

Toolkit sobre Simplificación Regulatoria



Toolkit sobre Simplificación Regulatoria



Senplades
Toolkit sobre Simplificación Regulatoria

Senplades / 1ª edición – Quito, 2015
64 páginas, 14,8 cm x 21 cm

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2015
De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.
Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificación.gob.ec

Diagramación e impresión: El Telégrafo EP

Impreso en Ecuador.
ISBN: 978-9942-07-819-3

Contenido

	<i>Prefacio</i>	5
1	Introducción	7
	¿Quién debe usar este toolkit?	8
	Organización del toolkit	8
2	¿Qué es la Simplificación Regulatoria?	11
	Beneficios de la Simplificación Regulatoria	13
3	¿Cuáles son las diferentes herramientas de Simplificación Regulatoria?	15
	Revisión de requisitos de información y de plazos de respuesta	15
	Revisión de la recuperación del costo para el usuario relacionado a los trámites	19
	Mejorar la calidad de los formularios de los trámites	22

	La Guillotina de Trámites: una revisión sistemática de todos los trámites	28
	La reingeniería de trámites	32
	Las Ventanillas Únicas	35
	Modelo de Costeo Estándar	41
	Aprobación del costo administrativo de los formatos: El Paperwork Reduction Act (PRA)	46
	El uso de las Tecnologías de Información y de la Comunicación (TICs)	49
4	¿Cómo aplicar la Simplificación Regulatoria?	53
	Definir el universo de la reforma	53
	Investigar la literatura y precedentes internacionales	54
	Consultar partes interesadas y análisis de economía política	56
	Establecer el diagnóstico final y el alcance de la simplificación	57
	Elaborar una estrategia y un plan de trabajo	58
	Preparar la Propuesta de Simplificación Regulatoria	59
	Finalizar el proyecto	60
5	Referencias útiles	63

Prefacio

Ecuador ha vivido en los últimos años una serie de importantes transformaciones políticas y económicas. Como parte y motor de estas transformaciones destaca la promulgación y entrada en vigor de la nueva Constitución en el año de 2008, la cual tuvo como objetivo la refundación del Estado ecuatoriano y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Acorde con ello, la nueva Constitución dotó al Estado ecuatoriano de una nueva configuración político-administrativa y le otorgó en general una clara orientación social, sentando así las bases de todas las reformas actuales. De esta manera, los poderes públicos del Estado se organizaron en torno a cinco funciones: Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral.

Si bien las potestades regulatorias no son exclusivas de la Función Ejecutiva, es ésta la que sin duda concentra la mayor actividad en este rubro. La Función Ejecutiva está conformada por distintas entidades tales como: Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías Técnicas, Agencias de Regulación y Control, Empresas Públicas e Institutos. Esta diversidad de instituciones obedece a los nuevos paradigmas que introdujo la nueva Constitución relacionados con mayores facultes de regulación y control por parte del gobierno.

En esta misma lógica, el otro referente fundamental para entender las acciones de política pública y las reformas emprendidas recientemente en Ecuador, es el

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual contiene las grandes orientaciones de política que guían la implementación del nuevo modelo de desarrollo y permite establecer estrategias, proyectos y programas de acción mediante una planificación por resultados.

De esta forma, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 estableció como política el “Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado” (política 1.4) y dispuso seis lineamientos estratégicos, entre los que destaca el “fomentar la mejora y la reforma regulatorias en la administración pública ecuatoriana, para que contribuya a la consecución del régimen del Buen Vivir”.

El presente *toolkit* se inscribe como parte del esfuerzo del Estado ecuatoriano para consolidar e institucionalizar un sistema integral de regulación y control que robustezca determinados objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como el cambio de la matriz productiva, la erradicación de la pobreza, la garantía en la prestación de servicios públicos de calidad y la consolidación de la transformación democrática del Estado, como ejes fundamentales dentro del modelo de desarrollo postulado para la sociedad del Buen Vivir.

1

Introducción

El objetivo del presente *toolkit* es proporcionar información práctica a los servidores públicos ecuatorianos que desean lanzar una iniciativa de simplificación regulatoria para reducir los costos administrativos de la regulación (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: ¿Qué es una regulación?

La regulación se refiere al conjunto de instrumentos normativos por los cuales los gobiernos establecen los requisitos que los ciudadanos y empresas deben cumplir.

Las regulaciones se dividen en tres categorías:

- Las regulaciones económicas que interfieren directamente en las decisiones de mercado tales como la fijación de precios, la protección de la competencia, los límites a la entrada o salida de los mercados
- Las regulaciones sociales que protegen intereses públicos como salud, seguridad, medio ambiente y la cohesión social
- Las regulaciones administrativas que implican llenar formatos y seguir procedimientos y trámites administrativos, a través de los cuales los gobiernos recogen información a fin de decidir sobre cómo intervenir en las decisiones económicas individuales

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997), informe de la OCDE sobre la reforma regulatoria, París.

El *toolkit* busca ser una herramienta para el diseño e implementación de iniciativas de simplificación regulatoria en todo el Ejecutivo, en Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) o en otro tipo de autoridad pública que preste servicios o esté encargada de solicitar información, a través de procedimientos administrativos o trámites. El documento contiene:

- Una descripción resumida de algunas de las herramientas más utilizadas para simplificar y mejorar los trámites
- Una sección evidenciando las ventajas y desventajas de cada herramienta
- La descripción de las principales etapas que se deben seguir para planear y llevar a cabo una iniciativa de simplificación

¿Quién debe usar este toolkit?

Este *toolkit* fue elaborado para los servidores públicos de las entidades gubernamentales ecuatorianas de cualquier nivel de gobierno que pretendan revisar y simplificar el contenido y forma de los trámites, formularios y de los procedimientos administrativos bajo su responsabilidad.

El *toolkit* explica cuáles son los principios de simplificación regulatoria y las principales herramientas que se pueden aplicar. También presenta en términos generales la forma de organizar los proyectos de simplificación regulatoria.

Este *toolkit* es parte de una serie de publicaciones preparadas por la Senplades para asistir la implementación de una política regulatoria en Ecuador, y podrá ser actualizado de manera regular.

Organización del toolkit

Este *toolkit* está organizado en tres grandes capítulos.

- I. En el primer capítulo se describen los esfuerzos de simplificación regulatoria en el contexto de una política regulatoria moderna. En particular, se discuten los costos y riesgos de la implementación de una simplificación regulatoria.
- II. En el segundo capítulo se describen ocho diferentes herramientas de simplificación regulatoria que han sido utilizadas con éxito en distintos países. Para cada descripción se enlistan sus principales ventajas y desventajas.
- III. El último capítulo presenta en forma práctica los pasos esenciales para planear y ejecutar un programa o proyecto de simplificación regulatoria. Cada paso está acompañado por algunos consejos de ejecución.

¿Qué es la Simplificación Regulatoria?

2

La Simplificación Regulatoria utiliza herramientas enfocadas a la revisión y mejoramiento del acervo regulatorio. En otras palabras, su principal función es revisar *ex post* lo existente para mejorarlo.

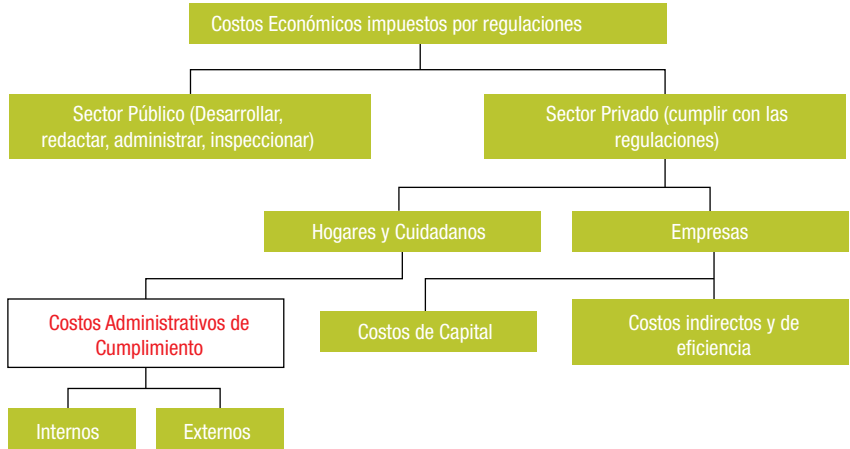
Específicamente, por simplificación regulatoria se entiende los cambios en los trámites, procesos y procedimientos administrativos que el Ejecutivo emprende a fin de que las relaciones entre los particulares, las autoridades públicas y reguladores sean más fáciles, simples y rápidas. El objeto es reducir los costos administrativos que las regulaciones imponen a los particulares (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2: ¿Qué son los costos administrativos?

Los costos administrativos se refieren a los costos derivados de las regulaciones en los que los particulares deben solicitar permisos, llenar formatos y cumplir con requisitos de reportar o notificar sobre cierta acción al gobierno. Estos costos pueden ser asumidos por el mismo particular (internos), o ser transferidos a terceros (externos) como son contadores, abogados, certificadores, auditores etc.

Fuente: OCDE (2006), Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, París.

Es de notar que los esfuerzos de simplificación regulatoria se focalizan en la tercera categoría de regulaciones (regulaciones administrativas) y procuran reducir los costos únicamente administrativos ilustrados en la Gráfica 1.

Gráfica 1:**Los Costos económicos impuestos por las regulaciones. Esquema simplificado**

Fuente: Jacobs, Cordova and Associates

Desde un punto de vista teórico, la simplificación regulatoria se enfoca en el manejo de información entre particulares y el gobierno, puntualizando tres dimensiones:

- I. Diseminación de información, es decir que el particular obtenga la información de la manera más sencilla para poder llevar a cabo el cumplimiento de la obligación que corresponda.
- II. Mejorar las transacciones de información, procurando en lo posible minimizarlas. Esto implica facilitar el intercambio de datos entre la autoridad y el particular, por ejemplo, reduciendo los requisitos de información y los plazos de los procedimientos y trámites relacionados a notificaciones, licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y otras acreditaciones oficiales. En esta categoría también se encuentran los esfuerzos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- III. Almacenamiento de información, el cual consiste en desarrollar herramientas y estrategias para que los particulares conserven información necesaria para el seguimiento del cumplimiento. Por ejemplo, libros contables, control de presión de tanques de gas, etc.

Es importante notar que en muchos países los esfuerzos de simplificación regulatoria se han vuelto una estrategia permanente de la gestión regulatoria. Estos esfuerzos se tornan cada vez más sofisticados y precisos, buscando soluciones menos generales. De tal forma que los esfuerzos de simplificación deben estar en constante mejora.

Beneficios de la Simplificación Regulatoria

Para los particulares, el tiempo que dedican al cumplimiento de cargas administrativas significa menos recursos asignados a la actividad sustancial, ya sea de la empresa o del ciudadano. Los beneficios se traducen en una liberación de recursos que se destinan, en lugar de cumplir con dichas cargas administrativas, a actividades de recreación o actividades productivas, lo que incrementa el beneficio de la sociedad.

Por otra parte los beneficios para el gobierno también son significativos. La simplificación regulatoria deriva en procedimientos más eficientes y en el ahorro de recursos públicos.

¿Cuáles son las diferentes herramientas de Simplificación Regulatoria?

3

Revisión de requisitos de información y de plazos de respuesta

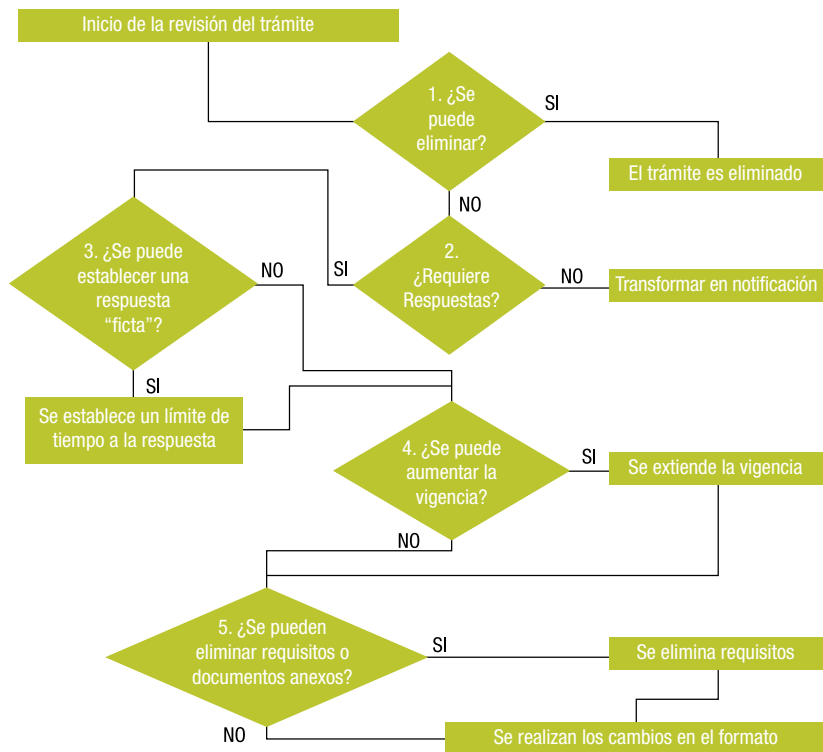
Esta es la estrategia básica de todas las simplificaciones regulatorias. Consiste en revisar y examinar cuidadosamente un trámite (Ver Cuadro 3) a fin de buscar cómo se pueden reducir los requisitos de información y los plazos de respuesta de las autoridades.

Cuadro 3: ¿Qué es un trámite?

Se puede definir como trámite el conjunto de procedimientos administrativos a partir de los cuales se lleva a cabo un intercambio de información entre el gobierno y el particular. Países como Chile, Colombia y México incluyen en su definición de trámite cualquier procedimiento administrativo que implique una solicitud o entrega de información que los particulares hacen ante una institución gubernamental, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución por parte de la autoridad.

Fuente: Gobierno de Chile, "Chile sin Papeleo"; Gobierno de Colombia, "Gobierno en Línea"; México, Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Gráfica 2: Revisión de requisitos de información



Fuente: Jacobs, Cordova and Associates

El esquema básico para la revisión de un trámite consiste en tomar una serie de decisiones conforme se va revisando y reformando cada procedimiento/trámite por evaluar y reformar. Las principales decisiones son:

1. Puede eliminarse o transformarse en una alternativa que no requiera intervención del ministerio y/o agencia. En este último caso, los requisitos puede ser transformados en una norma técnica y su verificación puede ser la responsabilidad de terceros acreditados.

2. En caso de no poder ser eliminado o transformado, puede uno convertirlo en notificación – es decir que no requiera respuesta del ministerio y/o agencia. Es importante notar que una notificación no exime al particular de inspecciones y controles posteriores.
3. En caso de requerir respuesta, el examinador puede establecer una “afirmativa ficta” o una “negativa ficta”. En el caso de la primera, se considera que la solicitud tuvo una resolución favorable al cabo de un cierto plazo (por ejemplo 10 días) sin necesidad de esperar una respuesta explícita. La “negativa ficta” implica una resolución negativa. De todas formas, en caso de no poder instrumentar una afirmativa/positiva ficta, el reformador establecerá un tiempo límite para la respuesta de la autoridad.
4. Se puede aumentar la vigencia del trámite a fin de evitar renovaciones constantes. De lo posible, el trámite tendrá una vigencia ilimitada salvo que las condiciones y situación del solicitante cambien sustancialmente y que estos cambios tengan un efecto en el riesgo que el trámite busca controlar de manera ex ante. En caso de un cambio sustancial, el solicitante deberá requerir la revisión de su autorización anterior.
5. Finalmente, se pueden eliminar requisitos solicitados, en particular, documentos justificativos para la aprobación del trámite. Usualmente los documentos anexos son resultado de trámites anteriores bajo la responsabilidad de otras entidades públicas y por lo tanto pueden ser únicamente mencionados para que los autorizadores del trámite en cuestión los conozcan y en caso de duda comprueben (por teléfono por ejemplo) su calidad, vigencia, etc. con sus colegas de las otras entidades. Al eliminar los documentos anexos, la autoridad indica claramente que tiene confianza en los particulares y a la vez evita hacer de los particulares mensajeros entre diferentes servicios.

Dos aspectos adicionales pueden ser agregados a este esquema básico. El primero consiste en que el examinador buscará reducir sistemáticamente *el alcance del trámite* a fin de asegurarse que el trámite se concentra en el riesgo específico que el regulador trata de controlar –y de esta manera poder exentar del trámite a los particulares cuyas actividades no contemplen el (mismo) riesgo. Por ejemplo,

muchos procedimientos pueden exentar a las muy pequeñas empresas o a algunos sectores de actividad con poco riesgo como las actividades comerciales o rurales. En caso de persistir la duda, el examinador siempre puede requerir una simple notificación a las actividades y particulares exentos y mantener el procedimiento de control y autorización sólo para las actividades realmente riesgosas.

El segundo aspecto importante es la revisión del costo monetario solventado a la autoridad por el usuario relacionados a los trámites. Este tema se analiza en la subsección Revisión de la Recuperación del Costo para el Usuario.

Ventajas de la revisión de requisitos de información:

- El esquema puede utilizarse para uno, varios o todos los trámites/procedimientos administrativos, por ejemplo, se puede utilizar tanto para la obtención de una licencia como para la revisión de todos los trámites de un ministerio.
- La secuencia lógica permite asegurar que todos los trámites son revisados bajo criterios similares.
- Bajo una organización paralela, la revisión por grupos puede permitir una revisión más rápida que algunas simplificaciones regulatorias organizadas en forma secuencial.

Desventajas de la revisión de los requisitos de información:

- Frecuentemente los requisitos y los plazos no están indicados en ley o en otra regulación, por lo tanto, reformarlos puede ser efímero en el caso de que reguladores posteriores vuelvan a pedir los mismos requisitos previamente eliminados.
- Por la razón anterior, se recomienda que los trámites reformados se definan en una norma publicada en el Registro Oficial.

Revisión de la recuperación del costo para el usuario relacionado a los trámites

Así como se revisan los requisitos y los plazos de respuesta, una herramienta de simplificación regulatoria poderosa ha sido la utilización del análisis de “recuperación del costo para el usuario”. Dichos costos para el usuario consisten en las erogaciones que los particulares deben pagar a la autoridad o regulador al iniciar o terminar un trámite.

En teoría, la asignación de un “precio” a un trámite está vinculada a la recuperación del costo incurrido por la autoridad para su procesamiento. Sin embargo en la práctica el cálculo de este costo es muy complicado (en parte porque en muchos casos las autoridades son poco eficientes) y en un gran número de trámites, los costos para el usuario tienden a basarse en tradiciones u otros elementos difícilmente justificables.

La herramienta de recuperación de costo busca organizar la revisión de los costos para el usuario, tratando de fundamentar en principios económicos y políticos los elementos necesarios para fijar el costo. El objetivo final de esta justificación detallada es mejorar la gestión del procesamiento de los trámites y por otro lado el evitar abusos por parte de las autoridades o subsidios escondidos a algunos particulares.

Para la determinación de los costos para el usuario, la autoridad debe tomar en cuenta los costos relacionados al procesamiento del trámite utilizando herramientas similares a las utilizadas en un análisis de Modelo de Costeo Estándar (Ver subsección más adelante) pero aplicado a partir de la presentación de la solicitud del trámite y hasta la entrega de la autorización o certificación que lo finaliza.

Es de notar que esta herramienta es un mecanismo poderoso para mejorar la eficiencia con la que la autoridad o regulador analiza, produce y entrega sus productos y servicios (por ejemplo, la autorización, licencia, permiso, certificación, etc.).

Pero también es una herramienta que permite ofrecer los principios de equidad y efectividad en la gestión regulatoria al evitar que:

- El trámite que genera beneficios directos al particular/negocio que es autorizado (por ejemplo, al recibir la acreditación resultante o la cuota de importación requerida) no implique que éste pueda cobrar precios más altos que los necesarios beneficiándose de una especie de monopolio o subsidio especial; y,
- Las actividades permitidas por el trámite puedan generar efectos negativos a la comunidad en general, tales como contaminación

Igualmente establecer costos claros para el usuario asociados a los trámites puede transmitir un mensaje importante a los particulares sobre el valor real de los recursos públicos involucrados y los beneficios que dichos trámites están otorgando a los particulares.

Finalmente, un estudio de los costos al usuario de los trámites permite a las autoridades gestionar de mejor manera los recursos necesarios para responder de manera rápida y efectiva. No es particular ver que algunos reguladores utilizan los costos de los trámites como sustitutos a los recursos necesarios para operar sin relación con los problemas o riesgos que dichos trámites buscan disminuir. Consecuencia de lo anterior, algunos reguladores evitan eliminar algunos trámites por razones de auto-financiamiento de sus estructuras y no por razones de disminución o desaparición del riesgo.

Australia ha sido uno de los principales proponentes de este enfoque (ver Cuadro 4).

Cuadro 4: La política australiana de Recuperación del Costo de los Servicios y Productos Gubernamentales

En 2005 el gobierno australiano adoptó una política bajo 14 principios. Los dos primeros establecen claramente el enfoque:

1. Los organismos deben establecer los costos para el usuario con el fin de recuperar todos los costos relacionados a los productos o servicios sólo cuando esto sea eficiente, una recuperación de costos parciales sólo cuando nuevos arreglos están siendo introducidos, cuando existen obligaciones del gobierno para respaldar servicios comunitarios, o cuando existen objetivos explícitos del gobierno.

2. La recuperación de costos no debe aplicarse cuando esta no sea rentable, cuando sea incompatible con los objetivos políticos del gobierno o cuando indebidamente estorbe la innovación empresarial y la competencia.

Fuente: Australian Government Cost Recovery Guidelines, Department of Finance and Administration Financial Management Group. Financial Management Guidance No.4. July 2005; y Australia Cost Recovery Impact Statement. Regulation of self insurance licensees. June 2013

¿Cómo operar una revisión de recuperación de costos?

De manera sintética, una revisión de recuperación de costos consiste en entender y justificar los costos de los trámites. Este proceso descansa en primer lugar en entender la estructura de los costos de tramitación y autorización incurridos por la autoridad, (es decir, el cálculo del costo total del proceso para la autoridad o regulador) y eximir los servicios y trámites a los cuales no se les puede establecer una justificación económica relacionada al precio de los insumos.

En segundo lugar, el mecanismo consiste en evaluar, usando los métodos de la contabilidad analítica (o por ejemplo con las herramientas tipo Modelo de Costo Estándar), el “costo de producción” de la autorización (es decir del tiempo y de los recursos necesarios para desahogar un trámite). Esta valoración permite fijar de la manera más clara y precisa los costos para el usuario y precios del servicio (o producto) público.

El tercer paso consiste en que el examinador evalúe si la resolución positiva del trámite (por ejemplo, la licencia, permiso o acreditación) va a generar beneficios indebidos a algunos particulares y/o actividades permitidas no van a generar costos y riesgos a la sociedad.

Al cabo de dicho análisis, el regulador establece el “costo del trámite después de realizar, en su caso, consultas puntuales con usuarios y una validación con superiores en particular con las autoridades económicas y fiscales.

Con base en este análisis, la autoridad o regulador define el costo de recuperación y lo publica. Es de notar que en algunos casos, el trámite puede tener un precio (derecho) estándar y un precio (derecho) superior cuando el servicio (trámite) sea desahogado de manera urgente.

Ventajas de los sistemas de recuperación del costo

- El sistema permite aumentar la eficiencia de la prestación de los trámites al crear incentivos para recuperar recursos en las autoridades;
- El cálculo de los costos para el usuario permite a las autoridades entender mejor su estructura de costos y encontrar economías y eficiencias más rápidamente.
- Un costeo claro de los trámite evita subsidiar innecesariamente a los particulares que pueden pagar el servicio y concentrar el subsidio en aquellos con limitantes económicas.
- La lógica del sistema hace que los usuarios, al pagar costos proporcionales (y transparentemente establecidos), estarán dispuestos a reclamar más calidad y apelar en caso de fallas o abusos.

Desventajas de la recuperación del costo

- Requiere esfuerzos para determinar los costos de producción del servicio público de evaluar y autorizar un trámite así como los efectos en la competencia;
- En caso de no estimar un derecho adecuadamente o que los fondos producto de los costos para el usuario no se inviertan en la autoridad responsable de la oferta del servicio (por ejemplo desahogo del trámite), puede desmotivar en parte a los responsables del trámite.

Mejorar la calidad de los formularios de los trámites

Generalmente, los formatos o formularios de un trámite son el instrumento a través del cual se formalizan los contactos entre el particular y la administración pública. Ahora bien, si cada particular considerara que su caso es singular y

único, la autoridad pública tendría que procesar cientos o miles de casos individuales pensados para la colectividad. Al no compartir la misma lógica, los intereses de los particulares y autoridades tienden a menudo a presentar dificultades para coincidir creando inconvenientes y falta de confianza.

El resultado es que mientras el formulario debería permitir a las dos partes comunicar fácilmente sus expectativas recíprocas, en realidad dicho formulario simboliza y refleja frecuentemente a los ojos del particular toda la complejidad del gobierno. Si el formulario resulta de difícil comprensión para el particular y lo entiende mal, entregará el formulario mal llenado. Esto indispondrá a los servidores públicos que tomarán más tiempo en responder o en algunos casos lo rechazarán por no entender el contenido.

En otras palabras existen amplios beneficios en tratar de concebir los formularios de una manera clara y sencilla, y que estos adopten, en la medida de lo posible, la lógica de los particulares.

Esta meta obviamente no debe mermar otros objetivos importantes. El formulario tendrá que incluir objetivos de calidad que animan a los servicios públicos, como por ejemplo el cumplimiento de la igualdad de trato entre particulares, o el uso de nuevas tecnologías cuando facilitan la vida del usuario o reduzcan los costos de los servicios para el Estado.

Bajo este esquema de simplificación regulatoria, algunos gobiernos como el de la región Valona de Bélgica han invertido enormes recursos en procesos para mejorar el conjunto de los formularios administrativos reformándolos en profundidad y mejorando todas las facetas de los formularios¹.

¿Cómo se mejora un formulario?

En general el proceso de revisión y reforma sigue cuatro fases sucesivas:

1. La fase de simplificación del formulario propiamente dicha. Utilizando en parte las herramientas descritas en subsecciones anteriores, el responsable evalúa la pertinencia de cada requisito de información así como del tiempo

¹ Gobierno de Valonia. *Strategic policy framework for smart regulation and administrative simplification for 2009-2014*.

de respuesta y el monto de los costos asociados para el usuario. En este paso, es necesario buscar la coherencia entre formularios de un mismo tipo.

2. La segunda fase consiste en la revisión, por un Comité de Legibilidad, el cual revisa la legibilidad y claridad de los términos y el vocabulario utilizados en el formulario. En este caso, el formulario es discutido por los miembros de este comité (la mitad de los cuales no son funcionarios). El objetivo es buscar garantizar que el vocabulario, la sintaxis y la lógica de presentación sean lo más accesible posible al mayor número de particulares. El comité a su vez, se esforzará en velar por la coherencia entre los formularios. Si es necesario el comité reescribe el formulario.
3. Durante la tercera fase, un grupo de diseñadores gráficos se encarga de “vestir el formulario”. Esta etapa consiste en dotar todos los formularios con una imagen gráfica común que refuerza la preocupación de dar coherencia y legibilidad a las “familias” de formularios.
4. La última etapa consiste en trabajar la “inteligencia informática” del formulario. Durante esta fase un grupo de especialistas informáticos busca sacar partido de las herramientas informáticas para facilitar la vida del particular durante el llenado del formulario, así como la de los funcionarios durante el tratamiento y procesamiento del formulario. Así pues, un “formulario informático inteligente” permite orientar al particular en función de su demanda, evitándole revisar los campos de formulario que no le conciernen. Permite también señalar inmediatamente todo dato que falta o incoherente, o incluso, a largo plazo, enriquecer el formulario por llenar por medio de los datos ya a disposición de la Administración, ofreciendo así a los particulares formularios individualizados y pre-llenados.

Para una visión programática de la revisión ver Gráfica 3.

El trabajo constante sobre la calidad de los formularios tiende igualmente a mejorar algunos aspectos cruciales de las relaciones entre particulares y las autoridades. Al cabo de meses de trabajo con las autoridades en Valonia por ejemplo, se pudo en efecto revertir situaciones pre-concebidas y desarrollar nuevos principios de actuación en torno a los formularios, como por ejemplo:

Gráfica 3:

Metodología para el Análisis de los Formularios en Valonia



Fuente: Gobierno de Valonia, Bélgica; Jacobs, Cordova and Associates.

- La aplicación del principio de confianza: no se pide sistemáticamente al particular transmitir a las autoridades información y justificantes que ha sido previamente comunicados.
- La aplicación del principio de “llenado único”: las autoridades no pueden solicitar al particular información y justificantes adicionales a las que ya tienen en su posesión.
- Los formularios deben ser organizados en bloques comunes o “partes” comunes que sean similares a un conjunto de formularios, como por ejemplo los datos de una persona para facilitar el llenado automático.

- El trabajo de revisión y análisis de los campos de los formularios permite que las autoridades estén en condiciones de integrar inmediatamente los datos obtenidos y de cifrarlos en su propia base de datos, lo que deriva en un mejor seguimiento del cumplimiento tanto por los particulares como por las autoridades.
- La implicación directa de los funcionarios responsables es una de las claves del éxito del proyecto de redefinición de los formularios ya que estos últimos deben corresponder a sus necesidades y los funcionarios deben aceptar eventualmente revisar su funcionamiento interno para hacer buen uso de esta herramienta.
- En muchos casos la revisión de los formularios permite un análisis estratégico de las demandas reales de información, lo que promueve servicios públicos más inteligentes y menos dispendiosos de información que termina por no usarse.
- Los particulares aprecian la claridad del diseño gráfico de los formularios así como el que todos los formularios sigan un patrón gráfico común.

Es también importante notar que la introducción de la firma electrónica puede permitir la presentación del formulario por medios electrónicos como el e-mail (en versión PDF por ejemplo). Este paso intermedio a la “desmaterialización”² del formulario resulta importante para muchos particulares que pueden utilizar las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs), evitando el correo físico o el desplazarse a una ventanilla. Además, puede fomentar la implementación de una estrategia integral de E-Gobierno (Ver Cuadro 5) para la presentación de formularios.

Cuadro 5: El E-Gobierno

“E-Gobierno” se refiere a la utilización por las autoridades de un gobierno de tecnologías de la información y comunicación (TIC); por ejemplo, con la utilización de redes de área amplia (WAM), el Internet o la informática móvil. Las soluciones de e-Gobierno tienen la capacidad para transformar las relaciones de las autoridades con los ciudadanos, las empresas y con otros niveles de gobierno. Estas tecnologías pueden servir una variedad de diferentes fines:

² Entiéndase por desmaterialización la transformación de documentos y certificados físicos hacia el registro electrónico de la información. Se lleva a cabo a través del uso de herramientas informáticas como se explica en el apartado de las TICs de este mismo documento.

- Mejorar la prestación de los servicios públicos
- Mejorar las interacciones con empresas y organismos no-gubernamentales
- Empoderar a la ciudadanía a través de mejor acceso a la información
- Más eficiente gestión de gobierno

Los beneficios resultantes pueden ser menos corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia, crecimiento de los ingresos o reducciones de costos para los particulares y para las autoridades.

Tradicionalmente, la interacción entre un ciudadano o empresa y una autoridad de gobierno se lleva a cabo en una oficina del gobierno. Gracias a las nuevas TICs es posible desconcentrar y descentralizar los centros de servicio para acercarlos a los particulares. Tales centros pueden consistir en una ventanilla de toda agencia del gobierno, un kiosco de servicio cerca del cliente, terminales públicas o privadas (por ejemplo cajeros automáticos), o una computadora personal en el hogar u oficina.

Fuente: OECD, The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report "The E-Government Imperative".

Ventajas del programa para mejorar la calidad de los formularios

- Revisión concreta de los formularios basados en una metodología sencilla y en principios de sentido común.
- Resultado apreciables y apreciados por la jerarquía y los particulares.
- Permite establecer elementos básicos para que en un futuro se logre una "desmaterialización" de los formularios (ver sección TIC).
- Favorece el mejoramiento de los trámites 'en papel' de uso en ventanilla (por lo tanto accesibles a los particulares poco sofisticados en técnicas TIC).
- Ayuda a los funcionarios a revisar su necesidad de información esencial y prioritaria, así como la introducción gradual de nuevos métodos y procesos de procesamiento.

Desventajas del programa para mejorar la calidad de los formularios

- Por su metodología consensual impide ir a fondo y cuestionar la necesidad del trámite y/o de los requisitos.
- La visión unitaria –trámite por trámite– dificulta revisiones de áreas regulatorias enteras alimentadas por muchos trámites de distintas autoridades.
- Tiende a volverse un ejercicio de “imagen” algo propagandístico.

La Guillotina de Trámites: una revisión sistemática de todos los trámites

En algunas circunstancias, la voluntad política exige revisar y actualizar de manera sistemática todos los trámites y procedimientos administrativos en un corto tiempo a fin de responder rápidamente a las demandas de la población para un nuevo entorno regulatorio. En estos casos de urgencia, algunos gobiernos han utilizado un proceso llamado Guillotina (Ver Cuadro 5).³

El objetivo de este tipo de herramienta consiste en revisar y volver a registrar o incorporar al acervo todos los trámites de manera focalizada y sistemática en un tiempo delimitado.

En la práctica, lanzar una guillotina de trámites significa establecer una estructura jurídica clara y responsable mediante la creación de un nuevo registro de trámites, después de que cada uno de ellos haya sido analizado a fondo y justificado.

En su planteamiento teórico, la guillotina de trámites está basada en el principio básico de que “todos los trámites existentes son costosos e innecesarios hasta que los reguladores responsables demuestren lo contrario”.

Varias metodologías de guillotina existen (Ver Cuadro 6).

³ El concepto de Guillotina fue inventado por parlamentarios suecos a finales de los años 1980 cuando requirieron al Ejecutivo de ese país una revisión completa de todas las normas secundarias. Desde 2008, Jacobs, Cordova & Associates ha desarrollado un proceso detallado acompañado de un programa informático de apoyo denominando “Guillotina Regulatoria™”. En la presente sección se describen los aspectos no protegidos por derecho de propiedad intelectual.

Cuadro 6: Algunos Antecedentes y experiencias con las guillotinas de trámites

Suecia fue el país precursor en cuestiones de guillotina al realizar una revisión sistemática en la década de 1980 de todas sus normas subordinadas. México utilizó una guillotina de trámites a finales de los 90s para revisar cerca de 3000 trámites. Hungría dedicó una cantidad extraordinaria de energía para revisar, eliminar y reemplazar las regulaciones que no corresponden a una democracia de mercado. La reforma se dividió en dos etapas. En los primeros 18 meses el gobierno se concentró en las leyes y reglamentos existentes antes del 30 de junio de 1990 (establecimiento de la democracia en Hungría); los siguientes 18 meses se centró en la revisión de la normativa promulgada después de esa fecha. El Ministerio de Justicia preparó un inventario preciso de leyes y reglamentos existentes. Basándose en este inventario, cada ministerio revisó sus normas y presentó un programa de cambios para los siguientes tres años. Finalmente, el Ministerio de justicia preparó un “instrumento de desregulación” específico para ser presentado al Parlamento para eliminar regulaciones innecesarias que no hayan sido reformadas por los ministerios.

Fuente: Jacobs, Cordova and Associates. Desde 2007, JC&A ha realizado guillotinas de varias índoles en Moldavia, Ucrania, Bosnia, Croacia, Egipto, Vietnam, Armenia y en las municipalidades de Serbia, Bosnia y Montenegro.

La siguiente metodología se basa en ocho pasos fundamentales:⁴

1. El gobierno establece el alcance de la guillotina, es decir, define precisamente las clases de instrumentos normativos (por ejemplo los trámites empresariales) que se incluirán en la revisión.
2. El gobierno adopta un instrumento jurídico que establece el proceso de guillotina, los tiempos de revisión y las responsabilidades de las instituciones *ad hoc*. El instrumento jurídico establece las metas de la reforma y el principio fundamental de la guillotina: cualquier trámite que no pueda ser justificado por las autoridades competentes será eliminado o simplificado (es decir, la carga de la prueba está del lado de los reguladores).
3. El instrumento jurídico contiene un conjunto de criterios explícitos y simples (los filtros) que definen cómo las autoridades (es decir los reguladores) deben justificar cada uno de los trámites. Tres criterios comunes son:
 - ¿Tiene el trámite fundamento legal (este fundamento ha sido publicado y está autorizado por una ley superior)?

⁴ La metodología fue desarrollada en los años 2000 por Jacobs, Cordova and Associates.

- ¿Es el trámite necesario para reducir un riesgo concreto (son sus metas claras y pertinentes a las necesidades futuras)?
 - ¿Es el trámite fácil de realizar por los particulares?
4. A través del instrumento jurídico, el gobierno/parlamento/ministro instruye a todas las autoridades responsables de los trámites establecer un inventario y justificar cada trámite en un cierto lapso de tiempo.
 5. Cada trámite se revisa a través de tres filtros o procesos de evaluación consecutivos. En cada filtro, se identifican los trámites innecesarios, anticuados o ilegales:
 - I. En la primera revisión, todas las autoridades gubernamentales establecen y publican, primero, una lista única de los trámites bajo su responsabilidad (esta lista se llama “el inventario de trámites”). En un segundo tiempo y en una fecha determinada, las autoridades justifican de manera precisa cada trámite del inventario que pase los criterios de revisión, identificando aquellos que deben ser conservados de los que no se deben conservar o aquellos que necesitan ser simplificados;
 - II. Durante el segundo examen, el inventario y las justificaciones individuales son enviados a organizaciones representantes de los particulares para que puedan comentar y enviar recomendaciones a la unidad central de revisión;
 - III. Durante la tercera revisión, la unidad central de revisión revisa el inventario, justificaciones individuales, y los comentarios de los particulares para preparar un dictamen técnico para cada uno de los trámites.
 6. Una vez completada la revisión final, la unidad central prepara tres listas con los trámites que (i) deben conservarse, (ii) deben ser eliminados y (iii) deben de simplificarse.
 7. Estas tres listas - con las recomendaciones precisas de modificación - son posteriormente entregadas a la autoridad responsable de la guillotina (el gobierno, el ministro o el Parlamento). Cuando las listas son aprobadas, todos los trámites en las dos últimas listas son eliminados o simplificados por una decisión superior (por ejemplo por un Decreto Guillotina).

8. La lista final de los trámites conservados y simplificados se transforma en un nuevo registro electrónico integral de todos los trámites en vigor. El gobierno reconoce este registro como base de datos jurídica de todos los trámites (por ejemplo otorgándoles un logo oficial) para propósitos de cumplimiento de los trámites.
9. En el futuro, todas nuevas regulaciones que requieran de un trámite o que requiera cambiar un trámite ya inscrito en el registro, deberá proceder a una inscripción o modificación oficial del registro.

Ventajas de la Guillotina de trámites

- La Guillotina permite una revisión sistemática completa de los trámites utilizando criterios objetivos de desempeño.
- La Guillotina obliga a los reguladores a “limpiar su casa” estableciendo primero un inventario exhaustivo y luego justificando cada trámite bajo criterios precisos.
- Al cambiar la “carga de la prueba” la responsabilidad de aumentar la calidad de los trámites y de simplificarlos está en los reguladores y no en la unidad de simplificación.
- La Guillotina obliga a los reguladores a ser más transparentes y responsables.

Desventajas de la Guillotina de trámites

- Exige una fuerte inversión política para asegurar la credibilidad de que los trámites no inscritos serán eliminados (es decir, asegurar el cambio en la carga de la prueba).
- Requiere inversión para la preparación y capacitación de la unidad central y la adquisición de un programa informático adecuado (software).
- Requiere que el “Campeón” político asegure que todos los participantes cumplan con los plazos.

La reingeniería de trámites

Se entiende por reingeniería de trámites los esfuerzos por revisar, renovar, reestructurar y ajustar cada paso y cada aspecto que compone un trámite, así como el conjunto de los procesos asociados al mismo. Para ello, se puede mejorar lo que existe a partir de una nueva idea o simplemente reiniciar el diseño desde un principio.

Existen varias maneras para organizar una reingeniería de trámites. Estas nacen de los conceptos y principios generados principalmente a través de la reingeniería de procesos industriales. Un ejemplo de enfoque para la reingeniería de procesos comúnmente utilizado es el implementado por las normas ISO. En particular, y para el caso de la reingeniería de trámites, se implementan métodos asimilados a procesos continuos de mejora en los que el trámite está en un proceso permanente de mejora.

El objetivo principal de una reingeniería es optimizar el desempeño de los servicios encargados del trámite, a partir de una revisión detallada y sistemática de los costos en recursos humanos, técnicos y financieros para la autoridad, la rapidez de respuesta de la autoridad y la calidad de los servicios ofrecidos a los particulares. En muchos casos, los métodos de reingeniería se enfocan a los procesos internos de las autoridades más que a los procesos necesarios para los particulares.⁵

Los métodos de reingeniería proceden a partir de un análisis detallado de cada paso del trámite aplicando una serie de reglas, como por ejemplo:

- Minimizar la información requerida a los particulares
- Reagrupar tareas similares efectuadas por los servidores públicos
- Reducir el nivel de toma de decisiones de los niveles jerárquicos altos, descentralizando por ejemplo controles básicos a nivel de la ventanilla de recepción
- Buscar procesos flexibles y adaptables a diferentes circunstancias
- Minimizar los controles tratando de detectar lo antes posible los riesgos de error o abuso

⁵ En inglés, se utiliza el término "back office" para describir estos procesos internos.

Establecer una unidad responsable única encargada de la interfaz particular-autoridad (sea una ventanilla, un teléfono, un mail)

Como muchos tipos de revisión, la reingeniería sigue un proceso paso por paso.

Fase 1: Obtención de información

En esta fase, el procedimiento del trámite se ve organizado en categorías funcionales, como por ejemplo:

- Recepción del trámite
- Detección del grado de dificultad para dictaminar
- Verificación de la información y documentación
- Verificación de la veracidad de la información
- Inspección física en su caso
- Solicitud de información adicional
- Resolución del trámite
- Entrega de la respuesta (autorización , permiso, licencia, etc.)

Fase 2: Priorizar los principales pasos del procedimiento

Definir los procesos y sub-procesos que tienen el mayor impacto en los recursos de la autoridad y listarlos en orden de importancia con relación a los objetivos principales del trámite/autoridad, y definir a los principales operadores de los procesos.

Fase 3: Definir los problemas y disfunciones en la resolución del trámite

Describir en forma detallada las etapas del procedimiento con el fin de poder crear una “ficha de etapa” para cada subproceso ligado a una decisión. Para cada “ficha de etapa” señalar la información necesaria para la decisión, establecer indicadores de desempeño, ilustrar problemas ocurridos o potenciales. En su caso, organizar talleres con los responsables de la etapa para detectar las fuerzas y las debilidades de cada uno de los procesos elegidos.

Fase 4: Elaborar opciones y propuestas

Realizar una “lluvia de ideas” para definir opciones y soluciones. En esta fase el análisis debe focalizarse en los principales principios y objetivos definidos para la reingeniería (Ver más arriba). Es importante evitar concentrarse únicamente en soluciones informáticas y de automatización. En esta etapa es crucial entender el flujo de la información, su uso, y los resultados esperados en particular en función del objeto del trámite analizado (es decir, el riesgo económico, social, ambiental que el trámite busca resolver o mitigar).

Fase 5: Describir el nuevo procedimiento

Con el fin de establecer el nuevo trámite y el procedimiento dentro de la autoridad (o grupo de autoridades), es necesario en primer lugar hacer una descripción detallada del nuevo trámite en su conjunto. Para ello, se utiliza la información recopilada, los objetivos del mismo y principios de revisión establecidos. Para la aplicación del nuevo trámite, es necesario crear una presentación clara del procedimiento etapa por etapa. Dicha descripción de los procesos deberá ser acompañada de los impactos que el nuevo procedimiento tendrá para la autoridad y para el particular. En algunos casos, se procederá a distintas simulaciones en diversas situaciones para asegurar el resultado esperado.

Ventajas:

- Permite reducir los costos para el gobierno (los reguladores) y los particulares.
- Puede incrementar la rapidez y eficiencia para obtener respuesta por parte de la autoridad.
- Permite reflexionar sobre las funciones y objetivos en vez de los resultados (certificado, licencia, etc.)
- Mejora la calidad al enfocarse sobre los problemas, ahorros y defectos en los procesos
- Ofrece detectar las etapas más delicadas.
- Es complementario de los esfuerzos de aplicación de las TICs.

Desventajas

- El proceso de análisis (sobretudo si implica la participación de más de una autoridad) puede ser oneroso y largo.
- Como todo proceso, entender erróneamente los problemas puede implicar encontrar soluciones poco útiles o mejorar un proceso cuyo objetivo no es deseado (es decir, simplificar un mal trámite).
- Al buscar encontrar principalmente soluciones administrativas y técnicas (generalmente a través de uso de las TICs), el análisis evita cuestionar aspectos legales y regulatorios del trámite.

Las Ventanillas Únicas

Las Ventanillas Únicas (VU) pueden ser definidas como oficinas públicas donde los solicitantes y otros particulares interesados pueden acceder a la información

necesaria para su consulta, presentar su solicitud y en algunos casos obtener la resolución de la misma – todo en un único lugar.

El objetivo principal de las VUs es simplificar y asistir las relaciones entre los ciudadanos y empresas por un lado y la administración pública por otro. En algunos casos la VUs ofrecen, bajo un mismo techo, representaciones de las diferentes autoridades (por ejemplo ministerio de economía, de turismo, de trabajo, etc.). Cada vez más, las VUs tienen personal independiente que se relaciona - en nombre de los particulares - con las oficinas de los ministerios que se encuentran físicamente en los ministerios.

Desde el principio de los años ochenta, las VUs han sido diseñadas primordialmente para proporcionar servicios integrados sin estorbos en un número reducido de puntos o lugares focales fácilmente accesibles para los particulares.

El propósito de las VUs es proporcionar un ahorro sustancial en los costos de transacción y de búsqueda de información de los usuarios para una amplia gama de interacciones y trámites del gobierno.

Un propósito secundario consiste en buscar economías de escala en la oferta de servicios públicos, permitiendo un ahorro directo sobre el costo y tiempo del personal de gobierno, y permitiendo por ejemplo minimizar los costos de instalación y capacitación.

Otros beneficios adicionales son el aumento en la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios de las VUs, la mayor objetividad y control en la toma de decisiones, el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos y las empresas. El concepto de VU también ofrece solución en los casos donde puedan existir “situaciones de monopolios de información”, es decir cuando agencias o agentes gubernamentales tratan de ocultar información a los ciudadanos y negocios, o privar la igualdad de acceso a él con el fin de maximizar su poder.

Es de notar que los programas de VUs tienden a crecer exponencialmente. A medida que la experiencia con las VUs aumenta, y la tecnología de comunicación y procesamiento se mejora, las autoridades tienden a aumentar el número

de servicios y trámites prestados. Es así que a partir de un punto inicial donde las VUs se concentran en ofrecer un acceso preciso a la información regulatoria y administrativa del Ejecutivo, poco a poco amplían sus servicios y empiezan a proporcionar materiales de orientación y consejos sobre el marco regulatorio y los servicios públicos de los diversos niveles de gobierno.

No es raro que muchas VUs han evolucionado partiendo de ser un punto focal de información tradicional hasta transformarse en un espacio que permite entrevistas cara a cara, por teléfono y correo, la utilización de herramientas basadas en TICs, incluyendo la impartición de talleres prácticos, etc. Más importante aún, las VUs modernas permiten acceso libre al Internet y alojan bancos, cajeros automáticos, representantes de asociaciones y cámaras, etc. Cada vez más, se observan en las instalaciones de las VUs la oferta de un conjunto de servicios a las empresas y particulares haciéndolas centros de encuentro y discusión.

Según el alcance de los servicios ofrecidos, las VUs son de tipo general o especializado. Las VUs especializadas difieren de las generales al atender un subconjunto particular de “clientes” del gobierno como particulares que viven en zonas rurales, o inversionistas extranjeros.

Finalmente, las VUs pueden ser operadas por autoridades nacionales, regionales o locales por un lado y, por otro lado, por alguna forma de cooperación entre organismos públicos y entidades privadas, como empresas o asociaciones de la sociedad civil.

Las Ventanillas Únicas para los ciudadanos

El establecimiento de VUs para ciudadanos se remonta a la década de los 90. En muchos países los municipios y gobiernos locales fueron los primeros proveedores de dichos servicios. Los gobiernos regionales y centrales siguieron los pasos en el establecimiento de VUs durante los años siguientes. Las VUs para ciudadanos se enfocan en aspectos civiles (tales como actas de nacimiento, certificado de matrimonio o matriculación o registros civiles, pasaportes, etc.) y licencias comunes (como para conducir). Frecuentemente estas VUs tienden con el tiempo a incluir información y luego a lidiar directamente con asuntos de impuestos y

salarios, informes en general de seguridad social, servicios de salud y bienestar.

Como indicamos, poco a poco estas VUs van asumiendo responsabilidades y negocian directamente con las instituciones responsables o resuelven asuntos directamente.

Ventanillas Únicas para empresas

Las VUs son también ampliamente utilizadas para simplificar las intensas interacciones del gobierno con las empresas. En algunos casos las VUs se encargan de cualquier tipo de negocio, en otros casos las VUs se concentran en empresas de cierto tamaño, como las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), o aquellas que operan en industrias y sectores específicos. Aumentando el grado de especialización, se puede notar dos tipos de VUs: las que se especializan en autorizaciones, licencias y permisos, y las más abiertas o servicios empresariales.

En el caso de las primeras, las VUs suelen concentrarse en asegurar la información y el tratamiento más oportuno posible de todas las transacciones relacionadas con la adquisición de los permisos necesarios para participar en una actividad específica.

En estos casos, las VUs actúan como centro de información regulatoria identificando todas las licencias pertinentes, proporcionando todos los formatos y formularios para llenar una solicitud. Generalmente las VUs ofrecen a los particulares paquetes de información que contienen la mayoría o la totalidad de las licencias y permisos como:

- Listado exhaustivo y resumen de todas los trámites gubernamentales nacionales y locales necesarios para un negocio particular.
- Información sobre cómo contactar a las distintas autoridades encargadas de cada trámite y en particular de cada licencia o permiso.
- Información sobre formatos, formularios y guías para llenar los distintos trámites.

- Detalles sobre los distintos trámites, como son períodos de cobertura y renovaciones.

Las VUs de trámites para negocios reducen las cargas administrativas para las empresas al reducir los costos de búsqueda de requisitos de información por cumplir. También ayudan a las empresas a cumplir con los distintos requisitos y obligaciones no incluidos en los trámites, por ejemplo al conocer las leyes y reglamentos a las que están sujetas. Dado que actúan como nodo central de información regulatoria, este tipo de VUs elimina la necesidad para las empresas de tener una comprensión detallada de la organización y estructura del gobierno con el fin de determinar sus obligaciones de cumplimiento. Este es el principio del establecimiento de la VU de comercio exterior en el Ecuador.⁶

Como se señaló anteriormente, algunos países tienen amplia experiencia con VUs de trámites de negocios. En estos casos, los servicios ofrecidos y competencias se ven ampliados con el tiempo, ya que las VUs acumulan conocimientos de los sistemas regulatorios así como de las limitaciones y necesidades de las empresas.

También con el tiempo, la VUs logran mejorar las relaciones con las autoridades y aprovechar mejor los avances tecnológicos. Esto permite mejores y más eficientes accesos a los servicios del Estado. Otra área en desarrollo para este tipo de VU es la cada vez más amplia discreción que se ve delegada por las autoridades regulatorias para resolver problemas sin requerir consultas y aprobaciones de la autoridades (por ejemplo, aceptar notificaciones, certificar afirmativas/negativas fictas, aprobar documentos e incluso a registrar la entidad empresarial).

El buen funcionamiento de este tipo de VUs regulatorias y en particular las que buscan ayudar a la creación de nuevas empresas, empezando por su registro, tiene importantes repercusiones en la economía. En efecto, apoyando el establecimiento a través de un acceso único para las nuevas empresas se reduce enormemente los costos y el tiempo inicial y por lo tanto fomenta los emprendimientos empresariales en la sociedad. Esto ayuda a fomentar actividades empresariales y a facilitar la dinámica y el crecimiento de las economías locales y nacionales⁷.

El segundo tipo de VUs empresarial son aquellas que operan como *casas empresariales*. En este caso, las VUs permiten a los empresarios obtener una amplia gama de servicios de distintas autoridades públicas sin necesidad de

⁶ <http://www.produccion.gob.ec/ventanilla-unica-de-comercio-exterior/>

⁷ Las ventanillas únicas se han implementado en diferentes países, como por ejemplo en el Reino Unido, Países Bajos y México.

desplazarse a las diferentes sedes. Otra muy importante ventaja es que este tipo de VUs proporciona servicios integrados coordinando distintos servicios de diferentes ministerios. En una situación ideal, las empresas tendrían sólo un lugar de contacto para poder acceder a todos los servicios que necesiten.

La visibilidad y accesibilidad de estas “casas empresariales” son muy importantes. Sin éstas las empresas no pueden saber de los beneficios a su alcance. En muchos casos las “casas empresariales” funcionan en estrecha cooperación, o en conjunción, con unidades del gobierno, municipios así como con organizaciones representativas de las empresas, tales como cámaras de comercio e industria y empleadores, asociaciones profesionales y sectoriales.

Uno de los tipos más comunes de “casas empresariales” son aquellas que se han especializado en asistir a los micro, pequeños o medianos negocios para obtener subsidios y servicios de apoyo. A través de este enfoque dichas VUs han estado a la vanguardia, por un lado, en la reducción de las cargas administrativas de las regulaciones, y por el otro, en la lucha contra la informalidad.

Servicios de información y asesoramiento proporcionados por esas VUs de información general son especialmente valiosos para empresas.

En ambos casos las VUs empresariales - regulatorias y “casas empresariales” - han ampliado su acceso más allá del puramente físico. Además de contar con una instalación única han sido complementados por nuevos canales de entrada a través de la creación de accesos múltiples, tales como líneas telefónicas, Internet, etc.

Ventajas de las VUs

- La figura de la VU permite gran número de permutaciones y combinaciones según los países y los objetivos perseguidos.
- Las VUs han contribuido significativamente en la reducción de cargas administrativas para los particulares y los empresarios en términos del tiempo y costo invertido en la búsqueda de información, especialmente sobre licencias, permisos y otros requisitos.

- Las VUs han utilizado y han promovido una mayor utilización de las TICs (ver punto anterior), por ejemplo, la adopción generalizada de ordenadores personales y de software que a su vez ha permitido la compilación de bases de datos consultables.
- Muchas VUs han migrado a una situación cada vez más virtual a través de poderosos portales de acceso y manejo de información y regulaciones.

Desventajas de las VUs

- El éxito de estos esquemas ha -de cierta manera- multiplicado su uso y por lo tanto la profusión de ventanillas que por consecuencia ya no son “únicas”, por ejemplo, en algunos países ya no es posible hablar de una ventanilla “única” pues existen cientos de ventanillas diferentes y en algunos casos duplicativas, lo que ha implicado la pérdida de información, de tiempo y de nuevos problemas de coordinación de VUs.
- En no tan infrecuentes casos, algunas VUs se han transformado en un estrato más de las burocracias con su propia lógica, agenda e incentivos de permanencia como otras estructuras de la administración.
- Al final, este nuevo estrato burocrático puede generar costos en términos presupuestales y agrega tiempo y costos a los particulares sin realmente agregar valor específico.

Modelo de Costeo Estándar

El Modelo de Costeo Estándar (conocido por sus siglas en inglés como *Standard Cost Model* o SCM) es un proceso que consiste en dos fases:

- I. En la primera fase se miden los costos administrativos para las empresas (y en algunos casos para los ciudadanos) del cumplimiento de las regulaciones, y;
- II. La segunda fase consiste en reformar las regulaciones y sus aplicaciones (es decir, sus trámites y procedimientos administrativos) con base en la métrica obtenida y optimizando las posibles reducciones de tiempo invertido en los trámites.

Esta metodología cuantitativa puede ser aplicada a todos los trámites y procedimientos administrativos de un gobierno - incluso a nivel sub-nacional. El método puede utilizarse para medir los costos administrativos de una sola ley, de áreas seleccionadas de la legislación o para realizar una medición general de todas las leyes en un país (medición frecuentemente conocida como “línea base”). Además el SCM también puede servir para medir las propuestas de simplificación regulatoria, así como las consecuencias en cargas administrativas de una nueva propuesta legislativa.

El punto fundamental de partida del SCM es la utilización de la fórmula para calcular los costos administrativos de los trámites y procedimientos administrativos (Ver cuadro 7).

Cuadro 7: Fórmula para calcular los costos administrativos de los trámites y procedimientos administrativos

Costos administrativos = precio x cantidad

Precio = salario bruto x tiempo del solicitante

Cantidad de trámites = población de empresas que realizan el trámite x frecuencia

En ese sentido, esto significa que los costos de cumplimiento de los trámites administrativos están relacionados con los costos en tiempo y en salarios en los que incurre una empresa para realizar un trámite en particular. Este costo promedio por trámite se multiplica por el número de empresas que lo realizan y por la frecuencia con la que se realiza (en algunos casos, el trámite se realiza varias veces al año – por ejemplo en cuestiones fiscales o laborales). De este modo se obtiene una aproximación del costo promedio anual del trámite o procedimiento administrativo para los particulares.

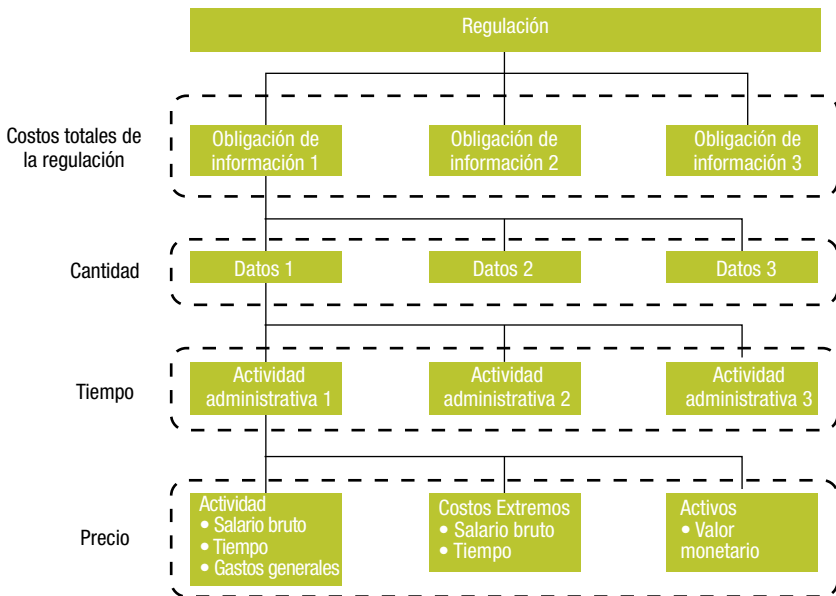
El modelo utiliza un sistema de muestreo consultando de 5 a 10 particulares en promedio. Este muestreo resulta insuficiente para asegurar un grado de

confianza estadística, por lo que es importante señalar que las estimaciones de los costos administrativos obtenidos utilizando el SCM son indicativas.

Principales componentes del SCM

La metodología SCM consiste en desintegrar una regulación en una serie de componentes manejables – llamados obligaciones de información (que en la práctica corresponde a la definición de trámites utilizado en este *toolkit*, Ver Cuadro 3) - que pueden ser medidos con la fórmula mostrada. Es decir, el método consiste en estimar el costo administrativo que requieren cubrir las empresas para cumplir con los requisitos de información establecidos.

Gráfica 4.
Esquema básico del SCM



$$\text{Costos totales de la regulación} = \text{Cantidad (número de empresas)} \times \text{tiempo} \times \text{precio}$$

Fuente: Jacobs, Cordova and Associates

Obligaciones de información:

Las *Obligaciones de Información* corresponden a trámites (Ver definición Cuadro 3). La obligación de información no significa necesariamente que la información tiene que ser transferida a las autoridades públicas o particulares, sino que únicamente puede ser requerida su conservación para una posible inspección posterior. Una regulación (ya sea ley o norma secundaria) puede contener muchas obligaciones de información.

Requerimientos de datos:

Cada Obligación de Información se compone de una serie de *requerimientos de datos*. Un requerimiento de datos es el elemento de información mínimo (ya sea texto o cifras) que debe proporcionarse para cumplir con la obligación de información. Por ejemplo, nombre y apellido, número de empleados, existencia y tipo de filtro en operación, etc.

Actividades administrativas:

A fin de completar una Obligación de Información, el particular necesita llevar a cabo una serie de *actividades administrativas* para obtener, calcular, procesar e incluir en los formatos cada requerimiento de datos establecido. Las típicas actividades administrativas son:

- Familiarización con la Obligación de Información.
- Recuperación interna de información.
- Recuperación de información en fuentes externas (abogados, contadores, etc.)
- Inspección por autoridades públicas.
- Reuniones internas para preparar la Obligación de Información.
- Reuniones externas para preparar la Obligación de Información.

- Elaboración de cálculos y otras evaluaciones.
- Redacción y llenado de los formatos de la Obligación de Información.
- Presentación de la solicitud en ventanilla.
- Producción de copias y organización de la documentación en el archivo.

Las actividades pueden realizarse internamente o pueden ser subcontratadas (externalizadas) a terceros, por ejemplo, contadores o abogados.

Muy frecuentemente el particular también necesita gastar dinero en reproducción de documentos que necesitan ser presentados con la Obligación de Información. Del mismo modo, puede que se requiera pagar algunos costos para el usuario o comprar equipamiento específico. Estos costos también deberán ser incluidos.

Con base en este esquema básico del SCM, algunos países han agregado, añadido u adaptado la metodología a sus necesidades específicas. Por ejemplo, algunos han incluido además del tiempo directamente relacionado con solicitar el trámite, el tiempo de espera cuando una respuesta oficial es requerida, los gastos de intermediación (por ejemplo el adquirir certificados o auditorías) o los costos en honorarios de asesores particulares (como contadores, abogados, “tramitólogos”, etc.).

Finalmente, vale la pena notar que las estimaciones obtenidas por el SCM no necesariamente reflejan el costo real en términos monetarios de realizar un trámite sino que la metodología busca conocer que trámites cuestan más que otros utilizando la misma metodología. Es decir, que es un ejercicio comparado y en términos relativos.

Ventajas del SCM

- La metodología es fácilmente aplicable sin requerir demasiada capacitación de los examinadores y responsables de la recolección de información en posesión de los particulares.

- El SCM puede usarse para una regulación o muchas (aunque los costos de administración de la metodología tienden a crecer geoméricamente).
- El SCM permite una cuantificación rápida de los costos administrativos anuales, en particular, permite elaborar una “línea base” que ofrece la posibilidad de evaluar y cuantificar los resultados de la simplificación regulatoria posteriores.

Desventajas del SCM

- El SCM sólo se concentra en el análisis de los costos administrativos, no incluye otro tipo de costos sustanciales de la regulación y tampoco permite evaluar los beneficios de la regulación o de su aplicación.
- Las consultas de los particulares se basan en entrevistas bilaterales, lo que requiere contratar y capacitar un número elevado (y exponencial en caso de muchos trámites por examinar) de encuestadores.
- A gran escala (es decir más de 100 Obligaciones de Información o trámites), el SCM requiere un soporte informático y de gestión adecuado a fin de evitar la pérdida de eficiencia, esta infraestructura puede representar una inversión significativa para el gobierno.

Aprobación del costo administrativo de los formatos: El Paperwork Reduction Act (PRA)

En gran parte, la lógica general del SCM está inspirada en la metodología establecida por los Estados Unidos de América a mediados de los años ochenta bajo el mandato de la Ley de Reducción del Papeleo - *Paperwork Reduction Act* (PRA).⁸ Como elemento nodal del PRA, la ley establece un programa permanente que consiste en analizar, eliminar y listar todos trámites que impliquen la entrega y retención de información requerida a los particulares por las regulaciones.

La PRA requiere primeramente que todas las autoridades (departamentos y agencias) federales responsables de trámites evalúen *ex ante* el costo para los particulares del llenado de los formularios que solicitan información o requieren que los particulares conserven información.

⁸ Es de notar que el PRA se ha transformado en el programa de simplificación administrativo en vigor más viejo de todos países de la OCDE.

Segundo, la PRA requiere que todas las autoridades participen en un programa de simplificación regulatoria integral, permanente y controlado centralmente por la Oficina de Gestión y Presupuesto del Departamento de la Presidencia (OMB por sus siglas en inglés, *Office of Management and Budget*).

La Ley también solicita que el Ejecutivo Federal establezca un presupuesto anual del costo administrativo impuesto por los trámites federales. Para tal efecto, la OMB produce un reporte anual - el Presupuesto de Recolección de Información (ICB por sus siglas en inglés, *Information Collection Budget*) - para el Congreso.

Esquemáticamente, el programa PRA se aplica para todas las distintas agencias federales a través del siguiente procedimiento:

1. La autoridad publica su proyecto de formulario en el Registro Federal (Registro Oficial) durante un período de 60 días para recabar comentarios y sugerencias de los particulares.
2. La autoridad recopila los comentarios y realiza estudios para estimar el número esperado de trámites por procesar y el tiempo estimado promedio (las cargas se cuantifican en horas) para preparar y llenar la información solicitada en el formulario.
3. La autoridad envía a la OMB el proyecto de formulario, la estimación en horas y minutos para su llenado promedio, y las respuestas a los comentarios públicos. En este estudio, la autoridad debe justificar la necesidad del mismo formulario así como la de cada uno de los datos (celdas) incluidos en el formulario. En la búsqueda de la aprobación de la OMB, la autoridad necesita demostrar que el formulario y su trámite es la forma más eficiente para obtener la información necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones. Por ejemplo, la autoridad debe justificar que el formulario no implique duplicación con otros formularios, y que la autoridad hará uso práctico de la información recopilada. La autoridad también debe certificar que el proyecto de formulario “reduce en la medida de lo posible y apropiada la carga y los costos sobre los particulares”, incluyendo, por ejemplo, pequeñas empresas, los gobiernos locales y otras entidades menores.

4. La OMB estudia y evalúa el proyecto de formulario analizando la pertinencia y el costo en tiempo para los particulares requerido para completar el formulario. En esta evaluación la OMB considera también los beneficios que la autoridad puede obtener de cada dato requerido contra el costo de obtenerlo y presentarlo por los particulares
5. Al finalizar la evaluación, la OMB otorga un sello oficial que la autoridad debe imprimir en el formulario indicando las horas necesarias para llenar dicho formulario. La ausencia del sello en el formulario exime del cumplimiento del trámite ante las cortes a los particulares.
6. La autorización de la OMB es válida por un máximo de tres años. Al finalizar el periodo, la autoridad debe volver a solicitar la aprobación del formulario y su sello correspondiente.

La OMB ha emitido directrices detalladas y formularios normalizados que permiten la investigación comparativa y el estudio multianual sobre cargas acumuladas entre las agencias y varios tipos de normas.

Es de notar que el ICB es el vehículo a través del cual la OMB, en consulta con las diversas autoridades, establece objetivos anuales para cada autoridad en cuanto a la reducción de las cargas de papeleo. El ICB se construye alrededor de conceptos de presupuestos fiscales. Cada agencia calcula su recopilación de información total (o “presupuesto”) por el total del tiempo necesario para completar todas sus solicitudes de información.

Este ejercicio presupuestario se utiliza para medir el progreso hacia las metas de reducción. Desde 1980, han variado los objetivos de reducción. En 1996 el PRA estableció una meta anual para todo el gobierno de una reducción del 10% de la carga de papeleo total durante cada uno de los años fiscales 1996 y 1997 y de 5% durante cada uno de los años fiscales 1998 hasta 2001.

Para asegurar que las autoridades le den prioridad al programa y cumplan con todos los aspectos relevantes de la calidad de los requerimientos de información que impone, el PRA requiere que el jefe máximo de cada autoridad firme una certificación en la que el formulario y su trámite han sido desarrollados bajo las disposiciones establecidas por OMB.

Ventajas del Control ex ante de los formularios

- Un programa sumamente sofisticado mejorado por años de implementación.
- Programa anclado en importantes aspectos de buenas prácticas regulatorias como la consulta previa, la medición de cargas, la justificación precisa de los requisitos a los particulares.

Desventajas del Control ex ante de los formularios

- Sistema requiere fuerte capital político que obligue a las autoridades a cumplir.
- Inversión importante necesaria para la revisión de los formularios.
- Periodo de transición para establecer un programa de esta envergadura.
- Gran parte de la credibilidad del sistema está proporcionada por la validación del Congreso al ICB.

El uso de las Tecnologías de Información y de la Comunicación (TICs)

Las impresionantes innovaciones y potencialidades de las TICs han nutrido profundamente los programas de simplificación regulatoria en todo el mundo.

Las soluciones TIC favorecen en efecto una precisión, velocidad y confiabilidad en las transacciones entre diferentes organismos del gobierno (ministerios y agencias, órganos federales y autoridades locales), pero sobre todo, entre autoridades públicas y particulares (ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales).

Tres áreas básicas de aplicación merecen ser subrayadas:

- I. Facilitación de la operación de sistemas complejos como son los relacionados a las políticas fiscales, de seguridad social y pensión, o del procesamiento de autorizaciones y registros;
- II. Apoyo a la interconectividad y por lo tanto cooperación entre diferentes agencias gubernamentales en el desahogo de trámites y procedimientos administrativos, y;
- III. Mejoramiento del interfaz y las relaciones entre los servidores públicos y los particulares (ciudadanos y empresarios) en el sentido de un mejor acceso a los trámites hasta la resolución electrónica de los procedimientos.

Entre las muchas aplicaciones de las TICs las más importantes y usuales son:

1. Almacenamiento, compilación y emisión de información (por ejemplo, pre-llenado de formularios);
2. Acceso a las normas, trámites, formatos y otros requisitos por cumplir. Los programas de información electrónicos han contribuido a una reducción considerable de las cargas administrativas, al facilitar la disponibilidad de información relevante para los ciudadanos y empresas. Estos programas incluyen el establecimiento de sitios web que proporcionan información detallada sobre los procedimientos necesarios por realizar para obtener un servicio público, para establecer un nuevo negocio o lograr una autorización;
3. Comunicación dentro y entre las administraciones gubernamentales y entre las diferentes jurisdicciones (intranets) reduciendo la necesidad de requerir documentos justificativos y manteniendo una memoria colectiva del particular;
4. Presentación en línea de aplicaciones para autorización, notificación y otras transacciones y transferencias automáticas de información en forma estandarizada de las empresas/particulares al gobierno. Estos proyectos de “intercambio electrónico de datos” (EDI por sus siglas en inglés, *Electronic Data Interchange*) están dirigidos a facilitar la transferencia electrónica directa de datos de la empresa a las autoridades gubernamentales. Otro objetivo es reducir los datos empresariales a sus elementos básicos, para que cada autoridad gubernamental pueda utilizar los datos que necesita sin solicitudes duplicadas;

5. Recopilación y presentación de informes estadísticos (por ejemplo, encuestas públicas), que a su vez permite entender de mejor manera la problemática y confrontar el riesgo. Los sistemas TIC son esenciales para instrumentar un sistema de control e inspección basados en riesgo (Ver *toolkit* de Política de Control e Inspección);
6. Asignación de números de identificación de empresas, particulares y servicios. El desarrollo de un número de identificación único de negocios permite la creación de un sistema de registro de negocios, para que los particulares sólo necesiten tener un identificador único para todas sus comunicaciones con el gobierno. Poner dicho sistema en línea permite el establecimiento de un registro electrónico (conocido en algunos países como Banco de Información Público) que facilita la búsqueda de números de identificación de negocios posibles. Como corolario, el uso de firmas digitales o electrónicas han simplificado aún mas muchos trámites al reducir los requisitos de identidad de los solicitantes y particulares;
7. Obtención directa de datos de las empresas por parte de las autoridades sin necesitar usar el tiempo de los particulares, por ejemplo en cuestiones fiscales o laborales; y,
8. Racionalización de la contratación pública. Los sistemas de compras gubernamentales se han beneficiado enormemente del advenimiento del Internet. Estos sistemas permiten a las unidades del gobierno la compra de sus productos, servicios, arrendamientos y obras públicas utilizando directamente el Internet. Estos listados de compras de gobierno permiten a proveedores y contratistas identificar oportunidades, presentar ofertas por el mismo medio y posteriormente seguir todo el proceso hasta su finalización. Obviamente esto beneficia el uso más eficiente de los recursos públicos, también permite acceso a los mercados públicos a miles de proveedores de tamaño mediano y hasta pequeño. Finalmente ha permitido reducir enormemente la discreción en la adjudicación y por lo tanto la corrupción.

Ventajas del uso de TIC

- Una ventaja importante en el uso de las soluciones TIC es la necesaria revisión y re-ingeniería de los procesos y procedimientos requerida para su uso, lo que permite que se puedan mejorar en distintas secciones progresivamente.

- Es común que durante el proceso de re-ingeniería de trámites surjan nuevas propuestas de simplificación y eficiencia, es decir, nuevas políticas de simplificación regulatoria, por ejemplo, la utilización de números únicos para los usuarios, la nomenclatura única de los trámites y procedimientos, y la creación de bancos de información accesibles por toda la información.

Desventajas del uso de TIC

- La desmaterialización de los formularios y requisitos pueden implicar mejorar un trámite inútil o de calidad mediocre, por ejemplo, una vez que el formulario electrónico está listo para ser puesto en línea es demasiado tarde para preguntarse si algunos datos no son inútiles o si el objetivo del trámite puede lograrse de otra manera.
- El gran costo y tiempo requerido para desmaterializar algunos procedimientos son en ocasiones poco justificables ya que, por ejemplo, la poca frecuencia (uso de un trámite) no amerita un trabajo electrónico arduo y complicado.
- Pueden surgir problemas de acceso a los proceso de TIC debido a la Brecha Digital⁹, es decir, sectores de la sociedad que no tienen acceso a computadora, a la Internet o no saben usarlos.
- El uso de TIC puede inducir abusos en la privacidad de los particulares.
- Puede generar fragilidad en las intervenciones públicas en caso de interrupción planeada o no de los servicios e interconexiones.
- La implementación de un sistema basado en TICs requiere una inversión inicial alta al tener que contratar ya sea a un desarrollador privado o a ingenieros dependientes de una agencia gubernamental, además del equipo técnico necesario.

⁹ La brecha digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben cómo utilizarlas.

¿Cómo aplicar la Simplificación Regulatoria?

4

La estructura en este capítulo sigue el proceso de decisiones que deben sustentar generalmente la iniciativa de simplificación regulatoria. La meta es ayudar paso a paso a los servidores públicos a ir en las sucesivas etapas de reforma. Las distintas etapas están complementadas por una serie de consejos que deberían promover la iniciativa y la innovación entre los responsables de la simplificación.

Definir el universo de la reforma

Descripción

Como primer paso, los responsables de la simplificación regulatoria tienen que acotar el universo de actuación y el sujeto de la reforma. Por ejemplo necesitan clarificar con sus superiores:

- ¿Qué trámites o procedimientos administrativos van a simplificarse?
- ¿Quiénes serán los beneficiarios: particulares, empresarios (pequeños empresarios), exportadores/importadores?
- ¿En qué tiempo se deben de realizar los cambios?
- ¿Cuándo se deben esperar los primeros resultados concretos y medibles para los beneficiarios de la simplificación?

El éxito de la simplificación, requerirá por lo general el establecimiento de una Unidad de Ejecución encargada. Por lo tanto, el responsable de la iniciativa debe asegurar aspectos y factores claves para el éxito proyecto como:

- ¿Cuántos recursos humanos y presupuestales se podrán contar en la Unidad de Ejecución?
- ¿A quién va a reportar el responsable de la iniciativa (p. Ej. ministro, gobierno)?
- ¿Qué posición jerárquica y qué grado de autonomía tendrá la Unidad de Ejecución?
- ¿Cómo se realizará la selección y capacitación del personal de la Unidad de Ejecución?
- ¿Qué sucede si las autoridades no aceptan las demandas de la Unidad de Ejecución?

Consejos

Se aconseja, preparar un documento resumen de tipo “plan de negocios” con los conceptos, estructura de la Unidad de Ejecución y los beneficios esperados (número de trámites, posibilidades de ahorro en tiempo y costo, los problemas actuales que podrían resolverse). El documento tendría que indicar las condiciones reales de la autoridad(es) que van a beneficiarse de la simplificación regulatoria, así como los riesgos que la iniciativa podría enfrentar.

Investigar la literatura y precedentes internacionales

Descripción

Un paso fundamental para establecer los alcances de la iniciativa es tratar de entender y describir en la forma más detallada posible los problemas y los riesgos de ocurrencia de dichos problemas. Un problema mal planteado muchas veces implicará que las soluciones no funcionen y la iniciativa de simplificación se vea comprometida.

En muchos casos, existe una amplia gama de estudios de diagnósticos sobre los problemas y complejidades de los trámites y procedimientos administrativos. Por lo tanto, la Unidad de Ejecución deberá recuperar y listar todo el material – inclusive las bases legales (leyes, decretos, acuerdos, formatos, etc.) relacionados al tema.

También se deberá proceder a una revisión de los precedentes internacionales. Desde hace más de 30 años, los países de la OCDE han venido invirtiendo recursos y tiempo en simplificaciones administrativas. Es muy probable que muchos resultados estén al alcance en la web a través de las páginas de entidades académicas, gubernamentales o de los mismos organismos internacionales.

Para continuar apoyando la revisión, la Unidad de Ejecución procurará contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales problemas y molestias de los trámites y procedimientos administrativos para los particulares en comparación con otras cuestiones administrativas y normativas (por ejemplo, Administración Tributaria, inspecciones, las regulaciones laborales, etc.)?
- ¿Es el sistema de trámites existente efectivo para la protección de seguridad, salud, medio ambiente y otros objetivos de interés público?
- ¿Hay problemas específicos relacionados con los procedimientos administrativos que requieren una atención especial?
- ¿Recientes proyectos de mejora o de simplificación administrativa han sido lanzados? ¿Cuándo? ¿Por quién? ¿Cuáles fueron los resultados?

Consejos

- Es muy probable que muchas descripciones de iniciativas recientes y resultados de proyectos de simplificación regulatoria o administrativa estén al alcance de los motores de búsqueda en Internet.

- El archivo deberá organizar de manera clara los sustentos legales de los trámites y diferenciar estos de los estudios más descriptivos o normativos.

Consultar partes interesadas y análisis de economía política

Descripción

La mayoría de la información necesaria para el éxito de un esfuerzo de simplificación está en las manos de los usuarios: aquellos particulares que se enfrentan a las complejidades de los trámites, sus formularios y los procedimientos administrativos en general. Por lo tanto es sumamente importante asegurar que las partes interesadas tengan la oportunidad de proporcionar su perspectiva de las cuestiones operativas que necesitan ser resueltas.

Para tal efecto, se recomienda establecer un grupo de contacto con representantes de los usuarios/particulares y que la Unidad de Ejecución organice actividades como:

- Realizar una primera serie de consultas para listar los problemas y organizarlos según prioridades y grado de incidencia.
- Organizar reuniones periódicas para discutir problemas y avances.
- Discutir casos y/o problemas individuales o temas generales como acceso a la información.
- Organizar un taller de dos o tres días para evaluar el desempeño y la dirección de la simplificación regulatoria.

Consejos

- El esfuerzo de consulta puede complementarse con un esfuerzo de comunicación.
- Es importante que los responsables de la simplificación en términos de comunicación no nutran expectativas poco realizables en poco tiempo ya que los resultados de las simplificaciones tienden a tomar meses si no es que años para ser visibles.

Establecer el diagnóstico final y el alcance de la simplificación

Descripción

Con base en las investigaciones previas y en particular de las reuniones con los particulares, el responsable y/o la Unidad de Ejecución del proyecto realizará un diagnóstico de la situación y se definirá el alcance preciso de las reformas.

En particular, el diagnóstico buscará evaluar la calidad de los trámites actuales, cuales funcionan, cuales no funcionan y cuáles son las principales debilidades. Este diagnóstico fungirá como “línea base”.

Con base en este diagnóstico se procederá a delinear el alcance de la iniciativa para una reforma de los trámites que se adapte a las necesidades del país y el contexto. En particular el diagnóstico tratará de identificar los principales problemas que pueden solucionarse rápidamente y con pocos esfuerzos. Estas “soluciones rápidas” darán credibilidad a la iniciativa y confianza al equipo de reforma.

Consejos

- El diagnóstico será una muy importante oportunidad para confirmar la demanda del gobierno, las prioridades, los recursos y la capacidad para conducir la reforma que se plasmaron en el “plan de negocios” elaborado en el paso 1.

- Al finalizar el alcance, La Unidad de Ejecución podrá buscar la validación de los oficiales superiores a fin de mantenerlos informados y verificar sus expectativas.

Elaborar una estrategia y un plan de trabajo

Descripción

En esta etapa crucial, la Unidad de Ejecución establecerá los elementos clave y las etapas programáticas del proyecto de simplificación regulatoria en base a una de las herramientas discutidas en el capítulo anterior. Para esto, se hará hincapié en adaptar el modelo metodológico a las necesidades específicas del país y de las organizaciones sujetas.

A fin de evaluar el futuro impacto de la simplificación, la estrategia necesitará definir la línea base de la reforma especificada anteriormente. Si es posible el responsable de la reforma establecerá indicadores de desempeño por ejemplo indicando un objetivo cuantitativo que la reforma debe alcanzar al final del proyecto.

Al final de esta etapa, la Unidad de Ejecución elaborará una hoja de ruta utilizando por ejemplo elementos de una hoja de ruta tipo Gantt como la Tabla 1 propone.

Tabla 1: Ejemplo de Hoja de Ruta tipo Gantt

NO.	Actividad	Responsable	Duración	Principio	Fin	Notas
1	Calcular línea base			30/10/14	13/12/14	
2						
N						

Esta etapa también buscará establecer la denominada “infraestructura institucional de la reforma”. En otras palabras se creará un “Grupo de Referencia” formado por funcionarios responsables de los trámites por simplificar que participarán – activamente o pasivamente – en los esfuerzos de simplificación.

Consejos

- Es importante diferenciar el papel del Grupo de Referencia, formado por los funcionarios encargados de los trámites involucrados, de la Unidad de Ejecución del proyecto.
- La Unidad de Ejecución del proyecto tiene que tener un fuerte mandato político así como una responsabilidad y autoridad para llevar a cabo la simplificación, de otra forma, las reformas podrían ser diluidas por los funcionarios que en términos generales suelen ser más conservadores y pasivos ante las reformas.

Preparar la Propuesta de Simplificación Regulatoria

Descripción

Durante esta etapa crítica del proyecto, la Unidad de Ejecución – acompañada por el Grupo de Referencia de los funcionarios y nutrida de información y propuestas de los particulares – aplica la metodología de simplificación regulatoria escogida, por ejemplo el establecimiento de una Ventanilla Única, la reforma de los formularios, el lanzamiento de una guillotina de trámites, etc.

Es durante esta etapa que se requerirá una serie de estudios técnicos. Por ejemplo en el caso de revisar los costos para el usuario asociados a los trámites (ver capítulo anterior), la Unidad de Ejecución tendrá que realizar consultas con los particulares para entender y simular los efectos de un aumento o una disminución.

Otro tipo de estudios incluirá las necesidades de implementación administrativa de los cambios. Aspectos como contratación, capacitación, adquisición de equipos de informática que deberán analizarse.

Igualmente, la Unidad de Ejecución deberá analizar los mecanismos de control e inspección que serán necesarios para el éxito de las reformas.

Finalmente, a medida que la simplificación regulatoria se instrumente, la Unidad de Ejecución deberá velar por su permanencia y transparencia. En estos rubros, se procura dar un fundamento jurídico a las reformas, preparando y publicando decretos y acuerdos, registrando los trámites después de los cambios.

Consejos

- El responsable de la reforma podrá utilizar la hoja de ruta como un instrumento importante de gestión, tratando de prever lo antes posible problemas y retrasos inesperados, verificando oportunidades de avanzar más rápido u obtener “ganancias rápidas” (*quick wins*).

Finalizar el proyecto

Descripción

Después de arduos esfuerzos, poco a poco la Unidad de Ejecución se acercará al final de la instrumentación del cambio (o el tiempo asignado para la reforma se terminará). Los nuevos trámites, sus formularios y los procedimientos administrativos correspondientes deberán haber sido diseñados y sus sustentos legales asegurados. Los responsables de los nuevos trámites habrán sido capacitados y los equipos informáticos puestos a disposición. Los primeros particulares podrán gozar de las simplificaciones y nuevas instalaciones.

Sin embargo, tres importantes tareas aún se requieren realizar:

- I. Primero, la Unidad de Ejecución necesitará establecer un sólido sistema de monitoreo y evaluación con el fin de asegurar que los beneficios se han logrado y se seguirán logrando en el futuro. Para este paso se identificarán indicadores apropiados y metas a mediano y largo plazo.
- II. Segundo, la Unidad de Ejecución tendrá que hacer un esfuerzo para informar a la comunidad de las reformas y la introducción de nuevos trámites simplificados. Para esta campaña, la Unidad podrá diseñar un programa de promoción utilizando diferentes vehículos como campañas en los medios de comunicación o reuniones, almuerzos o talleres con los representantes de las comunidades de usuarios, asistidos por los funcionarios encargados de los nuevos trámites.
- III. Finalmente, la Unidad de Ejecución preparará un reporte final documentando el esfuerzo, las lecciones aprendidas y los resultados. Este documento podrá servir para la realización de otros proyectos de simplificación regulatoria o administrativa en un futuro.

Consejos

El reporte final deberá investigar e ilustrar:

- ¿Qué resultados pueden ser atribuidos a los diferentes aspectos de la reforma?
- ¿En qué medida los cambios y resultados obtenidos hubieran surgido sin la intervención?

5

Referencias útiles

Government of Belgium. (sin fecha). The simplification guide of DAV. <http://www.simplification.be/nl>

Government of Australia. (2005). Cost Recovery Guidelines, Department of Finance and Administration, Financial Management Group. Financial Management Guidance No.4. Canberra

Government of Australia. (2013). Cost Recovery Impact Statement. Regulation of self-insurance licensees.

IFC. (2009). How Many Stops In A One-Stop Shop? A Review Of Recent Developments In Business Registration, Washington DC

IFC. (2009). How to Reform Business Licenses, Washington DC

IFC. (2011). Avoiding the Fiscal Pitfalls of Subnational Regulation. How to Optimize Local Regulator Fees to Encourage Growth. World Bank Group

OECD. (2003). The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report "The E-Government Imperative", Paris.

OECD. (2003). From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2005). *Guiding Principles for Regulatory Performance and Quality*, OECD, Paris.

OECD. (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2007). *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2010). *Cutting Red Tape. Why Is Administrative Simplification So Complicated? LOOKING BEYOND 2010*, Paris

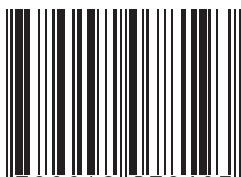
Region Wallonie. (sin fecha). *Formulaire: Guide pour les concevoir et les évaluer*. Collection Guides Pratiques. <http://easi.wallonie.be/>

World Bank. (2006). *Business Licensing Reform: A toolkit for Development Practitioners*, Washington DC

Ecuador ha vivido en los últimos años una serie de importantes transformaciones políticas y económicas. Como parte y motor de estas transformaciones destaca la promulgación y entrada en vigor de la nueva Constitución en el año de 2008, la cual tuvo como objetivo la refundación del Estado ecuatoriano y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Acorde con ello, la nueva Constitución dotó al Estado ecuatoriano de una nueva configuración político-administrativa y le otorgó en general una clara orientación social, sentando así las bases de todas las reformas actuales. De esta manera, los poderes públicos del Estado se organizaron en torno a cinco funciones: Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social, y Electoral.

ISBN 978-9942-07-819-3



9 789942 078193



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

