Banco Interamericano de Desarrollo

Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática:

El caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina

Ernesto Stein
Lilia Stubrin

Departamento de Investigación y Economista Jefe

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-2117

Marzo 2021

Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática:

El caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina

Ernesto Stein*
Lilia Stubrin**

* Banco Interamericano de Desarollo
** CONICET/CENIT-UNSAM

Marzo 2021

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

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

Stein, Ernesto.
Competitividad, desarrollo productivo y mejora burocrática: el caso de la Secretaría de Simplificación Productiva de Argentina / Ernesto Stein, Lilia Stubrin.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2117)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Administrative procedure-Argentina. 2. Bureaucracy-Argentina. 3. Internet in public administration-Argentina. 4. Government paperwork-Argentina. I. Stubrin, Lilia. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie.
IDB-TN-2117

http://www.iadb.org

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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

Resumen

La desburocratización y la simplificación de trámites son una materia pendiente en América Latina donde el Estado tiende a vincularse con las empresas, y los ciudadanos en general, a través de procedimientos complicados, largos y hasta muchas veces poco transparentes. En las últimas décadas, sin embargo, en asociación con el avance de la digitalización han comenzado a realizarse esfuerzos en países de la región por lograr una simplificación de los trámites de la administración pública. Esta nota técnica documenta las prácticas y políticas de desburocratización y simplificación llevadas a cabo desde el Estado Nacional en la Argentina en el periodo 2018-2019. La nota se basa en la experiencia de la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP) del Ministerio de Producción, la cual lideró un proceso de simplificación con el objetivo primario de mejorar la competitividad y la integración de emprendedores y empresas al entramado productivo. Este caso permite aportar nueva evidencia sobre el accionar de este tipo de procesos en la región y extraer lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad tanto para Argentina como para otros países.

Códigos JEL: L1, H42, O25
Palabras clave: Administración pública, Competitividad, Desarrollo productivo

Índice

1. Introducción 3
2. Objetivo de la SSP 3
3. Organización, estructura y funciones de la SSP 8
4. Metodología de trabajo 17
4.1. Definición y análisis de proyecto 18
4.2. Validación y priorización 20
4.3. Relevamiento 21
4.4. Propuestas de mejora 23
4.5. Implementación 25
4.6. Tablero de control y mejora continua 27
5. Desafíos clave de la Simplificación 27
5.1. Romper con la inercia burocrática 27
5.2. Generar los engranajes para la coordinación interinstitucional 30
5.3. Conocer las demandas del sector productivo 34
5.4. Reducir la complejidad regulatoria 37
5.5. Hacer uso de la tecnología 39
6. La SSP en perspectiva comparada 41
6.1. Características y competencias de las estructuras gubernamentales que lideran procesos de simplificación 41
6.2. Recursos para la simplificación 43
6.3. Gobernanza del proceso de simplificación 44
7. Reflexiones sobre las prácticas y políticas de la SSP 45
8. Referencias 47
Anexos 48
Anexo A: Organismos y jurisdicciones en los que se llevaron a cabo acciones de simplificación productiva 48
Anexo B: Productos tecnológicos de la SSP 52

1. Introducción

Este estudio tiene el objetivo de documentar las prácticas y políticas en materia de simplificación de procesos y desburocratización de la administración pública llevadas a cabo por la Secretaría de Simplificación Productiva (SSP) del Ministerio de Producción de la Nación Argentina en el periodo 2018-19, a los fines de extraer lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad tanto para Argentina como para otros países.

El trabajo se basa en entrevistas tanto a integrantes de la SSP (secretario, directores nacionales, equipos de trabajo) como a organismos públicos y privados que han sido afectados por el accionar de la SSP. Las entrevistas realizadas en la SSP tuvieron como objetivo conocer la forma de organización y la estructura de la SSP, los tipos de funciones y actividades, y la metodología de trabajo; identificar casos de éxito y fracaso, e identificar lecciones aprendidas. Las entrevistas a actores del sector público y privado persiguieron el objetivo de comprender a partir de casos concretos cómo ha trabajado la SSP, qué tipo de acciones ha llevado a cabo y de qué manera, qué resultados han tenido y qué lecciones aprendidas pueden extraerse.

El documento se estructura de la siguiente manera: en la sección 2 se describen los objetivos de la SSP; en la sección 3 se detallan su organización, su estructura y sus funciones; en la sección 4 se describe la metodología de trabajo de la SSP en forma detallada; en la sección 5 se estilizan los factores clave para enfrentar los desafíos que implica una reforma de simplificación, de manera tal que puedan ser útiles tanto para el aprendizaje y la consolidación de la propia SSP como para otros países que estén en proceso de (o quieran) implementar este tipo de reformas en el Estado. En la sección 6 se realiza un análisis comparado de la SSP con organismos que llevan a cabo estrategias de simplificación en países de la región (Chile, México y Uruguay). Finalmente, en la sección 7 se presentan recomendaciones de mejora para las prácticas y políticas realizadas por la SSP.

2. Objetivo de la SSP

La Secretaria de Simplificación Productiva (SSP), dependiente del Ministerio de Producción de la Nación, se creó con el objetivo de simplificar procesos y desburocratizar la administración pública para mejorar la competitividad y la integración de emprendedores y empresas al entramado productivo.

En Argentina existe una alta complejidad regulatoria, lo que lleva a que el sector privado deba realizar muchos trámites con numerosos y complicados requerimientos cada uno (véase el recuadro 1: "¿Qué es un trámite?"). Cada trámite corresponde a un procedimiento administrativo asociado al cumplimiento de regulaciones. Por ejemplo, el trámite de habilitación comercial de un establecimiento alimenticio exige requisitos vinculados con la protección del posible daño que pudiese sufrir la salud de los ciudadanos. La complejidad regulatoria actual es consecuencia de un Estado que ha ido acumulando normativas, regulaciones, registros, etc. que se han ido superponiendo como "capas geológicas" sin que haya un diseño estratégico ni una revisión periódica de su estructura normativa y su funcionamiento. Ello conduce a un exceso de burocracia, a procesos ineficientes y al mantenimiento en el tiempo de trámites que pueden haber dejado de tener sentido.

En este contexto, Argentina ocupa el puesto 126 sobre 190 países en el *ranking Doing Business* 2020 elaborado por el Banco Mundial. Este *ranking* mide la facilidad para hacer negocios en un

país en rubros como la obtención de licencias para iniciar un negocio, permisos de construcción y registros de propiedad, entre otros.[1]

Recuadro 1
¿Qué es un trámite?

Los trámites constituyen el conjunto de requisitos, pasos o acciones a través de los cuales los individuos o las empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el fin de obtener un derecho –generación de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso– o para cumplir con una obligación.

Los trámites se pueden agrupar en cuatro categorías generales:

- Los trámites de **registros, certificaciones y constancias** son aquellos que tienen como finalidad el ingreso oficial a una base de datos del Estado o la generación de un comprobante. Este tipo de trámites abarca, por ejemplo, los registros de empresas, las constancias de pago, los registros para comercializar ciertos productos, entre otros. Estos trámites permiten que los individuos defiendan su derecho a una identidad propia y sus posesiones físicas o comprueben que han realizado (o no) ciertas actividades.
- Los trámites para cumplir con **obligaciones** son aquellos asociados a los deberes de las empresas, determinados por ley, y que generan consecuencias negativas (como multas) en caso de incumplimiento. En muchos casos, tienen pagos asociados, como la presentación de la declaración tributaria.
- Los trámites para acceder a **servicios** son aquellos cuyo resultado es la provisión de un beneficio de parte de una institución pública para las empresas. Por ejemplo, la solicitud de un subsidio para la producción o el acceso a ciertos beneficios.
- Los trámites para obtener **permisos** son aquellos cuyo resultado es la autorización para realizar cierta actividad, sin que esta requiera el involucramiento directo de una institución pública; por ejemplo, la solicitud de un permiso para abrir un negocio. Muchos de estos permisos requieren un pago por parte de la empresa. Estos trámites son esenciales para una multiplicidad de propósitos, desde la salud pública (asegurar que los productos alimenticios que se comercialicen no sean dañinos para la salud) hasta la protección del medio ambiente (asegurar que las actividades cumplan con los parámetros establecidos de seguridad ambiental).

Fuente: Roseth, Reyes y Santiso (2018).

En segundo lugar, la insuficiente coordinación entre organismos estatales requiere que los empresarios y los ciudadanos en general pierdan mucho tiempo en trámites de manera innecesaria. Los organismos no se comunican ni intercambian información entre sí, sino a través de los

[1] El *ranking Doing Business* considera las regulaciones en 11 áreas vinculadas a la actividad empresarial: iniciar un negocio, obtención de permisos de construcción, acceso a energía eléctrica, registro de propiedades, acceso al crédito, pago de impuestos, protección de derechos de accionistas minoritarios, facilidad para el comercio internacional, mecanismos para hacer cumplir contratos, resolución de situaciones de insolvencia y regulación del mercado laboral.

ciudadanos, los que deben recolectar personalmente la documentación o información entre instituciones y presentarla a las mismas para realizar un trámite. La insuficiente coordinación y vinculación entre organismos genera también que se le pida al ciudadano información que el Estado ya posee. Un caso típico es la acreditación de identidad a través de copias de documentos de identidad, lo cual es una condición para gran parte de los trámites.

En tercer lugar, para atrapar la excepción de aquellos ciudadanos que pueden intentar sacar alguna ventaja o no cumplir las normas, el Estado genera procesos complicados, intrincados y costosos que terminan sufriendo todos los ciudadanos. La consecuencia es tener un exceso de burocracia para combatir la excepción que castiga a aquellos que hacen las cosas bien.

En cuarto lugar, los procesos administrativos se diseñan e implementan desde las necesidades de las instituciones públicas, pero sin considerar suficientemente las necesidades o la experiencia del ciudadano.

Estos factores, en su retroalimentación, resultan en procesos administrativos costosos e inciertos, que crean espacio para la informalidad, la discrecionalidad y la micro-corrupción.

En este contexto, la SSP se constituyó como un espacio de revisión de las normativas estatales y de simplificación. Esta última se entiende como un proceso que comprende la "despapelización" del Estado mediante la digitalización y la mejora de los circuitos administrativos. La filosofía de la SSP puede resumirse, según su máxima autoridad, en la siguiente frase: "El mejor tramite es el que no se hace, el segundo (mejor trámite) es el que no requiere intervención humana".

Las acciones de la SSP han buscado permanentemente cambiar el vínculo con el sector productivo, facilitando la relación entre los empresarios y el Estado, y han tenido como guía los siguientes principios:

1. **Confianza** en el funcionario y en el ciudadano
2. **Autonomía de voluntad.** Todos los ciudadanos mayores de 18 años toman decisiones y son responsables por sus actos.
3. **Automatización.** Procesos sin intervención humana.
4. **Estado basado en datos**. Un Estado que mida a través de los datos. Y cuente con datos abiertos.
5. **Funcionarios públicos**. Empleados estatales con vocación de servicio, responsables del rol que ocupan.

Las acciones de la política de SSP no gozan del grado de visibilidad ni del impacto directo que tiene, por ejemplo, inaugurar una obra pública o anunciar un nuevo programa, pero la sumatoria de cada una de las acciones de simplificación puede generar efectos de gran envergadura para el empresariado. El tiempo que el empresario dedica a hacer trámites por habilitaciones, registros, etc., asumiendo los costos asociados en traslados, gestoría, etc., los puede dedicar al propio negocio o a su vida personal. Además, los ahorros monetarios por simplificación pueden tener un alto impacto en las empresas (véase el recuadro 2: "Certificado para la circulación de vehículos para Vaca Muerta").[2]

[2] De acuerdo con los cálculos de la propia SSP, a noviembre de 2019 las acciones de simplificación llevadas a cabo significaron US$2.100 millones de ahorro para las empresas. De acuerdo con cálculos realizados en la propia SSP,

Recuadro 2
Certificado para la circulación de vehículos para Vaca Muerta

En 2018, en el ámbito del Ministerio de Producción de Argentina, se crearon las mesas sectoriales (MS) –inspiradas en las mesas ejecutivas peruanas– como foros público-privados a nivel sectorial, donde se identificaban los obstáculos para el desarrollo de un determinado sector y se buscaba implementar soluciones a dichos obstáculos. Una de las mesas creadas fue la de Vaca Muerta –yacimiento de hidrocarburos no convencionales localizados en la provincia de Neuquén–, donde surgió la problemática de las empresas que operaban en esa región para hacer circular vehículos especiales como bombas hidráulicas de fractura, que son necesarias para el *fracking*.

En Argentina, como en la mayoría de los países, para poder circular por la vía pública un vehículo debe poseer patente de identificación registrada y emitida por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA).

Como condición previa para la obtención de dicha patente, el vehículo debe contar con su correspondiente Licencia de Configuración de Modelo (LCM), la cual acredita el cumplimiento de las condiciones de seguridad activas y pasivas, y de emisión de contaminantes, para poder ser librado al tránsito público.

Los vehículos especiales, es decir, aquellos que se emplean para funciones específicas (ambulancias, bombas petroleras, grúas telescópicas, etc.), sean nuevos o usados, en su mayoría no poseen LCM debido a que no son vehículos de fabricación seriada, o bien sus dimensiones son superiores a la categoría M/N, por lo que se les solicita como alternativa el Certificado de Seguridad Vehicular (CSV). Este es el caso de los vehículos requeridos en la Cuenca Neuquina.

Para la obtención del CSV se deben presentar los ensayos de seguridad de diferentes partes y/o sistemas del vehículo, tales como frenos, neumáticos, sistema de iluminación, entre otros. Este trámite significa un retraso de hasta siete meses en el proceso previo al patentamiento, debido a la poca oferta de laboratorios disponibles para la realización de ensayos, lo cual afecta principalmente a las empresas con vehículos dedicados a la explotación de petróleo y gas. Dadas las urgencias de la industria, las empresas involucradas en Vaca Muerta preferían no patentar sus vehículos y trasladarlos en carretones deprimidos –unos *trailers* de gran porte– desde el puerto hasta los yacimientos, con lo cual incurrían en excesivos sobrecostos e ineficiencias:

- Costo aproximado de US$5.000 por cada alquiler de los carretones para transportar los vehículos del Puerto de Buenos Aires a Neuquén.
- Baja velocidad de traslado, con el agravante que solo se puede transitar con buen clima.

este ahorro monetario del sector privado equivaldría a un 74% menos de tiempo destinado por el sector productivo a realizar trámites.

- Aumento de los tiempos de movilización en yacimientos, rutas y cualquier movilización que deba realizar el vehículo, debido a la disponibilidad de los carretones con un costo unitario mensual de US$6.250.
- Costos asociados a roturas de los equipos durante la carga y descarga de los mismos.
- Costos asociados al riesgo de seguridad del personal para la carga y descarga.

Por esto, la Subsecretaría de Transporte Automotor (SSTA) emitió la Disposición 47/2019 para la flexibilización y/o agilización en la emisión del CSV, permitiendo la presentación de los ensayos se seguridad al cabo de un año. Asimismo, no menos importante resulta el hecho de que se exoneró de esta presentación de ensayos a los vehículos nuevos homologados en Europa, donde existen estándares al menos tan estrictos como en Argentina. Este nuevo trámite se encuentra ahora disponible en la plataforma Trámites a Distancia (TAD).

De acuerdo con información provista por la SSP, en base a cálculos realizados por Halliburton, este cambio generó un ahorro total por simplificación anualizado de US$11.000.000.

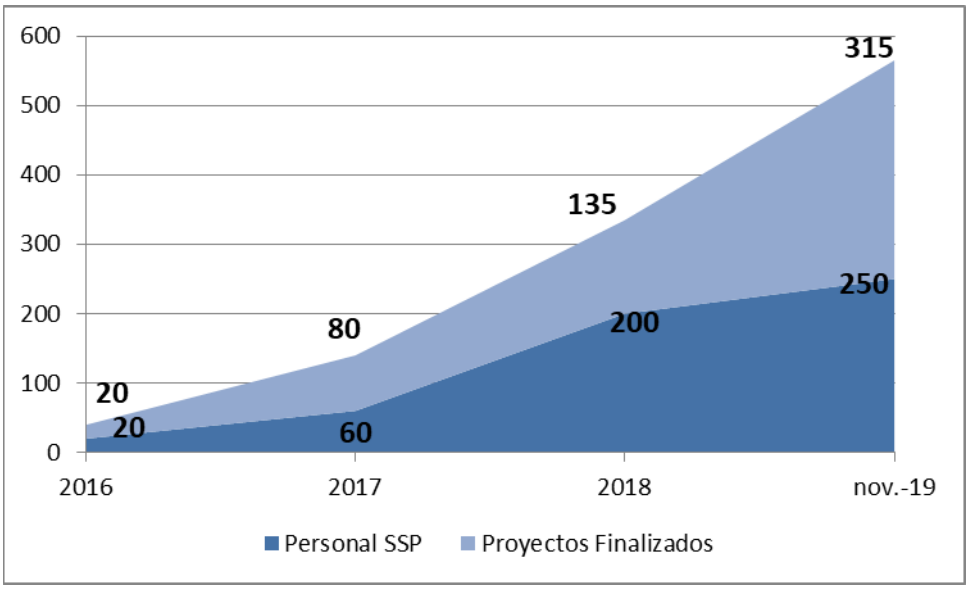
Fuente: SSP.

Una característica distintiva de la SSP durante el período analizado ha sido que, si bien se enfocó en las necesidades del sector privado, su accionar resultó transversal a toda la administración pública. Desde la Presidencia de la Nación se le otorgó a la SSP suficiente aval político como para poder tener injerencia en la revisión y sugerencia de nuevos procesos en todo organismo del Estado cuyas funciones estén vinculadas al accionar del sector productivo. Durante su gestión, la SSP llevó a cabo acciones de simplificación productiva en 11 ministerios nacionales, 50 organismos descentralizados y entidades públicas, 14 provincias y 65 municipios (véase el anexo A).

Cabe mencionar que las acciones y políticas de simplificación productiva comenzaron tiempo antes del inicio de la SSP. En la Vice Jefatura de Gabinete del Ministerio de Producción, a cargo de Pedro Inchauspe, se creó en 2016 un equipo de 20 personas con el objetivo de digitalizar todos los procesos del Ministerio de Producción. Un año después, con un equipo que había crecido a 60 personas, se habían digitalizado la totalidad de los procesos de dicho ministerio y se habían realizado cambios en los procesos administrativos de un total de 100 proyectos. El impacto de las acciones del equipo de simplificación, el conocimiento de las necesidades de desburocratización por parte del sector productivo y el interés presidencial en las prácticas de simplificación confluyeron en el nacimiento de la SSP en enero de 2018 (véase el gráfico 1).

La SSP fue ganando fuerza con el tiempo, lo que se manifestó tanto en su crecimiento exponencial en términos de cantidad de recursos humanos –a fines de 2019 contaba con 250 personas– como en el creciente número de proyectos en organismos de la Administración Pública Nacional (APN), provincial y municipal. Los proyectos finalizados fueron 20 en 2016, 80 en 2017, 135 en 2018 y 315 a noviembre de 2019. En esta última fecha, 250 proyectos estaban en proceso y 320 en etapa de análisis.

Gráfico 1
Evolución del personal y proyectos de simplificación de la SSP



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la SSP.

3. Organización, estructura y funciones de la SSP

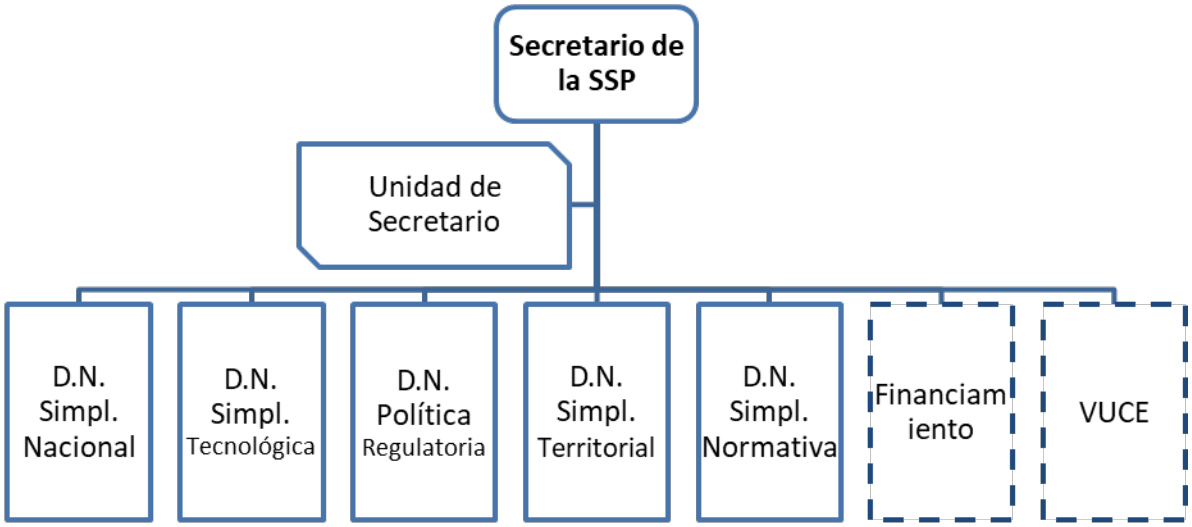
En un comienzo, la organización y la estructura de la SSP se ordenaron por función: una dirección nucleaba a los abogados que se especializaban en análisis de normativa y todo aquello vinculado a lo legal (Dirección Normativa), otra dirección, compuesta en su mayoría por ingenieros y administradores de empresas, se focalizaba en realizar los cambios de proceso y las reingenierías (Dirección de Procesos), y la tercera dirección, integrada por ingenieros y especialistas en sistemas, brindaba soporte tecnológico (Dirección de Tecnología). Por lo tanto, cada nuevo proyecto de simplificación pasaba por cada una de las direcciones de acuerdo con el momento en que se encontrara. Este modo de funcionamiento ponía a los proyectos bajo una triple jefatura (sistemas, legales y procesos), lo que traía aparejados inconvenientes de coordinación, lentificaba los procesos e incluso generaba incomodidad en los equipos. Al identificarse estas alertas, aunque la SSP lograba finalizar e implementar proyectos de simplificación, a finales de 2018 se decidió un cambio de funcionamiento y de organigrama.

Las direcciones ya no estarían divididas por función sino que lo harían de acuerdo con los organismos o proyectos con los que trabajaban. En cada dirección se constituyeron equipos multidisciplinarios compuestos por especialistas en procesos y legales, que realizaban las tareas de digitalización, reingeniería de procesos, modificación normativa e implementación. La Dirección de Tecnología siguió siendo transversal como era originalmente. Este cambio en la organización de la SSP fue percibido como muy beneficioso por los miembros de la Secretaría consultados, lo cual permitió que los proyectos pudieran abordarse de manera más efectiva y con menores fricciones internas.

En términos de organigrama, la SSP se dividió en la Unidad del Secretario y cinco direcciones nacionales, con dependencia directa del Secretario de Gobierno: Dirección Nacional de

Simplificación Nacional, Dirección Nacional de Simplificación Normativa, Dirección Nacional de Simplificación Territorial, Dirección Nacional de Políticas Regulatorias y Dirección Nacional de Simplificación Tecnológica. A ellas se sumaban dos proyectos que también respondían al Secretario de Gobierno en forma directa: la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y Financiamiento (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Organigrama de la SSP



La Unidad del Secretario comprendía las áreas de comunicación, administración y recursos humanos, coordinación de mesas sectoriales (MS), tableros y mejora continua. De la Unidad del Secretario dependían también de manera directa la *Project Manager* (o *PM)* de toda la Secretaría y una asesora integral de la SSP.

Las direcciones nacionales se diseñaron para funcionar de la misma manera, con una estructura que tenía un director nacional, un PM (que a su vez trabajaba de manera directa con el coordinador de PM, que dependía directamente del Secretario), coordinadores, líderes, empleados senior y junior. El PM efectuaba el seguimiento de los proyectos de las direcciones nacionales y facilitaba su avance. Los coordinadores tenían a cargo los organismos en los que se llevan a cabo los procesos de simplificación productiva (ministerios nacionales, provincias, organismos descentralizados). Por su parte, los líderes eran responsables de determinados proyectos en los organismos.

A excepción de la Dirección de Política Regulatoria y de la Dirección de Tecnología, que era transversal, las otras direcciones nacionales se dividieron según los organismos estatales con los que trabajaban en tareas de simplificación (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución de los organismos por áreas de la SSP

Áreas	**Principales organismos y dependencias del Estado**
Dirección Nacional de Simplificación Nacional	Producción, Transporte, Ambiente, Justicia y Turismo, Energía, Salud, Ciencia y Tecnología
Dirección Nacional de Simplificación Normativa	Sociedades (IGJ, DPPJ) y Secretaría de Trabajo
Dirección Nacional de Simplificación Territorial	Provincias y municipios
Financiamiento	AFIP, BCRA, CNV, UIF, SEPYME, Caja de Valores
VUCE	ANMAT, SENASA, Aduana, Secretaría de Gobierno de Agroindustria y sus organismos descentralizados.

- La Dirección Nacional de Simplificación Nacional tenía cinco coordinaciones y llevaba a cabo tareas de simplificación productiva en Producción, Transporte, Ambiente, Justicia, Turismo, Energía, Salud y Ciencia y Tecnología.
- La Dirección Nacional de Simplificación Normativa se dividía en tres coordinaciones: Sociedades, que trabajaba con la Inspección General de Justicia (IGJ) y la Dirección de Personas Jurídicas (DPPJ) de la Provincia de Buenos Aires (PBA); Trabajo, vinculada a los proyectos de la Secretaría de Trabajo; y Alimentos, que llevaba adelante el proyecto Sistema Nacional de Control de Alimentos. Además, esta dirección tomó a su cargo las tareas de simplificación de la Agencia Nacional de Discapacidad.
- La Dirección Nacional de Simplificación Territorial se focalizó en el trabajo de simplificación a nivel subnacional. Esta dirección tenía dos grandes coordinaciones. Una de ellas estaba abocada a trabajar estrechamente con la Provincia de Buenos Aires. Esta coordinación trabajaba con Jefatura de Gabinete (JG) y con la Dirección Provincial de Simplificación de Procesos (DPSP) del Ministerio de Producción de esa provincia. La segunda coordinación cumplía funciones tanto a nivel provincial como municipal. Las provincias con las que se realizaron proyectos de simplificación fueron Córdoba, Mendoza, Neuquén y Santa Fe. Por otra parte, a nivel municipal se trabajó en proyectos de simplificación vinculados a los trámites de habilitaciones comerciales, fiscalizaciones municipales, control de abasto, otorgamiento de permisos de obra y otros trámites municipales como el otorgamiento de licencias de conducir.
- El proyecto de VUCE se creó a fines de 2016 en el ámbito de la Secretaría de Comercio Exterior. Sin embargo, en enero de 2017, desde la Vice Jefatura de Gabinete del Ministerio de Producción, se decidió enviar parte del equipo de procesos –10 personas– a trabajar en las oficinas del VUCE con el objetivo de revisar procesos de comercio exterior y realizar propuestas de simplificación (véase el recuadro 3: "La Ventanilla Única de Comercio

Exterior"). Formalmente, este proyecto respondía a la Secretaría de Comercio Exterior, aunque trabajaba junto a la SSP en las actividades de simplificación. El proyecto tenía cuatro coordinaciones según los organismos con los cuales se trabajara: i) la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), ii) el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), iii) el área de Simplificación Logística (Logística, Aduana y Puertos), y iv) el sector de Agro (Secretaría de Gobierno de Agroindustria y sus organismos descentralizados).

Recuadro 3
La Ventanilla Única de Comercio Exterior

Desde la SSP se llevó a cabo lo que se denomina la "fase cero de la VUCE". Ello consiste en digitalizar todos los trámites de los 18 organismos que intervienen en comercio exterior (ANMAT, SENASA, ANMAC, entre otros) y articularlos de manera tal de que estén concentrados en una única ventanilla. En este proyecto los equipos de la SSP trabajaron en conjunto con el Ministerio de Modernización. De un total de 320 trámites identificados, a octubre de 2019 se habían digitalizado 310. Los equipos de la SSP también relevaron los procesos administrativos de cada trámite de manera tal de poder avanzar en modificar y crear la normativa necesaria para simplificar. El trabajo realizado dejó una VUCE como la de otros países, con todas las intervenciones de los organismos del Estado concentradas en una misma ventanilla.

La fase siguiente, denominada fase 1 de la VUCE, está más focalizada en la simplificación logística del comercio exterior. Es decir, se dedica a simplificar y transparentar la gestión de entradas y salidas de buques en los distintos puertos marítimos y fluviales. Las demoras en las inspecciones y el control documental eran algunos de los inconvenientes que generaban costos y trabas burocráticas en el sistema. Para disminuir el tiempo y el costo asociado a este tipo de trámites se creó la plataforma de Despacho Electrónico de Buques, a través de la cual se pueden realizar autorizaciones de ingreso de buques y despachos electrónicos con control digital de la documentación del buque y su tripulación. El control puede efectuarse incluso antes del arribo de los buques. Este nuevo sistema involucró la coordinación de la Prefectura Naval Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones, la Administración General de Puertos SE (AGP) y Sanidad de Fronteras.

La siguiente fase de la VUCE, la fase 2, se denomina *Port Community System* (PCS) y consiste en integrar todos los actores públicos y privados que participan en la actividad de comercio exterior a través de una plataforma digital. La PCS puede definirse también como una herramienta de facilitación del comercio que integra en un mismo sistema a la Aduana con el ecosistema público de comercio exterior (lo que sería la fase 0 de la VUCE), por un lado, y con todas las terminales áreas, marítimas, fluviales, etc., por otro. La integración con el sistema público de comercio exterior a través de la VUCE permite concentrar en un solo lugar y gestionar de manera digital todo aquello vinculado a la documentación y a los trámites de control del Estado de la mercadería que se importa o exporta. De manera complementaria, la integración de la Aduana con las terminales, que en general están gestionadas por el sector privado, permite acceder de manera digital en un mismo lugar a todos los datos de la operación de comercio que posee la terminal (tipo de operación de comercio, horario, modo de arribo, datos del contenedor, etc.) y gestionar todos los

trámites por los que tiene que pasar la mercadería para ingresar o salir del país (solicitar un turno para que la Aduana verifique los contenidos del contenedor o gestionar un espacio en la terminal para que la Aduana realice las verificaciones, entre otros). Esta fase aún no se ha implementado.

- El proyecto de financiamiento nació en 2019. Estaba dividido en dos coordinaciones:
  - La Coordinación de Factura de Crédito Electrónica, abocada a implementar la Ley 27.440 de Financiamiento Productivo, Capitulo 1 "Factura de Crédito Electrónica", dado que la SSP era la autoridad de aplicación (véase el recuadro 4).
  - Una segunda coordinación, concentraba todos los proyectos vinculados a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Comisión Nacional de Valores (CNV).

Recuadro 4
La factura de crédito electrónica

La Ley 27.440 de Financiamiento Productivo se define como una ley a favor de las pequeñas y medianas empresas (pyme). En su capítulo 1 crea la factura de crédito electrónica a partir de la cual se establece que la factura emitida por una pyme para una empresa grande (la Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP] determina anualmente el listado de empresas que forman parte de esta categoría) se convierte hasta su vencimiento en un título ejecutivo, es decir, en un instrumento de financiamiento para la pyme a partir del cual puede acceder al mercado de valores y reducir su dependencia del sistema bancario. La empresa grande oficia de garante para el cumplimiento del pago de la factura.

Un punto central para el éxito en la implementación de esta ley es la obligatoriedad del régimen entre pyme y empresa grande. Una vez que la pyme emite la factura, la empresa grande deberá presentar conformidad ante la AFIP dentro de los 30 días, caso contrario ello se determina de oficio. La empresa grande no puede negarse. La Dirección de Financiamiento de la SSP, en carácter de autoridad de aplicación, realizó acciones destinadas a la creación e implementación de la factura de crédito electrónica. Ello se tradujo en capacitaciones virtuales y presenciales y mesas de trabajo con empresas grandes y con pyme que lo solicitasen. La implementación se trabajó en estrecha relación con la AFIP y la Caja de Valores.

De acuerdo con la Ley 27.440, la factura de crédito electrónica tiene un cronograma de implementación (se publicó en junio 2019) en el que se especifica el monto por mes a partir del cual se incluyen industrias al régimen. El cronograma se determinó por actividad y por monto en forma decreciente. Primero se eligieron los rubros con menos complejidad frente a este sistema o que menos conflictividad tuviesen con sus proveedores. Por eso, se comenzó con el sector automotriz como punta de lanza (el monto ascendía a ARS$ 9 millones). Después se bajó gradualmente a ARS$ 2 millones, a ARS$ 1 millón y a ARS$ 100.000. Toda persona jurídica que emita factura entra en el régimen. A fin de 2019 la ley se encuentra totalmente implementada.

Las provincias son socias de la SSP en la implementación de la ley. Se logró la adhesión de 22 provincias al régimen; han quedado excluidas Tierra del Fuego y San Luis.

Las tareas de simplificación de estas cinco direcciones comprenden tres tipos de actividades: la digitalización, las modificaciones normativas y las reingenierías o cambios de procesos.

El objetivo de la digitalización es tener un Estado que funcione sin papeles. En la APN el Ministerio de Modernización era el encargado de "salir del mundo del papel". Sin embargo, para los trámites que corresponden al Ministerio de Producción esa tarea fue delegada al equipo de simplificación, que se encargó de ese proceso durante 2016 y 2017. Para lograr la digitalización de toda la APN, la punta de lanza fue el Decreto 561/2016, que creó el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta plataforma genera expedientes en formato digital y con un mismo lenguaje, de modo tal que todos los organismos de la APN puedan interoperar digitalmente. El sistema GDE tiene beneficios que abarcan un mayor control de la gestión y mayores niveles de transparencia.

Para complementar la digitalización del Estado con la implementación del GDE, el Decreto 1063/2016 creó la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) que le permite al ciudadano interactuar con la APN a través de un medio electrónico para enviar o recibir solicitudes, presentaciones, escritos, notificaciones, etc. Es decir, en vez de que el ciudadano tenga que acercase físicamente a la dependencia de la administración pública cargando y completando papeles para la realización de un trámite en horario de oficina, el trámite puede realizarse de manera digital y remota en cualquier momento del día, reduciendo costos de desplazamiento, eliminando las filas y esperas en ventanilla, y reduciendo los tiempos que le demanda a un ciudadano realizar un trámite.

La digitalización y la tramitación a distancia a través de las plataformas GDE y TAD constituían el paso previo a los cambios de procesos. La SSP trabajaba siguiendo la idea de que es más sencillo realizar cambios y reingenierías de procesos una vez que los trámites están digitalizados que efectuar de manera conjunta la digitalización y el cambio de proceso. La digitalización era liderada por el Ministerio de Modernización –en algunos casos con el apoyo de la SSP–, mientras que los cambios de procesos en la administración pública eran responsabilidad de la SSP.

Los cambios de procesos o "reingenierías" realizados por la SSP perseguían el objetivo de volver más eficientes los procesos administrativos desde el punto de vista de la experiencia y las necesidades del sector productivo, atacando los factores que hacen que los trámites sean engorrosos, costosos y difíciles:

- Complejidad regulatoria: requisitos excesivos e innecesarios, la discrecionalidad de los procesos, la duplicación y el exceso de pasos administrativos, el alto costo de los trámites.
- Falta de coordinación institucional: la necesidad de ir a diferentes oficinas del Estado en búsqueda de información o la duplicación de requerimientos en diferentes dependencias.
- Desconfianza hacia el ciudadano: requisitos excesivos e innecesarios, demasiados pasos administrativos.

Con su equipo de trabajo multidisciplinario, la SSP llevaba adelante las siguientes actividades para mejorar los procesos: i) identificar los procesos que debían mejorarse, analizarlos, proponer e implementar mejoras en pos de la simplificación (véase la metodología de trabajo en la sección 3). En la mayor parte de los casos, los proyectos implicaban modificar, adaptar y/o reducir procesos existentes, y en menor medida crear procesos enteramente nuevos.

En muchas oportunidades, la reingeniería de procesos implicaba la necesidad de una transformación normativa: es decir, modificar resoluciones o disposiciones, emitir Decretos de Necesidad de Urgencia (DNU) o leyes para cambiar o reducir los requisitos para ciertas actividades. Además de colaborar con los organismos en los cambios normativos y resoluciones, desde la SSP se trabajó en 23 leyes de simplificación, cinco de las cuales obtuvieron dictamen del Congreso Nacional, y tres DNU.

En algunos casos los procesos de simplificación se acompañaron con el diseño y la implementación de soluciones tecnológicas. La Dirección Nacional de Simplificación Tecnológica de la SSP puede caracterizarse como un *software factory*. Desde esta dirección se diseñaban productos tecnológicos con código abierto para proporcionar más herramientas para los procesos de simplificación. Esta Dirección Nacional estaba compuesta por cinco coordinaciones, organizadas por productos: Automatización, Módulo de Tramitación Online, Tableros, Apps y Solución Integral Municipal. Cada una de las coordinaciones tenía un equipo de trabajo compuesto por analistas funcionales, PM, desarrolladores, *testers* y diseñadores.

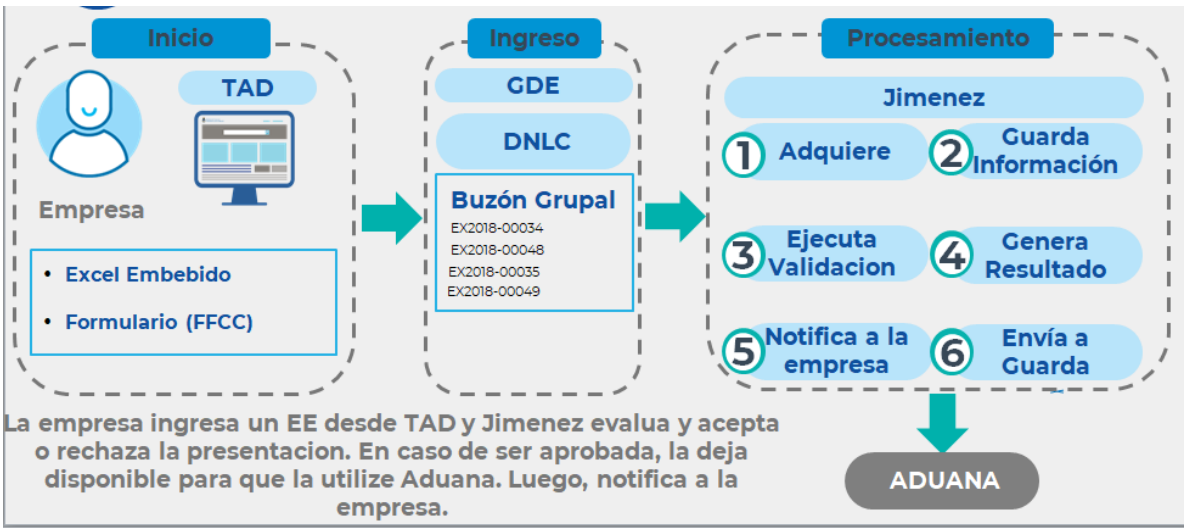
En la coordinación de automatización se creó a Jiménez OLE (Orquestador Lateral de Expedientes), un robot que evalúa expedientes en forma autónoma, automatizando operaciones como lectura, validación, caratulación, aprobación y redirección de expedientes, entre otros, generados por ciudadanos vía TAD. Jiménez nació en la búsqueda de la simplificación del trámite de certificaciones eléctricas (CE), considerado el más icónico y el que le dio entidad a la Secretaría como tal. El trámite de CE era el más importante del Ministerio de Producción, ya que comprendía el 70% de los expedientes que ingresan por día al Ministerio, con un flujo de 700/800 expedientes diarios (véase el recuadro 5: "Certificaciones eléctricas").

Recuadro 5
Certificaciones eléctricas

Las certificaciones eléctricas (CE) comprenden bienes eléctricos de baja tensión. En el caso de la importación de bienes eléctricos que requieren certificación, se exige un trámite de validación que asegure que esos productos cumplen con ciertos reglamentos técnicos. Este trámite se realizaba de manera presencial en el Ministerio de Producción una vez que el producto había llegado a la Aduana. Por ejemplo, ante una importación de auriculares, el importador tiene que extraer un auricular del contenedor que se encuentra en Aduana, hacer presencialmente la certificación técnica en ventanilla del Ministerio de Producción, y esperar al menos dos semanas para que finalice el trámite mientras se paga el costo de tener la mercadería detenida en la Aduana.

Lo que se hizo desde la SSP fue reemplazar el trámite de control e inspección presencial por una declaración jurada, y luego fortalecer los controles posteriores de fiscalización y auditoría para verificar el cumplimiento de la norma. Este cambio en el sistema de control permitió digitalizar el trámite y luego automatizar el proceso de control de la documentación. Con el nuevo proceso la empresa envía la documentación vía TAD al Ministerio de Producción; gracias a la aplicación Jiménez, esa documentación se controla y en caso de estar aprobada se envía a la Aduana para que la utilice (generando coordinación dentro del Estado) y se notifica a la empresa (gráfico R5.1).

Gráfico R5.1
Trámite de certificaciones eléctricas con ayuda del robot Jiménez OLE



Fuente: SSP.

Otros productos tecnológicos desarrollados por la Dirección de Simplificación Tecnológica de la SSP han sido la App Móvil de Fiscalización, el portal de trámites Moto, la Solución de Trámites Municipales y el Tablero de Gestión (véase el anexo B: "Productos tecnológicos de la SSP").

Además de estos productos, que se caracterizan por ser más de tipo horizontal y porque pueden ser utilizados por distintos organismos del Estado, desde la SSP se desarrollaron también productos ad hoc o *tailor-made* para cierto sector o actividad. Considérese, por ejemplo, la aplicación para la implementación de la Ley de Desarrollo de Autopartistas, que busca fomentar el desarrollo de proveedores locales al sector. A través de un instrumento tecnológico se calcula el bono que se tiene que asignar de acuerdo con el porcentaje de piezas nacionales o importadas de un vehículo producido en Argentina. Otros ejemplos son los aplicativos para la emisión del Certificado de Origen Digital, ONTI, el Registro IGJ, el Libro de Sugerencias y Reclamos, el Tablero de Ahorro, la App #Hacelo Simple y la plataforma Concili.ar (véase el recuadro 6).

Recuadro 6
La plataforma Concili.ar

La plataforma de conciliaciones administrativas Concili.ar busca ser un espacio de negociación de conflictos entre empresas y consumidores que el Estado pondrá a disposición para el uso de terceras partes. Ante un conflicto entre un ciudadano y una empresa –por problemas de facturación o de cobro, por ejemplo–, suele haber una instancia previa a la judicial para el intento de conciliación. Sin embargo, esta instancia es un paso ad hoc, no institucionalizado. La plataforma Concili.ar estandariza este proceso, comunicando a la empresa con el ciudadano en una instancia previa a la judicial para que resuelvan conflictos y definan acuerdos. Para ello, se habilita un chat y se elimina el trámite presencial. Este servicio no tiene costo ni para la empresa ni para el ciudadano; se visualizarán las métricas

de las empresas en la resolución de conflictos y los compromisos asumidos se notificarán de manera electrónica y serán trazables con el uso de *blockchain*. Se estima que la plataforma podrá atender cerca de 1.600 conflictos diarios.

Nota: Esta plataforma se encontraba en desarrollo al momento del estudio.

Finalmente, la Dirección Nacional de Política Regulatoria contaba con dos coordinaciones: la Coordinación Operativa, que realizaba el análisis de buenas prácticas en materia de simplificación para toda aquella norma que generara cargas o costos al sector productivo que tuviera origen en el ámbito del Ministerio de Producción y sus organismos descentralizados,[3] y la Coordinación Estratégica, que se ocupaba del cálculo del ahorro por simplificación de cada proyecto a punto de finalizar. En cuanto al análisis de buenas prácticas en materia de simplificación, lo que se buscaba era velar porque hubiese coherencia regulatoria y que los objetivos de un organismo público no se vieran impedidos por el accionar de otro organismo.

En términos concretos, la SSP se convirtió en la primera instancia formal del Estado para realizar análisis de buenas prácticas en materia de regulación. La Dirección de Políticas Regulatorias de la SSP examinaba las normativas vinculadas al sector productivo desde el punto de vista del usuario de la norma, con la finalidad de que no se generasen cargas innecesarias para el ciudadano ni se le solicitase documentación redundante, que la interpretación de la norma no diese lugar a confusiones, que su lenguaje fuese claro, etc. El análisis realizado se materializaba en un informe de buenas prácticas de simplificación, que constaba de tres secciones: i) la verificación del cumplimiento de los principios de buenas prácticas en materia de simplificación conforme con lo establecido en el Decreto 891/2017;[4] ii) un estudio económico de la regulación que asegurase que el beneficio de la norma fuese mayor al costo, y iii) la propuesta de indicadores para monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma.

Por otra parte, la Coordinación Estratégica de esta dirección nacional se ocupaba del cálculo del valor de ahorro del proyecto de simplificación. El cálculo se efectuaba con la monetización del ahorro por simplificación para el sector productivo. Es decir: se procuraba determinar cuánto ahorraba el sector productivo al no tener que realizar cierto trámite o por hacerlo de una manera más sencilla en términos de tiempo, tarifas, costo de oportunidad de dinero inmovilizado por cierta cantidad de días, etc.

La metodología utilizada era la de *Standard Cost Model* (SCM) adaptada al país.[5] Esta metodología consiste en costear todos los trámites que pueden realizarse en relación al sector productivo: por ejemplo, cuánto se tarda en subir una declaración jurada de manera digital.[6] El

[3] A partir de la Resolución 229/2018 del Ministerio de Producción, todas las unidades organizativas dependientes de esa entidad, y sus organismos descentralizados y desconcentrados, deben remitir a la SSP una comunicación fehaciente a los fines de que emita opinión, en el ámbito de su competencia, respecto de los proyectos de normas regulatorias de alcance general que generen o impliquen cargas y/o costos a los administrados.

[4] Véase el enlace http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285796.

[5] Esta es una metodología internacional para determinar los costos de las regulaciones para el sector privado. La metodología se aplica en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, como España, Noruega, Países Bajos o Suecia (https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf).

[6] Para ese cálculo, por ejemplo, se tomó una muestra de todas las declaraciones juradas que ingresaron a la Dirección de Normativa, se contempló cuántos campos tenían, se hizo un cálculo promedio del tiempo requerido para completar

proyecto de la SSP que produjo el mayor nivel de ahorro fue el de "reducción de canales rojos y naranjas" de Aduana (véase el recuadro 7). Cabe aclarar que el cálculo del valor del ahorro por simplificación fue ideado como herramienta destinada a ayudar también en la priorización de proyectos dentro de la SSP, pero en la práctica se llevaba a cabo al finalizar cada proyecto.

Recuadro 7
Reducción de canales rojos y naranjas de Aduana

El "desaduanamiento" es un indicador que mide la eficiencia de la Aduana en "despachar a plaza" la mercadería que ingresa al país; es decir, el tiempo que lleva que la mercadería pase los controles aduaneros y sea liberada para su comercialización en el mercado interno. En 2017 el 77% de la mercadería que ingresaba al país se desaduanaba dentro de las 48 horas. Este valor se encontraba muy alejado del *benchmark* internacional, según el cual la mayor parte de la mercadería se despacha en el día.

El bajo valor del desaduanamiento en el país tiene su origen fundamentalmente en la alta incidencia de los canales rojos y naranjas del control aduanero. El canal rojo implica un control exhaustivo de la mercadería por parte de la Aduana, mientras que el canal naranja se ocupa del control documental. En 2017 el primero representaba cerca del 40% y el segundo cerca del 30% de los controles que realizaba la Aduana. En particular, el canal rojo incide en el costo final del producto al consumidor final, ya que la mercadería queda retenida en la Aduana por cierto tiempo, generando consecuentes costos asociados.

A fines de 2019 el canal rojo se había reducido al 11% y el naranja al 21%. Además, el 94,8% de la mercadería pasó a desaduanarse dentro de las 48 horas. Las mejoras han sido resultado de cambios en la manera de controlar de la Aduana, a partir de un importante trabajo en tareas de simplificación. La Dirección de Reingeniería de Procesos Aduaneros de la Aduana y el proyecto VUCE de la SSP implementaron un conjunto de cambios de simplificación con la lógica de dejar de concentrar todo el control aduanero en el momento en que la mercadería ingresa al país, fortaleciendo los controles tanto ex ante como ex post. Para el control ex ante, se aprovecharon las nuevas tecnologías que permiten acceder a un gran cúmulo de información de la mercadería antes de que ingrese al país y, de esta manera, realizar controles de manera anticipada. Para el control ex post, se buscó fortalecer las fiscalizaciones y auditorías en depósito.

4. Metodología de trabajo

El trabajo de la SSP está diseñado para que todas las direcciones nacionales trabajen de la misma forma utilizando metodologías ágiles. Los equipos de la SSP se reunían semanalmente con cada organismo involucrado para evaluar el estatus de cada proyecto, el grado de avance, las posibles trabas y los pasos a seguir. En el trabajo diario estaba planteado que cada dirección nacional

cada campo, y se valuó de acuerdo al valor de la hora/hombre para el sector privado en base a datos del Ministerio de Trabajo. Todos estos cálculos de costos están documentados en la Tabla para la Medición de Costos y Cargas Administrativas confeccionada por la SSP.

dedicase 15 minutos cada día para repasar los avances y el estatus de cada uno de los proyectos. A eso se sumaban reuniones periódicas entre los PM de cada dirección nacional en las que se revisaban los estatus de cada proyecto, y reuniones de seguimiento semanales en las que participaban la máxima autoridad de la SSP y los directores nacionales de la SSP.

Como parte de su metodología de trabajo, la SSP llevó a cabo un proceso de documentación sistemática de los proyectos en todas sus etapas. Los documentos obligatorios que debía generar cada equipo responsable de un proyecto eran el resumen o *brief* del proyecto con una breve descripción de cómo era el proceso y cómo se esperaba que cambiase, un flujograma o esquema funcional del proceso y una presentación de cierre con la descripción del proyecto, los objetivos y los cambios implementados. Estos procesos permitían tener un registro y un control de lo que se hacía en la SSP, transparentar las tareas para que cada área pudiera conocer los proyectos de las demás a cada momento, independizar los proyectos de las personas ante un eventual cambio de equipo o la renuncia de algún funcionario, y homogeneizar el trabajo.

En los procesos de simplificación implementados por la SSP se pueden diferenciar seis etapas: i) definición y análisis de un proyecto de simplificación; ii) validación y priorización; iii) asignación de un equipo e inicio del relevamiento de oportunidades de mejora de procesos; iv) propuesta de mejora; v) implementación y comunicación del proyecto, y vi) una vez concluido el proyecto, incorporación y puesta en marcha de un tablero de gestión.

A continuación se describen cada una de estas etapas.

4.1. Definición y análisis del proyecto

En este punto se detallan los diferentes canales por los cuales ingresaban proyectos de simplificación a la SSP.

1. *Pedidos de la Presidencia de la Nación*

El Presidente de la Nación consideraba de alta importancia a la simplificación, a la cual le otorgó un gran aval; además, dio priorización a las acciones de la SSP. La comunicación entre el Presidente y el Secretario de la SSP era periódica y fluida. Muchos proyectos surgían del interés del propio presidente, quien determinó acciones de simplificación en la gestión tanto de otras áreas de gobierno como en la interacción directa con los empresarios y productores.

La SSP participaba además de una mesa de coordinación y seguimiento de las acciones de simplificación y modernización del Estado con el Presidente de la Nación y con el Ministerio de Modernización. Esta mesa de coordinación, que se reunía cada dos meses, era un canal de gran relevancia en tanto receptora de los intereses de Presidencia, así como para reportar los avances de la simplificación y los posibles obstáculos para la misma en los organismos que interesaban a Presidencia.

2. *Pedidos de los propios organismos*

A partir de los pedidos de las propias instituciones, también surgían nuevos proyectos. En el caso de aquellos organismos con los que la SSP ya estaba trabajando, en las reuniones de seguimiento, que se realizaban periódicamente entre los equipos de la SSP y el equipo del organismo encargado del seguimiento de las prácticas de simplificación, con presencia generalmente de la máxima autoridad del organismo, surgían nuevas demandas del tipo “necesito que me ayuden con este tema que es prioritario”. En algunos organismos, como la Secretaría de Transporte, la Secretaría de

Trabajo o el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), se habían establecido equipos de simplificación o desburocratización internos, que también permitían identificar nuevos proyectos de trabajo.

En ocasiones, los avances en materia de simplificación en ciertos procesos puntuales generaban la demanda de avances en procesos o trámites relacionados. En el caso de la ANMAT, que es un organismo descentralizado de la APN, los procesos de simplificación productiva inicialmente se concentraron en aquellos trámites de comercio exterior vinculados a la implementación de la VUCE. Estos trámites contemplaban 80 de los aproximadamente 1.500 procesos administrativos de este organismo. Por un lado, al abocarse a simplificar los trámites vinculados a la VUCE, fue surgiendo la necesidad de simplificar otros trámites relacionados dentro del mismo organismo, y –por otro lado– gracias al propio interés de las autoridades de la ANMAT se fueron simplificando procesos no relacionados con la VUCE.

3. *Pedidos del sector privado a través de cámaras o de manera directa*

Los pedidos directos de las empresas o a través de las cámaras empresarias se constituyeron en un canal habitual por el cual surgían nuevos proyectos de simplificación. Un ejemplo ha sido el trabajo conjunto que hizo el equipo de la Dirección de Simplificación Nacional con la Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA). A través de reuniones de trabajo conjunto, se generó un tablero de comando con los diferentes problemas, temas y preocupaciones de la industria que se podrían resolver con prácticas de simplificación.

4. *Denuncias vía web*

En su página web "Denunciá tu burocracia", la SSP habilitó un espacio con el objetivo de que los privados le hiciesen llegar demandas de simplificación. Esta página proponía lo siguiente: "Si tenés un emprendimiento o una pyme y tuviste que hacer trámites complejos o con demasiadas exigencias y requisitos, podés informarlo aquí. Con los datos que nos aportes vamos a identificar qué cosas podemos seguir mejorando para simplificar tus trámites". Ante el clic en "Completar el formulario" se cargaba una planilla que solicitaba los datos de contacto del ciudadano que hacía la denuncia, e información sobre el tema de la simplificación, el ámbito del trámite (nacional, provincial, municipal), el tipo de trámite, etc.

5. *Identificación de los equipos de SSP dentro de los organismos*

La mirada "externa" de los equipos de la SSP en los organismos públicos en los que tenían proyectos de simplificación permitía en muchos casos individualizar y visibilizar procesos administrativos que podían simplificarse, pero que no habían sido detectados internamente. El trabajo diario y la costumbre de realizar ciertas acciones de determinada manera pueden muchas veces restar visión para identificar oportunidades de cambio a los propios funcionarios o empleados de los organismos. En ese sentido, la mirada externa y fresca de los equipos de la SSP resultó ser muy útil.

6. *Mesas sectoriales*

La mesas sectoriales (MS) creadas en 2018 en el ámbito del Ministerio de Producción –e inspiradas en las mesas ejecutivas peruanas– funcionaban también como antenas o "mesa de entrada" de nuevos proyectos para la SSP. Las MS eran foros público-privados a nivel sectorial, donde se identificaban los obstáculos para el desarrollo de un determinado sector y rápidamente se implementaban las soluciones para dichos obstáculos. El énfasis en una implementación rápida es

un componente clave de las MS, en contraste con muchos otros foros público-privados, que se caracterizan por contar con grandes instancias de diálogo, pero poca acción.

Muchos de estos obstáculos estaban vinculados a trabas burocráticas que se generan por el accionar de diferentes organismos públicos que intervienen en la actividad del sector privado a nivel nacional, provincial y municipal. El Secretario de la SSP y sus equipos participaban de forma muy activa en todas las MS. Además, un funcionario de la SSP estaba encargado de manera exclusiva de asegurar que se realice el *delivery* de los temas de simplificación que surgieran en el contexto de las mesas.

7. *Ofreciendo las prácticas de simplificación*

La SSP ofrecía también sus servicios a los organismos, a veces a través de otros organismos que ayudaban en la difusión de sus tareas. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Gobierno fue clave en el nexo con 135 municipios para ofrecer los servicios de la SSP. Se realizaban también talleres en las distintas provincias, donde se convocaba a los municipios y se les informaba del tipo de actividades que realizaba la SSP y qué servicios les podía ofrecer. Organismos de la sociedad civil (OCS) como la Red de Innovación Local (RIL) han sido también canales a través de los cuales la SSP ofreció sus servicios a nuevos municipios. En el caso del monotributo simplificado, aplicado con éxito inicialmente en la provincia de Córdoba, tanto la SSP como la AFIP se interesaron en difundirlo en otras provincias. Con ese objetivo, la SSP realizó la "venta del proyecto", junto con la AFIP, a través de reuniones en las distintas provincias, y así logró sumar a las provincias de Mendoza, San Juan, Jujuy y Río Negro.

4.2. Validación y priorización

Una vez identificado el proyecto, comenzaba la etapa de validación en la que se definía si el proyecto efectivamente correspondía al ámbito de la simplificación y si la SSP tenía los recursos y capacidades para llevarlo a cabo. Luego, se determinaba si el proyecto era o no era prioritario. No había reglas taxativas definidas para la priorización, pero sí criterios orientadores.

Un criterio estaba vinculado a las propias características del proyecto. La SSP había diseñado una "matriz de priorización" en la que se listaban todos los proyectos identificados y se los ordenaba según el tipo de intervención que requerían (modificación normativa, digitalización o reingeniería), según la cantidad de organismos intervinientes y el tipo de cambio normativo que requiriese el proyecto (modificar una resolución, hacer un decreto, cambiar una ley). De esta manera, la matriz permitía detectar distintos tipos de complejidad en los proyectos y usar esa información para ir seleccionando los mismos.

El impacto económico que podían tener los proyectos en el sector productivo –en términos de ahorro por simplificación– era también una variable clave; en el caso de los organismos, se ponía en primer plano la simplificación de trámites que demandaran una gran cantidad de recursos (por ejemplo, el caso de las CE en el Ministerio de Producción, en el que ingresaban cerca de 800 trámites por día por ventanilla). La SSP aspiraba a realizar el cálculo del impacto del proyecto en términos de ahorro para el sector productivo ex ante como herramienta de decisión. Sin embargo, esto no llegó a ocurrir. En la práctica, a través de información existente y del propio diálogo con los actores, se realizaba una aproximación de la magnitud y de la importancia de los proyectos. A estos criterios se sumaban otros, vinculados a los tiempos y recursos disponibles para ejecutarlos.

Sin embargo, un proyecto podía clasificarse como prioritario desde el punto de vista de sus características o del impacto esperado, pero podía no ejecutarse por temas de agenda o interés político. Otros factores, como la urgencia para resolver una determinada situación que podía estar afectando de manera severa al sector privado o a la sociedad en general, el interés de Presidencia por trabajar sobre cierto organismo o cierto tema puntual y el interés de los propios organismos por avanzar sobre la simplificación de ciertos procesos tenían un peso significativo en la priorización de proyectos. El interés político en la ejecución de un proyecto ha sido sin dudas uno de los criterios de mayor relevancia para su priorización.

En la consulta al sector privado, se ha evidenciado que no todos los temas de interés de este sector han tenido respuesta. El sector privado desconocía por qué se elegían algunos proyectos de simplificación y otros no. Tal como se especificó más arriba, de acuerdo con la SSP, los proyectos descartados respondían a falta de interés político en el tema, su complejidad o falta de recursos. Sin embargo, en la práctica, no ha habido transparencia en cuanto a qué criterio primaba para la elección, así como tampoco mecanismos establecidos de *feedback* al sector privado respecto de qué proyectos eran seleccionados o no y por qué.

Un punto importante del proceso de priorización, que impactaba luego en la factibilidad y el modo de ejecución de los proyectos, estaba vinculado a la participación de los organismos estatales en la definición de los proyectos prioritarios. En general, en los organismos se identificaban inicialmente una gran cantidad de proyectos, pero no era técnica y económicamente posible llevarlos a cabo a todos en simultáneo. A fin de priorizar proyectos, la comunicación fluida entre los equipos de la SSP y los organismos públicos resultó crucial, a fin de compatibilizar el interés y la agenda de los organismos con el mandato político y los criterios técnicos de la SSP. Lograr esquemas de priorización compartidos con los organismos ha sido clave para construir confianza, y para que el organismo se comprometiera con los proyectos.

En el caso de Provincia de Buenos Aires, los equipos de la SSP hicieron un relevamiento previo de todos los organismos productivos provinciales y, en conjunto con la Jefatura de Gabinete, se creó una planilla para que cada área provincial generara una lista de los trámites bajo su órbita que afectaban al sector productivo. En base a esto, se hizo una matriz de priorización con las siguientes variables: impacto productivo que tenía el trámite a nivel sectorial, impacto en la cantidad de expedientes (cantidad de trámites que se hacían anualmente) y tamaño de la actividad en términos de empleo. En base a estos criterios se realizó un *ranking* con los trámites más relevantes para cada ministerio u organismo, los que luego fueron priorizados a partir de reuniones con la máxima autoridad de cada organismo.

Los proyectos priorizados se registraban en una herramienta denominada Smartsheet, con la que se efectuaba el seguimiento. Además del nombre y de una descripción inicial del proyecto, se dejaba asentado el organismo público donde estaba localizado el proyecto, los ejes de trabajo, el estado general del proyecto, el equipo a cargo, y la descripción final con los resultados. Esta herramienta permitía tener una foto actualizada del estado de la cartera de proyectos en ejecución de la SSP a cada momento.

4.3. Relevamiento

El paso siguiente a la priorización de un proyecto era el relevamiento de la situación existente. En general, el relevamiento de los procesos requería una inmersión del equipo de SSP en el organismo por varias jornadas a fin de relevar a través de entrevistas los trámites que se hacían, las normativas

vigentes, los circuitos administrativos, los tiempos de los trámites, etc. La SSP desarrolló un formulario estandarizado para relevar esta información y un procedimiento para procesarla y documentarla en una primera descripción del proyecto (*brief* del proyecto).

Sin embargo, realizar un relevamiento de procesos, aun con una metodología desarrollada, no es fácil. En primer lugar, porque la complejidad de las instituciones puede ser muy grande. Por ejemplo, SENASA es un organismo con 5.300 personas que está extendido territorialmente en todo el país: tiene una oficina central en la Ciudad de Buenos Aires, pero opera con oficinas en 800 localidades. ¿Cómo hacer un relevamiento en estos casos? La estrategia ad hoc para el SENASA consistió en realizar el relevamiento de cada una de las 32 cadenas productivas en que está dividido el organismo: carnes, granos, agroquímicos, frutos y hortalizas, entre otras. Cada cadena debe realizar trámites en las cinco direcciones del SENASA. Para hacer el relevamiento, un equipo de la SSP se instaló físicamente en las oficinas de la sede central a fin de trabajar de manera conjunta y coordinada con un equipo interno de desburocratización del organismo.

Otro tipo de complejidad ocurre cuando los trámites cruzan varios organismos. Para la implementación de la VUCE se requirió identificar todas las intervenciones vinculadas al comercio exterior. Hacer el listado de trámites y normativa vinculados al comercio exterior requirió primero identificar cuántos y cuáles eran los organismos intervinientes, y luego relevar trámites en cada uno de ellos. Algunos de estos organismos como SENASA o ANMAT son enormes, con muchas direcciones, y en ellos no hay una persona que conozca todos los trámites. Por lo tanto, el proceso de relevamiento se convierte en un "trabajo de hormiga" que incluso parece que nunca se terminará. Por ejemplo, dos años después del relevamiento de los trámites de VUCE se descubrió que en la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) existía un trámite de comercio exterior que afectaba a las partes de las aeronaves, que seguía en papel y no había sido identificado en el relevamiento original.

El interés de la organización en la simplificación, el aval político interno del proceso y el dar con las personas correctas dentro de la organización que brinden la información necesaria son centrales en el relevamiento de procesos. Contando con el aval interno de la máxima autoridad del organismo, se considera que el hecho de que un equipo externo realice los relevamientos es un elemento favorable al proceso, dado que para un empleado interno sería dificultoso preguntar a cada funcionario o empleado público que tipo de tareas tiene a cargo. El miedo a perder los puestos de trabajo está siempre presente en esta etapa por parte de los burócratas y empleados de los organismos. Sin embargo, se destacan también las resistencias internas para dar a conocer a terceros modos de funcionamiento y cuestiones propias de la organización. Por ello, el aval político con que trabajaba el equipo de la SSP resultaba crucial.

Los organismos interesados en la simplificación valoraban muy positivamente que la SSP destinase recursos a relevar sus procesos. Estas organizaciones podían tener la intención de realizar mejoras de procesos y simplificación, pero muchas veces no contaban con los recursos ni las capacidades técnicas para este tipo de tareas en el quehacer diario. Los organismos han resaltado la seriedad, el compromiso y el profesionalismo de los equipos de la SSP. Se valoraron en particular las capacidades de dichos equipos para hacer un análisis pormenorizado de la normativa de los organismos.

Sin embargo, no todas las instituciones estaban igualmente predispuestas a que la SSP relevase de manera directa los procesos. En el caso de la AFIP y de la Aduana, que pertenecía a ese organismo, por asuntos vinculados a la propia cultura de la organización y al secreto fiscal, el relevamiento

tuvo que ser realizado por el propio organismo. En Aduana la SSP proveyó la guía con los aspectos a relevar: nombre del trámite, qué documentos se pedían para el ingreso del trámite, cómo era el circuito administrativo, por qué áreas pasaba la documentación, la normativa del trámite, si intervenía algún sistema de la AFIP en el trámite, etc. A partir del relevamiento, se identificaron cerca de 2.500 trámites. Sin embargo, ese total se terminó reduciendo a 150 debido a la duplicidad del papeleo –la subdivisión que se ocupa de la región metropolitana (toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA] y el Gran Buenos Aires [GBA]) y la subdivisión encargada del resto del país realizaban los mismos trámites, y se estaban contando dos veces–, y por la inclusión de procedimientos en el listado que no coincidían con lo que la SSP consideraba trámites. Por lo tanto, los equipos de SSP tuvieron que hacer un trabajo de desmalezamiento de los listados, identificando cuáles eran trámites y cuáles no.

4.4. Propuestas de mejora

Terminado el relevamiento, la SSP identificaba oportunidades de simplificación y realizaba una propuesta de mejora de los procesos a los organismos. Este era un proceso de ida y vuelta, realizado a través de reuniones en las cuales se iban acercando posiciones y se iba consensuando qué propuestas avanzaban, qué modificaciones se hacían, etc.

En general, las propuestas de digitalización no presentaban mayores resistencias, ya que en su mayoría se trataba de pasar del papel al formato digital, sin hacer cambios significativos de procesos. Sin embargo, ello sí tendía a ocurrir con mayor frecuencia cuando se aspiraba a realizar cambios de procesos o reingenierías. Los cambios normativos necesarios para hacer reingenierías demandan un trabajo conjunto en la redacción de las nuevas normas, en cuyo caso la SSP ponía a disposición de los organismos sus capacidades para elaborar normativas y su asesoramiento. El soporte de los sistemas informáticos de la SSP era también fundamental en esta etapa, ya que abarcaba la propuesta de productos tecnológicos que permitieran simplificar trámites y hacer más eficientes los procesos de los organismos.

Cuando se trataba de cambios de procesos, además de la propuesta de cambio normativo, los equipos de SSP realizaban lo que ellos denominan “un funcional”, que es un diagrama de flujo con la descripción del proceso, donde, mediante flechas y esquemas, se dibuja el nuevo procedimiento.

El conocimiento técnico del organismo es gravitante en la definición de las mejoras que se llevarán a cabo en áreas de salud, logística, medio amiente, etc. Los equipos de la SSP no tenían conocimiento técnico específico de cada área sino más bien conocimiento genérico de procesos y conocimiento legal. Por ese motivo, en los casos en que los organismos eran muy técnicos, la complementación entre el conocimiento técnico del organismo y el *know-how* de simplificación de la SSP generaba complementariedades virtuosas. Esto no siempre se produjo libre de fricciones, pero a través del trabajo conjunto, el conocimiento mutuo y el aprendizaje de ambas partes, se iba llegando a acuerdos de mejora. Asimismo, el equipo externo de la SSP desconocía los pormenores políticos y culturales de cada una de las organizaciones en las que intervenía. He allí la importancia cabal, en muchos casos, del trabajo conjunto del equipo de la SSP con equipos internos designados de la organización. Estos últimos tienen una visión integral y global de la actividad del organismo, que puede ser esencial para no introducir cambios de simplificación que mejoren algunos procesos pero que repercutan negativamente en otros. Además, aportan conocimiento interno respecto de cómo gestionar las propuestas dentro del organismo, de qué manera presentarlas, con qué tiempos, etc.

Las resistencias al cambio emergen con fuerza en esta etapa. Los cambios propuestos por un equipo externo pueden generar resistencias internas ante procesos "que siempre se hicieron así", o que pueden tocar intereses políticos o hasta económicos. Los organismos pueden incluso utilizar argumentos técnicos para resistirse a ciertos cambios, cuando en realidad el trasfondo es más bien político o económico, o simplemente se trata de desinterés hacia la posibilidad de que cierto cambio se lleve a cabo. En esta etapa las habilidades blandas de los equipos ligadas a lo comunicacional, la sensibilidad y la empatía son elementos clave del proceso. Pero más importante aún son el aval y el interés de la máxima autoridad de la organización para que las modificaciones se lleven a cabo. Sin ese elemento esencial, resulta muy difícil avanzar en el proceso.

Un punto para resaltar es que la propuesta de cambios no siempre está vinculada al quehacer de un único organismo, sino que puede involucrar a más de una repartición pública. Este tipo de proyectos es extremadamente complicado para organizaciones que funcionan como compartimentos estancos y no dialogan entre sí. En estos casos, el rol de la SSP como engranaje resulta fundamental. Un caso de este tipo es el del Registro de Organismos y Entidades Científicas y Tecnológicas (Roecyt), a través del cual se le otorgan a los organismos y entidades del sector científico y/o tecnológico la exención de gravámenes para la importación de bienes destinados exclusivamente a proyectos de investigación. Para diseñar la propuesta de mejora de Roecyt, que involucra a 12 organismos (entre ellos, Aduana, ANMAT, Ambiente, SENASA, Comercio Interior, Industria, Precursores Químicos, ANMAC, etc.), se constituyó una mesa de trabajo conjunta entre la SSP, la Subsecretaria de Facilitación de Comercio, la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Aduana. La mesa, que tuvo un respaldo explícito de Presidencia de la Nación durante todo el proceso, resultó esencial para llevar a cabo los cambios, y el aporte de la SSP en el diseño del nuevo flujograma y la ingeniería de proceso fue fundamental (véase el recuadro 8: "El caso Roecyt").

Recuadro 8
El caso Roecyt

El Registro de Organismos y Entidades Científicas y Tecnológicas (Roecyt) es una exención arancelaria para cualquier bien o insumo que cualquier institución científica quiera importar con fines de investigación. Este aplica a 188 instituciones habilitadas para importar, generando cerca de 2.000 certificados por año por un monto de US$100 millones anuales aprobados.

¿Cómo era el trámite?

Para importar un producto para investigar, la institución científico-tecnológica tenía que solicitar el certificado de Roecyt, y además los certificados de terceros organismos que correspondiesen al bien que se quisiera importar. Dependiendo de la posición arancelaria del bien, se podían requerir hasta 10 certificados diferentes de los distintos organismos. Por ejemplo, para importar una rata para estudios de laboratorio se requieren certificaciones del SENASA y de la Secretaría de Ambiente. Cada certificado tiene además una fecha de vencimiento distinta y se pedía de manera presencial en cada organismo. El proceso podía tardar en total hasta 200 días.

Por lo tanto, se trataba de un trámite que implicaba múltiples ventanillas, la falta de coordinación entre organismos generaba requisitos redundantes, era costoso por el cobro de diversas tasas en los organismos, había baja trazabilidad, no había importación temporal ni re-exportación, y no estaba habilitado el envío puerta a puerta.

¿Qué cambios se hicieron? A través de un formulario simplificado con 30 requisitos menos que el original, se puede solicitar la exención arancelaria directamente a Roecyt de manera digital. Luego, Roecyt se encarga de clasificar el bien por su posición arancelaria y pedir a los organismos intervinientes los certificados necesarios. Toda la intervención con terceros organismos se hace de manera gratuita. El Roecyt le devuelve al ciudadano un certificado final integrador con todas las intervenciones para ir directamente a la Aduana. El trámite tarda en total 15 días. En los casos en los que no se requiere intervención de terceros organismos, se puede utilizar el servicio puerta a puerta.

El proyecto demandó tres resoluciones, el Decreto 515/2019, modificaciones en el TAD, el formulario de entrada, y la automatización del proceso con la introducción del robot Jiménez.

4.5. Implementación

La implementación de los proyectos podía ser realizada por los propios organismos gubernamentales o por la SSP, la cual poseía capacidades para hacerlo. Sin embargo, en muchos casos la implementación resultó mixta, dado que aun cuando los organismos contaban con las capacidades de implementación, los recursos escaseaban. Por ejemplo, en el caso de la Aduana, que tiene un equipo interno de simplificación y desburocratización, se trabajó de manera conjunta y casi mimetizada con el equipo de la SSP en la fase de implementación. En el caso de la Secretaría de Transporte, donde la cultura de la mejora continua, la mejora de procesos y la simplificación estaba muy arraigada, el equipo de la SSP ha sido fundamental tanto en el análisis normativo como en el desarrollo de productos de sistemas. Pese al interés en estos procesos, el organismo carecía de los recursos necesarios para llevar a cabo la fase de implementación de manera autónoma. La

sinergia entre el equipo de implementación de la SSP y los equipos internos de los organismos resulta clave en esta fase, dado que el personal del organismo es el que conoce más profundamente la cultura de la organización y a las personas, y tiene una mejor intuición con respecto a cómo y a través de qué mecanismos llevar a cabo y comunicar los cambios. En pocas palabras, los equipos conformados por personal de los organismos conocen la "sensibilidad" y la forma de actuar de la organización, por lo que son grandes aliados para la implementación.

Un tema de gran relevancia en la implementación de mejoras de simplificación es la unicidad de los sistemas informáticos. En el ámbito estatal coexiste una gran variedad de sistemas informáticos, que dialogan poco entre ellos, algunos de código abierto y otros de código cerrado (como GDE y TAD). Ello reduce la eficiencia esperada del formato digital y genera lo que se denomina "burocracia digital". ¿Por qué ocurre esto? Por un lado, porque en algunos organismos ya hay sistemas instalados que, aunque pueden resultar viejos y con entorno poco amigable para el usuario, funcionan. Tal es el caso de los sistemas que tiene el SENASA. Desde el organismo se resisten a hacer el cambio, dada la poca flexibilidad que tiene el sistema de GDE, que hoy no brinda las funciones que el organismo requiere ("cuando tengo un martillo como es el GDE para reemplazar una llave torniquetera, es muy difícil"). Además, el hecho de que GDE sea de código cerrado crea resistencias adicionales. Sin embargo, la multiplicidad de sistemas que coexisten en SENASA impide implementar soluciones automatizadas como Jiménez. En el caso de AFIP, que posee un sistema informático propio distinto al del resto de la APN, los cambios de procesos quedaron directamente en manos del organismo.

Esta coexistencia de distintos sistemas internos ocurre también en otros organismos, como la Secretaría de Trabajo, donde cada Dirección Nacional tiene su propio sistema. En este caso, se está trabajando para la migración de todos los sistemas a GDE. A nivel nacional, se verifica el mismo fenómeno: la rigidez de las plataformas de GDE y TAD ha llevado a que las provincias hayan comenzado a implementar sistemas de gestión diferentes, como Moto, que además tiene la característica de ser de código abierto. Los municipios, que abarcan una menor cantidad de trámites y de gestión más sencilla, están optando por instalar el producto Solución de Trámites Municipales.

La falta de infraestructura tecnológica es también un escollo para la implementación de mejoras de simplificación. La digitalización de los trámites supone que las organizaciones cuentan con la infraestructura como computadoras y conexión a red disponibles. Sin embargo, ello no siempre ocurre. La Obra Social de la Provincia de Buenos Aires (IOMA) posee cerca de 150 delegaciones en la provincia, de las cuales el 80% no tiene infraestructura tecnológica. En esos casos la idea de la tramitación a distancia está más cerca de la utopía que de la realidad ("¿cómo voy a pensar en la digitalización de los trámites si no tengo computadoras?"). En algunas organizaciones puede haber infraestructura disponible para realizar digitalizaciones, pero puede que escaseen los recursos o las capacidades para mantener las soluciones tecnológicas provistas por la SSP. Para subsanar este inconveniente, la Dirección de Simplificación Tecnológica decidió proveer el servicio de alojamiento o *hosteo* y de mantenimiento del *software*.

4.6. Tablero de control y mejora continua

Una vez implementado un proyecto, se realizaba el cálculo de ahorro por simplificación y se lo se incorporaba al tablero de control.[7] Esta herramienta, diseñada por la SSP, permitía visibilizar el estado del mapa de trámites de cada organismo y las áreas que lo componían, e informar el desempeño en tiempo real (se implementó una medición del desempeño con semáforo, tiempo máximo y tipo de trámite, expedientes pendientes y tiempo de cierre). Además, el sistema permitía informar sobre los responsables de los expedientes y acerca de la productividad por empleado, y alertaba sobre desvíos de cada área y cada responsable. El tablero de control fue diseñado como una herramienta interoperable, segura y con trazabilidad. Para el ciudadano, representaba una muy valiosa herramienta en línea y de libre acceso para visualizar el desempeño de diferentes trámites en tiempo real.

5. Desafíos clave de la simplificación

Implementar una reforma de simplificación y digitalización de trámites no es fácil. Se requiere hacer frente a diferentes tipos de desafíos: i) la inercia burocrática, que tiende a resistirse a los cambios y a defender el statu quo; ii) la poca coordinación interinstitucional con organismos que operan de manera independiente y no se interrelacionan; iii) la distancia que existe entre los procesos administrativos y las necesidades y demandas de los ciudadanos; iv) la complejidad regulatoria, producto de capas de normativas, resoluciones y disposiciones que se superponen unas a otras a lo largo del tiempo; y v) la complejidad técnica de los trámites, con sus especificidades particulares (Roseth, Reyes y Santiso, 2018).

Del accionar de la SSP se pueden extraer lecciones relacionadas con elementos que han sido cruciales para enfrentar estos desafíos y también considerar barreras que deben superarse, para lo cual se requieren mayores esfuerzos o estrategias complementarias.

En esta sección se detallan, analizan y describen estos factores, entendiendo que pueden ser útiles tanto para el aprendizaje y la consolidación de la propia SSP como para otros países que estén en proceso o quieran implementar este tipo de reformas en el Estado.

5.1. Romper con la inercia burocrática

Digitalizar y simplificar procesos administrativos implica cambiar el modo de funcionar de muchos organismos. Esto, que parece fácil de decir, no es tan fácil de hacer. Estos cambios suelen ser internamente resistidos por las instituciones y su personal, ya sea porque no perciben los beneficios inmediatos de los mismos –al menos en un primer momento– o porque requieren salir de las "zonas de confort" asociadas con el quehacer cotidiano.

Del trabajo de la SSP surgen algunos ítems que han sido fundamentales para vencer o al menos mitigar estas resistencias, lo cual se analiza a continuación.

a. *El interés y el liderazgo son fundamentales*

[7] Los trámites incorporados al tablero de control a noviembre de 2019 eran más de 1.000, pertenecientes a cuatro áreas u organismos: VUCE, ANMAT, Ministerio de Producción y Secretaría de Transporte.

El liderazgo de la máxima autoridad de la organización es clave para sortear la resistencia al cambio en los mandos medios y sobre todo a nivel de la burocracia estatal. Los incentivos para no cambiar son enormes, ya "que siempre se hizo así". Si un empleado público ha trabajado en una dependencia estatal por décadas y siempre hizo su trabajo de una misma manera, el hecho de que un agente externo le diga que tiene que cambiar genera grandes resistencias. Es probable que la decisión se enfrente a un nivel de resistencia diferente si proviene de la máxima autoridad del propio organismo.

En algunos casos, son los organismos los que tienen una agenda previa de simplificación y desburocratización. En otros, es la propia SSP la que impulsa la simplificación en los organismos estatales, por mandato de Presidencia o por demandas del sector privado. En estos casos, el convencimiento y el aval de la máxima autoridad de la organización resultan cruciales. Más allá del rol que pueda tener un agente externo como la SSP en liderar y convocar para que se lleven a cabo reformas de simplificación, cuando el interés por la transformación es interno al organismo el cambio es más ágil, más veloz y menos estresante que cuando viene impuesto exclusivamente desde el exterior.

En el caso del trabajo con las provincias, el aprendizaje ha sido similar. Si el proyecto no lo hace propio una Jefatura de Gabinete o el gobernador es muy difícil implementar cambios, porque la simplificación a todo el mundo le gusta en teoría, pero a la hora de llevarla a cabo rompe culturalmente toda la estructura de gobierno, y genera miedo a quedarse sin trabajo en algunas áreas, o resistencia en procesos poco transparentes, donde puede haber incluso prácticas arbitrarias o corruptas.

En algunos casos el liderazgo o el interés de la máxima autoridad del organismo no se produce desde el primer momento. Entonces, la persuasión desde la SSP ha desempeñado un rol fundamental. Las reuniones y los contactos directos entre la máxima autoridad del organismo y de la SSP han probado ser muy efectivos. En este punto, las habilidades blandas tanto del equipo de la SSP como de su máxima autoridad son un factor muy gravitante. La persona a cargo de la SSP debe infundir confianza en sus contrapartes. No debe verse como una amenaza de parte de los organismos, sino más bien como un "socio estratégico" que trae herramientas que pueden beneficiarlos. De esa manera, el funcionario a cargo de su organismo ve en la SSP una oportunidad única de hacer cambios que beneficien a su institución o área.

Sin embargo, de acuerdo con lo relevado en la propia SSP, una vez que se abren las puertas de la organización, la propia percepción que el líder de misma tenga acerca del impacto positivo de los cambios es el factor más potente para entusiasmarlo y hacer notar el valor de estos procesos.

b. Cuando un equipo externo a la organización motoriza los cambios

La existencia de un actor externo que impulse cambios en las organizaciones ha sido un factor muy beneficioso para los procesos de simplificación, debido a que este tipo de equipos suele tener una mirada externa y fresca para identificar procesos pasibles de modificarse y para proponer cambios novedosos, tareas que muchas veces son difíciles de realizar por quienes realizan una misma labor de la misma forma por años. Además, el equipo externo puede proponer cambios más ambiciosos desde una visión externa, los cuales a veces son más difíciles de proponer, o incluso difícilmente surjan, desde la misma organización. Se podría decir que este equipo externo actúa incluso dando un *backing* a las autoridades de los organismos para tomar decisiones internas que pueden percibirse como disruptivas.

Factores sumamente relevantes son los recursos, las capacidades y el *know-how* con que cuentan los equipos externos de la SSP. Desde los organismos se reconoce la importancia de tener un equipo dedicado a relevar procesos, a analizar normativa e incluso a implementar los cambios, dado que los empleados de la organización están abocados a su tarea cotidiana y no cuentan con tiempo o recursos para realizar ese tipo de labores. Aun las pocas organizaciones del Estado que poseen equipos propios de desburocratización y simplificación ven con buenos ojos que un equipo con capacidades "venga a ayudarlos". En este punto, los recursos humanos que forman parte de los equipos son muy valiosos. En el caso de la SSP, los integrantes de los equipos eran en general gente joven, muy formada, con compromiso y entusiasmo en la tarea que llevaban adelante. Ello resultó clave tanto desde lo técnico como desde la propia percepción del organismo receptor de estos equipos. Un equipo con capacidades y *know-how* genera respeto hacia adentro de la organización y transmite la sensación de que su accionar puede ser beneficioso.

Además de los conocimientos y las capacidades de los equipos externos, las capacidades blandas de los mismos en términos de empatía y sensibilidad son extremadamente relevantes. El ingreso de personas externas al organismo para la revisión de procesos es en sí misma una acción que genera fricciones y resistencias. En ese sentido, las características personales de quienes conforman los equipos no son neutrales. De acuerdo con lo relevado en los organismos, con respeto y empatía, los equipos de la SSP lograron vencer resistencias internas y construir confianza con el personal interno. Las reuniones periódicas de coordinación entre el equipo de SSP y los organismos revestían enorme importancia tanto para el trabajo de simplificación en sí mismo como para construir confianza entre ambas partes. En ellas se discutía el avance del trabajo, se identificaban demandas o problemas y se buscaba proveer soluciones.

Por todo esto, la rotación del personal de los equipos de la SSP era un aspecto crítico. Los organismos construían confianza no con la SSP sino con "Juan", "Agustina" o "Pedro". Además, los equipos de la SSP iban acumulando conocimiento y *know-how* proveniente de los propios organismos con respecto a su quehacer técnico, su cultura y su organización, todo lo cual es difícilmente transferible. El cambio de los integrantes de los equipos de la SSP generó pequeños quiebres en la relación con los organismos, lo cual lentificó los procesos y produjo un desgaste, ya que fue necesario volver a construir lazos de confianza con un nuevo interlocutor, quien tenía que transitar una curva de aprendizaje con el organismo, lo que podía implicar la solicitud de información que ya había sido pedida previamente acerca de diferentes temas o procesos.

El trabajo del equipo externo de simplificación en conjunto con un equipo o con referentes internos de la organización resultó crucial para complementar la información de procesos y análisis normativo del equipo de la SSP con conocimiento técnico vinculado al accionar del organismo. Es imposible que los equipos de la SSP tuvieran conocimiento de todos los temas vinculados a los organismos sujetos a procesos de simplificación, ni que tuvieran la mirada integral de los procesos propia de quienes trabajan para un organismo durante años. Además, el equipo o el referente interno son quienes conocen en profundidad la cultura de la organización y quienes tienen la sensibilidad adecuada para realizar los cambios.

Cuando los referentes o equipos internos de la organización se involucran en los procesos de simplificación funcionan como aliados de la transformación. Estos referentes internos son los que "venden internamente" el cambio en conversaciones con otros empleados "de la casa". En este sentido, resulta esencial que se mantenga un equilibrio de fuerzas entre el equipo externo y los equipos internos de simplificación, de manera tal de que ninguno se empodere sobre el otro, lo cual suele generar rapideces y fricciones negativas para el proceso.

El hecho de que los equipos de la SSP se ubicasen físicamente en los organismos ha demostrado ser un camino muy interesante en la construcción de confianza y para el trabajo en equipo con las organizaciones. Incluso en algunos casos parte de los equipos de la SSP han migrado a los organismos para liderar los procesos de simplificación desde adentro. Es decir, desde la SSP se generan capacidades de simplificación que luego son absorbidas por otros organismos del sector público. Tal es el caso de la Aduana, en donde el referente interno de procesos formaba parte del primer equipo de simplificación que se conformó en el ámbito de la Vicejefatura de Gabinete del Ministerio de Producción. Los equipos de la Aduana trabajaban en estrecha relación y en el mismo lugar físico con los equipos de la SSP. Entre ellos existía una valiosa sinergia respaldada por el hecho de tener un mismo objetivo y por la confianza y las relaciones interpersonales que se logró construir. En el caso de la Secretaría de Transporte, el referente de simplificación era un especialista en logística, quien había trabajado previamente en la SSP liderando los procesos de simplificación en esa área, y se convirtió en un engranaje clave entre la Secretaría de Transporte y la SSP.

c. Aval político

Cuando las organizaciones desde su cúpula están comprometidas y tienen interés en la simplificación, las trabas o las resistencias que pudieran surgir a nivel de la burocracia interna o de los mandos medios pueden resolverse con la decisión y el respaldo político que emana de la máxima autoridad del organismo o de sus referentes más cercanos.

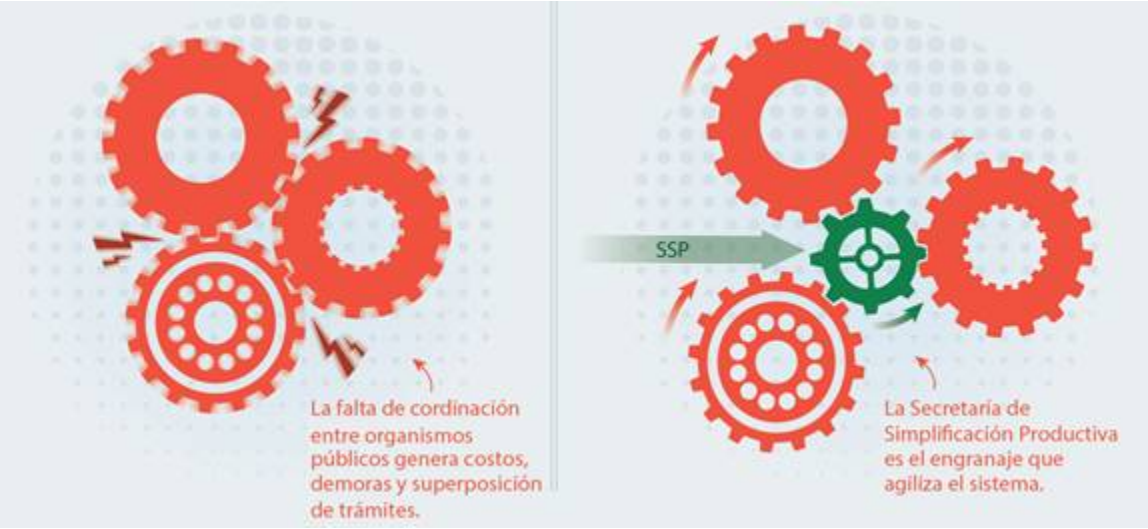
Sin embargo, cuando en los organismos no hay interés en los procesos de simplificación, y cuando fracasan los mecanismos de persuasión que se podrían llevar a cabo con la máxima autoridad del organismo, el aval político que tenga el equipo externo que esté trabajando en el proceso de simplificación es un factor decisivo. En el caso de la SSP, el aval y el poder político emergieron directamente del respaldo del propio Presidente de la Nación. El interés presidencial en esta temática fue crucial para la existencia de este aval, lo que se manifestó en reuniones periódicas de seguimiento de las temáticas de la SSP con el propio Presidente. Aun los temas más contenciosos se resolvían de esta manera, porque nadie quería quedar en evidencia ante el Presidente de la Nación. Sin la jerarquización de la temática de simplificación ni el aval político necesario para realizar reformas de simplificación cuando no está en el ADN de la organización o no es de interés de la máxima autoridad de la organización, esta sería una tarea cercana a lo imposible.

5.2. Generar los engranajes para la coordinación interinstitucional

Los organismos de la administración pública funcionan de manera independiente con escasa coordinación entre sí. Ello genera duplicaciones de trámites, procedimientos engorrosos, la manipulación del ciudadano –que es el nexo a través del cual estos organismos se comunican–, quien termina fungiendo como cadete, y dificulta la simplificación de trámites cuando involucran más de un organismo. ¿Cómo generar la coordinación necesaria?

La SSP tuvo éxito en facilitar la coordinación entre diferentes organizaciones estatales y se convirtió en una especie de engranaje dentro del sector público (véase el gráfico 3). Para ello, fue clave su transversalidad a través del trabajo simultáneo en varios organismos, a lo cual hay que añadir el poder político que tenía la SSP para convocar y poder sentar a todos los actores a la mesa, lograr alineamiento político y colaboración.

Gráfico 3
El rol de engranaje de la SSP



En su rol de engranaje, la SSP pudo resolver problemas que afectaban al sector privado y que se vinculaban directamente con cuestiones propias de la coordinación dentro del sector público. Un ejemplo de un problema de coordinación que comprendía solo dos organismos que no lograban ponerse de acuerdo es el caso del retiro de residuos de los buques. Este problema llegó a la SSP a través de la cámara que nuclea a los agentes marítimos. Existía una incompatibilidad entre la normativa del SENASA y el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques o MARPOL, cuya autoridad de aplicación es Prefectura, con respecto a la competencia en el retiro de la basura del buque. Una entidad ordenaba retirar la basura del buque y podía ocurrir que la otra determinara no hacerlo. Este tipo de inconsistencias causaba imprevisibilidad al agente marítimo, ya que no podía anticipar si iba a tener que descargar basura, con sus costos asociados. Asimismo, esta incertidumbre abría la puerta para la discrecionalidad y las oportunidades de corrupción.

Aunque desde la cámara de agentes marítimos se habían hecho los reclamos pertinentes ante Prefectura y el SENASA, no podían llegar a destrabar el conflicto. La participación de la SSP fue decisiva para activar los engranajes que permitieran encontrar una solución. Una vez que la SSP tomó conocimiento del tema, organizó una mesa de trabajo con los organismos, donde incluso participaron las máximas autoridades (el Presidente del SENASA y el Prefecto Mayor). Gracias al interés y al hecho de contar con poder político suficiente, se hicieron los cambios normativos necesarios para que Prefectura estuviese encargada de acceder al buque y decidir acerca de la basura, y luego –una vez que la basura estuviera en el muelle– que el SENASA realizara el control fitosanitario. Los cambios normativos fueron el resultado de idas y venidas entre las oficinas legales de los organismos y la SSP, e incluso la SSP cotejó la normativa con los privados para asegurar que resolviera los reclamos.

Otros casos de fallas de coordinación son más complejos e involucran una gran cantidad de organismos. Una situación paradigmática en este sentido, en que la SSP tuvo un rol de engranaje de gran importancia, fue la de la relación entre la Aduana y las agencias públicas con competencia en comercio exterior. En comercio exterior intervienen 108 organismos o agencias públicas, con

más de 200 trámites. Sin embargo, ocho de estos organismos son los que tienen incidencia en el 90% de los casos.

En las últimas décadas estas agencias públicas fueron delegando en la Aduana el control de sus áreas de competencia. Esto llevó a que un funcionario de Aduana controlase a la mañana un certificado del SENASA, al mediodía uno de la ANMAT, a la tarde uno de Seguridad Eléctrica y al final del día uno de Ambiente. La imposibilidad de que los funcionarios de Aduana tuviesen el conocimiento experto en todas las áreas abría la puerta a la discrecionalidad. Con el objetivo de hacer más eficientes los procesos de la propia Aduana, se decidió devolver a los respectivos organismos sus responsabilidades de control.

Un impulsor esencial de este cambio fue la decisión de la propia Aduana de simplificar y desburocratizar sus procesos, creando una dirección abocada a tal fin. Sin embargo, la viabilidad de este cambio, que involucra tanto a la Aduana como a otras agencias públicas en la que la Aduana no tiene injerencia, requirió la presencia de un tercer actor –que en este caso fue la SSP– como coordinador y engranaje del proceso entre los organismos. El trabajo conjunto de los equipos de Aduana y de la SSP, y la transversalidad de esta última, generaron un círculo virtuoso en el que la Aduana –que históricamente ha sido más bien cerrada y reacia a interactuar con otros organismos– comenzó a interactuar con mayor intensidad con otras agencias del Estado. Para tal fin, se instauraron mesas de trabajo. Este mayor grado de apertura estuvo vinculado también a una decisión de simplificación desde la cúpula del Estado, que disparó un "efecto de contagio hacia algunos organismos" a través de funcionarios que compartían la importancia de estos cambios en el Estado.

Los certificados de "no intervención" entre la Aduana y terceros organismos ilustran también cómo la SSP logró simplificar procesos poco virtuosos, costosos e innecesarios, en su rol de engranaje y coordinador. Lo que ocurría era "la intervención de la no intervención". La mercadería que llega a la Aduana se clasifica por posición arancelaria. Una posición arancelaria puede ser, por ejemplo, la de bebidas. Dentro de las bebidas algunas requieren la intervención del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) para su importación y otras no. Aduana traducía ese requerimiento en la reglamentación de que toda mercadería que ingresara al país por la posición arancelaria de bebidas debía tener la autorización del INAL. Por eso, al querer importar bebidas que la INAL no necesitaba controlar, el privado debía ir de manera presencial a dicho organismo y solicitar el certificado que indicase que el control de ese tipo de bebida en particular no era responsabilidad del mismo, es decir, pedir un "certificado de no intervención". Desde la SSP se trabajó en conjunto con terceros organismos y la Aduana para ir eliminando estos certificados de no intervención, que generaban costos y trabas burocráticas sin tener ningún fin de control en sí mismo. En una primera etapa estos certificados se digitalizaron, para evitar que el ciudadano tuviese que hacer de cadete buscando y llevando los papeles de un organismo a otro, y luego se fueron eliminando.

En la coordinación de todos los organismos intervinientes en comercio exterior, la SSP también tuvo que enfrentar un desafío de tipo semántico. Cada organismo tiene su lógica y su lenguaje técnico vinculado a su área de competencia. La Aduana habla en términos de posición arancelaria, lo que le permite comunicarse con otras aduanas del mundo fácilmente. Sin embargo, en la construcción de la VUCE fue necesario recurrir a la interacción y al diálogo entre organismos técnicos de distinto tipo, cada uno "hablando su propio idioma". Este desafío fue entendido y trabajado desde la SSP en su rol de engranaje.

Otro proyecto de gran importancia donde la SSP tuvo un rol de engranaje muy relevante fue la implementación de la Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS). En este caso, la SSP –en conjunto con el Ministerio de Modernización– fue el gran motor de la implementación de la SAS, ya que actuó no solo como engranaje entre instituciones del ámbito de la APN, sino también como coordinadora de instituciones a nivel provincial en diferentes jurisdicciones del país (véase el recuadro 9).

Recuadro 9
El caso de la Sociedad por Acciones Simplificadas

La Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS) es un nuevo tipo societario creado en el Título III de la Ley 27.349 de Apoyo al Capital emprendedor en 2018. Antes de la sanción de esta ley, para poder inscribir una sociedad en Argentina había que sortear una serie de obstáculos que convertían dicha empresa en una tarea engorrosa. Entre ellos, cabe señalar que los tiempos de demora para la inscripción ascendían a ocho meses promedio, con trámites complicados y costosos; no se permitía la inscripción de sociedades unipersonales; era obligatorio contratar un escribano, y no había interoperabilidad entre los organismos del Estado involucrados.

En contraste, la SAS se introdujo para facilitar la creación de nuevas sociedades. La SAS funciona como un instrumento digital, se maneja de manera digital, obliga a los registros a su inscripción en un plazo no mayor a 24 horas y tiene un esquema flexible de organización y administración que responde al deseo de los socios. Fue una excelente idea, que se materializó en nueva legislación, pero su implementación involucraba desafíos de coordinación de gran envergadura.

Uno de ellos tuvo que ver con la posibilidad de implementar un trámite integrado de inscripción de la sociedad en el que participaban tres organismos del Estado: el registro correspondiente la Inspección General de Justicia en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por ejemplo; la AFIP, institución encargada de otorgar el Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) a la nueva sociedad, y el Boletín Oficial para su publicación. El trámite integrado debía poder realizarse online desde una plataforma de tramitación a distancia donde el ciudadano ingresara los datos necesarios, y que los organismos del Estado, interoperando entre sí, pudiesen otorgar las inscripciones correspondientes.

La implementación del trámite integrado se gestionó desde el Ministerio de Modernización, con el equipo de SSP como brazo negociador entre los organismos. Para ello, desde el Ministerio de Producción fue preciso sumar a otros organismos también intervinientes en los procesos de validación de la documentación presentada, como el Registro Nacional de las Personas, la Unidad de Información Financiera, el Banco Central de la República Argentina, entre otros. Además, con cada organismo se trabajó la revisión de qué tipo de información y documentación era realmente imprescindible.

La implementación de la SAS en las provincias demandó que la SSP trabajara con los registros provinciales para que pudiesen realizar las adecuaciones necesarias a fin de concretar la inscripción de estas sociedades en los plazos establecidos por la ley. Para lograr

los objetivos se organizaron encuentros y se asesoró a las autoridades provinciales de los registros correspondientes y a los Ministerios de Producción o afines, principales interesados en contar con una herramienta ágil de gestión de negocios.

Más allá del problema de coordinación entre organismos públicos, la implementación de la SAS exigía un altísimo esfuerzo de comunicación y capacitación, ya que se trataba de un tipo societario novedoso, desconocido por los usuarios, es decir la sociedad en general, pero también por los profesionales, abogados, escribanos y contadores. Entonces el desafío era cómo hacer para dar a conocer la SAS y que la sociedad civil la solicitara y utilizara. Para ello, se recurrió a capacitaciones en colegios de abogados, contadores y escribanos, charlas con clubes de emprendedores y cámaras empresarias, de modo que en ese sentido la SSP realizó un trabajo minucioso de sensibilización y capacitación.

Un tema adicional que complejizó la implementación de la SAS fue el requerimiento de posesión previa de una firma digital, ya que esta estaba muy poco difundida en el país. Desde la SSP se decidió entonces promover también la implementación de dicha firma, para lo cual se dotó a los colegios de escribanos de todo el país de esa herramienta y se constituyó en autoridad de registro de firma a varios municipios para acercar la firma al ciudadano.

Como resultado de este desafío de implementación que tomó la SSP, y que en su carácter transversal y de engranaje logró llevar a cabo, la constitución de una sociedad pasó de tener un costo de ARS$ 45.000 y un plazo de ocho meses de trámites, a costar tan solo ARS$ 4.000 y obtenerse en menos de 24 horas.

5.3. Conocer las demandas del sector productivo

La motivación principal de la SSP para simplificar trámites y circuitos administrativos del sector público era hacerle más fácil el accionar al sector productivo. Trabajar desde esa óptica rompe con la lógica tradicional de las instituciones públicas, que pone los intereses del Estado por sobre las necesidades o la experiencia de acceso a los derechos u obligaciones de los ciudadanos. La SSP tenía la empatía de "ponerse del otro lado del mostrador".

Un aspecto clave para conocer las demandas del sector productivo consiste en contar con los mecanismos para poder capturarlas. Para cumplir con dicho objetivo, la SSP poseía varios canales. Podía hacerlo directamente, a través de los propios empresarios, sus cámaras o las mesas sectoriales que organizaba el Ministerio de Producción en temas productivos, e indirectamente, a través de otros actores del sector público –desde el Presidente de la Nación hasta funcionarios de menor rango– con conocimiento de trabas burocráticas que entorpecían la actividad productiva.

El grado de efectividad que pudieran tener los canales para capturar las demandas estaba vinculado al hecho de que los terceros conocieran a la SSP y supieran de sus funciones y de su misión para utilizar los mecanismos existentes para hacer conocer sus reclamos, preocupaciones o trabas, y que la SSP pudiera exceder el conocimiento de esas demandas, con las capacidades y recursos para resolverlas. En este sentido, la SSP se había convertido en un espacio cada vez más conocido y reconocido por el sector privado y público para identificar y buscar soluciones a problemas de tipo burocrático. El propio éxito de la SSP, con 300 proyectos resueltos en dos años de trabajo, funcionaba como un círculo virtuoso, atrayendo nuevos proyectos de simplificación. Sin embargo,

para darles visibilidad a sus funciones y a su accionar, eran necesarias la permanente difusión de sus actividades y su participación en programas públicos, como las MS.

El funcionamiento de las MS era de especial importancia tanto para capturar demandas del sector productivo como para dar visibilidad a la SSP. Por lo general, las mesas abordaban temas como bienes públicos específicos del sector, mejoras regulatorias, o la resolución de problemas de coordinación, muchas veces al interior del propio sector público. Estos obstáculos (y sus soluciones) tienden a ser altamente específicos de los sectores. Por lo tanto, desde el punto de vista del sector público, su identificación necesariamente requiere de una interacción cercana con el sector privado, que se daba en el contexto de estas MS.

Si bien las mesas se han enfocado en una variedad de temas, hay tres ejes que han sido una constante en las diferentes MS: un eje laboral (que ha sido el más complejo, con escasos avances); un eje de calidad e inserción internacional (hoy a cargo de la Subsecretaría de Inserción Internacional); y un eje de simplificación productiva. Este último, que es el eje donde ha habido más logros, estaba bajo la responsabilidad de la SSP, que trabajaba en forma muy coordinada con el equipo dedicado que gestionaba las mesas desde el Ministerio de Producción. El secretario de la SSP participaba activamente de los plenarios de las mesas y de las reuniones correspondientes al eje de simplificación. Además, había un funcionario de la SSP dedicado a darles seguimiento a todas las mesas, y a asegurar que se cumpliese con los avances de los proyectos definidos en ellas. Otros funcionarios participaban cuando correspondía, dependiendo de cuáles fueran los organismos involucrados en los diferentes proyectos.

Al igual que en el resto del trabajo de la SSP, los trámites y procesos que se buscaba simplificar en el seno de las mesas no eran propios de dicha Secretaría. Por lo general, se trataba de trabas burocráticas relacionadas con otros organismos, como la AFIP, la Aduana, el SENASA, o la ANMAT, u organismos del nivel provincial o municipal. Esto implicaba que la SSP carecía de competencias que, de manera autónoma, le permitiesen adoptar medidas para solucionar los problemas identificados en las mesas; en cambio, tenía que lograr que otros organismos, agencias o niveles de gobierno responsables llevasen a cabo los cambios que se requerían para responder a las demandas del sector privado. En otras palabras, la SSP tenía que "hacer hacer". Como se detalla en el resto del documento, los organismos cuyos trámites, procedimientos o normativas hay que simplificar no siempre están abiertos al cambio. No es una tarea fácil. Sin embargo, la presencia física de equipos de la SSP en los distintos organismos facilitaba la tarea, ya que posibilitaba crear confianza y dar respuesta a las demandas del sector privado en el seno de las mesas.

El trabajo de la SSP con el equipo de gestión de las MS se complementó muy bien. A la SSP, las MS le servían como "mesa de entrada" o "antena" a través de las cual identificar los obstáculos que más le preocupaban al sector privado. Estas preocupaciones, una vez validadas en el seno de las mesas, se convertían en proyectos prioritarios para la SSP y, por su intermedio, para los distintos organismos con los cuales la SSP trabajaba.

Esta tarea de identificar cuáles eran los problemas más importantes solía demandar reuniones puntuales de los equipos de la SSP con las empresas para entender los problemas del sector privado de manera más profunda. En esto cumplió un rol fundamental el método de la "repregunta". Se les preguntaba a los privados: "¿Cuál es el problema?" La respuesta "la Aduana no funciona" no era útil para encarar un proyecto con la Aduana, mientras que con las repreguntas algunos temas se iban dejando de lado y otros se iban enfocando de manera más precisa. Por ejemplo, "en el transporte de cabotaje me frenan los embarques por discrepancias mínimas en el peso"; o "me

mandan a canal rojo el x% de los embarques, lo que me cuesta x pesos y x días de demora, y al final resulta que está todo en regla". Con las repreguntas, los privados se seguían quejando, pero iban aprendiendo a quejarse mejor. Y los organismos, a través de la SSP, podían enfocarse en dar respuesta de manera enfocada a los problemas que mayor impacto tenían en las distintas actividades.

Además de operar como un brazo ejecutor de muchos de los proyectos que se identificaban en las MS, la SSP contribuyó a las mesas con herramientas de gestión. Por ejemplo, aportó el sistema de gestión Smartsheet con el cual se hacía el seguimiento de cada uno de los proyectos de las mesas y realizó capacitaciones para que el equipo de gestión lo utilizara. Hacia fines de julio de 2019 se habían identificado en el contexto de las mesas 204 proyectos de simplificación, de los cuales 77 ya se habían resuelto. Vale la pena mencionar algunos ejemplos del tipo de cosas que se resolvieron en este eje:

- *Simplificación de normativa de embargos (Mesa de Comercio)*

Si una empresa tenía un embargo judicial por una deuda fiscal, no se le permitía usar el dinero embargado para cancelar la deuda. Esto generaba grandes inconvenientes al empresario embargado, al que se le hacía difícil salir del embargo, y en ocasiones llevaba a prácticas corruptas. La SSP relevó los procedimientos de ejecución fiscal en diversas provincias y en muchas de ellas contribuyó a su modificación, de manera de autorizar y simplificar los mecanismos de pago que permitieran cancelar las deudas con los saldos de las cuentas embargadas. Este cambio coincide con la filosofía de sancionar al que no cumple, pero sin impedirle que pueda ponerse en regla.

- *Habilitación comercial municipal (Mesa de Comercio)*

El tiempo que llevaba habilitar un comercio variaba entre 2 y 12 meses, dependiendo del riesgo asociado al rubro. En muchos casos, había que ir a más de 10 dependencias públicas para hacer los trámites correspondientes. La SSP hizo un relevamiento normativo y de procesos en varios municipios (entre ellos, La Plata, Corrientes y Pilar) y, en conjunto con ellos, llevó a cabo una reingeniería de procesos y los digitalizó. Ahora, todos los trámites se gestionan en línea (salvo en aquellos municipios donde no hay pago de tasa online), el número de documentos a presentar se redujo de 10 a 3 y la habilitación demora entre 2 y 15 días.

- *Registro de medicamentos (Mesa Farmacéutica)*[8]

Registrar un medicamento en la ANMAT demoraba entre 300 y 1.200 días. En algunos casos, debido a ineficiencias propias del organismo; en otros, porque el trámite se iniciaba sin la documentación necesaria, con lo cual había que interrumpir el proceso varias veces para solicitar más documentación. Además, menos de la quinta parte de los medicamentos registrados se comercializan, con lo cual se usaban recursos escasos para registrar medicamentos con poca probabilidad de comercialización. Ahora, se especifica claramente toda la documentación que hay que presentar para iniciar un trámite de registro. Si no se cumple con este requisito, se rechaza el registro. Antes, los trámites de registro pasaban por seis departamentos diferentes de la ANMAT. Ahora, por uno solo, que tiene un equipo interdisciplinario. Se elaboraron disposiciones con tiempos máximos para cada paso en el trámite. Y solo se permiten dos cortes de plazo para que las

[8] Si bien el plenario de esta mesa nunca llegó a reunirse, hubo encuentros preparatorios donde surgieron obstáculos para resolver.

empresas presenten nueva información, de no más de 10 días cada uno. Fuera de esos cortes de plazo, el trámite no puede demorar más de 180 días. Además, si los productos no se comercializan dentro del año, el registro se da de baja. Esto desalienta la solicitud de registros para medicamentos que no se piensan comercializar en el corto plazo.

- *Tolerancia a las mermas en cabotaje (Mesa Logística)*

En cargas internacionales, se permite una tolerancia de hasta el 4% en las discrepancias entre el peso de la mercadería en origen y en destino, dado que tanto las características de la mercadería como el clima pueden dar lugar a diferencias de peso. En cambio, en las cargas de cabotaje había tolerancia cero. Cualquier discrepancia, por pequeña que fuera, implicaba repesaje, canal rojo automático en la Aduana y multas. Una nueva instrucción interna de la Dirección General de Aduanas adoptó la misma tolerancia para cabotaje que existe para la carga internacional.

5.4. Reducir la complejidad regulatoria

La reducción de la complejidad regulatoria es uno de los elementos fundamentales de la estrategia de simplificación de la SSP. Pero ¿cuáles son sus principales herramientas?

Por un lado, la SSP tenía importantes capacidades en materia regulatoria y en análisis de normativa a través de su cuerpo de abogados especializados en la materia. Estos equipos se dedicaban a estudiar y conocer las normativas vigentes en los organismos, proponían modificaciones y redactaban nuevas regulaciones. En la SSP el trabajo conjunto del cuerpo de abogados con especialistas de procesos resultó fundamental para crear las sinergias que permitieran generar las normativas adecuadas para los cambios que se quisieran implementar. Igual de importante fue la interacción de los abogados especialistas en análisis normativos y en materia regulatoria de la SSP con el conocimiento específico del área que se buscaba regular. Por ejemplo, en el SENASA, un órgano muy técnico en temas sanitarios, aun con un equipo propio e interno de desburocratización, se reconoce cuán importante ha sido contar con las capacidades de análisis normativo de la SSP y también se destaca que ese conocimiento legal debió complementarse con el conocimiento técnico de la organización para que los cambios normativos fuesen eficientes. En general, se producía un "ida y vuelta" de borradores con nueva normativa o modificaciones a la normativa vigente entre los equipos técnicos de la SSP y el organismo estatal.

Un área donde la SSP puso la lupa para reducir la complejidad regulatoria ha sido en la eliminación de registros. El sector público ha acumulado una gran cantidad de registros en sus organismos, muchos de ellos creados para resolver algún problema particular de un sector en un momento del tiempo, pero luego quedaban instaurados sin que se volviera a revisar la necesidad de su existencia. Por ejemplo, el SENASA, con 188 registros en sus diferentes dependencias regionales, era el organismo con más registros del Estado nacional. Además, estos registros tenían mecanismos recaudatorios propios y en general trabajaban con gestores que se vinculaban tanto al privado como a los encargados del registro. Así, en un trabajo de "desmalezamiento", de 188 registros quedaron 46 en pie.

En el caso de alimentos para producir en la Provincia de Buenos Aires el productor tenía que registrar la planta de producción y los productos producidos por ese mismo establecimiento. Pero luego, si la empresa quería exportar, tenía que cumplir nuevas habilitaciones para registrar la planta de producción como planta exportadora de alimentos y registrar también el alimento como producto alimenticio que se exporta. Desde la SSP se impulsó la eliminación de estos dos últimos

registros, que duplicaban el control ya hecho por el Estado bajo la premisa de que, si una planta ya está habilitada para producir un alimento en Argentina, también puede venderlo a otros mercados sin necesidad de volver a ser controlada.

Con la intención de evitar la creación de registros innecesarios se emitió legislación al respecto. De este modo, el Decreto 892/2017 establece que todo nuevo registro a nivel nacional requiere la previa aprobación de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Una vez autorizado el registro, este debe estar alojado en el módulo digital del Registro de Legajo Multipropósito (RLM) de GDE. El RLM permite administrar los documentos respaldatorios de los diversos registros públicos en forma electrónica, con el objeto de identificar personas humanas o jurídicas, y habilitarlas para realizar actividades.

La existencia de múltiples registros en organismos públicos que no dialogan entre ellos lleva también a que se le solicite al ciudadano información que el Estado ya posee. Aquí han sido esenciales la acción transversal de la SSP para detectar estos casos y la herramienta de la digitalización.

Uno de los proyectos más importantes en este sentido fue el Registro Fiscal de Operadores de Granos (RFOG). En este proyecto la SSP, a través de la Dirección VUCE, trabajó en conjunto con AFIP para eliminar registros superpuestos que pedían información similar en la Secretaria de Agroindustria, el SENASA y la AFIP, y crear un registro único. Previamente, para poder operar, el productor de granos debía presentar siete declaraciones juradas e inscribirse en cuatro registros, instancias que tenían un 54% de superposición de datos entre ellas. Por ejemplo, la inscripción en el registro fiscal debía hacerse personalmente, con un costo muy alto y en un proceso con elevados niveles de discrecionalidad y baja transparencia. El nuevo régimen de registro unificado requiere que los organismos interoperen compartiendo información. La SSP tuvo un rol muy importante en la generación de estas sinergias y en el trabajo conjunto con los organismos para realizar cambios normativos. Entre estos cambios, cabe destacar que la sanción a través de la eliminación del registro fue reemplazada por un sistema de *scoring* a partir del cual el que no cumple reduce su calificación y se ve afectado por menores beneficios impositivos.

Otro elemento clave de la simplificación de la complejidad regulatoria llevada a cabo desde la SSP ha sido trabajar con la premisa de confiar en el ciudadano. El Estado está diseñado y actúa con una lógica contraria a ese principio. Es decir, se asume que el ciudadano no va a cumplir la norma o tiene la intención de sacar una ventaja. Ello repercute en procesos burocráticos complejos y costosos a través de los cuales el Estado controla ex ante para resguardarse. La consecuencia de un sistema creado desde esa lógica es castigar al ciudadano que cumple la norma. ¿Por qué aquel que tiene la intención de hacer las cosas bien tiene que pagar un sobrecosto por el que hace las cosas mal? ¿Qué puede hacerse para que esto no suceda?

Desde la SSP se optó por cambiar la lógica prevalente. En la práctica ello ha significado utilizar declaraciones juradas en reemplazo de trámites y procesos que involucraban controles in situ por parte del Estado y la presentación de documentación respaldatoria por parte de las empresas. Entonces, el Estado concentra sus esfuerzos en la fiscalización ex post y en el establecimiento de mecanismos sancionatorios gravosos para el que no cumpla con la norma. Así es como funciona en otros países, como Estados Unidos.

Un argumento esgrimido para respaldar este cambio en el sistema de control es que los recursos y las herramientas que hoy tiene el Estado para controlar ex ante no solo son costosos y gravosos sino además poco eficaces. Sin el uso de la tecnología y sin un control inteligente e interconectado

entre organismos del Estado, lo que se termina haciendo es empoderar el control de "papeles" en ventanillas públicas, y restar ímpetu y énfasis a los controles y fiscalizaciones en el terreno. Es decir, el Estado solicita una multiplicidad de documentos para habilitar una fábrica, pero luego no va a fiscalizarla o lo hace de manera tardía y poco eficaz. Lo que se propone desde la SSP es reforzar los controles ex post y aliviar los controles ex ante.

Esta transformación de la lógica de fiscalización y control del Estado puede ilustrarse con un cambio de normativa que afectó de forma directa a la industria automotriz. Cuando se importaba un vehículo a Argentina por barco, se tenía que dejar el auto en el puerto hasta que el funcionario del Registro de la Propiedad del Automotor verificara que el número de chasis (DIM) y motor coincidiera con lo declarado. Ese proceso dependía, por un lado, del servicio de levantadores de capot –cuya actividad cesaba los días de lluvia– y de los tiempos del Registro de la Propiedad del Automotor. El trámite tardaba al menos siete días con los consecuentes costos.

La demanda de simplificación de este proceso llegó a la SSP a través de reuniones con la ADEFA, la cámara de la industria automotriz. En un trabajo conjunto de la SSP con Aduana y el Registro de la Propiedad del Automotor, se eliminó el peritaje in situ de número de DIM y de motor en el puerto, y se reemplazó por una declaración jurada. Con el cambio de normativa, son las automotrices las que tienen la responsabilidad primaria de importar cumpliendo con la las que deben responder a los medios sancionatorios establecidos. De esta manera, se simplificó el proceso, se redujeron de siete a dos los días en que los vehículos quedaban parados en Aduana y se eliminó el sobrecosto a la importación de automóviles, que terminaba afectando al comprador final.

Otro ejemplo de este tipo de cambios normativos ha sido el del control de abasto de la Provincia de Buenos Aires. En dicha región cada camión que trasladaba alimentos debía cumplir un control sanitario en cada municipio por el que transportase mercadería, independientemente de que descargase o no la mercadería allí. Este procedimiento se denomina control de abasto y consiste en fiscalizar la habilitación del camión y en la supervisión sanitaria de la mercadería. Entonces, si un camión trasladaba alimentos de la localidad de La Plata a San Isidro, debía cumplir con cinco controles de abasto en los cinco municipios por lo que debía pasar, sumado esto al control en el lugar de destino. En la práctica, estos controles presentaban dificultades logísticas vinculadas a que las oficinas de control de abasto de cada municipio tenían horarios diferentes y requerían pasar por un punto fijo que podía o no estar localizado cerca de la ruta ideal para los camiones, con lo cual el traslado de mercadería se complicaba excesivamente. Además, no había un criterio homogéneo acerca de qué controlar, sino que cada municipio establecía sus propias reglas. Para el transportista resultaba una odisea trasladar mercadería atravesando diferentes controles de abasto, lo cual acarreaba un impacto considerable en los costos logísticos. Finalmente, este sistema se reemplazó por controles aleatorios en las rutas o en las bocas de expendio de las mercaderías. Para hacer estos cambios, la SSP trabajó municipio por municipio, modificando normativas. Los municipios en los cuales se transformó el sistema de control están entre los más grandes, es decir, los que más afluencia de camiones tienen, como La Plata, Quilmes, Tres de Febrero o San Nicolás.

5.5. Recurrir a la tecnología

Las herramientas tecnológicas constituyen un gran aliado para reducir la complejidad de los trámites, tanto para la administración pública como para el ciudadano. La SSP ha complementado sus capacidades de identificación de demandas de simplificación, análisis de normativa y

propuestas de reingeniería de procesos con la creación de soluciones tecnológicas para la simplificación.

La SSP ha hecho un gran aporte al crear plataformas de tramitación a distancia para provincias y municipios. A nivel nacional, la Secretaría de Modernización ha creado el GDE y el TAD (véase la sección 2). Sin embargo, estas plataformas no son de código abierto y no se adecuan estrictamente a las necesidades de los Estados provinciales y municipales. Para la Provincia de Buenos Aires, la SSP creó Moto, un portal de trámites que permite que cada ciudadano o empresa realice las diligencias requeridas por el Estado de manera online. Moto tiene las mismas funciones que el TAD y los dos sistemas pueden interactuar intercambiando información sin inconvenientes. En Provincia de Buenos Aires, Moto se puso en funcionamiento para los Ministerios de Producción, Salud y Agroindustria. Su instalación se acompañó desde la SSP con digitalización e ingeniería de procesos. También se pensaba instalar este sistema en provincias como Mendoza y en varios municipios del país.

Otra iniciativa similar de la SSP ha sido la Solución de Trámites Municipales, un portal a través del cual los privados pueden realizar online trámites municipales. Esta herramienta, que se ha implementado en 12 municipios, se utiliza fundamentalmente para habilitaciones y permisos de obra. El desarrollo de esta solución está vinculado al hecho de que portales como Moto y GDE tienen un grado de complejidad que los vuelve inefectivos para los municipios en los que hay que hacer muchos menos trámites.

Otro producto tecnológico de gran relevancia para la simplificación y el sostén de los cambios normativos es la App Móvil de Fiscalización, una aplicación para teléfonos celulares o tabletas que permite fiscalizar en el territorio. Este instrumento creado por la SSP permite al Estado hacer más eficientes las etapas de fiscalización y control, reduce la discrecionalidad y "despapeliza" los procesos. De esta manera, complementa los cambios normativos y las reingenierías que tienen como base fundamental la adopción del principio de "confiar en el ciudadano" con un sistema de control ex post eficiente y que funcione (véase la sección 4.4.).

El paso 1 consistió en construir una web de administración, donde se definen los protocolos de fiscalización por parte del organismo de contralor; es decir, se detallan cuáles son los aspectos o rubros que se van a fiscalizar. Este módulo se creó de manera versátil y flexible para que pudiera ser utilizado de manera horizontal por cualquier organismo que lo requiera. El paso 2 fue el desarrollo de la aplicación móvil que permite ver el protocolo en el teléfono para empezar a fiscalizar. El paso 3 es un tablero con indicadores que refleja la actividad de fiscalización: qué se fiscalizó, qué resultados se obtuvieron, qué actas se generaron, etc. El paso 4 es un módulo realizado en base a inteligencia artificial que permite reducir la discrecionalidad en la elección de a quién se fiscaliza. Para independizarlo de las personas que arman el operativo o del fiscalizador, a través de un algoritmo el sistema define a qué establecimientos se fiscaliza en cierto día. El módulo 5 es un proceso automático –similar a un Jiménez– que cuando se crea un acta alimenta el GDE.

Esta app se comenzó a utilizar en varios organismos del Estado. Por ejemplo, en el Ministerio de Producción de la Nación, la Secretaría de Comercio lo empleó para fiscalizar el programa Precios esenciales y para fiscalizar CE. El director del SENASA enfatizó la relevancia de la aplicación de esta solución tecnológica para la fiscalización de frigoríficos. En vez de que el agente se dirija al frigorífico con un papel para fiscalizar, lo hace con la app de su celular, lo que además le permite tomar fotografías, georreferenciar el lugar y pasar de voz a texto. Este sistema de relevamiento de

información homogéneo puede reemplazar diferentes sistemas de registro de fiscalización en las distintas oficinas regionales del SENASA. Sumado a ello, se resaltó que el sistema de fiscalización se vuelve más transparente, ya que se puede controlar en tiempo real cómo se realizan las fiscalizaciones y cuánto duran. Un paso posterior puede incluir el cotejo de esa información con el control de viáticos. De esta manera, el Estado tiene herramientas más eficientes de control y fiscalización, y cuenta con la información de manera homogénea y digital, lo que mejora la toma de decisiones.

En el desarrollo de soluciones tecnológicas la SSP había constituido un cuerpo de profesionales especializados en sistemas en permanente búsqueda de soluciones tecnológicas y de incorporación de nueva tecnología. Las cadenas de bloques (*blockchain*) y la inteligencia artificial son dos herramientas tecnológicas que la SSP comenzó a incorporar para hacer más eficientes los procesos de simplificación. La inteligencia artificial es muy eficaz para realizar fiscalizaciones inteligentes. En la SSP se estaba trabajando para desarrollar un algoritmo escalable capaz de seleccionar fiscalizaciones efectivas y libres de discrecionalidad. En el caso de *blockchain*, la SSP había empezado a evaluar la posibilidad de su implementación para asegurar la veracidad de los documentos públicos y la integridad de toda la información, así como eliminar el papel y los costos de validación y certificación de información. Con el SENASA, se trabajó en conjunto para aplicar *blockchain* para hacer que el registro de los movimientos transaccionales del organismo –origen de los productos, uso de buenas prácticas en determinado producto, etc.– fuese compatible con esta tecnología, y así obtener documentos inalterables y certeros plausibles de ser utilizados tanto por los privados como por organismos del sector público.

6. La SSP en perspectiva comparada

En esta sección analizamos la SSP en relación con la experiencia en materia de simplificación de otros países de la región, como Chile, México y Uruguay. Estos países han desarrollado estructuras institucionales específicas para liderar estrategias de simplificación y de digitalización. El análisis se llevará a cabo considerando las tareas de simplificación en las siguientes dimensiones: i) características y competencias de las estructuras gubernamentales (organismos, agencias estatales o áreas de gobierno) que lideran procesos de simplificación a nivel nacional; ii) recursos humanos y financieros para la simplificación; y iii) gobernanza para la simplificación.

6.1. Características y competencias de las estructuras gubernamentales que lideran procesos de simplificación

En Argentina, Chile, México y Uruguay las tareas de simplificación son lideradas por entidades rectoras o estructuras gubernamentales capaces de coordinar incentivos y esfuerzos de manera transversal. Sin embargo, estas entidades tienen diferentes tipos de estructuras y competencias específicas.

En Uruguay se ha creado una sola dependencia estatal, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que depende directamente de la Presidencia, para llevar a cabo tanto tareas de simplificación en toda la administración pública nacional como la implementación del gobierno electrónico y la digitalización de trámites.

En Chile coexisten diversas dependencias del Estado con competencias en los procesos de simplificación. El Programa de Modernización del Sector Público (PMSP), que depende del Ministerio de Hacienda, lleva a cabo las tareas de simplificación y digitalización de proyectos especiales. Entre sus principales actividades se encuentran la simplificación de trámites, la eliminación de la burocracia y la medición de la satisfacción usuaria de los ciudadanos con los servicios del Estado. La Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS),[9] también dependiente del Ministerio de Hacienda, tiene como misión coordinar dependencias del Estado y disminuir la burocracia con el fin de agilizar los plazos que requieren los permisos y autorizaciones involucrados en los proyectos de inversión del país. Finalmente, la División de Gobierno Digital (DGD),[10] que depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, es la encargada de diseñar e implementar la estrategia de gobierno abierto a nivel nacional.

En México coexisten tres estructuras gubernamentales cuyas competencias se vinculan a la simplificación y la digitalización. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) es el órgano responsable de la revisión y del rediseño del marco regulatorio nacional con miras a la simplificación. La COFEMER es un organismo desconcentrado vinculado a la Secretaría de Economía. Por otro lado, la oficina de Coordinación de la Estrategia Digital (CEDN), dependiente de la Presidencia, lidera la Estrategia Digital Nacional (EDN). La coordinación operativa y la instrumentación de las políticas definidas por la EDN las lleva a cabo un tercer organismo: la Unidad de Gobierno Digital (UGD), que depende de la Secretaría de la Función Pública (SFP). El hecho de que la digitalización y la simplificación se encuentren en manos de tres dependencias estatales exige un alto nivel de coordinación y también se presta a duplicaciones de esfuerzos (Estévez et al., 2018).

A diferencia de Uruguay, y de manera similar a Chile y México, en Argentina las actividades de simplificación son realizadas por una dependencia estatal diferente de aquella que se ocupa de las tareas de digitalización y de la implementación del gobierno abierto. El encargado de liderar las iniciativas de gobierno electrónico y digitalización en Argentina ha sido el Ministerio de Modernización, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación, mientras que la SSP se responsabilizó de las tareas de simplificación a nivel nacional. Sin embargo, como se ha descrito en este documento, en la práctica existió cierto nivel de solapamiento entre las tareas de la SSP y el Ministerio de Modernización, ya que en muchas ocasiones la primera brindó apoyo técnico al segundo en las actividades de digitalización. Un aspecto distintivo de la SSP respecto de los organismos similares de Chile, México y Uruguay es que está focalizada en el ámbito productivo y depende desde el punto de vista administrativo del Ministerio de Producción. En el caso de Chile, la Oficia de GPS también tiene un foco en el sector productivo, pero restringido al ámbito de los proyectos de inversión. No obstante, en la práctica la SSP ha ido incrementando su ámbito de acción más allá de la esfera de la producción y ha ido adquiriendo un carácter cada vez más transversal a la administración pública. En cuanto a su ubicación en el organigrama de gobierno, si bien inicialmente dependía de un ministerio, siempre ha tenido vinculación estrecha con la Presidencia de la Nación, lo cual se formalizó en una mesa de seguimiento de la simplificación y

[9] Creada por Decreto Presidencial el 14 de mayo de 2018 (DL 99/2018), funciona como la Secretaría Ejecutiva del Comité de Subsecretarios de Proyectos Sustentables, que tiene por objetivo asesorar al Comité de Ministros para el Área Económica en el seguimiento y la coordinación de la tramitación de las iniciativas de inversión en el país, sean privadas o públicas.

[10] La DGD sustituyó en 2017 a la Unidad de Modernización y Gobierno Digital (UMGD), la cual coordinaba la digitalización del Estado.

modernización del Estado de la que participaban la SSP, el Ministerio de Modernización y el Presidente de la Nación directamente.

6.2. Recursos para la simplificación

El crecimiento de la SSP en cuanto a sus ámbitos de injerencia y la cantidad de proyectos de simplificación se fue produciendo en paralelo al incremento de tamaño de la Secretaría y al desarrollo de herramientas tecnológicas para la simplificación. El grafico 1 presentado anteriormente dio cuenta del crecimiento de proyectos finalizados de 20 a 315 entre 2016 y 2019, y del aumento de tamaño de la SSP en cantidad de empleados, de 20 a 250 en ese mismo período. La inversión en recursos humanos ha resultado crucial, tanto en el sentido de contar con equipos multidisciplinarios (abogados, ingenieros, especialistas en sistemas informáticos, economistas, etc.) con capacidades técnicas para realizar estudios normativos, proponer reingenierías de procesos, diseñar herramientas informáticas e implementar cambios de procesos, y con habilidades blandas que les permitieran trabajar en equipo y empatizar con los organismos en los cuales desarrollarían las tareas de simplificación. La literatura sobre la temática reconoce la importancia de la inversión en recursos humanos en dependencias estatales que lideran procesos de simplificación (Estévez et al., 2018).

En comparación con otros organismos similares de la región, la SSP ha contado con una importante dotación de recursos humanos. Si se contrasta la SSP con organismos similares de los países referidos anteriormente (Chile, México y Uruguay), resulta interesante notar que los recursos de la SSP son similares a los de la AGESIC –organismo que lleva adelante además todo el trabajo de digitalización y modernización del Estado en Uruguay–, más que duplica la COFEMER de México, y cuenta con significativamente más recursos que el Programa de Modernización del Sector Público o la Oficina GPS de Chile (cuadro 2). No obstante, el hecho de que la mayor parte de los recursos humanos de la SSP tengan contratos temporales reduce la capacidad de retención de estos recursos. Este es un elemento poco favorable para la productividad y la capacidad de este tipo de organismos por varios motivos: i) las personas que conforman los equipos de la SSP han acumulado conocimiento y *know-how* que no son directamente transferibles y atañen tanto a los procesos de simplificación, como al funcionamiento y a la cultura del Estado y de los organismos técnicos en los cuales desarrollan las mejoras de desburocratización; ii) el trabajo de simplificación requiere una tarea muy cercana entre los equipos de la SSP y los de los organismos en los que se está trabajando, lo cual implica la construcción de lazos de confianza que son interpersonales y se ven afectados con el cambio de los integrantes de los equipos, y iii) las rotaciones y los cambios que se han producido en los equipos de la SSP han dejado en evidencia que se generan pequeños quiebres en la relación con los organismos, lo cual lentifica los procesos y provoca un desgaste, ya que deben volver a establecerse lazos de confianza con un nuevo interlocutor, el cual tiene que volver a transitar una curva de aprendizaje con el organismo. Por estas razones, la contratación de personal mediante contratos temporales deviene un obstáculo para la creación de capacidades estatales en estas temáticas. En el caso de la SSP, en 2019, luego de que la elección a nivel nacional resultó adversa al gobierno, poniendo en duda la continuidad del mismo y de la propia Secretaría por otros cuatro años, la SSP experimentó la renuncia del 12% de su personal de manera anticipada. En cambio, en otros países de la región, como México y Uruguay, al menos la mitad de los recursos humanos afectados a tareas de simplificación y digitalización son empleados estatales de planta.

En cuanto a los recursos financieros, en 2019 la SSP contó con un presupuesto de US$4 millones para cubrir los gastos de gestión operativa, salarios y costos administrativos. Ese valor resulta

inferior al de los organismos de simplificación analizados de los países seleccionados. El presupuesto es 9,5 veces más reducido que el de la AGESIC de Uruguay, que tiene un nivel similar de recursos humanos; equivale a la mitad del de la PMSP de Chile, el cual cuenta con un número significativamente menor de recursos humanos, y es similar al de la COFEMER, cuya cantidad de empleados es inferior a la mitad de la correspondiente a la SSP (cuadro 2).

Cuadro 2
Recursos humanos y financieros de las oficinas de simplificación en países seleccionados

		Total de empleados	**Reclutamiento**	**Estabilidad laboral**	**Presupuesto anual aproximado (en millones de dólares)**
Argentina	SSP	250	Contratación directa/ad hoc	Contratos temporales	4(*)
Chile	PMSP	9	Ad hoc	Temporal	8,3
Chile	Oficina GPS	15	Sin datos	Sin datos	Sin datos
México	COFEMER	118	Concurso de méritos y contratación directa	89% planta permanente y 11% contratados	4,2
Uruguay	AGESIC	330	Concurso de méritos	50% planta, 50% contratados	38

Fuente: Adaptación del cuadro "Recursos humanos y financieros disponibles" (página 108) de Roseth, Reyes y Santiso (2018).
(*) El presupuesto de ARS$ 150 millones se calculó según el promedio de la cotización anual del dólar oficial.

6.3. Gobernanza del proceso de simplificación

Al igual que otros organismos de otros países que llevan a cabo tareas de simplificación y también de digitalización del Estado, la SSP enfrenta el desafío de cumplir el rol de engranaje entre diferentes dependencias estatales para poder generar cambios, y liderar mejoras de simplificación en entidades donde no son "dueños" de esos trámites sino que dependen de la voluntad política de terceros.

Tanto en Argentina como en Chile, México y Uruguay, el apoyo político para la implementación de mejoras de simplificación desde la Presidencia de la Nación ha sido crucial. En el caso de la SSP este fue un factor gravitante. El Presidente de la Nación no solo dio un aval político pleno a esta dependencia gubernamental, sino que él mismo influía en la agenda de priorización de proyectos de simplificación y destrababa conflictos vinculados a la resistencia de ciertos organismos. La injerencia del Presidente sobre la estrategia de simplificación se institucionalizó a través de su participación en mesas de trabajo con la SSP, pero excedía ese ámbito, ya que el mandatario mantenía comunicaciones e intercambios directos de manera frecuente con el

Secretario de la SSP. En Chile se ha podido observar un nivel similar de interés en la agenda de simplificación durante los mandatos del Presidente Sebastián Piñera. Recientemente, el Presidente ha lanzado una agenda de simplificación regulatoria para impulsar la productividad del país.[11] La Oficina de GPS es también una iniciativa del Presidente focalizada en reducir la burocracia para promover la inversión en el país. En el caso de Uruguay, el AGESIC también ha tenido un fuerte apoyo presidencial. Durante la Presidencia de Tabaré Vázquez (2015-20) se hizo un fuerte hincapié en la simplificación, e incluso se anunció un plan estratégico de simplificación y digitalización de trámites que tenía como meta que en 2020 la totalidad de los trámites con el Estado pudieran realizarse enteramente de manera remota.[12]

En el caso de la SSP, romper con la inercia burocrática y promover procesos de simplificación ha dependido fuertemente también del interés y liderazgo de las autoridades de la organización en la cual se buscaba generar cambios. En otros países, como los examinados Chile, México y Uruguay, se han establecido además incentivos en forma de fondos concursables, bonificaciones económicas o reconocimientos simbólicos a las agencias gubernamentales que lograsen mejoras en términos de digitalización e incluso también de simplificación (Estévez et al., 2018). Implementar esquemas de este tipo podría ser útil también en el caso argentino. Sin embargo, cabe destacar que ciertos estudios indican que la implementación de bonificaciones económicas, tal como se han implementado en el caso de Chile, no necesariamente impactan en mejoras de gestión y pueden generar incentivos para cumplir con indicadores como un fin en sí mismo (Zaviezo et al. , 2016). Por lo tanto, el tipo de incentivos y su instrumentación deben diseñarse considerando tanto las capacidades estatales como la cultura de gestión y política de cada país.

7. Reflexiones sobre las prácticas y políticas de la SSP

A modo de reflexión final, en esta sección se detallan líneas de acción para mejorar las prácticas y procesos de simplificación que se pusieron en práctica en la SSP en el período estudiado.[13]

1. *Herramientas para la priorización y validación de proyectos.* La priorización de proyectos por parte de la SSP, es decir, la elección de los proyectos en los cuales la SSP se focalizaba en cada momento del tiempo, respondía a múltiples criterios, como las características del proyecto en sí mismo (magnitud e impacto), los recursos de la SSP, el interés político y la urgencia (véase la sección 3.2.).

   Para la etapa de priorización de proyectos se sugiere la incorporación del cálculo de ahorro esperado por la simplificación como herramienta adicional de decisión. Este cálculo era realizado por la SSP luego de que el proyecto hubiese concluido.

2. *Mayor difusión de las actividades y funciones de la SSP en el sector privado*. La eficacia con que la SSP captaba las demandas de simplificación en el sector productivo dependía del grado en que sus "antenas" para capturar proyectos de simplificación funcionaran de manera adecuada. Los canales utilizados podrían complementarse con actividades de difusión activa por parte de la SSP con respecto a su misión y sus funciones,

[11] Véase el enlace https://www.economia.gob.cl/2019/04/15/presidente-pinera-lanza-agenda-de-simplificacion-regulatoria-para-impulsar-la-productividad-en-el-pais.htm.

[12] Consúltese la página https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/tramites-linea-agesic-karime-ruibal.

[13] El orden en que se detallan los factores es aleatorio.

particularmente focalizada en pyme y en la actividad productiva localizada en las regiones más marginales del país. Además, dado que se trataba de una dependencia del Estado que realizaba una tarea novedosa para el ámbito del sector público en el país, se ha podido observar que su misión, sus funciones y sus competencias no eran siempre entendidas plenamente por el sector privado, aun en los casos de empresas y cámaras que compartían algún proyecto con la SSP.

3. *Vínculo con terceros (organismos, empresas y/o cámaras*). Se han identificado varios aspectos que pueden mejorarse en relación con el vínculo y la relación que la SSP mantenía con terceros, lo que repercutía directamente en su accionar.

   3.1. La tarea de relevamiento de procesos y la identificación de oportunidades de simplificación que realizaba la SSP a través de equipos propios en los organismos o en conjunto con cámaras es muy sensible al cambio en la composición de dichos equipos. Ello obedece fundamentalmente a razones vinculadas a la construcción de vínculos interpersonales y de confianza, y a la acumulación de *know-how* y conocimiento técnico con respecto a organismos, sectores o áreas específicas, lo cual se pierde al rotar o cambiar a las personas que conforman los equipos. En ese sentido, conviene establecer mecanismos que permitan minimizar dichos cambios.

   3.2. Esquemas de priorización compartidos entre la SSP y terceros. Se ha percibido tanto en el ámbito público como privado que ciertos proyectos prioritarios para terceros no necesariamente han recibido un tratamiento de priorización por parte de la SSP. Se recomienda transparentar los mecanismos de validación y priorización de proyectos, trabajar en conjunto con los terceros involucrados en ese proceso y establecer mecanismos de *feedback* con respecto a los proyectos identificados pero no priorizados.

4. *Trabajo con el Ministerio de Modernización*. En la práctica la división del trabajo entre el Ministerio de Modernización y la SSP no resultó clara, y tendía a establecerse ad hoc en función de las características de cada proyecto y del organismo o del sector en el que se realizara la intervención. Esto a su vez resultaba confuso para los organismos o entidades del sector productivo para los que se estaban realizando tareas de simplificación. Por consiguiente, se recomienda institucionalizar la división de funciones entre ambas reparticiones de la administración pública, de modo de transparentar las funciones de cada una y reducir la discrecionalidad en la participación de las mismas en los proyectos de simplificación.

5. La SSP formaba parte del Ministerio de Producción de la Nación, pero en la práctica realizaba tareas de simplificación que excedían el ámbito de este ministerio y funcionaba como dependiente del centro de gobierno. Probablemente su accionar transversal y su carácter de ente autónomo focalizado en la simplificación pueda potenciarse si la SSP dependiera de manera directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación o de Presidencia tal como ocurre en otros países de la región.

Referencias

Estévez, E., S. Linares Lejarraga y P. Fillotrani. 2018. Lecciones sobre simplificación y digitalización provenientes de Estonia, Uruguay, México y Chile. En: B. Roseth, A. Reyes y C. Santiso (eds.), *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington, D.C.: BID.

Roseth, B., A. Reyes y C. Santiso (eds.). 2018. *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington, D.C.: BID.

Zaviezo, L., P. González, M. Waissbluth, C. Castro, C. Pliscoff, R. Salas, J. Juretic, J. Ramos, S. Conde, F. Vidal y N. Mitelman. 2016. Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público. Santiago de Chile: BID, Dirección de Presupuesto-Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile, Ministerio de Hacienda de Chile.

Anexos

Anexo A: Organismos y jurisdicciones en los que llevaron a cabo acciones de simplificación productiva

	MINISTERIOS NACIONALES
1	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO
2	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
3	MINISTERIO DE DEFENSA
4	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA
5	MINISTERIO DE HACIENDA
6	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
7	MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL
8	MINISTERIO DE SEGURIDAD
9	MINISTERIO DE TRANSPORTE
10	MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA
11	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

	ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS
1	ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONAL
2	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL
3	ADIMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS
4	AGENCIA DE DEPORTE NACIONAL
5	AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD
6	ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS (BUENOS AIRES)
7	AGENCIA NACIONAL DE MATERIALES CONTROLADOS
8	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGÍA MÉDICA
9	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
10	AUTORIDAD DEL AGUA
11	AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR
12	BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA
13	BANCO DE INVERSIÓN Y COMERCIO EXTERIOR
14	COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE
15	COMISIÓN NACIONAL DE VALORES
16	COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

17	COMISIÓN NACIONAL DE ALIMENTOS
18	DEFENSA DEL CONSUMIDOR
19	DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS Y CATASTROS
20	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PERSONAS JURÍDICAS
21	REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR
22	GENDARMERÍA
23	INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTOS
24	INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL
25	INSITTUTO NACIONAL DE PROPIEDAD INDUSTRIAL
26	INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA
27	INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL
28	INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS
29	INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA
30	INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL
31	OBRA SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (IOMA)
32	MIGRACIONES
33	OFICINA DE ALIMENTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
34	PROGRAMA DE ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL
35	PREFECTURA NAVAL ARGENTINA
36	REGISTRO NACIONAL DE PRECURSORES QUÍMICOS
37	REGISTRO NACIONAL DE TIERRAS RURALES
38	REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS
39	RENTAS PROVINCIALES
40	REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL INMUEBLE
41	SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA
42	SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS
43	SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN
44	SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO
45	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD
46	TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN
47	UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ALIMENTOS
48	UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA

49	VIALIDAD NACIONAL
50	VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR

	PROVINCIAS
1	SAN LUIS
2	SALTA
3	TUCUMÁN
4	PROVINCIA DE BUENOS AIRES
5	CHACO
6	RÍO NEGRO
7	CORRIENTES
8	CHUBUT
9	SANTIAGO DEL ESTERO
10	MENDOZA
11	CÓRDOBA
12	JUJUY
13	SANTA FE
14	GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

	MUNICIPIOS
1	SAN MIGUEL
2	BAHÍA BLANCA
3	ESQUEL
4	JUNÍN
5	SAN ISIDRO
6	BARRANQUERAS
7	TRES DE FEBRERO
8	SAN VICENTE
9	VILLA ALLENDE
10	LA PLATA
11	CORRIENTES
12	BERISSO
13	SAN LUIS

14	PROVINCIA DE MENDOZA
15	BRANDSEN
16	LA BANDA
17	SAN NICOLÁS
18	CARLOS CASARES
19	VICENTE LÓPEZ
20	MENDOZA
21	GUAYMALLÉN
22	SALTA
23	TUPUNGATO
24	VILLA CARLOS PAZ
25	HERNANDO
26	VIEDMA
27	PROVINCIA DE JUJUY
28	NACIÓN
29	BELL VILLE
30	LANÚS
31	YERBA BUENA
32	RESISTENCIA
33	GENERAL VILLEGAS
34	AMEGHINO
35	RAUCH
36	LOBERÍA
37	TOTORAS
38	MADARIAGA
39	ALBERTI
40	RIVADAVIA
41	SANTIAGO DEL ESTERO
42	FERNÁNDEZ
43	LOMAS DE ZAMORA
44	GENERAL PUEYRREDÓN
45	JUNÍN
46	9 DE JULIO

47	LUJÁN
48	LA COSTA
49	NECOCHEA
50	TANDIL
51	ALMIRANTE BROWN
52	MALVINAS
53	MORENO
54	ITUZAINGÓ
55	CAMPANA
56	GENERAL RODRÍGUEZ
57	PILAR
58	ADOLFO ALSINA
59	BALCARCE
60	MAR CHIQUITA
61	QUILMES
62	SALADILLO
63	SAN PEDRO
64	TUCUMÁN
65	SÁENZ PEÑA

Anexo B: Productos Tecnológicos de la SSP

Nombre del producto	**Descripción**	**Acciones**	**Beneficios**
Jiménez	Es un robot que evalúa expedientes electrónicos en forma automática y autónoma, y orquesta acciones administrativas.	1. Caratula un expediente electrónico y ejecuta acciones de bloqueo, pases, vinculación, generación de documentos y archivo. 2. Lee y extrae información adjunta al expediente en formato Excel, Word, documento de	1. Interoperabilidad: permite el intercambio de información entre organismos y evita los múltiples requerimientos de información. 2. Seguridad y velocidad: permite el intercambio de información entre organismos.

		texto o imagen y los almacena en DB. 3. Crea documentos (GEDO) con información tabulada. 4. Invoca WebService y notifica al ciudadano el estado del expediente.	3. Trazabilidad: cumple con el proceso administrativo definido y almacena información de las intervenciones del proceso. 4. Reporte y medición: permite visualizar en tiempo real las actividades ejecutadas, informa alertas y entrega los resúmenes requeridos.
App Mobile de Fiscalización	Herramienta de gestión compuesta por dos módulos web de administración y aplicación móvil, que permite la planificación, la ejecución y el control de fiscalizaciones, medir su eficacia y evitar fraudes.	1. Configura protocolos de fiscalización en minutos. 2. Controla la evolución de las fiscalizaciones de modo online. 3. Vincula los protocolos de fiscalización con actas y automatiza los resultados. 4. Permite desde cualquier dispositivo móvil la fiscalización de empresas y la asociación de cada acta labrada a un expediente electrónico en GDE.	1. Cero papel: al ser 100% digitales no son necesarios ni los protocolos de fiscalización ni las actas en papel. 2. Configuración de protocolos: permite generar protocolos de fiscalización online, otorgando flexibilidad y velocidad de respuesta al organismo de contralor. 3. Fin de la arbitrariedad: al vincular los protocolos con las sanciones se automatizan las actas y se evita el fraude. 4. Medición y control: permite al administrador realizar un seguimiento de las fiscalizaciones en tiempo real.

Moto	Es un portal de trámites que permite que cada ciudadano o empresa realice los trámites requeridos por el Estado de manera online.	1. Permite iniciar tramites 100% online desde cualquier dispositivo electrónico y visualizar su avance. 2. Responde subsanaciones y delega la gestión de trámites. 3. Firma electrónica de expedientes o trámite. 4. Se pueden realizar pagos online.	1. Cero papel: al ser 100% digitales no son necesarios ni los protocolos de fiscalización ni las actas en papel. 2. Configuración de protocolos: permite generar protocolos de fiscalización online, otorgando flexibilidad y velocidad de respuesta al organismo de contralor. 3. Fin de la arbitrariedad: al vincular los protocolos con las sanciones se automatizan las actas y se evita el fraude. 4. Medición y control: permite al administrador realizar un seguimiento de las fiscalizaciones en tiempo real.
Solución de trámites municipales	Portal de trámites combinado con un gestor documental electrónico que posibilita al municipio configurar trámites digitales mientras que las empresas y/o la ciudadanía los ejecuta vía online.	1. Configurar trámites 100% digitales. 2. Control del estado de los trámites. 3. Iniciar trámites online desde cualquier dispositivo (PC, tablets, *smartphones*) y visualización de su avance. 4. Responder subsanaciones y delegar la gestión de trámites.	1. Configurar trámites: permite al municipio crear los trámites 100% digitales, acercándose a un clic de distancia a los ciudadanos y empresas. 2. Fin de la cadetería: evita que el ciudadano o la empresa tengan que trasladarse para gestionar un trámite, con lo cual se

		5. Realizar pagos online.	ahorran costos y tiempo. 3. Archivos digitales: brinda la posibilidad de tener un repositorio de los documentos subidos al portal y reutilizarlo en nuevos trámites. 4. Medición y control: permite al municipio y al ciudadano o a la empresa realizar un seguimiento de los trámites.
Tablero de gestión	Es un cuadro de indicadores, un *dashboard*, que refleja métricas (en tiempo y cantidad) de los trámites que ejecuta un organismo, descomponiendo a este último a nivel de personal.	1. Visibiliza el estado del mapa de trámites de un organismo y las áreas que lo componen. 2. Informa el desempeño de los trámites relacionando tiempo y cantidad. 3. Informa responsables por expediente y productividad por empleado. 4. Alerta sobre desvíos en cada área y responsables.	1. Análisis de datos y reportes: favorece el entendimiento visual del estado de un organismo o área. 2. Medición y control: permite el análisis del desempeño de un área y de sus empleados. 3. Trazabilidad: permite analizar la eficiencia del flujo de los trámites por cada una de las dependencias vinculadas. 4. Transparencia: permite verificar objetivos de cada trámite y el desempeño de los responsables.

Fuente: SSP.