobierno electrónico en Singapur. Singapur creó una inscripción única para los usuarios de todos los servicios del gobierno electrónico. Con la inscripción única, los ciudadanos pueden utilizar el mismo nombre de usuario y contraseña para tener acceso a una amplia gama de servicios públicos, que abarcan desde la declaración de la renta hasta el registro de vehículos y la renovación de pasaportes.</p>	<p>Gobierno del Reino Unido, <i>Tell Us Once</i>. Al utilizar <i>Tell Us Once</i> (Informe una sola vez), un ciudadano del Reino Unido puede registrar un nacimiento o una muerte una sola vez en el gobierno central. Esa única notificación activará todas las notificaciones adecuadas y necesarias (por ejemplo, para los organismos de pensiones y de permisos de conducir).</p>	<p>Ventanilla única de registro del estado de Utah. Este portal de fácil acceso para el usuario crea un punto único de entrada para registrar una empresa en el estado de Utah. Se trata de un trámite transparente para el ciudadano, que abarca la Comisión Tributaria del Estado de Utah, el Departamento de Comercio de Utah y los servicios del Departamento del Trabajo de Utah. Todos los registros están gestionados con transparencia, y cada organismo recibe la información adecuada.</p>	<p>Sistema de informes electrónicos para el cuidado del paciente en Nueva York (<i>New York City Electronic Patient Care Reporting</i> o <i>ePCR</i>). Cuando un paciente sube a una ambulancia en la Ciudad de Nueva York, comienza un viaje fluido e integrado hacia la recuperación en el hospital porque sus datos médicos son gestionados a lo largo del camino. Los datos recogidos en la escena (monitoreo cardíaco y signos vitales) son compartidos con hospitales de toda la ciudad mediante la red inalámbrica.</p>

Fase	Acceso	Intercambio	Transacción	Gestión
Ejemplo	La inscripción única simplifica la experiencia de los ciudadanos de recordar nombres de usuario y contraseñas para todos los servicios de gobierno que requieren una conexión segura. La plataforma compartida en 57 organismos públicos requirió una colaboración considerable.	El gobierno central creó el servicio y permitió que las localidades lo adoptaran, y así ha sucedido en 96 localidades. El programa agiliza la interacción del ciudadano con el gobierno. Antes de <i>Tell Us Once</i> , un ciudadano podía tener que contactarse con hasta 44 entidades del gobierno para informar sobre una muerte. Actualmente solo hay una entidad.	Hay transparencia para el usuario en cada paso del proceso de registro y una confirmación una vez que este finaliza. Para las empresas con requisitos de registro local, existen enlaces con las ciudades para proporcionar formularios descargables e información de contacto para el seguimiento en las ciudades.	Los médicos pueden monitorear los datos y asesorar a los paramédicos incluso antes de que el paciente llegue al hospital. Los informes electrónicos obtienen datos potencialmente vitales antes de que las ambulancias lleguen con los pacientes. Las fuentes de los datos integrados en este sistema comprenden consultas electrónicas, desfibriladores externos automatizados, monitores cardíacos ALS (de soporte vital avanzado) y telemetría computarizada.
Beneficios clave	<ul style="list-style-type: none"> Simplifica la inscripción para los usuarios de servicios públicos. Agiliza la gestión de la identidad para el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplifica a los ciudadanos la notificación de hechos. Reduce los errores mediante la estandarización. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora la velocidad del proceso de transacción y reduce los errores. Mejora la satisfacción ciudadana y el cumplimiento de requisitos. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta la velocidad de notificación de datos críticos y reduce errores. Los trámites con mejor información producen mejores resultados; en este caso, una mejoría de la salud.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma única de inscripción incorporada en el portal de interfaz ciudadano. Servicios para conectar con los sistemas de operaciones. Liderazgo y voluntad para estandarizar el acceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de notificación electrónica. Portal para los trámites ciudadanos. <p>Servicios para conectar sistemas operativos de <i>back-end</i> para consumir datos sobre notificaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> Liderazgo para estandarizar los insumos entre los organismos. 	<ul style="list-style-type: none"> CRM u otra plataforma para gestión y procesamiento de casos. Portal para los trámites ciudadanos. <p>Servicios para conectar sistemas operativos de <i>back-end</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura de Wifi en toda la ciudad. Cooperación entre el gobierno y el sector sin fines de lucro. Sólido liderazgo para traspasar fronteras.

Existen dos enfoques generales de la consolidación de datos de un solo ciudadano. El primero consiste en crear un sistema de gestión de casos para centralizar los datos de un flujo de trabajo específico, como un programa de beneficios, un proceso de inspección o un centro de información ciudadana. El gobierno puede crear un instrumento de gestión de casos a partir de cero, o puede adquirir un producto disponible

comercialmente, como el *software* de gestión de relaciones con el cliente (*Customer Relationship Management* o CRM). El mercado de CRM ha evolucionado mucho en la última década. Mientras que los primeros que adoptaron la CRM en el gobierno (como Chicago 311) tuvieron que construir sus sistemas desde cero debido a la falta de alternativas en el mercado, actualmente proliferan las opciones de CRM. Hay grandes empresas conocidas a nivel internacional que ofrecen productos sólidos (y a veces onerosos), empresas medianas y otras más pequeñas, a menudo regionales o nichos de mercado, que ofrecen una variedad de productos CRM para gobiernos. Independientemente del tamaño de la empresa y del tipo de producto, la reciente iniciativa hacia un comercio móvil ha obligado a las empresas a innovar y a desarrollar productos ágiles disponibles en la nube y accesibles a través de numerosos canales (BID, de próxima publicación).

El segundo enfoque para crear una visión única del ciudadano consiste en establecer una red de conexiones entre los diversos conjuntos de datos dispares que contienen información de las operaciones y trámites de un solo ciudadano. Normalmente, esto implica establecer un centro de datos y desplegar instrumentos de análisis en los diversos centros de datos operativos. Este método suele requerir una mayor dosis de análisis de diseño inicial que la compra de un producto CRM, pero también puede ofrecer flexibilidad a más largo plazo a medida que las necesidades y las prioridades de las políticas cambian. Para más información acerca de cómo el gobierno puede crear con éxito una red de conexión entre sistemas dispares, véase el debate del condado de Allegheny y del condado de Alameda en el documento de referencia temático (BID, de próxima publicación).

Cada uno de estos enfoques tiene sus ventajas y dificultades, que están bien documentadas en otras fuentes. En el resto de este capítulo se describen las recomendaciones para los responsables de las políticas y los funcionarios públicos en cuanto al diseño y a la implementación de proyectos para adquirir una visión única del ciudadano.

Recomendaciones generales

Hay tres principios fundamentales para lograr el éxito en cualquier proyecto, y en particular en los de tecnología del gobierno, como se muestra en el gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Claves para la implementación exitosa de programas



El éxito comienza con el liderazgo, que se encuentra en la parte superior del triángulo. Sin el liderazgo de un patrocinador comprometido y capaz, a menudo un proyecto no consigue despegar o puede descarrilar a mitad de camino. Los administradores de proyecto y los líderes de equipo con experiencia deben estar presentes y deben ser capaces de adoptar de un estilo de liderazgo adaptativo, a medida que surjan los problemas, con el fin de responder con flexibilidad a las situaciones emergentes y mantener el impulso.

En la base del triángulo se hallan la estructura y la entrega. Una estructura de apoyo para el éxito de un proyecto incluye a las personas y habilidades correctas, desde la perspectiva del gobierno y de los contratistas. Tener la estructura adecuada significa contar con miembros del equipo que ostenten las destrezas y motivaciones necesarias y cuyos roles estén claramente definidos. El éxito de la prestación es el fruto de una ejecución que sigue un plan e implica la capacidad de medir ese éxito. Un plan de implementación de proyecto sólido es fundamental, como lo es tener los instrumentos y recursos adecuados para llevar a cabo el proyecto. Por último, las métricas del éxito permiten evaluar permanentemente el progreso del proyecto. En el centro del triángulo está la comunicación, dado que es el medio de conectar a los tres elementos y el que les permite brindarse apoyo mutuamente.

En el resto de este capítulo se proporciona un resumen cronológico de las recomendaciones como soporte para alcanzar este marco de éxito, desde la etapa conceptual del proyecto hasta su lanzamiento.

Antes de empezar

Antes de contratar a un gestor de proyecto o de obtener financiamiento para un proyecto de visión única del ciudadano, es necesario tener en cuenta diversos factores que pueden marcar una diferencia en el nivel de éxito del proyecto.

- **El liderazgo de ejecutivos superiores especializados es importante.** La implementación de cualquier nuevo sistema de información orientado hacia el ciudadano es una iniciativa compleja, que implica tanto a la tecnología como a las personas de una diversidad de organismos de todo el gobierno. El proyecto debe ser dirigido por un gestor de proyectos experimentado. Él o ella debe ser capaz de tomar decisiones difíciles y de pedir rendición de cuentas a terceros; además, debe contar con el respaldo del ejecutivo clave, un patrocinador del proyecto. El fuerte apoyo público y privado que el alcalde Michael Bloomberg de Nueva York dio al proyecto NYC311 marcó una diferencia fundamental en puntos clave de su implementación. Su insistencia en que el proyecto se llevara a cabo correctamente contribuyó a ganar la adhesión de los organismos que se habían mostrado reticentes.
- **Se deben establecer objetivos claros.** Sin objetivos claros, un proyecto puede fracasar. Sin embargo, los objetivos claros no son nada habituales en los proyectos tecnológicos. Según investigaciones de Gartner, más del 60% de las empresas que adoptaron un sistema CRM no tenían objetivos acordados mutuamente antes de comenzar el proyecto. Para aumentar las posibilidades de éxito del proyecto, es necesario establecer objetivos claros, y luego documentarlos y compartirlos. Hay que asegurarse de que todas las partes interesadas en el proyecto entiendan bien los objetivos, y eso incluye a todos los organismos que participan en él.
- **Hay que convocar a un Comité de Dirección Ejecutivo.** Se debe invitar a los líderes superiores cuyo consejo se respete y a aquellos que puedan representar a los principales organismos interesados a participar en el Comité de Dirección Ejecutivo. Este grupo se reunirá de forma periódica (trimestral o semestralmente, de acuerdo con la complejidad y duración del proyecto) para desempeñar la función que una junta de directores ejerce en una corporación. Se les debe informar sobre su progreso utilizando siempre el mismo formato de informe de avance para lograr una mayor consistencia. Cada reporte implica hacer un inventario de todo lo logrado, de manera de

celebrarlo y analizar en qué medida el progreso no cumple con las expectativas. Las reuniones no deben ser una instancia de ratificación de los logros, dado que esto es una pérdida de tiempo, sino que deben aprovecharse para presentarle al comité de dirección problemas que requieren solución y solicitar su colaboración. Dado que ellos no forman parte de las operaciones diarias del proyecto, ofrecen una perspectiva nueva. Se deben aprovechar sus conocimientos expertos y pedírseles que ayuden a encontrar soluciones a los problemas que se enfrentan.

- **Se debe prever la existencia de dificultades en los proyectos entre organismos y planificar el tiempo para obtener adhesiones.** Cualquier proyecto que comprenda múltiples organismos será complicado. No debe subestimarse el reto de conseguir que agencias dispares colaboren en un proyecto que no es de iniciativa propia y en el que quizá no vean resultados concretos a corto plazo. El intercambio de datos entre los organismos de gobierno a veces puede verse obstaculizado por incompatibilidades de agenda. Este no es solo un reto tecnológico sino también organizacional, sobre todo cuando se requiere estandarizar procesos de acceso y procesamiento de datos (*back-end*) para desarrollar un flujo de trabajo común de cara a los ciudadanos. Al desarrollar un único portal para todos los registros de negocios –el Centro de Negocios (*Business Hub*)–, la ciudad de Boston llegó a la conclusión de que este paso consumía tiempo pero era valioso. Relevar mapas de procesos en todas las agencias que participan del registro de negocios eliminó los trámites duplicados. Esto requirió varias reuniones entre organismos para relevar los mapas del proceso. El cambio organizacional puede parecer amenazante para algunos, y por eso es importante dedicar un tiempo adicional a trabajar con el personal que se muestra reacio.
- **Se debe decidir el equilibrio correcto entre los recursos del gobierno y del contratista.** Los recursos de implementación incluyen tanto al personal de la agencia como a los contratistas externos. Un factor de costo clave en el proyecto es hasta qué punto el personal interno del organismo de gobierno puede realizar el trabajo de gestión del proyecto, de integración de sistemas y de gestión del cambio. Las pocas implementaciones de integración de la información que se han realizado con bajos costos se han llevado a cabo con poca o nula dependencia de los agentes externos. El valor de utilizar contratistas externos es que no son empleados permanentes, de modo que su costo desaparece cuando el proyecto se acaba, y pueden tener profundos conocimientos expertos en el ámbito necesario. Por lo general, el inconveniente es que suponen un costo mayor que el personal del organismo. Decidir el equilibrio correcto en la disyuntiva entre costos y conocimientos expertos es un paso fundamental. En esa decisión es importante ser realista a propósito

de los recursos disponibles en el gobierno y en qué medida sus destrezas y conocimientos expertos se adaptan a los requisitos del proyecto.

- **Se debe incluir a participantes clave en el proceso de planificación y de definición de objetivos.** Los participantes externos pueden fácilmente hacer fracasar un proyecto si tienen suficiente influencia y no están alineados con sus objetivos. Tratar a posteriori con la oposición a menudo requiere más esfuerzo que el necesario para convencer a las partes interesadas al comienzo del proyecto. Antes de empezar, se debe reunir un equipo que sea representativo de los principales grupos de interés y luego definir junto con ellos los objetivos específicos y medibles de la iniciativa. Es necesario incluir representantes de diferentes niveles de la organización, asegurándose de que los trabajadores de atención al público se sientan empoderados para aportar abiertamente sus consejos.

Recomendaciones para la planificación del proyecto

Es posible que la fase de planificación sea la más importante del proyecto, dado que en ella se establecen los fundamentos sobre los que crecerá el mismo. No hay que darse prisa en este trabajo y hay que tener en cuenta las siguientes recomendaciones.

- **Invertir en recursos experimentados.** El administrador del proyecto podría actuar de tal manera que favorezca o perjudique al proyecto. Debido a los numerosos componentes de un proyecto de integración, es fundamental contar con un administrador de proyecto competente y capaz de manejar múltiples flujos de trabajo simultáneos. No hay que dañar el proyecto contratando a un líder de proyecto con poca experiencia. Se debe buscar a alguien que haya acumulado experiencias y tenido éxito en la dirección de un proyecto similar. Los líderes de los flujos de trabajo del proyecto también deberían ser competentes. Al contratar una empresa tecnológica para ayudar en la implementación, se debe insistir en contar con personal experimentado, y en poder reemplazar a cualquier miembro clave del personal que no cumpla con los estándares de desempeño.
- **Establecer las prioridades y definirlas claramente.** Puede ser tentador elaborar un proyecto demasiado ambicioso, que pretenda proporcionar algo para todos, de modo que sea más probable que todos los organismos participen de su éxito. Por ejemplo, al implementar el servicio 311, asumir la creación de un sistema de orden de trabajo en una de las agencias que participan beneficiará en gran medida a esa agencia pero hará más lenta la puesta en marcha general del servicio. Este puede ser un error caro. En su lugar, es más efectivo establecer prioridades claras para el proyecto. ¿Qué elementos aportarán el mayor valor? ¿La primera prioridad consiste en automatizar los

procesos de *back-end* o en conseguir que la interfaz con el cliente sea más atractiva y unificada? ¿Hay un punto débil particular de los empleados o de los clientes que deba abordarse? También cabe decidir si conviene lanzar un servicio multicanal o si es preferible desplegarlo en fases por tipo de canal (teléfono, Internet, texto, etc.). Una vez que las prioridades estén claras, se las debe articular y compartir el documento con las principales partes interesadas y con el personal del proyecto. Conviene colocarlo en un tablero en la sala de descanso y compartirlo con todo el personal que participa, de modo que no haya dudas en ningún momento durante el proyecto. Es preciso asegurarse de que las prioridades estén alineadas con la misión y los valores centrales del organismo, y con el conjunto de la visión futura del gobierno en materia de tecnología y de prestación de servicios.

- **Documentar el caso de negocios.** Después de decidir sobre los objetivos del proyecto, hay que crear un caso de negocios. El caso de negocios no tiene que demostrar un retorno financiero de la inversión (ROI, por sus siglas en inglés) pero se deben dejar asentados claramente los beneficios para el ciudadano que recibe el servicio, o para el contribuyente si el proyecto redundará en una mayor eficiencia del procesamiento o una mejor detección de los errores. Hay que asegurarse de que el caso de negocios sea sólido y pueda formularse como una descripción clara de por qué se emprende el proyecto. Idealmente, el caso de negocios convencerá a las personas escépticas de que el proyecto vale la pena y también será valioso para encontrar financiamiento para el mismo.
- **Se debe elaborar un plan de implementación realista.** Al elaborar un plan de implementación, deben crearse las fases incrementales del trabajo, que se basen unas en otras. Las fases iniciales deberían mejorar la prestación de servicios de cualquier manera que sea más visible y valiosa para los ciudadanos, ya que esto contribuirá a recabar apoyo entre las partes interesadas externas. Utilizar un instrumento de *software* en la gestión del proyecto permitirá que el plan se comparta electrónicamente de manera que los responsables de la tarea puedan hacer llegar las actualizaciones con facilidad. Esto mejora la transparencia. Asimismo, es necesario pensar en términos realistas acerca de los horarios del personal y del proceso de contratación. Un éxito temprano puede generar impulso y despertar entusiasmo sobre el proyecto. Por el contrario, con un plan demasiado ambicioso, la ausencia de éxitos tempranos conduce a la decepción en lugar de generar orgullo y entusiasmo. Una vez que el plan ha sido elaborado, se debe añadir entre un 10% y un 20% más de tiempo para permitir retrasos imprevistos. Hay que asegurarse de que el plan refleje las fortalezas y debilidades de la organización y proporcionar apoyo adicional allí donde sea necesario.

- **Definir claramente los roles.** Ya se trate de los roles de liderazgo del proyecto y de los miembros del equipo, o bien de los roles y responsabilidades de los grupos interesados que participan, es esencial definirlos y especificar las expectativas. Asimismo, los roles deben ponerse por escrito, de modo que si hay problemas el documento pueda contribuir a aclarar y redefinir las expectativas. Se debe establecer con claridad tanto aquello con lo que deben contribuir las partes interesadas como lo que pueden esperar recibir a cambio de sus aportes.
- **Buscar el aporte ciudadano.** Si el objetivo consiste en que los sistemas y procesos sean más receptivos ante las necesidades de los ciudadanos, ¿por qué no preguntarles a ellos qué les importa más? Se puede pensar en invitarlos a participar en un grupo de focalización y preguntarles cómo quieren interactuar con el gobierno. Quizás allí se descubra que se cree saber qué quieren los ciudadanos cuando en realidad ellos quieren otra cosa. Los ciudadanos que contribuyen a dar forma al inicio del proyecto también pueden ser valiosos en la fase de prueba de la solución, dado que pueden mostrar cómo un usuario realmente navega en el sistema.
- **Investigar sobre buenas prácticas.** Independientemente de la naturaleza y del alcance del proyecto, hay lecciones que se pueden extraer de otras organizaciones en los sectores público y privado. Una vez que los objetivos del proyecto estén claramente definidos, se debe constatar qué ha funcionado bien y qué dificultades se han planteado en otros proyectos similares. Esto es lo que se hizo en Abu Dhabi con el objeto de aprender acerca de NYC311 antes de crear su centro de servicios para el ciudadano. La investigación se tiene que desarrollar en dos fases. En primer lugar, debe documentarse sobre otros proyectos similares. Luego, teléfono en mano, se debe consultar acerca del proyecto a otros emprendedores de otras ciudades. Gracias a esas llamadas, se pueden saber cosas que nunca se encontrarán en un documento, debido a que el proveedor que elabora un sistema seguramente escribe muchas de las reseñas que se publican sobre el mismo, pero como tiene un interés creado en promover el éxito del proyecto, no necesariamente incluirá todas sus dificultades y limitaciones cuando lo resuma. Por otro lado, no hay que tener miedo de buscar fuera del propio ámbito para encontrar enseñanzas: el empresario Henry Ford no inventó la línea de ensamblaje analizando lo que ocurría en la industria del automóvil, sino que concibió la idea a partir de una visita a una planta empaquetadora de productos cárnicos.

Recomendaciones para el diseño del proyecto

Las decisiones y acciones clave al comienzo de la fase de diseño del proyecto pueden influir en el éxito a largo plazo; entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- **Al utilizar un producto disponible comercialmente, se debe minimizar el diseño a medida.** Cuando se compran soluciones en paquetes de *software* puede ser tentador personalizar el paquete para que se adapte a las necesidades únicas del proceso de la propia organización. Pero cada personalización aumenta la complejidad, el tiempo y el costo del proyecto. Cambiar el proyecto para que cumpla con el proceso estándar incorporado en el paquete de *software* solo tiene que ocurrir una vez. El cambio del *software* para que se adapte a un proceso en particular tiene que hacerse una y otra vez, cada vez que haya una actualización o un parche.
- **Se debe decidir si conviene utilizar la computación en la nube o no.** Una importante decisión temprana es elegir un despliegue basado en la nube o en las propias instalaciones. En los últimos años, el sector privado ha migrado grandes cantidades de datos a la nube por motivos de costo y eficiencia. La computación en la nube ahorra costos, dado que los gestores de las TI no tienen que verificar constantemente la capacidad del servidor y pueden planificar de manera prospectiva adquisiciones futuras que aseguren una capacidad de computación adicional. Otras fuentes de reducción de costos son el tiempo y el esfuerzo que se evitan para cada actualización de los programas: con servicios basados en la nube, la actualización se hace solo una vez, mientras que si se opta por las propias instalaciones, la actualización debe realizarse para cada instancia individual de instalación del *software*. Los costos de mantenimiento de infraestructura y aplicación de las TI se reducen con la computación en la nube. Sin embargo, el inconveniente de una oferta basada la nube es que se suele permitir mucha menos personalización, y a veces ninguna. En los organismos que requieren una funcionalidad muy específica, puede que esto no sea deseable o viable. En las agencias que buscan algún grado de personalización se debe considerar esta disyuntiva.
- **Hay que revisar los procesos de negocios obsoletos o ineficientes.** Proceder con un proyecto tecnológico sin detenerse a mejorar las actuales prácticas de negocios o a adaptarlas a las nuevas tecnologías a menudo es una dificultad que se ignora y un riesgo para el proyecto. El cambio en el proceso de negocios es difícil porque requiere que el personal modifique patrones con los que se siente cómodo. El liderazgo ejecutivo es fundamental para lograr ese cambio. Por ejemplo, el alcalde de una ciudad puede establecer como una alta prioridad la integración de sistemas y procesos para registrar una nueva empresa. Esto podría significar que todos los organismos relacionados (oficina de desarrollo económico, licencias comerciales, registro de empresas, contratación, desarrollo y certificación de empresas de propiedad de mujeres y de minorías, ingresos, etc.) deben trabajar en colaboración, lo que de por sí puede ser un gran éxito. Sin una atención suficiente al cambio

en el proceso de negocios es poco probable que un proyecto de integración de la información tenga éxito.

Recomendaciones para la gestión de proyectos

Un administrador de proyectos competente mejorará la medida en que el proyecto continúa por buen camino. Las siguientes sugerencias reflejan sólidos principios de la administración de proyectos.

- **Comunicar periódicamente cualquier progreso.** El equipo y las partes interesadas deben recibir actualizaciones periódicas. Cada uno tendrá una visión de su parte del proyecto, pero no del progreso general; por eso, compartir noticias de todo el proyecto ayuda a mantener a todos los participantes alineados con la visión común. Esto crea un sentido de objetivo compartido que contribuye a que el equipo permanezca motivado para alcanzar dicho objetivo, lo cual es especialmente importante en proyectos que tienen un largo tiempo de desarrollo antes del lanzamiento público.
- **No temer modificar el plan de implementación del proyecto.** A medida que el proyecto progresa, se aprenderá de los primeros errores; por ejemplo, se reconocerá dónde los supuestos han sido demasiado agresivos. Por ese motivo, no hay que tener reparos en actualizar el plan de proyecto para que refleje la realidad cambiante. Cuando se introduzcan actualizaciones, hay que asegurarse de informar al respecto al Comité de Dirección Ejecutivo y compartirlas con los principales interesados. Cuando se sabe que se sufrirá un retraso, es mejor que todo el mundo sepa en lugar de guardarse la información.
- **Planificar ante la probabilidad de que se produzcan problemas de calidad de los datos (datos sucios).** Una dificultad que suele ignorarse es la relacionada con los “datos sucios” de la base de datos, esto es: datos imprecisos, obsoletos o sencillamente espurios. Estos datos pueden ralentizar un proceso si no se está preparado para ello. Los datos son la sangre de un proyecto de integración, por lo que las cifras incorrectas, los errores ortográficos y la información de contacto obsoleta pueden infectar el sistema si no se verifican. Planifique un tiempo para limpiar los datos antes de ingresarlos en su nuevo sistema, lo que permitirá un despliegue más fluido. El solo trabajo de estandarizar el formato de nombre y dirección en múltiples organismos podría ser una empresa mayor. Por ejemplo, una persona puede aparecer en la ficha de registro electoral como Jane Smith, mientras que el censo puede tenerla como Jane M. Smith, los registros tributarios como JM Smith, y es posible que un certificado de propiedad de negocio utilice otra variante. En este ejemplo, cada organismo tendría que dedicar tiempo y dinero a estandarizar el nombre y la

dirección, y posiblemente otros campos de datos relacionados. Sin embargo, es posible que la agencia no obtenga ningún beneficio al hacerlo, por lo que es necesario dedicar tiempo a persuadir a los dueños de los datos operativos de los beneficios de la estandarización, y luego encontrar tiempo para estandarizar y perfeccionar los datos.

- **Dedicar tiempo a los flujos de trabajo de *back-end*.** Los proyectos a veces invierten demasiado tiempo en centrarse en la interfaz del usuario a expensas del trabajo de *back-end* de procesamiento del trámite final. Si bien el esfuerzo de “mejorar el aspecto” tiene como resultado una buena experiencia del usuario, es gracias a los flujos de datos de *back-end* que un proyecto funciona. Piénsese, por ejemplo, en el conector de atención de la salud de Massachusetts, un mercado en línea para que los ciudadanos elijan y compren seguros de salud. En el momento del lanzamiento, la experiencia del usuario era de alta calidad: desde el registro hasta la búsqueda y la compra de una póliza de seguro de salud, la experiencia del usuario era un proceso integrado y fluido. Sin embargo, los sistemas de *back-end* que transferían los datos del tomador de la póliza a las aseguradoras eran inconsistentes, y algunas personas que habían pagado por un seguro mediante el conector resultaban desconocidas para sus proveedores, por lo que se les impedía beneficiarse de los servicios. Además, el sistema de cobro de primas no estaba sincronizado con el resto del sistema, por lo cual los tomadores de la póliza que habían pagado la totalidad del seguro recibían avisos de cancelación por falta de pago.
- **Empezar con un lanzamiento limitado.** Antes de darse a conocer al público con un nuevo sistema, hay que ponerlo a prueba. Luego, se debe poner a prueba una y otra vez. Si es posible, hay que contar con la participación de los ciudadanos en la fase de prueba para recibir sus comentarios sobre su facilidad de uso e introducir mejoras en la experiencia del usuario. Cuando se esté preparado para lanzarlo, se recomienda realizar una prueba piloto con unas cuantas capacidades antes de dar a conocer el conjunto del nuevo sistema. Las lecciones extraídas del plan piloto mejorarán el lanzamiento final. Se debe proceder de manera progresiva, presentando otras características y funciones a medida que estén listas. El plan piloto evita fallas grandes y públicas, como las ocurridas en el caso del lanzamiento del plan de salud Healthcare.gov del gobierno de Estados Unidos en 2013.

Recomendaciones para un cambio organizacional

Uno de los retos más difíciles de superar es la resistencia al cambio y la consecuente renuencia a colaborar. Cualquier proyecto entre organismos tendrá que abordar el reto de la inercia, ya que está en la naturaleza humana resistirse al cambio. Algunas

agencias valoran su autonomía y es posible que no otorguen ninguna importancia a compartir datos o a participar en debates sobre estandarización. También es posible que intenten proteger su independencia ganando tiempo o reteniendo datos o insumos, sobre todo si perciben una amenaza a su autonomía en el proyecto. A continuación, se describen las principales estrategias para mitigar este riesgo:

- **Idear un sólido plan de gestión del cambio.** Considerar que un sistema nuevo solo es un proyecto tecnológico es una receta para el fracaso. Escribir códigos para personalizar un sistema es mucho más fácil que conseguir que los empleados cambien su manera de trabajar. Cambiar los hábitos exige tiempo. La frustración del usuario final se puede minimizar con un sólido plan de gestión del cambio. Esta gestión aborda las necesidades del usuario e incorpora la cantidad correcta de formación y apoyo para minimizar la perturbación de las rutinas cuando se modifican los sistemas. Si los proyectos tecnológicos se ven como una panacea y no como parte de un cambio mayor en la conducta humana, es poco probable que los resultados tengan éxito. Al elaborar un plan de gestión del cambio hay que asegurarse de documentar y compartir los beneficios para los usuarios, porque eso aumentará su confianza en el nuevo sistema y les ayudará a tener más paciencia ante los inevitables escollos durante la transición de un sistema a otro. Se recomienda crear campeones o súper usuarios que no solo reciban formación sino también recursos para ayudar a otros en la transición a la nueva plataforma; además, esto puede ser una excelente fuente de realimentación sobre cómo funciona el despliegue y qué hay que ajustar.
- **Crear lentamente confianza en el trabajo entre los organismos.** La colaboración más allá de los límites de las agencias requiere una gran cantidad de tiempo para ganar adhesiones. Al comienzo, hay que asegurarse de entender los principales puntos débiles de los organismos asociados, ya que llevar adelante un proyecto para brindarles algún beneficio contribuirá a ganar su adhesión. Realizar verificaciones a lo largo del camino con interesados externos clave no solo ayudará a que los escuchen sino a hacerlos sentir escuchados, lo que es casi igual de importante. Confiar en otros lleva tiempo. Una funcionaria judicial del estado de Nuevo México propuso crear una asociación con los líderes del sistema de justicia de la región Navajo. Fueron necesarias tres reuniones antes de que pudiera saber con quién tenía que hablar, y otras dos más antes de que pudiera presentar su idea. Finalmente tuvo éxito en crear una asociación que rendía beneficios mutuos, pero cada reunión le significó casi nueve horas conduciendo su automóvil para ir y volver. Se trata de un ejemplo extremo de la cantidad de tiempo que se puede llegar a invertir para generar credibilidad y ganarse la adhesión en culturas de diferentes agencias. Cuando se planifica un proyecto que va más allá de

los límites de los organismos, es necesario dedicar el tiempo suficiente para crear confianza.

- **Celebrar el éxito a lo largo del camino.** En el caso de proyectos extensos, el equipo puede perder de vista el objetivo final cuando están todos ocupados con el trabajo diario. En los programas a largo plazo, con hojas de ruta de muchos años, la ilusión tiende a sufrir altibajos. El reto es evitar que los baches afecten negativamente la moral de los miembros del equipo del proyecto y tengan como resultado un progreso más lento. La celebración de hitos importantes genera entusiasmo en el equipo y también puede mantener motivados e implicados a los principales interesados y patrocinadores del proyecto.

Conclusiones

Los líderes del gobierno se esfuerzan cada vez más por lograr la excelencia en los servicios públicos, desplegando los instrumentos tecnológicos que los ciudadanos esperan a partir de su experiencia en el sector privado. La creación de sistemas de atención al público y la organización de los sistemas de procesamiento de trámites de *back-end* del gobierno son pasos decisivos hacia la consecución de este objetivo. Para un líder que contempla una nueva iniciativa destinada a mejorar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, alinear los sistemas con las tareas que los ciudadanos quieren realizar (registrar un negocio, postular a beneficios, informar sobre un problema, etc.) es más importante que trabajar con las fronteras existentes de los organismos y los silos del gobierno. Las lecciones aprendidas de implementaciones anteriores destacan la importancia de una planificación rigurosa de los cambios necesarios tanto en la tecnología como en la organización interna. Las iniciativas previas demuestran que se pueden lograr grandes beneficios tanto en la satisfacción de los ciudadanos como en la facilidad de uso y también en los ahorros financieros emanados de la eficiencia y de la eliminación de la duplicación o del fraude. En resumen, crear una visión única del ciudadano es una empresa difícil, pero merece la pena.

Referencias bibliográficas

Artículos y presentaciones

Accenture. 2014. "Digital Government: Pathways to Delivering Public Services for the Future, a Comparative Study of Digital Government Performance across 10 Countries." Chicago, IL: Accenture.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). De próxima publicación. *Integration of Information for the Improvement of Public Service Delivery*. Washington, D.C.: BID.

Boston Municipal Research Bureau. 2012. "Boston Business Hub Provides Resource for Businesses." Boston, MA: Boston Municipal Research Bureau.

- Brown, J. 2015. "Utah Launches New Analytics-Based, Mobile-First Portal." *Government Technology*, 30 de abril.
- Departamento de Bomberos de la Ciudad de Nueva York. 2012. *Informe anual*. Nueva York: Departamento de Bomberos.
- Freedman Consulting. 2014. "Gaining Ground: A Guide to Facilitating Technology Innovation in Human Services." Washington, D.C.: Freedman Consulting.
- GAO (United States Government Accountability Office). 2014. "Medicaid: Federal Funds Aid Eligibility IT System Changes, but Implementation Challenges Persist." Washington, D.C.: GAO.
- Gobierno de Emiratos Árabes Unidos. 2010. *Informe anual*. Abu Dhabi: Gobierno de Emiratos Árabes Unidos.
- ICMA (International City/County Management Association). 2011. "Call 311: Connecting Citizens to Local Government, Leading Practices Report." International City/County Management Association, 311 Synergy Group y Association of Government Contact Center Employees.
- Kavanagh S. C. (ed.). 2007. "Revolutionizing Citizen Relationships: The Promise of CRM Systems for the Public Sector." Chicago, IL: Government Finance Officers Association.
- Napitupulu D. y D. I. Sensuse. 2014. "The Critical Success Factors Study for e-Government Implementation." *International Journal of Computer Applications* (0975.8887) Vol. 89, Núm. 16.
- Newcombe, T. 2009. "York City Integrates Social Services to Better Serve Citizens." *Government Technology*, 7 de septiembre.
- Parks, S. 2013. "The Total Economic Impact of IBM Infosphere Master Data Management Collaborative Edition, Multi Company Analysis." Cambridge, MA: Forrester.
- Singer, N. 2012. "Mission Control, Built for Cities: I.B.M. Takes 'Smarter Cities' Concept to Rio de Janeiro." *The New York Times*, 3 de marzo.
- Sobkowski, I. 2001. "HHS Connect: Big Apple, Big Changes." *From Field to Fed II: Linking Systems to Sustain Interoperability in Challenging Times*. New Haven, Connecticut: Stewards of Change Learning Center. Disponible en www.stewardsofchange.com.
- UK Cabinet Office. 2012. "Digital Efficiency Report" (6 de noviembre). Londres: Government Digital Service.
- Wheaton, L., V. Lynch, P. J. Loprest y E. Huber. 2014. "Joint SNAP and Medicaid/CHIP Program Eligibility and Participation in 2011." La Haya: Urban Institute. Disponible en <http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/413246-Joint-SNAP-and-Medicaid-CHIP-Program-Eligibility-and-Participation-in-.PDF>.

Wright. M. 2015. "Comparative Survey Results 2014 Data." Presentación en conferencia, Ciudad de Dallas, 26 de abril, 311 Synergy Group.

The Center for Digital Government. 2015. "24/7 Government: A Research Report from the Center for Digital Government." Folsom: e-Republic.

Entrevistas realizadas

Marc Cherna, Director del Departamento de Servicios Humanos, Condado de Allegheny.

Jeffrey Friedman, ex Co-Director, Oficina del Alcalde de Filadelfia de New Urban Mechanics, actual Director de Desarrollo de Negocios de Gobierno Electrónico, Microsoft State & Local Government Solutions.

Stephen Goldsmith, ex Vicealcalde de Nueva York para Operaciones y Alcalde de Indianapolis, actualmente profesor Daniel Paul de Práctica del Gobierno, Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard.

Brian Goodman, Director en Seguridad Pública, equipo Integrated Smarter Solutions de IBM.

Andrew Saxe, Director General de Industria, gobierno estatal y local, CSC.

5 Las estrategias de simplificación administrativa como herramientas para mejorar la entrega de servicios públicos

Gustavo Mendoza

Introducción

Uno de los retos más relevantes que enfrentan actualmente todos los gobiernos es mejorar su capacidad para entregar bienes y servicios públicos a sus ciudadanos con calidad y oportunidad. El desafío no es menor, pues si bien en la experiencia internacional existen herramientas diversas para fortalecer las capacidades gubernamentales, las restricciones presupuestarias imponen a los gobiernos la necesidad de adoptar estrategias creativas que generen un mayor valor por dinero.

En este contexto, en los últimos 10 años más de 30 economías desarrolladas han diseñado e implementado nuevas estrategias de simplificación administrativa de sus servicios bajo una perspectiva distinta de la que subyacía a las estrategias puestas en marcha hace más de 30 años. Estas nuevas estrategias se enfocan en colocar al ciudadano en el centro de la actividad gubernamental.

En el presente capítulo se busca establecer un “estado del arte” de este tipo de estrategias y visualizar sus bondades y los retos para aplicarlas en América Latina y el Caribe. Para este fin, el capítulo se estructura en cuatro apartados: en el primero, se describe el contexto histórico que permitió el surgimiento de la política de mejora regulatoria y su conjunto de herramientas. En el segundo, se analizan la naturaleza y el alcance de las estrategias de simplificación de acuerdo con el tipo de regulación. En el tercero, se detallan las herramientas más importantes que se han venido utilizando como parte de las estrategias de simplificación a nivel internacional, con especial énfasis en mejorar la entrega de servicios públicos del gobierno. Por último, a manera de conclusión, se presenta una estructura general para el diseño y la implementación de estrategias de simplificación administrativa derivadas de la experiencia y de las buenas prácticas internacionales.

De la desregulación a la gobernanza regulatoria

La crisis económica de los años setenta del siglo pasado provocó una profunda transformación en la manera en que los gobiernos proveían bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Por ejemplo, Estados Unidos, que había optado durante más de 30 años por un modelo de Estado regulador, a finales de dicha década se vio obligado a

replantear la acción del gobierno para enfrentar una situación económica marcada por el desempleo y el deterioro de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

En 1978, bajo el mandato del Presidente Carter, se implementó de manera innovadora el primer uso sistemático del análisis de impacto de las regulaciones que incidían sobre el sector privado. La buena aceptación del programa por parte del sector empresarial permitió que aquel evolucionara y trascendiera la administración hasta convertirse en uno de los cuatro pilares del programa de gobierno del Presidente Reagan para fomentar el crecimiento económico bajo el nombre de *Regulatory Relief*. A partir de este hecho se institucionalizó el uso de la evaluación de impacto normativo, con el objetivo de mejorar las regulaciones y su impacto en la economía.

En el caso de las economías europeas, que habían optado por un modelo de Estado de bienestar, el gobierno del Reino Unido, también a finales de los setenta, implementó un amplio proceso privatizador de las empresas estatales a fin de enfrentar un fuerte problema de déficit fiscal. Esto requirió crear órganos reguladores e instrumentar un proceso de revisión y evaluación de impacto de las regulaciones para los nuevos participantes en la economía.

En América Latina, los problemas económicos no estuvieron ausentes y se tradujeron en un fuerte endeudamiento público de las economías de la región, por lo que en la década de 1980 la mayoría de los gobiernos siguió el proceso de transformación de las economías europeas, lo que implicó una menor intervención del Estado, una mayor apertura de la región y el uso de la regulación como mecanismo para controlar a los nuevos actores privados. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos y los países europeos, las naciones de América Latina y el Caribe no acompañaron el cambio de modelo con el uso de herramientas de evaluación de impacto de las nuevas regulaciones.

El uso de la regulación como mecanismo para solucionar los problemas de naturaleza pública trajo consigo una utilización indiscriminada por parte de los aparatos gubernamentales, lo que pronto derivó en un problema conocido como “inflación regulatoria”. Esta situación provocó el surgimiento de los primeros programas de reforma regulatoria con un enfoque en la desregulación, los cuales fueron conducidos bajo la premisa de que la gran cantidad de regulaciones estaba estrangulando la innovación y el espíritu emprendedor.

De esta manera, los primeros programas tuvieron una orientación de tipo “guillotina”, es decir, se eliminaban o cortaban cuerpos normativos completos, sin criterios muy claros ni objetivos. Como consecuencia, estos ejercicios tuvieron un éxito parcial, ya que mientras se estaban eliminando regulaciones completas, otras nuevas entraban en vigor para sustituir a las anteriores, y los gobiernos perdían capacidad de reacción inmediata para llevar adelante sus acciones.

Al identificarse las desventajas de los procesos de desregulación implementados, estos evolucionaron hacia programas de “reforma regulatoria”. Entonces, se dejó de considerar qué regulaciones eliminar, y se pasó a ver cómo mejorar las estructuras regulatorias en términos de diseño y funcionamiento (OCDE, 2002).

Con el paso del tiempo y con la experiencia de los reformadores, se fueron construyendo y moldeando los primeros principios que el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) formuló en 1995 en el documento *Recomendaciones del Consejo de la OCDE para mejorar la calidad de las regulaciones*. También en la literatura empezaron a aparecer las primeras referencias a la expresión “política regulatoria”, a la cual se le asociaron los objetivos mencionados en el recuadro 5.1.

Recuadro 5.1. Objetivos de la política regulatoria (1995)

- Incrementar el beneficio social a través de un mejor balance y entrega de políticas económicas y sociales a través del tiempo.
- Promover el desarrollo económico y el bienestar de los consumidores, fomentando la apertura de mercados, la innovación, la competencia y la competitividad.
- Controlar los costos regulatorios, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PyME), a fin de mejorar la eficiencia productiva.
- Mejorar la eficiencia del sector público, su capacidad de respuesta y efectividad, a través de mejoras en la gestión pública.
- Racionalizar y actualizar las leyes.
- Mejorar el proceso de creación de normas y de la democracia para permitir a los ciudadanos un acceso a la regulación; reducir la discrecionalidad de los reguladores y ejecutores.

Fuente: OCDE (2002).

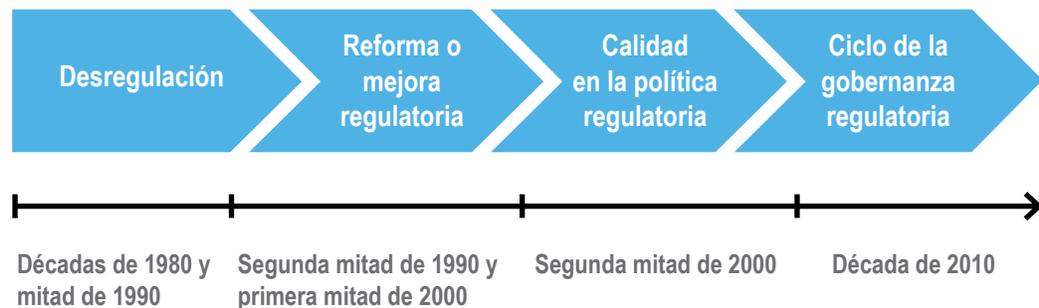
Por otra parte, se incrementó el uso del concepto de “reforma regulatoria”, entendida esta como el conjunto de cambios que mejoran la calidad de la regulación, es decir, que mejoran el desempeño, la costo-efectividad, la calidad legal de las regulaciones y sus trámites.

En la década pasada los avances obtenidos condujeron a que dicho concepto se transformara para incorporar el principio de “calidad de la regulación”. Esto se debe a que los gobiernos iniciaron acciones para cerrar el círculo de las políticas públicas mediante la institucionalización de la evaluación ex post de las regulaciones y la profundización de aspectos como la coherencia de las políticas y la coordinación multinivel entre las diferentes jurisdicciones de gobierno; para incorporar el análisis de la política de competencia en la evaluación ex ante de las regulaciones vinculadas a las industrias de redes; y para fortalecer los principios de apertura de mercados y la consideración de los riesgos en el diseño de las regulaciones.

Para 2010, a nivel internacional el concepto evolucionó de nuevo, y se acuñó la expresión “gobernanza regulatoria”. Esto se debió sobre todo a que las economías desarrolladas entendieron que el diseño y la aplicación de las regulaciones rebasan la esfera estatal y que, para obtener logros y objetivos, se requiere incorporar una multiplicidad de actores que intervienen en las diversas etapas del diseño y de la aplicación de la regulación.

El resultado ha sido la institucionalización de una política de reforma regulatoria con una perspectiva integral, que considera el uso de herramientas e instituciones regulatorias para mejorar el desempeño regulatorio y alcanzar los objetivos de política pública de los gobiernos.

Gráfico 5.1. Evolución conceptual de la reforma regulatoria a la gobernanza regulatoria



Fuente: Cofemer (2012).

La regulación y la simplificación administrativa

Como se describió en el apartado anterior, el proceso de transformación de los aparatos estatales y la adopción de la regulación como herramienta para resolver los problemas de políticas públicas arrojaron resultados positivos aunque también originaron nuevos retos que derivaron en el surgimiento y desarrollo de la política de mejora regulatoria y todas sus herramientas.

A la par de ello, desde la perspectiva teórica de la regulación, se generó un consenso en torno a la tipología de las regulaciones, lo que permitió que las herramientas de la política de mejora regulatoria evolucionaran de forma consistente y fueran dejando en el pasado acciones para adecuar el marco normativo que no tenían criterios ni objetivos claros. En esta tesitura, se distinguen al menos tres tipos de regulaciones:

- *Regulaciones económicas:* a través de ellas los gobiernos intervienen directamente en los mercados para fortalecer y promover los procesos de competencia y su apertura.
- *Regulaciones sociales:* protegen el interés público, como la salud, la seguridad de las personas, el medio ambiente y la cohesión social.
- *Regulaciones administrativas:* son procedimientos, mejor conocidos como trámites, que impone el gobierno para que los ciudadanos puedan dar cumplimiento a las regulaciones económicas y sociales, o bien para obtener bienes y servicios de parte del Estado.

Dentro de la política de mejora regulatoria, para cada una de estas regulaciones se desarrolló un conjunto específico de herramientas para coadyuvar en su proceso de evaluación, análisis y perfeccionamiento. Sin embargo, cabe señalar que en primer lugar es necesario comprender la existencia de una perspectiva temporal para efectuar el análisis de la regulación y el uso específico de los instrumentos de mejora del marco normativo: la revisión *ex ante* y la revisión *ex post*.

La revisión *ex ante* se centra en el proceso de revisión de las regulaciones previo a su emisión, se lleva a cabo de manera sistemática y debe proveer la justificación necesaria para la emisión de una nueva regulación empleando herramientas como los estudios de impacto, el análisis de costo-beneficio, los análisis de alternativas y la presentación del proceso de implementación, entre otras. Este tipo de análisis *ex ante* se encuentra generalizado en las economías desarrolladas y se aplica en el proceso de elaboración de las regulaciones de tipo económico y social.

La revisión *ex post* se enfoca en explorar el *stock* de las regulaciones en vigor y los efectos que produce y ha generado en la actividad económica. Podría decirse que este tipo de análisis ha sido el punto de partida de las herramientas de la política de mejora regulatoria, pues todas las acciones de desregulación que se llevaron adelante a finales de los años setenta y durante los años ochenta del siglo pasado fueron revisiones generalizadas del *stock* regulatorio.

Con el desarrollo de la política y la evaluación del éxito de estas medidas, se produjo una mayor comprensión del fenómeno regulatorio y de la necesidad de vincular la aplicación de las herramientas de mejora regulatoria con la naturaleza de la regulación. De esta manera, las estrategias de simplificación que en un inicio formaban parte de esas revisiones generalizadas aplicadas a todo tipo de regulación fueron desagregándose por tipología de la regulación.

En los últimos 15 años, se iniciaron acciones de simplificación focalizadas en la regulación “administrativa” (procedimientos que impone el gobierno, mejor conocidos como “trámites”), ya que se identificó que si bien todas las regulaciones generaban costos de cumplimiento a las empresas y los ciudadanos, este tipo de regulaciones estaban imponiendo costos de cumplimiento sin que la sociedad obtuviera a cambio ningún valor agregado en términos de política pública.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el Modelo de Costeo Estándar (MCE) (2005), puesto en marcha por el Ministerio de Finanzas de los Países Bajos con el objetivo de identificar de forma precisa los costos regulatorios que enfrentan las empresas en el proceso de cumplimiento de una regulación:

- *Costos financieros directos*: están vinculados a los pagos o salidas de flujo de efectivo del negocio como contraprestación por la realización de un trámite o procedimiento frente al gobierno, como el pago de impuestos y los costos asociados a los permisos o licencias.
- *Costos estructurales de largo plazo*: son aquellas inversiones o erogaciones que las empresas deben realizar con el objetivo de acatar las obligaciones de largo

- plazo que impone la normativa, como la exigencia de modificar procesos de producción para cumplir con ciertos estándares técnicos en determinado plazo.
- *Costos de cumplimiento que se desagregan en dos:* son los costos financieros indirectos, que se relacionan con erogaciones vinculadas al cumplimiento sustantivo de la regulación, y los costos administrativos, que se asocian a la información del cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas y los ciudadanos.

El MCE permitió identificar los costos administrativos derivados del cumplimiento de la regulación y en particular aquellos vinculados con el papeleo y con los tiempos y recursos que los ciudadanos deben emplear para entregar información en las ventanillas del gobierno, lo que se conoce como carga administrativa. Asimismo, el MCE provee información sobre las etapas del trámite donde se concentran esos costos.

Dado el éxito de la metodología, en los últimos 15 años más de 30 países han implementado programas exhaustivos de simplificación de las cargas administrativas, utilizando el MCE o alguna variante que les permita identificar las cargas de ese tipo que impone la regulación a las empresas y a los ciudadanos.

Estrategias de simplificación administrativa para mejorar la entrega de servicios públicos

Existe un conjunto de servicios públicos que los gobiernos nacionales y subnacionales ofrecen a sus ciudadanos, como la provisión de salud, educación, justicia y una cantidad importante de servicios públicos, a los cuales el ciudadano y las pequeñas y medianas empresas (PyME) solo pueden acceder a través de procedimientos administrativos, mejor conocidos como “trámites”. Es por ello que muchos países han implementado acciones para mejorar la entrega de este tipo de servicios públicos a través de estrategias de simplificación administrativa para mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental.

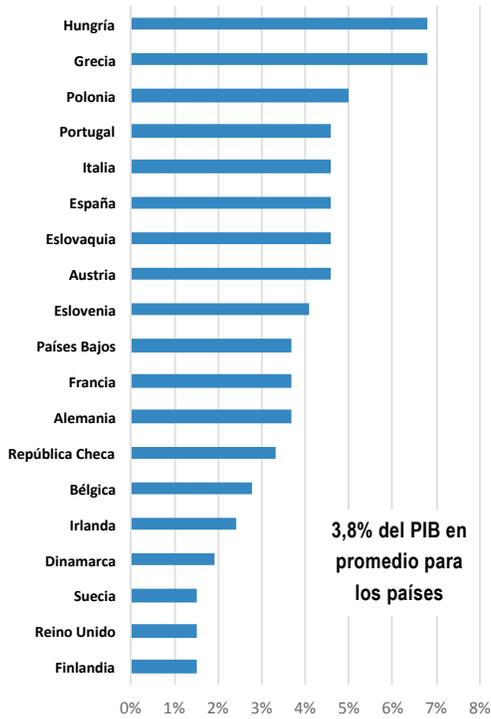
Guillotinas regulatorias con medición de cargas administrativas

Las estrategias de simplificación basadas en la medición de cargas regulatorias comenzaron a difundirse a partir del Programa de Acción del Consejo de la Unión Europea (UE) en marzo de 2007. Los 27 países miembros de la UE aceptaron la implementación del programa y adoptaron el objetivo cuantitativo de reducir un 25% sus cargas administrativas para 2012; de esta manera, el programa mencionado se constituyó en la primera estrategia generalizada de guillotina regulatoria en la UE (gráfico 5.2).

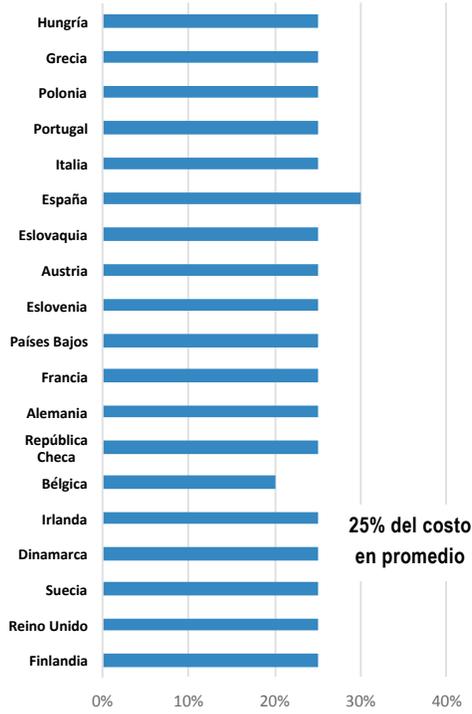
Como parte de dicha estrategia, durante 2007 y 2008 estos países llevaron a cabo el proceso de medición de las obligaciones y, una vez obtenida la medición, se estableció una línea de base de los costos administrativos de cada país para priorizar 41 leyes de la UE en 13 áreas que correspondían al 80% de las cargas administrativas (OCDE, 2010a).

Gráfico 5.2. Países de la Unión Europea que implementaron medidas para reducir las cargas administrativas

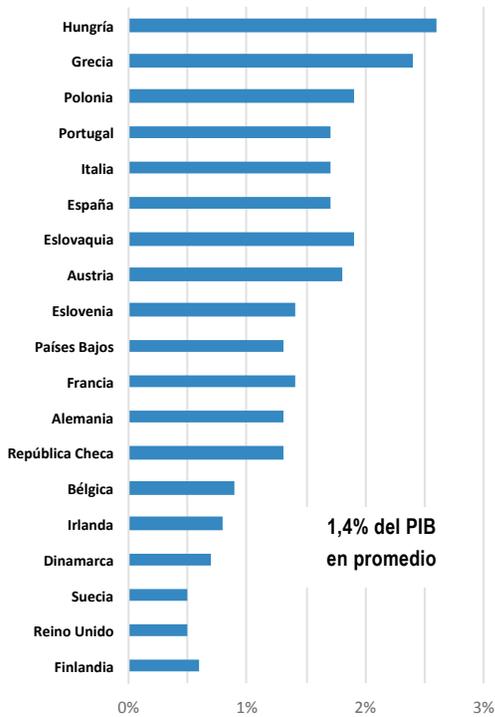
Costo de la regulación como porcentaje del PIB



Objetivo de reducción de la carga administrativa en 2012



Incremento estimado del PIB para 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <http://www.bru.gov.mt/administrative-burdens/>.

En 2012 la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) de México instrumentó una revisión generalizada de todos los trámites (4.649 trámites aplicables a empresas, organizaciones y ciudadanos). Para ello, se utilizó una variante del MCE, que incorporó una medida del costo de oportunidad que asumen los negocios cuando enfrentan los plazos de respuesta del gobierno.

Los resultados permitieron identificar que en un año la carga administrativa de la totalidad de los trámites significaba para la economía mexicana un costo equivalente al 4,8% del producto interno bruto (PIB). Se identificó que si se aplicaban medidas de simplificación en solamente 511 trámites se podría incidir en el 66% de ese costo regulatorio. La estrategia se puso en marcha en 2011 y concluyó en septiembre de 2012, con la implementación de más de 2.674 acciones que permitieron liberar recursos económicos por el orden del 1,2% del PIB (Cofemer, 2012:109).

Utilización de tecnologías de la información y centros de servicios

En los últimos 10 años se han puesto en marcha soluciones específicas que permiten que el ciudadano realice todos o algunos de los trámites gubernamentales en un mismo espacio físico o virtual (sitio de Internet): ventanillas únicas, puntos únicos de contacto, centros de atención, kioscos, etc., conocidos como *one-stop-shops*. Actualmente los *one-stop-shops* se han convertido en una herramienta clave de las estrategias de simplificación administrativa y, de acuerdo con los diversos estudios del *Doing Business* del Banco Mundial, este tipo de herramientas se considera una de las reformas más populares.

Regulación basada en riesgos

Otra de las estrategias que está teniendo un amplio uso para reducir la carga administrativa de la regulación es incorporar en el diseño regulatorio el empleo de perspectivas de riesgos en sustitución del principio precautorio. Esto significa que, en función del perfil de riesgo del usuario de la regulación, puede eximirse del cumplimiento general de la regulación a ciertos grupos de usuarios que no impliquen un riesgo de desvío en su comportamiento.

Accesibilidad de la información de la regulación

Uno de los costos regulatorios que enfrentan el ciudadano, los emprendedores y los empresarios es ubicar dentro del entramado gubernamental el marco normativo aplicable a su actividad económica o cotidiana. La mayoría de las veces esto consume tiempo que las personas dedican a la búsqueda de información o a hacer visitas a las oficinas gubernamentales en lugar de realizar su actividad principal. Por eso, diversos países han implementado acciones, como la publicación electrónica y la consolidación y codificación de textos normativos, encaminadas a mejorar el acceso a las regulaciones por parte de los diferentes usuarios.

Revisiones automáticas

Las revisiones automáticas (*sunset clauses*) son dispositivos que se incorporan de manera específica en los textos legislativos y disposiciones administrativas, con el mandato de que transcurrido cierto período deben detonar de manera automática un proceso de revisión o expirar. Esta medida permite analizar si estas revisiones han alcanzado sus objetivos de política pública o si simplemente han quedado obsoletas y están generando cargas administrativas innecesarias en la economía. Si bien es una herramienta que permite analizar de manera ex post las cargas regulatorias que impone la regulación, su utilización no se encuentra generalizada y apenas alcanza al 50% de los países de la OCDE.

Regla “one-in one-out”

El principio fundamental de esta regla, aplicada por el gobierno del Reino Unido y recientemente por Canadá, es que cualquier departamento interesado en introducir una nueva regulación está obligado a presentar una declaración con el costo neto de cargas regulatorias a agregar y las medidas a tomar en relación con el inventario de regulaciones, a los efectos de compensar la entrada de carga regulatoria y mantener el balance de cargas administrativas.

Uso de lenguaje ciudadano

Es una herramienta que permite reducir de manera importante los tiempos que los emprendedores y los ciudadanos dedican a leer y entender las regulaciones, a efectos de incrementar los niveles de cumplimiento y evitar las quejas de los ciudadanos por una incorrecta comprensión de la normativa.

Silencio administrativo es consentimiento (positiva ficta)

Uno de los costos económicos que impone la regulación a los ciudadanos y los negocios es sin duda alguna el de oportunidad, por los tiempos de espera de las respuestas administrativas a las solicitudes o peticiones vinculadas con el inicio de las actividades económicas. Por ese motivo, el silencio administrativo como señal de consentimiento puede ser, dependiendo del contexto normativo de cada país, una herramienta que permite reducir los costos económicos de oportunidad que impone la actividad gubernamental, pero también los costos de la carga regulatoria, ya que significa que un emprendedor no volverá a requerir el trámite frente a la oficina gubernamental.

Evaluación de impacto normativo

La evaluación de impacto normativo (RIA, por sus siglas en inglés) sigue siendo la herramienta central de todo sistema de política de mejora regulatoria, puesto que permite establecer un control del flujo de las regulaciones, analizar la pertinencia de la emisión de las mismas e instaurar un control de los costos regulatorios de un sistema normativo.

Sin embargo, en los últimos años a la RIA se le han adicionado elementos como la identificación de las cargas administrativas derivadas de la propuesta de regulación, el análisis de riesgos en el diseño de la regulación y el análisis de la competencia económica. En América Latina, Brasil y México ya utilizan este esquema para medir el impacto económico de las regulaciones. Colombia ha elaborado un marco para el “análisis del impacto normativo”, y Ecuador desarrolló instrumentos de apoyo a este tipo de análisis, en forma previa a la edición de regulaciones.

Dispositivos de desregulación

Las órdenes de desregulación son dispositivos que se establecen en los marcos normativos para que los titulares del Poder Ejecutivo o de los ministerios puedan realizar actos administrativos destinados a eliminar requisitos o a disminuir las cargas administrativas de los procedimientos administrativos, sin necesidad de cumplir con el proceso formal ante el Poder Legislativo.

Cooperación regulatoria internacional

La cooperación regulatoria internacional (CRI) se define como cualquier acuerdo o arreglo formal o informal entre los países, ya sea de manera bilateral, regional o multilateral, para promover algún tipo de cooperación en el diseño, el seguimiento, la aplicación o la gestión posterior de la regulación (OCDE, 2012b). Así, al generar este tipo de acuerdos, un país puede aceptar que un usuario de la regulación pueda optar por cumplir con la misma en cualquier país integrante de dicho acuerdo y que esto sea válido para los demás. De esta forma, se estaría reduciendo la carga administrativa de un doble cumplimiento normativo y de certificación del sector privado, lo que permite y favorece el libre intercambio de mercancías.

Uso de alternativas a la regulación

Dentro del conjunto de herramientas de simplificación administrativa existen opciones que permiten que los diseñadores de la regulación estatal puedan estudiar alternativas al cumplimiento de las obligaciones, de tal manera que no impliquen la imposición de cargas regulatorias. Entre esas opciones se encuentran las siguientes:

- Utilización de un código de prácticas de la industria.
- Autorregulación y códigos de prácticas de la industria.
- Análisis y prácticas basadas en la economía del comportamiento.

Lecciones aprendidas de la implementación de estrategias de simplificación administrativa

La OCDE (2010a) ha identificado que las estrategias de simplificación pueden estructurarse considerando al menos las siguientes cinco fases: planificación, consulta, diseño, ejecución y retroalimentación, y supervisión.

Planificación

En la fase de planificación es necesario que los funcionarios responsables tengan claridad acerca de cuáles son los objetivos que se desea alcanzar con la estrategia de simplificación. En particular, deben considerar cuál es el principal problema que se busca atender como gobierno: si se tiene un problema de percepción (mejorar la entrega de servicios públicos) y se requiere mejorar, o si se busca atender la carga regulatoria onerosa sobre la actividad económica del país.

Consulta pública

Un elemento sumamente importante dentro del proceso de estructuración de una estrategia de simplificación es el escuchar a todos los actores involucrados para que puedan opinar y aportar sus propuestas, y hagan suyo el programa de simplificación. De acuerdo con la evidencia internacional, existen diversas opciones de consulta pública, por ejemplo: la creación de espacios institucionalizados, como los Consejos Consultivos Ciudadanos, que sirven para recoger todas las inquietudes de los participantes y funcionan para darle seguimiento y apoyo político a la estrategia.

Diseño de la estrategia de simplificación

En esta etapa es fundamental considerar el desarrollo específico de un plan de acción, cuyos tiempos deben ser creíbles y ajustados a la realidad. Se recomienda dividir el plan en tres grandes rubros: i) la realización o ejecución de la estrategia, que implica la utilización de las herramientas para identificar las medidas a implementar; ii) la etapa de negociación con los actores involucrados en el proceso de implementación; y iii) los tiempos necesarios para lograr los resultados.

Ejecución y retroalimentación

Cuando se está ejecutando el plan de acción, es necesario contar con un seguimiento que indique si las herramientas implementadas permitirán alcanzar los objetivos planteados. Para ello, se requiere ir generando la documentación necesaria que permita darle trazabilidad al proceso de ejecución. Es preciso concebir un esquema de incentivos para los participantes, como un mecanismo que indique la posición relativa de los equipos en el desarrollo de los trabajos de implementación.

Supervisión

Conseguir el objetivo de la estrategia de simplificación requiere la presencia de un mecanismo de supervisión de la ejecución. Se recomienda que exista un cuerpo centralizado que coordine los trabajos de la estrategia y vaya supervisando y monitoreando las tareas de implementación de los diversos ministerios involucrados.

Conclusiones

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, las estrategias de simplificación administrativa son herramientas valiosas para reducir cargas administrativas de modo que se pueda mejorar la entrega de servicios públicos. Sin embargo, cualquier estrategia de simplificación que se desee ejecutar requiere contar con el apoyo político al más alto nivel. Esto significa que si se pretende iniciar una estrategia que involucra a todos o a varios de los ministerios, se precisa que sea el primer ministro o el presidente quien impulse la estrategia de simplificación. Otro elemento consiste en establecer mecanismos de cooperación con todos los actores involucrados durante todo el proceso de diseño de la estrategia: es relevante que los empresarios o usuarios de la regulación a evaluar participen y tengan un espacio institucional de comunicación con los líderes de la estrategia de simplificación, y también hay que considerar mecanismos de cuantificación que permitan comunicar resultados tangibles a la ciudadanía y al sector empresarial, con el objeto de generar empatía y apoyo para que la estrategia de simplificación administrativa pueda llegar a buen término y alcanzar los objetivos planteados.

Referencias bibliográficas

- Cabinet Office. 2010. *Applying Behavioural Insight to Health*. Londres: Cabinet Office.
- Cofemer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). 2012a. *Reforma regulatoria en América Latina*. Ciudad de México: Cofemer.
- , 2012b. *Informe sexenal 2006-2012*. Ciudad de México: Cofemer.
- Coglianesi, C. 2011. *Developing a Framework for Measuring Regulatory Performance in OECD Countries*. Madrid: INAP.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1997. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. París: OCDE.
- , 1999. *Reforma regulatoria en México*. París: OCDE.
- , 2002. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries*. París: OCDE.
- , 2003. *From Red Tape to Smart Tape*. París: OCDE.
- , 2005. *Taking Stock of Regulatory Reform a Multidisciplinary Synthesis. Regulatory Quality*. París: OCDE.
- , 2008. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*. París: OCDE.
- , 2009. *Indicators of Regulatory Management Systems*. París: OCDE, Regulatory Policy Committee.

- . 2010a. *Evaluating Administrative Burden Reduction Programmes and Their Impacts*. París: OCDE.
- . 2010b. *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. París: OCDE.
- . 2010c. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*. París: OCDE.
- . 2010d. *Why is Administrative Simplification So Complicated?* París: OCDE.
- . 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. París: OCDE.
- . 2012a. *Final Agenda 2nd Roundtable on Regulatory Reform for Growth and 7th Meeting of the Regulatory Policy Committee*. París: OCDE.
- . 2012b. *International Regulatory Cooperation. Draft Case Study on Transnational Private Regulation*. París: OCDE.
- . 2012c. *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. París: OCDE.
- . 2012d. *Regulatory Reform for Growth*. París: OCDE.
- . 2015. *The International Experience of Simplification Programmes: Evaluation and New Beginning*. París: OCDE.

6 La gestión de la prestación de servicios integrados

Los ciudadanos, primero

Maryantonett Flumian

Introducción

Las expectativas de los ciudadanos de disfrutar de mejores servicios en todos los aspectos de su vida están aumentando casi a diario. La respuesta de los gobiernos es intentar entregar servicios más receptivos, integrados y a nivel de todo el gobierno. Para tener éxito, los gobiernos deben superar los tradicionales silos departamentales, originalmente diseñados para gestionar los servicios públicos. Para implementar una estrategia de prestación de servicios integrados (ISD, por sus siglas en inglés), se requiere un liderazgo en los ámbitos de las políticas y de los programas, de las autoridades legales, de la gobernanza, del capital humano y de la gestión de la calidad. El liderazgo superior debe crear espacios para que el personal pueda innovar y siga evolucionando. La participación ciudadana es clave. Se precisa un modelo de negocio que sitúe al ciudadano en el centro de la estrategia de entrega de servicios del gobierno para superar la rigidez de los silos.

El proceso de evolución de los gobiernos hacia la integración de sus servicios centrados en el ciudadano demanda acciones en diversas dimensiones. El anexo 6.1 sistematiza información relativa a los distintos niveles de madurez de los gobiernos en este proceso.

Los ciudadanos, primero

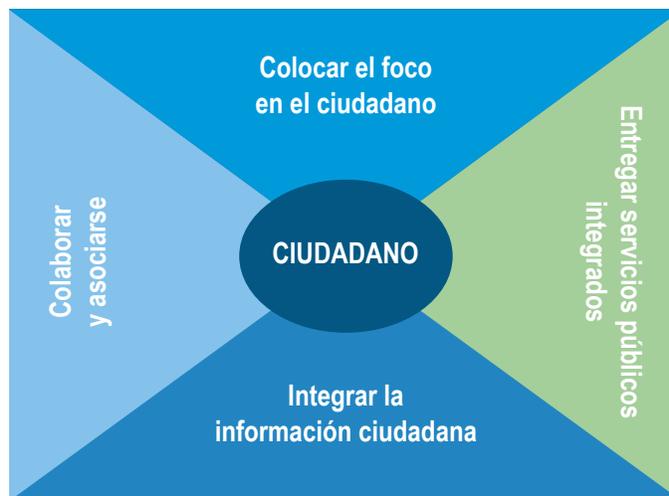
Colocar primero a los ciudadanos en el centro de la prestación de servicios, en lugar de los programas, transformará drásticamente la relación entre ciudadanos y gobierno. Un ejemplo de servicios centrados en el ciudadano es la Administración General de Servicios de Canadá (*Service Canada*). De esta experiencia se pueden derivar numerosos principios de aplicación general.

El modelo de *Service Canada* se centra en los siguientes cuatro conceptos clave:

- 1. Focalización en el ciudadano:** si la función primordial del gobierno es alcanzar mejores resultados, el eje fundamental es la manera en que los ciudadanos obtienen los servicios que necesitan y utilizan.

2. **Prestación de servicios públicos integrados:** la capacidad de prestar eficientemente una gama de servicios “agrupados” que son de más fácil acceso es un sello del modelo de negocios.
3. **Integración de la información ciudadana:** se solicita información una vez y se vuelve a usar cuando es adecuado. Los ciudadanos consentirán en compartir su información cuando esto mejore la prestación de servicios (servicios oportunos, personalizados, convenientes, justos y equitativos) a la vez que se proteja su privacidad.
4. **Colaboración y asociación:** utilizar el “conjunto” del potencial del gobierno para servir mejor a los ciudadanos. Esto implica ver al gobierno desde la perspectiva de los ciudadanos y diseñar las ofertas de servicios de acuerdo con esa visión, y también desarrollar y cultivar asociaciones entre las organizaciones para mejorar la oferta y la prestación. Aunque los silos administrativos puedan mantenerse por cuestiones de organización, es clave crear asociaciones y redes que trabajen juntas de manera más orgánica en la entrega de servicios.

Gráfico 6.1. Modelo de negocio centrado en el ciudadano



Fuente: Elaboración propia.

Para centrarse efectivamente en el ciudadano, *Service Canada* definió diferentes segmentos identificables de canadienses (por ejemplo, familias e hijos; jóvenes; adultos en edad laboral; personas mayores; comunidades lingüísticas minoritarias oficiales; recién llegados a Canadá, etc.). Para *Service Canada*, una estrategia de servicios centrada en el ciudadano define: la naturaleza del segmento y las características que lo determinan; sus aspiraciones y necesidades; los objetivos de las políticas que el gobierno

se propone alcanzar; la estrategia de prestación de servicios para cumplir con esos objetivos; la combinación de servicios y beneficios que satisface las necesidades de los segmentos; los nuevos servicios y beneficios básicos mejorados que se requieren para reducir la superposición y las brechas en el servicio; y las asociaciones con la sociedad civil o el sector privado.

Al utilizar el modelo de *Service Canada*, los gobiernos pueden redefinir cómo sirven a los ciudadanos y, al hacerlo, cultivar y mejorar la confianza de los mismos, a la vez que reducen los costos. Para cumplir estos objetivos, es necesario tener en cuenta varias dimensiones relativas a la gestión. En este capítulo se definen dimensiones como la gobernanza, el capital humano y la gestión de la calidad. Para comenzar, en la próxima sección se presenta un breve análisis del modelo de *Service Canada*.

Service Canada

Service Canada se diseñó para ser una organización de servicios a nivel de todo el gobierno. Se formó sobre todo a partir del gobierno federal canadiense –con los antiguos departamentos de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades, y el de Desarrollo Social de Canadá– y administra los canales presenciales, telefónicos y de la web para el gobierno del país. En sus comienzos, se creó un Comité de Gabinete compuesto por ministros de 13 departamentos para gestionar toda la dimensión del conjunto del gobierno. El Comité de Gabinete envió una clara señal a todo el sistema burocrático de que las reformas eran una prioridad importante para el gobierno y aceleró la implementación. A su vez, el rápido lanzamiento aseguró la sostenibilidad de la reforma. A pesar de que *Service Canada* desempeña su rol a nivel de todo el gobierno, rinde cuentas al Ministro de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC, por sus siglas en inglés) (antiguamente Ministro de Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá), y el responsable de su operación es un ejecutivo senior especializado.

El modelo de *Service Canada* fue concebido originalmente como una fórmula provisional, abierta a nuevas formas de organización que abordaran mejor el reto al que se enfrenta el servicio. Según Flumian, Coe y Kernaghan (2007), “es necesario incorporar tanto las dimensiones verticales como horizontales de la rendición de cuentas; estrategias robustas de gestión del desempeño basadas en resultados integrados; financiación segura y estable de la prestación horizontal de servicios; y mecanismos y autoridades para asegurar asociaciones efectivas”. Estos autores esperaban que *Service Canada* ampliara su capacidad de provisión de servicios para que los departamentos aislados en los cuales ya prestaban servicios no tuvieran que mantener redes de entrega por separado. Además, los datos recopilados por *Service Canada* a través de su atención centrada en el ciudadano se entregarían a los centros de las políticas para fundamentar de manera más adecuada la formulación de las políticas públicas (Flumian, Coe y Kernaghan, 2007). El modelo de *Service Canada*, tanto en sus logros como en sus retos, sigue siendo un útil estudio de caso sobre cómo lanzar y gestionar una transformación centrada en el ciudadano.

Gobernanza y rendición de cuentas

La buena gobernanza tiene que ver con conducir el barco del gobierno, de manera que todos los remos con los que cuente lo impulsen al mismo ritmo y en la misma dirección para llegar a un determinado destino de la forma más efectiva. Mantener el rumbo significa contar con procesos de rendición de cuentas compartidos pero rigurosamente delineados; presupuestos, planes de implementación, y evaluaciones de resultados. La gobernanza en la era digital requiere alinear las aspiraciones de rendición de cuentas de numerosas organizaciones asociadas teniendo muy presentes las necesidades de los ciudadanos. Al intentar comenzar una transformación de estas características, se debe prestar mucha atención a la creación de acuerdos de gobernanza robustos en un entorno cada vez más basado en redes. Además, se precisa innovación en los modelos de gobernanza para situar a los ciudadanos en el centro. Con el tiempo, los silos serán reemplazados por nuevas fórmulas.

La pregunta inevitable acerca de quién debe rendir cuentas por una asociación de este tipo se puede resolver nombrando a un funcionario superior o “Director Ejecutivo” para que supervise y dirija el trabajo. Los administradores políticos y los ejecutivos ocupan diferentes posiciones institucionales cuando supervisan una iniciativa con un alto componente tecnológico, y se enfrentan a diferentes problemas. Es importante encontrar el nivel adecuado de control político: demasiado poco puede poner en peligro el apoyo político de la iniciativa (Flumian, Coe y Kernaghan, 2007). El vínculo entre la voluntad política y el Director Ejecutivo, responsable de alinear todos los niveles del gobierno en la prestación de los programas y servicios a los ciudadanos, es clave para mantener el impulso. Sin embargo, las estructuras jerárquicas y la necesidad de una visibilidad pública no es algo que se elimine fácilmente. Los políticos y administradores también deben verse a sí mismos como parte de la solución. A través de un sólido compromiso con los políticos y los funcionarios superiores, el Director Ejecutivo puede asegurar una identificación con la visión, la estrategia de negocio y las diversas fases de implementación a corto y mediano plazo.

Una rendición de cuentas compartida requiere prestar atención al contexto específico de cada iniciativa de colaboración. Desde una perspectiva de rendición de cuentas de la administración, “cada jurisdicción tiene sus propios mecanismos internos corporativos, reguladores y de supervisión legislativos, y la prueba en cualquier circunstancia es preguntar a quién pertenece la información o apropiación en cuestión, quién tiene el control de la misma, qué oficial responsable de la privacidad o auditor externo supervisa y, en última instancia, qué ministro proporciona el foro para llevar a cabo la rendición de cuentas” (Brown, 2011). Las barreras estructurales de los presupuestos verticales y de toma de decisiones deben superarse mediante la aplicación de un enfoque centrado en el ciudadano. Por ejemplo, hace poco tiempo la Oficina de Pasaportes de Canadá (*Passport Canada*) se disolvió, y sus funciones de políticas y prestación de servicios se repartieron entre *Service Canada* y el Departamento de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (*Citizenship and Immigration Canada*, CIC). La división de rendición de cuentas todavía está siendo estudiada a nivel operativo. Dado que ambos

departamentos estaban involucrados en un esfuerzo de modernización paralelo para simplificar el proceso de solicitud de pasaportes, el enfoque y el debate comenzaron a alejarse del ciudadano y de la modernización para focalizarse en la propia transición y en inquietudes predecibles relacionadas con la rendición de cuentas. Al reconocer esta situación, los administradores de ambos departamentos suspendieron la interpretación legal y el ejercicio de rendición de cuentas de modo que los equipos encargados de la entrega pudieran centrarse en lo que realmente importaba: el ciudadano.

La gobernanza y la autoridad financiera

Las disposiciones presupuestarias y financieras para la transformación del conjunto del gobierno en la prestación de servicios es clave para un resultado exitoso. Para ello, se han utilizado diversos modelos, algunos con más éxito que otros. En Australia, se creó *Centrelink*, y se financió negociando los recursos con varios departamentos. Durante muchos años, *Centrelink* funcionó sin dotación presupuestaria. Para financiar este tipo de iniciativas, se pueden utilizar fuentes de ingresos compartidos, y presupuestos conjuntos o de fondos comunes (Keast, 2011). La expresión “presupuestos conjuntos” se utiliza para definir una gama de enfoques que pueden volverse cada vez más integrados. Un mínimo de colaboración podría implicar un alineamiento de los recursos, junto con la continuación de rendiciones de cuentas separadas en el uso de los fondos. Un máximo implicaría presupuestos plenamente integrados de paquetes de servicios definidos, o “presupuestos conjuntos” (McDaid, 2012). Sin embargo, estas disposiciones suelen negociarse año tras año, consumen energía y recursos humanos, y brindan a quienes “se resisten” una ocasión anual para visitar el enfoque más integrado. Las decisiones sobre los recursos suelen suscitar los más acalorados debates en las burocracias. Después de muchos años de experimentación, el Gobierno de Australia modificó este enfoque.

En el caso de *Service Canada*, se alinearon la autoridad financiera y la rendición de cuentas bajo la figura de un ministro responsable y un director ejecutivo. Esto aseguró un financiamiento estable y predecible para la transformación (Flumian, Coe y Kernaghan, 2007). Las rendiciones de cuentas financieras también introdujeron metas para las economías de escala que se lograrían consolidando las redes, las oficinas y la administración. Los ahorros eran compartidos entre la Tesorería y *Service Canada*, con el fin de impulsar la transformación en materia de tecnología y recursos humanos. Esta alineación permitió un horizonte de planificación de varios años que apoyaba y favorecía las inversiones requeridas.

La gobernanza y la implementación

La implementación debe gestionarse de manera tal que cree confianza en las nuevas formas de trabajar a través de las instituciones públicas y en apoyo de los objetivos políticos. En *Service Canada*, la implementación se ha gestionado de manera de tener muestras visibles de los cambios cada seis meses, a fin de crear confianza y demostrar el progreso. Los políticos ven el cambio que el personal y los ciudadanos pueden

celebrar. Para alcanzar este objetivo, todas las partes de estas nuevas asociaciones de servicios deberán demostrar que tienen una definición clara y convincente del problema, un plan realista para los logros y estimaciones de costos para apoyarlo. Esto incluye una clara evaluación de quiénes se verán afectados y de qué manera, tanto fuera como dentro del gobierno, y una estrategia para involucrar a actores a favor y en contra. Al coordinar con los otros departamentos en los que prestaba servicios, *Service Canada* redactó con sus socios memorandos de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) que incluían anexos de las políticas y una programación adjunta para mayor claridad. Los grupos de trabajo bilaterales entre *Service Canada* y cada uno de los demás departamentos que participaban también fueron utilizados para mejorar la alineación entre las políticas departamentales y la prestación de servicios, y para clarificar roles y responsabilidades. Se elaboraron subacuerdos entre los socios en los ámbitos de recursos humanos, finanzas/contabilidad, sistemas, servicios administrativos, comunicaciones y servicios por Internet. Todas estas medidas fortalecieron y vincularon la rendición de cuentas, la elaboración de presupuestos y los resultados.

El capital humano

A pesar de que aumentan las expectativas de los ciudadanos y aparecen nuevos métodos de prestación de servicios en el horizonte, el ambiente de trabajo de los servicios públicos permanece en gran parte sin cambios en términos de su estructura jerárquica y su cultura tradicional. Construir y lograr una cultura de excelencia en la prestación de servicios requiere inversiones en lo que será un compromiso a largo plazo con el pueblo al (i) reconocer la importancia de la excelencia en los servicios, desarrollar y recompensar este reconocimiento en los empleados y promoverlo como una competencia importante y un elemento fundamental de la carrera profesional en el gobierno; y al (ii) conseguir que el objetivo del gobierno de prestar servicios centrados en los ciudadanos sea real y tangible para los administradores y empleados asegurando que tengan las actitudes, habilidades y competencias requeridas para prestar plenamente un servicio fluido, centrado en los ciudadanos, en cada situación de entrega de servicios.

Con la creación de *Service Canada* se entendió que la prestación de servicios es un campo profesional como el de cualquier otra especialización. El objetivo de la nueva organización consistió en transformar al personal de atención al público de expertos en programas a expertos en servicios que podrían ayudar a los ciudadanos a lidiar con la mayoría de sus necesidades.

El *Service Canada College* se fundó en consonancia con el concepto de “universidad corporativa”, que se encuentra en un número creciente de corporaciones y organismos públicos de todo el mundo. El Programa de Certificación de Excelencia en el Servicio se centra en los siguientes objetivos (*Service Canada, s/f*):

1. Alcanzar una comprensión más profunda de cómo las preferencias personales y los estilos de comunicación repercuten en la capacidad de proporcionar un servicio de excelencia a los clientes, colegas y socios de la comunidad.

2. Aplicar los cinco principios de excelencia en el servicio (conocimientos, puntualidad, equidad, resultados y esfuerzo adicional) en el trabajo diario con los clientes, los colegas y los socios de la comunidad.
3. Identificar los elementos de una experiencia de servicio de calidad y demostrar en el servicio la aplicación de técnicas de excelencia para entregar servicios a clientes, colegas y socios de la comunidad.
4. Desarrollar habilidades y conocimientos para servir a los clientes, los colegas y los socios de la comunidad.

Para lograr estos objetivos, la institución ofrece tres cursos de maestría, cada uno centrado en un grupo específico de empleados. A continuación, se incluye una breve descripción de cada curso (*Service Canada*, s/f):

1. Poniendo a los clientes primero: para empleados que apoyan a los canadienses en el procesamiento de los trámites y servicios de pagos.
2. Poniendo a los colegas primero: para empleados que trabajan en la prestación de servicios corporativos o de facilitación dentro del departamento (por ejemplo, recursos humanos, tecnología de la información, administración, finanzas, comunicaciones).
3. Poniendo las comunidades primero: para empleados que trabajan en programas de beneficios con organizaciones comunitarias para informarles acerca de los programas y servicios del gobierno (por ejemplo, oficial de programa que presta servicios en la comunidad).

El Programa de Certificación de Excelencia en el Servicio fue diseñado para complementar la formación funcional y operativa de los empleados. Los cursos ofrecen un enfoque de tres niveles de la excelencia en el servicio. Cada nivel está basado en el anterior. La Maestría de Nivel 1 incluye capacitación en el lugar de trabajo, instrucción en el aula y también práctica, y se centra en las actitudes y comportamientos de los alumnos individuales. La Maestría de Nivel 2 continúa con las asignaturas del nivel 1, con sesiones en línea, tareas y un componente de síntesis en equipo. Mientras que los niveles 1 y 2 son obligatorios para los administradores de programa de nivel básico, la Maestría de Nivel 3 es una validación de todos los conocimientos necesarios adquiridos para convertirse en profesional de los servicios.

La recompensa por los logros de excelencia en el servicio de los empleados es una manera segura de promover dicha excelencia. Para generar recompensas y fomentar la excelencia en el servicio como una competencia importante y un elemento básico de la carrera profesional, *Service Canada* lanzó el Programa de Orgullo y Reconocimiento (*Pride and Recognition*) destinado a premiar la innovación y la excelencia en el servicio. El programa gestiona los Premios a la Excelencia de *Service Canada*. Estas recompensas tienen el objetivo de crear conciencia acerca de *Service Canada* y de las asignaturas ofrecidas por el *Service Canada College*. Los premios se centran

en la excelencia en el servicio, el liderazgo, la innovación, el trabajo en equipo, el reconocimiento y la dedicación demostrada a los canadienses.

Llegar a los administradores medios es fundamental para crear una cultura de empoderamiento. Inicialmente, el *College* pretendía crear una “revolución de los servicios”, de abajo hacia arriba, empezando con el personal de atención al público. Este enfoque se opone a los más tradicionales, de arriba hacia abajo, de acuerdo con los cuales primero se forma a los administradores y luego se los anima a difundir el mensaje entre el personal. Al poner en marcha este enfoque, el *College* descubrió que, si bien generaba excelencia en el servicio a nivel individual, todavía era necesario crear la cultura de excelencia en el servicio en cada uno de los alumnos en particular para que pudieran estar verdaderamente empoderados a fin de alcanzar sus nuevos objetivos en los servicios. El *College* entendió que, si bien los empleados a nivel ejecutivo y los miembros del personal de atención al público tenían una buena formación, todavía era necesario ocuparse de los administradores medios. Para eso se necesitaban enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, tanto de las habilidades como de la formación.

Como consecuencia, se introdujo un proyecto piloto, “Primero, el personal”, orientado a proporcionar a los administradores los conocimientos y habilidades necesarios para apoyar al personal matriculado en el Programa de Certificación de Excelencia en el Servicio (*Service Canada*, 2007). Este plan piloto se institucionalizó como el Programa de Desarrollo del Liderazgo y de la Excelencia Gerencial en Servicios. El programa se centra en las destrezas de liderazgo de los administradores, lo cual incluye la gestión del desempeño, el pensamiento estratégico y el compromiso (*Service Canada*, 2008).

La noción de prestación de servicios debe ampliarse a todos los que participan en una cadena de servicios o en un equipo de servicios particular, dado que la totalidad de la cadena de servicios es tan buena como su eslabón más débil. Teniendo esto en cuenta, el Programa de Certificación de Excelencia en el Servicio se amplió para asegurar que cada empleado de la organización fuera tratado como un cliente. Con este fin, se realizaron encuestas después de las clases para preguntar a los alumnos cómo mejorar la presentación del contenido de los cursos, de manera de ajustar cada iteración sobre la base de sus comentarios. Para colaborar con este fin, al equipo de instructores se le sumó un equipo de diseño de cursos.

Para formar a los profesionales de los servicios, el *College* empleó instrumentos psicométricos, ejercicios de cliente anónimo y experiencias de la vida real y del sector privado. A fin de asegurar su adhesión, trataron a los alumnos como profesionales. Cabe destacar que “*Service Canada* también desarrolló un marco estratégico para facilitar la participación de los empleados. Estos esfuerzos fueron apoyados por un sitio web interno de *Service Canada*, que proporcionaba a los empleados un acceso fácil a todos los documentos relacionados con la cultura, los mensajes regulares de la administración superior y un boletín electrónico semanal de noticias para los empleados” (*Service Canada*, 2008).

En su informe anual, *Service Canada* declara: “Queremos a las personas adecuadas en los empleos adecuados. Eso significa atraer a nuevos empleados que reflejen la diversidad de las comunidades donde nuestras oficinas están situadas. Significa contratar a personas que aportan un compromiso a sus nuevas profesiones. Una manera de conseguirlo fue a través de una campaña dirigida a los graduados de la universidad y de las escuelas técnicas que eran miembros de grupos minoritarios visibles”.

Gestión de la calidad

Service Canada ha dedicado mucha atención a erigir un sistema de gestión de la calidad que apoye la transformación de los servicios. El aprendizaje de *Service Canada* se puede usar para desarrollar un modelo para la gestión de la calidad. Los elementos de este modelo comprenden: cartas, encuestas, indicadores, estudios independientes y canales de expresión pública.

Cartas

Las cartas de servicios subrayan el compromiso con los ciudadanos. La carta de *Service Canada* enfatiza su promesa a los canadienses de proveer servicios equitativos e imparciales, de brindar una clara explicación de las decisiones, y de llevar adelante un proceso de estudio accesible sobre la toma de decisiones y la seguridad de la información privada.²⁶ La carta también incluye una explicación sobre la finalidad y el objetivo de los servicios, así como información de contacto. *Service Canada* publicó su carta de servicios en línea. La mayoría de las organizaciones de prestación de servicios tienen cartas de este tipo o promesas de servicios que subrayan las cualidades de los servicios que los ciudadanos pueden esperar, las cuales son clave para proporcionar un estándar razonable con el que contrastar su experiencia individual en los servicios.

Encuestas

El objetivo de las encuestas es “adquirir una comprensión más profunda de cómo los ciudadanos experimentan los servicios públicos. Este conocimiento permite a los proveedores mejorar los servicios basándose en una perspectiva ciudadana y en la experiencia empírica”.²⁷ De hecho, *Service Canada* es el resultado de una amplia investigación realizada a través de encuestas. Bajo el rótulo de “Modernizar los Servicios para los Canadienses”, los servicios públicos llevaron a cabo y apoyaron una investigación considerable sobre las expectativas en torno a la prestación de servicios en Canadá.²⁸ Así, se llegó a la conclusión de que la mayoría de los canadienses aprueba la idea de tener servicios públicos mejorados, deseando que sean más sencillos y

²⁶ Para más información, visítase el sitio web de *Service Canada*, disponible en: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/sccharter.shtml#aad>.

²⁷ Para más información, visítase el sitio web del *Institute for Citizen-Centered Service*, disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/?lang=en>.

²⁸ Entrevista a Maryantonett Flumian realizada por Fraser Smith, el 15 de junio de 2015.

más convenientes.²⁹ La investigación mediante encuestas sobre las expectativas de los ciudadanos en relación con los servicios ha sido permanente en Canadá, y se ha visto reflejada a través de la publicación de las Encuestas “Los ciudadanos, primero” (*Citizens First Surveys*). Sin embargo, a pesar de la existencia de un historial en gran parte favorable, se ha sostenido que dichas encuestas tienen una baja tasa de respuesta, lo cual se traduce en una falta de representatividad, y una visión prevalente en el sector privado del ciudadano como consumidor, que no capta la diversidad de retos que enfrentan los servicios sociales públicos (Howard, 2010). Más recientemente, se han introducido cambios en la encuesta para migrar al entorno en línea³⁰ y para incluir nuevas “visiones innovadoras cualitativas basadas en los comentarios de los encuestados en relación con cómo se pueden mejorar las experiencias de los servicios”.³¹

Indicadores

Estas encuestas fueron útiles para impulsar el enfoque de *Service Canada*, y han llevado a la creación del Instrumento Común de Medición (CMT, por sus siglas en inglés). El CMT mide los comentarios de los clientes/ciudadanos sobre los servicios públicos en los cinco principales factores de satisfacción ciudadana (puntualidad, conocimientos y competencias, cortesía, equidad y resultados). Este instrumento se puede adaptar para utilizarse “en persona, por teléfono o en los servicios basados en la red, y las agencias pueden personalizarlo añadiendo preguntas específicas de la organización”,³² aunque se recomienda un conjunto básico de preguntas. De acuerdo con el *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “el CMT se está utilizando en todas las agencias de gobierno en Canadá y en varias jurisdicciones internacionalmente, y está adquiriendo una reputación como un instrumento multicanal establecido para diseñar encuestas sobre la satisfacción del cliente para los servicios públicos”.³³

Estudios independientes y canales de expresión pública

Medir la calidad de la experiencia de los servicios desde el punto de vista de la transacción requiere un estudio independiente bajo la forma de monitoreo de llamadas y ejercicios de cliente anónimo, así como canales accesibles de expresión pública. En Canadá, la Oficina de Satisfacción del Cliente (OCS, por sus siglas en inglés) funciona como un *ombudsman* que estudia y actúa a partir de sugerencias, felicitaciones y quejas en relación con la prestación de un servicio. Si un cliente tiene una pregunta o queja a propósito de un servicio, se lo dirige para que se contacte con el 1-800-O-Canada,

²⁹ *Ibidem* nota al pie anterior.

³⁰ Véase *Institute for Citizen-Centered Service* (2012), “Citizens First 6 Summary”, disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-6/?lang=en>.

³¹ Véase *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “Citizens First 7 Summary”, disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>.

³² Véase *Institute for Citizen-Centered Service* (2014), “Citizens First 7 Summary”, disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>.

³³ *Ibidem* nota al pie anterior.

donde un agente recibirá su información y le indicará que un funcionario se pondrá en contacto con él en el plazo de 24 horas. La información de las consultas de los clientes a la OCS se envía dos veces al día para su procesamiento. Al recibirla, un funcionario de consultas de la OCS se pone en contacto con el cliente para obtener más información y para asegurarle que se está siguiendo el asunto. Luego el funcionario de consultas busca información adicional para investigar la consulta y puede contactarse con cualquier persona dentro de la cadena de servicios para rectificar el problema. La OCS dispone de siete días hábiles para llevar a cabo su estudio imparcial y contactar al cliente para informarle de las conclusiones. En casos más complejos, cuando no se puede cumplir con el plazo de siete días, se notifica al cliente que se requerirá más tiempo.

Service Canada también ha instituido el programa “Voz del empleado” (VOE, por sus siglas en inglés) para reforzar la mejora continua y la excelencia en la prestación de servicios. Así, se les ofreció a todos los empleados de *Service Canada* la oportunidad de aportar sus comentarios e ideas acerca de dónde se podían introducir mejoras en la prestación de servicios a los canadienses. Se respondió a cada sugerencia y se recopiló información para influir y orientar la mejora del servicio y el trabajo de modernización en el futuro. Eventualmente, esto también generó mayores niveles de compromiso de los empleados.

Conclusiones

A medida que los gobiernos modernicen la prestación de servicios, los ciudadanos recibirán servicios de manera más efectiva, eficiente y con mayor facilidad de acceso. Los gobiernos proporcionarán mejores servicios para optimizar los resultados ciudadanos, a la vez que reducirán sus costos. Para modernizar los enfoques existentes, se requiere un modelo de prestación de servicios que reemplace el enfoque tradicional centrado en el programa por uno centrado en el ciudadano. Un modelo de ese tipo prioriza los resultados, en lugar de los procesos y los productos. También se propone construir una red de servicios con las organizaciones participantes, que se centre claramente en la mejor manera de servir las necesidades de los ciudadanos. El enfoque en el ciudadano es la manera más efectiva de lograr una alineación entre las organizaciones participantes cuya colaboración es necesaria. Estas alineaciones deben reforzarse a nivel político y burocrático con métricas de desempeño y presupuestos compartidos y coordinados, y a la vez creando en el personal una cultura de excelencia en el servicio. La proposición de valor para modernizar los servicios públicos es clara; el enfoque permanente en el ciudadano señalará el camino.

Referencias bibliográficas

- Brown, D. C. G. 2011. "Accountability in a Collectivized Environment." En *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*. Waterloo, Ontario.
- Flumian, M., A. Coe y K. Kernaghan. 2007. "Transforming Service to Canadians: The Service Canada Model." *International Review of Administrative Sciences* 73, Núm. 4: 557-568.
- Howard, C. 2010. "Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Citizens First Satisfaction Surveys." *International Review of Administrative Sciences* 76, Núm. 1: 65-83.
- Institute for Citizen-Centered Service*. 2012. "Citizens First 6 Summary." Disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-6/?lang=en>. (Consultado el 5 de agosto de 2015.)
- . 2014. "Citizens First 7 Summary." Disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/citizens-first-7/?lang=en>. (Consultado el 5 de agosto de 2015.)
- . s/f. Página web, disponible en: <http://www.iccs-isac.org/research/citizens-first/?lang=en>. (Consultada el 7 de agosto de 2015.)
- Keast, R. 2011. "Joined-Up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future." *International Journal of Public Administration* 34, Núm. 4: 221-231.
- McDaid, D. 2012. "Joint Budgeting: Can It Facilitate Intersectoral Action?" *Governance for Health in All Policies* 111.
- Service Canada*. 2007. *Annual Report 2006-2007*. Ottawa: Gobierno de Canadá. Disponible en http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/reports/ar_0607/chapter5.shtml.
- . 2008. *Informe anual 2007-2008*. Ottawa: Gobierno de Canadá. Disponible en http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/reports/ar_0708/chapter5.shtml.
- . s/f. *Service Canada Excellence Certification Program Brochure: Building a Culture of Service Excellence*. Ottawa: Gobierno de Canadá.
- . Página web, disponible en: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/sccharter.shtml#aad>. (Consultada el 7 de agosto de 2015.)

Anexo 6.1. Modelo de madurez de la prestación integrada de servicios

	Cooperación	Coordinación	Colaboración
Descripción	<p>Informal, sin visión ni estructura común.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se comparte información básica sobre el programa. • La autoridad se conserva; los recursos son separados, de bajo riesgo. 	<p>Alguna formalidad, misiones mutuamente compatibles pero no conjuntas.</p> <p>Las partes planifican juntas pero conservan la autoridad.</p> <p>Es posible que se compartan algunos recursos.</p> <p>Los niveles de riesgo aumentan.</p>	<p>Nuevas estructuras con misión común, con autoridad compartida y fondo común de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque organizativo sistemático e integrado. • El riesgo es mayor.
Alcance del servicio y grado de focalización en el ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Varias organizaciones pueden compartir un lugar común. • Los procesos de implementación del programa y la incorporación son separados. • La focalización en el ciudadano está basada en el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se producen derivaciones entre organizaciones. • Existe la promoción cruzada para servicios parecidos de otras organizaciones. • Existe una conciencia de la focalización en el ciudadano. • Puede existir una alineación de las funciones de acceso del cliente, pero con sistemas y procesos separados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los proveedores de servicios que participan se alinean para proveer servicios para el logro de los resultados ciudadanos. • Verdadero servicio de ventanilla única con paquetes de servicios definidos.
Integración de los datos de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • No se comparte información sobre los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se comparten de manera informal los datos de tendencia. No se comparte la información de los ciudadanos individuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos formalizados para compartir datos con socios y jurisdicciones. • Se integran los datos de los ciudadanos.
Apoyo político	<ul style="list-style-type: none"> • No hay participación. • La autoridad reside únicamente en cada organización que participa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación mínima. • Algún riesgo compartido, pero la autoridad y la rendición de cuentas se mantienen en cada organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno apoya formalmente la prestación de servicios integrados y asigna un único punto de rendición de cuentas (por ejemplo, Ministro de Servicios).
Patrocinio ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo está descentralizado. • La participación del patrocinio es mínima, aunque solo para firmar acuerdos para compartir la renta. 	<ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo sigue siendo descentralizado pero se trabaja de manera conjunta en aras de un objetivo común. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se alcanzan el equilibrio y la aceptación entre las responsabilidades del personal central y de atención al público.
Formación / reclutamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivamente centrada en el programa. • No hay integración del currículum. 	<ul style="list-style-type: none"> • La formación sigue centrada en el programa, pero incluye elementos básicos del programa de organizaciones externas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Currículum especializado para apoyar la prestación de servicios integrados. La reforma se produce en todos los niveles de la nueva organización de servicios.

	Cooperación	Coordinación	Colaboración
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • El programa ve al ciudadano a través del lente de la organización. • Los conocimientos del programa se valoran por encima de la excelencia en el servicio. • El alcance de los esfuerzos de cambio no se amplía más allá de los límites del programa dentro de la organización. • No hay mención de la prestación de servicios integrados en documentos de planificación estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> • El personal reconoce las oportunidades para una promoción cruzada y apoya al ciudadano más allá de los límites de su organización. • La mentalidad de “Los ciudadanos, primero” comienza a cobrar forma con la alineación de los programas en función de la evolución de los eventos de vida del ciudadano. • Existen planes estratégicos para alcanzar niveles más profundos de prestación de servicios integrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mentalidad de “Los ciudadanos, primero” se difunde en toda la organización, desplazando la cultura relacionada con ella desde los expertos de programa hacia los expertos de servicios. • La ampliación de los servicios y los resultados ciudadanos se encuentran rutinariamente en los documentos de planificación estratégica.
Modelos de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Los presupuestos son exclusivamente verticales y hay múltiples restricciones en los fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de recursos entre departamentos. • Las fuentes de financiamiento suelen ser de más corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La integración existe, desde el fondo común de recursos con rendición de cuentas compartida hasta los presupuestos plenamente integrados (presupuestos conjuntos). • Los incentivos y los objetivos de contención de los costos están alineados.
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza exclusivamente vertical, no existe un enfoque horizontal formal. • Las decisiones de inversión están centradas en el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La rendición de cuentas es compartida entre los actores participantes. • Las decisiones de inversión se mantienen separadas. Sin embargo, existen consideraciones en la planificación. No hay criterios conjuntos formales de inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • La rendición de cuentas formal queda en manos de una entidad única que supervisa los criterios de inversión. • Los órganos de toma de decisiones y las inversiones se integran y se alinean teniendo presente el resultado para el ciudadano.
Realimentación de la gestión de la calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización en los productos. • Solo medición del desempeño centrado en las métricas (por ejemplo, rapidez del servicio, llamadas contestadas, reclamos procesados). 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de servicios o promesa de servicios. • Atención a las métricas y la calidad del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centro en los resultados. • Existencia de un organismo de análisis imparcial. • Encuesta ciudadana. • Atención al impacto final del servicio. • El cambio se produce de arriba hacia abajo.

	Cooperación	Coordinación	Colaboración
Potencial de eficiencia (ahorro de costos)	<p>Mínimo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe duplicación de procesos y sistemas de negocios en el procesamiento y el servicio al cliente. • Se comparte la información básica del programa más allá de los límites de las organizaciones pero esto da como resultado un ahorro o un nivel de eficiencia mínimos. • Los costos del servicio siguen aumentando para mantener el ritmo con los estándares de la industria. 	<p>Mínimo-moderado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin compartir la información del cliente, no se puede lograr la racionalización de las funciones de procesamiento. • Algunas mejoras en la interacción con el cliente pueden generar alguna eficiencia con respecto a los volúmenes de consultas básicas. 	<p>Alto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se comparten los datos del cliente, lo que mejora de forma espectacular el potencial para movilizar sistemas y procesos compartidos, reduciendo así las funciones de procesamiento, transferencias y puntos de contacto con los clientes. • Se establecen métodos de implementación común en todos los canales. • Los canales de apoyo se consolidan como resultado de la reducción de volumen. • Las funciones de integridad comunes evolucionan y generan ahorros a través de mejores prácticas de detección del fraude.

7 La jornada para mejorar la experiencia ciudadana

Una agenda en continua evolución

Pedro Farias

En los capítulos anteriores, se presentaron algunas de las iniciativas emprendidas y de las lecciones aprendidas en los últimos años por los gobiernos de diversos continentes en sus esfuerzos para posicionar las necesidades de los ciudadanos en el centro de su acción. Muchos de los avances logrados han permitido identificar los factores señalados anteriormente como vectores de la innovación en la entrega de servicios. Es clave comprender que esos **vectores funcionan de forma muy interconectada**, en la medida en que la innovación estimulada por uno de ellos suele empujar la innovación en los demás. Asimismo, esos factores no representan respuestas categóricas ni definitivas a los problemas, sino lineamientos a ser tomados en cuenta en la jornada permanente de los gobiernos que buscan mejorar su relación con los ciudadanos.

En un modelo de gestión centrado en el ciudadano, la entrega del servicio ya no se asienta más en una sucesión de interacciones singulares, sino en una relación duradera basada en el conocimiento del perfil del ciudadano, que permite inclusive la anticipación de sus necesidades y expectativas. Bajo este enfoque, **en cualquier oficina pública, el ciudadano debe ser reconocido**, bajo un principio de que no existe “puerta equivocada” en el gobierno para acceder a la información requerida o realizar un trámite relacionado con un derecho u obligación. Los diversos canales de entrega de servicios (presencial, virtual, telefónico y postal) deben convivir de forma armónica y complementaria, ampliando y adecuando la oferta de manera coordinada.

Las tecnologías son claves, pero no suficientes

Actualmente, es imposible planificar avances hacia este escenario deseado sin sacar provecho del enorme potencial que brindan las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para aumentar la eficiencia operativa, facilitar transacciones y potenciar la participación ciudadana. En medio de la creciente oferta de nuevas tecnologías, merecen destacarse las enormes posibilidades surgidas de la rápida evolución de los recursos tecnológicos que permiten la identificación inequívoca del ciudadano. Las bases de datos biométricos y los recursos de autenticación remota están propiciando a los proveedores de servicios una **gestión de la identificación** más barata y

flexible, con soluciones diseñadas de acuerdo con las características y requerimientos de seguridad de cada servicio. Por otra parte, la experiencia coreana, mencionada en el capítulo 3, ejemplifica el enorme potencial del llamado **gobierno móvil**, a partir de aplicaciones desarrolladas para permitir el acceso a la información y a transacciones desde donde esté el usuario, una modalidad particularmente importante en América Latina y el Caribe, donde la telefonía móvil ya alcanza hasta los grupos económicos menos favorecidos de la población.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que los principales obstáculos para la mejora de los servicios públicos no suelen ser las limitaciones tecnológicas, sino las dificultades institucionales, lo cual incluye procesos de gestión obsoletos, resistencias culturales y marcos legales desfasados. Integrar, simplificar y gerenciar la prestación de servicios transaccionales son vectores que requieren un cambio de actitud que incentive en las organizaciones públicas dos procesos esenciales para la innovación: **colaboración** y **aprendizaje**. En esos procesos, el aporte de las TIC es clave, pero no suficiente.

La **colaboración institucional** fue fundamental para el éxito de varios de los casos previamente descritos. En los últimos años han surgido nuevos modelos de colaboración con actores de la sociedad civil, que abarcan desde modalidades de *crowd-sourcing* hasta asociaciones con entidades privadas sin fines de lucro, que asumen la responsabilidad por los servicios y firman contratos donde la remuneración depende del logro de resultados acordados con los gobiernos, modalidad diseminada los últimos años sobre todo en el Reino Unido, conocida con el nombre de *pay-for-results*.³⁴

No obstante, si se mira hacia adentro de los gobiernos, muchas de las burocracias públicas todavía funcionan bajo la tradicional lógica fragmentada que inhibe prácticas colaborativas. De acuerdo con lo descrito en el capítulo 6, la experiencia de *Service Canada* muestra que los incentivos para la colaboración pueden generarse a partir de un **proceso presupuestario que apoye la integración**, facilitando la inversión de interés común y compartiendo los recursos corrientes tanto en la atención ciudadana como en los servicios administrativos que sostienen los procesos de entrega.

Bajo una lógica de eficiencia operativa, la modernización e integración de la entrega de servicios tiene un gran potencial de generar ahorros fiscales. La racionalización y unificación de los servicios administrativos de apoyo, además de los ahorros propiciados por las ganancias de escala, facilitan la especialización de los profesionales y recursos involucrados, con efectos en la calidad del trabajo realizado.³⁵ A la vez, también debe promoverse el uso del canal virtual en la prestación de servicios, considerando que diversos estudios señalan que la atención presencial a un usuario de un

³⁴ Ejemplos de modalidades de pagos en función de los resultados en materia de servicios y de los mecanismos de financiamiento, como en el caso de los *Social Impact Bonds*, pueden verse en The Government Summit Thought Leadership Series y Deloitte (2015a); Center for Global Development and Social Finance (2013).

³⁵ Para más información sobre las dificultades y oportunidades de los servicios administrativos compartidos, véase Partnership for Public Service (2015).

servicio transaccional cuesta, en promedio, entre 40 y 50 veces más que la atención por medio de un canal virtual para el mismo servicio.³⁶ Concretar esos ahorros potenciales y canalizar los recursos liberados hacia aplicaciones más costo-efectivas requieren un manejo presupuestario que trascienda los límites de cada organización y se oriente por una visión global del gobierno.

Sin embargo, los procesos y decisiones presupuestarios reflejan siempre una competencia entre fuerzas y prioridades políticas, lo cual recalca la importancia del **liderazgo** y de la **coordinación institucional** que permiten enfrentar las resistencias comunes a los procesos de reforma que afrontan la lógica institucional fragmentada del sector público y abarcan una multiplicidad de actores gubernamentales. Como reflejo de la cultura política competitiva que todavía dificulta la concertación en torno de intereses públicos en muchas jurisdicciones de América Latina y el Caribe, la continuidad de proyectos que traspasan el período de una administración, o que involucran distintos niveles de gobierno, plantea retos bastante complejos.

Por ello, la existencia de una **institución responsable de una visión integral de la prestación de servicios**, así como la consideración de la experiencia ciudadana, facilita la coherencia en la formulación de políticas y la alineación en su implementación. Este liderazgo y esta coherencia son provistos, por ejemplo, por el ministro responsable de *Service Canada*, y por el *Office of Management and Budget (OMB)*, de Estados Unidos. El OMB promueve la colaboración y vela por los recursos, marcos regulatorios, y el logro de objetivos transversales de gobierno. Tomando los casos de América Latina y el Caribe descritos en el capítulo 3, el papel de coordinación que ejercen las unidades vinculadas al centro del gobierno en Chile y en los estados de Colima y Minas Gerais ha sido esencial para el éxito de ChileAtiende, del Modelo Colima y de Minas Fácil, respectivamente.³⁷

Bajo una perspectiva centrada en la mejora de la relación con el ciudadano, además de asegurar una adecuada coordinación de los diversos actores involucrados, una institución con los recursos, la visión estratégica y el mandato para velar por la calidad de la atención ciudadana puede imprimirle a la entrega de servicios un estatus de política de Estado. Para lograr ese fin, deben desplegarse las siguientes funciones:

- Asegurar los incentivos para la colaboración y la estabilidad frente a cambios administrativos.
- Establecer alianzas que potencien los recursos y el alcance de sus políticas.
- Sistematizar y diseminar el conocimiento, a través de redes y comunidades de práctica.
- Promover el profesionalismo y el desarrollo del talento humano requerido.
- Manejar los riesgos y oportunidades generados por la integración.

³⁶ En el sitio <http://www.alejandrobarrros.com/canales-virtuales-que-tanto-se-ahorra-el-estado> y en The Government Summit Thought Leadership Series y Deloitte (2015), pueden consultarse estudios de costos comparados de la entrega de servicios por medio de distintos canales.

³⁷ Las instituciones responsables de esas iniciativas fueron la Secretaría General de la Presidencia, en Chile; el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Colima, y la Secretaría de Planificación y Gestión, en Minas Gerais.

Conocer, aplicar, medir, evaluar y conocer más: un ciclo virtuoso de aprendizaje

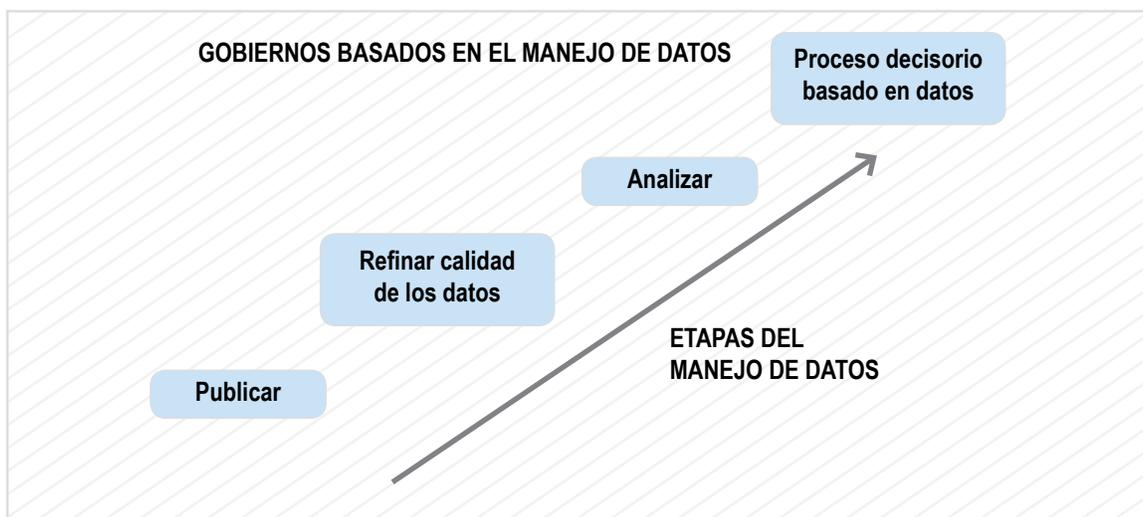
La creación y la oferta abrumadora de datos que caracteriza el actual funcionamiento de las organizaciones públicas no necesariamente implican la generación de conocimiento en la mejora de los servicios. A su vez, aun cuando el conocimiento nazca a partir del análisis de datos y estudios de la interacción ciudadana, tampoco está asegurada su conversión en aprendizaje institucional.

Los avances tecnológicos que vienen ampliando la capacidad de almacenar, procesar, visualizar geográficamente y analizar masivas cantidades de datos han generado nuevas posibilidades para las organizaciones interesadas en mejorar la calidad de sus decisiones. En el sector público, las grandes bases de datos relacionados con los usuarios de servicios y registros administrativos pasan a ser cada vez más valoradas como activos organizacionales con un enorme potencial de generar valiosos insumos sobre patrones, perfiles, correlaciones y tendencias. El caso de la Ciudad de Nueva York, mencionado en el capítulo 3, es un ejemplo del uso del potencial de los datos propiciados por la interacción con los ciudadanos. De acuerdo con Goldsmith (2012), “la disponibilidad de toda esta información señala la emergencia del gobierno como un proveedor de servicios preventivos”, a partir de la aplicación del análisis de datos “para resolver problemas antes de que ocurran”. Esas aplicaciones de lo que ha sido llamado “gobierno predictivo” pueden servir, por ejemplo, para la identificación automática del cumplimiento de requisitos de acceso a un beneficio por parte del ciudadano, o la anticipación de un accidente o robo que podría ocurrir en un determinado local.

Para lograr esos resultados, los gobiernos tienen que desarrollar capacidades que exceden el procesamiento de datos o la adquisición de aplicaciones de inteligencia de negocios o visualización geoespacial. La habilidad de predecir el futuro requiere sobre todo un buen conocimiento y una buena comprensión del pasado, lo cual implica garantizar la calidad e integridad de los datos y construir capacidad de análisis, dos retos todavía presentes en la región. La comprensión del pasado propicia la formulación de mejores teorías de cambio y la planificación de intervenciones más efectivas.

Otro desafío es la estructura de los procesos decisorios en la región, los cuales todavía se ven con frecuencia marcados por la discrecionalidad y la influencia política, y esto dificulta la incorporación de conocimiento empírico y científico. No obstante, estas barreras no han impedido el despliegue de experiencias relevantes a partir del análisis de grandes bases de datos en sectores como salud, seguridad y tráfico urbano, sobre todo en algunos gobiernos de grandes municipios, como Medellín y Rio de Janeiro. Asimismo, la progresiva adopción de políticas de datos abiertos está permitiendo que no solo el gobierno sino también los ciudadanos y firmas generen aplicaciones que facilitan o amplían el alcance de los servicios públicos. Para los gobiernos interesados en abrir sus datos y orientar sus decisiones con información y evidencia, Jane Wiseman, autora del capítulo 4 de este volumen, propone una hoja de ruta basada en el modelo de madurez que se muestra en el esquema 7.1 (Wiseman, 2016).

Esquema 7.1. Modelo de madurez de las capacidades



Fuente: Wiseman (2016).

El manejo de la creciente disponibilidad de información propicia el diseño y la entrega “a la medida” de servicios, tras **la personalización de la comunicación y de la oferta de productos**, otra tendencia cada vez más presente en la experiencia internacional y que incorpora muchas de las lecciones aprendidas por el sector privado en la relación con sus clientes. El desafío de recabar y transformar datos en conocimiento específico y aplicar este último a fin de generar soluciones a los problemas concretos de los ciudadanos está siendo enfrentado con metodologías que apoyan la organización de la oferta en función de eventos de vida o tipos de clientes, el uso de grupos focales para conocer mejor las necesidades y expectativas de los usuarios, y el empleo de técnicas centradas en la experiencia y participación ciudadana para el diseño, el testeo y la producción de servicios.

Sobre la base de la economía del comportamiento, de la investigación acerca de las actitudes de las personas frente a las normas sociales no escritas, y de la experimentación con las respuestas individuales a estímulos, el *Behavioral Insights Team* (Equipo de Percepción del Comportamiento) del Gobierno Británico fue pionero, en 2010, en el desarrollo de nuevas formas de incentivos no coercitivos, o *nudges*, para influir en el comportamiento de las personas hacia objetivos de política pública. Tal tipo de técnica ha tenido éxito en promover la adhesión a campañas o estimular el cumplimiento de obligaciones, y ha generado experiencias similares en Estados Unidos, Australia y Canadá.

En el esfuerzo para conocer mejor la experiencia ciudadana, se están utilizando diversas metodologías e indicadores. **Las mediciones que combinan indicadores cualitativos y cuantitativos** propician una visión más completa de las interacciones, y esto genera insumos para la planificación de intervenciones y el seguimiento de sus efectos. Entre los ejemplos de indicadores objetivos de la calidad de los servicios

transaccionales cabe citar los tiempos de atención, el número de pasos y el lapso total para la culminación del trámite. Una naturaleza de medición diferente se refiere a los **costos económicos que inciden sobre los usuarios** de los servicios, muy practicada en países europeos con el uso del Modelo de Costeo Estándar (MCE)³⁸ referido en el capítulo 3. En América Latina y el Caribe, México es el único país que ha utilizado largamente esa metodología para apoyar la medición de costos administrativos de trámites federales y los ahorros generados por medidas de simplificación.

A la vez, **la satisfacción ciudadana** es el principal indicador cualitativo y subjetivo utilizado para retroalimentar la gestión de los servicios. Muchos gobiernos de países de América Latina y el Caribe, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, han promovido por años el uso de encuestas de satisfacción de alcance organizacional, sectorial o inclusive nacional. Lamentablemente, no hay todavía una metodología reconocida y aplicada de forma uniforme en distintos países de la región para medir la calidad y satisfacción de los ciudadanos con servicios públicos transaccionales, lo cual dificulta las comparaciones y el intercambio de experiencias. Desde 2015 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) implementa un proyecto que busca suplir esta ausencia a partir del diseño y de la aplicación de la metodología Simplificando Vidas (SV). El SV combina información provista por una visión interna (de los responsables del servicio) y una visión externa (de los usuarios vía una red social virtual). Un tratamiento estadístico de las muestras de usuarios busca asegurar la representatividad de las respuestas, considerando la baja penetración de Internet en algunas áreas de la región. El objetivo es identificar los atributos que más importan a los ciudadanos para cada servicio, las fortalezas y debilidades de la gestión, las buenas prácticas, y las prioridades para orientar intervenciones posteriores.³⁹ Los resultados logrados en las aplicaciones piloto señalan el tiempo de la tramitación y la diligencia de los funcionarios públicos en cuanto a la atención como los factores más valorados por los ciudadanos en su interacción con los gobiernos.

Un mejor conocimiento del perfil del público puede llevar a diseñar soluciones de alto impacto para la **accesibilidad** de comunidades social o geográficamente apartadas, como los grupos indígenas y los individuos con necesidades especiales. Los casos de los barcos del Instituto Nacional de Seguro Social en la Amazonía brasileña, y de los autobuses de servicios de Trinidad y Tobago, descrito en el capítulo 3, además de otros proyectos que conjugan puntos públicos de acceso y campañas de alfabetización digital llevados a cabo en varios países, muestran cómo soluciones que no demandan

³⁸ El MCE (en inglés, *Standard Cost Model*) fue desarrollado por el Ministerio de Finanzas de los Países Bajos para apoyar la estimación de la carga administrativa generada por el cumplimiento de una regulación. La metodología considera la frecuencia del trámite correspondiente a la regulación, y el costo estándar que incide sobre el ciudadano para el cumplimiento de los requisitos de cada una de las etapas de ese trámite.

³⁹ Los servicios encuestados en la medición piloto de 2015 fueron los siguientes: 1) solicitud de beneficio por discapacidad, 2) inscripción de un nacimiento, 3) renovación del documento de identidad, 4) obtención de cita médica en el sistema público, 5) inscripción de un niño en una escuela pública, y 6) denuncia de un hurto. Sobre la base de la evaluación de esas aplicaciones en Chile, Uruguay, Paraguay, Trinidad y Tobago, Panamá y Ecuador, en 2016 el proyecto comenzó a expandirse para su aplicación en Argentina y Brasil.

grandes volúmenes de inversión pueden apoyar la inclusión social de poblaciones desfavorecidas. A la vez, hasta en los mismos países más avanzados, donde la accesibilidad de individuos con discapacidades físicas o intelectuales constituye un derecho legalmente reconocido,⁴⁰ la garantía de dicho acceso todavía representa un desafío. Las soluciones utilizadas en los distintos canales abarcan desde la adaptación física de las instalaciones, y la capacitación de servidores en lenguajes y habilidades de comunicación específicas, hasta tecnologías de asistencia aplicadas según estándares que viabilizan el autoservicio en sitios de Internet o centrales telefónicas, como los lectores de pantalla o las respuestas de voz interactiva (IVR, por su siglas en inglés).⁴¹

Creando ambientes para la innovación

El científico y ganador de dos Premios Nobel Linus Pauling dijo que “la mejor manera de tener buenas ideas es tener muchas ideas y descartar las malas”. Esa receta para la innovación destaca la importancia de que se generen ambientes gubernamentales donde las nuevas ideas puedan florecer, y donde la tolerancia al fracaso estimule la asunción del riesgo. En el capítulo 1 de este libro se mencionan las dificultades que suelen presentarse en el sector público para la generación de esos ambientes.

La innovación surge más naturalmente a partir de la incorporación de distintos enfoques, lo cual puede lograrse más fácilmente con la ampliación de conexiones y el incremento de la diversidad de los procesos decisorios. Por ende, en sociedades cada vez más complejas y heterogéneas, gobernar demanda establecer conexiones, como forma de movilizar diferentes recursos y acceder a diferentes perspectivas. Al facilitar esas conexiones, las TIC proporcionan nuevas formas de gobernar, potenciando alianzas y redes, bajo modelos de gobernanza cada vez más desconcentrados y participativos.

Asimismo, los diversos casos descritos en esta publicación muestran la importancia de que el despliegue y la aplicación de la innovación en la prestación de servicios consideren y, en la medida de lo posible, se apoyen en la institucionalidad necesaria para el funcionamiento del sector público. Cuando se logra la armonía, complementariedad y sinergia entre la innovación y la institucionalidad, ellas propician mejores condiciones para la colaboración y el aprendizaje organizacional, lo cual facilita la aplicación en escala y la sostenibilidad de las soluciones innovadoras.

⁴⁰ A título de ejemplo, la legislación federal en Estados Unidos determina que los organismos deben proveer las adecuaciones y recursos necesarios para que los individuos con discapacidades tengan acceso a servicios e información comparable con el del público en general.

⁴¹ Para información adicional sobre accesibilidad y portales web, véase el sitio <http://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/Accesibilidad-Sistemas-Publicos.pdf> del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

Esquema 7.2. Condiciones para la aplicación y sostenibilidad de la innovación



Bajo este enfoque, la construcción de ambientes institucionales que viabilizan la innovación centrada en el ciudadano requiere acciones en diversas dimensiones, entre ellas:

- Organización y normas.
- Generación y diseminación del conocimiento.
- Incorporación de tecnologías.
- Liderazgo y procesos decisorios.
- Desarrollo y gestión del capital humano.

La experiencia acumulada en las últimas décadas muestra que la entrega de servicios no puede ser encarada como una etapa accesoria de una política pública sectorial. La relación directa entre Estado y ciudadano constituye una amplia, compleja y creciente área de conocimiento que abarca diversos campos científicos e incide fuertemente sobre los resultados de los programas gubernamentales y la confianza de los ciudadanos en los gobiernos. En casi todos los países, los servicios públicos son el principal componente del gasto público y sus efectos condicionan la calidad de vida de la población, y la productividad y la competitividad de las empresas. La formulación y ejecución de políticas públicas específicas que apoyen la gobernanza y la gestión de la relación

con ciudadanos y emprendedores usuarios de servicios representan una oportunidad estratégica para los gobiernos de la región. Por consiguiente, es clave que los estudios e investigaciones sigan profundizando y ampliando el conocimiento académico y empírico aplicable al diseño, a la implementación y a la evaluación de esas políticas.

Referencias bibliográficas

Goldsmith, S. 2012. “311’s Coming Transformations.” Cambridge, MA: Blog Data Smart City Solutions. Disponible en <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/311s-coming-transformations-159>.

Partnership for Public Service. 2015. Información de la página web, disponible en <https://ourpublicservice.org/>.

The Government Summit Thought Leadership Series y Deloitte. 2013. *Investing in Social Outcomes: Development of Impact Bonds*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

-----, 2015a. *Service Delivery Trend Outlook. The Potential Future of Government Customer Service Delivery*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

-----, 2015b. *Helping Government Deliver II*. Londres: Center for Global Development and Social Finance.

Wiseman, J. 2016. *Analytics Excellence Roadmap. Blog Data-Smart City Solutions*. Boston, MA: Centro Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard.

Blogs

<http://www.alejandrobarrros.com/canales-virtuales-que-tanto-se-ahorra-el-estado>.

<http://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/Accesibilidad-Sistemas-Publicos.pdf>.

<http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/311s-coming-transformations-159>.

