



# **ESTADOS ÁGILES PARA LA RECUPERACIÓN:**

Implicancias para  
los gobiernos de  
América Latina

Sebastián López Azumendi

Título:

**Estados ágiles para la recuperación: Implicancias para los gobiernos de América Latina**

Depósito Legal: DC2021001795

ISBN 978-980-422-259-7

Editor:

**CAF**

Vicepresidente de Conocimiento:

**Pablo Sanguinetti**

Elaborado bajo la dirección de **Carlos Santiso**, responsable de la Dirección de Innovación Digital del Estado de CAF (DIDE) con la coordinación de Nathalie Gerbasi, Ejecutiva Senior de la DIDE.

Autor:

**Sebastián López Azumendi**

Diseño y diagramación:

**Good, Comunicación para el Desarrollo Sostenible**

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 libros sobre Innovación Digital del Estado se encuentran en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

Copyright © 2021 Corporación Andina de Fomento. Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0/>

**ESTADOS  
ÁGILES PARA LA  
RECUPERACIÓN:**

Implicancias para  
los gobiernos de  
América Latina

Prólogo	4
Reconocimientos	6
Resumen ejecutivo	8
Objetivos del reporte	14
Gobernanza ágil: del diseño de software a la mejora de la gestión	18
¿Hacia un Estado ágil? Dimensiones claves de la gobernanza ágil	24
La pandemia como acelerador de las reformas	30
Relevancia de la gobernanza ágil en los reguladores	36
Aprendizajes de reformas recientes	40
1. <b>Argentina:</b> La transformación digital y la simplificación de trámites del sector público	41
2. <b>Perú:</b> Resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa	44
3. <b>Colombia:</b> la digitalización como estrategia para la calidad regulatoria y la experiencia de la Superintendencia de Sociedades de Colombia	47
4. <b>Colombia:</b> La estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones	50
5. <b>México:</b> La estrategia de simplificación y mejora regulatoria de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	52
<b>Estados ágiles en América Latina: 5 áreas de una agenda clave para la recuperación post pandemia</b>	54
1. Fortalecer la gobernanza para la coordinación dentro del sector público	55
2. Generar incentivos y adoptar esquemas de supervisión inteligente (“Suptech”) en reguladores económicos	56
3. Adoptar esquemas de regulación adaptativa	57
4. Promover activamente la participación de consumidores/ciudadanos	59
5. Adoptar regulaciones flexibles basadas en incentivos (“soft law”)	60



Referencias	61
-------------	----

### Cuadros, gráficos y figuras:

<b>Cuadro 1:</b> principios del manifiesto ágil	20
<b>Figura 1:</b> organizaciones tradicionales vs ágiles	22
<b>Gráfico 1:</b> uso de trámites en línea durante la pandemia	32
<b>Figura 2:</b> beneficios de la digitalización en el sector público	33
<b>Cuadro 2:</b> herramientas de modernización regulatoria	37
<b>Gráfico 2:</b> digitalización de procesos en reguladores	38
<b>Cuadro 3:</b> impactos de la supervisión inteligente en la CNBV de México	39
<b>Cuadro 4:</b> recomendaciones y acciones para fortalecer la gobernanza regulatoria	58



## PRÓLOGO

La pandemia ha supuesto una aceleración de la transformación digital de los Estados y un catalizador de reformas estructurales en las administraciones. Es imprescindible a la hora de fortalecer su resiliencia para que sean los motores de la recuperación pospandemia. Mucho antes de que estallara la crisis, la revolución digital impulsada por los datos estaba transformando los gobiernos, para hacerlos más transparentes, eficientes, y responsivos. Sin embargo, con la pandemia, la digitalización de las administraciones, antes importante, se ha vuelto ahora imprescindible.

Las políticas de reactivación están viendo un incremento significativo del papel del Estado, pero también de las expectativas en cuanto a su capacidad de entrega de servicios. De hecho, el manejo de las repercusiones de la crisis sanitaria ha dependido, en gran medida, de la capacidad institucional de los Estados para entregar asistencia de emergencia y gestionar el proceso de vacunación. La crisis dejó evidente la debilidad institucional de muchos de nuestros Estados en su capacidad de ejecución efectiva de las políticas públicas, de provisión de los servicios públicos, y de entrega eficiente de los programas de protección social. Es decir, la crisis dejó evidente la falta de inversión en el Estado en las últimas décadas.

A menudo, las políticas de recuperación suponen la existencia de capacidades estatales para proveer servicios por parte de los gobiernos de la región, capacidades que no siempre existen. En muchos países, la brecha entre las políticas públicas enunciadas y su aplicación efectiva sigue siendo muy importante, restando eficiencia y efectividad a las políticas públicas. En este sentido, las políticas de recuperación dependerán de las capacidades de los Estados en implementarlas de manera eficiente y efectiva.

Al mismo tiempo, estas mismas políticas de reactivación son una oportunidad para modernizar nuestros Estados implementando reformas profundas en cuanto a sus capacidades, pero también sus habilidades y mentalidades. La transformación digital de las administraciones incluye la redefinición de las relaciones entre administraciones y ciudadanos. Más allá de la expansión de los servicios públicos digitales y la introducción de sistemas de identidad digital, lo que la crisis ha acelerado es la adopción de canales digitales por los individuos y las empresas en su relacionamiento con las administraciones públicas. Esta mayor apropiación está acompañada por mayores expectativas en cuanto a calidad de servicios y eficiencia de procesos.

No se trata de digitalizar procesos ineficientes, sino de repensarlos. Digitalizar no basta; hay que simplificar y profundizar las reformas de mejora regulatoria para la reactivación. La crisis representa una oportunidad para reformatear la manera de pensar y de actuar de nuestras administraciones, para lograr

**No se trata  
de digitalizar  
procesos  
ineficientes, sino  
de repensarlos.**



estados que sean más abiertos y transparentes, eficientes e innovadores y que aplaquen de manera efectiva las soluciones digitales y la inteligencia de los datos. Es decir, Estados más ágiles. Esta transformación requiere reformas importantes en materia de cultura y de mentalidad de nuestras administraciones, para centrarlas más en los ciudadanos, aceptar los riesgos de la experimentación, e invertir en el aprendizaje constante. Esta tendencia genera mayores exigencias de agilidad en los servicios públicos, muchos de los cuales todavía suceden en un mundo analógico con interacciones obsoletas y problemas de accesibilidad. Convertir estos reductos analógicos en digitales implica un doble trabajo: mejorar las competencias digitales de la población y acelerar la digitalización de las administraciones.

En este contexto, las políticas de mejora regulatoria impulsadas por los gobiernos de la región en la última década cobran una importancia renovada. La recuperación necesitará estrategias integradas de agilización de los Estados que combinen digitalización con simplificación para mejorar la provisión de los servicios públicos y crear entornos regulatorios más propicios para la inversión. Hoy en día, la analítica de datos y la inteligencia artificial nos permite repensar la regulación y la producción normativa del Estado para ajustarla mejor. Esta agenda de regulación inteligente (“*smart regulation*”) es central para recuperar la confianza en los Estados.

Los latinoamericanos, ahora mayoritariamente “nativos digitales,” esperan gobiernos más ágiles y capaces de experimentar con nuevas formas de hacer las cosas. Las burocracias también están desarrollando un mayor apetito por la innovación. A través de la Dirección de Innovación Digital del Estado adscrita a la Vicepresidencia de Conocimiento, el Banco de Desarrollo de América Latina promueve la modernización digital del Estado para lograr gobiernos más ágiles, abiertos e innovadores, apoyándose en las nuevas tecnologías y la inteligencia de datos. Acompañamos a los gobiernos de la región en su transformación digital, a través de un nuevo acercamiento al quehacer público, para que puedan ofrecer servicios de calidad, actuar con integridad y hacer del ciudadano el centro de la gestión.

Confiamos en que las reflexiones y experiencias que se presentan en este documento permitan a los gobiernos de América Latina responder a los retos que afrontan en un periodo, sin lugar a dudas, de grandes incertidumbres y, a la vez, decisivo para su desarrollo sostenible futuro.

### **Carlos Santiso**

Director de Innovación Digital del Estado  
CAF -banco de desarrollo de América Latina.

**En la era digital,  
lograr Estados  
más ágiles es  
imprescindible  
porque no  
se trata de  
convertir las  
burocracias en  
burocracias  
digitales.**

# Reconocimientos

**Este reporte ha sido coordinado y editado por Sebastián Lopez-Azumendi, ejecutivo principal en mejora regulatoria y líder de la agenda de gobernanza regulatoria de CAF, bajo la supervisión de Carlos Santiso, Director de la Dirección Innovación Digital del Estado (DIDE).**

Se inserta en el eje de trabajo de la DIDE que busca promover gobiernos más ágiles a través de asistencia en materia de mejora regulatoria, simplificación administrativa y desburocratización, apalancando innovaciones digitales e inteligencia de datos.

El documento se benefició de los valiosos comentarios y contribuciones de Pablo Sanguinetti (Vicepresidente de Conocimiento de CAF), Juan Ghersenich Eckers (consultor), Guillermo Ortega Rance (consultor), Eduardo Martelli (ex Secretario de Reforma Administrativa de Argentina), Pedro Inchauspe (ex Secretario de Simplificación Productiva de Argentina), José Daniel Jimenez (Director de Proyectos Especiales de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México), Jana Nelson (directora, Instituto Amazon Web Services), Raúl Díaz (asesor de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México), Sara Arobés Escobar (Secretaría de Gestión Pública del Perú), Miriam Isabel Peña Niño (Subsecretaria de Colombia), María Isabel Mejía (Ejecutivo Senior de la DIDE) y Nathalie Gerbasi (Ejecutivo Senior de la DIDE).



El reporte se basó en una serie de estudios publicados por la DIDE en 2020 y 2021, entre los cuales:

- López Azumendi, S. & Ghersinich Eckers, J. (2021). *Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia*. Caracas: CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1732>
- Ghersinich Eckers, J. (2020). *Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina*. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1658>
- López Azumendi, S. & Ghersinich Eckers, J. (2020). *Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú*. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1644>
- López Azumendi, S. (2020). *Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1632>
- Ortega Rance, Guillermo. (2021). *La digitalización como estrategia para la calidad regulatoria: aprendizajes de la iniciativa de transformación digital de la Superintendencia de Sociedades de Colombia*. Caracas: CAF. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1784>

Especial agradecimiento a Nathalie Gerbasi por la coordinación editorial de esta publicación.

# Resumen ejecutivo



Los acontecimientos ocurridos a partir de la pandemia originada en el virus COVID-19 dieron inicio a transformaciones profundas en nuestra sociedad y organizaciones, tanto privadas como públicas. Ambas se vieron en la necesidad de adaptarse ante un vendaval de condicionantes exógenos para los que nunca se habían preparado. Para el sector privado la crisis generada a partir del COVID-19 implicó no sólo pensar los cambios con lógica de eficiencia sino también con lógica estratégica, repensando modelos de negocios en muchas industrias. Para el sector público, implicó estar sujetos a evaluaciones diarias y constantes sobre su desempeño en el manejo de una pandemia, lo que llevó a avanzar de manera acelerada en formatos digitales, a coordinar respuestas hacia dentro como hacia fuera de la estructura administrativa, y a usar datos para la toma de decisiones. En este documento nos centramos en estos cambios, especialmente aquellos ocurridos en el sector público y que se encuentran vinculados a lo que se ha dado en llamar gobernanza ágil o estados ágiles.

**La noción de gobernanza ágil tuvo origen en la industria de software, especialmente en la forma de diseñar software.**

Varios programadores coincidieron en la relevancia de contar con esquemas ágiles que permitan experimentar al mismo tiempo que se implementaba una solución, siempre interactuando con los usuarios de los programas. El diseño de software ágil se centra en un desarrollo de programación iterativo e incremental a través de equipos multidisciplinarios

## La noción de gobernanza ágil tuvo origen en la industria de software, especialmente en la forma de diseñar *software*.

autoorganizados, empoderados en la toma de decisiones, y orientados a resultados. Lo que empezó siendo una tendencia de industria, se convirtió luego en un profundo cambio de gestión, que hoy en día ha adquirido relevancia a partir de la pandemia.

La gobernanza ágil recoge dichos principios y los adapta al contexto de la gestión pública. En particular, enfatiza la relevancia de contar con regulaciones transparentes y que permitan, mediante su adaptabilidad, la innovación. Del mismo modo, promueve la implementación de mecanismos de coordinación dentro de la administración que sean eficientes y vinculados a los incentivos de los actores involucrados; esto es especialmente relevante en términos de fortalecer el centro del gobierno. Por último, se centra en el rol de los reguladores promoviendo un perfil proactivo y de vinculación mayor con consumidores y ciudadanos. Consumidores y ciudadanos se encuentran en el centro de la gobernanza ágil.

**El propósito de este documento es documentar varias iniciativas llevadas a cabo en América Latina que se inscriben dentro del concepto de gobernanza ágil, en materia de digitalización, simplificación y calidad regulatoria.**

- La región ha dado pasos significativos en materia de digitalización del sector público y a tal efecto se describen los procesos transversales ocurridos en el sector público de Argentina y en un regulador como la Superintendencia de Sociedades de Colombia.
- Los países también se han embarcado en reformas destinadas a simplificar sus procesos y trámites administrativos y para documentar dichas experiencias se recurre a la política de simplificación administrativa del gobierno del Perú y de un regulador sectorial como la Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia.
- Por último, los gobiernos de la región recurrieron a mejorar la calidad de sus regulaciones y en el documento se analiza la experiencia de México y la política de mejora regulatoria implementada por su Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

**Argentina** inició en 2015 un proceso agresivo de digitalización de su sector público, que continúa y que fue muy relevante para enfrentar los efectos de la pandemia. Entre 2015 y 2019 se reemplazó en todo el sector público el expediente en papel por el expediente digital, lo cual generó ahorros significativos y el aumento de la transparencia en procesos de compras y contrataciones. La digitalización de trámites también tuvo impactos relevantes en el sector productivo, generándose ahorros por un total de USD 2.100 millones. A tales efectos se eliminaron más de 600 normas que



Las experiencias de simplificación han tenido lugar tanto de manera transversal a todo el sector público como enfocadas en sectores específicos a través de los entes reguladores.

carecían de valor, se contradecían o generaban interpretaciones arbitrarias a las reglas vigentes.

Por su parte, la **Superintendencia de Sociedades de Colombia** incrementó su capacidad de gestión y de análisis mediante diferentes soluciones digitales. Se mejoró la infraestructura de almacenamiento de datos para que pudiera dar servicio a las aplicaciones tanto internas como externas de la agencia. A tales efectos se utilizaron herramientas que permitieron migrar más de seis Terabytes de datos hacia la nube pública, generándose la disponibilidad inmediata en la nube de nueve millones de documentos. El uso de tecnologías no solo permitió optimizar procesos, sino que también mejoró la capacidad de análisis mediante el uso de herramientas predictivas. Se implementó un pasante de admisiones de base digital que aplica algoritmos de *machine learning* a los procedimientos entrantes, usando como referencia el tesoro jurídico, para revisar de forma automática la información y enviarla de forma inmediata al funcionario, permitiendo una respuesta más rápida a la solicitud recibida.

Las experiencias de simplificación han tenido lugar tanto de manera transversal a todo el sector público como enfocadas en sectores específicos a través de los entes reguladores. **El Perú** implementó a lo largo de los últimos años una política de simplificación de trámites con impactos muy significativos. Este proceso implicó la revisión de más de diez mil regulaciones, eliminándose 319 procedimientos administrativos por no cumplir con criterios de legalidad y necesidad. A partir de 2016, fecha de inicio de la política de simplificación, el Perú mejoró en los índices que miden la carga de regulaciones y trámites ("*Doing Business*" del Banco Mundial y "*Regulatory Burden Index*" del Foro Económico Mundial).

A nivel sectorial, la **Comisión Reguladora de las Comunicaciones de Colombia** llevó adelante un amplio proceso de revisión regulatoria con la finalidad de adaptar y simplificar el marco regulatorio del sector telecomunicaciones. A tales efectos consultó a los actores del ecosistema de comunicaciones, recibiendo trescientos cincuenta y ocho comentarios con propuestas de simplificación. La revisión permitió reducir de 25% la carga regulatoria del sector. También llevó adelante la institucionalización del análisis de impacto normativo, lo que permite hacer evaluación ex ante de los costos y beneficios de regular.

Finalmente, la **Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México** es una institución líder en la región en materia de mejora regulatoria habiendo liderado la implementación del análisis de impacto regulatorio en todo el territorio mexicano. Desde su creación, CONAMER logró reducir los costos generados por cargas burocráticas del 5,77% al 2,41% del PIB, instalar la mejora regulatoria en sus 32 entidades federativas y extender dichas mejoras

a los otros poderes del Estado. En el periodo 2019-2020 59 dependencias del sector público federal enviaron sus programas de mejora regulatoria, comprometiendo 493 acciones de simplificación. CONAMER también implementó la iniciativa 2x1 que obligó a las entidades del gobierno federal que emiten regulaciones a abstenerse de emitir nuevas si no se eliminan dos actos u obligaciones regulatorias de la misma materia o sector económico regulado. La iniciativa 2x1 generó ahorros para el sector privado y sociedad civil por USD 13.700 millones.

**Estos casos muestran que los gobiernos de la región se beneficiarían de implementar esquemas de gobernanza ágil para acelerar la reactivación.** Cinco recomendaciones de política pública se desprenden de este informe, las cuales son especialmente relevantes para la recuperación de la economía poscovid:

## 01

### **Fortalecer la gobernanza para la coordinación dentro del sector público.**

Los gobiernos de la región se beneficiarían de contar con un *centro de gobierno* que tenga las siguientes características: (i) habilidades para coordinar iniciativas transversales que carecen de un “dueño” claro; (ii) foco en un número limitado de iniciativas estratégicas; y (iii) definir una propuesta de valor dirigida a los funcionarios responsables de contribuir a la coordinación.

## 02

### **Generar incentivos y adoptar esquemas de supervisión inteligente (*suptech*) en reguladores económicos.**

Los reguladores económicos de la región se beneficiarían del uso de tecnologías que permitan mejorar su rol de fiscalizadores de los diferentes mercados a partir de las siguientes iniciativas: (i) definición de la “cadena de valor” de los datos que utiliza, y de otros existentes en el sector público, con el fin de maximizar su uso; (ii) trabajar de manera colaborativa con las empresas reguladas con la finalidad de homogeneizar software y datos; y (iii) utilizar metodologías colaborativas de “*design thinking*” o pensamiento de diseño para encontrar soluciones innovadoras a problemas complejos.



### 03

#### **Adoptar esquemas de regulación adaptativa.**

Los gobiernos de la región se beneficiarían de diseñar regulaciones y/o de contar con reguladores con las siguientes características: (i) regulaciones que fijan objetivos (cuantificados) al ser creadas y que establecen su revisión (a efectos de evaluar su cumplimiento) en determinados períodos de tiempo; (ii) reguladores que, a pesar de contar con regulaciones rígidas, lleven adelante distintas iniciativas de acompañamiento destinadas a mejorar la implementación, por ejemplo, vía capacitación y campañas de difusión; y (iii) regulaciones que establecen cambios a partir del cumplimiento de etapas o de fechas ("*sunset regulation*").

### 04

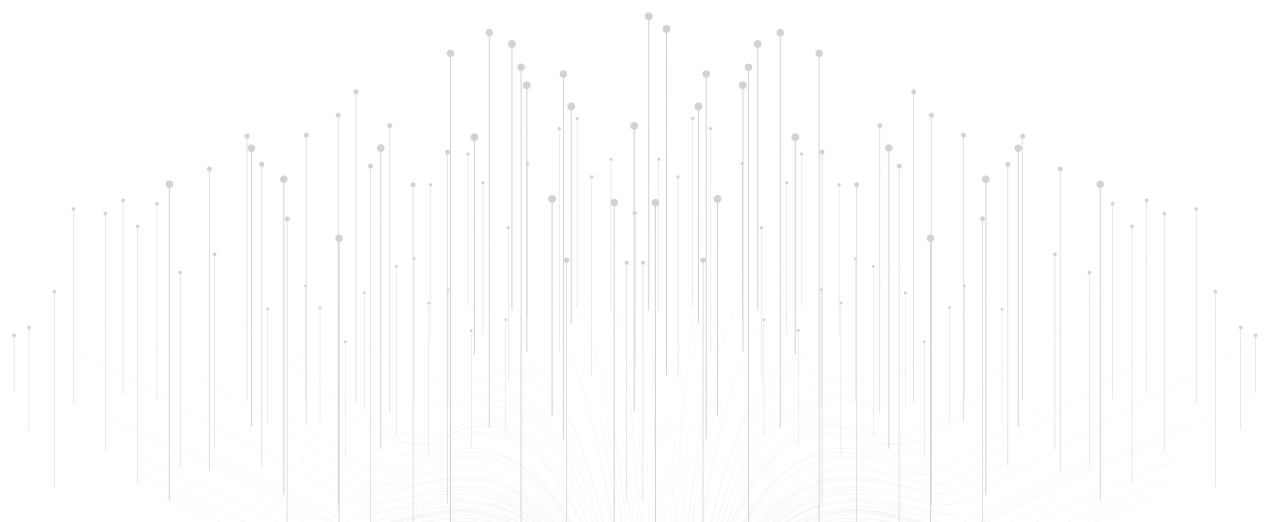
#### **Promover activamente la participación de consumidores y ciudadanos.**

Los gobiernos, como así también los ciudadanos, de la región se beneficiarían de diseñar regulaciones y/o de contar con reguladores con las siguientes características: (i) que consideren la participación como un bien público que agrega valor; (ii) que consideren maximizar el uso de las tecnologías y redes sociales; y (iii) que reporten desempeño a actores luego de la implementada la política a través de mecanismos de seguimiento estructurados y rigurosos.

### 05

#### **Adoptar regulaciones flexibles basadas en incentivos.**

Los reguladores de la región se beneficiarían de esquemas de "*soft law*" que contengan las siguientes características: (i) tengan lugar en áreas en donde el desafío del cambio cultural de cumplir con normas sea más relevante, y de mayor impacto, que la fiscalización de cumplimiento mediante la imposición de sanciones; (ii) el monitoreo de cumplimiento dependa de la interacción de diferentes agencias, de modo de promover un mejor cumplimiento mediante la coordinación y la gobernanza colaborativa, y (iii) sean parte de una estrategia de largo plazo de institucionalización de reformas normativas.



# Objetivos del reporte





El objetivo principal del presente reporte es analizar las transformaciones en materia de gobernanza pública que se venían gestando en el sector público de América Latina y que, a partir de la pandemia, se vieron aceleradas en velocidad y profundidad. Tales transformaciones son muy relevantes para que el Estado actúe como articulador de la recuperación pos-pandemia, especialmente en lo vinculado a la simplificación de trámites y procesos, la promoción de la innovación, y la calidad de las regulaciones.

El concepto de organizaciones ágiles, sean públicas o privadas, ha recibido especial atención a partir de sus beneficios en contextos de constante adaptación. Originada en el campo del diseño de software, sus principios fueron luego llevados al campo de la gestión. En el sector público, las metodologías ágiles son utilizadas en la simplificación y digitalización de trámites. Dado su foco en el usuario (ciudadano) y en su carácter experimental, este enfoque brinda beneficios que el modelo tradicional de pensar la gestión en la administración pública no ofrece.

Las metodologías ágiles de gestión ofrecen cuatro ventajas principales sobre el modelo tradicional de gestión pública.



**En primer lugar**, promueven la colaboración y el trabajo en equipo por sobre el cumplimiento de reglas y procesos rígidos.



**En segundo lugar**, ponen al ciudadano en el centro de sus esfuerzos.



**En tercer lugar**, promueven la implementación experimental, a partir de mejoras incrementales derivadas de la implementación.



**Finalmente**, incentivan a dar respuestas a problemáticas concretas en un período razonablemente corto de tiempo.

Es importante destacar que las metodologías ágiles como enfoque de gestión no son aplicables a todas las políticas públicas. Son significativamente importantes en procesos estrechamente vinculados a los ciudadanos como usuarios finales de la política pública, a partir de la cual los mismos aprovechan dichas mejoras para aspectos de su vida vinculados a la eficiencia productiva y el mejor uso de su tiempo en general. De ahí su importancia en aspectos vinculados a la simplificación de trámites vía su digitalización y la calidad de las regulaciones.



Desde la Dirección de Innovación Digital del Estado (DIDE) de CAF, se ha trabajado en diferentes aspectos de gobernanza ágil, enfatizando mejores prácticas regionales. Entre 2019 y 2021 se publicaron siete casos de estudio vinculados a experiencias de digitalización, simplificación de trámites, y mejora regulatoria. Dichos casos de estudio son utilizados en este documento como experiencias concretas de gobernanza ágil.

El documento se divide en cinco secciones. La primera sección define la gobernanza ágil, estableciendo el alcance del concepto tanto en los sectores públicos como privados. La segunda sección hace foco en el concepto de gobernanza ágil en el sector público y su relevancia de cada a la recuperación pospandemia. La sección tercera analiza cinco casos de estudio de digitalización de trámites y mejora regulatoria en el sector público de América Latina. La sección cuarta destaca la relevancia de la gobernanza ágil en el diseño de regulaciones. Finalmente, la última sección establece cinco recomendaciones vinculadas a la implementación de esquemas de gobernanza ágil en el contexto de la recuperación pospandemia.

**El concepto de organizaciones ágiles, sean públicas o privadas, ha recibido especial atención a partir de sus beneficios en contextos de constante adaptación.**

# Gobernanza ágil: del diseño de software a la mejora de la gestión



La metodología ágil se originó en el mundo de la programación – buscando brindar soluciones adaptables y rápidas a clientes – y luego se extendió al ámbito de la gestión, por ejemplo, por medio del método lean startup (Wouter, Aghina, C. Handscomb, O. Salo, and S. Thaker, 2021). *Agile*, que nace en la década de 1990 en respuesta a la burocracia del modelo en cascada, se centra en un desarrollo de programación iterativo e incremental a través de equipos multidisciplinarios autoorganizados, empoderados en la toma de decisiones, y orientados a resultados o *software* que funciona “sin errores” (Foro Económico Mundial, 2018).

Sus valores rectores son:

- **LA COLABORACIÓN,**  
que privilegia individuos e interacciones por sobre procesos;
- **LA CALIDAD,**  
que da más importancia a la funcionalidad que a la burocracia;
- **LA ORIENTACIÓN AL CLIENTE,**  
quien es más relevante que la negociación contractual; y
- **LA AGILIDAD DEL EQUIPO,**  
en ella prima dar respuesta ante el cambio sobre aferrarse a un plan<sup>1</sup>.

1 Véase: <https://agilemanifesto.org/iso/es/manifesto.html>

Cuadro 1.  
Principios del manifiesto ágil

01

**Orientación al cliente.**

Nuestra prioridad es satisfacer al cliente por medio de un software de valor que sea entregado de forma rápida y continua.

02

**Adaptación.**

Cambios a requisitos, aunque ocurran tardes en el proceso de desarrollo del software son bienvenidos. Los procesos ágiles utilizan los cambios a favor de las ventajas competitivas del cliente.

03

**Rapidez.**

Producimos software lo más rápido posible, desde un par de semanas hasta un par de meses, preferiblemente el menor plazo posible.

04

**Trabajo en equipo.**

Los programadores y las áreas de negocio deben trabajar en equipo de forma diaria y en todas las etapas del proyecto.

05

**Motivación de equipos.**

Desarrollamos programas sobre la base del trabajo de personas motivadas. Brindamos los recursos y el apoyo que necesitan y confiamos en que alcanzarán los objetivos propuestos.

06

**Contacto personal.**

La forma más eficiente y efectiva comunicar a y dentro de un equipo es por medio de la conversación cara a cara.

07

**Funcionabilidad.**

El software que funciona apropiadamente es la práctica es la medida más importante de éxito.

08

**Sustentabilidad del proyecto.**

Los procesos ágiles promueven la sustentabilidad del software en el tiempo, especialmente mediante la interacción de desarrolladores, usuarios y accionistas.

09

**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.

**Una organización ágil puede definirse como aquella con capacidad para responder con velocidad frente a cambios en el entorno y el mercado.**

De este modo, el enfoque ágil aporta flexibilidad y una retroalimentación constante en proyectos donde los requisitos cambian repetidamente, pudiendo añadirse o eliminarse funcionalidades.

Los procesos de diseño e implementación tienen lugar de manera conjunta por medio de mejoras incrementales, en donde la opinión de los usuarios es utilizada como un insumo crítico en la mejora del producto. La metodología ágil descarta la implementación por pilotos, ya que estos requieren de tiempo prolongado para demostrar su impacto. El recuadro 1 lista los principios del Manifiesto Ágil desarrollado en 2001.

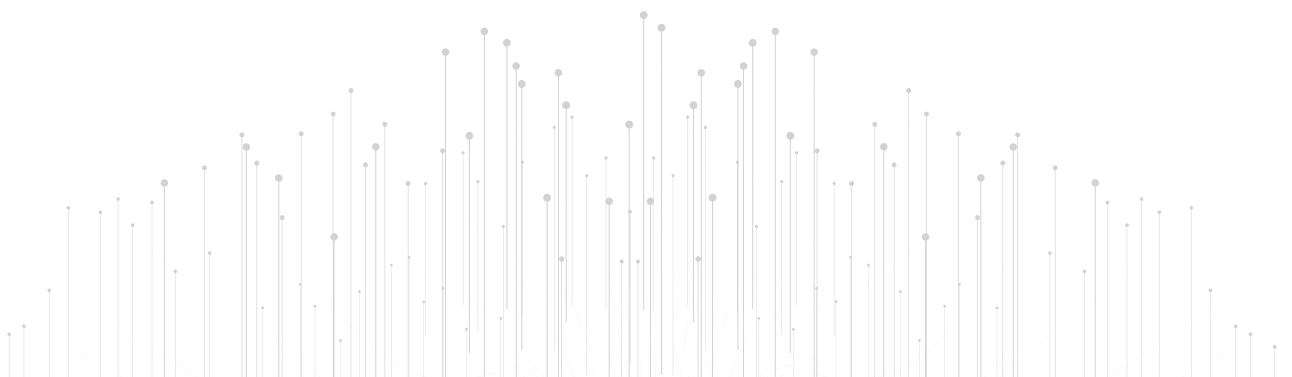


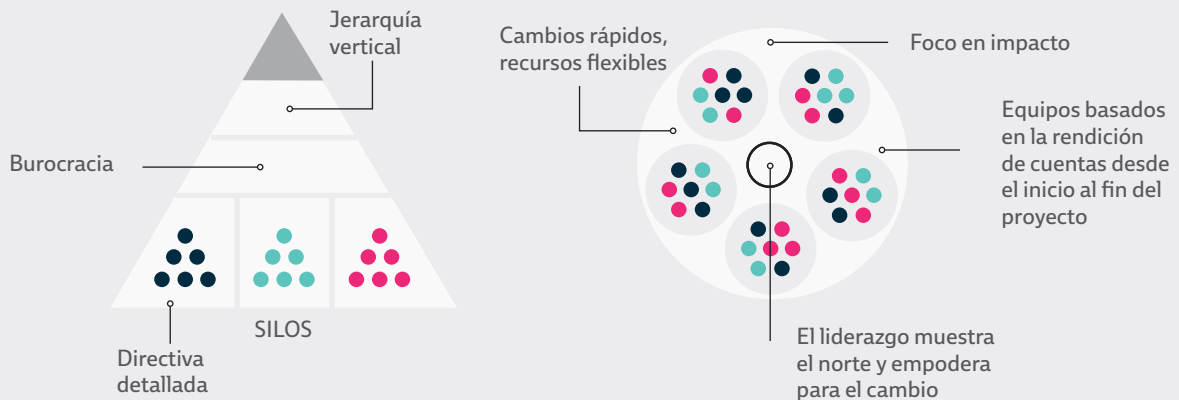
Figura 1:

Organizaciones tradicionales vs ágiles

La organización ágil emerge como un nuevo paradigma de gestión

Más que organizaciones como máquinas, la organización ágil es un organismo viviente

De organizaciones como máquinas ► ...a organizaciones como organismos



Fuente: McKinsey, 2018

El método "lean startup", basado en la obra del mismo nombre de Eric Ries de 2009, ejemplifica la aplicación de un enfoque ágil en la gestión de empresas. El mismo prioriza el desarrollo iterativo de productos y servicios que se lanzan al cliente en poco tiempo para nutrirse del *feedback* de los usuarios, lo que se traduce en un ahorro de tiempo, costos de proyectos y lanzamientos de nuevos productos (Harvard Business Review, 2019).

Una organización ágil (Figura 1) puede definirse como aquella con capacidad para responder con velocidad frente a cambios en el entorno y el mercado. Lograr lo anterior implica acelerar y delegar la toma de decisiones, empoderar y capacitar equipos, simplificar procesos y estructuras, digitalizar, hacer





posible el trabajo remoto o híbrido, la adaptación y el aprendizaje continuos (Aamer, Baig, B. Hall, P. Jenkins, E. Lamarre, and B. McCarthy, 2020).

Un ejemplo de metodología ágil es la denominada “*scrum*”. Se trata de un marco de trabajo donde los miembros de un equipo multidisciplinario colaboran en la construcción de un producto de manera que sea valioso desde sus primeras versiones. Es la forma en que se han desarrollado, por ejemplo, aplicaciones móviles para bancos hasta para empresas de transporte por ferrocarril. Estas aplicaciones van ampliando sus funcionalidades en entregas sucesivas. A nivel estatal, en 2018 el gobierno de Argentina diseñó, basado en esta metodología, el registro simplificado de sociedades por acciones (SAS).

**La irrupción de la pandemia de COVID-19 no hizo más que acentuar la necesidad de velocidad de respuesta de las empresas y de los gobiernos frente a escenarios inciertos y turbulentos.**

# ¿Hacia un Estado ágil? Dimensiones de gobernanza ágil



La conceptualización de la gobernanza pública ágil es reciente. Hace algunos años organizaciones internacionales como el Foro Económico Global (2018) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020) comenzaron a definir el alcance y los componentes de la gobernanza ágil en el sector público. En diciembre de 2020, y bajo el impulso de ambas instituciones, varios gobiernos establecieron la Red de Gobiernos Ágiles (Agile Nations Charter, 2020) con la finalidad de avanzar en el intercambio de experiencias y la promoción de mejores prácticas para acelerar la agilidad en sus sectores públicos.

La OCDE<sup>2</sup>, en documento que sometió a consulta en 2021, definió la gobernanza ágil en términos de cuatro principios, incluyendo aplicaciones concretas, a saber:

### **1. Ajustar las herramientas regulatorias con la finalidad de que sean funcionales al objetivo de las regulaciones.**

A tales fines, los gobiernos se beneficiarían de:

- Desarrollar ciclos de evaluación más adaptativos, iterativos y flexibles, al tiempo que se aprovechan las soluciones tecnológicas para mejorar la calidad de la evidencia.
- Emprender un cambio de paradigma en sus procesos de políticas regulatorias, mediante el cual la mentalidad tradicional de “regular y olvidar” debe dar paso a enfoques de “adaptarse y aprender”.
- Acortar los plazos durante todo el proceso de formulación de políticas y utilizar herramientas de gestión regulatoria de una manera más dinámica, adaptativa e iterativa.
- Fomentar la identificación de las necesidades de datos e información y las responsabilidades relacionadas en la etapa de propuesta reglamentaria para garantizar la disponibilidad de pruebas sólidas en el futuro.
- Establecer mecanismos para la participación amplia del público y las partes interesadas, incluidos los ciudadanos y las pequeñas empresas innovadoras, desde una etapa temprana y durante todo el ciclo de políticas para mejorar la transparencia, generar confianza y capitalizar diversas fuentes de experiencia.

2 Véase: <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/regulation-and-emerging-technologies.htm>

## 2. Sentar las bases institucionales para permitir la cooperación y enfoques conjuntos, tanto dentro como entre jurisdicciones.

A tales fines, los gobiernos se beneficiarían de:

### Una gestión orientada a la innovación

**Fortalecer la coordinación y la colaboración entre los departamentos de formulación de políticas y las agencias reguladoras, así como entre los niveles de gobierno nacional y subnacional.**

**La innovación** trasciende los sectores tradicionales, las fronteras administrativas e incluso las fronteras convencionales. Para fomentar enfoques regulatorios coherentes y efectivos, los gobiernos necesitan un marco institucional y de políticas propicias para garantizar que las instituciones públicas involucradas en la elaboración de reglas y la entrega regulatoria puedan participar en una coordinación fluida en su trabajo diario, incluso entre jurisdicciones. Hacerlo es esencial para evitar posibles fallas regulatorias resultantes de enfoques aislados y la falta de coherencia entre los marcos regulatorios.

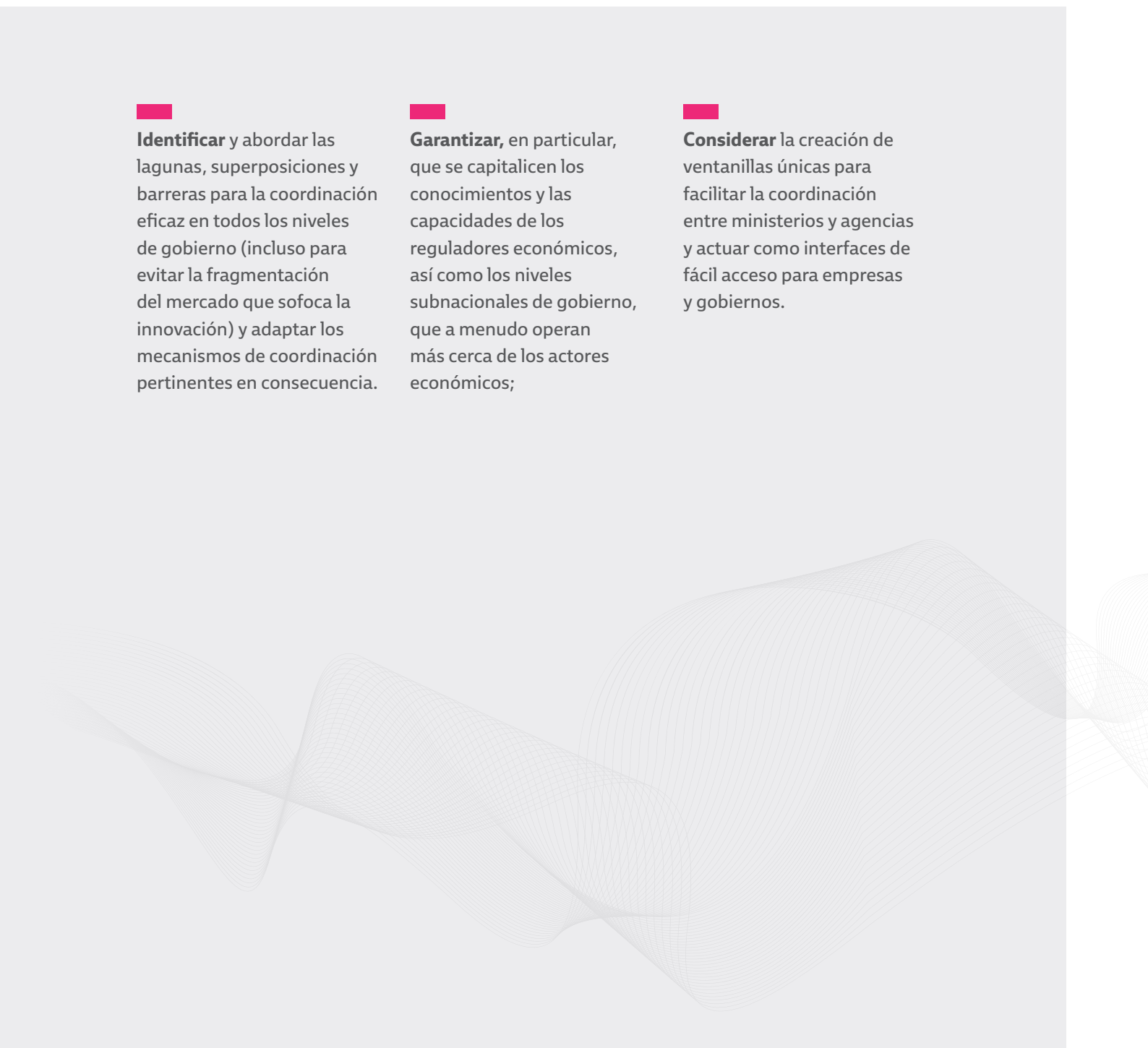
**Fortalecer** la coordinación y la colaboración entre los departamentos de formulación de políticas y las agencias reguladoras, así como entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. Frente a las innovaciones con implicaciones transversales y de amplio alcance, los gobiernos deberían promover más que nunca un enfoque de gobierno integral para la elaboración de normas mediante una coordinación eficaz entre las áreas de políticas y entre los niveles de gobierno nacional y subnacional.



■ **Identificar** y abordar las lagunas, superposiciones y barreras para la coordinación eficaz en todos los niveles de gobierno (incluso para evitar la fragmentación del mercado que sofoca la innovación) y adaptar los mecanismos de coordinación pertinentes en consecuencia.

■ **Garantizar**, en particular, que se capitalicen los conocimientos y las capacidades de los reguladores económicos, así como los niveles subnacionales de gobierno, que a menudo operan más cerca de los actores económicos;

■ **Considerar** la creación de ventanillas únicas para facilitar la coordinación entre ministerios y agencias y actuar como interfaces de fácil acceso para empresas y gobiernos.



### 3. Adaptar los marcos de gobernanza para permitir el desarrollo de una regulación ágil y preparada para el futuro.

A tales fines, los gobiernos se beneficiarían de:

■ **Ampliar** la capacidad regulatoria mediante la reconversión de su fuerza laboral según corresponda y adaptar, cuando sea pertinente, el mandato y los poderes de las agencias reguladoras y los órganos de supervisión. Dada la complejidad e incertidumbre que surgen de la innovación, las respuestas regulatorias apropiadas requerirán una combinación de enfoques, así como adaptaciones periódicas para mantenerse al día con la dinámica del cambio tecnológico.

■ **Identificar** y evaluar de manera explícita cualquier posible compensación asociada con enfoques específicos, por ejemplo, en términos de equidad, previsibilidad o proporcionalidad.

■ **Desarrollar** enfoques regulatorios más centrados en los resultados para permitir que la innovación prospere aprovechando las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales y los (grandes) datos.

■ **Los enfoques** orientados a los resultados fomentan la innovación. También ofrecen flexibilidad adicional a los gobiernos para lograr objetivos de política pública. Están bien adaptados para abordar el “problema del ritmo”, favorecer el desarrollo de marcos regulatorios interoperables entre países y fomentar la resiliencia. En este sentido, los gobiernos deberían tener como prioridad:

■ **Limitar** el uso de normas prescriptivas a los casos en que sean necesarias, en particular para brindar una protección adecuada a los ciudadanos y el medio ambiente. Considerar sistemáticamente el uso de enfoques de regulación basados en resultados (que pueden resultar más efectivos en nuevas áreas de políticas sobre las que se dispone de evidencia limitada) como parte de la combinación de políticas para abordar los problemas de políticas y los riesgos potenciales en cuestión. Para permitir el uso de enfoques orientados a resultados, los gobiernos se beneficiarían de poder definir metas de desempeño observables y medibles en línea con los objetivos de políticas públicas relevantes. Los objetivos de desempeño deben revisarse periódicamente para asegurar su pertinencia continua y su alineación con los resultados deseados.



#### 4. Adaptar la supervisión regulatoria a la nueva normalidad

A tales fines, los gobiernos se beneficiarían de:



**Adaptar** las estrategias y actividades de aplicación de la normativa para promover el cumplimiento, ayudar a los innovadores a navegar por el entorno normativo y defender la protección pública, incluso en todas las jurisdicciones.



**Las innovaciones** rápidas y dinámicas hacen que la aplicación de la ley dirigida por el estado sea una tarea desafiante (por ejemplo, fenómenos de desintermediación, alcance transnacional y efectos de muchas innovaciones). Por lo tanto, garantizar que la gestión regulatoria y las estrategias de cumplimiento se basen en el riesgo es más importante que nunca.



**También** se beneficiarían de utilizar todo el potencial de los avances tecnológicos para permitir actividades de aplicación de la ley más eficientes, resilientes y receptivas mediante la mejora de la base de pruebas (por ejemplo, mediante el seguimiento en tiempo real y la recopilación continua de datos), optimizando la asignación de recursos y mejorando la evaluación de riesgos.



**Los gobiernos** deben privilegiar los enfoques para la entrega regulatoria basados en los resultados y la proporcionalidad del riesgo en lugar de enfocarse principalmente en procesos rígidos y reglas prescriptivas detalladas, y ayudar a los actores del mercado a cumplir a través de apoyo y asesoramiento específicos.

# La pandemia como acelerador de las reformas





El impacto de la pandemia de COVID-19 ha acelerado de manera abrumadora la utilización de servicios digitales y soluciones ágiles en los gobiernos de la región. El avance de la digitalización implicó aumentar el uso de automatización de procesos, la inteligencia artificial, y las soluciones en la nube para atender la demanda creciente de consultas asociadas al COVID-19, el rastreo de contactos y el trabajo remoto de los funcionarios. Como resultado de estos cambios, los gobiernos de la región recurrieron a distintos esquemas de gobernanza ágil. La adopción de estas herramientas no solo fue coyuntural, sino que serán claves para promover la recuperación pospandemia.

Principales tendencias de los gobiernos de la región:



### TRABAJO REMOTO

El principal impacto en los gobiernos de la región de la pandemia fue el trabajo remoto. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (Mejía y Lafuente, 2021)<sup>3</sup>, en los primeros meses del 2020, la tasa de descargas de aplicaciones para el teletrabajo (sector productivo total, incluyendo sector público) en nuestra región incrementó un 3.340%.

En países como Argentina, 78% de los directivos públicos comenzó a trabajar de manera remota a partir de marzo de 2020, fecha en la que el gobierno nacional decretó el aislamiento preventivo y obligatorio en todo el país (Dieguez, Gonzalo, D. Gonzales y L. Zuvanic, 2021). En el caso de Brasil, los funcionarios del sector público que comenzaron a trabajar de manera remota representaron 47% en el nivel federal y 37% en el nivel estadual (Geraldo S. Góes, Felipe dos S. Martins e José Antônio S. Nascimento, 2021). La diferencia entre ambos países podría ser explicada por la existencia, en Argentina, del expediente digital en todas las instancias de la administración pública federal.

<sup>3</sup> Véase <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/el-estado-en-casa-un-ano-de-trabajo-remoto/>



## DIGITALIZACIÓN DE TRÁMITES

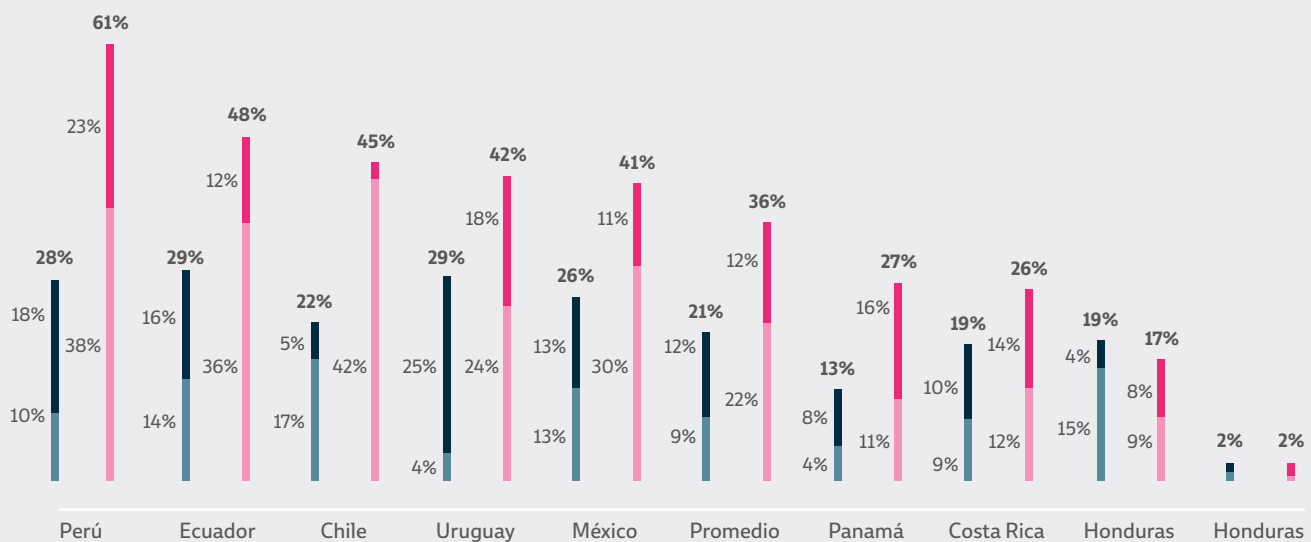
La segunda mayor transformación que trajo la pandemia fue la transformación digital de los gobiernos. Si bien se trata de una tendencia que ya estaba ocurriendo, la pandemia aceleró ese proceso de manera muy significativa. Brasil, por ejemplo, tardó solo una semana en desarrollar una app que permitió a más de 27 millones de personas postular, en 48 horas, a un beneficio de emergencia para trabajadores sin empleo. En Chile, las transacciones en el sitio web y en los quioscos de auto-atención de ChileAtiende aumentaron respectivamente 320% y 500%. Eso, en un contexto en el que el 86% de los puntos de atención presencial tuvieron que cerrarse (Farias, 2021).

Gráfico 1:

### Uso de trámites en línea durante la pandemia

Proporción de personas que hizo su último trámite parcial o totalmente en línea

- Antes de la COVID-19 / Totalmente en línea
- Durante la COVID-19 / Totalmente en línea
- Antes de la COVID-19 / Parcialmente en línea
- Durante la COVID-19 / Parcialmente en línea



Fuente: BID (2021)



## SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS

Varios gobiernos de la región avanzaron en la eliminación de pasos procesales con la finalidad de reducir las cargas regulatorias para los ciudadanos.

La reducción de los plazos de trámites no necesariamente se encuentra vinculada a su digitalización. De hecho, varios gobiernos de la región avanzaron en la eliminación de pasos procesales con la finalidad de reducir las cargas regulatorias para los ciudadanos.

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 registro de predios para productores vegetales, en ambos casos para exportaciones. Con el fin de evitar inspecciones a cargos de personas físicas, se aceptaron evidencias fotográficas y de video del predio o planta empacadora que soporten el cumplimiento de los requisitos.

Otro ejemplo de simplificación implementada durante la pandemia es la eliminación de la llamada prueba de vida en Argentina y Brasil. Este trámite lo debían realizar todas las personas mayores que cobran sus jubilaciones y pensiones y también aquellas personas que cobran determinados subsidios públicos de manera mensual. A tales efectos, debían acreditar que no habían fallecido, con el fin de evitar fraudes al sistema previsional ("fe de vida").

Figura 2:

### Beneficios de la digitalización en el sector público

**24/7**

De acceso

aún durante  
una pandemia

**50%**

menos  
de tiempo

interactuando con  
la administración  
pública

**>50%**

de reducción  
de costos

para las  
empresas cuando  
interactúan con  
la administración  
pública

**60%**

de reducción  
de costos

por medio  
de procesos  
automatizados



## USO DE DATOS

Sin lugar a dudas, la pandemia puso sobre la discusión pública la relevancia de la evidencia para tomar decisiones. De la noche a la mañana los ciudadanos se familiarizaron con conceptos como tasa de letalidad, efectividad, infraestructura del sistema hospitalario, número diario de camas de terapia intensiva, entre otros. Al igual que en materia económica, los gobiernos debieron dar señales de respuesta positiva a la pandemia mediante el cumplimiento de objetivos.

Un ejemplo en dicho sentido fue el “*chatbot*” (llamado “*Boti*”) de la ciudad de Buenos Aires, el que comenzó siendo utilizado como herramienta de autodiagnóstico y que luego se convirtió en una canal de información general al ciudadano sobre la pandemia, informando aspectos tales como centros de salud, casos diarios de COVID-19, disponibilidad de camas de terapia intensiva. En el estado de Nuevo León (México), la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información desarrolló un micro-sitio público para que las instituciones públicas de Nuevo León puedan hacer transparentes de manera focalizada, los procesos de contratación realizados para prestar atención a la propagación del virus COVID-19.<sup>4</sup>

**La sociedad civil  
tuvo un papel  
fundamental  
en recopilar  
y publicar los  
datos sobre  
contrataciones  
de emergencia.**

La sociedad civil tuvo un papel fundamental en recopilar y publicar los datos sobre contrataciones de emergencia. En Argentina, el Observatorio de Compras COVID-19 de Poder Ciudadano llevó a formato abierto procesos del gobierno nacional que no estaban siendo publicados. En México, la iniciativa Compras COVID MX de Serendipia y PODER recopiló los contratos de emergencia del gobierno federal para llevarlos a formato abierto, detectando posibles irregularidades. A través de #SusanaVigilancia, Transparencia Mexicana y Tojil han incidido en aumentar la disponibilidad de información del nivel sub-nacional y monitoreado más de USD 500 millones en compras de emergencia de 15 gobiernos estatales (Hernández, Oscar 2021).

<sup>4</sup> <https://cotai.org.mx/nuevositio/enlaces-institucionales-de-interes/transparencia-ante-la-contingencia/>



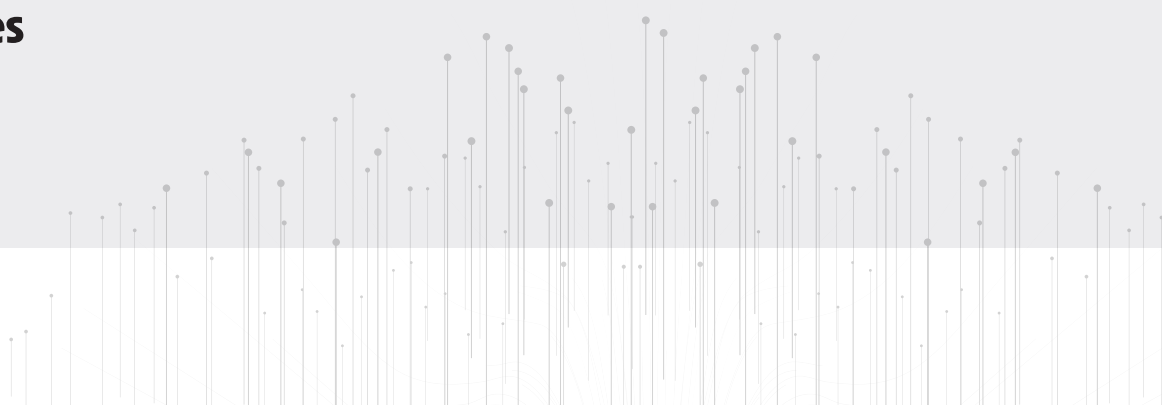
## GOBERNANZA PARA LA COORDINACIÓN

La necesidad de lograr efectividad en la lucha contra el virus del COVID-19 llevó a los gobiernos de la región al intercambio de información y coordinación entre jurisdicciones y dentro de una misma jurisdicción. Estos esfuerzos reforzaron la relevancia del *centro de gobierno* como plataforma de fortalecimiento de políticas públicas transversales y de monitoreo de la gestión.

En la región, Brasil y Uruguay adoptaron modelos eficientes de coordinación. En el caso de Brasil, se creó un Comité Interministerial de Datos, el que desarrolló una matriz de riesgo, un tablero de control en tiempo real, y una estrategia basada en evidencia con criterios para la reapertura de actividades. En el caso del segundo, se creó un Plan Nacional contra el Coronavirus, el que establece un marco general y unificado de respuesta estatal por medio de la coordinación entre agencias e interjurisdiccional y criterios, basados en evidencia, de reapertura de actividades (Kunicova, Jana, 2020).

Fuera de la región, Nueva Zelanda se caracterizó por ser uno de los países más efectivos en el combate al virus y parte de dicho éxito estuvo dado por el modo en el que el gobierno lideró tales esfuerzos. El esquema de coordinación ya existía y fue resultado de crisis pasadas como la fiebre aviar. Dicho esquema establece la coordinación de los esfuerzos en cabeza de la oficina del primer ministro, cuyo jefe de gabinete es el director del Consejo de Seguridad Nacional ("Committee for Domestic and External Security Coordination"). Cuando el Consejo de Seguridad identifica un problema que requiere del esfuerzo de todo el gabinete establece un comité específico y un ministro que liderará la agenda. También puede designar un coordinador que no sea del nivel ministerial ("*All-of-Government Controller*").

**La necesidad de lograr efectividad en la lucha contra el virus COVID-19 llevó a los gobiernos de la región al intercambio de información y coordinación entre jurisdicciones y dentro de una misma jurisdicción.**



# Relevancia de la gobernanza ágil en los reguladores



La gobernanza ágil es especialmente relevante en el área de la regulación. En efecto, la actividad regulatoria estatal puede ser tanto un punto de entrada como de exclusión de la innovación. Los avances tecnológicos como la inteligencia artificial (IA), el aprendizaje automático, el análisis de big data, la tecnología de contabilidad distribuida (blockchain) y el Internet de las cosas (IoT) los están obligando a reexaminar los principios básicos de su trabajo.

Las nuevas tecnologías siguen surgiendo y evolucionando, alterando los modelos comerciales tradicionales y planteando desafíos fundamentales para las agencias reguladoras que se esfuerzan por proteger a los consumidores al tiempo que permiten la innovación (Cuadro 2).

**Cuadro 2:**

**Herramientas de innovación regulatoria**

Herramientas de gestión	Herramientas tecnológicas
 <b>Nudges</b>	 <b>Inteligencia artificial</b>
 <b>Guías de experiencia del usuario</b>	 <b>Procesamiento automático (usando Tecnología robótica)</b>
 <b>Crowdsourcing</b>	 <b>Big data</b>
 <b>Sandboxes</b>	 <b>Internet de las cosas</b>
	 <b>Realidad aumentada</b>
	 <b>Drones</b>
	 <b>Blockchain</b>

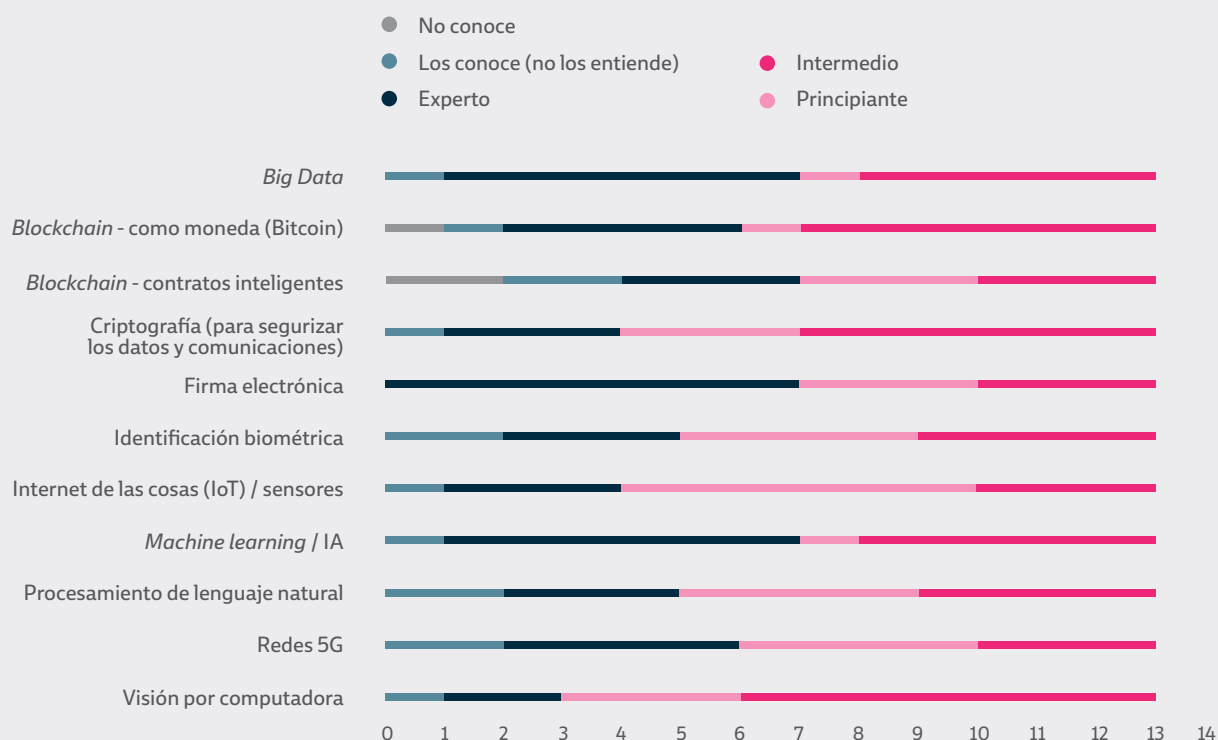
Fuente: Deloitte, 2020

De acuerdo a relevamientos llevados adelante entre reguladores de la región, la transformación digital si bien necesaria es un desafío pendiente. El nivel de entendimiento y utilización de tecnologías avanzadas en reguladores de la región es muy bajo (Figura 4). Ante la pregunta sobre el conocimiento de tecnologías como blockchain, *machine learning*, e internet de las cosas (entre otras), la mayoría de los responsables de tecnologías de las agencias reguladoras manifestó contar con nivel básico o intermedio. Ante la pregunta de si sus procesos internos se encontraban digitalizados, 80% de los encuestados manifestaron que aún carecen de procesos estandarizados y que la digitalización ocurre de manera limitada y de forma *ad hoc*.

**Gráfico 3.**

**Conocimiento de tecnologías avanzadas en reguladores**

Nivel de conocimiento



**Fuente:** Encuesta entre reguladores económicos de la región, según taller organizado por CAF en junio de 2021





Un área que despierta particular interés por parte de reguladores es la supervisión inteligente (“*suptech*”). A partir del uso inteligente de datos, las agencias reguladoras pueden mejorar la efectividad de su actividad de fiscalización, al mismo tiempo que también reducen los costos de cumplimiento por parte de los regulados. Es también una forma de enfrentar el desafío de la asimetría de información, tan presente en el día a día de cualquier regulador responsable de supervisar el desempeño de empresas significativamente mayores a su estructura y recursos. Hasta ahora han sido los reguladores del sector financiero y del mercado de capitales los que más han invertido en estas herramientas, aunque se está observando su uso parcial en reguladores de los sectores de infraestructura como agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y transporte.

Cuadro 3.

**Impactos de la supervisión inteligente en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México**

	<b>Antes de arquitectura <i>SupTech</i></b>	<b>Luego de arquitectura <i>SupTech</i></b>
Identificación de transacciones en paraísos fiscales	1.5 semanas	0.01 segundos
Identificación de transacciones por menores de edad, mayores de 80 años y empresas menores de 3 años de antigüedad	1 semana	3 minutos
Demoras entre alerta y detección	3 semanas	15 segundos
Número de transacciones sospechosas detectadas	45 alertas	57 alertas
Identificación de alertas no enviadas al comité	3 días	15 segundos

**Fuente:** Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2018)

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México ha sido pionera en la región en el uso de la supervisión inteligente. Como consecuencia de la transformación digital de su sistema de supervisión para detectar maniobras de lavado de dinero, la CNBV logró incrementos sustanciales de eficiencia y eficacia. En el cuadro 3 se muestra algunos de estos resultados, el más notorio la reducción del tiempo entre alerta y detección de maniobras de lavado de 3 semanas a 15 segundos.

# APRENDIZAJES de reformas recientes



Las siguientes secciones analizan los aprendizajes y resultados de 5 experiencias de gobernanza ágil que han tenido lugar en la región. Estas experiencias fueron documentadas en estudios previos de CAF.



**ARGENTINA:**  
**La reforma de digitalización y simplificación de trámites**

**Argentina** inició en diciembre de 2015 un ambicioso proceso de digitalización del sector público federal. En un período de 4 años se pasó de una administración basada en papel a una gestión pública completamente digitalizada.

**La estrategia** de digitalización fue complementada por una política de simplificación orientada al sector productivo, lo que permitió generar ahorros de eficiencia al sector privado por aproximadamente USD 2.100 millones (Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina, 2019).

**Como resultado de ambas políticas el país mejoró significativamente en los índices internacionales que miden estas variables.**

## Resultados



Se finalizaron **480 proyectos** de simplificación, trabajando por medio de convenios con **11 ministerios, 14 provincias, 50 organismos descentralizados y 65 municipios.**



Se eliminaron más de 600 normas que carecían de valor y contradecían o generaban interpretaciones arbitrarias a las reglas vigentes.



Se realizaron más de **200 intervenciones** ex ante evitando emitir normativa contraria a los principios de simplificación en el Ministerio de Producción y Trabajo.



La totalidad de los trámites operativos fueron digitalizados.



En 4 años se digitalizaron **187.867.625 documentos** y **18.810.479 expedientes.**

Gracias a la incorporación de tecnologías de inteligencia artificial como *machine learning*, se logró introducir modelos que permiten automatizar procesos enteros, lo que resultó en un aumento de la eficiencia y transparencia.

El impacto de las reformas se tradujo en una mejora significativa de Argentina en los índices de *Doing Business* del Banco Mundial y Cargas Burocráticas del Foro Económico Mundial (FEM). La mejora de Argentina también se dio en el índice de Competitividad Global del FEM, que subió 23 posiciones desde el puesto 106 al inicio de la gestión al puesto 83 en 2019.

La mejora de Argentina también se dio en el índice de Competitividad Global del FEM.



## Lecciones



### Complementariedad:

la simplificación administrativa y la digitalización son complementarias. No es posible mejorar la eficiencia de la administración pública en un sentido profundo sin infraestructura digital.



### Uso de mejores prácticas:

la experiencia adquirida en la digitalización de la administración de la ciudad de Buenos Aires fue un factor de éxito fundamental para lograr el gobierno digital a nivel federal, tanto por la tecnología como por el capital humano disponible.



### Apoyo político:

la implementación de una estrategia transversal depende de la generación de consensos y de los incentivos dados por el reconocimiento político. El desarrollo de un marco normativo es necesario, pero no garantiza resultados por sí mismo.



### Transparencia y rendición de cuentas:

se puso énfasis en la comunicación en línea de programas, metas y progresos y esto permitió generar altos niveles de interacción con la sociedad civil y de rendición de cuentas por parte del gobierno.



**Mejora constante:** relacionado con el punto anterior, la Secretaria de Simplificación Productiva identificó el seguimiento y monitoreo de los proyectos como una de las estrategias más exitosas. Monitorear los diagnósticos permitió no solo medir progresos, sino también empoderar a la agencia a avanzar con la reforma.



### Centro de gobierno:

la simplificación administrativa es más efectiva cuando se gestiona desde el centro de gobierno que cuando se la implementa desde un ministerio sectorial. Desde esta posición se logra generar una visión compartida entre todo el sector público sobre los beneficios de la reforma.



### Diferentes enfoques de implementación:

mientras que la estrategia de digitalización liderada por la Secretaria de Modernización Administrativa consistió en digitalizar los trámites tal como estaban en papel y de una sola vez, la estrategia de la Secretaria de Simplificación Productiva fue trabajar en pilotos y avanzar sobre esa base.



### Foco en la demanda:

la estrategia de simplificación fue siempre pensada como una solución ofrecida a una agencia de gobierno para mejorar sus procesos e impacto. Los pilotos se convirtieron luego en políticas y se comenzó a actuar según pedidos concretos de las instituciones públicas.



### Metodología ágil iterativa:

la metodología ágil – originada en el mundo de la programación – difiere de los proyectos piloto que buscan aprender para generar luego escalabilidad. Esta permite conseguir éxito en proyectos pequeños generando resultados rápidos y credibilidad (Boston Consulting Group, 2017). Un ejemplo de la misma es el registro simplificado de sociedades anónimas (SAS), a través del cual se logró generar innovación en solo dos meses.



## PERÚ: Resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa

Durante los últimos 30 años el Perú implementó distintas iniciativas destinadas a mejorar la calidad de sus regulaciones. El primer período coincide con la creación en 1992 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), a quién se le otorgó la competencia para declarar nulas aquellas regulaciones municipales que establecieran trámites innecesarios.

Del mismo período es la política nacional de simplificación administrativa, la que en 2010 estableció la institucionalidad en cabeza de la Presidencia del Consejo de Ministros, para llevar adelante el proceso de revisión regulatoria.

En 2016 se inicia un período de fortalecimiento institucional con la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria y la creación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros y la fiscalización de INDECOPI.

Entre 2017 y 2019 los esfuerzos de simplificación que tuvieron lugar en la administración pública nacional generaron ahorros por **USD 87 millones** con un impacto positivo en más de **4,2 millones** de solicitudes de empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos entre mediados de 2017 y 2019.

## Resultados

El análisis de calidad regulatoria (ACR) de procedimientos administrativos logró institucionalizarse como política de Estado generando resultados positivos:<sup>5</sup>



De **90 entidades públicas** del poder ejecutivo (EPPE), 62 remitieron el ACR de sus procedimientos administrativos.



Se realizaron más de **10 mil revisiones** y se evaluaron **2.432 "fichas"** (casos), resultando en una validación y ratificación de **1.439 procedimientos administrativos**.



Se eliminaron 319 procedimientos administrativos por no cumplir con criterios de legalidad y necesidad.



**674 casos** se declararon improcedentes por estar fuera del alcance del ACR.

5 Es de destacar la continuidad de la política de mejora regulatoria pese a los distintos cambios de gobierno ocurridos en el Perú.



De la evaluación del principio de efectividad y proporcionalidad, **363 procedimientos administrativos** fueron simplificados, a partir de la eliminación **(275) requisitos** y la simplificación de otras **(783) regulaciones**.



Además, se sistematizaron los procedimientos administrativos a cargo de las entidades públicas, permitiendo identificar cadenas de trámites y se estableció una línea de base de los costos de la carga, lo que contribuyó a la tarea de simplificación y que servirá de insumo para un próximo ciclo de revisión.

Los resultados expuestos impactaron positivamente en aproximadamente **4,2 millones de solicitudes** del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Según estimaciones de la Secretaría de Gestión Pública, la reducción de la carga regulatoria ascendió a **USD 87 millones**.<sup>6</sup>

De manera coincidente con los esfuerzos llevados adelante por el Perú a partir de 2016, los distintos índices que miden la calidad regulatoria mostraron mejoras en sus distintas variables. El indicador de carga regulatoria de FEM en la Figura 3 expresa un ascenso para el Perú a partir de 2016, subiendo de 2,21 a 2,5 puntos en 2019. En lo que respecta al ranking en este indicador, el país escaló 5 posiciones entre 2015 y 2019, del puesto 133 al 128 de 141 países. Mientras que el índice Doing Business en la Figura 4 refleja una mejora en el puntaje de 67,2 en 2016 a 68,7 en 2020, debido principalmente a una suba en los indicadores de apertura de una empresa (+3,9), permisos de construcción (+3,9), comercio transfronterizo (+3,1) y protección de inversores minoritarios (+2).

**Los resultados expuestos impactaron positivamente en aproximadamente 4,2 millones de solicitudes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.**

<sup>6</sup> Gobierno del Perú. La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR.

## Lecciones



**Institucionalización e impulso político:** la primera lección que emana del caso es la importancia que posee tanto la institucionalización de la política de calidad regulatoria a través de un órgano supervisor específico, como el impulso político necesario para lograr resultados. En este sentido, la creación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1448 marcan un punto de inflexión en el país. De lo anterior se desprende la consolidación del ACR de procedimientos administrativos como política de Estado independiente de los cambios en el poder ejecutivo y como la etapa previa para la introducción del análisis de impacto regulatorio.



**Capacitación continua:** resultó ser una herramienta eficaz, junto al reforzamiento de la gobernanza, para hacer frente a la rotación que impactaba en los equipos técnicos de los ministerios - producto de cambios en el poder ejecutivo.



**Capital humano multidisciplinario:** los equipos multidisciplinarios permitieron tratar con éxito la resistencia al cambio y el enfoque legalista imperante en la administración pública, logrando consensos sobre los criterios y las ventajas de la desburocratización.



**Revisión previa y ciclo de revisión del stock de trámites:** El marco legal establece que toda propuesta de creación de trámites requiere la aprobación previa de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y la revisión periódica del stock para continuar reduciendo la carga administrativa.



**Asistencia técnica internacional:** destacamos la importancia de la cooperación técnica internacional en materia de buena gobernanza y calidad regulatoria en los procesos de mejora implementados en el Perú.<sup>7</sup> La contratación de consultores externos permitió disminuir la carga de revisión de procedimientos sobre el personal durante la etapa inicial de implementación del análisis de calidad regulatoria.



**Intercambio de información en buenas prácticas y gobernanza regulatoria:** la experiencia del Perú refleja la relevancia del intercambio de información tanto a nivel nacional como internacional. Para el Perú fue especialmente importante el vínculo con la OCDE y el intercambio de experiencias con otros países como México y el Reino Unido.



**Complementariedad de la digitalización a medida del Estado:** como suele ser el caso en procesos de simplificación, la digitalización es un complemento necesario. En el Perú, el aplicativo informático se ajustó por medio de encuestas a los procedimientos de cada sector.



**Simplificación del nivel subnacional:** este ha sido un aprendizaje muy importante dado que gran parte de la regulación se origina en el plano municipal. Para la Secretaría de Gestión Pública la consolidación de la simplificación en el nivel municipal es el desafío más importante para el Perú de cara a los próximos años.

7 La Secretaría de Gestión Pública recibió apoyo significativo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).





## COLOMBIA: LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Apalancada en el impulso dado a la transformación digital por el gobierno de Colombia, la Superintendencia de Sociedades implementó en 2019 una ambiciosa estrategia de digitalización.

La gestión de la Superintendencia era de base analógica, lo que impedía dar respuestas a una demanda cada vez mayor de servicios por parte de las empresas. Esta situación se volvió aún más desafiante durante la pandemia COVID-19, dado el número creciente de empresas en falencia.

Esta circunstancia llevó a la Superintendencia a implementar estrategias de analítica de datos y automatización de procesos.

La reforma permitió en un plazo relativamente corto de tiempo la disponibilidad inmediata en la nube pública de nueve millones de documentos de la Superintendencia de Sociedades de Colombia (SSC) para que puedan ser utilizados en aplicaciones y el incremento en la visibilidad y navegabilidad de información que antes no era accesible gracias a aplicaciones como la Visión 360.

Del mismo modo permitió reducir el tiempo y el número de pasos para iniciar el procedimiento de insolvencia a través de la implementación del módulo digital con autenticación biométrica.

La digitalización de las agencias reguladoras, como la Superintendencia de Sociedades, ofrece la posibilidad de mejorar tanto la gestión interna como la calidad de las regulaciones destinadas a empresas y ciudadanos.

## Resultados

### Incremento en capacidad de análisis:



Disponibilidad inmediata en la nube pública de nueve millones de documentos de la SSC para que puedan ser utilizados en aplicaciones.



Incremento en la visibilidad y navegabilidad de información que antes no era accesible gracias a aplicaciones como la Visión 360.



Capacidad para realizar análisis predictivos y la implementación del sistema de alertas tempranas.

### Agilización de procedimientos:



Reducción del tiempo y el número de pasos para iniciar el procedimiento de insolvencia a través de la implementación del módulo digital con autenticación biométrica.



Reducción del tiempo para procesar los procedimientos con ayuda del pasante de admisiones de base digital y el sistema SIARELIS que pone a disposición del juez, antecedentes jurídicos relevantes para la resolución del caso.



Reducción del número de nuevos trámites con alta probabilidad de terminación anticipada, gracias al acceso público al sistema SIARELIS que permite que potenciales demandantes evalúen la solidez de sus casos antes de iniciar la demanda.

## Lecciones

La SSC se subió decididamente a la estrategia de transformación digital que tuvo, y tiene, lugar en Colombia. Como consecuencia de estos cambios, la SSC ha aprovechado para transformarse y convertirse en una entidad más ágil, permitiendo identificar los siguientes aprendizajes que pueden ser tomados en cuenta por otros gobiernos de la región:



**Relevancia de una estrategia digital para todo el sector público:** si cada entidad avanza de forma independiente y sin coordinación, se generan disparidades que rezagan el avance de todo el gobierno. El gobierno de Colombia se dio cuenta de esto y creó una estrategia de gobierno digital desde el centro que incluye objetivos y metas claras.



**La digitalización funciona mejor cuando hay una necesidad concreta que resolver:** la SSC incursionó en la transformación digital a partir de las necesidades planteadas por una gestión de base analógica e ineficiente. Tener claro lo que se quiere resolver es esencial para evitar implementaciones tecnológicas cuyos resultados no justifiquen el costo y el esfuerzo.



**Liderazgo transformador:** para que una organización cambie necesita que sus líderes estén convencidos y comprometidos con el cambio y que ese compromiso permee hacia los roles más operativos. En Colombia el liderazgo fue mostrado en un primer nivel por el gabinete que a través del Plan Nacional de Desarrollo y el CONPES marcó la pauta que tendría que seguir la política de gobierno digital en toda la administración pública y en segundo lugar por la SSC, en donde el Superintendente y los responsables de las cuatro delegaturas integraron la transformación digital como parte fundamental de su estrategia y operación.

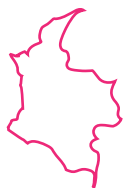


**Generación de consensos dentro de la agencia:** una transformación digital exitosa necesita de todos los participantes comprensión, convencimiento, capacidad técnica y alineamiento de metas. La comprensión implica transmitir mensajes claros tanto de los objetivos generales, como del rol específico de cada uno. El convencimiento se logra incluyendo a todos en el proceso desde la planeación y demostrando que los cambios no son para sustituir a nadie, sino para facilitar el trabajo a toda la organización y generar mayor valor al ciudadano.

**Una transformación digital exitosa necesita de todos los participantes comprensión, convencimiento, capacidad técnica y alineamiento de metas.**



**Resultados rápidos y tangibles:** los procesos de transformación largos se benefician mucho de arrancar con componentes rápidos de implementar y que sean muy visibles hacia el centro del gobierno y los ciudadanos, para generar confianza y conseguir apoyo y continuar avanzando. Para ello es importante, durante la fase de planeación, hacer un ejercicio de ponderación de los componentes por complejidad de implementación e impacto en los resultados. La SSC hizo esto con el módulo de insolvencia que, una vez teniendo la infraestructura resuelta, podía desplegarse ágilmente y en la coyuntura del COVID-19 con un impacto muy visible.



## COLOMBIA: LA ESTRATEGIA DE MEJORA REGULATORIA DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

El proceso de acceso de Colombia a la OCDE llevó a varios reguladores del país a adoptar estrategias de mejora regulatoria.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC) lideró ese proceso mediante la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN), la Agenda Regulatoria y la simplificación normativa.

En enero de 2019 logró reducir en 25% la carga regulatoria de normas existentes en un proceso que incluyó consultas con actores relevantes del sector.

Utilizó el proceso de Agenda Regulatoria para avanzar con la agenda de simplificación regulatoria hasta 2023.

La CRC se une de este modo a otros reguladores de la región que han comenzado a utilizar herramientas de calidad regulatoria para mejorar sus procesos decisorios.

## Resultados de la revisión regulatoria de 2018



Con la finalidad de simplificar el stock regulatorio del sector, la CRC llevó adelante un proceso amplio de consultas con actores externos. Como resultado de dicho proceso se recibieron 358 comentarios de 12 agentes de los sectores TIC y postal, y un ente gubernamental.



Luego del proceso de revisión (para el que se tuvo en cuenta criterios como la evolución del mercado y tecnológica, la duplicidad de normas y la transitoriedad temporal de aquellas vencidas) se eliminaron un total de 177 artículos, 4 formatos, 7 anexos y 15 definiciones, equivalentes al 25% de la regulación vigente a enero de 2019.



## Lecciones



**La simplificación es una respuesta necesaria a la digitalización de los mercados:** el caso ilustra como los cambios tecnológicos y de mercado hacen que la simplificación sea una condición *sine qua non* para lograr la actualización regulatoria.



**Mejora y revisión constante:** habiendo identificado el problema en torno a la falta de un marco normativo actualizado debido a los cambios en los mercados y la tecnología, la CRC decidió que la revisión de normas debe ser una tarea continua en el tiempo.



**Adaptación de las mejores prácticas internacionales al contexto:** permitió a la CRC concluir que la estrategia de simplificación normativa varía de acuerdo a las realidades de cada país y su orientación es determinada por las características de sus mercados.



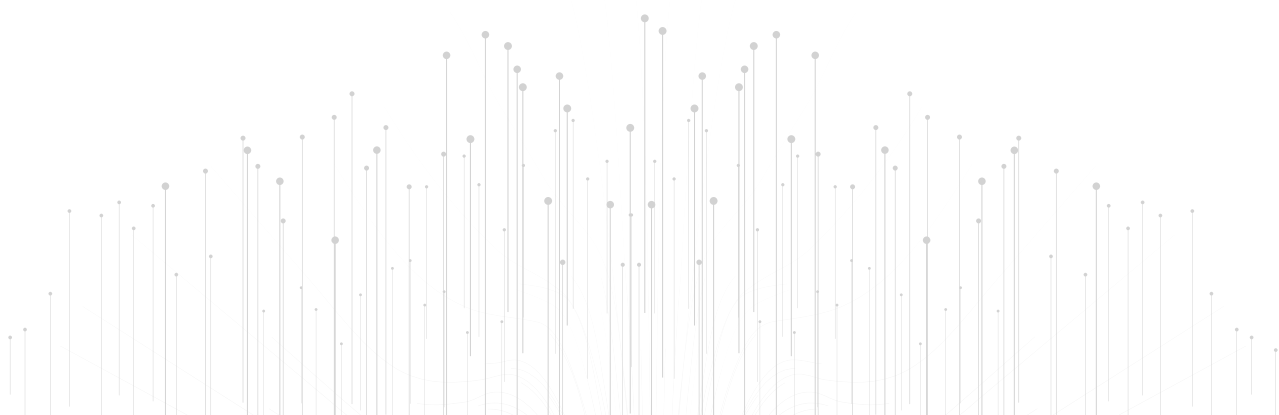
**Compilación normativa:** contar con un cuerpo normativo único previo a la tarea de simplificación del stock regulatorio – en este caso la Resolución 5050 – facilita la reducción de la carga regulatoria.



**Participación del sector:** gracias a la participación de los “*stakeholders*” sectoriales, fue posible contar con los aportes de los interesados en todas las etapas del proyecto regulatorio, apoyando así el desarrollo de la hoja de ruta de simplificación de la CRC en sintonía con las necesidades del sector y la realidad del mercado. El desafío más relevante de la participación de actores externos es la participación de los usuarios individuales, desafío para el cual la CRC organizó estrategias como “*focus groups*” y talleres.



**Institucionalización e impulso político:** el proceso de revisión regulatoria necesita formalizarse e institucionalizarse para tener sustentabilidad en el tiempo. Del mismo modo, es de extrema relevancia que la institucionalidad creada sea acompañada de un decisivo apoyo de la máxima autoridad de la agencia y del ministerio sectorial.





## MÉXICO: LA COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA (CONAMER)

En el año 2000 México creaba la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (actual Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, CONAMER) como instancia de supervisión y mejora regulatoria en todo el sector público federal.

México fue el primer país de América Latina en contar con una institución de estas características para supervisar la regulación.

Desde su creación, CONAMER logró reducir los costos que implican las cargas burocráticas del 5,77% al 2,41% del PIB (López Azumendi, 2020), instalar la mejora regulatoria en sus 32 entidades federativas y extender dichas mejoras a los otros poderes del Estado.

La historia de CONAMER es una historia de éxito, pero también de aprendizajes, los que se destacan en este estudio para contribuir al debate sobre la mejora regulatoria en América Latina.

### Lecciones



**Gradualismo:** el proceso de creación de CONAMER y la implementación de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria insumieron 30 años de trabajo continuo y sobre todo de aprendizajes constantes. CONAMER caracteriza este proceso como de construcción institucional.



**Consensos:** ni la Ley General de Mejora Regulatoria, ni la CONAMER y su Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria hubieran sido posibles sin que la sociedad y los actores políticos percibieran a la calidad regulatoria como una política de impactos positivos. Generar consensos podría sonar para muchos como “naive” o muy general, pero se trata de un logro muy difícil de alcanzar. Es un logro que se edifica sobre resultados y del empoderamiento de los principales actores de la reforma.



**Coordinación dentro del sector público:** al tratarse de una política transversal a todo el sector público es clave que la entidad rectora de la política regulatoria no solo promueva la supervisión de la calidad regulatoria de las regulaciones, sino que también empodere a funcionarios públicos y genere marcos de coordinación e incentivos. Las políticas estructurales que requieren cambios de comportamiento por parte de funcionarios y en donde la agencia que lidera la reforma no la implementa, necesita necesariamente de la coordinación como estrategia de implementación efectiva.



**Adaptación al contexto:** es muy importante entender el propósito y los objetivos de un programa de mejora regulatoria para que luego la selección de las herramientas sea un proceso lógico de consecución de dichos objetivos. De hecho, los principios de calidad regulatoria de OCDE son lo suficientemente flexibles como para que los gobiernos elijan las herramientas y estrategias que mejor cumplan con sus necesidades.

Algunos ejemplos de instituciones o herramientas que CONAMER adaptó a su contexto incluyen las siguientes:

**Análisis de Impacto Regulatorio.** La implementación del AIR se dio de manera gradual, en 1995 inició de manera obligatoria para las normas oficiales mexicanas (estándares técnicos); en el año 2000 se hizo obligatorio para las regulaciones del gobierno federal; y finalmente a partir del año 2018 se estableció para todas entidades federativas y municipios del país.

**Carga Regulatoria.** Con el objetivo de generar información para medir la carga regulatoria, México desarrolló y aplicó de manera sistematizada la metodología SIMPLIFICA. Dicha metodología

tomó como base el modelo de costeo estándar promovido por la OCDE. Sin embargo, dado los elevados recursos económicos que implica la implementación del modelo costeo estándar por la necesidad del levantamiento de encuestas representativas, resultó complicado aplicarlo de manera sostenida a través de los años. Por lo que México recurrió a la creación del modelo SIMPLIFICA que no requiere levantamiento de encuestas y su implementación es considerablemente más económica.

**Programas de Mejora Regulatoria (PMR).** Los PMR han funcionado para el gobierno federal mexicano como el principal instrumento de política pública para la simplificación trámites y mejora de regulaciones, los cuales son calendarizados de manera bienal. México los ha implementado desde el año 2000, lo que ha permitido perfeccionar los mecanismos de vinculación con las dependencias del gobierno federal. Para ello, fue necesario la creación de la figura de Responsables Oficiales de Mejora Regulatoria en cada dependencia, funcionarios que permiten conducir y dar seguimiento a las acciones de simplificación al interior de la organización.



**Capacitación continua:** la implementación de herramientas de calidad regulatoria requiere una burocracia altamente profesionalizada. De ahí la importancia de que las agencias responsables de estas políticas cuenten con los recursos suficientes para capacitar a sus funcionarios en herramientas tales como el análisis de impacto regulatorio. CONAMER tiene la atribución de

brindar asesorías y capacitaciones, por ello con el objetivo de permear el conocimiento en la materia tanto para los responsables y ejecutores de la política como para aquellos interesados en la materia, CONAMER ha celebrado convenios con universidades y dependencias de los tres órganos de gobierno y lleva adelante capacitaciones.

# **ESTADOS ÁGILES EN AMÉRICA LATINA: 5 recomendaciones de una agenda clave para la recuperación**





La reciente conceptualización de la gobernanza ágil en el sector público por parte de OCDE nos permite reflexionar sobre su existencia y potencial en las agendas de los gobiernos de América Latina. Los gobiernos de la región se beneficiarían de priorizar las siguientes acciones de gobernanza ágil, especialmente en el contexto de la recuperación pospandemia (ver síntesis de recomendaciones en cuadro 4)

## 1.

### **FORTALECER LA GOBERNANZA PARA LA COORDINACIÓN DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO**

Si bien la relevancia de la coordinación dentro del sector público no es nueva y varios países de la región se habían embarcado en fortalecer el centro del gobierno<sup>8</sup>, la pandemia reforzó la necesidad de avanzar con dicha agenda. En efecto, los múltiples desafíos que enfrentaron los gobiernos desde marzo de 2020 (fecha en que la pandemia se hace notoria en la región) requirieron de esfuerzos transversales y del uso de datos para tomar decisiones, la mayoría de las veces en períodos muy cortos de tiempo.

8 “El concepto Centro de Gobierno (CdG) se refiere a la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al jefe del poder ejecutivo (el presidente o el primer ministro) en la conducción del gobierno. A diferencia de los ministerios de línea y de otras agencias del gobierno, el CdG no es responsable de un área específica de política pública, ni presta servicios directamente a la sociedad. Desempeña funciones transversales al conjunto del gobierno, impulsadas desde el corazón político del gobierno. Un concepto similar es el de “núcleo del ejecutivo”. Fuentes: Martin Alessandro, Mariano Lafuente, y Carlos Santiso. 2013. “El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe” (Washington DC: BID, Nota Técnica IDB-TN-591). Martin Alessandro, Mariano Lafuente, y Carlos Santiso. 2014. Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe (Washington, DC: BID).

Mirando los próximos años, los gobiernos de la región se beneficiarían de contar con un centro de gobierno que brinde los siguientes servicios:



**a.** Habilidades para coordinar iniciativas transversales que carecen de un dueño claro. Esta función del centro de gobierno se encuentra vinculado al liderazgo de gestión del funcionario a cargo de la iniciativa. En términos de perfiles, un perfil con *expertise* técnico y capacidades de trabajo en equipo presenta las mejores garantías de éxito.



**b.** Foco en un número limitado y estratégico de iniciativas. Es importante destacar que las funciones del centro de gobierno no son similares a las de un ministerio, por el contrario, se trata de un área estratégica del sector público responsable de que ministerios y entes descentralizados trabajen de manera colaborativa, maximizando recursos e información.



**c.** Definir una propuesta de valor. La creación y consolidación de las estructuras de centros de gobierno deben tener muy en cuenta los incentivos de los beneficiarios del sistema, que no son otros que aquellos responsables de implementar las iniciativas estratégicas del presidente.

## 2.

### GENERAR INCENTIVOS Y ADOPTAR ESQUEMAS DE SUPERVISIÓN INTELIGENTE (SUPTECH) EN REGULADORES ECONÓMICOS

El uso de datos de manera analógica y artificial ocupó un lugar central en la agenda pública de los gobiernos. Había que tomar decisiones basadas en evidencia y al mismo tiempo hacerlo desde una casa o un despacho oficial sin contacto con ciudadanos o colegas; ergo, las tecnologías vinieron al rescate de los gobiernos.

Las instituciones regulatorias no fueron ajenas a esta transformación. Inspiradas en el sector privado ("*regtech*") y en las comisiones reguladoras del sector bancario, las agencias reguladoras comenzaron a explorar distintas opciones de uso de soluciones digitales. Un ejemplo en dicha dirección es la supervisión inteligente ("*suptech*"), que consiste en arquitecturas digitales para mejorar la fiscalización de servicios y de empresas reguladas.

Mirando los próximos años, los reguladores económicos de la región se beneficiarían del uso de tecnologías que permitan mejorar su rol de



fiscalizadores de los diferentes mercados a partir de las siguientes iniciativas:



**a.** Definición de la “cadena de valor” de los datos que utiliza, y de otros existentes en el sector público, con el fin de maximizar su uso. Los reguladores son probablemente las instituciones del sector público que más datos recogen y por lo tanto si las agencias mapearan e identificaran espacios de mejora de gestión a partir del uso de datos su desempeño podría ser mejorado de manera sustancial.



**b.** Trabajar de manera colaborativa con las empresas reguladas con la finalidad de homogeneizar software y datos. La interoperabilidad de datos entre agencias reguladoras y empresas reguladas permitiría reducir asimetrías de información y cambiar el paradigma contencioso de vínculo entre ambas por uno basado en la transparencia y la eficiencia de la supervisión y el cumplimiento regulatorio.



**c.** Utilizar metodologías de “*design thinking*”<sup>9</sup>, de modo de encontrar soluciones innovadoras a problemas complejos. “*Design thinking*” también es llamado “*human centered design*” (o pensamiento centrado en lo humano), ya que pone a los beneficiarios de una política en el centro de la atención, en este caso, de la regulación. Así, los reguladores se beneficiarían de experimentar soluciones en donde los diferentes actores participen de su diseño.

### 3.

#### ADOPTAR ESQUEMAS DE REGULACIÓN ADAPTATIVA

Gobiernos ágiles necesitan adaptarse rápido a cambios y una de las formas de adaptarse es mediante regulaciones que contengan mecanismos que permitan su actualización en el tiempo; es decir que sean regulaciones adaptables o adaptativas a los diferentes contextos. Este tipo de regulaciones es especialmente importante en áreas vinculadas al uso de tecnologías o al cumplimiento de estándares con cargas relevantes para los negocios o ciudadanos.

9 De acuerdo al Instituto de Diseño Hasso Plattner de la Universidad de Stanford, el pensamiento de diseño (“*design thinking*”) proporciona “un pegamento que une a los compañeros de equipo en torno a un objetivo común: mejorar la vida de las personas para las que están diseñando”. Ladenheim, alumno del Instituto, describió el pensamiento de diseño como “un andamio tangible a través del cual [uno] puede abordar la resolución de problemas”. Precisó “replantear” el problema como eje central del proceso, citando el rediseño de las tijeras como ejemplo paradigmático. De acuerdo a Ladenheim, “si le dijera que diseñara un mejor par de tijeras, inmediatamente pensaría en algo con un mango y dos hojas que quepan en su mano”. “Pero si en cambio te dijera que encontraras una mejor manera de cortar papel, entonces tal vez imaginaras algo más grande y con una sola hoja, o algo que rasga el papel, o algo más similar a una perforadora”. Sarah Stein Greenberg, directora del Instituto de Diseño, enfatizó el pensamiento de diseño como un proceso que destaca tanto la búsqueda de problemas como la resolución de problemas. Es un proceso de diseño centrado en el ser humano: uno que alienta a los diseñadores a observar a los usuarios en el contexto auténtico de sus vidas y “empatizar”, o experimentar los mismos problemas que sus usuarios están experimentando (Chao, 2015).

Mirando los próximos años, los gobiernos de la región se beneficiarían de diseñar regulaciones y/o de contar con reguladores con las siguientes características:



**a.** Regulaciones que fijan objetivos (cuantificados) al ser creadas y que establecen su revisión (a efectos de evaluar su cumplimiento) en determinados períodos de tiempo.



**b.** Reguladores que, a pesar de contar con regulaciones rígidas, llevan adelante distintas iniciativas de acompañamiento destinadas a mejorar la implementación regulatoria, por ejemplo, vía entrenamiento y campañas de difusión.



**c.** Regulaciones que establecen cambios a partir del cumplimiento de etapas o de fechas ("*sunset regulation*").

**Cuadro 4:**

**Recomendaciones y acciones para fortalecer la gobernanza ágil**

Recomendaciones	Acciones
<b>Fortalecer la gobernanza para la coordinación dentro del sector público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Habilidades para coordinar iniciativas transversales que carecen de dueño claro.</li> <li>Foco en número limitado y estratégico de iniciativas.</li> <li>Definir una propuesta de valor.</li> </ul>
<b>Generar incentivos y adoptar esquemas de supervisión inteligente (Suptech) en reguladores económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de la "cadena de valor" de los datos que utiliza, y de otros existentes en el sector público, con el fin de maximizar su uso.</li> <li>Trabajar de manera colaborativa con las empresas reguladas con la finalidad de homogeneizar <i>software</i> y datos.</li> <li>Utilizar metodologías de "<i>design thinking</i>", de modo de encontrar soluciones innovadoras a problemas complejos.</li> </ul>
<b>Adoptar esquemas de regulación adaptativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones que fijan objetivos (cuantificados) al ser creadas y que establecen su revisión en determinados períodos de tiempo.</li> <li>Reguladores que a pesar de contar con regulaciones rígidas, llevan adelante distintas iniciativas de acompañamiento destinadas a mejorar la implementación regulatoria.</li> <li>Regulaciones que establecen cambios a partir del cumplimiento de etapas o fechas ("<i>sunset regulation</i>")</li> </ul>
<b>Promover activamente la participación de consumidores / ciudadanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar a la participación como un bien público, es decir como una actividad que necesita de la intervención y apoyo del Estado.</li> <li>Maximizar el uso de las tecnologías y redes sociales.</li> <li>Reportar desempeño a actores luego de la implementada la política.</li> </ul>
<b>Adoptar regulaciones flexibles basadas en incentivos ("<i>soft law</i>")</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tengan lugar en áreas en donde el desafío del cambio cultural de cumplir con normas sea más relevante, y de mayor impacto, que la fiscalización de cumplimiento dependa de la interacción de diferentes agencias, de modo de promover un mejor cumplimiento mediante la coordinación y la gobernanza colaborativa.</li> <li>Sea parte de una estrategia de largo plazo de institucionalización de reformas normativas (transición hacia la institucionalización formal de la regulación).</li> </ul>



## 4.

### PROMOVER ACTIVAMENTE LA PARTICIPACIÓN DE CONSUMIDORES Y CIUDADANOS

En la gobernanza de tipo ágil, los ciudadanos y/o consumidores se encuentran en el centro de sus acciones y políticas. La intervención previa de consumidores en el proceso regulatorio brinda al regulador una oportunidad única de fortalecer su legitimidad y mejorar la calidad de sus decisiones, haciéndolas más efectiva en el mediano y largo plazo.

Mirando los próximos años, los reguladores económicos de la región se beneficiarían de esquemas participativos que contengan las siguientes características:



**a.** Considerar a la participación como un bien público, es decir como una actividad que necesita de la intervención y apoyo del Estado. Esta definición requiere de reguladores que se esfuercen por reflejar las distintas miradas de consumidores y/o ciudadanos, dado que carecen de los incentivos para participar en procesos de consultas formales. Una acción posible es crear un fondo de capacitación de organizaciones de la sociedad civil que las capacite y promueva su involucramiento en las etapas de comentarios a propuestas regulatorias.



**b.** Maximizar el uso de las tecnologías y redes sociales. Los reguladores tienen a su disposición diversas herramientas y plataformas digitales para acercarse a consumidores (por ejemplo, *whatsapp*). Los reguladores se beneficiarían de crear unidades dentro de su estructura que promuevan el acercamiento y participación de consumidores vía el uso activo de herramientas digitales y redes sociales.



**c.** Reportar desempeño a actores luego de la implementada la política. En muchas ocasiones consumidores y ciudadanos son invitados a participar de procesos de consultas o de otra característica, pero la actividad estatal no comunica resultados y/o implementación. Esta estrategia genera reacciones contrarias a la participación y deberían ser desalentadas. En ese sentido, los reguladores se verían beneficiados de la implementación de mecanismos de "follow-up" automatizados que vinculen a participantes de procesos participativos con resultados/impactos de regulaciones/políticas.

## 5.

### ADOPTAR REGULACIONES FLEXIBLES BASADAS EN INCENTIVOS (“SOFT LAW”)

Los gobiernos de la región poseen una tradición legalista de formulación de políticas públicas basadas especialmente en la emisión de normas y su cumplimiento obligatorio por ciudadanos. Se trata de un enfoque que ha funcionado bien en áreas del derecho donde la pena/sanción tiene mayores efectos disuasivos que los incentivos. Sin embargo, el área de mejora regulatoria es un área de las políticas públicas en donde la definición de expectativas de comportamiento, conjuntamente con políticas como mejorar los niveles de información y los procesos de cumplimiento ofrecen mejores resultados para los gobiernos.

Mirando los próximos años, los reguladores de la región se beneficiarían de esquemas de “soft law” que contengan las siguientes características:



**a.** Tengan lugar en áreas en donde el desafío del cambio cultural de cumplir con normas sea más relevante, y de mayor impacto, que la fiscalización de cumplimiento mediante la imposición de sanciones. Ejemplos de estas áreas incluyen las reformas de gobierno corporativo en empresas privadas y de propiedad estatal, el cumplimiento con estándares internacionales y algunas políticas de integridad dentro del sector público.



**b.** El monitoreo de cumplimiento dependa de la interacción de diferentes agencias, de modo de promover un mejor cumplimiento mediante la coordinación y la gobernanza colaborativa.



**c.** Sea parte de una estrategia de largo plazo de institucionalización de reformas normativas (transición hacia la institucionalización formal de la regulación).



## REFERENCIAS

Aamer, Baig, B. Hall, P. Jenkins, E. Lamarre, and B. McCarthy. McKinsey Digital. 2020. "The COVID-19 recovery will be digital: A plan for the first 90 days". McKinsey & Company.

<https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/the-covid-19-recovery-will-be-digital-a-plan-for-the-first-90-days#>

Agile Nations Charter: <https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-charter>

Chao, Grace. 2015. "What is design thinking". Published by the Stanford Daily.

<https://www.stanforddaily.com/2015/05/15/what-is-design-thinking/>

Chew, Bruce, M. Flynn, G. Black and R. Gupta. Deloitte. 2021. "Government Trends 2021: global transformative trends in the public sector". ". Deloitte Center for Government Insights.

Christopher Ansell, Eva Sørensen & Jacob Torfing. 2021. "The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, Public Management Review, 21 de septiembre de 2020.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2020. "Informe especial Covid-19: Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19".

Di Castri, Simone, Grasser, Matt and Kulenkamp, Arend. 2018. "An AML SupTech Solution for the Mexican National Banking and Securities Commission (CNBV): R2A Project Retrospective and Lessons Learned". RegTech for Regulators Accelerators and Comisión Nacional Bancaria de México. <https://static1.squarespace.com/static/583ddaade4fcb5082fec58f4/t/5bbf9a520d929792c05866e1/1539283556587/R2A+CNBV+Case+Study.pdf>

Diéguez, Gonzalo, D. González, L. Chmielewski. 2021. "El Estado desde casa: el trabajo remoto y su impacto en la gestión de la alta dirección pública". Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires. <https://www.cippec.org/publicacion/trabajo-remoto-y-su-impacto-en-la-gestion-de-la-alta-direccion-publica/>

Digital Intelligence Index: <https://digitalintelligence.fletcher.tufts.edu/trajectory>

Farias, Pedro. 2021. "Servicios públicos a distancia: lo que nos enseñó la pandemia". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/entrega-de-servicios-publicos-a-distancia-lecciones-que-la-pandemia-desvela/>

Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. 2015. Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." American Economic Review, 105 (10): 3150-82.

Geraldo S. Góes, Felipe dos S. Martins e José Antônio S. Nascimento. 2021. "Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do Covid-19: quem, quantos e onde estão?". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Carta de Conjuntura 52. Rio de Janeiro. Brasil. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210714\\_notas\\_trabalho\\_remoto.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210714_notas_trabalho_remoto.pdf)

Ghersinich Eckers, J. (2020). Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina.

Ghersinich Eckers, J. (2020, November 12). Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1658>

Harvard Kennedy School of Government. Forthcoming. "Adaptive Regulation: Instrument Choice for Policy Learning over Time Lori S. Benneer and Jonathan B. Wiener".

Hernández, Oscar. 2021. "Apertura para recuperarnos: Nuestras prioridades en América Latina para el 2021". Open Contracting Partnership. <https://www.open-contracting.org/es/2021/01/18/apertura-para-recuperarnos-nuestras-prioridades-en-america-latina-para-el-2021/>

Katz, Raúl; Jung, Juan y Callorda, Fernando. 2020. "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19", Observatorio CAF del Ecosistema Digital.

Kunicova, Jana. 2020. "Driving the COVID-19 response from the center Institutional mechanisms to ensure whole-of-government coordination". The World Bank. Washington DC.

Kuper, Simon. June 24th 2021. "Good things happen when governments work from home", Financial Times. <https://www.ft.com/content/50d848e7-1f86-4a68-9b25-8eb5c8b88e8f>

Latin America and Caribbean ccTLDs organization (LACTDL). 2020. "Pandemia y aceleración de la transformación digital: Una aceleración forzada por las circunstancias". Edición 12, año 9. , diciembre 2020. <https://lactld.org/wp-content/uploads/2021/01/LACTLD-Report12-ES.pdf>

López Azumendi, S. & Ghersinich Eckers, J. 2020. Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú. Caracas: CAF. Retrieved from: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1644>

López Azumendi, S. & Ghersinich Eckers, J. 2021. Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1732>

López Azumendi, Sebastián. 2020. "Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones". Caracas: CAF. Retrieved from: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1632>





Manifiesto Ágil: <https://agilemanifesto.org/iso/es/manifesto.html>

Mejía, Mauricio & Lafuente, Mariano. 2021. "El Estado en casa: Un año de trabajo remoto". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/el-estado-en-casa-un-ano-de-trabajo-remoto/>

Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina. 2019. "Informe final de gestión 2015-2019". <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Produccion.pdf>

Nieto-Parra, Sebastián (OECD Development Centre); Orozco, René (OECD Development Centre); Mora, Sofia (OECD Development Centre). 2021. "Fiscal policy to drive the recovery in Latin America: the "when" and "how" are key", The Latin American and Caribbean Economic Association. [https://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal\\_policy\\_latam](https://vox.lacea.org/?q=blog/fiscal_policy_latam)

OECD. 2012. "Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance". <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

OECD. 2019. "Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?," Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.

Roseth, Benjamin, A. M. Reyes, and K. Y. Amézaga. 2021. "Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>

Von der Burchard, Hans. May 2021. "European Commission to close half of its buildings as telework is 'new norm'", Politico. <https://www.politico.eu/article/european-commission-to-close-half-of-its-buildings-as-teleworking-becomes-the-new-norm/>

Wouter, Aghina, C. Handscomb, O. Salo, and S. Thaker. McKinsey & Company. 2021. "The impact of agility: How to shape your organization to compete". McKinsey and Company. <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-impact-of-agility-how-to-shape-your-organization-to-compete>







BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA