



Documentos de políticas  
para el desarrollo No 15

# **El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites**

# Documentos de políticas para el desarrollo No 15

**Serie:** Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

**Título:** El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites

**Editor:** CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

**Autor:**

Sebastián López Azumendi

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

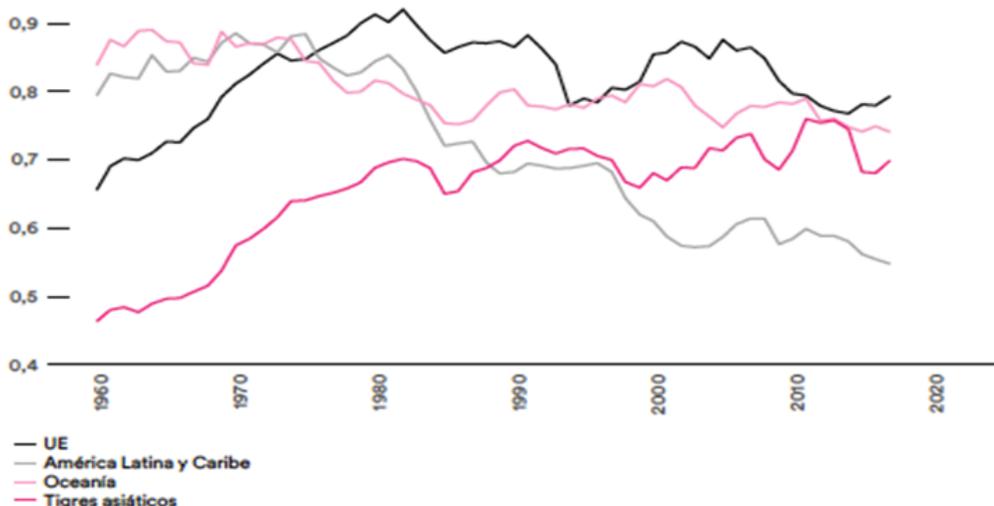
## Resumen

La pandemia del COVID-19 constituyó un punto de inflexión para el proceso de transformación digital y simplificación de trámites que atravesaban varios países de la región. La necesidad de responder de manera rápida y evitando el contacto personal convenció a los gobiernos de la necesidad de estas reformas; los países donde el proceso estaba más avanzado pudieron responder más rápido, demostrando la importancia de pensar la gobernanza pública en términos ágiles. Si bien la noción del Estado ágil se originó entre programadores de *software* que decidieron adoptar un enfoque experimental, de mejora continua y pensando en el usuario, las tendencias de gobernanza originadas a partir de la pandemia han llevado a muchos a creer que estos cambios están sentando las bases de un enfoque de ese tipo en el sector público. Esta nota analiza las transformaciones que el COVID-19 ha propiciado y sigue causando en la gestión pública, haciendo especial énfasis en las principales tendencias vinculadas a la digitalización y simplificación de trámites. La nota relaciona estos cambios con la transformaciones que también tuvieron lugar en la gestión del sector privado y finaliza describiendo tres componentes de reformas destinadas a utilizar la simplificación y la mejora regulatoria como palancas para la recuperación pospandemia.

## Introducción

América Latina es la región del mundo con la menor tasa de productividad. De acuerdo a Feenstra (2005, citado en Álvarez et al., 2018), la productividad total de los factores en la región comparada con la de Estados Unidos (una medida de la eficiencia con la que se combinan el capital físico y el humano para la producción) no solo no se redujo, sino que se duplicó desde 1960, como puede verse en la Figura 1. Este problema afecta a los países de la región por igual y presenta desafíos que van en diferentes direcciones.

**Gráfico 1. Evolución de la productividad total de los factores**

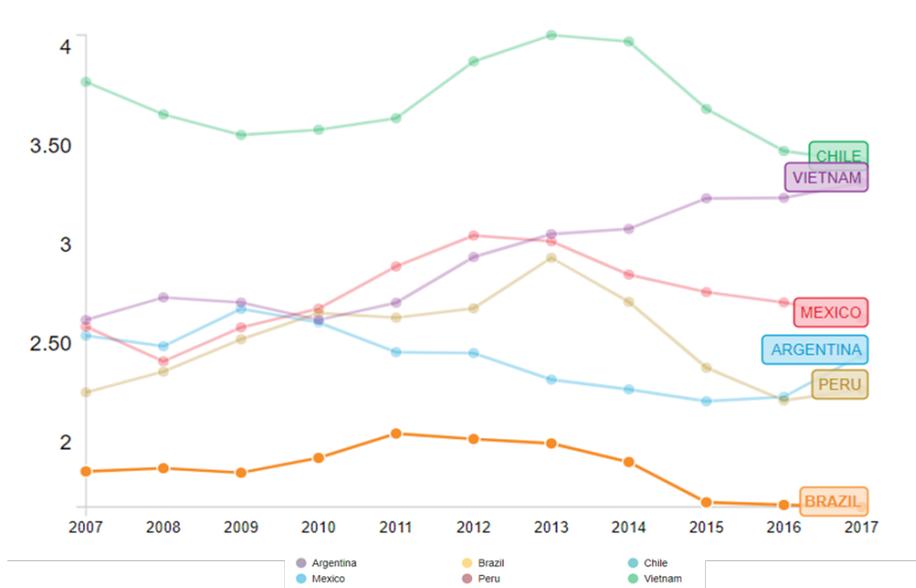


Fuente: Basado en Feenstra et al. (2005).

Uno de esos desafíos es el exceso regulatorio o burocrático, que tiene como consecuencias la existencia de barreras al desarrollo de los negocios y oportunidades para actos de corrupción (Amin y Ulku, 2019). Por ejemplo, en Brasil el costo de las cargas burocráticas le genera al país pérdidas que representan aproximadamente el 22 % del producto bruto (Revista Exame, 2020). Según el análisis del Ministerio de Economía brasileño las empresas dedican 1.501 horas al año a declarar sus impuestos, llevándose la carga impositiva el 65 % de sus ganancias. El promedio de horas dedicadas al pago de impuestos es sustancialmente mayor que el existente en países como Francia y Reino Unido, donde el promedio asciende, respectivamente, a 137 y 110 horas (Revista Exame, 2021).

El índice de cargas regulatorias (burocráticas) del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) indica una tendencia errática en los países de América Latina en lo que respecta a sus esfuerzos de mejora de las regulaciones. Las economías más relevantes de la región han avanzado en promedio muy poco si se consideran sus posiciones en el índice desde que estas variables comenzaron a ser medidas. Cuando se incluyen en el gráfico países como Vietnam, que en un período breve de tiempo pasó de encontrarse entre los menos desarrollados a estar en vías de desarrollo, se nota que la evolución de su estrategia de mejora regulatoria ha sido ascendente en los últimos diez años.

**Gráfico 2. Evolución del índice de cargas burocráticas en varios países de América Latina y Vietnam según la clasificación del Foro Económico Mundial**



Fuente: Banco Mundial (2021), con datos del índice de competitividad mundial del Foro Económico Mundial.

La regulación excesiva refuerza las oportunidades para la corrupción. Por medio de encuestas nacionales, incluyendo 38.732 empresas de 111 economías, Amin y Ulku (2019) demuestran la existencia de una correlación negativa entre productividad a nivel de empresas y corrupción y que esa correlación aumenta con mayores niveles de cargas regulatorias. Esta situación es particularmente grave en América Latina. El Departamento de Justicia de Estados Unidos, a partir de la aplicación de la ley de actos de corrupción en el extranjero, reconoció que el 44 % de los casos resueltos desde 2010 involucra el pago de sobornos a funcionarios de al menos un país de América Latina (CAF, 2019).

La pandemia del COVID-19 llevó a los Gobiernos de América Latina a replantearse varias políticas, especialmente el diseño e implementación de estrategias destinadas a simplificar trámites y procesos. Si bien varios de ellos se encontraban ya en etapa de implementación de iniciativas en ese sentido, la rápida propagación del virus imprimió a las políticas de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones una velocidad inusitada. Estos procesos de incremento de las eficiencias y del nivel de respuesta ante una crisis como la del COVID-19 tuvieron impactos similares tanto en los sectores público como privados. De hecho, los impactos organizacionales que se han dado y se siguen viendo en el sector privado tienen potencial de replicabilidad en el sector público.

Los próximos apartados de esta nota se organizan del siguiente modo. El primero analiza las tendencias de gestión que tuvieron lugar en los sectores público y privado. El segundo apartado analiza la influencia del COVID-19 en la agenda de simplificación de trámites, planteando la relevancia que los Gobiernos de la región han dado a mecanismos de reformas identificadas como ágiles. El último propone una agenda de reformas vinculadas a la simplificación de trámites y de mejora de las regulaciones como palancas para la recuperación pos-COVID-19.

## Efectos de la pandemia en la gestión pública

### Replanteamiento de los modelos de gestión

La pandemia llevó a las empresas y a los Estados a replantearse sus modelos operativos y de respuesta ante el riesgo de contagio. La adaptación de las primeras a la nueva normalidad condujo a que abandonaran respuestas convencionales a problemas clásicos de eficiencia y se plantearan estrategias de supervivencia. Según McKinsey (2020a) ambos tipos organizacionales deberían reflejar los impactos del COVID-19 con el fin de vincular la estrategia con la generación de valor.

El Cuadro 1 describe las tres principales transformaciones de gestión ocurridas tanto en el sector público como en el privado. La primera transformación se encuentra vinculada a la eficiente asignación de recursos, los cuales son siempre escasos y más aún en contextos de *shocks*. La segunda transformación se relaciona con la necesidad de poner foco en la implementación y ejecución de políticas a partir de una estrategia coordinada y una visión compartida. La tercera transformación enfatiza la necesidad de contar con organizaciones ágiles que permitan dar respuestas rápidas a problemas, muchas veces inesperados. De todas ellas, la necesidad de contar con estructuras ágiles ha sido la que más énfasis ha recibido.

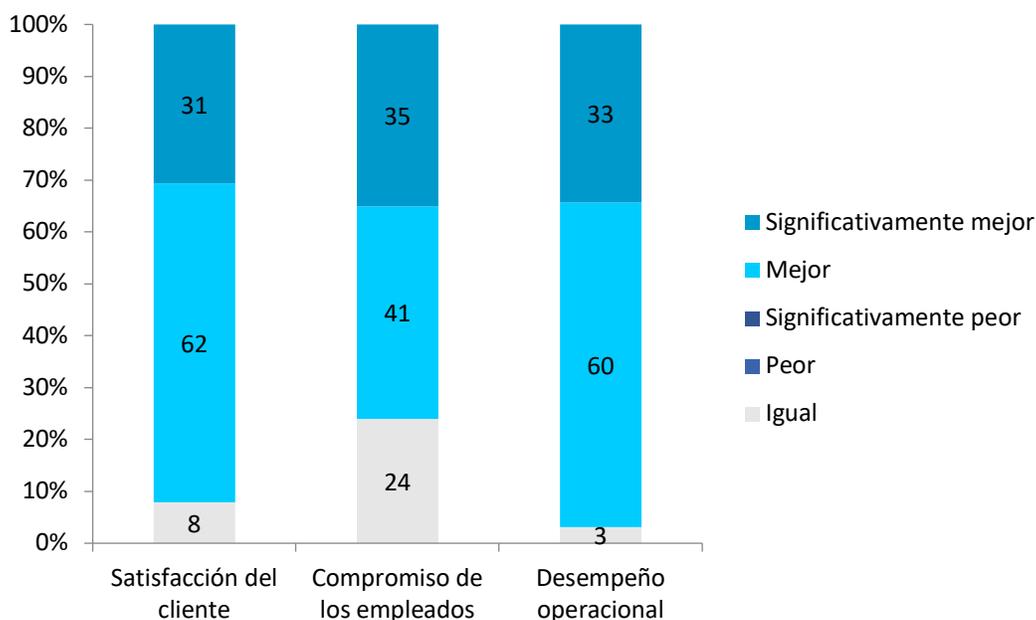
**Cuadro 1. Impactos organizacionales del COVID-19 en el sector público y privado**

Áreas de impacto COVID-19	Sector público	Sector privado
<b>Gestión eficiente de recursos</b>	Recuperar la sustentabilidad de las finanzas luego de paquetes de ayuda.	Repensar presupuestos para vincular la estrategia de negocios con los recursos existentes.
<b>Coordinación</b>	Equipos orientados a la ejecución y las reformas.	Centros corporativos de excelencia..
<b>Gobernanza ágil</b>	Foco en la digitalización y equipos de trabajo con expertos.	Mayor priorización de los temas operativos que los estratégicos. Foco en equipos interdisciplinarios y con capacidades de programación

Fuente: Elaboración propia con base en McKinsey (2020)

Una organización ágil posee más personas en las áreas operativas, evitando espacios dedicados a informar y aprobar, que tienen el potencial de generar burocracias. Crear organizaciones ágiles requiere repensar la estructura, no en términos jerárquicos, sino en términos de equipos empoderados para resolver problemas inmediatos. La colaboración en tiempo real adquiere relevancia, más aún en tiempos de digitalización. Por ejemplo, integrar equipos de trabajo con ingenieros y especialistas en analítica de datos tiene el potencial de impulsar la innovación y la calidad del producto. Como lo acredita el Gráfico 3, tanto las empresas como los Gobiernos que mejor desempeño mostraron durante la gestión de la pandemia del COVID-19 fueron aquellos con prácticas adaptativas al cambio (McKinsey, 2020b).

**Gráfico 3. Unidades de negocio que adoptaron modelos de gestión ágiles antes del COVID-19 y superaron en desempeño a las unidades que no lo hicieron**



Nota: El gráfico ilustra la autoevaluación de desempeño de unidades ágiles en comparación con unidades no ágiles de una misma organización según el porcentaje de respuestas (n=25 organizaciones).  
Fuente: McKinsey (2020b).

### El ascenso del Estado ágil

El enfoque del Estado ágil tuvo origen en el diseño de *software* pensado para dar respuestas prácticas y rápidas a clientes, idea que luego se extendió a los principios de gestión. A través de este enfoque, los procesos de diseño e implementación tienen lugar de manera conjunta por medio de mejoras incrementales, en las que la opinión de los usuarios (sean ciudadanos o los propios funcionarios públicos) es utilizada como un insumo crítico para seguir perfeccionando el producto. El enfoque del Estado ágil descarta la implementación por proyectos pilotos, ya que estos requieren de mucho tiempo para demostrar impacto, y esta demora reduce incluso el apoyo político necesario para convertirlo en política pública.

### Recuadro 1. Principios del Manifiesto Ágil

El término “métodos ágiles” fue acuñado en 2001, en una reunión de expertos críticos con los modelos de mejora del desarrollo de *software* basados en procesos. Con ese concepto se definieron métodos que estaban surgiendo como alternativa a metodologías formales, consideradas demasiado rígidas por su carácter normativo y su fuerte dependencia de planificaciones detalladas. La reunión culminó en la definición de un conjunto de principios para estos nuevos modelos, en lo que se ha denominado el Manifiesto Ágil. Los doce principios en los que se basa este método son:

1. **Orientación al cliente.** La prioridad es satisfacer al cliente por medio de un *software* de valor que sea entregado de forma rápida y continua.
2. **Adaptación.** Cambios a requisitos, aunque ocurran tarde en el proceso de desarrollo del *software* son bienvenidos. Los procesos ágiles utilizan los cambios a favor de las ventajas competitivas del cliente.
3. **Rapidez.** Producir *software* lo más rápido posible, desde un par de semanas hasta un par de meses, preferentemente el menor plazo posible.
4. **Trabajo en equipo.** Los programadores y las áreas de negocio deben trabajar en equipo de forma diaria y en todas las etapas del proyecto
5. **Motivación de equipos.** Los programas se desarrollan mediante el trabajo de personas motivadas, a las que se brindan los recursos y el apoyo que necesitan, confiando en que alcanzarán los objetivos propuestos
6. **Contacto personal.** La forma mas eficiente y efectiva de comunicar con un equipo y dentro del mismo es por medio de la conversación cara a cara.
7. **Funcionalidad.** La medida más importante de éxito es el *software* que funciona apropiadamente en la práctica.
8. **Sustentabilidad del proyecto.** Los procesos ágiles promueven la sustentabilidad del *software* en el tiempo, especialmente mediante la interacción de desarrolladores, usuarios y accionistas.
9. **Mejora continua.** La mejora continua (excelencia técnica y buen diseño) fortalecen la agilidad.
10. **Simple.** La simplicidad (evitar inversión innecesaria de tiempo) es esencial a la agilidad.
11. **Equipos autónomos.** Los mejores diseños de *software* son resultado de equipos que trabajan de manera autónoma.
12. **Ajuste.** Con regularidad, los equipos reflexionan cómo ser más efectivos y cambian o ajustan sus acciones con ese fin.

Fuente: Agile Manifesto (Beck et al., 2001).

Un ejemplo del enfoque ágil fue el registro de sociedades por acciones simplificadas (SAS), creado por el Gobierno de Argentina en 2018, un producto que fue diseñado e implementado en solo dos meses y cuyo funcionamiento fue mejorado a partir de los comentarios que iban dando los usuarios y los datos del sistema (digitalización). Este nuevo tipo societario redujo en un 58 % el costo de la incorporación de una sociedad por medio de un estatuto modelo y la firma digital. El registro se realiza en línea a través de la plataforma de trámites a distancia, pudiéndose obtener un número de identificación tributaria en 24 horas. Cualquier persona puede crear una SAS en las ciudades y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes y Tierra del Fuego sin necesidad de contar con un socio. Una de cada tres sociedades constituidas en Argentina es SAS. El ahorro estimado al sector productivo es de USD 17,9 millones.

Del mismo modo que ocurrió en el sector privado, la transformación digital ha sido la estrategia seguida por los Gobiernos de la región para dar respuesta a la crisis generada por el COVID-19, transformación que llegó para quedarse. La digitalización de los trámites públicos, tanto considerando el trabajo de atención pública como el funcionamiento interno (*back* y *front office*) de la administración pública, ofrece beneficios tangibles a los ciudadanos y al mismo Estado. En primer lugar, se convierte en una herramienta insustituible en contextos adversos, como pandemias o desastres naturales. Según estimaciones de McKinsey (2020a), entre los beneficios de la transformación digital en el sector público están ahorros significativos para los ciudadanos (reducción del 50 % del tiempo utilizado para cumplir con requisitos legales), las empresas (reducciones de costos de cumplimiento de las regulaciones estatales de alrededor del 50 %) y el sector público (60 % de incremento de productividad por mejoras en la gestión).

**Figura 1. Beneficios de la digitalización en el sector público**



Fuente: McKinsey (2020).

En el caso del Gobierno británico, en el año de implementación de la plataforma gov.uk se lograron ahorros por GBP 43 millones. Las eficiencias y mejora de la calidad de los servicios lograda en varios países es notoria, no solo en reformas de compras públicas, sino también en iniciativas como los censos de población. De acuerdo a la agencia de control regulatorio de Alemania, el costo del censo (EUR 700 millones) podría reducirse en un 90 % si se llevara adelante de manera automatizada, como ha sido el caso en Austria, Suiza y Dinamarca (Nationaler Normenkontrollrat, 2017).

La relevancia de recurrir a Estados enfocados en la innovación en beneficio del ciudadano llevó a varios Gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a avanzar en la creación de una red de Estados ágiles, comprometiéndose en la adopción de diferentes estándares alineados con este enfoque. Estos principios, recogidos en la Agile Nations Charter (2020), son:

- Identificar las innovaciones y sus oportunidades y adelantarse de manera oportuna a los riesgos que puedan presentarse.
- Estudiar amplia y abiertamente con las partes interesadas (ciudadanos y empresas) cómo se deben gestionar estas oportunidades y riesgos, de manera de se logre su confianza.

- Evaluar las distintas formas en que se pueden gestionar estas oportunidades y riesgos y, cuando se regulen, hacerlo de forma proporcionada, centrándose en el riesgo planteado y minimizando los costos y efectos secundarios innecesarios.
- Asegurar que la regulación sea neutral desde el punto de vista tecnológico y priorice el logro de resultados, no de procesos, al tiempo que brinde claridad a ciudadanos y empresas, según sea necesario, sobre el costo de cumplirla.
- Considerar los distintos formatos para regular, como guías, estándares de la industria y arquitectura digital, de modo que permitan la ampliación de escala de las iniciativas de forma rápida y segura.
- Implementar reglas de manera que se aproveche el potencial de las tecnologías digitales, minimizando la carga administrativa del cumplimiento.
- Permitir que las empresas realicen pruebas y pilotos de innovaciones (por ejemplo, a través de entornos de prueba regulatorios), según corresponda, de una manera que respalde la competencia justa y abierta y recopile el aprendizaje de estas pruebas sobre cómo deben adaptarse las reglas.
- Monitorear el impacto de las reglas y tomar acciones oportunas, específicas y basadas en el riesgo para intervenir cuando no se están logrando los resultados.
- Promover un enfoque transversal a todo el gobierno (*whole of government*), con los objetivos de desbloquear oportunidades y abordar los riesgos de las innovaciones que trascienden las fronteras institucionales.

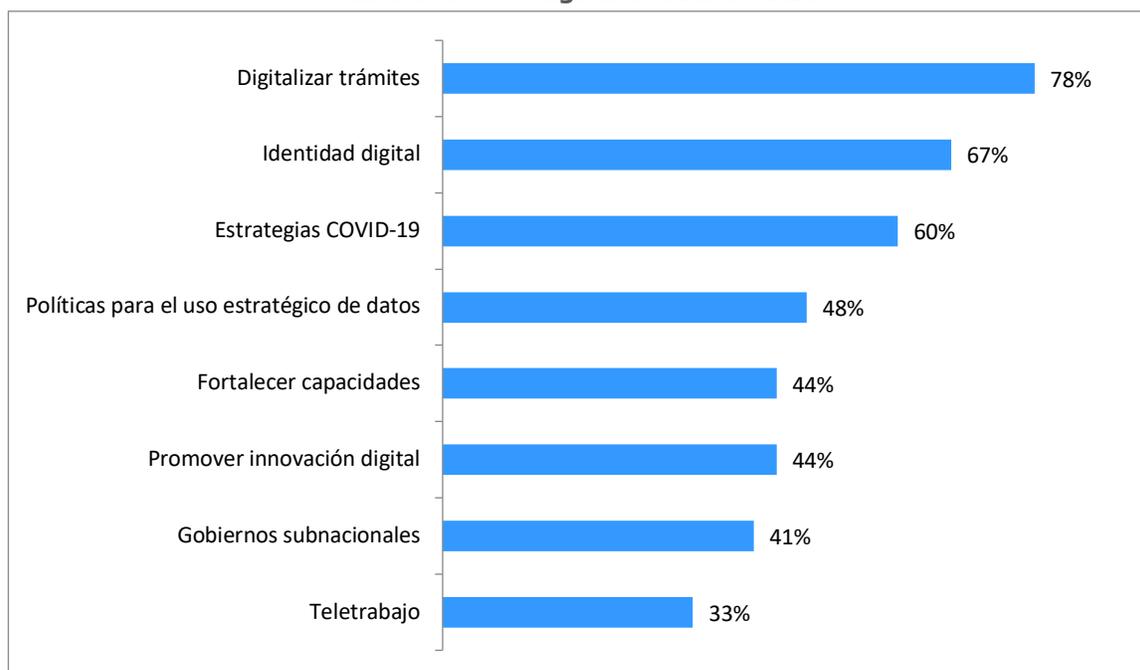
### **Las reformas de simplificación y digitalización de trámites públicos como paradigmas del cambio de gestión pública**

El COVID-19 generó el contexto adecuado para promover la organización de los gobiernos en torno a mecanismos ágiles. En primer lugar, los llevó a maximizar el uso de las plataformas de soluciones digitales previas a la pandemia y a digitalizar aquellos servicios que no habían hecho aún la transición. En segundo lugar, los obligó a flexibilizar requisitos y simplificar procesos de accesos a servicios, independientemente de que el trámite fuera o no digitalizado. En tercer lugar, los obligó a coordinar sus acciones tanto dentro del gobierno como entre sus diferentes niveles (nacional, estadual y municipal), como la forma más efectiva de enfrentar la pandemia.

#### ***Digitalización de trámites y procesos***

La digitalización de los servicios estatales ya era una tendencia en varios de los sectores públicos de la región antes de la ocurrencia del COVID-19. En 2017, Uruguay ya contaba con la posibilidad de iniciar en línea el 100 % de sus trámites y el 34 % de ellos se pueden realizar a distancia en su totalidad. En 2012, Chile lanzó el plan “Chile sin Papeleo”, por el que apenas un año después 80 dependencias del gobierno estaban digitalizadas y la cantidad de trámites disponibles en línea había aumentado en un 70 %. Según los responsables de las agencias gubernamentales de transformación digital de la región, la digitalización de trámites públicos es el principal desafío de transformación digital del Estado (CAF, 2020).

**Gráfico 4. Prioridades de digitalización según responsables de la agenda de transformación digital de América Latina**



Nota: El gráfico muestra en porcentaje las respuestas dadas a funcionarios de la Dirección de Innovación Digital del Estado de CAF, en el contexto del estudio "Going Digital", desarrollado con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Fuente: Datos presentados en un taller organizado por la Dirección de Innovación Digital del Estado (CAF, 2020).

Del mismo modo que ocurrió con las organizaciones del sector privado, los Gobiernos que habían llevado adelante reformas de digitalización lograron articular mejor sus esfuerzos de respuesta estatal ante la pandemia. Por ejemplo, Argentina, país que entre 2015 y 2019 llevó adelante la digitalización de sus expedientes administrativos, estableció el mismo día que decretó el aislamiento social obligatorio un permiso para la circulación de personas por medio de la plataforma de tramitación a distancia del Gobierno, que ya existía para la realización de trámites por parte de empresas y ciudadanos. A su vez, desarrolló la aplicación CuidAR, que no solo facilita el autodiagnóstico a posibles enfermos de COVID-19, sino que, al mismo tiempo, se vincula con el Certificado Único Habilitante para Circulación, volviéndose obligatorio su uso para los trabajadores esenciales que deban desplazarse. Lo novedoso de esta aplicación es que se desarrolló en conjunto con empresas del sector privado unificados bajo el paraguas de la Cámara Argentina de la Industria del *Software* (CESSI) en tan solo 18 días.

Otro ejemplo de colaboración entre el sector público y privado ocurrió en México, donde la empresa Seguritech desarrolló una aplicación junto con el Gobierno del país para que los ciudadanos pudieran autodiagnosticarse. Esta aplicación permite al personal médico realizar videollamadas con personas que presentan síntomas de coronavirus y luego conectarlas con profesionales médicos capacitados. La aplicación tiene muchos beneficios al tratar a los pacientes a un ritmo más rápido, reduciendo así la presión sobre los trabajadores de la salud, que se encuentran saturados, y evitando la posibilidad de infección a través de visitas médicas en persona.

Perú aprovechó los acontecimientos desencadenados por la pandemia para avanzar en la digitalización total del comercio exterior<sup>1</sup>. El Gobierno tuvo especialmente en cuenta no solo los logros alcanzados previamente con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), sino también la necesidad de que las operaciones de comercio exterior se continuaran realizando con el menor contacto físico posible. Esta reforma fue muy bien recibida por el sector exportador, teniendo en cuenta que las exportaciones del Perú se redujeron un 40 % durante la pandemia.

### ***Simplificación de procesos durante la pandemia***

Al igual que la digitalización, la reingeniería y simplificación de trámites y procesos administrativos del Estado adquirieron especial relevancia a partir de marzo de 2020. Pese a que la pandemia del COVID-19 aceleró de manera exponencial las iniciativas de simplificación, se trata de una agenda ya vigente en varios países de la región. Por ejemplo, en el año 2005, Colombia sancionó la llamada Ley Antitrámites, con el fin de reducir buena parte de las diligencias y procedimientos que realizan los ciudadanos y las empresas ante el gobierno. En 2018 el Estado colombiano lanzó la campaña «Estado Simple, Colombia Ágil», que instó a cada organismo a trabajar con la ciudadanía y los grupos de interés respectivos en la eliminación y simplificación de trámites. Tan solo un año después, la estrategia del Gobierno colombiano había generado un ahorro de más de USD 7 millones en costos que incluyen desplazamientos, gastos innecesarios, tiempo de espera, papelería y correspondencia. Se simplificaron, automatizaron o eliminaron 811 trámites y 86 barreras. También se intervinieron 214 normas obsoletas o de alto impacto, que han beneficiado a los ciudadanos, emprendedores y empresarios.

En 2018 el Gobierno argentino creó la Secretaría de Simplificación Productiva, dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo, con el fin de simplificar procesos y desburocratizar la administración pública para mejorar la competitividad y la integración de emprendedores y empresas al entramado productivo. Una característica distintiva de esta secretaría es que, si bien su foco es el sector productivo privado, su actuación es transversal a la administración pública. La Presidencia de la nación otorgó el aval político para que pudiera tener injerencia en la revisión y sugerencia de nuevos procesos, no solo en organismos del Ministerio de la Producción y el Trabajo y sus entes descentralizados, sino también en cualquier otro organismo cuyas funciones estén vinculadas a la actuación del sector productivo. Luego de dos años de gestión, la Secretaría implementó acciones de simplificación productiva en 11 ministerios nacionales, 50 organismos descentralizados y entidades públicas, 14 provincias y 65 municipios, estimando un ahorro de casi USD 2.000 millones (Secretaría de Simplificación Productiva, 2018).

Como se mencionó anteriormente, la crisis producida por el COVID-19 reconfiguró las prioridades gubernamentales en múltiples agendas y la simplificación fue sin duda una de ellas. Los organismos y agencias del Estado se vieron obligados a flexibilizar o directamente eliminar requisitos que antes eran obligatorios para ciertos trámites, eliminar las interacciones presenciales para cuidar a sus ciudadanos y trabajar en procesos más ágiles y rápidos que se adaptasen a la necesidad de urgencia que plantea la pandemia.

---

<sup>1</sup> Mediante el Decreto legislativo 1942/2020

Por ejemplo, el Gobierno de Colombia simplificó procesos para sus trámites de exportación. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) modificó los procedimientos para la expedición de certificados fitosanitarios y el registro de predios productores vegetales, en ambos casos para exportaciones. Durante el tiempo de cuarentena no se realizó la visita técnica, por lo que se aceptaron evidencias fotográficas y de video del predio o planta empacadora que soportaran el cumplimiento de los requisitos. Si bien el ICA ya estaba trabajando en procesos de simplificación, la eliminación de la visita técnica agiliza notablemente los tiempos estipulados para las exportaciones.

Otro ejemplo de simplificación implementada durante la pandemia es la eliminación de la llamada prueba de vida en Argentina. Este trámite lo deben realizar todas las personas mayores que cobran sus jubilaciones y pensiones y aquellas que reciben determinados subsidios mensuales del Estado, que totalizan 7,5 millones de personas. Este es un trámite que involucra a 5 organismos nacionales y 24 organismos provinciales, más entidades del sistema financiero (ventanilla por la cual se hace efectivo el pago) y se realiza de manera presencial con el fin de demostrar que el beneficiario se encuentra con vida. La resolución emitida por el Gobierno argentino permitió dar la fe de vida por medio de:

... la presentación de una declaración jurada suscripta por el beneficiario y cuyo original sea rubricado por persona humana con capacidad legal para responsabilizarse, quien deberá acreditar su identidad y suscribir la documentación pertinente ante el agente de pago, de acuerdo a las exigencias de cada entidad (ANSES, 2020).

Brasil también avanzó en ese sentido, suspendiendo la llamada fe de vida durante cuatro meses con el fin de proteger a la población más vulnerable.

La pandemia ha logrado que reingenierías y cambios normativos que normalmente tardan mucho tiempo y requieren un gran trabajo de coordinación y consenso entre múltiples áreas de gobierno se realicen de manera inmediata, constituyendo así una prueba piloto para muchos trámites. De acuerdo con los resultados que se puedan observar cuando venzan los plazos de las medidas provisionales adoptadas por los Gobiernos, estos deberán decidir si las mantienen o no.

Hacer algo simple es muy complejo y más cuando involucra muchas áreas de distintos niveles de gobierno. Los tiempos de implementación de una solución integral lleva meses y hay proyectos que requieren años. La simplificación de un trámite involucra directamente la cultura de la organización y los cambios culturales necesitan tiempo, por resistencias naturales, por miedo a los cambios y muchas veces por el miedo que representan los cambios tecnológicos en la estabilidad laboral. Es por eso que una política de simplificación requiere una decisión política que avale estos cambios y un equipo que lleve adelante las propuestas de implementación de estas mejoras apoyando a las áreas que tienen que realizarlas.

### ***Esfuerzos de coordinación de las políticas públicas***

La coordinación ya era un objetivo que existía en las administraciones de América Latina. Varios Gobiernos habían comenzado a implementar centros o unidades de cumplimiento (*delivery units*)<sup>2</sup> con la finalidad de reducir asimetrías de información. La

---

<sup>2</sup> Por este término se conocen grupos pequeños de personas muy especializadas dentro de los gobiernos que ayudan a los diferentes ministerios a lograr los resultados que se han fijado como objetivos en determinadas iniciativas consideradas críticas o prioritarias.

Llegada del COVID-19 aceleró estos procesos y logró lo que años de lecciones de gestión pública no permitieron: que las distintas jurisdicciones aprendieran a coordinar sus políticas.

En este sentido, durante la pandemia del COVID-19 se observaron dos tendencias en cuanto a la coordinación de medidas de la región. Por un lado, están países como Argentina, que concibieron la coordinación como una instancia informal de trabajo, y, por el otro, países como Colombia, donde se decidió formalizar la coordinación gubernamental a través de la creación de un área específica.

En el caso de Argentina, los Gobiernos de la nación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires avanzaron en el intercambio constante de información y la coordinación de acciones, dado que estas jurisdicciones reúnen aproximadamente el 50 % de la población del país. Esto se evidenció desde el comienzo de la crisis cuando el Gobierno nacional dispuso medidas generales que debían ser ratificadas en las instancias provinciales. Los contagios fueron avanzando de manera diferente en todo el país y el Gobierno nacional determinó que cada provincia podía decidir cómo continuar la cuarentena, haciendo propuestas que quedan a consideración del Poder Ejecutivo nacional.

Colombia, por otro lado, designó un gerente de Coordinación de Estrategia contra el Coronavirus. El objetivo era coordinar la respuesta entre el Ministerio de Salud y el resto de las agencias del Estado, con foco en que todas ellas estuvieran alineadas bajo la misma estrategia nacional. La estrategia consistió en un plan de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS), que tiene como fin frenar la expansión del virus. Para ello, el Gobierno trabajó junto con las autoridades departamentales en ampliar la cantidad de testeos en todo el país. Lo novedoso de este enfoque es que las decisiones respecto a la cuarentena son tomadas por la gerencia, quien se asegura de que dichas medidas se cumplan en todo el territorio nacional. Por otro lado, la gerencia de coordinación estratégica se encarga de coordinar todas las áreas del gobierno nacional para dar una respuesta unificada en lo referente a protocolos de salud, medidas fiscales y económicas y medidas de confinamiento. De esta forma, el Gobierno colombiano ha centralizado en una única área toda la gestión de la pandemia, desde la compra de respiradores hasta el aislamiento de ciudadanos sospechosos.

El sector público que emerge de la pandemia es un Estado digital, generador de datos y responsable de su uso inteligente. La interoperabilidad muy probablemente se convertirá en la regla de relacionamiento entre las distintas áreas de la administración pública. Este enfoque, que algunos han denominado «ágil», implica diseñar las políticas públicas a través de formatos (por ejemplo, laboratorios de lo que se conoce como *design thinking*<sup>3</sup>) en donde ciudadanos y empresas participan en todo el proceso de formulación de políticas, desde el diseño hasta su implementación. De las políticas de reforma existentes, ninguna se beneficiaría tanto de este enfoque como la de simplificación de trámites.

El Estado pos-COVID-19 tendrá desafíos regulatorios mayores que los existentes antes de la pandemia. Esto en parte se debe a la emisión indiscriminada de distintas regulaciones destinadas a implementar directivas de promoción del empleo, prevenir el

---

<sup>3</sup> Por este término inglés se conoce el método que permite la solución de problemas, el diseño y desarrollo de productos y servicios de todo tipo mediante ideas innovadoras, centrando su eficacia en entender las necesidades reales de los usuarios.

contagio y poner en marcha la recuperación de la economía, especialmente el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas. Más que nunca será relevante evaluar el impacto de las políticas y llevar adelante ajustes y revisiones.

## **La agenda de simplificación de trámites como palanca de políticas para la recuperación de las economías**

Los párrafos anteriores, analizando el contexto regulatorio de la región y los impactos del COVID-19 en la gestión pública, nos llevan a plantear una agenda de simplificación pensada para la recuperación pospandemia que se apoye en los componentes que se exponen a continuación.

### **Adopción de metodologías ágiles en el sector público**

La implementación de reformas destinadas a la desburocratización del Estado resulta más efectiva cuando:

- tienen en cuenta al usuario final de las mismas, el ciudadano y las empresas;
- resuelven problemas concretos, por más minúsculos que estos sean, en los que la generación de resultados inmediatos es un incentivo muy relevante para aumentar la escala de reformas similares;
- la realizan equipos autónomos, interdisciplinarios, que en el caso del sector público podrían ser unidades cercanas al presidente o ministros de modernización —al mismo tiempo, se podrían formar equipos similares en otras área del Estado—;
- se trabajan en términos simples, es decir, enfocándose en resolver el problema y de manera eficiente (especialmente en términos de uso de tiempo), de modo que la propia implementación de la reforma permita su ajuste gradual.

Los acontecimientos generados a partir del COVID-19 llaman a la creación de unidades pequeñas, con alto nivel de pericia y enfocadas en la solución de problemas. Esta recomendación es uno de los grandes aprendizajes que tuvieron lugar luego del COVID-19, tanto en el sector privado como el público.

### **Crear o fortalecer esquemas de coordinación dentro del sector público**

La coordinación ha sido uno de los grandes aprendizajes que ha dejado la ocurrencia del COVID-19. La coordinación dentro del sector público había comenzado hace décadas en la región a partir de la creación de centros de gobierno y de unidades de cumplimiento.

Argentina, Colombia, Paraguay y Perú, entre otros, habían avanzado en el proceso de constitución de unidades gubernamentales instaladas en el centro del poder político y administrativo, con responsabilidades para evaluar el cumplimiento de metas definidas por los presidentes (Alessandro et al., 2014).

Sin embargo, los avances fueron limitados en cuanto a la creación de una cultura de coordinación que, desde el centro del gobierno, maximice el uso de los recursos y logre una mayor efectividad de las políticas. La llegada de la pandemia del COVID-19 dotó a los planteamientos de coordinación de una fuerza inusitada, llevando a los Gobiernos a avanzar en estrategias de coordinación con la finalidad de tener intervenciones más efectivas.

Los acontecimientos ocurridos a partir del COVID-19 llaman a estructurar esquemas de gobernanza dentro del sector público, que incentiven la coordinación entre los distintos

ministerios o secretarías. Tales reformas podrían implementarse mediante la creación o el fortalecimiento de áreas ubicadas en el centro del gobierno, es decir cerca del presidente u otra institución de gestión, y el diseño de una estrategia de colaboración enfocada en los incentivos de los actores de la coordinación. Ejemplos en dicha dirección, vinculados a la agenda de simplificación de trámites, lo constituyen la política de digitalización del sector público de Argentina, implementada en el período 2015-2019 a través de la Secretaría de Reforma Administrativa, y la creación de la Alta Consejería para la Innovación y el Gobierno Digital en Colombia.

### **Consolidar los esfuerzos de mejora regulatoria**

El contexto previo de fragmentación decisoria estatal y no uso de evidencias para crear regulaciones o trámites, sumado al exceso regulatorio que resultó del transcurso de la pandemia, debería llevar a los Gobiernos de la región a fortalecer y consolidar sus iniciativas de mejora regulatoria y simplificación de trámites.

Los países pueden encontrarse en 3 situaciones de madurez en cuanto a estrategias en esta materia:

- Gobiernos en fase de inicio de iniciativas. Son aquellos que comienzan a experimentar distintas intervenciones de política pública destinadas a mejorar la calidad de las regulaciones y los trámites. En estos supuestos, comenzar por herramientas sofisticadas de análisis de costo-beneficio antes de regular puede generar reacciones contraproducentes, afectando la viabilidad de la reforma. Por el contrario, enfocarse en la simplificación de trámites y procesos inicialmente de manera *ad hoc* y luego transversal a todo el sector público tiene el potencial de producir resultados en el corto plazo y aliados para subsiguientes reformas.
- Gobiernos en fase de implementación de este tipo de iniciativas. Corresponde a los supuestos en los que han transcurrido algunos años desde la puesta en marcha de las primeras iniciativas y se encuentran en fase de revisión de las políticas, habiendo muy probablemente encontrado fallas de implementación. En estos supuestos sería recomendable no volver atrás con la reforma, sino llevar adelante esfuerzos para entender debidamente los motivos de los fallos, que pueden deberse tanto a problemas de diseño institucional (por ejemplo, estrategia a cargo de una secretaría sin presupuesto o liderazgo) como a la ejecución en sentido estricto (por ejemplo, no haber logrado los consensos con las áreas del gobierno encargadas de la mejora regulatoria o simplificación).
- Gobiernos en fase de consolidación de iniciativas de mejora regulatoria. En este supuesto la iniciativa se encuentra institucionalizada (por ejemplo, creación de una agencia responsable de esta agenda con un cometido específico, presupuesto y mandato legal) y tiene por delante desafíos como la extensión de la agenda al nivel subnacional y el perfeccionamiento de herramientas, como el análisis costo-beneficio. Tales Gobiernos se encuentran entre las mejores prácticas regionales y, por lo tanto, su proceso de mejora está principalmente ligado a la innovación.

Los acontecimientos generados alrededor del COVID-19 llaman a adoptar, según el nivel de madurez del país, estrategias de mejora que reduzcan el impacto de la regulación estatal en la economía, facilitando el desarrollo del sector privado y la calidad de vida de los ciudadanos.

## Consideraciones finales

La crisis global generada por el COVID-19 trajo consigo consecuencias gravísimas e inesperadas para los países de América Latina y el Caribe. Dichos impactos requirieron de respuestas rápidas y adaptativas tanto en las organizaciones privadas como en las públicas. Tales reformas enfatizaron de manera transversal el uso más eficiente y transparente de los recursos públicos, la implementación de mecanismos ágiles de respuesta a demandas ciudadanas generadas en el contexto de la pandemia y el establecimiento de gobernanzas de coordinación que permitieran un mejor uso de recursos y la efectividad de la respuesta. En el sector público, la simplificación de trámites y procesos, mayormente vía su digitalización, constituyó el paradigma de dichas reformas y una de las palancas para generar la recuperación de la economía pospandemia.

Varios países de la OCDE han identificado estas reformas dentro de lo que denominan un Estado ágil. Liderados por esta organización y el Foro Económico Mundial y su Iniciativa para la Cuarta Revolución Industrial, establecieron compromisos para promover la innovación y la gobernanza ágil alrededor del proceso de elaboración de regulaciones (normas) destinadas a ciudadanos y empresas. Estas reformas enfatizan la importancia de gobiernos que:

- Se anticipan a la innovación, aprovechando sus ventajas y mitigando sus riesgos.
- Abren los procesos de adopción de innovación a ciudadanos y empresas de modo que logran mayor legitimidad y efectividad con las reformas.
- Se enfocan en resultados y no en procesos.
- Permiten la introducción de tecnología a partir de estándares y arquitecturas digitales que posibilitan aumentar la escala de manera más rápida y segura.
- Promueven la utilización de tecnologías con la finalidad de reducir el costo del cumplimiento regulatorio.
- Promueven enfoques transversales a todo el sector público.

En nuestra región, distintos Gobiernos, aunque no forman parte de esta red, han adherido a los principios de gobernanza ágil y sus esfuerzos de digitalización de trámites son tal vez la muestra más clara de dicha tendencia.

En términos generales, y evitando los detalles de reformas iniciados por los Estados y detallados anteriormente en esta nota, los Gobiernos de la región podrían beneficiarse de este enfoque enfatizando tres grandes lineamientos:

- Adoptar mecanismos ágiles de gestión.
- Promover la coordinación dentro del sector público,
- Consolidar los esfuerzos de mejor regulatoria.

El éxito de la lucha contra el COVID-19 verá emerger un Estado digitalizado, dentro y fuera de la administración, centrado en el ciudadano como su fin último y más abierto a pensar soluciones de modo colaborativo, vía la cocreación con el sector privado.

## Referencias

- Agile Nations Charter (2020). [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/942312/Agile\\_Nations\\_Charter.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942312/Agile_Nations_Charter.pdf)
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Banco de Desarrollo de América Latina (BID).
- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>
- Amin, M. y Ulku, H. (2019). «Corruption, regulatory burden and firm productivity». Documento de trabajo de investigación sobre políticas n.º 8911. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ANSES (2020). Resolución 79/2020. 19 de marzo de 2020. Administración Nacional de la Seguridad Social. Boletín Oficial. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227054/20200320>
- Banco Mundial (2021). «Burden of government regulation». *Tcdata360* [base de datos]. [https://tcdata360.worldbank.org/indicators/govt.regu?country=BRA&indicator=Mc689&countries=ARG,CHL,MEX&viz=line\\_chart&years=2007,2017](https://tcdata360.worldbank.org/indicators/govt.regu?country=BRA&indicator=Mc689&countries=ARG,CHL,MEX&viz=line_chart&years=2007,2017)
- Beck, K., Beedle, M., van Bennejum, A., Cockburn, A., Cunningham, W. Fowler, M. ... y Thomas, D. (2001). Principios del manifiesto ágil. <https://agilemanifesto.org/iso/es/principles.html>
- CAF (2020). Taller organizando conjuntamente con OCDE sobre Digitalización del Sector Público.
- CAF (2019). RED 2019. Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. y Timmer, M. P. 2015. «The next generation of the Penn World Table». *American Economic Review*, 105(10), 3150-82
- McKinsey (2020a). «An operating model for the next normal: Lessons from agile organizations in the crisis». McKinsey & Company.
- McKinsey (2020b). «Ready, set, go: Reinventing the organization for speed in the post-COVID-19 era».
- Nationaler Normenkontrollrat (2018). *Germany: Less bureaucracy, more digital services, better regulation. Let's get to it!*. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1548226/a53ca395512296087f96a45d0b839d44/2018-11-09-jahresbericht-englisch-data.pdf?download=1>
- Nationaler Normenkontrollrat (2017). Bureaucracy reduction. Better regulation digital transformation. Annual report 2017 of the National Regulatory Control Council. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/771786/137189edf779b7cf4e7c564a60763756/2017-annual-report-data.pdf?download=1>

Revista Exame (2020). Custo Brasil consome R\$ 1,5 trilhão e faz país perder produtividade. <https://exame.com/blog/instituto-millennium/custo-brasil-consome-r-15-trilhao-e-faz-pais-perder-produtividade/>

Revista Exame (2021). Empresas gastam até 1.501 horas para pagar impostos no Brasil. <https://exame.com/economia/empresas-gastam-ate-1-501-horas-para-pagar-impostos-no-brasil/>

Secretaria de Simplificación Productiva de Argentina (2018). «Reporte final de gestión de la Secretaria de Simplificación Productiva de Argentina».



caf.com  
@AgendaCAF

---