



GobernArte: el arte del buen gobierno

Experiencias innovadoras de gobiernos subnacionales en la gestión de trámites para ciudadanos y empresas

Thiago Alvim
Alejandro Barros
Alejandro Pareja
María Inés Vásquez

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-662

Mayo 2014

GobernArte: el arte del buen gobierno

Experiencias innovadoras de
gobiernos subnacionales en
la gestión de trámites para
ciudadanos y empresas

Thiago Alvim
Alejandro Barros
Alejandro Pareja
María Inés Vásquez



Banco Interamericano de Desarrollo
2014

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

GobernArte: el arte del buen gobierno: experiencias innovadoras de gobiernos subnacionales en la gestión de trámites para ciudadanos y empresas / Thiago Alvim, Alejandro Barros, Alejandro Pareja, María Inés Vásquez.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 662)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Subnational governments—Mexico. 2. Subnational governments—Brazil. 3. Administrative agencies—Management—Mexico. 4. Administrative agencies—Management—Brazil. I. Alvim, Thiago. II. Barros, Alejandro. III. Pareja, Alejandro. IV. Vásquez, María Inés. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. VI. Serie. IDB-TN-662

<http://www.iadb.org>

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

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: María Inés Vásquez Rossi, mvasquez@iadb.org.

Resumen*

En esta nota técnica se describen tres procesos innovadores conducidos por gobiernos subnacionales para la mejora de la gestión de trámites para ciudadanos y empresas. Los casos presentados son el “Modelo Colima: innovación integral de servicios en beneficio de ciudadanos” (Colima - México); el “Centro Integral de Servicios” (Puebla - México), y el “Programa de Soluciones Integrales de la Junta Comercial de Pernambuco” (Pernambuco - Brasil). A partir de la descripción de estos casos se identifican los principales resultados alcanzados por estos gobiernos y su impacto en los ciudadanos y empresas de sus respectivos Estados. Asimismo, se rescatan aspectos que pueden servir de ejemplo para otros gobiernos y se puntualizan algunos de los desafíos que estos procesos innovadores deben afrontar para su consolidación.

Clasificaciones JEL: H11, H70

Palabras clave: Gobiernos subnacionales, innovación, gestión de trámites

* Los autores agradecen los valiosos aportes de Pablo Valenti (Especialista Líder en Modernización del Estado del BID), Javier Urrea (Especialista en Modernización del Estado del BID), Benjamín Santa María (Especialista Senior en Modernización del Estado del BID) y Elena Rodríguez (Consultora en Gestión Pública), así como de los revisores externos Mariano Lafuente (Especialista Senior en Modernización del Estado del BID) y Salvador Parrado (Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración y Coordinador del Programa de Doctorado de la UNED).

Abreviaturas

APP.....	Alianzas Público Privadas
BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo
CIS.....	Centro Integral de Servicios
CONOCER...	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
COPLADEP...	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
CURP.....	Clave Única de Registro de Población
DDAMR.....	Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria del Estado de Puebla
DREI.....	Departamento de Registro Empresarial e Integración
ECT.....	Equipo de Coordinación Técnica
ICEC.....	Instituto para la Competitividad del Estado de Colima
ICSIC.....	Instituto Colimense para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
IFE.....	Instituto Federal Electoral
JUCEPE.....	Junta Comercial de Pernambuco
MOP.....	Modelo de Planeación Operativa del Estado de Colima
PED.....	Plan Estatal de Desarrollo
PPS.....	Proyecto de Prestación de Servicios
PSI.....	Programa de Soluciones Integradas
REDESIM.....	Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios
SARE.....	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SEFOME.....	Secretario de Fomento Económico del Estado de Colima
TI.....	Tecnologías de la Información

Índice

1. Introducción	1
2. México: El Modelo Colima. Innovación integral de servicios en el Estado de Colima	7
2.1. Antecedentes del Modelo Colima	7
2.2. Descripción del Modelo Colima: de 2009 en adelante	10
2.3. Servicios mejorados en el marco del Modelo Colima	14
2.4. Factores de éxito, recomendaciones para su adaptación y desafíos a futuro	17
3. México. Centro Integral de Servicios (CIS) del Estado de Puebla	21
3.1. Antecedentes del Centro Integral de Servicios.....	21
3.2. Descripción del modelo de negocio CIS.....	23
3.3. Gestión del proyecto de implantación del CIS	32
3.4. Factores de éxito, recomendaciones para su adaptación y desafíos a futuro	33
4. Brasil. Programa de soluções integradas da Junta Comercial del Estado de Pernambuco	39
4.1. Antecedentes del Programa de Soluciones Integradas.....	39
4.2. Descripción de la innovación	42
4.3. Factores de éxito, recomendaciones para su adaptación y desafíos a futuro	47
5. Comentarios finales: tendencias en innovación pública	51
Anexo I.	
Mejoras introducidas en el marco del Modelo Colima a los principales trámites para ciudadanos	53
Anexo II.	
Relación de personas que participaron en las reuniones para la nota técnica	54
Bibliografía	57

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe se ven enfrentados a la demanda ciudadana por más y mejores servicios y, en consecuencia, deben también afrontar la presión por alcanzar mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, siempre insuficientes. Esto se acentúa para los gobiernos subnacionales ya que son los primeros en recibir y atender las demandas ciudadanas. Se configura así un escenario propicio para idear soluciones nuevas para problemas públicos, es decir, para la innovación pública, entendida como un proceso continuo que lleva a la creación de nuevos servicios o nuevas formas de entrega de los servicios existentes, a nuevas políticas, metodologías administrativas y sistemas de información.

En el plano internacional se han desarrollado múltiples análisis destinados a identificar tanto las barreras como los impulsores que condicionan el desarrollo de la innovación pública.¹ Entre las barreras se puede mencionar la aversión al riesgo, la ausencia de liderazgo para la innovación, la escasez de recursos, la fuerte cultura jerárquica, la mentalidad de silos, los impedimentos legales, la inexistencia de competidores directos² y la resistencia al cambio

(gráfico 1).³ Varias de estas limitaciones son intrínsecas a la actividad pública y, por ende, muy difíciles de remover, lo que hace a la innovación en el sector público bastante más difícil que en el sector privado.

Para afrontar estas restricciones, los gobiernos deben ser proactivos en la generación de ambientes propicios para la innovación, facilitando que las buenas ideas para el sector público se transformen en productos y resultados. En esta línea, se debería promover:⁴

- a. La reducción de la aversión al riesgo, típica en los funcionarios con poder de decisión. Esta aversión es en gran parte consecuencia de la exposición de la actividad pública a la crítica política y periodística, no siempre ecuaníme.⁵ La reducción podría lograrse liberando al innovador de una parte del peso del riesgo mediante la creación de espacios de experimentación con un cierto grado de tolerancia al fracaso, la mejora del asesoramiento legal para que dé alternativas legales a los innovadores o la desvinculación de los mecanismos de presupuesto y financiamiento del éxito o fracaso de las iniciativas.

¹ Véase, por ejemplo, el documento “Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service” (2010).

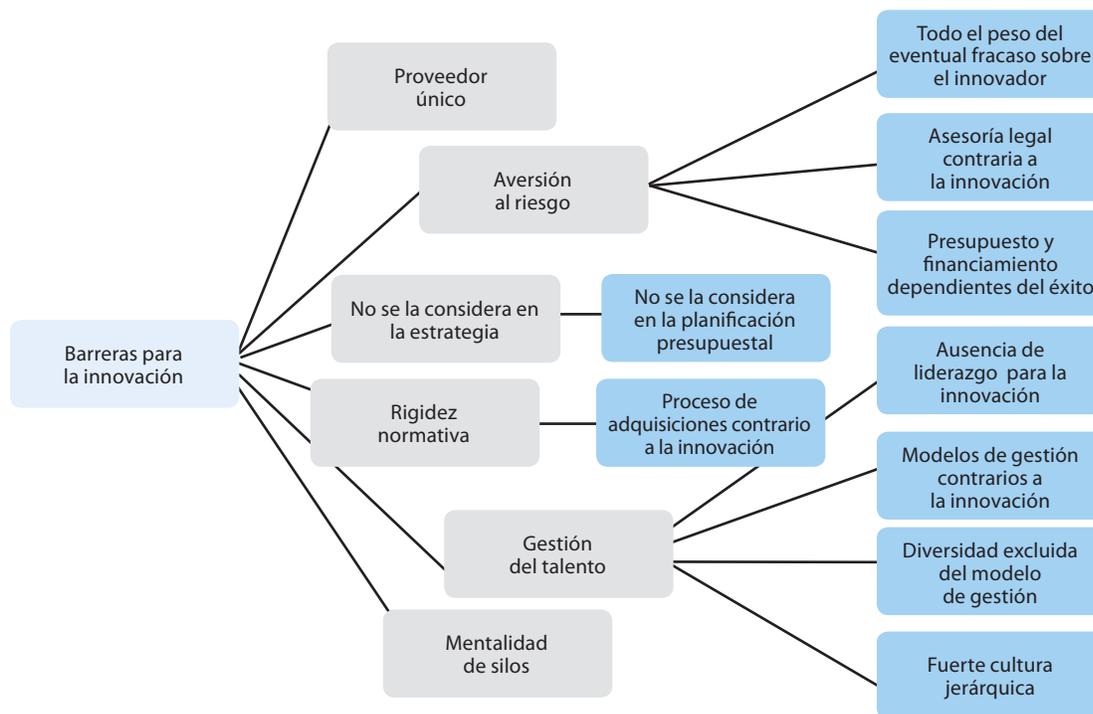
² El Estado es, en la mayoría de los casos, proveedor único. Esto quiere decir que sus “clientes” no tienen posibilidad de elegir, que el consumo de los servicios es de carácter obligatorio para los ciudadanos (por norma o de hecho) y que la demanda no depende de la calidad o precio de los servicios y productos ofrecidos por el Estado.

³ La resistencia a los cambios puede potenciarse en el modelo de gestión del talento y la cultura organizacional del sector público.

⁴ *Ibid.*

⁵ Las posibles consecuencias percibidas por los funcionarios incluyen daño político al gobierno, crítica pública, consecuencias legales, reputación o posibilidades de desarrollo personal afectadas, que la innovación signifique la obsolescencia de actividades que se vienen realizando, etc.

Gráfico 1. Barreras para la innovación en el sector público



Fuente: Elaboración propia.

- b. Líderes comprometidos con la innovación, facilitando el fortalecimiento de sus capacidades para que puedan incentivar el surgimiento de nuevas ideas, determinar las que son factibles, apoyar su implementación, defenderlas frente a las críticas y asegurar su sostenibilidad.
- c. El flujo libre de información dentro de una agencia y entre agencias, basado en una buena gestión de la información pública.
- d. La sistematización de la innovación incorporando a la estrategia de la organización una estrategia para el desarrollo de la innovación.⁶
- e. El reclutamiento de perfiles más diversos (en formación, experiencia, habilidades y formas de pensar), y basar en esa diversidad de perfiles la

⁶ Si el proceso de innovación es parte de la estrategia, la planificación presupuestal tendrá que tenerlo en cuenta reconociendo el carácter plurianual de la implementación de muchas innovaciones, lo cual permitiría que los fondos asignados a innovación trasciendan la estrechez de los ciclos anuales.

formación de equipos para el desarrollo de nuevas propuestas.⁷

- f. El análisis, discusión y diseminación del aprendizaje surgido de las innovaciones no exitosas.
- g. La colaboración entre agencias.
- h. El establecimiento de redes de colaboración y alianzas con los ciudadanos, la academia, las empresas y las organizaciones no gubernamentales, en cuanto participantes necesarios del proceso innovador para el sector público.⁸

⁷ La gestión del talento en el ámbito público es, en general, poco favorable a la innovación, lo cual hace que haya falta de recursos calificados en gestión.

⁸ Como ejemplo de espacio para la atracción de ideas innovadoras para el sector público se puede mencionar la iniciativa *yoGobierno* impulsada por el BID, la cual aprovecha las facilidades para este tipo de acciones que brindan las herramientas Web 2.0. Otra interesante iniciativa de promoción de la innovación en gobierno es el portal <https://challenge.gov/p/about>. Respecto a la participación de empresas en los procesos de innovación, juegan un rol importante las alianzas público-privadas (APP).

- i. La creación de comunidades de práctica.
- j. La instrumentación de canales de innovación para viabilizar el potencial innovador de los funcionarios.
- k. La adaptación de la normativa, especialmente la de compras públicas, para que contribuya al proceso innovador.⁹
- l. La evaluación permanente de nuevas tecnologías para definir si corresponde incorporarlas.¹⁰

El ya mencionado carácter obligatorio de muchos servicios prestados por el Estado tiene como consecuencia que dichos servicios sean masivos, lo que obliga a atender en muchos casos a millones de usuarios, a procesar cantidades muy grandes de transacciones y a gestionar volúmenes muy grandes de datos. El Estado se ve así obligado a asegurar el acceso universal a los servicios a una población diversa, lo que lo lleva a establecer un modelo de atención multicanal, con canales de atención presencial, mediante el correo tradicional, telefónico y vía Internet (a través del sitio web, de las redes sociales, vía e-mail o vía chat).¹¹ La gestión de la atención a través de los distintos canales no ha de realizarse en forma independiente sino que, por el contrario, el modelo debe estar basado en la complementariedad de los canales. La multicanalidad, entonces, tiene por fin asegurar el trato igualitario,

⁹ En el sector público, fundamentalmente debido a los requisitos de probidad, la regulación de las adquisiciones es mucho más restrictiva que la del sector privado, lo cual suele retrasar los procesos de implementación y restar flexibilidad a la gestión de los proyectos.

¹⁰ La incorporación de tecnologías de la información (TI) en el proceso de innovación se da como facilitadora de otras innovaciones o como un tipo de innovación entre muchos otros posibles. Se debe procurar no asignar a las TI un rol central en los casos en que no lo tienen.

¹¹ Cada organización define cuáles son los canales que ha de ofrecer. Cuanto mayor sea la proporción de tecnología incorporada a un canal de atención menor será su costo de operación (por ejemplo, servicios 100% vía web). La atención presencial es así la modalidad más costosa, pero los gobiernos deben asumirla en todos los casos que los ciudadanos la demanden o las particularidades del servicio lo requieran.

salvando las diferencias geográficas, generacionales y socioeconómicas.

El funcionamiento en silos no solo obstaculiza el proceso de innovación sino que impide la mejora de aquellos servicios que tienen carácter transversal, en los que se requieren la actuación de varios organismos públicos independientes, incluso autónomos, para que el servicio pueda ser provisto.¹² Esto impone al Estado la obligación de trascender la estructuración en niveles de gobierno y el funcionamiento en silos, promoviendo la colaboración interinstitucional y el intercambio automatizado de información.

En el presente documento se describen tres procesos innovadores conducidos por gobiernos subnacionales en la región, que han debido enfrentar los desafíos que plantean varias de las restricciones que se acaban de describir, y que lograron diseñar y ejecutar proyectos exitosos. Estos casos exitosos son: el “Modelo Colima: innovación integral de servicios en beneficio de ciudadanos”, conducido por el Gobierno del Estado de Colima; el “Centro Integral de Servicios”, implementado por el Gobierno del Estado de Puebla, y el “Programa de Soluciones Integrales de la Junta Comercial de Pernambuco”, llevado a cabo por el Gobierno del Estado de Pernambuco.

Las tres experiencias aquí descritas resultaron ganadoras de la primera edición del concurso *GobernArte: el arte del buen gobierno*, el primer concurso de innovación en la gestión pública para gobiernos subnacionales organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2013. El concurso *GobernArte* tiene como objetivo identificar, conocer, documentar y difundir experiencias innovadoras en la administración pública en el nivel subnacional, y facilitar la cooperación entre los gobiernos de este nivel de gobierno en América Latina y el Caribe. Las experiencias innovadoras aquí descritas corresponden a la categoría “Gobierno

¹² Ejemplo clásico de este tipo de servicios es el de apertura de empresas.

Inteligente: mejora de trámites para ciudadanos y empresas¹³.

La innovación gubernamental, como se mencionó previamente, es una de las vías que tienen los gobiernos para abordar, de forma sostenible, las demandas ciudadanas por más y mejores servicios con recursos siempre limitados. Sin embargo, los buenos resultados no siempre son conocidos (ya sea en el resto de las circunscripciones del país como en el extranjero) y rara vez son reconocidos. De ahí la importancia de publicar estos proyectos que representan esfuerzos significativos e innovadores, tendentes a brindar servicios de calidad a sus ciudadanos y mejorar el ambiente de negocios en sus jurisdicciones. Se trata de innovaciones que muestran que los gobiernos subnacionales que ponen a los ciudadanos en el centro de sus iniciativas y políticas públicas obtienen resultados positivos, tanto en eficiencia y calidad de la atención como en transparencia, mejorando a la vez el manejo de los recursos públicos.

En la sección 2 se describe el **Modelo Colima**, una intervención integral del Estado de Colima para mejorar la gestión de los servicios ciudadanos por medio de la articulación del trabajo de las instituciones en torno a resultados y la incorporación de tecnologías de la información. Este modelo ha generado la mejora de 91 servicios para ciudadanos y empresas, la cual se concretó en la reducción de

tiempos de atención de emergencias en los servicios de salud, la gestión virtual de los trámites más demandados por los ciudadanos, la integración de trámites para creación de empresas y la eliminación de trámites innecesarios que no agregaban valor a los servicios. Todo ello ha redundado en la mejora de la atención ciudadana, la mejora del gasto público y el aumento de la competitividad del Estado. Este modelo, además, es el resultado de un proceso de modernización que Colima ha desarrollado y sostenido durante los últimos 20 años.

La sección 3 se centra en **Centro Integral de Servicios (CIS)**, un proyecto cuyo objetivo fue producir un cambio radical en la atención ciudadana en el Estado de Puebla, habiendo contado para su ejecución con un presupuesto excepcional. Si bien el eje del proyecto es un gran complejo de edificios con arquitectura de vanguardia, el salto de calidad en la atención ciudadana fue posible por la aplicación de una visión integral que abarcó la mejora de los procesos de negocio y de los procesos de atención ciudadana, la integración de servicios de alto impacto prestados por los otros niveles de gobierno y la incorporación de tecnologías de la información a los nuevos procesos. El proyecto fue acompañado, además, de una reorganización administrativa.

La sección 4 describe el **Programa de Soluciones Integradas (PSI) de la Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE)**, un conjunto de soluciones tecnológicas integradas que permiten el procesamiento de documentos de manera más ágil y segura por medio del cual la JUCEPE simplificó e hizo más eficiente sus procedimientos. Desde su inicio, el PSI ha contribuido decididamente a la mejora de los procedimientos de apertura y cierre de empresas. Gracias al programa, el procedimiento de registro de empresas es de solo dos días, se ha reducido en más del 50% el tiempo de atención presencial al cliente, se ha puesto a disposición de los usuarios 20 nuevos servicios en el portal JUCEPE y se ha incrementado la recaudación de los ingresos directos de la junta en más del 50%.

¹³ En esta primera edición de GobernArte se establecieron dos categorías. La primera se denominó "Gobierno Inteligente" y apuntó a premiar innovaciones en la prestación de trámites a ciudadanos y empresas. La segunda categoría fue "Gobierno Seguro" y premió las mejores prácticas para la prevención del delito y la violencia. GobernArte recibió un total de 71 postulaciones provenientes de más de 30 gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, de las cuales se evaluaron 55, atendiendo a los criterios de selección establecidos en las bases del concurso. La evaluación técnica de las postulaciones estuvo a cargo de dos paneles de evaluadores independientes integrados por reconocidos expertos internacionales. En la categoría Gobierno Inteligente se evaluaron 33 postulaciones, analizando los resultados y/o impacto, sostenibilidad, adaptabilidad, incorporación de la participación ciudadana y creatividad.

Así, estas medidas han contribuido a mejorar el clima de negocios de Pernambuco, el desarrollo de su economía y la creación de empleo.

Finalmente, la sección 5 ofrece algunas consideraciones finales sobre las experiencias descritas y sobre las tendencias en materia de innovación en el sector público.

Este documento busca ser una referencia para otros gobiernos subnacionales que se enfrentan a desafíos similares en materia de gestión de trámites. Por ello, en las descripciones, se ha procurado identificar aquellos elementos que han determinado el éxito y que son potencialmente adaptables a otros contextos.¹⁴ La información recopilada muestra distintas medidas, prácticas, iniciativas y herramientas que pueden ser útiles en otros ámbitos para incrementar la calidad, cobertura y eficiencia de los trámites para ciudadanos y empresas. Asimismo, para cada experiencia se plantean algunos de los desafíos a futuro que los gobiernos deberían abordar para consolidar estas mejoras.

¹⁴ Se debe señalar que se ha estimado pertinente no presentar todos los detalles de cada iniciativa. El lector interesado podrá contactar directamente a los responsables de cada proyecto para obtener información más completa.

México: El Modelo Colima. Innovación integral de servicios en el Estado de Colima

Estado de Colima

Colima es un Estado costero de México situado sobre el Océano Pacífico. Es el quinto Estado más pequeño del país con una superficie de 5.455 km² y con una población aproximada de 609.000 habitantes (50,4% mujeres), la cual se concentra en las zonas urbanas del Estado (78%). Está compuesto por 10 municipios, y la capital del Estado es la ciudad de Colima. Las condiciones naturales favorecen el desarrollo de una gama diversificada de actividades económicas, tales como el turismo,

el transporte marítimo comercial, las actividades agropecuarias, de pesca y silvicultura, así como la minería, las cuales dinamizan el crecimiento de la economía estadual y el empleo. Sin embargo, el 78% de la economía lo representa el sector servicios. Según datos del Censo Económico 2009 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Colima existen 26.171 unidades económicas, de las cuales el 99% son MIPyME, que generan alrededor del 80% del empleo del Estado.

2.1 Antecedentes del Modelo Colima

En el Estado de Colima la preocupación por el desarrollo de un nuevo modelo de prestación de servicios es central en la agenda pública desde hace más de 20 años. A fines de los años noventa, las autoridades de la época visualizaron como un elemento central establecer una nueva forma de vincularse con los ciudadanos.¹⁵ Dada la baja calidad de los servicios públicos en términos de costos, tiempo y eficiencia se buscaron nuevas soluciones que permitieran mejorar esa vinculación. Así, en un proceso bastante único en la región, se estableció una alianza entre el Gobierno del Estado de Colima y la Universidad de

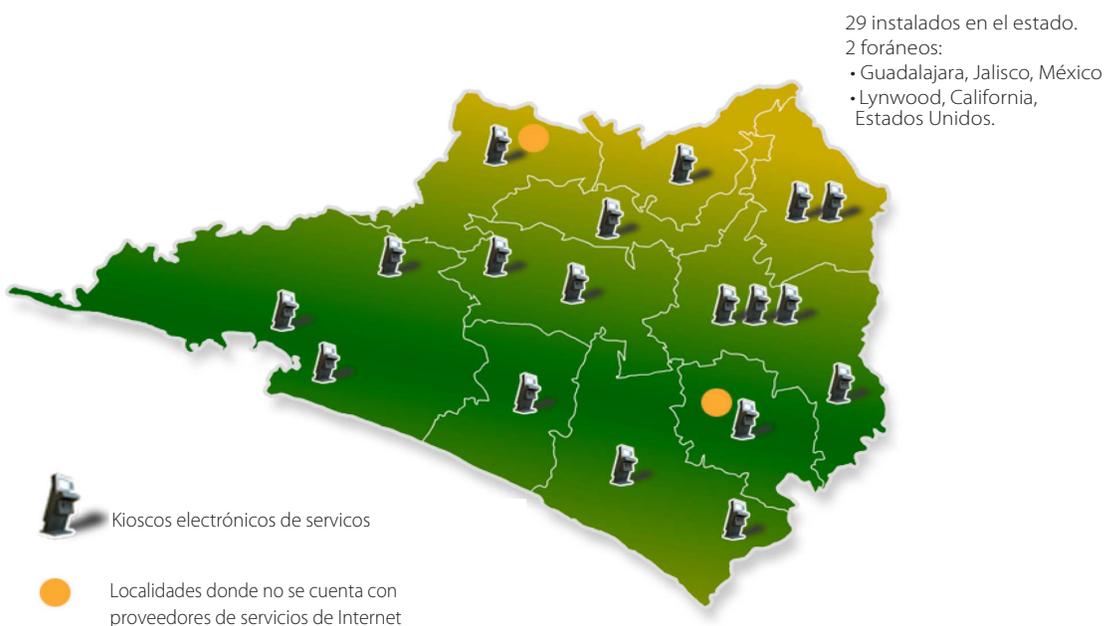
Colima¹⁶ para desarrollar iniciativas de mejoramiento de los trámites ciudadanos por medio de la búsqueda de una solución tecnológica. Este proceso abordó un conjunto de acciones en diferentes áreas: reducción de trámites, desarrollo de un modelo de identificación seguro y la integración de diferentes servicios públicos.

El **Modelo Colima** corresponde a un proceso modernizador que ha tenido dos grandes fases. La primera, reseñada en el párrafo precedente, y la segunda a partir del año 2009 cuando el Gobierno de Colima retomó con más determinación la agenda de

¹⁵ Véase Márquez (2003).

¹⁶ Cabe señalar que para el período de gobierno 1997-2003 el Gobernador de Colima fue Fernando Moreno Peña, quien había sido rector de la Universidad de Colima entre 1989 y 1997.

Gráfico 2. Ubicación de los Kioscos de Servicio y Trámites



Fuente: ICEC (2013).

mejora de servicios ciudadanos en el Estado. Este esfuerzo modernizador se basa en una serie de reformas que permitieron mejorar y simplificar los procesos de atención, las cuales se vieron materializadas en la profundización de un modelo de atención multicanal sustentado en los kioscos de servicios y la incorporación del canal web para iniciar un proceso de digitalización de servicios, ofreciendo trámites y servicios en línea.

El primer paso hacia la mejora de los trámites ciudadanos se materializó en kioscos de autoatención denominados Kioscos de Servicios y Trámites de Gobierno del Estado de Colima.¹⁷ Esta iniciativa, cuyo lema fue *"Que la culminación de un trámite no dependa de la voluntad de un funcionario"*, puso a Colima al frente de un proceso innovador en la forma de prestar servicios a sus ciudadanos, ya que rompía con el paradigma tradicional del modelo de atención presencial y telefónico.

El proceso no solo se basó en el uso de nuevos modelos de atención y tecnologías, sino que tuvo un fuerte componente de rediseño en diferentes áreas

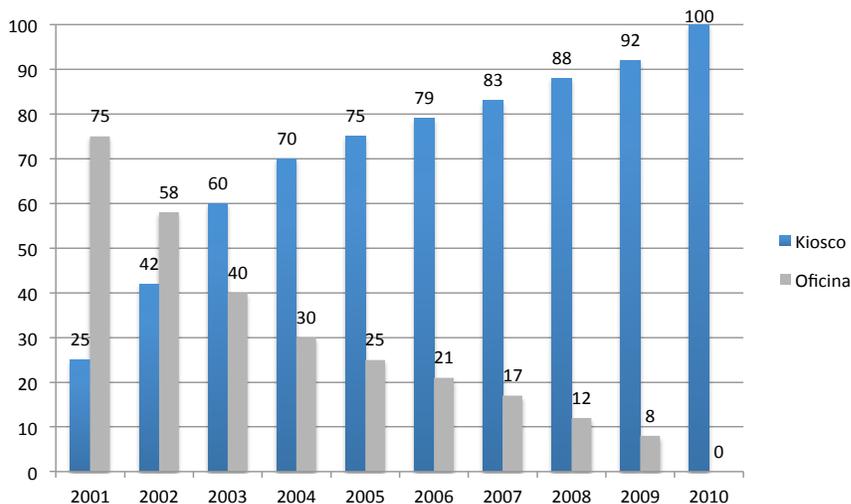
del Estado, en particular en el Registro Civil y en los procesos de entrega de la Clave Única de Registro de Población (CURP),¹⁸ que a la postre se convirtió en la llave de acceso a los servicios gubernamentales y una forma innovadora de identificar unívocamente a los ciudadanos. Así, el Estado de Colima se convirtió en uno de los principales referentes de la modernización en la administración pública mexicana y quedó a la vanguardia de la innovación en materia de atención ciudadana. A finales de 2013, el Estado de Colima contaba con 31 kioscos multiservicios distribuidos en su territorio,¹⁹ en los cuales se pueden acceder a aproximadamente 34 trámites y servicios. En el mapa (gráfico 2) se muestra su ubicación.

¹⁸ Cabe señalar que esta iniciativa, asociada al Programa de Modernización Integral del Registro Civil del Gobierno Federal, tenía como objetivo fundamental asignar a las personas una clave de registro poblacional que facilitara el acceso a los sistemas de identificación por parte de diferentes dependencias y entidades de los distintos niveles de gobierno.

¹⁹ Además, se ha instalado un kiosco de servicios en la ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco, en México, y otro en el Estado de California, en Estados Unidos, en donde reside la mayor comunidad de colimenses en el exterior.

¹⁷ Véase Garza-Cantú (2010).

Gráfico 3. Expedición de copias certificadas del Registro Civil y de Certificado de No Antecedentes Penales: oficinas vs. kioscos de servicios



Fuente: ICSIC (2013).

En el gráfico 3 se muestra la penetración que ha tenido el uso de los kioscos de servicios en la población colimense, específicamente en la evolución del uso de estos kioscos para la obtención de copias certificadas del Registro Civil y del Certificado de No Antecedentes Penales.

De acuerdo con diferentes estudios y evaluaciones realizadas por el Instituto para la Competitividad del Estado de Colima (ICEC),²⁰ este esquema de provisión de servicios está muy bien posicionado entre la población, que reconoce a los kioscos como un mecanismo idóneo para obtener servicios en forma eficiente y de calidad. Durante el año 2013, el ICEC realizó una encuesta a los usuarios de los principales servicios públicos,²¹ la cual demostró que el desempeño de los kioscos de servicio se encuentra valorado bastante por encima del resto de los servicios examinados. De hecho su evaluación positiva neta

es superior en casi todas las variables analizadas en dicho estudio.

Como se desprende del gráfico 4, las principales variables del análisis realizado por el ICEC, tales como trato del personal, tiempo de espera, facilidad del trámite, costo, claridad de los requisitos, ubicación de las oficinas, horario de atención, tiempo de atención y obtención del trámite, muestran un mejor desempeño para los kioscos de servicio. La evaluación positiva neta llega a 92,95 (de un total de 100 puntos disponibles) y para el promedio de las instituciones estudiadas su evaluación es de 85,36, esto es, casi 8 puntos de diferencia. Este buen posicionamiento del esquema de kioscos de servicios en la población ha permitido su sobrevivencia pese al cambio de administraciones en la gobernación del Estado.

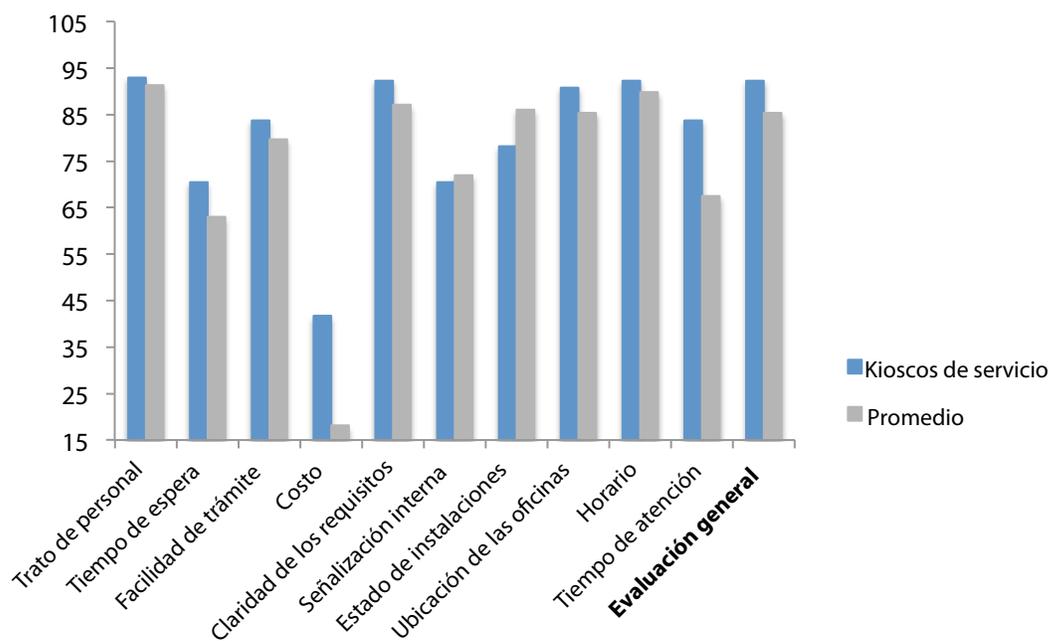
Esta solución tecnológica permitió no solo un sustancial mejoramiento del modelo de atención de los ciudadanos sino además el establecimiento de una potente industria tecnológica local que abordó el diseño y desarrollo de estas soluciones tecnológicas de autoatención, llegando a comercializarlas a nivel nacional e internacional.²²

²⁰ <http://www.icec-colima.gob.mx>. Estudio elaborado por IDOM para el Gobierno de Colima.

²¹ Receptorías de Rentas, Hospital Regional, Centro de Salud, Seguro Popular, Dirección General de Transporte, Dirección de Registro Civil, Secretaría de Educación, Instituto Colimense del Deporte (INCODE), Comisión Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (CIAPACOV) y el Instituto para el Registro del Territorio.

²² Existen varias empresas que han desarrollado la tecnología de kioscos de atención; entre ellas podemos mencionar a

Gráfico 4. Resultados de la evaluación usuaria 2013 – Evaluación positiva neta



Fuente: ICEC.

2.2 Descripción del Modelo Colima: de 2009 en adelante

El esfuerzo modernizador de la prestación de servicios ciudadanos se retomó con nuevo impulso a partir del proceso de planificación estratégica desarrollado por la nueva administración que asumió el Gobierno de Colima en 2009. Esta segunda etapa del Modelo Colima se ha construido a partir de tres intervenciones. La planificación estratégica es el iniciador del proceso. Luego sigue el mejoramiento de los servicios prestados por las entidades públicas y finalmente la puesta en marcha de un modelo de aseguramiento de calidad que permita sostener en el tiempo los cambios impulsados.

Zona Zero (www.zonazero.biz) y Kiotech (kiotech.com.mx/), las cuales, a partir del desarrollo en Colima, han podido expandir su negocio a otros Estados en México, incluso exportando sus soluciones fuera del país.

Planificación estratégica

La planificación estratégica se plasma en el Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015 (PED),²³ el cual plantea como visión de desarrollo para Colima ser “el Estado con la mayor calidad de vida en la República Mexicana en el año 2015” y situarlo entre los mejores Estados del mundo para el año 2030. La elaboración del PED fue iniciada a comienzos de 2010 y conducida por el Equipo de Coordinación Técnica (ECT) dependiente del despacho del Gobernador. Esta tarea implicó la realización en marzo de 2010 de ciclos de reuniones con los principales actores de Colima para diagnosticar el estado del arte en materia de gestión de los servicios públicos y así identificar los principales ejes estratégicos de mejora. Uno de los elementos centrales de este proceso de planificación fue su enfoque en el usuario de los servicios del Estado, esto es, un foco ciudadano-céntrico, el cual guió el proceso.

²³ Véase http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/plan_estatal_2009-2015.pdf.

Para alcanzar dicho objetivo, el PED se centra en cuatro ejes de trabajo: i) Seguridad pública, ii) Desarrollo social, iii) Empleo y progreso económico y iv) Administración pública. Este último eje es el que da un marco al Programa de Mejora de la Gestión, el cual define las líneas para la transformación y modernización de las entidades públicas del Poder Ejecutivo. Entre ellas se destacan el mejoramiento de la eficiencia y la certificación de procesos dentro de los órganos de gobierno y la incorporación de las tecnologías de información como herramientas de mejora de los servicios a los ciudadanos.

A partir del PED, el ECT diseñó un Modelo de Planeación Operativa (MPO) “que permite el seguimiento bimensual de las metas, prioridades, mejoras de servicios y proyectos líderes de la administración estatal”.²⁴ Este modelo contempla tres etapas: i) identificar la meta política alineada con el plan, ii) diseñar las iniciativas que promueven esa meta política y iii) definir los planes de trabajo específicos. Para noviembre de 2013, el ECT, producto de la planeación operativa, daba seguimiento en forma periódica a un conjunto muy significativo de proyectos (42), mejoras de servicio (17) y metas específicas (1.143) en cada una de las 25 entidades de la administración pública estatal con las que se inició el proceso.

Desde el punto de vista de la gobernanza, el MPO plantea la participación de las autoridades del más alto nivel en un mecanismo de coordinación liderado por el Gobernador del Estado y coordinado por un equipo técnico que involucra a secretarios y directivos de la administración estatal. A su vez, cada proyecto o mejora de servicio es conducido por un “líder de planeación operativa” en cada dependencia, una figura de apoyo y seguimiento creada con el propio modelo.

Uno de los principales atributos del modelo, y probablemente factor relevante de su éxito, es la participación directa de la máxima autoridad del

Estado, el Gobernador, quien por medio de la estructura de gobernanza establecida da seguimiento al proceso modernizador y puede tomar las acciones necesarias en caso de que se presenten dificultades.

Según fuera reconocido por diferentes actores, el MPO ha creado una cultura gubernamental de planeación con mayor interacción y sinergia, fomentando la comunicación dentro y entre las dependencias del Estado colimense. El resultado más palpable de este proceso ha sido la mejora sustantiva de diferentes áreas de la administración pública estatal, entre la que se encuentran el registro civil, la educación, el transporte, la atención de salud y, en general, los sistemas de atención a los ciudadanos.

Mejoramiento de los servicios

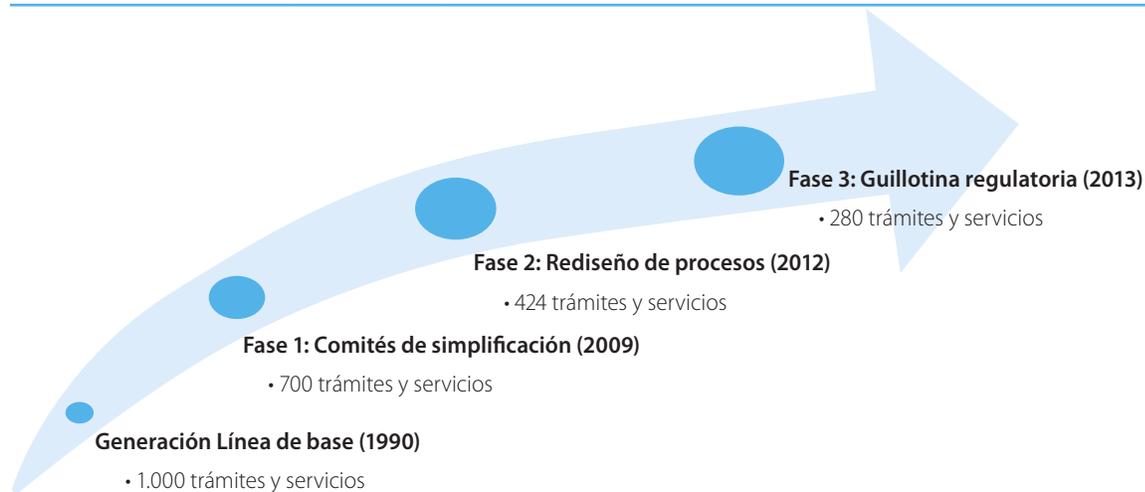
El eje Administración pública del PED pone énfasis en el mejoramiento de los servicios que las entidades públicas del Estado de Colima le prestan a su comunidad, para lo cual se abordaron tres frentes de trabajo: i) mejoramiento de los servicios presenciales tal como se estaban prestando, buscando su simplificación y eficiencia, ii) rediseño de los procesos y iii) finalmente, su automatización a través de la adopción de tecnologías de información y comunicaciones.

Como una primera etapa, los equipos del SEFOME y el ICEC analizaron los servicios presenciales podía ser mejorada; para ello, los esfuerzos se centraron en los diversos puntos de atención y en los Centros Municipales de Negocios, iniciativa conjunta con los municipios del Estado.

Las iniciativas de mejoramiento y rediseño de procesos se plantearon con un énfasis en dos elementos centrales: la mejora regulatoria y la simplificación administrativa. El rediseño de los procesos se concentró en los trámites de mayor demanda ciudadana con el objetivo de mejorar los procesos de atención, tanto presencial como en línea. En un plazo de 48 meses se lograron mejorar 91 trámites.

²⁴ Presentación de Volkher Lehr, Coordinador Técnico del Modelo de Planeación Operativa del Estado de Colima.

Gráfico 5. Fases del Programa de Mejora de Servicios



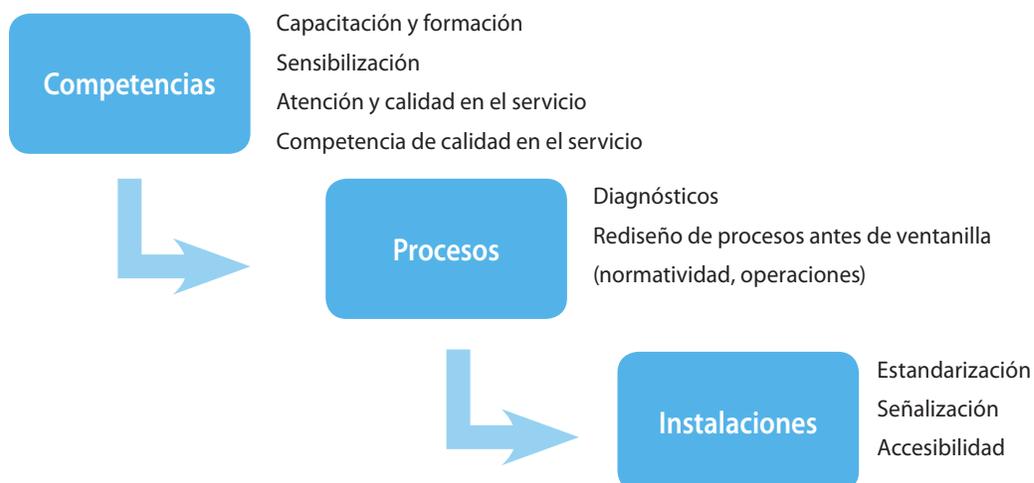
Fuente: Elaboración propia.

La iniciativa, llevada a cabo por los equipos de funcionarios del ICEC y SEFOME, ha implementado acciones que mejoran la regulación, favoreciendo la inversión y potenciando la competitividad tanto del Estado como de las empresas, y que aseguran la transparencia, consulta y certeza jurídica de los trámites y servicios que realiza la población colimense. Las fases de esta iniciativa pueden observarse en la línea de tiempo detallada en el gráfico 5.

Desde el año 2009, el trabajo del Programa de Mejora de Servicios se centró en tres aspectos que se identificaron como centrales para el logro de los objetivos señalados. Nos referimos a:

a. Mejora regulatoria (guillotina): Eliminación de toda regulación, requisitos, duplicidad de información y trámites innecesarios, así como la disminución de los costos administrativos para los ciudadanos y la administración pública.

Gráfico 6. Áreas de acción del Programa de Mejora de Servicios



Fuente: Presentación del ICEC, noviembre de 2013.

b. Evaluación de costos: Implementación de una metodología diseñada por la OCDE²⁵ para medir los costos administrativos en que incurren las empresas o los ciudadanos (costo social) al cumplir con las obligaciones regulatorias gubernamentales, es decir al realizar un trámite o servicio.

c. Rediseño de procesos: Reingeniería de procesos a trámites y servicios con la mayor demanda, número de pasos y requisitos, entre otros.

El programa contempló las áreas y acciones incluidas en el gráfico 6.

El trabajo de mejora se llevaba de manera conjunta entre el ICEC y la entidad responsable del proceso. Ambas entidades acordaban un programa de trabajo y por cada proyecto de mejora se firmaba un acta de constitución de proyecto en la que se establecía las obligaciones de ambas partes, los riesgos del proyecto y se seleccionaba una persona de enlace entre la entidad y el ICEC. Los procesos de mejora fueron acompañados de cursos de capacitación y sensibilización al personal como forma de gestionar el cambio en las entidades.²⁶ En el cuadro 1 se resumen los trámites mejorados para ciudadanos y empresas a junio de 2013.

Cuadro 1. Trámites mejorados en el marco del Programa de Mejora de Servicios

	Ciudadanos	Empresarios	Total
Presenciales	38	4	42
En línea	24	25	49
Total	62	29	91

Fuente: ICEC (2013).

²⁵ Véase OCDE (2003) y OCDE (2006).

²⁶ De acuerdo con la entrevista con el Lic. Efrén Díaz, Director del ICEC, esta entidad brinda 60 cursos de capacitación al año, de los cuales aproximadamente 20 se dedican a la sensibilización del personal respecto al proceso de cambio. Entrevista realizada el 26 de noviembre de 2013.

Como producto de la iniciativa y utilizando el método de valorización de la OCDE se pudieron alcanzar resultados medibles. Corresponde destacar un par de ellos que impactan directamente en mejoras de eficiencia del Estado de Colima: i) la implementación de todas las mejoras de simplificación y reingeniería a los trámites y servicios implicó el ahorro aproximado de US\$6 millones, y ii) todas las mejoras a los trámites y servicios implicaron que el costo de dichos trámites y servicios para el Estado se redujera a un 0,39% del PIB frente al 0,49% original,²⁷ como se destacó en la presentación del Programa Nacional de Mejora Regulatoria 2013.²⁸ Los resultados del proceso de rediseño han sido documentados y evaluados por la empresa IDOM Consulting.

Luego del proceso de rediseño, en muchos de estos servicios se pudo identificar el potencial de mejora a través de la incorporación de tecnologías de información y la automatización de los mismos. En Colima la automatización de servicios se vio como una pieza fundamental para su mejoramiento. La digitalización conllevó un proceso fuerte de encadenamiento de los servicios, y tanto las autoridades como el ICEC vislumbraron como un paso fundamental a futuro encadenar los servicios con una lógica ciudadana.

Aseguramiento de la calidad

Con el objetivo de fortalecer los procesos mejorados y asegurar la permanencia de las mejoras, el ICEC inició en 2010 la implantación de sistemas de calidad en las entidades del Estado de Colima y la certificación de los procesos mejorados. Para 2012, Colima contaba con 30 entidades con sistemas de gestión

²⁷ Presentación del señor Rafael Gutiérrez Villalobos, Secretario de Fomento Económico del Estado de Colima, 26 de noviembre de 2013. Estos datos fueron elaborados por un estudio encargado por el Gobierno de Colima a la empresa IDOM Consulting en 2013 para el Programa para la Validación, Modernización, Disminución y Gestión del Registro de Trámites y Servicios del Estado de Colima - Reingeniería de Procesos.

²⁸ Estas métricas fueron entregadas por el ICEC en presentación del Programa Nacional de Mejora Regulatoria 2013.

de calidad en marcha y 205 procesos certificados, entre los cuales se destacan la atención de urgencias de salud, el mapeo delictivo y la atención ciudadana.

Desde el año 2009, las certificaciones de los procesos de las entidades del Estado las conduce un equipo de 10 personas del ICEC, quienes a su vez han sido capacitados en normas de calidad, prácticas de auditoría y gestión de calidad por la dirección del ICEC y otras empresas certificadoras. Además, para adecuar el perfil de los funcionarios al nuevo modelo de atención y de gestión se incorporó como requisito para la profesionalización (es decir, ascensos, promociones) realizar cursos de gestión de calidad.

Finalmente, el ICEC hace seguimiento de los sistemas de gestión de calidad por medio del portal intranet del Estado (Sistema Administrador de Gestión de Calidad) y monitorea las reuniones que cada seis meses deben sostener los titulares de las entidades y sus equipos para evaluar el sistema y los indicadores de los procesos mejorados.

2.3 Servicios mejorados en el marco del Modelo Colima

La implantación del Modelo Colima ha tenido como foco la calidad en la prestación de servicios por medio de los canales de atención que el Estado ofrece, presenciales y en línea, ya sea en términos de interacciones como individuos o en su calidad de emprendedores. Los servicios a ser mejorados se priorizaron en función de la cantidad de problemas que planteaban y la frecuencia de uso.

Un requisito fundamental para mejorar la provisión de servicios ciudadanos es poder identificar adecuadamente a las personas, por lo que el proceso modernizador del registro civil implementado por Colima fue una pieza clave de todo este proceso. Tanto el Registro Civil como el Registro Público de la Propiedad han sido objeto de mejoras importantes y cabe notar que ambas fueron alineadas para potenciar los resultados positivos en la mejora de trámites y servicios. Este avance sienta las bases para

futuras mejoras dado que los servicios de identificación son habilitantes para otros servicios que presta el Estado.²⁹

A continuación se describen algunos de los servicios mejorados para ciudadanos y empresas.

Servicios al ciudadano

Identificación ciudadana

El Estado de Colima adoptó la Clave Única del Registro Nacional de Población (CURP) como llave de acceso a los servicios y trámites del Estado, en línea con la política federal. Cabe señalar que Colima fue el primer Estado mexicano en entregar la CURP a todos sus ciudadanos, lo que le permitió fomentar el uso de los kioscos y, posteriormente, los portales web como mecanismos de acceso a trámites y servicios en Colima.³⁰

El proceso de mejoramiento de la identificación de los ciudadanos y de la gestión de la información llevado a cabo por Colima se resume en el gráfico 7.

La hoja de ruta planteada se centró inicialmente en un proceso de digitalización de las actas de nacimiento y generación del identificador (1990-2000), para luego transformar a la CURP en el identificador en diferentes bases de datos de los servicios públicos (2000-2001), tanto a nivel de kioscos de servicios como de los servicios en línea.³¹ El siguiente paso fue dotar a la CURP de un mayor sustento y certeza jurídica a través del uso de la firma electrónica (2010) para ciertas actuaciones, para finalizar con el diseño de un modelo de interoperabilidad, tanto a nivel estatal como federal.

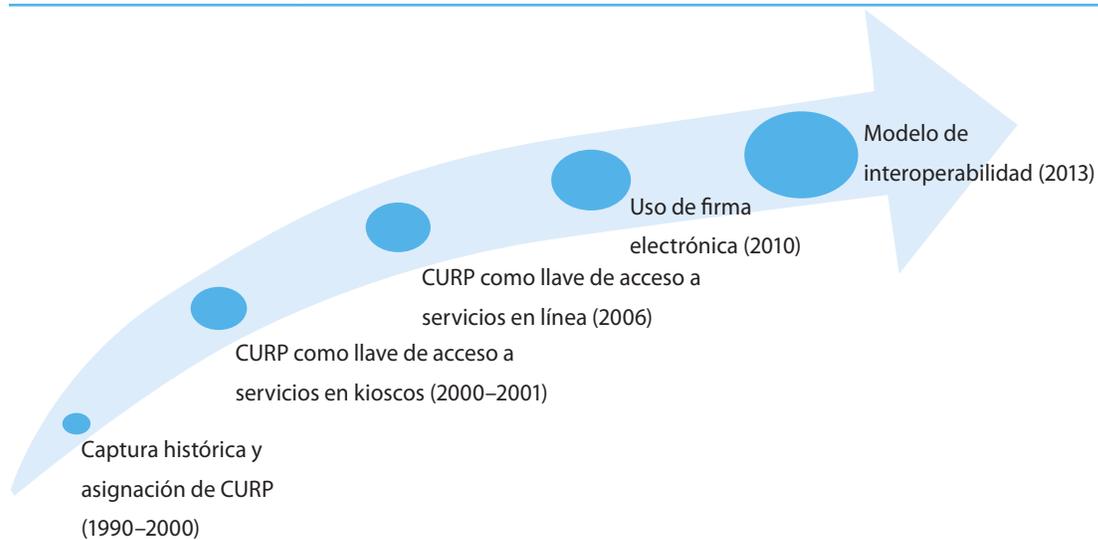
Este proceso requirió de ajustes en el ámbito jurídico y regulatorio. Colima promulgó la Ley sobre el

²⁹ En el anexo I se recogen las mejoras introducidas a los principales trámites para ciudadanos y los resultados obtenidos.

³⁰ La CURP es un instrumento que permite registrar en forma individual a todas las personas que residen en México y a los mexicanos en el exterior, y sirve como llave de acceso a las bases de datos de la Administración Pública Federal y entidades federativas. Para más información sobre la CURP, véase <http://www.renapo.gob.mx/swb/es/>.

³¹ <http://www.colima-estado.gob.mx/serviciosonline/>.

Gráfico 7. Fases de la mejora en la identificación ciudadana en Colima



Fuente: Elaboración propia.

Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica en 2009 y realizó cambios normativos en el Código Civil del Estado en 2010 para establecer a la CURP como elemento de registro y el uso de la firma electrónica con el objeto de entregar certeza jurídica a las interacciones con el Estado por medios electrónicos.³²

Un ejemplo del uso de los nuevos servicios o trámites en línea corresponden a los casos de las Constancias de No Antecedentes Penales y de la Constancia de No Inhabilitación para postular al servicio público. En el primer caso, a partir de febrero de 2010 fue posible obtener dicha constancia en kioscos de servicios y, desde febrero de 2012, se la obtiene con firma electrónica de la autoridad competente vía Internet. En el caso de la Constancia de No Inhabilitación, su tramitación se encuentra disponible en línea desde febrero de 2012 y para octubre de 2013

³² El artículo 34 del Reglamento de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Colima, establece que “los documentos suscritos por medio de la firma deberán permitir verificar la autenticidad de los mismos, al ser impresos, mediante una cadena de caracteres asociados al documento electrónico, lo que permitirá la consulta electrónica a la instancia que emita el documento; con esta acción se tendrá la certeza de que es una copia fiel del documento original” (<http://www.colima-estado.gob.mx/serviciosonline/index.php/detalle/contenido/MTkxOQ>).

se habían solicitado más de 10.000 constancias en línea, lo cual representó un incremento del 15% respecto del año 2012

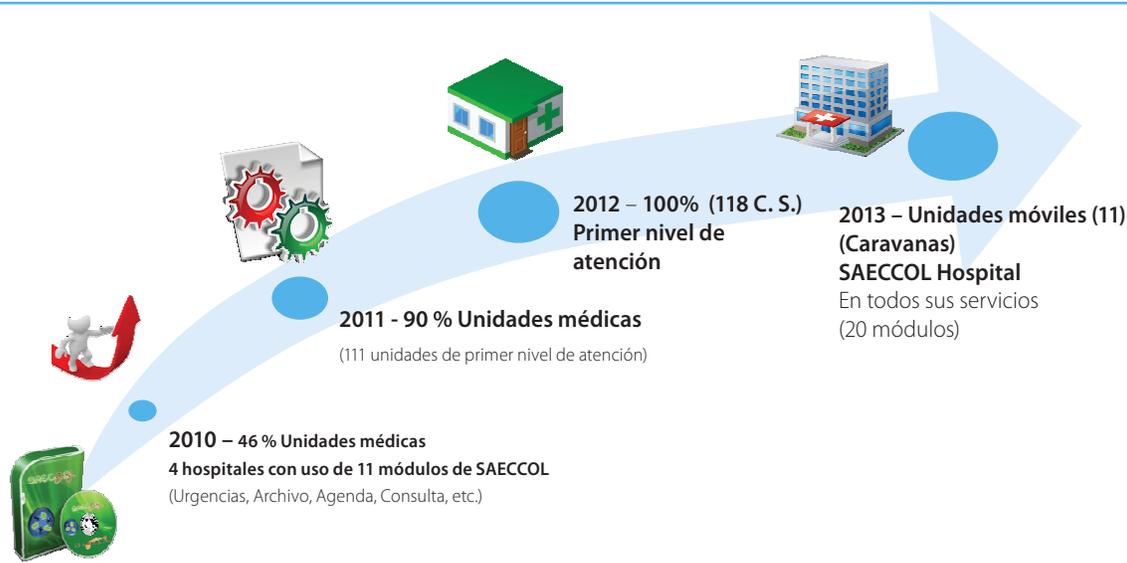
Servicio de atención de la salud

Uno de los proyectos más significativos del Modelo Colima fue el “**Proyecto de mejora de la calidad en el servicio de urgencias**”, el cual tuvo como objetivo disminuir los tiempos de espera y mejorar la atención a los pacientes en el servicio de urgencias. Desde su implementación en 2010 hasta noviembre de 2013, el tiempo de espera para el inicio de la atención de urgencias en el Hospital Regional Universitario disminuyó de 2 horas a 7 minutos. Asimismo, la calidad de la atención ha mejorado de manera significativa en aspectos como la información brindada por el personal del hospital y el trato recibido.³³

Como parte de este proyecto, la Secretaría de Salud y Bienestar implementó en todos los centros de atención de salud el expediente médico electrónico.

³³ Información obtenida de las encuestas de salida a los usuarios del hospital hechas por el “Aval Ciudadano”, una iniciativa de monitoreo de la calidad del servicio conducida por el Club de Leones de Colima, una organización sin fines de lucro que reporta los resultados de las encuestas así como de otras recomendaciones o sugerencias dadas por los ciudadanos a las autoridades del hospital.

Gráfico 8. Proceso de implementación del expediente electrónico de salud



Fuente: Secretaría de Salud y Bienestar Social de Colima.

Para ello se tomaron como base normas y estándares nacionales e internacionales.³⁴ Esta iniciativa se materializó en el diseño y construcción de *software* de gestión hospitalaria (HIS),³⁵ denominado SAECCOL, el cual incluye los siguientes módulos: nota médica, diagnóstico, receta, archivo, agenda, referencia, contra referencia, laboratorio y gabinete, admisión, trabajo social y caja, entre otros. Asimismo, el proyecto plantea un modelo de interoperabilidad a nivel de todos los participantes de la red de salud estadual, permitiendo una mejor gestión del sistema (referencias, contra referencias y derivaciones). El proceso de implementación del expediente electrónico se reseña en el gráfico 8.

Para noviembre de 2103, el SAECCOL contaba con 346.639 expedientes médicos (pacientes), más de 1,5 millones de atenciones registradas y 1.293 médicos inscritos. El sistema había sido implantado en los 4 hospitales del Estado y en el 61% de los centros de salud.

³⁴ Formatos y Procesos - NOM 04, Medios Electrónicos - NOM 024, Catálogos Internacionales de Enfermedades y Procedimientos - CIE10/CIE9, Catálogos Federales (cuadro básico de medicamentos, CAUSES, CLUES, etc.).

³⁵ Hospital Information System (http://en.wikipedia.org/wiki/Hospital_information_system).

Servicios a empresas

El proceso modernizador iniciado en 2009 por Colima incluyó también como un objetivo fundamental hacer más eficientes los trámites estaduales para apertura de empresas, dada su incidencia en los índices de competitividad del Estado, en crecimiento del sector empresarial y, finalmente, en el fortalecimiento de su economía. Para ello se implementó el portal "Mi Empresa",³⁶ en el que cualquier persona puede realizar todos los trámites estaduales necesarios para la apertura de empresas en un punto único de atención.

El portal "Mi Empresa" es un proyecto estratégico liderado directamente por el Gobernador del Estado y en el que participaron la Secretaría de Fomento Económico (responsable del proyecto), el Instituto Colimense para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (ICSIC) (responsable de programación y diseño) y las dependencias responsables de los trámites incorporados al portal. Los trámites incluidos en el portal son, entre otros: constitución de las empresas, contratación de agua y desagüe, certificados de protección civil, constancia de no antecedentes penales, certificado de empresa colimense y resoluciones

³⁶ <http://www.miempresa.col.gob.mx>

Cuadro 2. Reducción de tiempo en los trámites de apertura de empresas

Trámite	2010	2013
Constancia de descarga de aguas residuales	4 días hábiles Presencial	2 días hábiles En línea
Aviso de funcionamiento (Secretaría de Salud)	Menos de media hora Presencial	Inmediato En línea
Certificado de cumplimiento (Protección civil)	5 días hábiles Presencial (1 a 2 veces)	2 días hábiles Presencial solo en caso de revisión documental
Licencia de funcionamiento ambiental (SEDUR)	60 días	10 días En línea
Incorporación al sistema educativo estatal	60 días Presencial (4 a 5 veces)	30 días En línea

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por SEFOME (2013).

de impacto ambiental. Su incorporación en el portal supuso la reingeniería de los procesos que soportan el ciclo de apertura de empresas, la estandarización de la información que las dependencias solicitaban al usuario y la implementación de la firma electrónica, entre otras medidas de mejora.

La implementación del portal Mi Empresa permitió que para el año 2012 Colima repuntara en el Indicador de Apertura de Empresa del reporte *Doing Business* desarrollado para los Estados de México, desde la posición 32 a la número 6, siendo la entidad federativa mexicana que más avanzó en este indicador. Asimismo, las mejoras implementadas han reducido el número de días que un empresario tarda en abrir una empresa en Colima de 57 (2009) a 7 (2013), reducción que también ha sido reconocida por el reporte *Doing Business* de 2014 para los Estados mexicanos.³⁷ Además, Colima registró un crecimiento del 23,6% en apertura de micro, pequeñas y medianas nuevas empresas, posicionándose muy por encima de la media nacional que fue del 6,2%; es decir, para 2013 en Colima el crecimiento de nuevos negocios fue 4 veces la media nacional.

Uno de los elementos centrales de este modelo de servicios a empresas, que complementa el esfuerzo del portal Mi Empresa y que contribuyó de manera

significativa a los resultados mencionados, fue el establecimiento de un marco de atención integral en todos los niveles del Estado, esto es, federal, estadual y municipal. Con este fin, el Estado generó las condiciones y coordinaciones necesarias para que a nivel municipal se puedan prestar servicios integrales. Los municipios de Colima han desarrollado centros de atención empresarial, los cuales prestan servicios integrados y le permiten al empresario interactuar en un único punto de atención para realizar los trámites necesarios para abrir una empresa por medio del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), potenciando un modelo del tipo ventanilla única.

En el cuadro 2 se resumen las mejoras realizadas en los principales trámites vinculados a la apertura de empresas en el Estado de Colima.

2.4 Factores de éxito, recomendaciones para su adaptación y desafíos a futuro

Factores de éxito

El Estado de Colima ha avanzado notoriamente en el camino hacia la mejora de los servicios ciudadanos por medio de procesos innovadores, con un claro enfoque ciudadano e incorporando las TI como herramientas potenciadoras de dichos procesos. Estos

³⁷ <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/mexico/sub/colima/>

avances se basan en factores de éxito que, aun cuando tengan carácter genérico, son aplicables al proceso de modernización llevado a cabo por el Estado de Colima: visión de largo plazo, sostenibilidad del proceso de cambio, gradualidad en la implementación y fuerte decisión política de la máxima autoridad del Estado.

Adicionalmente, resulta importante destacar que el Modelo Colima creó y, a la vez, se sustenta en un marco institucional que impulsa la ejecución de las acciones de mejora. El ETC y el ICEC resultan pilares fundamentales para la coordinación, ejecución, seguimiento y monitoreo de los proyectos y programas que componen el Modelo Colima, y que se implementan en los distintos sectores del Gobierno estadual. A diferencia de otras experiencias en la región, en Colima se han creado instancias operativas que permiten a las autoridades implementar el Modelo Colima, cumplir las metas planteadas e identificar continuamente oportunidades de mejora en los servicios ciudadanos.³⁸

Además, una adecuada gestión del cambio ha contribuido al éxito del Modelo Colima. El trabajo de mejora de procesos fue realizado directamente con el personal de las entidades dueñas de los procesos, tanto con el de atención ciudadana como con el de procesos de administración (*back office*) por medio de sesiones de capacitación, sensibilización y el acompañamiento constante del ICEC. Además, el Gobernador obtuvo el compromiso de las autoridades del sindicato de trabajadores del Estado con el proceso de reforma y, por medio de este, el de los trabajadores sindicalizados. Por otro lado, la gestión del cambio alcanzó a actores fuera del Gobierno, como el Congreso de Colima, los gobiernos locales, gremios empresariales, notarios y los propios ciudadanos, quienes recibieron una intensa campaña de sensibilización sobre los beneficios

del nuevo enfoque y herramientas que utiliza el Estado para relacionarse.³⁹

Adaptabilidad del modelo

Para efectos de la potencial adaptación del Modelo Colima a otros gobiernos de nivel subnacional a continuación se identifican algunos ejes que resultan fundamentales en el proceso de mejoramiento de los servicios a ciudadanos y empresas.

- a. Identificación de los ciudadanos.** Es un prerrequisito fundamental para lograr modelos de atención ciudadana más eficientes, transversales y centrados en sus requisitos. En cualquier proceso modernizador de estas características, establecer un modelo adecuado de identificación es fundamental, y más aún en el caso de los servicios en línea.⁴⁰
- b. Integración de servicios.** A la hora de modernizar los procesos de atención resulta muy importante desarrollar cadenas de atención y de servicios integrados entre diferentes instituciones públicas y en todos los niveles del Estado (federal, estadual y municipal).
- c. Institucionalidad.** Para gestionar adecuadamente procesos como este se debe contar con una institucionalidad que permita el diseño, seguimiento y monitoreo de las iniciativas, además de ser una instancia de coordinación de los avances del plan de gobierno. Estas instancias, en países de la OCDE y América Latina, por ejemplo, se conocen como Centros de Gobierno, las cuales asumen funciones clave como la planificación estratégica del programa de gobierno, la coordinación de la acción gubernamental, el seguimiento

³⁸ <http://www.alejandrobarras.com/servicios-al-ciudadano-y-multicanalidad-por-que-no-despega>

³⁹ El Gobierno del Estado desplegó una campaña de sensibilización sobre el uso de la firma electrónica en todo el territorio del Estado por medio de la Secretaría de Planeación y la de Desarrollo Social, entidades que tenían contacto con los comités de barrio y otros grupos de poblaciones vulnerables. Entrevista con Lic. Juan José Alcaraz Robles, Director del ICSC, 25 de noviembre de 2013.

⁴⁰ <http://www.alejandrobarras.com/content/view/140856/El-futuro-del-eGovernment.html>

del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y la rendición de cuentas (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013).

Desafíos a futuro

En el caso de Colima se plantean algunos desafíos muy importantes para consolidar el modelo actual y profundizar las reformas implementadas de manera que abarquen más servicios ciudadanos, en particular aquellos que resultan clave para mejorar su calidad de vida, y se acerque a un modelo de Gobierno 2.0.

El Modelo Colima debe fomentar una mayor vinculación con ejes de política pública más centrales, es decir, ver de qué forma estos procesos modernizadores apoyan y aportan a las políticas en salud, educación y seguridad, por ejemplo. Una de las mayores dificultades de los países es justamente dar esa mirada más amplia a la modernización del Estado y no quedarse en la implementación del gobierno electrónico como un fin en sí mismo.

Al revisar el proceso modernizador del Estado de Colima, si bien desde sus inicios tuvo al ciudadano como eje para procesos de atención, instalando kioscos de autoatención y luego digitalizando servicios, a la fecha se debe ir hacia una mirada más ciudadano-céntrica, con un foco más en el producto que en el canal. Por ejemplo, en una segunda fase del proceso correspondería preguntarse: ¿cuánto valor público agrega la Constancia de No Antecedentes Penales⁴¹ o la Constancia de No Inhabilitación?⁴²

Varios de los servicios y trámites se han mantenido y lo que se ha cambiado es su soporte. El siguiente paso en esta evolución es cuestionar su existencia, esto es, la necesidad de los ciudadanos de realizar un trámite en particular. Volviendo al ejemplo, si los solicitantes tuvieran acceso a la información sobre los antecedentes penales, el producto Constancia de No Antecedentes Penales dejaría de tener valor en sí mismo.

Las mejores prácticas en materias de canales de atención y servicios se han desarrollado en un esquema integrado, como es el caso de Singapur, Canadá y otros.⁴³ El Modelo Colima debe apuntar a la integración de los modelos de atención, esto es integrar cada vez más los diferentes canales y habilitar nuevos (telefonía móvil, centros de atención de llamadas [*call centers*] adoptando prácticas comunes, procesos de administración estandarizados y procesos de atención transversales).

En el pasado, Colima ha desarrollado modelos de relaciones fuertes con el sector privado, la academia y la sociedad civil. Estos deben potenciarse, buscando otros espacios de colaboración, como esquemas de co-diseño y co-producción de servicios públicos.⁴⁴

Finalmente, el Estado de Colima debería potenciar un modelo estructurado e institucionalizado de innovación pública, siguiendo estructuras como las desarrolladas por países como Dinamarca con MindLab o el Reino Unido con Nesta.

⁴¹ http://actasrc.col.gob.mx/actas_nopenales/index.php

⁴² <http://actasrc.col.gob.mx/inhabilitacion/index.php>

⁴³ Véanse OCDE (2009) y ONU (2012).

⁴⁴ Asociaciones público-privadas (APP).

México. Centro Integral de Servicios (CIS) del Estado de Puebla

Estado de Puebla

Puebla es uno de los 32 Estados de México, situado en el centro oriente del territorio. Cuenta con una población de 5,7 millones de personas, y es el quinto Estado más poblado del país. La zona metropolitana de la capital aloja aproximadamente a la quinta parte de la población del Estado. El segundo municipio más poblado es Tehuacán, si bien apenas representa el 4,84% de la población estadual total. El Estado se compone de

217 municipios, siendo Puebla el segundo Estado del país con mayor dispersión de entidades locales. Su distribución sociodemográfica se caracteriza por un 72% de población urbana y un 28% de habitantes en zonas rurales. La economía poblana contribuye al producto interno bruto nacional en un 3,17%, constituyendo la décima economía estadual del país, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) de 2008.

3.1 Antecedentes del Centro Integral de Servicios

A inicios de 2011, la nueva Administración que asume el Gobierno del Estado de Puebla⁴⁵ estableció una política y objetivos en materia de innovación y modernización de la administración pública. Estos objetivos fueron plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 (PED),⁴⁶ en el cual se asumió el compromiso de disminuir gradualmente la burocracia y, con ello, reducir el gasto corriente, de modo de aumentar la disponibilidad de recursos para in-

versión en infraestructura y para programas sociales. Asimismo, se comprometió a acompañar esa reducción burocrática con un programa de modernización basado en los paradigmas de ventanilla única y multicanalidad de la atención ciudadana, y en los principios de celeridad y trato igualitario.

El PED contiene un diagnóstico general de la gestión pública poblana donde se destaca que la gestión de los procesos tenía un estado de desarrollo primitivo, en el que no se estaban aprovechando las tecnologías de la información (TI) disponibles, que utilizaba más recursos humanos de lo necesario y registraba un alto índice de errores administrativos.⁴⁷ Respecto a las TI, la situación

⁴⁵ En el año 2011 asume la Gobernación el Gobernador Rafael Moreno Valle Rosas por un período de 6 años.

⁴⁶ Véase el punto 3.2 "Innovación y modernización de la administración pública" del "*Gobierno honesto y al servicio de la gente*".

⁴⁷ En el PED se indican algunas deficiencias en la gestión de servicios: "En lo concerniente a la gestión de procesos, ésta se desarrolla de forma tradicional, es decir, al margen de las

era de notorio rezago, sin planificación ni gestión unificada, con sistemas aislados, con mala calidad de la información y un nivel de obsolescencia que impedía la automatización de los procesos clave. Este diagnóstico inicial y la posterior identificación de objetivos de política en esta materia tuvieron como insumo destacado la información recabada en 8 Foros Ciudadanos temáticos de consulta, en distintas ciudades del Estado, entre noviembre de 2010 y enero de 2011, esto es, luego de la elección de gobernador y antes de la toma de posesión.⁴⁸ Por medio de estos foros se recopilaron 2.489 propuestas de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, tendentes a acometer los principales problemas percibidos en lo que respecta a su relación con la Administración. El proceso de consulta ciudadana fue institucionalizado por medio del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), órgano que ofrece una vía formal de comunicación con los diferentes actores de la sociedad civil, las autoridades municipales y los distintos sectores de la Administración Pública Estatal, y constituye un espacio de discusión sobre las mejores soluciones a los problemas planteados durante los Foros Ciudadanos realizados en el período de la transición.⁴⁹

En cuanto a la gestión de trámites, el diagnóstico inicial había arrojado limitaciones y problemas significativos. Pocos trámites estaban disponibles por vía electrónica, y las distintas entidades del Gobierno de Puebla los ofrecían de forma aislada, sin procesos estandarizados y con esquemas de operación propios, que generaban altos costos. Las entidades no realizaban estudios de demanda que

ventajas y posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, lo que implica destinar un mayor número de personas, así como aumentar la incidencia de errores". "Las vías electrónicas para el otorgamiento de trámites o la prestación de servicios son escasas y el número de trámites electrónicos reducido".

⁴⁸ Ciudad Serdán, Izúcar de Matamoros, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Teziutlán y Zacatlán.

⁴⁹ El COPLADEP fue constituido en marzo de 2011 y organizó 7 Foros Regionales de Consulta Ciudadana.

permitieran conocer el número de personas que requerían los trámites para poder adecuar su operación a dicha demanda (infraestructura, personal, equipos y materiales necesarios) de manera que no se generaran retrasos en la tramitación y tiempos de espera en la atención de los usuarios. Los trámites requerían numerosos pasos y requisitos, los cuales no eran claramente informados a los usuarios, se realizaban íntegramente en papel y carecían de predictibilidad. Si bien el Estado de Puebla contaba con el portal *Tramitapue*, una herramienta de acceso a la información de todos los trámites existentes en el Estado, esta herramienta presentaba importantes carencias en cuanto a su usabilidad, aportación de valor al ciudadano, organización interna de la información y contenidos, lo que la convertía en una herramienta de poca utilidad.⁵⁰

Para abordar los problemas identificados en el diagnóstico del PED, en el mismo plan se establecieron varios ejes de acción. El Eje 3, Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente, incorpora 10 objetivos en materia de innovación y modernización de la administración pública. Entre ellos se destacan: i) la oferta de servicios ciudadanos en espacios modernos y funcionales orientados a mejorar la atención ciudadana; ii) la disminución de los costos de transacción y el tiempo de gestión de trámites mediante una plataforma única de sistemas y bases de datos compartidas, la oferta multicanal de servicios y la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones, y iii) la implantación de un modelo de calidad total y mejora continua basado en los principios de agilidad, transparencia y sencillez, adaptando el Estado a los ciudadanos y no obligando a los ciudadanos a adaptarse al Estado.⁵¹

Estos objetivos se concretaron en 8 proyectos estratégicos, entre los cuales se incluyó la implementación del **Centro Integral de Servicios** (CIS) como un modelo de prestación de servicios de

⁵⁰ Entrevista a Roberto Quintana, Director General de la Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria, 3 de diciembre de 2013.

⁵¹ Eje 3 del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

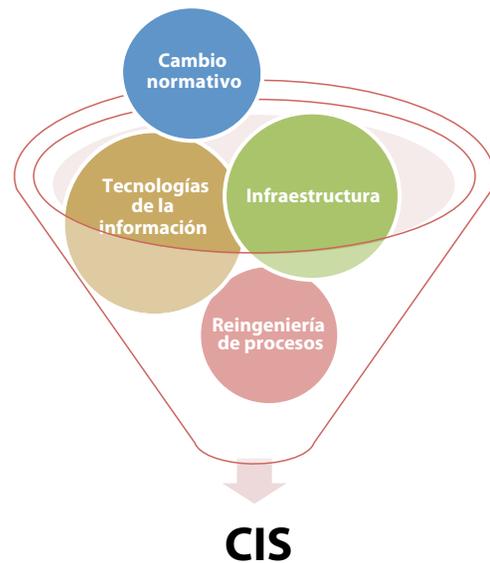
calidad. El proyecto CIS implicó: i) la mejora de los procesos vinculados a servicios a la ciudadanía, ii) el diseño y construcción de espacios físicos apropiados para la atención ciudadana y iii) la transformación del modelo de relacionamiento con los ciudadanos.

3.2 Descripción del modelo de negocio CIS

El modelo CIS fue concebido como un “complejo de soluciones” que responde a una estrategia articulada y multidisciplinaria para la transformación del modelo de prestación de servicios ciudadanos. Este modelo está construido sobre dos paradigmas, el de ventanilla única y el de multicanalidad. El primero se tradujo en la exigencia de integrar al modelo CIS los trámites de mayor impacto para la ciudadanía, independientemente del nivel de gobierno responsable de su prestación. Es por ello que el CIS prevé en su diseño la asignación de espacios de atención a los tres niveles de gobierno: estadual, municipal y federal. Sin embargo, es preciso destacar que la gestión de la prestación de servicios es autónoma, siendo cada dependencia responsable de administrar sus recursos y gestionar la prestación de los trámites según sus competencias. El segundo paradigma implica la atención al ciudadano en tres modalidades: presencial, telefónica y por medio de Internet.

La mencionada estrategia de transformación abordó los distintos aspectos involucrados en la prestación de servicios: i) reingeniería de procesos y simplificación administrativa, que se ocupó de mejoras en materia de gestión de procesos internos, eliminación de requisitos y simplificación de trámites; ii) gestión del cambio y de recursos humanos, que implicó el desarrollo de nuevas habilidades y competencias de los servidores públicos, con énfasis en la cultura de servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y la atención ciudadana; iii) modernización tecnológica de la prestación de servicios, y iv) inversión en infraestructura, bajo el esquema Proyecto de Prestación de Servicios (PPS).

Gráfico 9. Componentes del proyecto CIS



Fuente: Elaboración propia.

Reingeniería de procesos y simplificación administrativa

Con la implementación del modelo CIS como marco, la Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria (DDAMR) inició el Programa Especial de Mejora Gubernamental (en adelante, el programa) que desarrolló una serie de acciones orientadas a: i) incrementar los estándares de calidad en los trámites y servicios que presta la Administración Pública Estatal; ii) incrementar la efectividad de las instituciones, y iii) reducir los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.⁵² En un primer momento, julio de 2011, el programa fue liderado por la Contraloría General del Estado, entidad a la que se encontraba adscrita la DDAMR.

El referido programa contempló 4 intervenciones orientadas a cumplir los objetivos descritos: i) tala de trámites, ii) rediseño de procesos, iii) mejora de la calidad regulatoria y iv) reestructuración organizativa. El programa fue implementado por el

⁵² Entrevista a Roberto Quintana, Director General de la Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria, 3 de diciembre de 2013.

Mejoras de trámites: la renovación de la licencia de conducir

La expedición de la licencia de conducir es un trámite a cargo de la Secretaría de Transportes. La incorporación de este trámite al CIS supuso una mejora que se concretó en la reducción del número de transacciones que realiza el ciudadano para obtener la licencia, de 7 a 4. Esta mejora conllevó un proceso de trabajo conjunto con la DDAMR que duró aproximadamente 6 meses e incluyó la capacitación del personal. Para noviembre de 2013 se emitieron un total de

175.790 licencias en todo el Estado, de las cuales 17,5% se realizaron en el CIS en su primer año de operación.

De acuerdo a la información proporcionada por la Gerencia de Supervisión de Operaciones del CIS, la duración media del trámite, luego de la simplificación se redujo de 50 minutos a 20 minutos. El documento de la licencia también ha sido objeto de mejora, contando ahora con los elementos de seguridad más avanzados.

equipo de la DDAMR formado por funcionarios con experiencia en gestión de procesos y derecho público. Específicamente para cada intervención se formaban grupos que fluctuaban entre 6 y 8 funcionarios con distintos perfiles, principalmente administradores y abogados.

Como paso previo para realizar la tala de trámites, el equipo del programa realizó un inventario de todos los trámites y servicios prestados por el Estado de Puebla, el cual arrojó un total de 1.264 trámites, servicios y programas de apoyo. El panorama se presentaba como altamente ineficiente y costoso de mantener, ameritando un proyecto específicamente orientado a reducir y eliminar complejidades que por usos y costumbres se hubieran ido naturalizando, así como la eliminación de normas superpuestas, algunas incluso contradictorias.

Una vez identificada la totalidad de los trámites, el equipo evaluó el conjunto desde el punto de vista legal y administrativo, y procedió a eliminar aquellos que carecieran de marco legal, fuesen duplicaciones o se encontrasen desactualizados. Así, la tala de trámites redujo el universo a 765 trámites para 2013.⁵³ En paralelo, se analizó la demanda de trámites estadales, identificando aquellos de mayor impacto. A continuación se pasó a la fase de rediseño de los

procesos, en la que se eliminaron pasos y requisitos, documentando el mapa completo de los mismos. Este trabajo quedó documentado en un repositorio centralizado. La validación del rediseño fue realizada junto con personal de las dependencias dueñas de cada proceso (19 dependencias).

La tala de trámites y la reingeniería de procesos fueron complementadas por una mejora de la calidad regulatoria del Estado y el fortalecimiento del marco regulatorio que rige la gestión de trámites. Entre las medidas adoptadas se destacan la eliminación de 110 normas administrativas, referidas principalmente a procesos de gestión transversales, de un total de 477 (23%);⁵⁴ la aprobación de la Ley de Medios Electrónicos, que regula el empleo de la firma electrónica y otorga plena validez legal al uso de comunicaciones e intercambios de información en formatos electrónicos entre el gobierno y los ciudadanos; la simplificación y mejora del reglamento de licencias de funcionamiento municipales; la elaboración de manuales de operación para el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), y el formato único y homologado de documentación de trámites, publicado en el portal de servicios Tramitapue, el cual

⁵³ El número incluye trámites (421) y servicios (344), de acuerdo al inventario de trámites, servicios y programas de apoyo obtenido del portal Tramitapue.

⁵⁴ Esta medida acompañó la reorganización administrativa del Gobierno adecuando, por ejemplo, las normas referidas a competencias y funciones de las entidades que fueron impactadas por la reorganización.

utilizan todas las dependencias para publicar información sobre los trámites bajo su responsabilidad.

Finalmente, la reestructuración administrativa incluyó la fusión de entidades y la optimización de procesos en las entidades. Estas acciones y su impacto se detallan en la siguiente sección.

Gestión del cambio y de recursos humanos

La mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos solo es posible si, internamente, la organización tiene sus procesos optimizados y alineados con su misión y, correspondientemente, asigna y consume sus recursos de acuerdo con ese mapa de procesos óptimo. Con esto presente, el proyecto CIS fue acompañado por un proyecto de optimización del uso de los recursos públicos (humanos y financieros), conducido por un equipo de 5 funcionarios de la DDAMR, elaborándose una propuesta de reforma organizativa consistente con la nueva definición de los procesos. Esta reestructura permitió eliminar duplicidades en la prestación de servicios, competencias o funciones de las entidades.⁵⁵

La implementación de esta reorganización administrativa tomó 15 meses y trajo como uno de los resultados más visibles la eliminación de 5 dependencias y 6 organismos públicos descentralizados, así como la generación de ahorros por un monto aproximado de Mex\$2.000 millones, lo cual permitió reorientar recursos hacia las nuevas prioridades de la Administración.

Este proyecto de transformación del Gobierno del Estado centrada en el ciudadano abordó también los aspectos de comportamiento y desempeño de los recursos humanos. Por ello, la DDAMR formuló y ejecutó una estrategia de profesionalización de los servidores públicos, basada en una Metodología de Diagnóstico de Necesidades de

Capacitación elaborada por el Instituto de Administración Pública de Puebla, la cual permite identificar competencias y carencias del personal. Dicha estrategia partió de un mapeo que determinó que existían 750 servidores públicos con funciones de atención ciudadana en los trámites de alto impacto. Es importante destacar el proceso de capacitación masiva que fue realizado en este marco, en particular en el Estándar de Competencias EC0105 del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), que certifica las capacidades y conocimientos adquiridos para prestar servicios de atención en el sector público. A diciembre de 2013, el 100% de los servidores públicos que atienden en el CIS estaban certificados en este estándar y se estaba desarrollando un plan para capacitar a quienes atienden al público fuera del CIS.

Finalmente, un factor importante para la gestión del cambio lo constituyó la ubicación organizativa del proyecto CIS dentro de la Secretaría de Finanzas y Administración, posición desde la cual se facilitó enormemente la interacción con el resto de las unidades, dado el carácter transversal de muchas de las funciones de esta Secretaría.

Modernización tecnológica

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) suponen un elemento estratégico en cualquier iniciativa de modernización gubernamental. El resultado de la reingeniería de procesos descrita previamente fue el insumo básico para proporcionar al proveedor tecnológico los requisitos para la especificación funcional de la solución tecnológica del CIS, por medio de la cual se abordó el proyecto de digitalización de trámites.

La solución informática para el CIS (abarca únicamente a los procesos del Estado de Puebla) se compone de dos módulos conceptualmente diferenciados. El primero de ellos es el Portal CIS-Web, un *front office* o interfaz de acceso para los ciudadanos, con capacidades transaccionales, que permitirá al usuario realizar solicitudes, adjuntar documentos,

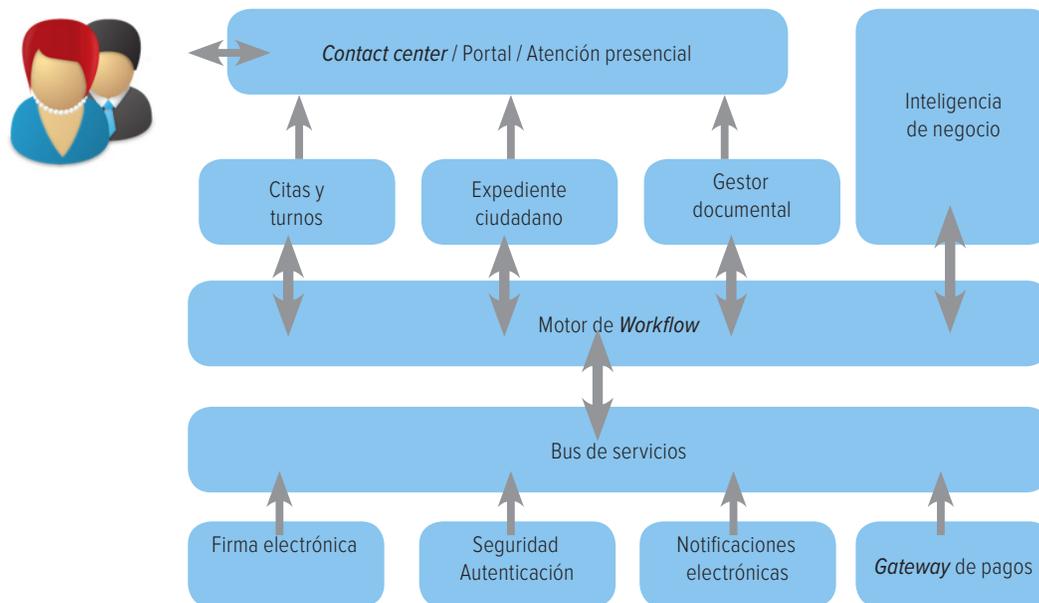
⁵⁵ En febrero de 2011, el Estado de Puebla aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la cual permitió reestructurar funciones y entidades del Gobierno de Puebla y dar un marco para intervenciones de simplificación administrativa.

recibir notificaciones o consultar el estado de sus trámites. Este portal tiene fecha prevista de lanzamiento para mediados de 2014. El segundo módulo es una herramienta o plataforma de tramitación interna, mediante la cual los servidores públicos actúan en los procesos. La solución informática elegida está basada en los principios de modularidad, escalabilidad, interoperabilidad, reutilización de código, estándares abiertos y, por último, la utilización de *software* libre para todos los componentes.

El seguimiento de estos principios llevó a implementar subcomponentes del sistema con adaptaciones de aplicaciones libres existentes o con nuevos desarrollos cuando eso no fue posible, dando así evidencia de que existe *software* público libre que es reutilizable, incluso a través de las fronteras. Se detallan a continuación estos subcomponentes:

- **Motor de workflow:** basado en la plataforma SIGEM (Sistema Integrado de Gestión Municipal), *software* libre del Gobierno de España. Es una herramienta de modelado y gestión del flujo de los procesos.
- **Firma electrónica:** se hizo uso del componente de firma electrónica avanzada (FIEL) del Servicio de Administración Tributaria (SAT) del gobierno federal de México. La FIEL sustituye a la firma autógrafa, tanto para los documentos oficiales firmados por servidores públicos como para los trámites que los ciudadanos realicen a través de Internet. El *software* de procesado de firma electrónica se basó en la aplicación Portafirm@, *software* libre del Gobierno de España.
- **Expediente ciudadano:** se realizó un desarrollo a medida con fecha prevista de lanzamiento para mediados de 2014. Consiste en un repositorio único de datos y documentos que contiene toda la información administrativa relacionada con un ciudadano.
- **Notificaciones telemáticas:** permite el envío de comunicaciones escritas, siguiendo los protocolos oficiales de notificación y acuse de recibo con pleno valor jurídico. Desarrollado en *software* libre, está basado en la plataforma Notific@ del Gobierno de España.
- **Bus de servicios:** interconecta los módulos del sistema entre sí y con sistemas externos. Es un componente nuclear del motor de tramitación pues implementa un esquema optimizado de intercambio de información. El módulo utilizado está basado en *software* libre existente en el mercado (ESB Apache Service Mix).
- **Inteligencia de negocio:** confiere capacidades de explotación de la información, generación de informes, estadísticas y cuadros de mando del negocio. Se utilizó la herramienta de *software* libre Pentaho.
- **Gestión documental:** basado en la plataforma de *software* libre Alfresco, gestiona el ciclo de vida de todos los documentos digitales garantizando su almacenamiento seguro, único y completo.
- **Autenticación y seguridad:** permite la autenticación de los usuarios que deseen acceder al sistema, tanto al portal CIS-WEB como la autenticación de servidores públicos que accedan a la plataforma de tramitación. Basado en los productos de *software* libre Open-LDAP y JOSSO.
- **Pasarela de pagos:** proporciona las funcionalidades asociadas a las transacciones monetarias, mediante pago con tarjeta de crédito o débito. Se utilizó el componente habilitador de pagos en línea desarrollado en la plataforma de tramitación SIGEM, del Gobierno de España.
- **Módulo de citas y turnos:** mediante un desarrollo a medida, implementa el uso de gestores digitales de turnos, a través de pantallas informativas desplegadas por todo el CIS, donde se brinda información de tiempos de espera y ayuda a recabar información de picos de demanda, de gran utilidad para el dimensionamiento de personal.
- **Contact center:** se adaptaron e integraron aplicaciones de centros de atención de llamadas (*call center*) de los fabricantes Asterisk y Avaya. Gestiona los contactos vía teléfono, chat e e-mail, integrándose plenamente con la plataforma de tramitación digital.

Gráfico 10. Arquitectura del sistema CIS



Fuente: Elaboración de los autores con información proporcionada por el Estado de Puebla.

Finalmente, debe mencionarse que para la ejecución de los procesos, el sistema informático es asistido por dispositivos periféricos para la captura y procesamiento de imágenes de fotografías faciales y huellas dactilares.

Infraestructura

El modelo CIS debía incluir la construcción de infraestructura que respondiera al nuevo enfoque de la gestión de trámites y atención ciudadana. Así, el proyecto incorporó la construcción, en la ciudad de Puebla, de un complejo de edificios cuyo diseño fue concebido teniendo en consideración la misión que el CIS desempeñaría, esto es, proporcionar una atención ciudadana de excelencia. Por ello, el proyecto de arquitectura conjuga elementos que acentúan la luminosidad, amplitud de espacios, confortabilidad, estructuras con líneas sencillas y modernas y acoge a su vez elementos característicos de la estética poblana, como la artesanía de Talavera que adorna las fachadas de los tres edificios. Se percibe un alto grado de limpieza mientras que el mobiliario interior es

moderno y su distribución favorece la transparencia (todos ven quién atiende a quién y cómo).

La infraestructura desarrollada para el CIS de la ciudad de Puebla se compone de tres edificios de cuatro plantas que totalizan un área construida de 63.605 m². El edificio Ejecutivo (18.500 m²) alberga principalmente oficinas gubernamentales que no atienden al público. El edificio Norte (21.500 m²) alberga dependencias que ofrecen trámites federales y municipales. El edificio Sur (23.500 m²) dedica su planta baja a trámites estatales, un espacio destinado a una entidad bancaria y espacios para locales comerciales, de comidas u otros rubros.⁵⁶ Los tres edificios están desplegados en torno a un espacio libre (zócalo) de 10.000 m², previsto para eventos con aforo de 12.000 personas, debajo del cual hay tres plantas de estacionamiento con capacidad para 1.200 vehículos.

Los ambientes, las salas de espera equipadas con asientos y los flujos de personas dentro de los edificios fueron dimensionados con suficiente holgura, a

⁵⁶ A diciembre de 2013 estos espacios se encontraban en proceso de ser habilitados.

Fotografía panorámica de uno de los edificios del CIS



la vez que la organización de las ventanillas y módulos de atención transmiten una sensación de transparencia y cercanía con el usuario. El CIS cuenta con un módulo de recepción, 60 ventanillas y 9 puestos de atención especializada. Se alcanzó una dimensión equilibrada que hace que no se observen largas colas, que se circule dentro del CIS con facilidad y, a la vez, que haya un uso bastante alto de las instalaciones. Los tiempos de tramitación, entendido como la interacción entre el gestor y el ciudadano o ciudadana atendido en ventanilla, oscilan entre 2 y 30 minutos, dependiendo de la complejidad y requisitos administrativos del trámite a procesar. Cabe indicar que para la configuración interior de los edificios se tomó en consideración un estudio de demanda realizado por el equipo de la DDAMR, en el cual se analizaron los tiempos y movimientos de personas en los kioscos de servicios que ya operaban en la ciudad de Puebla, estimando así la afluencia que tendría el CIS.⁵⁷

Se consideraron varios aspectos del modelo para que los ciudadanos sintieran la mayor confortabilidad y sensación de modernidad: la señalización, indicando los distintos sectores y los trámites que

⁵⁷ De acuerdo con el portal www.puebla.gob.mx existen 7 kioscos de servicios ubicados en distintas ciudades del Estado. El estudio de demanda fue realizado tomando como referencia el kiosco Plaza San Pedro de la ciudad de Puebla.

se atienden en cada mostrador; el mantenimiento diario de los edificios, evidenciado en la pulcritud de los mismos; el equipamiento informático totalmente nuevo, y el acceso especial para personas que se desplacen en sillas de ruedas.

Los edificios cuentan con cableado estructurado, una conexión dedicada de gran ancho de banda y conectividad inalámbrica. Por otro lado, en el edificio Sur se asignó un sector con computadoras para uso del público con apoyo de un funcionario cuando se requiere.

Las instalaciones del CIS permiten alojar aproximadamente a 1.800 servidores públicos, procedentes de dependencias estatales y otros organismos ubicados en el CIS, que realizan su labor diaria en las instalaciones del complejo en funciones de gestión no vinculadas a la gestión de trámites o la atención al público.

Modelo organizativo del CIS

El CIS alberga 155 trámites, de los cuales 121 son de nivel estatal (correspondientes a 19 dependencias), 25 de nivel federal (de los cuales 15 son provistos por el Estado de Puebla), 5 trámites de nivel municipal y 4 de organismos autónomos. Todos los trámites de gran impacto están incluidos en este conjunto. La estrategia de desarrollo del CIS a futuro contempla la inclusión de la totalidad de los trámites estatales, así como la incorporación gradual de nuevos servicios del nivel federal y municipal, por medio del desarrollo de convenios y acuerdos de colaboración. Asimismo, la actual hoja de ruta del CIS contempla la completa digitalización de todos los trámites y servicios ofrecidos por el Gobierno del Estado por medio de la plataforma digital a partir de junio de 2014.

Los trámites más demandados, de acuerdo a estudios realizados por la DDAMR, son la expedición o renovación de la licencia de conducir, la expedición

de la credencial para votar (que funge también como documento de acreditación de identidad) y la constancia de no antecedentes penales. No obstante, cabe señalar que existe alta demanda estacional para otros servicios, como por ejemplo los asociados al pago de impuestos y, en particular, el de control vehicular.

El CIS es gestionado por la DDAMR, por medio de un Coordinador Regional de Operación que vela por el cumplimiento de los procesos y estándares, la mejora continua del mismo y la coordinación con las diversas instituciones y entidades involucradas, tanto internas al Gobierno del Estado como externas.

Tal como ya fue mencionado, el modelo CIS se estructura sobre los paradigmas de ventanilla única y multicanalidad de la atención ciudadana. La ventanilla única implicó la conformación de acuerdos de cooperación con los otros organismos públicos, mediante los cuales se logró atraerlos al CIS, compartir infraestructura y los servicios asociados a la misma y lográndose en varios casos el intercambio de información en formato electrónico ya que no existe una plataforma de interoperabilidad.⁵⁸ El CIS está abierto a las instituciones que deseen incorporarse siempre que tengan sus trámites ya digitalizados.

La oferta de información para los ciudadanos está apoyada por una guía de trámites en línea. Como complemento a esta guía y para informar sobre el estado de algún trámite concreto, se cuenta con un *contact center*, el cual responde a los ciudadanos telefónicamente, vía e-mail o vía chat.

El nuevo mapa de procesos fue automatizado por medio de herramientas de tecnología de la información. Esto permite una ejecución más robusta de los procesos (por la reducción de los errores propios de la gestión manual), mayor eficiencia, menor duración de la ejecución y la posibilidad de medir y analizar el desempeño de la organización en forma automática.

El CIS presta atención al público con una plantilla propia compuesta por 213 servidores públicos, de

los cuales 72 prestan servicios de atención al público en el edificio Norte –trámites municipales y federales– y 119 en el edificio Sur –trámites estatales–. Además, el CIS cuenta con 7 personas que atienden el *contact center* y un equipo de 15 profesionales presta servicios de soporte en redes, servicio TI a usuarios y gestión del centro de datos. Es importante mencionar que el Gobierno del Estado asume todos los costos fijos de operación del CIS. Las dependencias de otros niveles de gobierno que operan en el CIS no corren con dichos gastos.

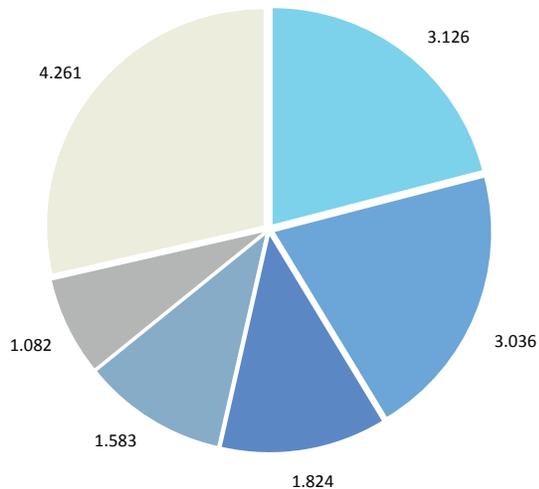
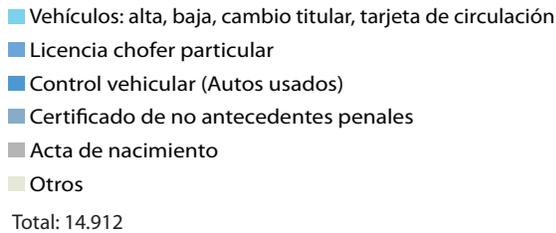
En cuanto a la atención ciudadana, el CIS definió e implementó un nuevo marco de estándares de calidad de atención al público, aplicable a todos los posibles canales de prestación de trámites. Dicho marco de calidad fue plasmado en el Manual de Procedimientos de Atención del CIS, el cual contempla el plan de gestión del talento y actuaciones de capacitación continua, que garantizan y mantienen los valores de calidad y excelencia en la atención ciudadana.

Como parte de la mejora continua y con el objetivo de maximizar el nivel de satisfacción ciudadana, el modelo CIS incluye el proceso de gestión de quejas y sugerencias. Respecto a la satisfacción ciudadana, cabe mencionar que en marzo de 2013 –a tres meses del inicio de operaciones del CIS– se realizó una encuesta que arrojó un alto índice de satisfacción por parte de los ciudadanos.⁵⁹ La encuesta indagó sobre la satisfacción de los usuarios en temas como: i) atención recibida por parte del personal del CIS, ii) tiempo de espera para realizar trámites y/o recibir servicios, iii) duración del trámite y/o servicio y iv) transparencia de los servicios. Además, evaluó otras preguntas vinculadas a la percepción sobre el servicio en general. Los ciudadanos encuestados debían dar un valor entre 1 y 5 a cada aspecto evaluado, en donde 1 equivalía a “excelente” y 5 a “pésimo”.

⁵⁹ La encuesta fue realizada por el equipo de la DDAMR de la Secretaría de Finanzas durante el mes de marzo de 2013. La metodología utilizada fue una encuesta compuesta de dos preguntas abiertas, seis preguntas con Escala de Likert, una pregunta dicotómica y una pregunta de elección. Véase el documento “Resultado de Encuesta de Satisfacción aplicada a Ciudadanos que realizaron un Trámite y/o Servicio en el CIS”.

⁵⁸ La existencia de una plataforma de interoperabilidad implica la operación bajo parámetros institucionalizados y homologados de intercambio de información.

Gráfico 11. Trámites del nivel estatal realizados en el CIS en diciembre de 2013



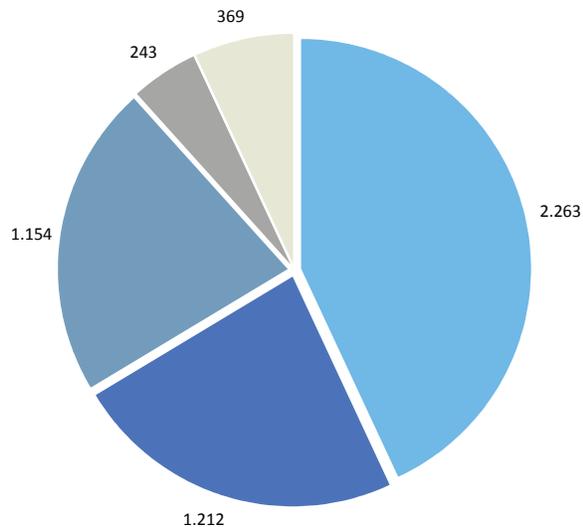
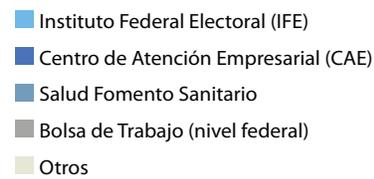
Fuente: Elaboración propia.

mo". Las calificaciones otorgadas por los ciudadanos a estas distintas dimensiones fueron en promedio de 1,60 y 2,03, es decir, se ubicaron entre los niveles "excelente" y "muy bueno".

Extensión del modelo

El modelo CIS no se restringe a un CIS en la ciudad de Puebla sino que se concibe como un conjunto de CIS distribuidos en el territorio poblano. Mediante esta red de CIS se extienden los beneficios del nuevo modelo a otros municipios, manteniendo un esquema estándar para el diseño arquitectónico, los procesos, la atención ciudadana, la organización, la infraestructura tecnológica, el gerenciamiento del talento y la comunicación institucional. Esta estandarización tiene cierto grado de flexibilidad, de modo de permitir adaptaciones a las realidades locales. Como ejemplo de la estandarización organizativa cabe mencionar que en todos los CIS los procesos se

Gráfico 12. Trámites ante entidades federales realizados en el CIS en diciembre de 2013



Fuente: Elaboración propia.

ejecutan con los mismos manuales de procedimientos.⁶⁰ Todas las directrices arquitectónicas que sostienen el diseño del complejo edilicio de la ciudad de Puebla se han aplicado para el CIS de Tehuacán y se continuarán aplicando en los CIS que se prevé implantar en otras localidades del Estado.

La estrategia de extensión del modelo tiene dos líneas. La primera línea estratégica consiste en reproducir el modelo CIS en otras 8 localidades poblanas en los próximos 3 años. El primero de estos CIS fue inaugurado el 24 de abril de 2013 en la ciudad de Tehuacán, el segundo municipio más poblado de Puebla. Desde allí se prestan servicios a una amplia región del sudeste del Estado, en la que existe una considerable proporción de personas procedentes

⁶⁰ Véase la Postulación del Gobierno del Estado de Puebla al concurso GobernArte, específicamente la sección el acápite "Adaptabilidad" correspondiente a la sección "Justificación", disponible en: www.iadb.org/gobernarte.

Expedición de la credencial para votar: cooperación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno federal

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo autónomo del Gobierno federal responsable de la emisión de la credencial para votar, la cual se otorga a los ciudadanos mayores de 18 años. Este trámite se realiza en locales del IFE en todo el territorio mexicano.

El Gobierno de Puebla propuso al IFE la incorporación de los trámites a su cargo al CIS y se llegó a un acuerdo que supuso ventajas para



Trámites en IFE antes y después de su traslado al CIS.

ambas partes. El CIS pudo ofrecer a los habitantes de Puebla siete trámites gestionados por el IFE, entre ellos uno altamente demandado como es la entrega de la credencial para votar, mientras que el IFE ocupó instalaciones muy modernas, sin tener que asumir los costos de alquiler o funcionamiento del local. Para el IFE esto implicó

un ahorro de aproximadamente Mex\$683.000 anuales.

El IFE aprovechó la oportunidad para mejorar sus procesos e iniciar sus actividades en el CIS con dispositivos de última generación (equipos para biometría, cámaras fotográficas, dispositivos para la captura de firmas hológrafas electrónicas). Las autoridades del IFE han manifestado que haberse incorporado al CIS les ha permitido mejo-



rar la calidad de la atención a sus usuarios y ha repercutido favorablemente en la imagen institucional del IFE.¹

¹ Presentación del IFE durante la misión técnica del equipo del BID en Puebla, en diciembre de 2013, a cargo del señor Carlos Alberto Montero Catalán, representante Vocal del Registro Federal de Electores.

de otros Estados mexicanos, principalmente de Oaxaca y Veracruz.⁶¹

La segunda línea estratégica consiste en transformar los kioscos de servicios ubicados en plazas comerciales y centros de alta afluencia de

⁶¹ Se prestan servicios incluso a personas no residentes provenientes de los Estados vecinos.

ciudadanos en Centros MiCIS, en los cuales se aplicarán los mismos modelos de procesos, procedimientos y atención ciudadana y los mismos elementos de imagen corporativa. Si bien en estos centros se ofrece un número menor de trámites, sí se trata de trámites de alta demanda cuya gestión debe mantener los mismos estándares de eficiencia, transparencia y

calidad en general que los gestionados en el CIS. Se deben transformar 4 centros: 1 en la ciudad de Puebla y 3 en distintos municipios del Estado.

3.3 Gestión del proyecto de implantación del CIS

El proyecto de implantación del modelo CIS comenzó con una formulación conceptual, cuyo primer paso consistió en el análisis de mejores prácticas internacionales y nacionales en materia de gestión de trámites y atención ciudadana. En el plano internacional se estudiaron las experiencias de Holanda y Singapur, mientras que en el plano nacional, se analizaron las experiencias del Estado de Querétaro, de la Secretaría de Economía y del Servicio de Administración Tributaria del gobierno federal, y de las empresas TELCEL y TELMEX.⁶² De todas estas experiencias se recogieron ideas que fueron incorporadas al modelo.

Por otro lado, se procedió a realizar un diagnóstico de la calidad con que se estaban prestando los servicios, para lo cual se realizó un estudio de volúmenes, tiempos, requisitos y pasos de los trámites, identificando los trámites de mayor impacto. Este estudio, como se mencionó anteriormente, se basó en los trámites y servicios entregados en los Kioscos de Servicios pero también se utilizó la información del portal Tramitapue y se entrevistó a cámaras empresariales.

Los estudios realizados pusieron de manifiesto los desafíos que debía enfrentar el proyecto CIS para cumplir con el objetivo de mejorar la gestión de sus trámites y ofrecer a los ciudadanos una atención de excelencia. Entre ellos, el proyecto CIS debía incluir la ampliación de los espacios de atención ciudadana, la mejora de la calidad de la atención y la incorporación de herramientas tecnológicas que introdujeran eficiencia y efectividad en la gestión de trámites y atención ciudadana.

Organización del proyecto

El proyecto CIS fue gestionado bajo un esquema de gobernanza que incluyó a la Secretaría de Finanzas y Administración y la de Infraestructura, siendo la DDAMR la entidad que coordinó el proyecto de mejora de la prestación de trámites y servicios y la incorporación de los mismos al CIS.⁶³

Tal como ya se mencionó, la mejora de los procesos (rediseño y documentación) se realizó en conjunto con las dependencias responsables, participando los actores clave y los dueños de los procesos en las etapas de diseño y validación. Para el aspecto tecnológico (automatización de los procesos y diseño e implementación de la plataforma tecnológica necesaria) se contrató a una empresa especializada. La DDAMR entregó al contratista el diseño de los procesos; este los ajustó, junto con los actores clave, para adaptarlos al esquema tecnológico de la automatización, los implementó y validó el resultado con dichos actores.

Cronograma general y costo del proyecto

El proyecto CIS se dividió en tres fases, tal como se muestra en el gráfico 13. La primera fase, de diseño conceptual, tuvo una duración de 6 meses; la segunda fase, de planificación, diseño y contrataciones, duró 8 meses, y la tercera fase, de ejecución de los trabajos y puesta en operación de los productos, duró 10 meses.⁶⁴ Esta última fase comprendió dos intervenciones que se desarrollaron de manera paralela: la construcción de la infraestructura física, que se inició en julio de 2011 y culminó con la inauguración del CIS en enero de 2013, y el desarrollo de la infraestructura tecnológica, la cual culminó con el lanzamiento de la plataforma digital en junio de 2014.

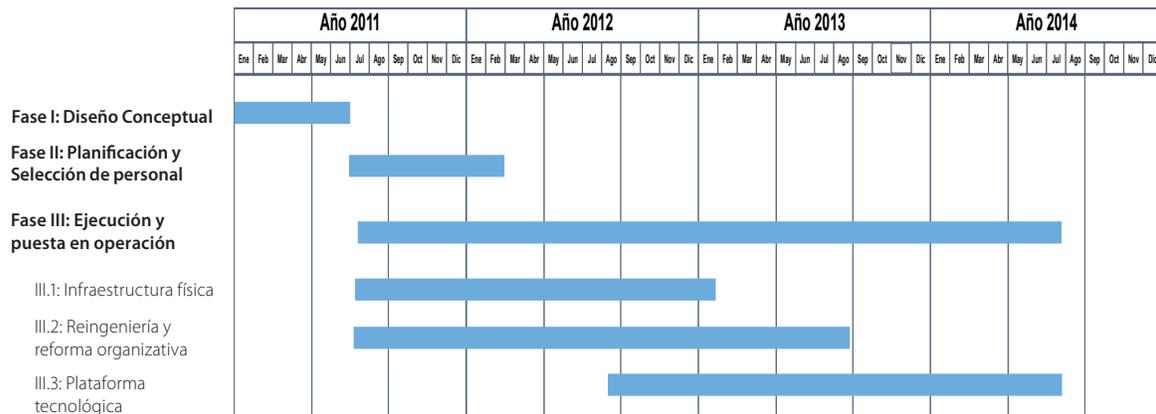
El proyecto CIS fue posible y tuvo una ejecución muy ágil gracias a que el grueso de su alcance se instrumentó dentro del esquema de colaboración

⁶³ La Secretaría de Administración fue fusionada con la Secretaría de Finanzas en 2011 como parte de la reforma organizativa llevada a cabo en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

⁶⁴ Información contenida en la postulación presentada por el Gobierno del Estado de Puebla al concurso GobernArte: el arte del buen gobierno en septiembre de 2013.

⁶² Entrevista a Roberto Quintana, 3 de diciembre de 2013.

Gráfico 13. Cronograma de las tres fases del proyecto CIS



Fuente: Elaboración propia.

público privado denominado Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS). El marco legal para los PPS en el Estado de Puebla fue promulgado en 2011. Este instrumento permitió concretar un proyecto de envergadura por medio de inversión privada. Este esquema contribuyó a acelerar enormemente la ejecución, ya que el proyecto se desarrolló en el ámbito privado en lo que respecta a aspectos administrativos, financieros y de adquisiciones.

Las características de un PPS son las siguientes:

- Se suscribe un contrato de largo plazo en el cual se definen servicios a prestar por el proveedor, sus niveles de calidad, estándares de desempeño y mecanismos de deducciones de pago.
- A cambio de estos servicios el proveedor recibe pagos periódicos. Estos son registrados por el gobierno como gastos corrientes y cuentan con prioridad en el proceso presupuestario. Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten.
- Existe una clara delimitación de riesgos entre el sector público y el privado.
- Los PPS se financian a través de un promotor privado, por la banca comercial y/o de desarrollo. Durante la duración del proyecto, los activos pueden ser del inversionista privado o del gobierno (concesión).

- Al finalizar el plazo del PPS, la infraestructura pasa a ser propiedad del gobierno.

La obra civil se ejecutó en dos etapas. La primera, con un presupuesto en torno a los Mex\$200 millones, fue cubierta directamente por el Gobierno de Puebla. Esta etapa tuvo como objetivo la construcción de los estacionamientos y el zócalo. La segunda etapa fue la que se realizó bajo el esquema PPS y tuvo como objetivo completar el complejo con la construcción de los 3 edificios. El Gobierno de Puebla deberá pagar al inversionista, anualmente durante 24 años, Mex\$139 millones más IVA.

La simplificación de procesos fue realizada por el propio Gobierno de Puebla y no está costeadada. La automatización de los procesos tuvo un costo aproximado de Mex\$17 millones.

3.4 Factores de éxito, recomendaciones para su adaptación y desafíos a futuro

Tal como ya se mencionó, el CIS inició operaciones en enero de 2013. Los beneficios alcanzados son muy significativos, tanto en la mejora de la calidad de servicio prestados a los ciudadanos como en los ahorros de costos operativos, no solo debido a la racionalización del espacio físico de oficinas, sino

también como consecuencia de la simplificación y mejora regulatoria realizada. Son los propios ciudadanos quienes destacan las mejoras alcanzadas: mejora del trato, comodidad de las instalaciones, reducción de la cantidad de traslados, transparencia, efectividad y eficiencia al realizar sus trámites.⁶⁵

La reducción del gasto operativo en edificios se debe a que el Gobierno del Estado ha dejado de pagar alquiler de varios inmuebles en los que se atendía a los ciudadanos. La apertura del CIS implicó la cancelación de 12 contratos de arrendamiento de inmuebles, equivalentes a una superficie de 20.467 m². Por otro lado, la simplificación y automatización de procesos permitió reducir gastos operativos de oficina (papelería, servicio de impresión, etc.),⁶⁶ así como una reducción promedio del tiempo necesario para la ejecución por parte de los funcionarios de diversas tareas, tanto de *front office* como de *back office*. Para estimar los ahorros en costos directos e indirectos, así como en tiempos, se tomó como referencia la metodología Standard Cost Model (SCM).⁶⁷

La simplificación y automatización de procesos permitió reducir pasos y estandarizar procedimientos. La sistematización de la información sobre los requisitos y procedimientos y su puesta a disposición de la ciudadanía por medio de herramientas de fácil acceso (Internet, teléfono y señalética) incrementaron la percepción de transparencia y dieron más certeza a los ciudadanos a la hora de relacionarse con la Administración. A su vez, la estandarización de la prestación de los servicios redujo

⁶⁵ Encuesta de satisfacción aplicada a ciudadanos que realizaron un trámite y/o servicio en el CIS en marzo de 2013 y entrevistas personales realizadas en el CIS de Puebla el 4 de diciembre de 2013.

⁶⁶ Por medio del Programa "Cero Papel" el Gobierno del Estado busca reducir el consumo de papel utilizando cámaras digitales, escáneres y plataformas digitales para la captura de datos y su almacenamiento.

⁶⁷ El SCM, elaborado por la SCM Network, es una metodología para medir la carga administrativa impuesta por la regulación a las empresas. Es utilizado en diversos países, entre los cuales se destacan Dinamarca, Holanda, Noruega, Reino Unido y Suecia.

las posibilidades de discrecionalidad y mejoró el nivel de uniformidad de las atenciones (a los ciudadanos se les exigen los mismos requisitos y se les da el mismo trato, independientemente de la oficina a la que acudan).

Factores de éxito

Como principales factores de éxito en el caso del CIS, se pueden resaltar los siguientes:

a. Concepción del proyecto con una visión multidisciplinaria.

La iniciativa fue concebida con una visión holística, incorporando diferentes proyectos que abordaban todos los aspectos vinculados a la atención ciudadana: análisis y rediseño de los procesos sustantivos, rediseño organizacional para adaptar la organización al nuevo mapa de procesos, incorporación de tecnologías de la información modernas tanto a la automatización de procesos como a los procedimientos de captura de datos, desarrollo de centros de atención ciudadana modernos y diseñados para la mayor confortabilidad de los ciudadanos, gestión del talento y gestión del cambio.

b. Fuerte apoyo y compromiso desde el máximo nivel político.

El Gobernador del Estado planteó el proyecto de modernización y mejora de servicios ciudadanos como un compromiso de su gestión al asumir el gobierno en enero de 2011, lo incorporó a los objetivos estratégicos del PED y asumió decididamente el liderazgo del proyecto durante todo su desarrollo, ejerciendo una estrecha supervisión de todos sus aspectos. Adicionalmente, tanto su formación como su experiencia previa al frente de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla⁶⁸

⁶⁸ Según indica la semblanza incluida en el sitio web del Estado de Puebla (<http://www.puebla.gob.mx/index.php/gobierno/gobernador> consultada el 01-mar-2014) en dicho cargo obtuvo una certificación de calidad ISO-9000, puso en marcha un programa para agilizar y transparentar trámites vía Internet y logró que se incrementara la base de

pueden haber contribuido a conformar su visión, a entender la trascendencia de este tipo de proyecto y el papel clave del liderazgo político para que los mismos puedan concretarse.

c. Liderazgo y experiencia del equipo ejecutor.

La experiencia del equipo gestor en proyectos previos de modernización gubernamental en el nivel federal de Gobierno fue relevante a la hora de lidiar con las complejidades y desafíos inherentes a un proyecto de esta naturaleza.⁶⁹ También jugaron un rol clave, igual que en muchos proyectos, las aptitudes personales de liderazgo. No es un detalle menor que el líder del proyecto conjugara tres facetas fundamentales: abogado con una sólida experiencia en derecho público, conocimientos y experiencia de gestión y visión modernizadora. En muchos casos, para concretarse, las mejoras detectadas necesitan cambios normativos en áreas de competencia de distintas dependencias. La remoción de los obstáculos normativos requiere un gran conocimiento del derecho público y capacidad de liderar el trabajo en conjunto dándole una visión común a todos los involucrados. Esto hace que sea una gran ventaja para todo proyecto de modernización contar con un abogado que apoya plenamente los cambios.

d. Conducción del proyecto por la Secretaría de Finanzas y Administración.

El encargo del proyecto CIS a una dependencia de la Secretaría de Finanzas y Administración fue crucial para el éxito del proceso de implementación. La cercanía a esta Secretaría dio un mayor control en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre eficiencia, calidad y mejora regulatoria. Asimismo,

contribuyentes y la recaudación fiscal más del 170% sin la necesidad de aumentar impuestos.

⁶⁹ Roberto Quintana lideró el proyecto de modernización gubernamental en la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal en donde desempeñó funciones de Director General Adjunto de Simplificación Normativa entre los años 2000 y 2011.

facilitó la incorporación al proyecto de otras Secretarías, debido a que cuenta, entre otros medios, con la potestad de aprobar reestructuras, sueldos y capacitaciones.

e. Cooperación entre entidades y niveles de Gobierno.

Si bien la prestación de trámites es autónoma y corresponde a cada entidad adherida al CIS, se identificaron puntos en común con las diferentes entidades y dependencias de los tres niveles de Gobierno a efectos de su incorporación al CIS, procurando siempre esquemas ganar-ganar. La estrecha coordinación y la alineación de objetivos permitió aprovechar las ventajas derivadas de la concentración de trámites y servicios en un mismo edificio.

f. Mecanismo de instrumentación a través de un esquema público-privado.

Utilizar un mecanismo como el PPS permitió al Gobierno de Puebla acometer un proyecto de elevada complejidad y envergadura en un plazo extremadamente corto, con una importante reducción del riesgo fiduciario y garantizando al mismo tiempo un nivel de calidad de servicio durante todo el período de ejecución del PPS (24 años).

Recomendaciones para la sostenibilidad y la adaptación del modelo CIS en otros contextos

La experiencia del modelo CIS de Puebla permite extraer algunas recomendaciones que pueden servir a otros gobiernos que se propongan mejorar la calidad de la atención ciudadana y la gestión de trámites, comprendiendo que el problema debe ser encarado holísticamente. A continuación se destacan las más importantes:

a. Inversión en atención ciudadana presencial.

En tiempos en los que parece que no puede existir un proyecto de modernización del Estado que no esté enfocado en Internet o en tecnologías de la información, la apuesta por un

proyecto muy fuertemente volcado a la infraestructura física para la atención ciudadana parece una opción muy riesgosa. Sin embargo, el CIS muestra que es posible invertir, incluso ambiciosamente, en atención ciudadana presencial.

b. Buscar mecanismos de colaboración público-privada.

A efectos de eliminar el impacto directo de una inversión, es bueno estudiar la posibilidad de utilizar algún mecanismo de asociación público-privada, existente o a ser creado.

c. Anticipar un esquema de mejora continua como parte de la visión inicial que garantice la sostenibilidad.

La modernización de la gestión requiere proyectos que la inicien o le impriman impulso. Pero la inversión en estos proyectos tendrá sentido si finalizados los proyectos queda implantado un esquema de mejora continua que dé sostenibilidad a las mejoras. La mejora continua es un proceso cíclico que abarca todos los procesos de la organización e involucra a todos sus empleados, por lo que continuamente se debe trabajar en mantener alto el compromiso de estos con la organización. Puede ser de gran ayuda contar con una unidad dentro de la organización que se dedique a mantener la mejora continua en todas las áreas.

d. Concebir el proyecto como una iniciativa multidisciplinaria, atendiendo al esquema de relaciones entre todos los agentes implicados (marco de gobernanza).

Los proyectos de este tipo requieren, en sus etapas iniciales, que se defina el modelo de negocio a implantar, la gobernanza del proyecto y del modelo, sus procesos y procedimientos, los niveles de calidad de servicio, las especificidades de cada canal de atención, los ajustes requeridos al marco normativo, el modelo de relación con eventuales socios (el cual debe incluir las cláusulas básicas de los convenios que se suscriban, con las condiciones que deben cumplir quienes vayan a incorporarse

y los beneficios que les aportará el CIS) y las directrices arquitectónicas.

e. Análisis de actores. La unidad que dirija el proyecto tendrá que definir el rol de cada uno de los actores interesados, las actividades en las que deberán participar, cuáles son los momentos oportunos para su incorporación y en qué consistirá esa participación. Especial importancia tiene la definición de la participación de las áreas dueñas de cada proceso y las áreas comunicacional, de mejora normativa, de gestión y de tecnologías de la información. Deberán preverse actividades de negociación y capacitación.

f. Incluir la cadena de valor de los procesos.

Para que los productos que entrega un programa de fortalecimiento institucional sean sostenibles, se debe abarcar la cadena de valor de los procesos en forma completa. Esto implica asegurar la fortaleza tanto del *front office* como del *back office*. La desventaja que tienen los proyectos de mejora enfocados en el *back office* es que, siendo técnicamente críticos, sus resultados no son fácilmente perceptibles y, por lo tanto, requieren un esfuerzo extra para hacer entender su necesidad y sumar apoyos. Ejemplo de proyectos de *back office* son los rediseños de procesos y todas las adaptaciones internas que de allí se derivan (reestructuras organizativas, actividades para gestionar los cambios, incorporación de tecnologías de la información, capacitación del personal, mejoras de los ambientes de trabajo). Para salvar esta desventaja se debe procurar presentar estos proyectos como parte de un programa mayor cuya aceptación sea más directa, más evidente para los ciudadanos y para los responsables de tomar decisiones. Dicho de otro modo, debería evitarse realizar proyectos enfocados en el *back office* sin que tengan claramente asociados productos tangibles para el público.

g. Importancia de la gestión del cambio. Implantar el paradigma de gestión por procesos

implica fuertes cambios organizacionales a los que hay que acometer debidamente durante el proyecto. Tradicionalmente, los organismos públicos se han organizado internamente en unidades verticales relativamente incomunicadas entre sí, lo cual ha obligado a los ciudadanos a enfrentarse a ellas en instancias sucesivas y como si no formaran parte de la misma organización. En cambio, en la organización orientada a procesos, por definición diseñada para entregar valor al cliente (en este caso, los ciudadanos), los flujos de trabajo atraviesan la organización en forma transparente para los ciudadanos. Por lo tanto, pasar del modelo tradicional al de procesos implica un cambio cultural relevante en dos aspectos: i) la toma de decisiones y la ejecución de actividades pasa a depender del valor que se le esté aportando a los ciudadanos, directa o indirectamente, y ii) se insta la colaboración interna para que la información fluya a lo largo de los procesos. Una adecuada gestión del cambio deberá aplicarse a estos cambios cuyo impacto en algunos funcionarios puede ser considerable.

Desafíos para el modelo CIS

Tal como se ha mencionado, el CIS se ha instrumentado por medio de un esquema PPS, en el que el promotor privado realiza la explotación del edificio, sus servicios y mantenimiento integral. Esto implica que será preciso analizar y definir un plan que garantice la sostenibilidad del modelo a más largo plazo, cuando los activos reviertan al Gobierno de Puebla.

El modelo CIS tiene un desarrollo apenas incipiente de su capacidad para captar ingresos por venta de servicios a privados. Las principales

fuentes de ingresos a explotar son el arrendamiento de salas para eventos, el arrendamiento del zócalo también para eventos, el cobro por utilización del estacionamiento por períodos prolongados y el arrendamiento de espacios para locales comerciales (bancos, restaurantes, etc.) ubicados en las plantas bajas de los edificios. Con estos ingresos se podría cubrir una parte de los pagos anuales que se realizarán al inversor. Por otro lado, tomando en cuenta que el Gobierno del Estado asume los gastos operativos de las instalaciones del CIS, habrá que evaluar la sostenibilidad de este esquema y analizar la posibilidad de una distribución equitativa de los costos entre las distintas entidades que se ubican en el CIS.

Un elemento crucial para los procesos de mejora de servicios ciudadanos es la identificación de las personas como mecanismo para obtener información precisa sobre sus necesidades de manera de generar intervenciones que las atiendan de manera focalizada. El CIS enfrenta el reto de incorporar paulatinamente al modelo los trámites a cargo del Registro Civil de Puebla.

Finalmente, tal como se ha mencionado, uno de los principales retos será la implementación del esquema de mejora continua. El modelo CIS deberá estar preparado para evolucionar constantemente, adaptándose a una realidad siempre cambiante. Y deberá asegurarse su sostenibilidad mediante un adecuado control de la calidad de los servicios prestados, tanto por el gobierno de Puebla como por los demás organismos que brindan atención en el CIS, y con una adecuada gestión del talento que redunde en mejoras constantes del desempeño y de las capacidades de los funcionarios.

Brasil. Programa de Soluciones Integradas de la Junta Comercial del Estado de Pernambuco

Pernambuco

El Estado de Pernambuco está situado en la región nordeste de Brasil. Según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), su población es de alrededor de 9.208.550 habitantes, distribuida en 185 municipios. Con un PIB de aproximadamente R\$104,394 billones (o aproximadamente US\$44,234 billones), Pernambuco es la segunda economía de la región, siendo apenas superada por Bahía. En relación con el volumen absoluto del PIB brasileño, este Estado ocupa

el 9.º lugar a nivel nacional. Respecto al índice de desarrollo humano municipal (IDHM), en 2010, Pernambuco logró un índice de 0,673, valor inferior a la media nacional de 0,727, que lo ubica en la 3.ª posición entre los Estados del nordeste y en la 19.ª posición entre los Estados brasileños. La renta per cápita de la población es de R\$525,64 (unos US\$223), debajo de la media nacional de R\$793,87 (unos US\$336), que lo ubica en la posición 18.ª entre los 27 Estados de la federación.

4.1 Antecedentes del Programa de Soluciones Integradas

Junta Comercial de Pernambuco

La Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE, por sus siglas en portugués) es una entidad estadual creada por la Ley n.º 5.792, del 30 de abril de 1966, vinculada administrativamente a la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Pernambuco y, técnicamente, al Departamento de Registro Empresarial e Integración (DREI,⁷⁰ por sus siglas en

portugués). Con sede en la ciudad de Recife, capital del Estado, y jurisdicción en todo el territorio estadual, la JUCEPE administra el Registro Público de Empresas Mercantiles y Actividades Afines de Pernambuco.

inscripción y legalización de empresas. Además, le compete establecer directrices y normas, e implementar las medidas relativas al Registro Público de Empresas Mercantiles y Actividades Afines (RPEM, por sus siglas en portugués), así como solucionar dudas sobre la interpretación de leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con el mismo, a los efectos de uniformizar la interpretación de las normativas. Conjuntamente con las Juntas Comerciales, integra el Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantiles (SINREM, por sus siglas en portugués).

⁷⁰ El DREI es el órgano del gobierno federal brasileño encargado de coordinar, regular, articular y supervisar los organismos y las entidades que intervienen en la integración de la

La JUCEPE tiene como misión prestar los servicios de registro público de empresas mercantiles y actividades afines teniendo en cuenta los valores de compromiso, ética, respeto, cortesía, valorización de las personas, celeridad de los procesos y satisfacción de los clientes. Esta organización apunta a ser reconocida por todos los Estados del Brasil como ejemplo de organización pública, ágil en sus procesos, que atiende las expectativas de los usuarios y proporciona bienestar a sus funcionarios.

La estructura de la JUCEPE se compone de la presidencia, órgano de gobierno y representación; el Colegiado de Vocales, como máximo órgano de decisión superior y de control social, y los órganos de administración. El Colegiado de Vocales de la JUCEPE está compuesto por 17 titulares y sus respectivos suplentes, que representan, además del Gobierno estadual y federal, a un total de 11 entidades de la sociedad civil: la Asociación Comercial de Pernambuco; el Consejo Regional de Administración, de Contabilidad, y de Economía; la Federación de Agricultura del Estado; la Federación de Comercio del Estado; la Federación de Industrias del Estado; el Colegio de Abogados de Brasil; la Federación Nacional de Empresas de Servicios Contables; la Federación de Empresas de Transporte de Cargas del Noreste, y la Federación de Asociaciones de Microempresas y Pequeñas Empresas.

Según datos de la JUCEPE, hasta 2004, el principal problema que enfrentaban los emprendedores era el largo tiempo que conllevaban los procesos de legalización de un negocio y la deficiencia en su realización. Alrededor del 45% de los procesos se interrumpían por incumplimiento de requisitos y, en promedio, se tardaba cerca de 45 días para abrir una empresa. La demora era causada por la falta de control y estandarización de los procesos, la incertidumbre sobre el pago de los costos de tramitación, los fraudes y el uso indebido de documentos, la falta de integración y uso compartido de documentos con otros órganos, que generaban una gran cantidad de procesos con documentación incompleta o incorrectamente tramitados.

Las dificultades detectadas no eran un problema exclusivo de Pernambuco. De acuerdo con el

estudio *"Doing Business 2014"* del Banco Mundial, Brasil ocupó el lugar 116 entre los 189 países evaluados, a partir del análisis de las normas de apertura y cierre de empresas de estas 189 economías. Este estudio estableció un *ranking* de facilidad para hacer negocios, en el que las economías con las posiciones más altas contaban con un ámbito regulatorio más favorable para la apertura y operación de empresas locales. De los países de América Latina y el Caribe, Brasil quedó en la 22.ª posición entre los 32 países evaluados.⁷¹

Con miras a reducir el tiempo promedio de inscripción y mejorar la atención al cliente, con la consecuente mejora del clima de negocios, la JUCEPE adoptó un conjunto de medidas orientadas a simplificar los procedimientos, comprendidas en el **Programa de Soluciones Integradas** (PSI).

El proceso fue encabezado por el equipo interno de la JUCEPE y contó con el apoyo de las autoridades de la organización. El equipo de TI, compuesto por 11 técnicos con formación en esta área y que se conformó para implementar el programa, tuvo un papel fundamental, no solo en los aspectos iniciales de la adopción de las innovaciones, sino fundamentalmente en la consolidación de los avances.

Factores que impulsaron la innovación

Antes de analizar el PSI en forma más detallada se mencionarán dos factores externos que generaron un contexto favorable para implantar las medidas de mejora en el ámbito de los negocios en el Estado. Estos factores impulsaron la iniciativa de reforma y, por lo tanto, son pertinentes no solo para comprender el contexto en el que se adoptaron las medidas, sino también el tipo de cambios priorizados.

⁷¹ Este diagnóstico fue confirmado por el estudio *"The Global Competitiveness Report 2013–2014"*, del Foro Económico Mundial, que analizó los indicadores de competitividad y sostenibilidad de 148 economías, entre las cuales se encuentra un análisis de los factores problemáticos para el clima de negocios. En el *ranking* de competitividad mundial, Brasil figura como 56.º entre los 148 países evaluados, quedando detrás de México (55.º), Sudáfrica (53.º), Chile (34.º), China (29.º), pero delante de India (60.º) y Rusia (64.º).

Red Nacional para Simplificar el Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM)

En 2006, el sistema brasileño fue objeto de una edición subnacional del estudio del Banco Mundial, “*Doing Business en Brasil*”, que analizó el sistema de registro empresarial brasileño y concluyó que el mismo era burocrático y, por consiguiente, desestimulante para el mejor desarrollo del sector empresarial.

Este estudio señaló no solo la necesidad de optimizar los procesos (y la consecuente reducción del tiempo necesario para registrar empresas) sino también de coordinar diversos organismos federales involucrados en dicho proceso. En ese sentido, el estudio recomendó implantar reformas y demostró que, además de las iniciativas coordinadas en forma centralizada por el gobierno federal, queda un gran margen para la modernización por iniciativa de cada uno de los Estados de la Federación.

En diciembre de 2007 se instituyó la Red Nacional para la Simplificación del Registro y de la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM, por sus siglas en portugués), como una respuesta a los desafíos de coordinación y simplificación señalados respecto de la apertura de empresas. Se trata de una iniciativa del Gobierno Federal de Brasil para gestionar el complejo sistema de registro nacional, con sus diversos actores y procedimientos, por medio de la definición de directrices para la integración y simplificación del proceso de registro y legalización de empresarios y de personas jurídicas en el ámbito de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. El objetivo de la Red es articular las competencias de los organismos y las entidades, buscando compatibilizar, integrar y armonizar las reglas y los procedimientos del Registro Mercantil, de modo de evitar la duplicidad de requisitos y garantizar la linealidad del proceso, desde el punto de vista del usuario.

Su administración está a cargo de un Comité Gestor, que cuenta con la participación de órganos y entidades de los gobiernos federal, estadual y municipal, responsables del proceso de registro y

legalización de empresarios, sociedades empresariales y sociedades simples. La participación es obligatoria para los órganos federales y voluntaria para los órganos, las autoridades y entidades no federales con competencias y atribuciones vinculadas a los asuntos de interés de la Red.

Una medida importante de la REDESIM fue la simplificación y uniformización de los requisitos de seguridad sanitaria, control ambiental y prevención de incendios, así como la previsión de la emisión del Permiso de Funcionamiento Provisorio, que permite iniciar la operación del establecimiento inmediatamente después del acto de registro, dejando las inspecciones correspondientes para después del inicio de operación del establecimiento (si la actividad es de bajo riesgo).

Otra medida fue la prohibición de exigir documentos o requisitos adicionales a aquellos que son esenciales para los actos de registro, inscripción, modificación y baja de empresarios o personas jurídicas. Del mismo modo, no puede exigirse ningún documento adicional a los requeridos por los órganos ejecutivos del Registro Público de Empresas Mercantiles y Actividades Afines y del Registro Civil de Personas Jurídicas.

A pesar de que la legislación que instituyó la REDESIM no está totalmente implementada, como lo demuestra el estudio de Sobottka *et al.* (2010), los avances que esta representa son innegables. La reglamentación generó un contexto institucional favorable no solo para que las juntas comerciales y otros órganos involucrados en el registro mercantil implementaran iniciativas de simplificación y uniformización, sino, sobre todo, para que el nivel central del gobierno coordinara la labor de los distintos actores. Sin embargo, es posible (y necesario) avanzar en materia de coordinación de los distintos órganos federales involucrados.

Alineamiento con la estrategia gubernamental del Estado de Pernambuco

La explicitación de directrices claras por parte del gobierno tiene la capacidad de influir en el planeamiento y en la actuación de las unidades que

componen la administración, potencializando la implementación de iniciativas alineadas con las directrices generales, como puede observarse en el caso de la implantación del PSI.

Los Mapas de Estrategia del Gobierno de Pernambuco, que definen las perspectivas y los objetivos que deben guiar toda acción gubernamental estadual, prevén como una de las prioridades la atracción de nuevas inversiones como impulsores del desarrollo económico del Estado y apuntan claramente a la necesidad de generar un ambiente favorable para las inversiones.

Aunque las iniciativas implementadas por la JUCEPE no estén literalmente citadas en el desglose de la estrategia del Gobierno estadual, el objetivo definido en las dos fases de la intervención está perfectamente alineado con las directrices previstas en los mapas.

Para el período de 2008 a 2011 se definió como objetivo estratégico “implantar emprendimientos estructuradores y fortalecer las cadenas y alianzas productivas”, con miras a asegurar las condiciones para que los proyectos estructuradores y las inversiones públicas y privadas se concreten. El mapa también define como objetivos estratégicos internalizar el desarrollo y aumentar y calificar la infraestructura para el desarrollo.

A su vez, el mapa del período 2012 a 2015 ya propone el objetivo de “consolidar el desarrollo, generar empleo y renta, promover la economía del

conocimiento y la innovación” orientada a atraer inversiones, internalizar el desarrollo y consolidar a Pernambuco como polo logístico. Sin embargo, se destaca como objetivo prioritario la consolidación e internalización del desarrollo.

El cuadro 3 sintetiza los mapas de estrategias para ambos períodos.

4.2 Descripción del PSI

El PSI fue definido por la JUCEPE como “un conjunto de soluciones tecnológicas integradas que posibilita la tramitación de documentos de forma objetiva y segura, proporcionando desburocratización, agilidad y racionalidad al proceso de apertura y cierre de empresas en Pernambuco”.

El programa puede dividirse en dos grandes etapas. La primera se concentró en la eficiencia de los procesos internos de la organización con la adopción de diversos programas informáticos elaborados por un equipo interno y que arrojó sus principales resultados entre 2007 y 2010. La segunda etapa comenzó a implementarse en 2011 y representó un cambio en la misión de la propia organización, la cual amplió su esfera de acción y pasó a liderar la integración de todo el proceso de registro de empresas. Su ámbito de actividad dejó de limitarse a los procesos internos de la organización y pasó a participar en la identificaciones de soluciones para los problemas de los usuarios en los demás órganos de

Cuadro 3. Mapas de la estrategia 2008-2015

Período	2008 a 2011	2012 a 2015
Objetivo	“Implantar emprendimientos estructuradores y fortalecer las cadenas y alianzas productivas”.	“Consolidar el desarrollo, generar empleo y renta, promover la economía del conocimiento y la innovación”.
Descripción	“Asegurar las condiciones para que los proyectos estructuradores y las inversiones públicas y privadas se concreten, asumiendo la condición de orientar este movimiento hacia la desconcentración espacial, con creación y fortalecimiento de cadenas productivas complementarias”.	“Orientado a atraer inversiones, internalizar el desarrollo y consolidar a Pernambuco como polo logístico, además de explorar el potencial para generar empleo en el sector turístico”.

catastro y concesión de licencias involucrados en el proceso de registro.

El cuadro 4 presenta una visión general de las dos etapas como introducción al detalle de la labor desarrollada a lo largo de este período.

Cuadro 4. Visión general de la reforma de la JUCEPE

1.ª etapa 2007 a 2010	2.ª etapa 2011 a 2014
Focalizada en la eficiencia de los procesos internos.	Focalizada en el cliente.
La JUCEPE busca mejorar la formación del proceso de apertura de empresas.	La JUCEPE como integradora de las diversas entidades involucradas en el proceso de apertura y cierre de empresas.
Conjunto de soluciones desarrolladas internamente.	Adopción de una plataforma desarrollada por terceros e integración con soluciones ya desarrolladas.

Fuente: Elaboración propia.

Organización

Aunque los resultados de la primera etapa de reforma de la JUCEPE comenzaron a percibirse más claramente a partir de 2007, el proceso se inició algunos años antes, guiado por dos iniciativas: la realización de un planeamiento estratégico que identificó las principales necesidades de cambio en los procesos de la organización para mejorar la atención al público y la gestión interna, y la contratación de un equipo de TI con capacidad para desarrollar *software* que permitiría informatizar el proceso de trabajo en la organización.

El diagnóstico de la necesidad de cambios fue decisivo en las dos etapas de la reforma, tanto en lo referente a identificar las necesidades de mejorar la prestación de los servicios a cargo de la JUCEPE (primera etapa) como en la identificación de cambios en el ámbito externo, principalmente a partir de la legislación federal que instituyó la REDESIM.

La formación de un equipo técnico de tecnología de la información fue, posiblemente, el marco

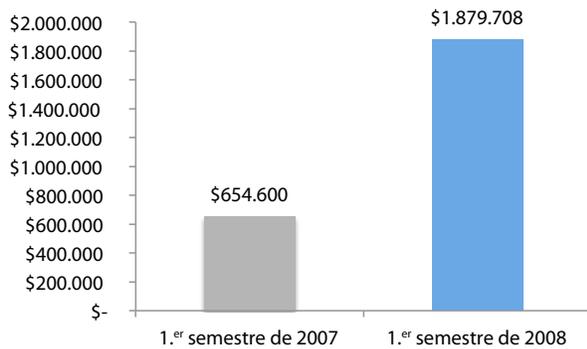
sustentador de todo el proceso de reforma por el cual pasó la JUCEPE. Aunque sea fundamental para la mejora de la prestación de servicios públicos al ciudadano, el desarrollo de la capacidad institucional en esa área de la tecnología ha sido un gran desafío en todas las organizaciones públicas del Brasil debido a la dificultad para atraer y retener recursos humanos especializados. Ante la ausencia de una política de recursos humanos que afrontara el problema, cada organización había buscado soluciones propias. En el caso de la JUCEPE, la solución fue contratar una empresa proveedora de recursos humanos especializados en TI. La solución permitió formar un equipo de 11 personas que se encargó de desarrollar todas las soluciones implantadas en la primera etapa de la reforma. Aun así, este modelo adoptado puede considerarse como uno de los principales riesgos para la sostenibilidad de la reforma. Todo el equipo podría ser sustituido si se cambia de empresa proveedora de recursos humanos, lo cual puede ocurrir cada cinco años, cuando debe llevarse a cabo una nueva selección de empresa proveedora de recursos humanos por medio de un proceso de licitación, según establece la legislación brasilera.

Resultados logrados

Primera etapa: mejora de los procesos internos

La primera etapa de la reforma emprendida por la JUCEPE estuvo compuesta por el desarrollo de 4 soluciones de TI para mejorar los procesos internos de la organización, con claros impactos en la agilidad de la prestación de servicios: i) solicitud de servicios en línea; ii) recepción del proceso con confirmación del pago y recuperación de los datos recopilados; iii) digitalización indexada de los documentos generados en la JUCEPE y disponibilidad de los mismos para clientes y órganos convenidos, y iv) creación de un sitio seguro en la web a partir de un padrón de usuarios y disponibilidad electrónica del expediente archivado con certificación digital.

Gráfico 14. Comparativo de recaudación



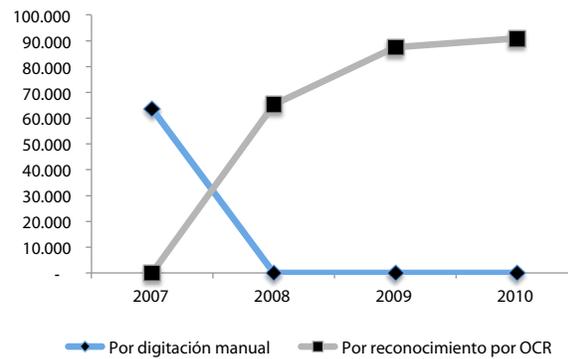
Fuente: Datos administrativos de la JUCEPE – Elaboración propia.

Solicitud de servicios en línea. Posibilitó que el usuario identificara el tipo de servicio a ejecutar y emitiera el Documento de Recaudación Estatal para el pago del servicio, requisito para el inicio del proceso. Al generarse un número único, con código de barras, para la identificación del proceso, la solución dio seguridad y conformidad al garantizar la adecuación entre los servicios solicitados y el pago respectivo.

Recepción del proceso. La segunda solución permitió la recuperación de los datos ya procesados anteriormente. Por medio de la lectura del código de barras, la solución elimina la actividad manual de digitación en el mostrador y garantiza la confirmación electrónica del pago de las tarifas de los servicios solicitados. Así, la solución para la recepción de los procesos, sumada a la de la solicitud de los servicios, garantiza que solo serán procesadas aquellas solicitudes con las tarifas pagadas. Además de la seguridad en cuanto al pago, la solución redujo el tiempo de atención, al evitar que el personal de la JUCEPE digitara manualmente los procesos.

La suma de las dos soluciones presentadas fue suficiente para generar resultados sólidos como el incremento de la recaudación y la consiguiente sostenibilidad financiera de la organización, lo que reviste especial importancia dado que la JUCEPE se financia con recursos propios. Además, se consiguió la reducción del tiempo de atención del cliente en el mostrador en más del 50%, a apenas 3 minutos.

Gráfico 15. Digitalización de procesos



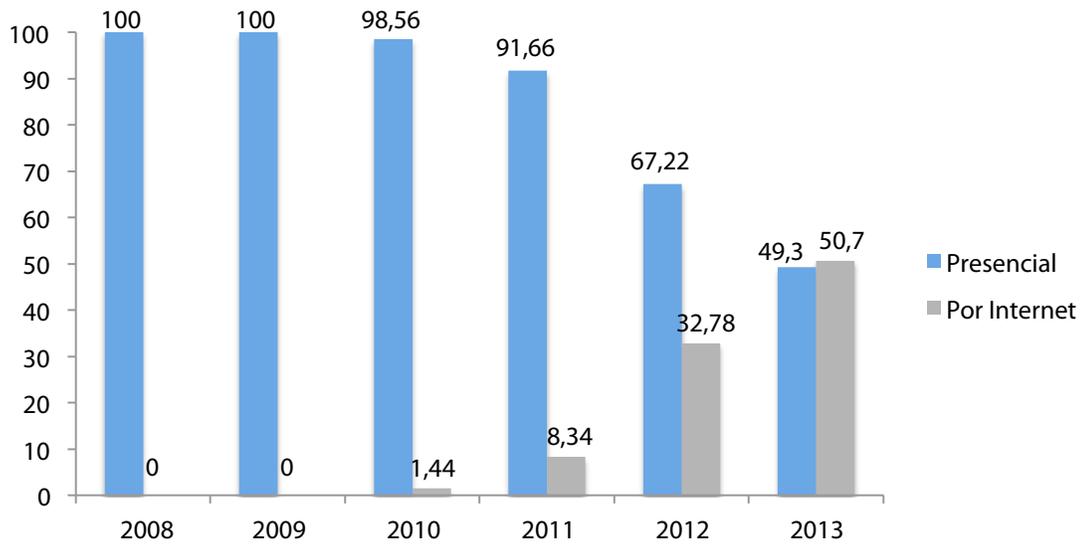
Fuente: Datos administrativos de la JUCEPE – Elaboración propia.

La ampliación de la recaudación de la JUCEPE merece destacarse por haber tenido lugar sin relación directa con el aumento de tarifas o de la cantidad de usuarios atendidos (gráfico 14). El cambio se debe a la eliminación de fraudes mediante la informatización del proceso de solicitud de servicios, la generación del comprobante de pago y la confirmación de recibo de los montos adeudados por los solicitantes por medio de procesos automatizados.

El período seleccionado para la comparación pone de relieve un momento inmediatamente anterior al proceso de implantación de las mejoras y el primer semestre completo luego de la adopción del nuevo sistema de trabajo. Este incremento en la recaudación tuvo efectos considerables también en el financiamiento de nuevos proyectos para mejorar la prestación de sus servicios, como la remodelación de los ambientes de trabajo y de atención al público, así como el desarrollo de nuevas aplicaciones de tecnología. Además de las soluciones destacadas en este documento, se desarrollaron un total de 45 aplicaciones con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la JUCEPE.

Digitalización indexada. A partir del código único generado en el momento de presentar una solicitud de los servicios, fue posible digitalizar en forma indexada toda la documentación original entregada a la JUCEPE, permitiendo a las partes interesadas su recuperación y consulta en cualquier

Gráfico 16. Porcentaje de certificados solicitados



Fuente: Datos administrativos de la JUCEPE – Elaboración propia.

momento, con garantía de autenticidad por medio de una clave única, además de la utilización de marcas de agua y certificación digital para garantizar la seguridad digital del proceso (gráfico 15).

Ambiente seguro. La cuarta solución desarrollada fue la creación de un ambiente seguro en la web que permitió elaborar un padrón único de todos los usuarios de los servicios de la JUCEPE con acceso por medio de nombre de usuario y contraseña. Con ese registro único, los usuarios pueden solicitar servicios y acceder en cualquier momento a los documentos digitalizados referentes a sus procesos.

Contar con documentación digitalizada y un ambiente seguro permite a los solicitantes de servicios acceder por medios electrónicos a documentos y certificados emitidos por la Junta. La JUCEPE promovió la presentación de solicitudes por medios electrónicos, ya que permitía prestar los servicios de manera más eficiente y ágil. Para incrementar el uso de estos medios, ofreció un descuento del 30% en la tarifa para la emisión de certificados solicitados por medio de Internet. Además de ser más

barato prestar el servicio de esa manera, la Junta comprendió que debía compartir con el cliente la reducción de costos que propiciaba la prestación del servicio por medios electrónicos. Por consiguiente, el porcentaje de solicitudes por medios electrónicos aumentó sostenidamente desde que se empezó a ofrecer esta modalidad hasta superar en 2013 a las solicitudes presenciales (gráfico 16).

La digitalización de los documentos en forma indexada permitió que no solo los solicitantes tuvieran acceso electrónico a los documentos, sino que posibilitó que la JUCEPE iniciara el proceso de integración con diversos órganos involucrados en el proceso del registro de empresas. Por medio de convenios celebrados con la Junta, esta organizaciones comenzaron a acceder en forma remota documentos que antes se solicitaban directamente a los usuarios. Aunque el objetivo principal era mejorar los procesos internos de la organización, al poner los documentos por medios electrónicos a disposición de las restantes entidades involucradas en el proceso de legalización de empresas, las mejoras implementadas en la primera etapa

pueden considerarse como el inicio de la revisión del rol de la JUCEPE.

Segunda etapa: el rol integrador y la focalización en el cliente

La segunda etapa del PSI está marcada por un cambio efectivo de su misión, que dejó de ser exclusivamente la de registro mercantil para asumir el rol integrador estadual de las organizaciones involucradas en el proceso de apertura y cierre de empresas en el Estado de Pernambuco. Si hasta entonces el objetivo de la Junta era cumplir con eficiencia y agilidad la prestación de los servicios a su cargo, el nuevo desafío pasó a ser garantizar la agilidad en todo proceso de apertura de empresas, integrando todos los organismos involucrados.

El nuevo papel asumido por la JUCEPE forma parte de una alineación clara, tanto con la legislación federal que crea la REDESIM como con el diagnóstico de *"Doing Business en Brasil"* (2006) que señala la falta de coordinación entre los distintos organismos como el mayor problema del proceso de apertura de empresas en el país.

En 2011, Pernambuco creó el Subcomité Estatal de Gestión de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (CGSIM, por sus siglas en portugués), con la finalidad de implantar el proceso de simplificación y desburocratización de los procedimientos de apertura, modificación y baja de empresarios y empresas.

El CGSIM está presidido por la JUCEPE y cuenta con la participación de las restantes organizaciones involucradas en el proceso, entre ellas, la Secretaría de Hacienda del Estado de Pernambuco, la Superintendencia Regional de Recaudación Federal, la Agencia Pernambucana de Vigilancia Sanitaria, la Agencia Estatal del Medio Ambiente, el Cuerpo de Bomberos, el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas). El CGSIM tiene entre sus atribuciones la implantación de medidas de simplificación y desburocratización de los procedimientos de apertura, modificación y baja de empresas en el Estado. En sus reuniones ordinarias se presentan

y evalúan sugerencias, que, si se aprueban, se incorporan al PSI.

Para cumplir la nueva misión, la JUCEPE optó por contratar una plataforma tercerizada, que ya se utiliza en otros Estados de Brasil. La adopción de esta plataforma fue acompañada de un proceso de integración con las soluciones elaboradas internamente, de modo de garantizar que no se perdieran todos los avances logrados en la primera etapa del programa.

El cronograma de implantación de la REDESIM comenzó en julio de 2012, que tenía como prioridad la integración, mediante un sistema, de importantes instituciones involucradas en el proceso de apertura y cierre de empresas, como la Secretaría de Recaudación Federal de Brasil (*Receita Federal do Brasil* – RFB), la Secretaría de Hacienda de Pernambuco (SEFAZ, por sus siglas en portugués) y Ayuntamientos, a los efectos de posibilitar que se compartieran padrones y datos.

Con la integración fue posible proporcionar al ciudadano, al final del proceso de registro de la empresa en la JUCEPE, la inscripción en Padrón Nacional de Personas Jurídicas (*Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas* – CNPJ), de responsabilidad de la RFB, la inscripción estadual de contribuyente, otorgada por la SEFAZ, y la licencia municipal emitida por los ayuntamientos convenidos. La documentación que antes se exigía presentar en cuatro organizaciones distintas pasa a emitirse en forma integrada a partir de una única solicitud.

El proceso de interconexión en marcha ha permitido ganar eficiencia no solo para el cliente solicitante sino también para las propias organizaciones involucradas, que, a partir de la integración y la reducción de la repetición de tareas ya ejecutadas por otras organizaciones, pueden destinar los equipos de trabajo a otras labores.

Respecto a los municipios, actores clave en el proceso de apertura de empresas, en la primera fase de la implantación de la REDESIM se previó su integración con los 25 principales municipios de Pernambuco. De un total de 185 municipios, este primer grupo tenía bajo su ámbito gran parte de

las empresas que operan en el Estado. En la segunda fase se prevé la ampliación a 100 municipios más hasta que la totalidad del Estado pueda trabajar en la misma plataforma.

Además de los municipios, la REDESIM prevé interconectar órganos estatales que elaboran padrones y emiten licencias: la SEFAZ/PE; la Agencia Pernambucana de Vigilancia Sanitaria (APEVISA); la Agencia Estatal de Medio Ambiente (CPRH); el Cuerpo de Bomberos Militar de Pernambuco (CBMPE/PE). Además de la interconexión mediante la plataforma informatizada, para mejorar la atención al cliente también se hace necesario revisar los procesos de cada una de las organizaciones para procurar la máxima racionalización.

Así, la JUCEPE asumió la responsabilidad de mantener un sistema que interconecta todos los procesos de apertura y cierre de empresas en el Estado. Para este nuevo rol, la inversión en seguridad de la información pasa a ser crucial a los efectos de garantizar la disponibilidad e integridad de los registros almacenados por la plataforma gestionada por la Junta.

Con la implementación del PSI, la JUCEPE logró perfeccionar sus procesos internos, generando impactos positivos y sólidos para la ciudadanía, que se evidencian por el aumento de la agilidad en la prestación de servicios, de la seguridad y de la conformidad de los procesos. La posibilidad de solicitar documentos por medio de Internet, la emisión con más rapidez y menor costo, han contribuido de manera efectiva a mejorar el ambiente de negocios de Pernambuco.

Desde el punto de vista del aumento de la eficiencia de la gestión de la JUCEPE, el PSI garantizó el aumento de la recaudación, sin que haya aumentado el valor de las tarifas o el número de usuarios atendidos. Además, generó la posibilidad de acceder a los documentos digitalizados, que pasaron a registrarse con un único código, en un ambiente seguro, que dotó de eficiencia y agilidad en la prestación de servicios. Con el conjunto de cambios ya implementados, la JUCEPE añadió eficiencia y agilidad a

sus procesos, creando un ambiente más favorable para la actividad mercantil. Asimismo, con el PSI la Junta sentó las bases para implementar aspectos relevantes de la REDESIM en el Estado y asumió el protagonismo en la coordinación e integración de las restantes organizaciones que participan en el proceso de apertura y cierre de empresas. Dichos cambios asegurarán beneficios para el usuario de los servicios y, sobre todo, una mayor eficiencia para el conjunto del sistema.

4.3 Factores de éxito y desafíos a futuro

Como ha sido descrito, la implementación del PSI logró resultados concretos en la mejora de la prestación de los servicios de la JUCEPE. Luego de una etapa orientada a mejorar los procesos internos, se definió una nueva concepción de la actuación de la organización, alineada con el nuevo ordenamiento jurídico federal, que desencadenó una segunda etapa de implementación en 2011. Cumplido el primer desafío, la nueva etapa exige capacidad de articulación y coordinación de diversas organizaciones de más de un nivel de gobierno para asegurar mejores servicios desde el punto de vista del ciudadano.

Los resultados logrados fueron fruto de iniciativas originadas en un **proceso de planeamiento interno de la organización**, que pudieron implementarse gracias al desarrollo de la capacidad interna para desarrollar TI. Estos dos aspectos generaron un ambiente institucional favorable para implementar las iniciativas del PSI.

La creación de un **sistema de productividad** interno asociado al establecimiento de la remuneración de los funcionarios, así como la existencia del Colegiado de Vocales, como una instancia de control social activo, permiten proyectar la sostenibilidad de los avances logrados, principalmente por lo que se describió como primera etapa del PSI.

La JUCEPE estableció en diciembre de 2011 que la remuneración de sus funcionarios tendría

una parte variable (*Parcela Variável de Remuneração – PRV*).⁷² La PRV representa un monto adicional al sueldo básico del funcionario, que se deriva de la combinación de los resultados del desempeño institucional (resultantes del esfuerzo colectivo de los funcionarios) e individual (consecución de resultados individuales relacionados con las metas establecidas en el decreto), que se evalúan mensualmente.

El sistema de evaluación de resultados parte del establecimiento de metas de desempeño, colectivas e individuales, cuyo logro permitirá la recepción de la parte remuneratoria variable. Al definirse claramente los resultados deseados –en este caso relacionados con la celeridad en la entrega de productos y servicios a los ciudadanos, la seguridad de los datos y registros de las empresas usuarias de los sistemas– y premiar su logro, el sistema impacta directamente en la mejora del desempeño. Para que un sistema de este tipo funcione es importante asegurar que el proceso de definición de metas y evaluación de resultados no se interrumpa o se sustituya por meras evaluaciones de conformidad con la actuación profesional, como la asistencia y puntualidad en el trabajo.

Para ello es importante asegurar que el proceso de definición de metas y evaluación de resultados no se interrumpa, o sea, se sustituya por meras evaluaciones de conformidad con la actuación profesional, como la asiduidad y puntualidad en el trabajo.

La concertación de metas y evaluación de los resultados logrados establece una nueva perspectiva para los servidores públicos. Se genera una cultura de resultados, reforzada por el sistema de incentivos financieros y por el monitoreo constante, que pasa a ser internalizada por los involucrados. En consecuencia, mejora el desempeño general, que eleva el nivel de exigencia de los ciudadanos, generándose un círculo virtuoso que contribuirá a la sostenibilidad del Programa mismo.

⁷² Ley Complementaria n.º 186 del 1 de noviembre de 2011, reglamentada por el Decreto n.º 37.582 del 5 de diciembre de 2011.

Por otro lado, la **participación activa del Colegiado de Vocales** puede favorecer la sostenibilidad de los avances logrados y la búsqueda de nuevas mejoras. Este órgano ya tiene una participación importante en el proceso de gestión de la JUCEPE, por ejemplo, como órgano de deliberación para ciertos procedimientos. Sin embargo, su participación activa en la elaboración de los planes estratégicos de organización y en el del monitoreo sistemático de su implementación y de los resultados podría generar un mayor compromiso en los agentes responsables de la implementación de los planes.

Si bien las iniciativas del PSI están alineadas con los objetivos definidos en los mapas de estrategia del gobierno del Estado, son fundamentalmente fruto de la propia JUCEPE en ejercicio de su autonomía. Así, la continuidad de estas iniciativas depende en gran medida de la dinámica interna de la organización, si es que no surgen presiones externas para su interrupción. La continuidad del PSI se fragiliza más dada la ausencia de un rol más activo del Colegiado de Vocales en el planeamiento y supervisión de iniciativas de reforma como estas.

De cara al futuro, la JUCEPE se enfrenta con desafíos importantes para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el PSI y el potenciamiento de sus objetivos e impacto. Entre ellos, cabe mencionar la **formalización de los Planes Estratégicos** y de la implementación y sistematización del proceso de monitoreo y evaluación con la participación del Colegiado de Vocales, como mecanismos para dotar de más solidez al proceso de reformas de la organización.

Adicionalmente, se hace necesario estructurar un **sistema de medición de la satisfacción de los usuarios** para asegurar que sus demandas puedan ser escuchadas, procesadas internamente y utilizadas para perfeccionar la prestación de los servicios. Aunque la JUCEPE cuenta con una unidad de atención de reclamos, no opera un sistema formal para recibir estos y procesarlos, de ser el caso, promoviendo mejoras en los procesos de trabajo.

La simplificación de procedimientos y mejora de procesos, comprendidas en el PSI en el caso de Pernambuco, es un primer paso para mejorar el ambiente de negocios. Sin embargo, la articulación de distintos actores involucrados en la apertura de empresas vinculadas a distintas esferas del gobierno representa un desafío mucho más complejo, pero vital. Para lograrla será necesario un **esfuerzo de coordinación intenso y permanente**, que demuestre de forma inequívoca la voluntad política del Gobierno estadual de llevar adelante el proceso.

La coordinación de este proceso puede ser desempeñada por la propia JUCEPE o incluso por un nuevo órgano de coordinación designado para esta función. En cualquiera de las dos hipótesis, es fundamental que el órgano de coordinación esté debidamente autorizado para ejercer sus funciones, pues necesariamente deberá tomar decisiones e implementar procesos que están fuera de su esfera de gobernabilidad. El éxito del ejercicio de esa coordinación es proporcional al grado de apoyo que brinde el Gobierno estadual, ya que la institución coordinadora difícilmente logrará tener éxito si no actúa en nombre del gobierno.

En ese sentido, es importante que el PSI sea **formalmente definido como prioridad del Gobierno** estadual, ya sea en sus próximos mapas de estrategia o en su cartera de proyectos prioritarios. La formalización de esa prioridad es fundamental para sentar las bases necesarias para que la JUCEPE (u otra entidad de coordinación que se elija) reitere

la relevancia de las medidas de integración y elabore un sistema de monitoreo intensivo.

Por otra parte, la definición formal de prioridades puede ayudar al Gobierno estadual a distribuir responsabilidades a las diversas entidades involucradas, promoviendo la incorporación del plan de implementación en sus respectivas agendas.

Definir claramente un plan de acción compartido y someterlo a un monitoreo constante es extremadamente importante para viabilizar la integración. Partiendo del supuesto de que la implementación de las prioridades del gobierno no es inercial o autorrealizable, sobre todo cuando exige una labor intersectorial de las instituciones involucradas (con eventuales alteraciones de prioridades internas, de directrices de asignación de recursos y de lógica de funcionamiento), se concluye que es relevante elaborar un modelo de monitoreo que permita al Gobierno estadual insistir la necesidad de que las instituciones se esfuercen en las medidas de integración.

El sistema de monitoreo puede o no incluir incentivos, pero, de cualquier modo, debe ser constante y reforzado por el gobierno estadual. Se entiende que ese esfuerzo constante sobre una prioridad es costoso, tanto desde el punto de vista de los recursos invertidos como por la atención que le preste las altas autoridades del gobierno, pero, al definirse como realmente prioritaria la necesidad de implementar las medidas de continuidad del PSI, se deberá disponer de tales recursos para asegurar su éxito.

Comentarios finales: tendencias en innovación pública

El proceso de innovación en el sector público está, en el plano internacional, muy poco institucionalizado. Esto quiere decir que, si bien se vienen desarrollando innovaciones, el proceso como tal no figura en los presupuestos, ni en los organigramas ni en los mapas de procesos y, por lo tanto, no se está sacando partido de todo su potencial. Los gobiernos más avanzados en este aspecto (Australia, Dinamarca, Finlandia, etc.) están intentando institucionalizar el proceso de innovación con enfoques bastante diversos. Más allá del mecanismo que se escoja para este propósito, sí parece haber cierto consenso respecto al tipo de soluciones que constituyen las innovaciones en la actualidad.

Las tecnologías de la información (TI) continuarán cumpliendo un rol importante en las innovaciones, facilitando a los gobiernos la satisfacción de la demanda por servicios en línea, el avance en la personalización de la entrega de servicios (considerando las distintas necesidades de los individuos) y la reducción de costos. A su vez, la Web 2.0 (básicamente, las redes sociales) permitirá potenciar la participación ciudadana (mediante nuevos mecanismos de generación de demandas y de contacto más directo) y la planificación y entrega de servicios en conjunto con los ciudadanos. Las TI también facilitan el acceso a la información pública, siempre que el gobierno se implique en una política de *open data*. En todos estos aspectos habrá que considerar la instrumentación de soluciones específicas para la telefonía móvil.

En varios países como Alemania, Australia, Corea del Sur, Francia y el Reino Unido está creciendo el uso del mecanismo de Alianzas Público-Privadas (APP), sobre todo para innovaciones que involucren nueva infraestructura. Esto permite a los gobiernos financiar inversiones que, en algunos casos, serían muy difíciles de realizar por otra vía.

Otra línea de innovación muy activa es la que se enfoca en la mejora del acceso a los servicios, procurando acercarlos todo lo posible a los usuarios. De especial relevancia son los centros multiservicios basados en el paradigma de ventanilla única y la multicanalidad que permite mayor personalización en la entrega de los servicios. Este acercamiento deberá redundar en una disminución del espacio que hoy ocupan intermediarios, cuya razón de ser está basada únicamente en la dificultad para acceder a los servicios.

En cuanto a innovaciones relacionadas con la eficiencia, continúa avanzando el modelo de servicios compartidos, mediante el cual se racionaliza la infraestructura y los servicios a través de todo el Estado. Por ejemplo, el Gobierno de Canadá está consolidando la infraestructura TI, que incluye el servicio de e-mail, centros de datos y redes, de 43 agencias y departamentos distintos. Cada una de estas unidades ya no gestionará estos servicios (no tendrán que adquirir servidores ni *software* de base, ni mantenerlos) sino que le serán brindados por el Gobierno central. Se trata de una aplicación del modelo

cloud computing (computación en la nube) mediante el cual no solo se reducen costos y se gana en seguridad sino que conlleva una mayor flexibilidad a la hora de reforzar o disminuir capacidades.

Las innovaciones ganadoras descritas en este documento muestran los importantes avances en materia de servicios ciudadanos que los gobiernos de Colima, Puebla y Pernambuco han implementado con el objetivo de brindar mejores servicios y atender de manera más efectiva las demandas ciudadanas. Sin embargo, estos casos muestran más que simples programas de mejora de servicios. Las experiencias innovadoras de estos Estados muestran que sus gobiernos buscan establecer nuevas formas de relacionarse con sus ciudadanos, más cercanas, menos verticales y que tengan como base la adecuada identificación de sus requisitos.

Las experiencias reseñadas comparten algunas características que invitan a pensar en algunos de los elementos que deberían estar presentes en un proceso innovador en la gestión pública. En primer lugar, las innovaciones aquí presentadas se apoyaron en prácticas de gestión modernas, que promovieron el trabajo en equipo y la colaboración interinstitucional, y facilitaron la toma de decisiones para adecuar la gestión y prestación de los servicios a nuevos estándares de

calidad. En segundo lugar, las tres experiencias fueron lideradas por equipos técnicos sólidos que pudieron abrir y mantener un espacio dentro de sus administraciones para sus respectivos proyectos. Estos equipos, con el respaldo de las autoridades del más alto nivel, lograron mostrar desde un inicio los beneficios que traerían las innovaciones tanto a los funcionarios involucrados en la gestión de los proyectos como a las altas autoridades, las cuales les brindaron un apoyo decisivo para alcanzar los objetivos planteados. El apoyo de las autoridades de más alto nivel político fue decisivo; por ejemplo, la articulación de entidades de los gobiernos en torno a un objetivo común, la integración de servicios de distintos niveles de gobierno y la participación y apoyo de actores sociales relevantes a las iniciativas innovadoras. En tercer lugar, fue clave la identificación de soluciones tecnológicas que se adecuaran a las necesidades de cada Estado y a la realidad de cada gobierno, privilegiándose el uso de *software* libres o desarrollados internamente por sus equipos técnicos. Finalmente, los casos descritos tuvieron como eje a los ciudadanos. Los gobiernos condujeron acciones dirigidas a identificar las principales demandas ciudadanas en materia de trámites y servicios, y diseñaron las soluciones que atendían más apropiadamente estas demandas.

Anexos

I. Mejoras introducidas en el marco del Modelo Colima a los principales trámites para ciudadanos

Dependencia	Trámite/Proceso	Diagnóstico	Medidas adoptadas *	Resultado	Duración del proceso/trámite 2009-2010	Duración del proceso/trámite A diciembre de 2013
Secretaría de Educación (SE)	Gestión de la información sobre el personal docente	Gestión manual	RP, WEB, EXP	Implementación del expediente electrónico	3 a 4 días	1 hora
	Expedición de Boleta de Calificaciones	Trámite presencial	RP, WEB, FE, RCR	Trámite en línea	2 meses	Automático
	Reinscripción escolar	Trámite presencial	RP, WEB, RCR, SA	Trámite en línea	2 a 3 días	Automático
Dirección General de Transporte y de Seguridad Vial (DGTySV)	Movimientos vehiculares	Trámite presencial en tres etapas	RP, SA, EXP, RCR	Reducción de tiempo Desconcentrado a los kioscos de servicios	3 días	2 horas
	Sistema de Citas en línea	Trámite presencial (número de fichas limitado y dependencia de la época del año)	RP, SA, WEB, EXP, RCR	Asignación de citas en línea		
Dirección del Registro Civil (DRC)	Expedición de documentos: actas de nacimiento, defunción, matrimonio, divorcio y enlace conyugal.	Trámite presencial	RP, WEB, FE, SA, EXP, RCR	Trámite en línea con firma electrónica	3 horas	Automático
Dirección General de Prevención y Reinserción Social (DGRPS)	Carta de no antecedentes penales en línea	Trámite presencial	RP, WEB, EXP, FE	Trámite en línea		Automático
Contraloría General del Estado (CG)	Expedición de la Constancias de no inhabilitación	Trámite presencial	RP, WEB, EXP, FE	Trámite en línea	2 horas por trámite	Automático

- * RP – Reingeniería de procesos WEB – Trámite en línea. FE – Firma electrónica. EXP – Expediente electrónico (interoperabilidad)
 SA – Simplificación administrativa MR – Mejora regulatoria (reducción de requisitos). RCR – Reducción de carga regulatoria (costo regulatorio)
1. Cuando se usa EXP no se requiere al usuario documentos que expidan dependencias estatales o que ya hayan sido entregados en algunas de estas.
 2. Cuando se aplica RCR, se redujo el costo que implica el trámite para el usuario.

II. Relación de personas que participaron en las reuniones para la nota técnica

Estado de Colima

Mario Anguiano Moreno - Gobernador del Estado de Colima
Rafael Gutiérrez Villalobos - Secretario de Fomento Económico
Guillermo Rangel Lozano - Secretario de Educación
Agustín Lara - Secretario de Salud
Luis Gaitán Cabrera - Contralor del Estado
Volkher Lehr - Coordinador Técnico del Modelo de Planeación Operativa
Efrén Díaz - Director del Instituto para la Competitividad del Estado de Colima
Angélica Arias - Directora de Atención al Sector Público
Juan José Alcaraz Robles - Director Instituto Colimense para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
Guillermo Segura Brenes - Director General de Prevención y Reinserción Social
Cristóbal Ruiz - Director del Hospital Regional de Colima
Armando González Manzo - Director General de Transporte y de la Seguridad Vial
Victórico Rodríguez Reyes - Ex Secretario de Administración del Gobierno del Estado de Colima y experto en tecnologías de información
Federico Rangel - Alcalde de la ciudad de Colima

Estado de Puebla

Gobierno del Estado de Puebla

Roberto Quintana - Director General de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria
Jorge Rivera - Director de Profesionalización y Eficiencia Organizacional
Luz María Reyna Carrillo Fabela - Directora General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia
Ing. Carlos Blanco - Subsecretario de la Secretaría de Transportes
María Alejandra Martínez Rubí - Directora de Licencias y Capacitación de la Secretaría de Transportes

Otras entidades públicas del Estado

Jony Tamara Freire Cuesta - Dirección de Información Territorial del Registro Civil
Carlos Alberto Montero Catalán - Representante Vocal del Registro Federal de Electores del IFE
José Antonio Pedreira - Gerente de Producto de Novasoft.
María del Carmen Izaguirre - Delegada Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal

Estado de Pernambuco

Secretaría de Estado de Planeamiento y Gestión – SEPLAG

Mauricio Cruz – Secretario Ejecutivo de Desarrollo del Modelo de Gestión

Vania Campos – Gerente General de Profesionalización de la Gestión

Junta Comercial de Pernambuco – JUCEPE

Lula Cabral – Presidente

Philippe Jardelino da Costa – Coordinador Técnico del Programa de Soluciones Integradas

Márcia Beatriz Muniz Diniz – Directora Administrativa y Financeira

João Batista de Moura – Secretario General

Flávio Valença – Equipo Técnico de Tecnología de la Información

Francisco da Cunha – Director Técnico da PROSOLUTION, empresa proveedora del *software* de integración adoptado por la JUCEPE

Consejo de Vocales – JUCEPE

Edgar Wanderley – Representante de la Federación de las Industrias del Estado de Pernambuco - FIEPE

José Lourenço Custódio – Representante de la Federación de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo del Estado de Pernambuco - FECOMERCIO

José Lourenço C. Silva – Representante del Sindicato de Comercio Minorista de Alimentos de Recife - SINDVAREJISTA

Prefectura de Recife

Roberto Arraes – Controlador General del Municipio y ex-presidente de la JUCEPE

Bibliografía

- Alessandro, Martín, M. Lafuente y C. Santiso *et al.* 2013. "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe". Nota Técnica No. IDB-TN-591. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6004?locale-attribute=en>.
- Banco Mundial. 2006. *Doing Business* no Brasil (Publicado originalmente con el título *Doing Business* in Brazil). Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB06-Sub-Brazil-Portuguese.pdf>. Acceso el 07/02/14, a las 08:50h.
- . 2013. *Doing Business* 2014: Compreendendo as Regulamentações para Pequenas e Médias Empresas (Publicado originalmente con el título *Doing Business* 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises). Washington, D.C.
- Barros, Alejandro. 2012. *polisDigital*. Libro electrónico disponible en: <http://www.polisDigital.info>. Mayo de 2012; ISBN 978-956-345-917-3.
- Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Portland, Oregón: Policy Press.
- Correia, M. da S. 2011. "Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados: Análise da Trajetória de Pernambuco". Disertación (maestría). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria del Estado de Puebla. 2013. "Resultado de Encuesta de Satisfacción aplicada a Ciudadanos que realizaron un Trámite y/o Servicio en el CIS". Puebla, México: Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria del Estado de Puebla.
- Garza-Cantú, Mariano. 2010. "Los kioscos electrónicos de Colima, una década después". *Revista Política Digital*, junio. <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20410&c=24>
- Gobierno de Brasil. 2007. Lei n.º 11.598, de 3 de diciembre de 2007. Brasília, DF. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm. Acceso el 04/02/14, a las 10:21h.
- . 2013a. Lei n.º 12.792, de 28 de marzo de 2013. Brasília, DF. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12792.htm. Acceso el 04/02/14, a las 10:23h.
- . 2013b. Decreto n.º 8.001, de 10 de mayo de 2013. Brasília, DF. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8001.htm. Acceso el 04/02/14, a las 10:23h.
- Gobierno del Estado de Puebla. 2011. Plan Estatal de Desarrollo 2001-2017.

- Gobierno de Pernambuco. 2011a. Lei Complementar n.º 186, de 1 de noviembre de 2011.
- . 2011b. Decreto n.º 37.572, de 5 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.cepe.com.br/diario/>. Acceso el 05/02/14, a las 09:24h.
- . 2012. Relatório de Ação Anual do Governo 2012. Disponible en: http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18616&folderId=51270&name=DLFE-35257.pdf.
- Goldsmith, Stephen y William Eggers. 2004. *Governing by Network*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Márquez, María Teresa. 2003. "El Efecto Colima. Ciudadanos, Gobierno y Tecnología". Colima: Gobierno del Estado de Colima.
- ONU (Naciones Unidas). 2012. "E-Government Survey: E-Government for the People, 2012". Disponible en: <http://unpan3.un.org/egovkb/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2003. *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. París: OCDE.
- Secretaría de Salud y Bienestar de Colima. 2013. Presentación "Sistema para la Administración del Expediente Clínico de Colima". Colima: Secretaría de Salud y Bienestar de Colima.
- Sobottka *et al.* 2010. "A Junta Comercial e seu papel no desenvolvimento da economia". Projeto Pensando o Direito do Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica/RS. Disponible en: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B4F8EC9A6-48EE-4D5E-980E-FF27104829C4%7D&ServiceInstUID=%7B0831095E-D6E4-49AB-B405-C0708AAE5DB1%7D>. Acceso el 05/02/14, a las 11:32h.



www.iadb.org