



La queja como energía positiva

La experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia

Hernán Charosky,
María Inés Vásquez
y Nicolás Dassen

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-692

Noviembre de 2014

La queja como energía positiva

La experiencia del concurso
“El peor trámite
de mi vida” en Bolivia

Hernán Charosky,
María Inés Vásquez
y Nicolás Dassen



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

Charosky, Hernán.

La queja como energía positiva: la experiencia del concurso “El peor trámite de mi vida” en Bolivia / Hernán Charosky, María Inés Vásquez, Nicolás Dassen.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 692)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transparency in government—Bolivia. 2. Government accountability—Public services—Bolivia. 3. Government paperwork—Bolivia. I. Vásquez, María Inés. II. Dassen, Nicolás. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-692

<http://www.iadb.org>

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

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

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

Contacto: Nicolás Dassen, nicolasd@iadb.org

RESUMEN*

El avance de una agenda de apertura y transparencia en los gobiernos tiene una dimensión crucial en la atención a los usuarios de los servicios y trámites públicos. La eficiencia y la transparencia de los procesos administrativos, la accesibilidad y amigabilidad de la información sobre los requisitos para realizar un trámite, y de los pasos y condiciones para su resolución son condiciones para que el usuario ejerza plenamente sus derechos y capacidades cuando requiere una decisión, licencia, documento u otro insumo provisto por el Estado. El gobierno de Bolivia, a través del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC), entendió que la experiencia del usuario de trámites era una dimensión fundamental para que la transparencia sea un asunto de la vida cotidiana, de la relación entre ciudadano y administración pública. Así, el MTILCC promovió el concurso “El peor trámite de mi vida”, que en 2011 estimuló a los usuarios a presentar una descripción de trámites extremadamente burocráticos y propuestas para mejorarlos.

Código JEL: H83

Palabras clave: servicios públicos, participación de la sociedad civil, gobierno abierto

* Este trabajo es el producto de la recolección de información en entrevistas y documentos realizada en La Paz, entre el 27 y el 31 de enero de 2014. Véase la lista de personas entrevistadas en el anexo. Los autores agradecen a la Ministra de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, Dra. Nardi Suxo; a la Viceministra de Prevención, Promoción de Ética y Transparencia, Dra. Gabriela Veizaga, y al resto del equipo por el apoyo prestado para la realización del presente caso de estudio. En particular a la Dra. Milenka Altamirano, a Franco Morales, a Viviana Quintanilla y a Juan Carlos Cruz. También se agradece al Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y a Mariano Lafuente, jefe de equipo de la cooperación técnica regional RG-T2185 sobre Innovación en la Gestión Pública del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el financiamiento de esta publicación. Finalmente, se agradecen los valiosos aportes de los revisores externos Miguel Porrúa (Especialista Senior en Modernización del Estado del BID) y Alejandro Pareja (Especialista en Modernización del Estado del BID).

TABLA DE CONTENIDOS

Siglas y acrónimos	vii
Resumen ejecutivo	1
I. Introducción: experiencia ciudadana y aprendizaje	3
II. El concurso “El peor trámite de mi vida”	5
2.1. Antecedentes: el Proyecto Servicio de Atención al Ciudadano	5
2.2. Fundamentos y objetivos del concurso	7
2.3. Organización del concurso	9
a. Estrategia de implementación y comunicación	9
b. Proceso de evaluación de los formularios	12
2.4. Los resultados	13
III. Análisis de la experiencia	17
3.1. Trámites, asimetrías y las herramientas en manos de los ciudadanos	17
3.2. Los reclamos de los usuarios y los obstáculos recurrentes identificados	20
3.3. Algunas lecciones del concurso	24
3.4. Reacciones y proyectos de mejora en curso en las entidades involucradas	26
IV. Conclusiones: canalizar la queja para transformarla en energía	31
Referencias	35
Anexo I. Experiencias internacionales de concursos para la mejora de trámites	37
Anexo II. Seguimiento de los casos presentados en los formularios por parte del MTILCC	45
Anexo III. Lista de entrevistados	47

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
DDRR	Registro de Derechos Reales
MTILCC	Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAC	Proyecto de Servicio de Atención al Ciudadano
SEGIP	Servicio General de Identidad Personal
Sereci	Servicio Nacional del Registro Civil
Seduca	Servicio Departamental de Educación
Senasir	Servicio Nacional del Sistema de Reparto
UT	Unidad de transparencia
VCL	Viceministerio de Lucha contra la Corrupción
VPET	Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia

RESUMEN EJECUTIVO

La recolección de información respecto de la calidad de los servicios públicos desde el punto de vista del ciudadano es una práctica que no está lo suficientemente extendida en los países de la región. Mucho menos lo está la utilización de la información recopilada para implementar acciones de mejora en dichos servicios. El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción de Bolivia (MTILCC) empleó la recolección de experiencias de los ciudadanos como mecanismo para identificar oportunidades de mejora en la gestión de trámites.

El concurso “El peor trámite de mi vida”, llevado a cabo en 2011 por el MTILCC, ofreció a los usuarios de los trámites más demandados la posibilidad de comunicar sus experiencias negativas con las distintas entidades de la administración pública boliviana y recibir atención y, en algunos casos, solución a los problemas con los que se encontraban. A partir de allí, el MTILCC pudo recopilar información más detallada respecto de la calidad de la gestión de trámites y de los principales desafíos que enfrentaban los ciudadanos en su interacción con el Estado en Bolivia.

El objetivo de este estudio de caso es documentar el proceso de implementación del concurso “El peor trámite de mi vida”, y analizar el impacto que este tuvo para impulsar acciones de mejora en la gestión de trámites y en la atención al usuario en las distintas áreas, desde el MTILCC y las propias entidades objeto de las postulaciones de los concursantes.

A los fines del concurso se presentaron 2.044 formularios a nivel nacional. De estos, fueron evaluados 256, que cumplían con los requisitos exigidos, y cinco casos resultaron ganadores. La escasa cantidad de formularios recibidos fue un resultado de alguna manera esperado por el MTILCC, dados los limitados recursos con los que se contó para su implementación y difusión. Sin embargo, en comparación con experiencias similares llevadas a cabo en Perú y México, la participación en Bolivia tuvo cierta ventaja proporcional: algo más de 2.000 participantes en una población de cerca de 10 millones, frente a cerca de 4.000 en una población de 30 millones (Perú), y 21.000 en una población de 110 millones (México).

La relación causa-efecto entre la información proporcionada por los concursantes y las acciones de mejora llevadas a cabo en algunas de las entidades a las cuales referían las quejas no es concluyente. Pese a ello, es notoria la conexión entre esa información y su uso en contextos de reforma y procesos de mejora en marcha, ya que potencia algunas iniciativas, como campañas de información a los usuarios, mejoramiento de páginas web o publicación de manuales de trámites en los sitios web.

La experiencia del concurso mostró elementos coherentes con los principios de gobierno abierto, dada la problemática existente en temas de transparencia y de acceso a la información. Se establecieron un canal de participación ciudadana y mecanismos de coordinación y colaboración

entre el MTILCC y las entidades participantes, así como también dentro de estas últimas. La iniciativa se apoyó principalmente en el entusiasmo de los funcionarios públicos del MTILCC y de las unidades de transparencia (UT), quienes la impulsaron y lograron, con recursos limitados, una respuesta que es comparable con iniciativas que contaron con mayor presupuesto y apoyo.

Para que esfuerzos como el analizado se transformen en catalizadores del cambio, el concurso requiere convertirse en una acción sistemática, en un canal regular de recepción y exposición

de información que cree incentivos para los funcionarios públicos y los usuarios, de modo de cambiar aspectos clave de la cultura ciudadana, así como también confianza en la capacidad de las instituciones para procesar quejas y denuncias. Solamente una posibilidad continuada de apoyar a los ciudadanos para que resuelvan sus problemas de trámites, de reducir asimetrías y de generar conocimiento sobre bloqueos administrativos puede instalar aquellos principios de gobierno abierto al nivel de la experiencia cotidiana del Estado, convirtiendo la queja en una verdadera energía para el cambio.

1 INTRODUCCIÓN: EXPERIENCIA CIUDADANA Y APRENDIZAJE

¿A quién le gustan las críticas? ¿Para qué sirve que a uno le digan lo que hace mal? ¿Es posible aprender de las reseñas negativas? El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia considera que las experiencias negativas de los ciudadanos pueden alimentar iniciativas para mejorar la gestión de los servicios y la atención al público. Un proyecto del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC) logró que de la recolección de experiencias negativas de los ciudadanos surgieran oportunidades para el cambio. En efecto: entre el 11 de agosto y el 14 de octubre de 2011 se realizó el concurso “El peor trámite de mi vida”, que ofreció a los usuarios de trámites la posibilidad de denunciar sus peores experiencias, formular sugerencias, recibir un premio por el hecho de hacerlo, e inclusive encontrar una solución al problema administrativo que los aquejaba.

Esta iniciativa generó un espacio de diálogo y coordinación en varios aspectos. Además de la experiencia individual de los participantes, este canal de comunicación permitió establecer diálogos entre entidades de la administración pública en pos de identificar y superar los obstáculos presentes en la realización de trámites y dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la formación de un jurado que incluyó miembros de alto nivel ministerial, del BID y de la sociedad civil fortaleció la experiencia en términos de legitimidad y visibilidad.

Por otro lado, el concurso creó oportunidades de coordinación entre el MTILCC y las entidades participantes de implementarlo, en todo lo vinculado a la logística de su difusión y la recepción de quejas en 200 puntos en los que se realizan trámites, y permitió una comunicación entre el MTILCC y las entidades que acumularon denuncias, tanto para solucionar los casos particulares, como para contribuir a simplificar los trámites. Asimismo, permitió continuar con una redefinición del concepto de transparencia que guía la misión del Ministerio, en el que el acceso a información sobre los trámites y la reducción de asimetrías entre los usuarios y los funcionarios públicos ocupan un lugar central.

El concurso estimuló este flujo de información. La existencia de premios para los ganadores (computadoras de escritorio y notebooks), así como también la posibilidad de que el MTILCC monitoreara e inclusive destragara trámites congelados en el tiempo fueron incentivos para que los ciudadanos no solamente confiaran en el canal propuesto, sino que además tuvieran expectativas positivas más allá de la mera expresión de la queja.

El objetivo de este trabajo es, a través de la descripción del desarrollo del concurso, arribar a conclusiones sobre el efecto y potencial de “El peor trámite de mi vida” como herramienta de procesamiento del malestar individual del ciudadano frente a la administración pública en casos puntuales, y como canal de información para

detectar obstáculos y ofrecer soluciones en los procesos administrativos. En la próxima sección (II), el trabajo se enfocará, por una parte, en una serie de dimensiones del concurso vinculadas a su ejecución y resultados. Se describirán los antecedentes de este tipo de actividad en el MTILCC, la misión que la realización de este tipo de actividades implica, la coordinación y el liderazgo necesarios para articular la iniciativa con el resto de la administración pública y con los ciudadanos, el conocimiento obtenido acerca de las entidades y de los trámites que resultaron “señalados”, la experiencia de los participantes, y el tipo de diálogo que se estableció entre el MTILCC y otras instancias de la administración pública.

Además, en la parte III de este documento se expondrán las limitaciones y potencialidades de esta experiencia. Las lecciones llegaron a una multiplicidad de actores de la administración pública: el propio MTILCC aprendió aspectos

clave del acceso y de la comunicación con el público, a su vez que las entidades participantes recibieron información valiosa sobre su propio funcionamiento. En la sección III también se analizan estos insumos para aprendizajes. Considerando que se trató de una experiencia realizada una sola vez, con poco tiempo y recursos para la planificación y ejecución, el concurso mostró tanto la fuerte creencia en la misión por parte del personal del MTILCC y su capacidad de multiplicar sus capacidades,¹ como el desafío que implica transformar esta experiencia solitaria en una herramienta de cambio. En particular, se subrayarán los aspectos relacionados con la innovación que esta experiencia implicó en términos de la definición de la misión del MTILCC, el tipo de vínculo con los ciudadanos que se generó y el diálogo interinstitucional.

Por último, en el anexo I se presenta la información compilada sobre experiencias similares que fueron realizadas en otros países.

¹ Para consideraciones acerca de la relevancia del espíritu de misión, el entusiasmo y las ideas en entidades públicas inspiradas en objetivos “misionales”, pero en permanente relación con entidades de corte más tradicionalmente burocrático, véase Drezner (2000).

2 EL CONCURSO “EL PEOR TRÁMITE DE MI VIDA”

2.1 Antecedentes: el Proyecto Servicio de Atención al Ciudadano

El Estado Plurinacional de Bolivia está comprometido con la promoción de la ética y la transparencia de la gestión, con un enfoque centrado en el ciudadano, buscando la mejora de los servicios públicos en distintas áreas sociales, y promoviendo la innovación para el incremento de la productividad y la competitividad.²

Estos compromisos encuentran su fuente de inspiración en el concepto de “vivir bien”, una concepción propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia a la cual se hace referencia en el Preámbulo y varios artículos de la Constitución Política, y que se constituye en el fundamento del Plan Nacional de Desarrollo aprobado en 2007.

En 2008 se promulga la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, la cual consigna 38 artículos destinados a fortalecer la transparencia, luchar contra la corrupción, mejorar el acceso a la información, incluir el control social, establecer mecanismos de rendición pública de cuentas, promover la ética en los servidores públicos, y recuperar los bienes del Estado.

A nivel institucional, se crearon diversas entidades para el cumplimiento de los objetivos de

política mencionados. En 2006 se erigió el Vice Ministerio de Lucha contra la Corrupción, el cual posteriormente, en 2009, fue jerarquizado como el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC).

El MTILCC cuenta con competencias que se condicen con la Política de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PTLCC), la cual gira alrededor de 4 ejes: i) fortalecer la participación ciudadana, ii) reforzar la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información, iii) implementar medidas para eliminar la corrupción, y iv) poner en marcha mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

En 2010, a poco de su creación, el MTILCC comenzó a incorporar la atención ciudadana como un eje en su ámbito de intervención, adicional a los ejes de transparencia y prevención de la corrupción. El Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia (VPPET) implementó el proyecto Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio del cual se propuso recolectar información sobre

² Véase el Plan Nacional de Desarrollo (Decreto Supremo 29.272/2007)

el funcionamiento de diversas ventanillas de atención ciudadana para detectar qué grado de ineficiencia afectaba la experiencia del ciudadano en la gestión de trámites y servicios y, especialmente, cuáles eran los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios a cargo de los trámites. La observación directa y los formularios completados por los usuarios fueron los principales instrumentos de recolección de información en hospitales nacionales, centros de salud municipales y registros de la propiedad, entre otros organismos que constituyeron la muestra observada de entidades del proyecto.

La información recolectada por el SAC permitió identificar algunas de las obstrucciones que afectan el normal flujo de la relación entre el ciudadano y la administración pública, y que pueden implicar la tardanza o denegación de trámites o servicios. Estas obstrucciones eran diversas: retrasos en transferencias presupuestarias que impedían la prestación de un servicio, desidia en la ejecución del presupuesto para ampliar el acceso a un servicio, o bien la falta de información (acerca de los requisitos y plazos, por ejemplo) para que los ciudadanos solicitaran una decisión, un bien o un servicio de la administración pública.

Este programa permitió establecer un mapa de problemas y de interlocutores para acciones de mejoramiento de la atención al usuario en aspectos de íntima relación con los objetivos del MTILCC. A partir de ello, se buscaron optimizar las variables que influyen en el normal flujo de la relación entre el ciudadano y la administración pública. El seguimiento de los problemas planteados por los usuarios y el diálogo sobre los obstáculos mencionados con los funcionarios responsables de las distintas oficinas observadas fueron las tareas esenciales del SAC. La capacidad del MTILCC de registrar, observar e intervenir en los casos de exceso de requerimientos, discrecionalidad y arbitrariedad, así como también en las debilidades de coordinación entre entidades, logró con frecuencia destrabar diversas situaciones. La circulación de información hasta el momento obstruida

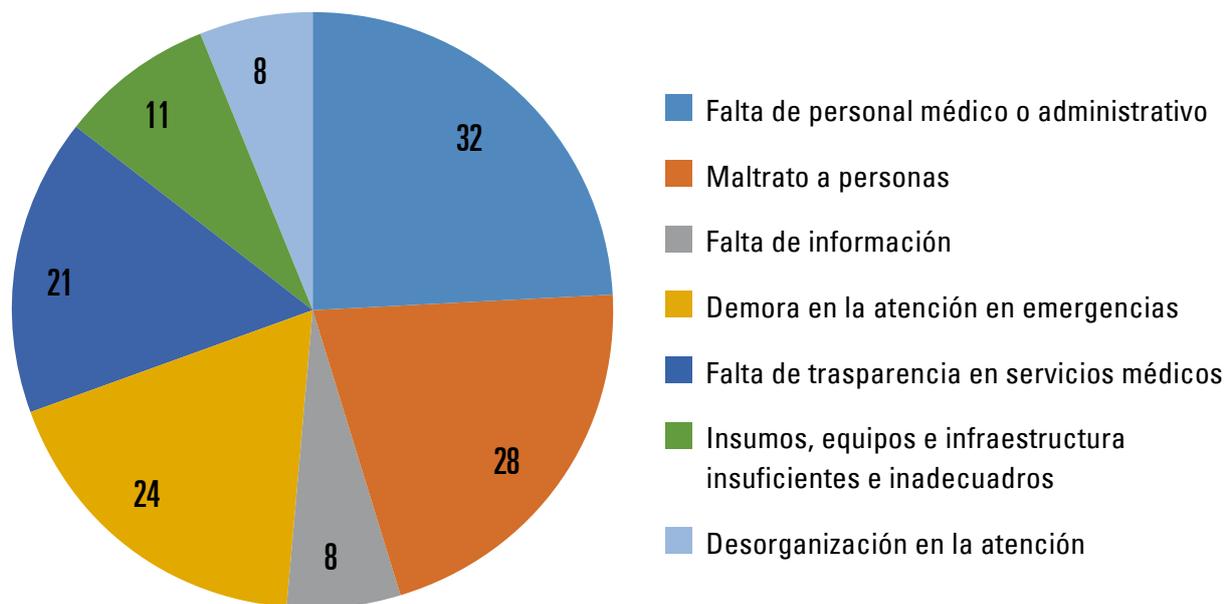
(equipamientos médicos donados y subutilizados, partidas presupuestarias que no se autorizaban), al ser enunciada y formalizada por el SAC, permitió formular el problema, detectar su origen y buscar una solución.

Algunos organismos fueron especialmente receptivos a las observaciones y recomendaciones surgidas de este proyecto. El Servicio General de Identificación Personal (SEGIP), a cargo de los trámites y documentos de identidad, aprovechó la información y las recomendaciones del SAC para alimentar un proceso de cambio que ya había iniciado, y sensibilizar a sus funcionarios. Las mejoras en el espacio de espera, la simplificación de las diligencias y la señalética fueron algunas de las modificaciones implantadas.

No obstante los resultados positivos que tuvo el SAC, el MTILCC encontró algunas limitaciones; por ejemplo: la dificultad de incorporar en esta experiencia una mayor cantidad de puntos de contacto del ciudadano con la administración pública, o la imposibilidad de sistematizar esta experiencia en una rutina de relevamiento de información, detección de obstáculos y revisión de procesos. Asimismo, el modo de recolectar la información y la forma de realizar su evaluación también fueron señalados como una limitación conceptual del SAC, dado que privilegiaba las preguntas y las preocupaciones del propio MTILCC y no necesariamente la experiencia de los ciudadanos.

Sin embargo, más allá de las limitaciones de alcance y de continuidad de esta experiencia, los funcionarios del MTILCC expresaron que el SAC permitió enfocar la calidad de los servicios de la administración pública como parte de un trabajo en el cual la transparencia en diversos sentidos –el de la información proactivamente suministrada a los ciudadanos, o el de los flujos presupuestarios y de las decisiones administrativas que podían bloquear el acceso a servicios– cumplía un rol fundamental. A tal punto fue considerado conscientemente el SAC como parte de una política de prevención de la corrupción que se lo incluyó en la reseña de políticas en

Gráfico 1. Ejemplo de recolección de información del SAC: reclamos registrados en hospitales (cantidad de reclamos)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MTILCC.

curso para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en el informe estatal correspondiente al año 2010.

Finalmente, esta experiencia implicó la apertura de un canal por el cual la información sobre los trámites y los servicios públicos fluyó por afuera de los asimétricos circuitos habituales y generó una posibilidad para el ciudadano

de reducir brechas informativas y de atención. Como consecuencia de la implementación del SAC y de los resultados obtenidos, surgió el espacio para preguntarse si era posible no solo establecer estos mapas de obstáculos en la realización de trámites y en la obtención de servicios, sino también si era posible reflejar mejor el impacto de dichos obstáculos en la vida de los usuarios.

2.2 Fundamentos y objetivos del concurso

A partir de la finalización del SAC, quedó flotando una pregunta: ¿sería posible utilizar la experiencia del usuario como insumo para la mejora de trámites? En 2011 el entonces Viceministerio de Prevención (VPPET) introdujo la idea de realizar un concurso en el que se incentivara a los ciudadanos a contar la peor experiencia burocrática que habían

vivido, tomando como antecedente la experiencia mexicana. La Secretaría de la Función Pública de México había organizado en 2008 el concurso “El trámite más inútil” para obtener de los ciudadanos información acerca de requerimientos innecesarios, largas filas y abusos en la discrecionalidad de los funcionarios en los trámites.³

³ La iniciativa mexicana contaba con un presupuesto tal que le permitió otorgar premios que oscilaron entre los US\$48.000 y US\$26.000 y realizar una extensa campaña publicitaria (véase el anexo I).

El desafío para el VPPET era intentar algo similar, pero sin contar con un presupuesto específico para la iniciativa, lo que restringía las posibilidades de difusión y de alcance geográfico. Sin embargo, el entusiasmo era grande: si se podía avanzar en implementar una iniciativa de este tipo, esto podría aprovecharse, y completar el conocimiento acumulado con el SAC y profundizarlo desde el punto de vista del usuario. Asimismo, al disponer ya de un mapa de organismos y problemas, la campaña del concurso podría enfocarse en determinados trámites y organismos para maximizar los reducidos recursos con los que se contaban.

Además, este camino conduciría al MTILCC a mirar la transparencia desde el punto de vista del usuario. La asimetría de información y los espacios de discrecionalidad serían el foco, en términos de su capacidad de afectar la obtención de decisiones, certificaciones y servicios. Por un lado, los funcionarios del MTILCC entendían que una actividad de este tipo apuntaba a reducir las condiciones que generaban oportunidades de corrupción, algunas de las cuales habían sido detectadas en el SAC e incluso compartidas con el Viceministerio de Lucha contra la Corrupción (VLC), a cargo de las investigaciones de este tipo de casos. Por otro lado, se detectarían bloqueos al acceso a la información y a la rendición de cuentas que, más allá de la corrupción, constituyen obstáculos

inaceptables desde el punto de vista del concepto constitucional de “buen vivir”.

Como ya se señaló, la Constitución Política de Bolivia hace referencia en su Preámbulo y en varios artículos al concepto de origen indígena de “buen vivir”, enraizado en una idea de desarrollo pleno y armónico de la vida individual y social. Las trabas que la administración pública puede imponer a los individuos están en abierta contradicción con esa idea, según señaló uno de los funcionarios del VPPET en una entrevista. Por ello, mejorar la experiencia ciudadana era una misión entendida como un deber de raigambre constitucional.⁴

En este contexto, se formuló y lanzó el concurso, con el objetivo de “conocer la experiencia ciudadana sobre los trámites en los servicios públicos a nivel nacional en los diferentes órganos del Estado plurinacional, entidades descentralizadas o desconcentradas, entidades territoriales autónomas departamentales y municipales, identificando cuáles se deben optimizar e intervenir a objeto de mejorar el servicio público, reduciendo tiempos y costos en los procesos de los trámites, para prevenir y luchar contra la corrupción”.

Este objetivo general implicaba objetivos específicos puntuales que buscaban generar información de calidad sobre los trámites más utilizados por los ciudadanos y las entidades a cargo de estos para establecer compromisos de mejora de los procesos y servicios.

⁴ El numeral 1 del artículo 8 incluye el principio teko kavi (vida buena); el numeral 2 refiere a los valores de igualdad, dignidad y transparencia, y el numeral 232 impone a la administración pública los principios de legalidad, imparcialidad, publicidad, interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados. Asimismo, estos principios se materializan en la Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas Marcelo Quiroga Santa Cruz y en el Decreto Supremo 214/2009, que establecen los cuatro ejes de la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y el Programa de Transparencia en la Gestión Pública: participación, transparencia con acceso a la información, medidas para eliminar la corrupción y coordinación institucional.

2.3 Organización del concurso

a. La estrategia de implementación y comunicación

Para el diseño de la estrategia de implementación del concurso se consideraron diversos insumos.

El SAC había proporcionado una serie de datos sobre tipos de trámites y organismos públicos en los que el usuario se encontraba con diversas barreras que obstaculizaban el flujo de sus peticiones. Por ejemplo, la gestión de trámites en el Registro Civil, que incluye elementos tan importantes para otras diligencias, como la obtención de la partida de nacimiento, presentaba dificultades tanto físicas (inadecuados lugares de espera y atención) como de acceso a la información (falta de comunicación previa y clara acerca de los requisitos). Los trámites municipales, las solicitudes de títulos profesionales o la certificación de estudios, las diligencias vinculadas a los derechos de propiedad inmueble, el acceso a la salud o la identidad personal eran otras de las áreas que mostraban serias deficiencias. Así, sobre la base de esta información se seleccionaron organismos cuyos trámites eran altamente demandados, y que ostentaban una significativa densidad y complejidad para los usuarios; y, por tanto, podían generar la oportunidad para que estos expresaran su malestar y sus quejas participando del concurso. Asimismo, se incluyeron aquellos organismos en los que las UT ya recibían quejas de usuarios o denuncias de corrupción, para que también les fueran entregados formularios del concurso.

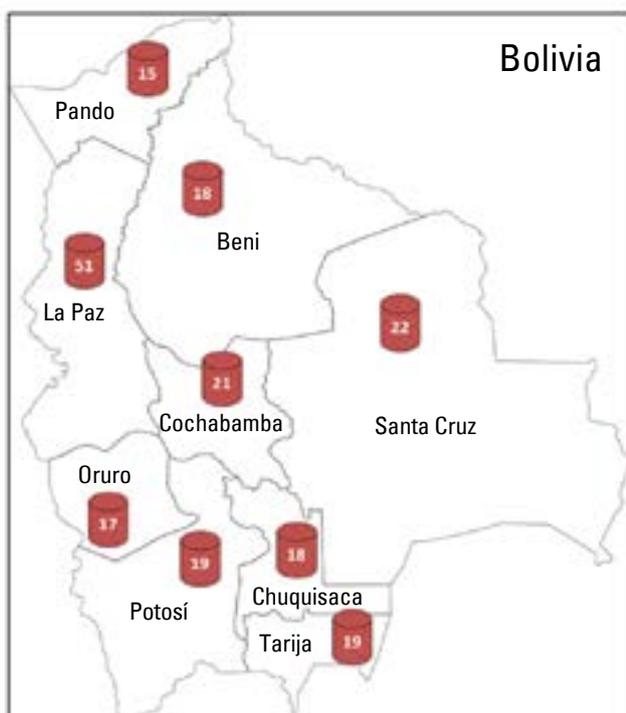
Inicialmente, dado el escaso presupuesto y el acotado equipo de la iniciativa,⁵ se pensó en reducirla a los departamentos más poblados (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y a los principales municipios. Posteriormente, como describió una de las funcionarias participantes, se

decidió “ir por más, tratar de alcanzar tantos puntos como nos fuera posible, recoger nueva información”. Así, la iniciativa se extendió a los departamentos de todo el país, incluso a aquellos en los que no había oficinas del MTILCC o UT, como Oruro y Pando. A estos puntos se arribaría desde La Paz, se buscarían contactos locales, se realizaría una difusión in situ, y se colocarían ánforas en lugares estratégicos.

El equipo del VPPET distribuyó más de 200 ánforas en diversos puntos del país en las que los usuarios debían introducir sus formularios para participar del concurso. En La Paz y en las capitales departamentales se instalaron ánforas en las delegaciones de los organismos con mayor densidad de trámites o problemas registrados: el Servicio Departamental de Educación (Seduca), el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (Senasir), las universidades públicas, los Derechos Reales (oficinas del Poder Judicial), la Caja Nacional de Salud, el Servicio del Registro Civil (Sereci) y el Servicio de Identificación Personal (SEGIP), entre otros. Estos organismos instalaron ánforas en los puntos de atención al público de sus oficinas descentralizadas y en las UT. Asimismo, se colocaron ánforas en más de 40 sedes municipales de todos los departamentos del país, concentrándose en aquellos en los que había mayor población y cercanía geográfica, y que mantenían relaciones institucionales con el MTILCC (a fin de garantizar la permanencia de las ánforas y una comunicación efectiva). En los locales en donde se colocaban las ánforas también se emplazaban afiches publicitarios y panfletos informativos para captar la atención ciudadana. El mapa 1 muestra la distribución geográfica de las ánforas por departamentos.

⁵ El equipo del VPPTE para el concurso estuvo formado por cinco personas y contó con un presupuesto de US\$12.800 aproximadamente.

Mapa 1. Ubicación geográfica de las ánforas por departamentos



El cuadro 1 presenta información sobre las ánforas utilizadas en el concurso a nivel departamental y municipal. Como se puede observar, en el departamento de La Paz se colocó la mayor cantidad de ánforas y se incluyó un mayor número de municipios que en otros departamentos. Esta decisión fue coherente con el tamaño de la población total que vive en este departamento y con la relevancia poblacional de los municipios del departamento, especialmente El Alto.

Además de la información provista por el SAC, las UT aportaron valiosos datos.⁶ Es importante destacar el rol que estas tuvieron a lo largo del concurso. Como insumo para la preparación del mismo, el VPPET solicitó a las UT que inventarizaran los trámites correspondientes a sus entidades. Esto alentó en algunos casos la detección de diligencias y problemas que no estaban previamente en sus radares. En el Ministerio de

Cuadro 1. Distribución geográfica de ánforas

Departamento	Ánforas en capitales del departamento	Ánforas en gobiernos municipales	Porcentaje del total de ánforas	Población (porcentaje del total)
La Paz	33	9 (El Alto) 9 (otros)	25,5%	26,99% (2,7 M)
Cochabamba	16	5	10,5%	17,53% (1,76 M)
Santa Cruz	19	3	11%	26,48% (2,66 M)
Pando (Cobija)	15	-	7,5%	1,1% (0,11 M)
Beni (Trinidad)	15	3	9%	4,2% (0,42 M)
Chuquisaca (Sucre)	15	3	9%	5,74% (0,58 M)
Potosí	16	3	9,5%	8,2% (0,82 M)
Oruro	15	2	8,5%	4,9% (0,49M)
Tarija	17	2	9,5%	4,8% (0,48 M)
Total	161	39	100%	10,02 M

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del VPPET y del INE (2012).

⁶ Las UT, previstas en el diseño de los ministerios por el Decreto Supremo 29.894, son oficinas dentro de las estructuras de cada ministerio, que tienen las funciones de promover el acceso a la información, impulsar la ética pública y prevenir la corrupción, así como también recibir reclamos o denuncias de los usuarios.

Relaciones Exteriores, por ejemplo, este relevamiento previo contribuyó a que se detectaran trámites consulares que requerían mayor información y rapidez, aun cuando, posteriormente, no se recibieran denuncias o quejas en el marco del concurso. Luego, durante el proceso de implementación de este último, las UT fueron convocadas para apoyar la difusión y recolección de formularios, y para procesar los resultados.

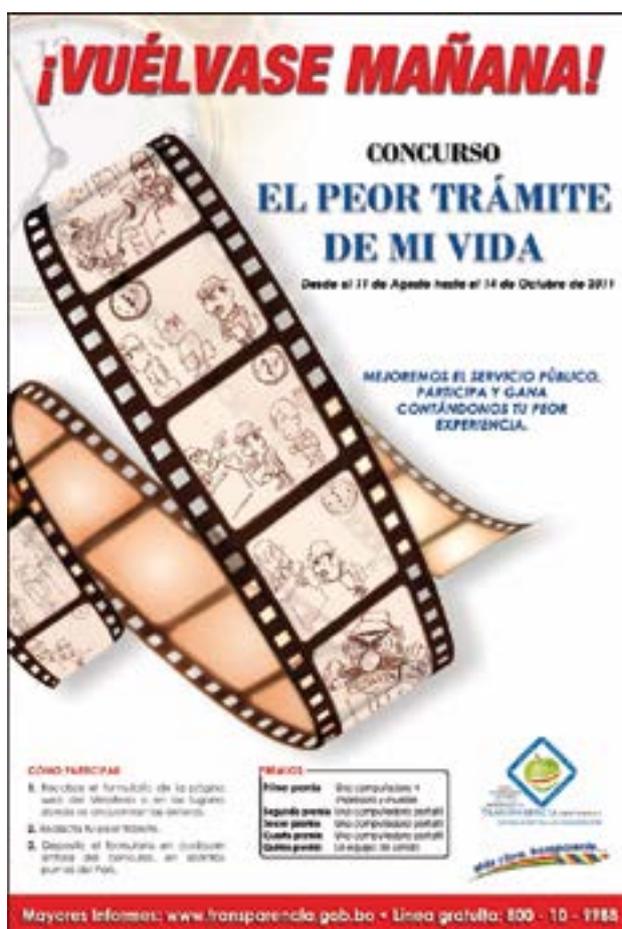
Los funcionarios del MTILCC coincidieron en que dichas actividades, y otras como la implementación del SAC, contribuyeron a mejorar la relación entre el MTILCC y las UT. Por su parte, para los miembros de las UT, el concurso fue también una oportunidad de incrementar el contacto y el intercambio entre pares. Según señaló la directora de una UT en una entrevista, las reuniones realizadas para procesar la información del concurso sirvieron para encontrar patrones comunes en las dificultades de los trámites y mejorar el insumo que las UT proveen a sus ministerios. Asimismo, el concurso fortaleció su rol de ventanilla de acceso a la información sobre trámites, ya que existía la percepción de que predominaba su rol de canal para denuncias.

En cuanto a la estrategia de comunicación, esta fue desarrollada por el propio equipo del MTILCC con escasos recursos. El mensaje principal de la estrategia estaba orientado a fomentar y animar la participación sin miedo en el concurso. El trabajo en los medios de comunicación incluyó una pauta publicitaria acotada en medios audiovisuales y con alcance parcial en el interior del país, entrevistas en distintos medios, y gráfica y cartelería que se ubicó en distintas entidades y en puntos de gestión de trámites. Además, los recursos se explotaron al máximo, produciéndose spots de radio y televisión caseros pero muy creativos y con sentido del humor. Por ejemplo, en el caso de los avisos de televisión se consiguió la participación de un conocido

humorista local que, actuando juntamente con funcionarios públicos del MTILCC que hicieron las veces de actores, dramatizó la ordalía de tener que hacer un trámite.

Para reforzar las acciones de comunicación, los funcionarios del MTILCC se presentaban en las entidades públicas en donde se habían ubicado las ánforas e informaban directamente a los usuarios sobre el concurso.⁷ Por su parte, los funcionarios del MTILCC también ofrecieron entrevistas en los medios. De todos modos, como reconocen los funcionarios involucrados, en el futuro una experiencia similar no solo requeriría mayor difusión sino asimismo una estrategia de comunicación adaptada a las diversas comunidades y lenguas del país.

Imagen 1. Afiche del concurso colocado en los puntos de gestión de trámites



⁷ Al menos fueron una vez a cada entidad que tenía un ánfora del concurso a disposición de los usuarios.

b. El proceso de evaluación de los formularios

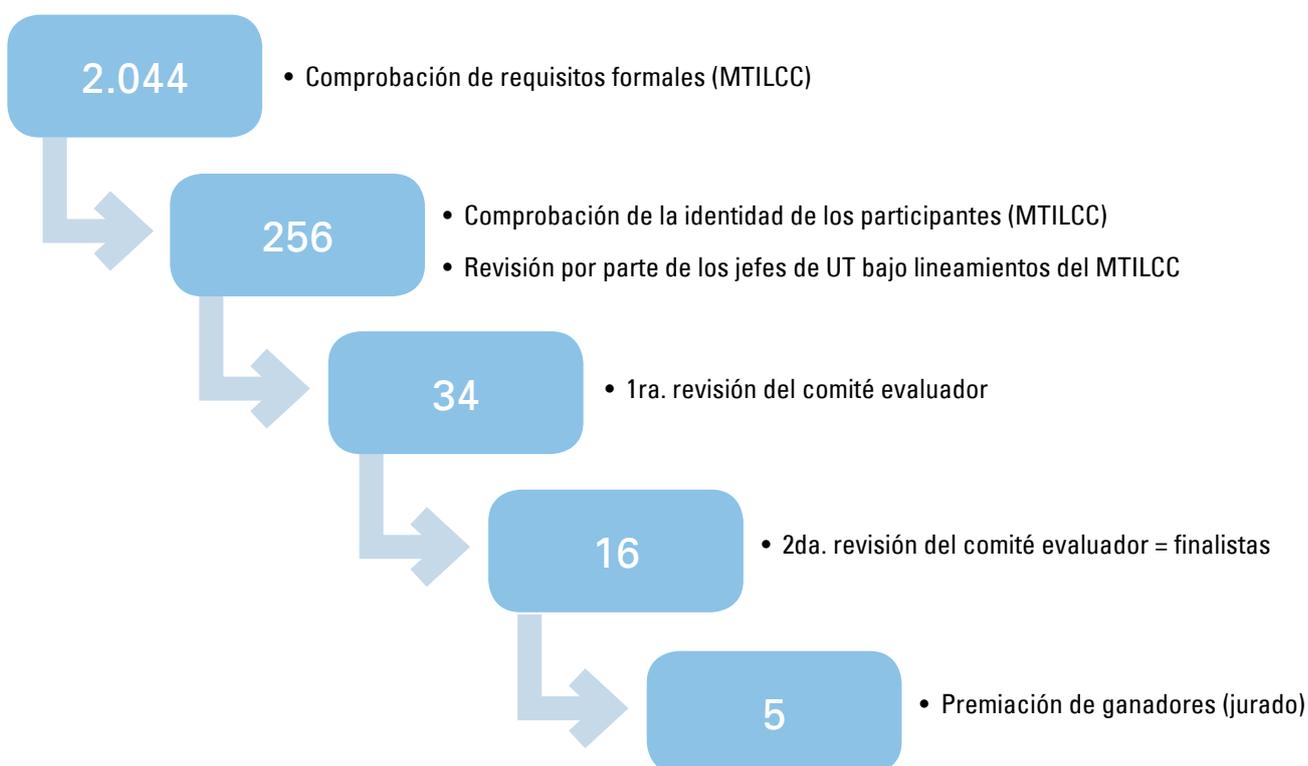
En total se recibieron 2.044 formularios, los cuales fueron revisados en varias etapas, por el equipo del VPPET, por los 52 jefes de las UT y, finalmente, por un comité evaluador conformado por representantes de los miembros del jurado. El gráfico 2 muestra las etapas del proceso de evaluación, que se inició con la comprobación de los requisitos formales y la identificación de los participantes.

Para llevar a cabo este proceso, el MTILCC estableció lineamientos de evaluación y solicitó que esta se enfocara principalmente en dos variables: la afectación a la vida del concursante y el tiempo de duración del trámite postulado. La primera variable tenía por objetivo valorar la gravedad de la situación enfrentada por el usuario y

su impacto en el propio plan de vida. En cuanto a la segunda, se consideró que las demoras en los trámites eran un factor de peso que suele generar mayores oportunidades de corrupción.

El comité evaluador estuvo integrado por representantes de los miembros del jurado, e incluyó cuatro ministros, y representantes del sector no gubernamental y de organismos multilaterales.⁸ El apoyo presidencial a esta iniciativa se evidenció en la calidad y el nivel de autoridad de los jurados participantes. Así, la revisión final de los formularios contuvo una diversidad de puntos de vista en términos sectoriales, y de alto nivel de decisión. En cuanto al resultado, esto agregó valor a la atención recibida por los concursantes y a sus historias de vida.

Gráfico 2. Etapas de evaluación del concurso



⁸ Los miembros del jurado fueron David Choquehuanca (Ministro de Relaciones Exteriores), Elizabeth Salguero (Ministra de Culturas), Claudia Peña Claros (Ministra de Autonomías), Fernando Fuentes Daza (Viceministro de Justicia), Iván Iporre Salguero (EGPP), Teresa Subieta (Asamblea D.H.), Baudouin Duquesne (representante del BID), Eduardo Enrique Reina (OEA) y Efraín Chambi (Conaljuve).

La presencia de representantes de movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos en el jurado del concurso fue consistente con la impronta de la política de transparencia y anticorrupción de vincular a la sociedad civil. La Confederación de Juntas Vecinales (Conaljuve), que forma parte del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, aportó un dirigente de nivel nacional, surgido del consenso del Consejo. Al mismo tiempo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), organismo de derechos humanos que no participa de esas instancias pero que mantiene una comunicación permanente con el MTILCC, en

particular por medio de la remisión de denuncias, también aportó un miembro al jurado y colocó un ánfora en su sede.

Desde el punto de vista de la representante de la APDH, que fue entrevistada para este trabajo, hay una consistencia entre canalizar el sufrimiento ciudadano frente a la burocracia y defender los derechos humanos. Nuevamente, así como el concepto de transparencia aparecía redefinido a los ojos de los funcionarios del VPPET, el concepto de derechos humanos adquiere una dimensión inmediata y cotidiana en la relación entre ciudadano y Estado en la instancia del trámite.

2.4 Los resultados

De los 2.044 formularios recibidos, solamente el 12,4% (256 formularios) cumplía con los requisitos mínimos para ser considerados como válidos en el concurso: incluir la identidad del ciudadano, un claro relato del “peor trámite” y sugerencias para mejorar la gestión del mismo. El total de formularios recolectados y la proporción de estos que contenía la información adecuada estuvieron por debajo de lo deseado, aunque, según lo indicado por el equipo del ministerio, no se podría decir que su nivel fuese inferior a lo *esperado*. Para el equipo era difícil precisar de antemano el número y la adecuación de las respuestas. La cantidad de personas que realizan trámites diariamente y la cantidad de problemas que ya se sabía que existían eran motivos para esperar una respuesta masiva. Sin embargo, diversos factores conspiraron contra ello, y uno de los principales fue, sin duda, la escasez de recursos para llevar a cabo la iniciativa.

El MTILCC aprovechó la información que contenían todos los formularios, incluso aquellos que no fueron considerados válidos para concursar. Cerca de 900 formularios incluyeron sugerencias que promovieron el diálogo con las entidades, y otros 800 aportaron información a

la estadística de queja y detección de trámites sensibles. Los 256 casos que constituyeron el conjunto de formularios válidos para el concurso reflejaron problemas de los ciudadanos a cuya solución el VPPET tomó como misión contribuir. A tal efecto, formó un equipo que se contactó con las entidades correspondientes y le dio seguimiento. Es decir, un premio inherente a la participación en el concurso fue el apoyo del MTILCC. A su vez, los formularios fueron insumos para el diálogo con las entidades, a fin de notificarlas sobre áreas sensibles e intercambiar ideas acerca de las soluciones. En el cuadro 2 se resume la información sobre los formularios recibidos.

Son también de interés los datos sobre los formularios correspondientes al departamento de La Paz. La proporción de formularios recolectados en este departamento superó ampliamente la proporción de población que representa y la de las ánforas que se distribuyeron. Según los funcionarios del MTILCC, hay varias hipótesis que coadyuvarían a explicar el fenómeno. Por una parte, en La Paz se concentran trámites clave, dado el grado de centralización aún existente en el país. En tanto es la sede del Poder Ejecutivo y capital administrativa,

Cuadro 2. Número de ánforas, formularios recibidos y formularios válidos por departamento

Departamento	Total de ánforas	Porcentaje del total de formularios	Porcentaje de formularios válidos (del total de cada departamento)	Porcentaje de formularios válidos del total considerado
La Paz	51	43,30%	16,70%	57,80%
Cochabamba	21	12,20%	15,90%	15,60%
Santa Cruz	22	11,80%	6,60%	6,30%
Pando	15	2,80%	5,90%	1,20%
Beni	18	2,80%	16,90%	3,90%
Chuquisaca	18	9,60%	6,60%	5,10%
Potosí	19	5,70%	8,50%	3,90%
Oruro	17	3,20%	17,90%	4,70%
Tarija	19	8,50%	2,30%	1,60%
Total	200	100% (2.044)	12,4% (256)	100% (256)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del VPPET.

y en la medida en que la mayor parte de los organismos relevados está en la órbita del Ejecutivo, hay razones que conducen a quien lleva adelante un trámite y encuentra un obstáculo a recurrir a las instancias de decisión superior ubicadas en la capital.

Existen trámites cuyo seguimiento tradicionalmente ha llevado a una decisión final en La Paz, y aun cuando se hayan producido cambios importantes en cuanto a la desconcentración, persiste una cultura de “ir adonde se toman las decisiones”. Existen también documentos y datos que aún están concentrados y que efectivamente requieren una serie de pasos en La Paz. Esto significa que aun cuando existen representaciones de los organismos relevantes para trámites en todos los departamentos, sigue habiendo motivos para que los solicitantes de trámites “migren” a La Paz. Así, la sobre-representación de La Paz en el total de los formularios podría vincularse a la concentración de usuarios.

Asimismo, según narran los miembros del equipo que implementó el concurso, hay razones de orden práctico que hicieron que

la comunicación del concurso tuviera mayor impacto en esta ciudad. La cercanía física permitió una mejor coordinación entre el equipo y las diversas oficinas de trámites y unidades de transparencia involucradas. El control de la presencia del material de comunicación (afiches y volantes) y de la propia ánfora era más fácil, y el compromiso de los participantes, mayor. Por otra parte, si bien el pautaado publicitario intentó ser lo más amplio y diverso posible, el acceso a radio, televisión e Internet tiene más alcance en La Paz que en muchos, aunque no todos, los departamentos. Un pautaado publicitario con mayor cobertura general, y más presencia en comunidades y lenguas específicas, habría requerido un mayor presupuesto y más planificación.

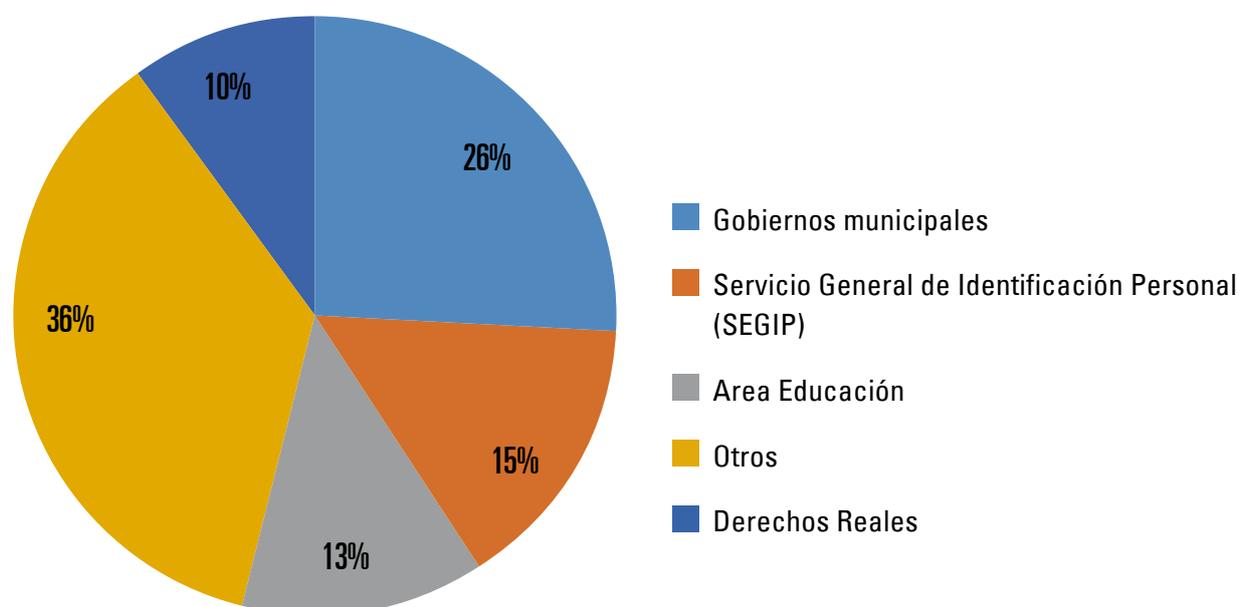
En contraste, un departamento con similar población como Santa Cruz tuvo una participación mucho menor en cuanto a la proporción del total de formularios recolectados (11%). Sin embargo, esa proporción es idéntica a la de las ánforas distribuidas en esa locación. Por lo tanto, si bien sub-representada en relación con la población que habita allí, la reacción de los usuarios fue consistente con la presencia

de ánforas y, por lo tanto, con la visibilidad del concurso en las oficinas locales de los órganos de la administración nacional.

Según los funcionarios del equipo a cargo del concurso, uno de los principales obstáculos a sortear fue el asegurar la presencia en departamentos en donde el MTILCC no tiene peso, o este es aún incipiente, como Beni, Oruro y Pando. Para instalar las ánforas y difundir su existencia, con las restricciones presupuestarias que había, el MTILCC potenció sus recursos, al conseguir la cooperación del VMLC

que, con motivo de las investigaciones, desarrollaba actividades en distintos lugares del país, y ello ayudó a dar a conocer el concurso en dichos lugares. Esto generó una posibilidad mayor de vinculación entre los objetivos de lucha contra la corrupción y prevención. Sin embargo, la representación de estos departamentos en el total de respuestas no es destacablemente baja; sus valores de participación, si bien son notablemente más reducidos que la proporción de ánforas que tuvieron, no son tanto más bajos que su participación en el total de la población.

Gráfico 3. Total de formularios por entidad (porcentaje)



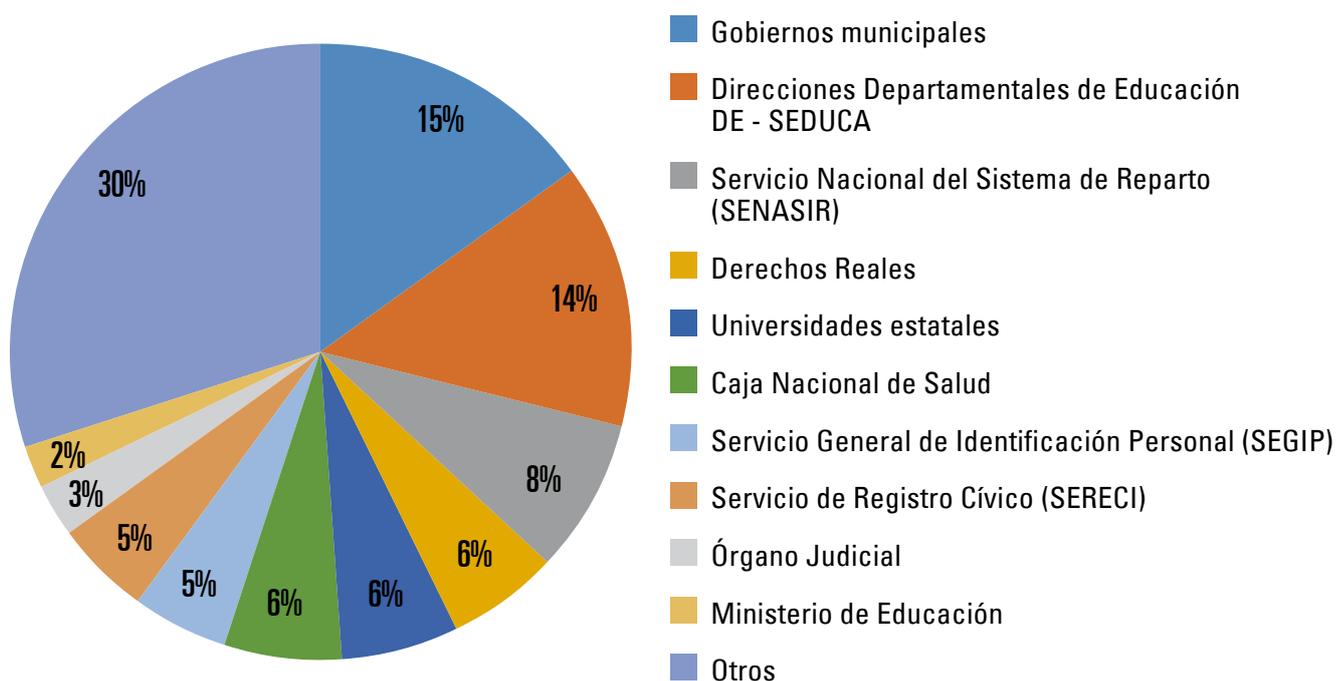
Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTILCC.
Nota: El total de formularios considerado es de 2.044.

El gráfico 4 describe la participación de cada entidad en el conjunto de 256 formularios completados adecuadamente para participar de la premiación, es decir: aquellos que contenían una queja y una sugerencia. Mientras que en el primer caso nos enfrentamos a la totalidad de las quejas, denuncias y sugerencias que sirven, con fines estadísticos, para conocer en dónde hay malestar, en el segundo tenemos un conjunto que cumple

con la ambición del concurso de detectar problemas individuales que den indicios de soluciones institucionales.

Un primer dato que llama la atención es la dispersión en ambos grupos. En el conjunto total de formularios (2.044 formularios), la categoría "Otros", que agrupa a todas aquellas entidades que participan con menos del 10%, sobrepasa un tercio del total. En el conjunto

Gráfico 4. Formularios válidos por entidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTILCC.

Nota: El total de formularios válidos considerados es de 256 (151 hombres, 105 mujeres).

de formularios válidos, esta categoría, que se ha reducido a aquellas entidades que participen con menos del 2%, se acerca al tercio. Si utilizáramos el criterio aplicado en el primer caso, la categoría "Otros" alcanzaría casi el 70%. Ello podría deberse a que el concurso no utilizó una definición acotada de trámite ni se circunscribió un sector específico de servicios

públicos, lo que permitió la amplia gama de diligencias y entidades postuladas. En términos de género, hubo una mayor participación masculina. De las 256 personas que presentaron formularios válidos al concurso, dos tercios fueron hombres y un tercio mujeres. De los 34 finalistas del concurso 22 fueron hombres mientras que 12 fueron mujeres.

3 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA

3.1 Trámites, asimetrías y las herramientas en manos de los ciudadanos

La realización de trámites es una instancia en la cual la administración pública se encuentra con el consumidor final de sus servicios. A veces estos procesos significan la obtención de un servicio o bien (por ejemplo, un subsidio, asistencia médica); otras, implican un acto administrativo impuesto por las normas como condición para la realización de otras actividades (permisos comerciales, certificados de conducta o de libre deuda, títulos habilitantes). Un punto en común en todas estas transacciones es la asimetría entre las partes.

Entre el ciudadano y una entidad pública (y sus agentes finales, los funcionarios a cargo de una o más etapas del trámite, traten o no directamente con el ciudadano) existen claras asimetrías de información (el funcionario tiene un conocimiento de normas y de prácticas que el ciudadano ignora), y una disparidad en materia de control y de decisión sobre la transacción (a diferencia de un contrato en el que la transacción depende de las voluntades de ambas partes por igual).

En este sentido, y desde la perspectiva más instrumental, los trámites son procedimientos administrativos para obtener bienes, servicios, permisos, excepciones o cumplir con obligaciones estipuladas por leyes (desde el pago de impuestos hasta el registro de un recién nacido). Los diversos motivos y campos en

los que se precisa de los trámites hacen que estos se conviertan en una parte fundamental de la relación entre Estado y ciudadanos. Por esa razón, hay diversas mediciones sobre buen gobierno que tienen en cuenta indicadores sobre los trámites.

Así, el índice *Doing Business* realizado por el Banco Mundial (2014a, 2014b), que intenta medir la relación entre buen gobierno, las regulaciones y su aplicación, y los negocios, combina entre sus indicadores algunos vinculados con la obtención de decisiones estatales que requieren trámites, tales como los de "Apertura de un negocio", "Manejo de permisos de construcción", "Obtención de electricidad" y "Pago de impuestos". En los *World Governance Indicators*, que desde hace casi dos décadas publica el mismo organismo (Banco Mundial, 2013), encontramos índices en cuya composición también hay dimensiones relacionadas con la realización de trámites. Entre esos índices se encuentran la "Efectividad del gobierno", el "Imperio de la Ley" (o Estado de Derecho) y el "Control de la corrupción". Para medir el primero, se consideran, por ejemplo, la calidad de la burocracia y la satisfacción con los servicios públicos. Para el índice de Imperio de la Ley, hay variables vinculadas a lo expedito de los trámites judiciales. En la composición del índice Control de la corrupción, hay mediciones de los niveles de corrupción en relación con diversos

aspectos de la obtención de decisiones y servicios de parte de la administración pública.

La aparición de la corrupción como componente del proceso de obtención de una decisión administrativa por un ciudadano está ligada a las asimetrías mencionadas anteriormente entre agente estatal y usuario, y también a las que existen entre el agente estatal en contacto con el usuario y sus supervisores. En todos los casos se plantean situaciones típicas de asimetría en la relación principal-agente, en cuyo caso se crean oportunidades para el requerimiento de pagos ilegales a cambio de la realización de cualquier tipo de trámite. Por eso, este es el nivel en el cual la famosa fórmula de Klitgaard (Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Rendición de Cuentas) se aplica en su mayor extensión (Klitgaard, 1988). La asimetría de información está implícita en esta fórmula. En efecto, explica Klitgaard, en un modelo principal-agente-cliente, la exclusividad sobre una decisión, la falta de límites normativos o funcionales, y la falta de rendición de cuentas otorgan un poder tal que los incentivos del agente se alinean en favor de la decisión de realizar un acto de corrupción.

La corrupción administrativa (que no necesariamente es “pequeña” en términos económicos si pensamos en la clase de decisiones, permisos o excepciones que pueden requerir grandes negocios privados, individualmente o agrupados, o si tenemos en cuenta su frecuencia) es la que queda más extensamente explicada por las variables Monopolio, Discrecionalidad y Rendición de Cuentas. Las asimetrías en la tramitación frente a la administración pública dan cuenta cabal de las oportunidades de corrupción.⁹ En otras palabras, la chance de corrupción en diversos trámites nos habla también del riesgo que corre el ciudadano de quedar a

merced de quienes tienen poder de decisión y conocimiento de las normas, ya sea para que ejerzan la corrupción o el abuso de autoridad, o meramente insistan en el error.

Para reducir estas asimetrías y los riesgos que involucran en la óptima implementación de políticas públicas y administración, tanto la literatura especializada como la práctica han generado propuestas. En términos generales, estas propuestas se vinculan con conceptos de participación ciudadana y de rendición de cuentas. La experiencia del concurso reúne elementos de mecanismos de retroalimentación ciudadana (*citizen feedback*) y de compensaciones y quejas (*redress and complaints*). De acuerdo con Gauri (2011), es necesario distinguir la especificidad de estos últimos mecanismos frente a otros más estudiados por la literatura y los programas de mejora de la gestión pública, que presentan algunas limitaciones. Gauri se centra en distinguir entre aquellos mecanismos que se enfocan en la experiencia del usuario en un caso particular y los que ponen la atención en otras dimensiones de los procesos administrativos.

De acuerdo con el criterio de Gauri y algunas de sus distinciones, discriminaremos diversos mecanismos participativos en cuanto a su atención a la experiencia del usuario respecto de una interacción concreta con el aparato administrativo. El monitoreo ciudadano del presupuesto se enfoca en la instancia legislativa y los procesos de ejecución administrativa. Los canales de denuncia de la corrupción se enfocan en la violación a normas más que a la calidad de la atención. Las tarjetas de puntuación ciudadana (*citizen scorecards* o *report cards*)¹⁰ pueden incluir evaluaciones ex post por parte de los usuarios de los trámites, pero se enfocan en la información agregada más que en las transacciones en particular. Las auditorías sociales

⁹ La corrupción vinculada al diseño de políticas públicas, a grandes contrataciones o a la aprobación de normas (Johnston, 2006; Rose-Ackerman, 1999) requiere otras variables políticas e institucionales para explicarse.

¹⁰ Este mecanismo ha tenido particular aplicación en India. Véase, por ejemplo, <http://www.capacity.org/capacity/opencms/en/topics/accountability/citizen-report-cards-score-in-india.html>.

también son revisiones ex post, pero también se enfocan en los procesos más que en las transacciones. En cambio, el derecho de acceso a la información puede ser utilizado tanto para obtener datos sobre los procesos e información agregada, como para conseguir información sobre obstáculos en transacciones específicas, pero no apunta a poner en evidencia, rectificar o compensar los desvíos en la realización del trámite. Asimismo, los procesos de diagnóstico para la simplificación burocrática (*Bureaucratic Simplification Assessment*),¹¹ si bien toman en cuenta las experiencias individuales de bloqueos burocráticos en los trámites, no se enfocan en su solución particular, sino en reformas organizacionales.

Gauri señala que los mecanismos de queja y compensación tienen la característica particular de enfocar la adecuación del trato a individuos particulares en transacciones particulares. Permiten detectar, documentar y compensar procedimientos desviados o injustos, más allá del efecto que esto tenga en la rendición de cuentas del Estado ante la ciudadanía o en la capacidad de esta información de afectar el ejercicio del poder estatal que esté en cuestión en el trámite.

Por otra parte, también es necesario tener en cuenta conceptos vinculados a la retroalimentación ciudadana (*citizen feedback*). Si bien es un campo en el que por lo menos en los últimos 15 años se han desarrollado experiencias y proyectos específicos, aún permanece pendiente la evaluación de su capacidad de contribuir a la resolución, sistematización y agregación de información por parte de los organismos objeto de quejas, y se requiere aún una definición más precisa de sus términos y metodologías (Jump, 2013). Los mecanismos de *feedback* ciudadano buscan reducir distancias de diverso tipo entre

los funcionarios a cargo de decisiones y los afectados. Las distancias a acercar constituyen el desafío del vínculo de retroalimentación dañado (*broken feedback loop*). Según Jacobs (2010), el concepto de retroalimentación ciudadana involucra la recolección sistemática de los puntos de vista de los beneficiarios y otros actores. El proceso comprende cuatro pasos de vinculación entre quienes toman decisiones y quienes son afectados: compartir información, proveer de retroalimentación, realizar acciones en función de la información y de la retroalimentación, y comunicar nuevamente (Custer y zum Felde, 2012). En el caso de los trámites, por ejemplo, se trata de la vinculación entre quienes requieren la realización del trámite (los usuarios de la administración pública) y quienes lo procesan (los funcionarios).

El concurso incluyó en su secuencia el llenado y envío de formularios con quejas y sugerencias sobre trámites específicos; el seguimiento de los casos por parte del MTILCC para contribuir a su resolución; la sistematización y agregación de información por organismo objeto de queja y ubicación geográfica, y el diálogo con las entidades afectadas acerca de los obstáculos en los trámites. Así como el concurso ofreció un canal para señalar problemas en transacciones específicas y una herramienta para darles seguimiento e intentar solucionarlos (en diálogo con las entidades en las que se llevaron adelante las diligencias), también brindó la posibilidad de agregar datos, publicarlos, identificar tendencias en cuanto a los obstáculos a los trámites, y tomar medidas al respecto.

La capacidad de recolectar información acerca de las experiencias específicas de los ciudadanos en distintos tipos de trámites adquiere especial relevancia en el contexto de lo que, a partir de Fung, Graham y Weil (2007), se denomina políticas de

¹¹ Para una descripción y evaluación de una experiencia de simplificación de trámites en Perú, véase IEG (2013); sobre la simplificación y reducción de la corrupción, véase U4 (2012).

transparencia focalizada. Dichas políticas apuntan a hacer disponible información orientada a un grupo específico de usuarios, teniendo en cuenta sus necesidades y objetivos, así como los incentivos para que esa información incida en la experiencia de los usuarios en cuestión. El concurso puso en evidencia que muchos de los obstáculos tienen que ver con la escasa información disponible para los usuarios sobre los trámites de los servicios públicos. Obtener esta información suele ser costoso para los usuarios, ya sea en términos de tiempo, distancia o dinero (no solo cuando se involucran sobornos, sino el costo de obtener la información, ya sea en tiempo o en viáticos) y, tal como sostienen Fung, Graham y Weil, las políticas de transparencia solo tienen impacto cuando les permiten a los usuarios tomar mejores decisiones sin imponerles gastos adicionales.

Al mismo tiempo, y en sintonía con la participación que el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha dado a las organizaciones sociales, hay consenso en cuanto a que la sostenibilidad de las políticas de transparencia depende del rol auditor de ciudadanos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Fung y Wright (2003) señalan que la sinergia entre usuarios y autoridades puede hacer que se encuentren soluciones que no están disponibles para políticas diseñadas de arriba hacia abajo (*top down*).

En las secciones siguientes señalaremos la recurrencia de algunos obstáculos o problemas que los ciudadanos debieron enfrentar, referiremos una serie de reacciones de las diversas entidades estatales ante los obstáculos en cuestión, y extraeremos algunas lecciones de la experiencia del concurso.

3.2 Los reclamos de los usuarios y los obstáculos recurrentes identificados

Considerando el marco conceptual expuesto, en esta sección se describen y analizan algunos de los obstáculos y problemas que se reportaron de modo más frecuente entre los participantes del concurso. Las experiencias concretas de usuarios ofrecen un panorama general de los problemas burocráticos que son percibidos como habituales por la ciudadanía, y proveen

información sobre el tipo de trámite que fue objeto de la queja, y especialmente, el tipo de obstáculo al que debieron enfrentarse los ciudadanos.

El cuadro 3 presenta las entidades respecto de las cuales se enviaron más formularios y los trámites más cuestionados en el concurso.

Cuadro 3. Formularios y trámites por entidad objeto de queja

Entidad	Número de formularios recibidos por entidad	Trámite
Gobiernos municipales	46	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aprobación de planos de construcción ✓ Registro catastral
DDE/Seduca	43	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Título en provisión nacional ✓ Título de bachiller
Senasir	24	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Certificado de compensaciones ✓ Trámite de jubilación
Derechos Reales	19	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inscripción de bien inmueble
Caja Nacional de Salud	17	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Trámite de afiliación ✓ Atención en emergencias
Sereci	14	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Obtención de certificado de nacimiento
Identificaciones/ SEGIP	14	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renovación de cédula de identidad

Como muestra el cuadro 4, los trámites que más quejas generaron tienen que ver con el uso, el goce, la transferencia y la tenencia de la propiedad. Las aprobaciones de planos, las correcciones catastrales y la inscripción de un bien inmueble aparecen entre los trámites que suscitaron más quejas. Además, una de las entidades vinculadas al uso y a la transacción de la propiedad inmueble es el registro de Derechos Reales, el que también aparece con relevancia en ambos conjuntos de formularios (gráficos 1 y 2). La inscripción de terrenos es el trámite que se repitió con mayor frecuencia. Las cuestiones educativas y de acceso a la salud ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente.

Al menos tres tipos de obstáculos se desprenden de los casos revisados. Por un lado, existen barreras al acceso a la información sobre los requisitos necesarios para hacer un trámite. La aparición súbita de requisitos imprevistos atravesó la vivencia de los concursantes como un patrón común, generando desconcierto y retrasos. Una condición necesaria para la emergencia de requisitos imprevistos es la inexistencia

de información completa o las deficiencias de información sobre los requisitos para realizar los trámites. "Los requisitos figuraban solamente en una hoja impresa. Para obtener copia de la hoja, era necesario hacer una cola y dejar el documento, y salir uno a fotocopiarla. Y me han pedido, de todos modos, requisitos que no estaban allí", describe una ciudadana que solicitó el título para ejercer como maestra.¹²

Otro de los solicitantes del diploma de bachiller, quien concurrió a la sede del Seduca en varias oportunidades, contaba así su derrotero:¹³ "La fila avanzaba lentamente, ya que la funcionaria no atendía de buena forma e, incluso, se salía de su puesto de trabajo dejando la fila esperando y de un rato volvía; lo peor fue que, faltando una persona para que me atienda, de mala manera y sin previo aviso, la señora cerró su ventanilla. La atención decía hasta las 11:30 am, y la señora cerró su ventanilla a las 11:20 am. Toda la gente que faltaba se quedó absorta, ya que ni siquiera se tuvo el mínimo respeto de decir: atenderé sólo a dos personas más o algo así, para que las personas no esperen en

Recuadro 1. Un instructivo microscópico

La obtención de certificaciones sobre el cumplimiento de ciclos educativos (aprobación de materias de la escuela secundaria, título de bachiller, títulos profesionales) ha sido otro de los problemas frecuentes identificados en el concurso (véase el cuadro 3). "Bolivia no tiene más profesionales –dice Areli Muñoz, una de las finalistas del concurso– porque a la gente no le dan su título".

Para la señora Muñoz recibir la miniatura de instructivo con la información sobre los requisitos del trámite que debía realizar ante el Seduca Cochabamba (véase la imagen) fue solo uno de los muchos desafíos que tuvo que enfrentar para obtener un título de bachiller que le permitiera tramitar el título universitario de contadora pública, para el cual ya había aprobado todas las materias. Durante 10 años la señora Muñoz ha enfrentado sin éxito largas esperas para ser atendida, pérdida de documentos entregados a la administración, maltrato, desinformación e incumplimiento de los horarios de atención. La concursante ha visto detenida su carrera profesional y ha tenido que aceptar puestos de trabajo para los que estaba sobre-calificada, porque no pudo obtener su título profesional. "Me siento que no soy nada, que no importo. Que lo que hice, que lo que soy, en realidad no existe". Entonces, al lucro cesante de no poder ejercer su profesión, hay que sumar el costo psicológico de no poder asumir su identidad como profesional, y de lidiar cotidianamente con bloqueos a su trámite.



¹² Entrevista con Elena Natividad, finalista del concurso.

¹³ Copia textual del formulario del Sr. Luis Paolo Bosco Grajeda.

vano y ni siquiera decir con educación: cerraré la ventanilla.”

Cuando finalmente este ciudadano pudo presentar sus papeles, le rechazaron el trámite, debido a que en los registros del Seduca estaba mal anotado su apellido. En sus propias palabras: “Por la tarde, volví a realizar nuevamente la fila y cuando logré que me atiendan me entregaron el documento, diciendo que mi certificación no pudo ser realizada debido a que en dos de mis libretas figuraba mal mi apellido, al revisar noté que no figuraba mal, a lo cual me dijeron que en su sistema de Seduca y boletines figuraba mal (...). Me dijeron que tenía que volver a caja y comprar otro valorado para trámite de rectificación de nombre, hacer una carta de solicitud, llevar mi certificado de nacimiento y pagar 25 bolivianos...”.

Al menos en dos casos el matiz del color del fondo de las fotos requeridas para algunos trámites se transformó en una barrera o en un motivo de dilación. Para obtener la retención judicial de un beneficio previsional y para lograr un título de Provisión Nacional, habilitante para el ejercicio de la docencia, el requerimiento de un exacto color de fondo –no detallado en ninguna norma específica, sino determinado por la costumbre– significó “volver al casillero 1” en un paso de los trámites. “Era casi imposible

contar con información precisa de la totalidad de los requisitos, y muchas veces no era claro de dónde salían”, describió una concursante que debió llevar cuatro veces la foto carnet hasta recibir la aprobación del color de fondo.

Con frecuencia los ciudadanos recurren a la instancia judicial para lograr lo que no pueden –o creen que no podrán– solucionar por la vía administrativa. La falta de información sobre requisitos lleva con frecuencia a que se realicen acciones de amparo para obtener resultados para los que se han creado vías administrativas de solución.

En segundo lugar, la dificultad para efectuar algunos trámites puede ser extrema, como lo prueba la necesidad de desplazarse entre varias ciudades del país para obtener resultados o en busca de documentos que, muchas veces, ya están en manos de la administración pública. Del mismo modo, los horarios para los trámites suelen coincidir con los horarios de trabajo de la mayor parte de las personas. Tomar el tiempo para realizarlos significa con frecuencia tener que pedir permisos especiales e inclusive perder el día de trabajo y el correspondiente pago.

Estos datos disparan la reflexión acerca de algunos costos de los “malos trámites”. La dificultad de las transacciones tiene un impacto

Recuadro 2. El desafío de conseguir atención médica

El caso ganador del concurso fue el presentado por la señora María Sueldo Baldivieso. Un día de tormenta con fuertes vientos, un árbol viejo en una plaza amenazaba con caer encima de su hijo de 11 años, quien corrió y se hirió con un metal punzante, que le produjo una hemorragia en el estómago. Su madre lo llevó a la emergencia del Hospital Obrero de La Paz. A partir de allí, tuvo lugar una ordalía de más de 10 horas durante las cuales el niño no recibió la atención adecuada por dilaciones administrativas y simple desidia del personal administrativo y paramédico. Los primeros instantes de la larga espera hablan por sí solos: “En la ventanilla de admisión después de hacer una fila larga nos piden los papeles y después de escuchar lo que pasó nos sella el papelito indicando que el especialista es un cirujano el cual atenderá a mi hijo; retornamos a la ventanilla de emergencia con el papelito sellado, la señora que atiende, sin dejar de charlar y reír con su amiga, y casi sin mirarnos, coloca el papelito en una caja y nos dice que esperemos y que nos iban a llamar”.

En otro caso, la madre de un recién nacido tuvo que luchar una y otra vez en un hospital para acceder a servicios a los que tenía derecho por la cobertura de su seguro de salud, cuya constancia le exigieron mostrar, confirmar y verificar una y otra vez, paso que se repitió y dilató por horas la recepción de atención médica. Cuando finalmente pudo ver al médico, este le recriminó haber tardado tanto en traerle el bebé: “No podía darme el lujo de llorar porque mi leche se iba a ser (sic) amarga”. Una vez que el bebé estuvo internado, la señora tuvo que aclarar nuevamente que estaba asegurada para que a su hijo le dieran la leche que le correspondía por su plan de salud.

Las barreras burocráticas para el acceso a la salud incluyen desde dificultades en la tramitación de la afiliación al seguro de salud hasta la denegación o lentitud en la provisión de servicios en la sala de emergencias médicas.

negativo en el goce de los derechos individuales, que comprenden el alcanzar un mejor puesto de trabajo, recibir la pensión de jubilación, registrar una propiedad o acceder a un servicio de salud. Afecta también a la comunidad en general, por ejemplo: reduciendo la disponibilidad de profesionales aptos para ejercer profesiones altamente requeridas o restringiendo el mercado de la propiedad inmueble, lo que a su vez dificulta el mejorar la situación habitacional de los ciudadanos.

En tercer lugar, se manifestaron disfunciones vinculadas a los recursos humanos de la burocracia. La decisión de no prestar el servicio en tiempo y forma, poniendo como excusa el incumplimiento de requisitos, fue la manera que tuvo el personal del hospital de ejercer la desidia en el caso del trámite ganador del concurso; esto también dio pie para la corrupción de los agentes estatales, que se vio reflejada en diversos casos. Empleados que se “pasan la bolita” y el

“vuélvase mañana” no solo inspiraron las piezas de comunicación del concurso, los afiches, volantes y spots audiovisuales: la frustración se volvió fuente de inspiración para algunos concursantes, que agregaron a sus formularios obras de arte y canciones compuestas ad hoc.

La percepción de que la corrupción es una amenaza siempre acechante cuando el ciudadano se interna en la administración pública es tan corriente que forma parte del imaginario popular. La feria de miniaturas de Alasitas, en La Paz, es un espacio en el cual, a través de miniaturas y objetos que remedan la vida cotidiana, los pacheños conjuran los riesgos y las amenazas que cotidianamente deben afrontar. Así, la idea de que las dilaciones y el pago de sobornos son habituales se refleja en esta parodia de oficina pública (véase la imagen 2).

La normalización de la corrupción como parte de los trámites tuvo su expresión en uno de

Recuadro 3. Casi mil kilómetros por una cédula de identidad



Para renovar su cédula de identidad, a sus 70 años de edad, Domitila Murillo recorrió durante 11 meses al menos 900 km entre Oruro, Tupiza y Potosí. En cada visita a Identificaciones, entidad policial encargada del trámite, le exigían nuevos e inesperados requisitos, además de las larguísimas filas y horas de espera para ser atendida. El trámite que inició la condujo por juzgados, registros públicos, la Corte Electoral y municipios de tres ciudades bolivianas, instituciones a las cuales tuvo que volver más de una vez por fallas de la propia administración en la expedición de los documentos que se le exigían.

“Falta un sello”, “no tenemos sus documentos en archivo”, o “vuelva mañana” han sido algunas de las respuestas que Domitila recibió de los funcionarios. Las interminables esperas fueron cosa de todos los días: “Sigo en Identificaciones. Vine temprano y ya son las 12. Me dijeron que espere, ya pagué el valor del carnet, y le he reconocido 20 pesos bolivianos al policía que me quiere ayudar (...) todo es un desorden aquí. Ya son las 4, y nos dicen que no nos van a atender hoy día. Voy a tener que venir temprano mañana”. Al día siguiente: “Son las 8 am, estoy ya en Identificaciones, hay un montón de gente haciendo fila en la calle, y una persona nos dice que la policía está entregando las oficinas a los que se van a hacer cargo,

así que no va a haber atención hasta nuevo aviso. ¿Qué voy a hacer?”. Incluso cuando creyó haber encontrado un policía solidario que la ayudara, esto también tuvo un precio. Luego de casi un año en estos “recorridos” sin obtener su cédula, Domitila ya solo la quería aunque sea para que “la vieran sus nietitos”, comenta su hija.

Alentada por su familia, presentó su caso al concurso “El peor trámite de mi vida” y fue seleccionada como finalista. En su postulación, Domitila sugirió que “las instituciones trabajen coordinadamente y que no sean los usuarios los condenados a peregrinar de institución en institución (...) a explicarle a cada funcionario que tiene al frente cuál es el problema, y que el funcionario responda según su criterio. Que todos sepan exactamente qué es lo que se debe hacer y que se haga buen uso de las computadoras y de todo lo que tienen a su disposición”.

Nota: Lamentablemente, Domitila Murillo falleció dos semanas después de recibir su cédula. Su hija, María de los Ángeles Murillo fue entrevistada para este estudio de caso.

Imagen 2. Feria de miniaturas de Alasitas, La Paz, Bolivia



3.3 Algunas lecciones del concurso

El reconocimiento de cada uno de los 256 formularios como un problema que merecía una solución fue tomado en serio por el MTILCC. Si bien en algunos casos los concursantes habían recurrido a la justicia o al defensor del pueblo, su suerte fue dispar. Al principio del concurso, la idea era que se les daría seguimiento solo a los casos semifinalistas. Pero luego se decidió darles cobertura a todos los concursantes. Esto permitió tomar contacto con las entidades, directamente o a través de sus UT y agilizar los trámites. En la mayor parte de los casos, de acuerdo con los funcionarios del VPPET, esto produjo resultados positivos: “Si no fuera por el Ministerio que se había movido, mi trámite hubiese seguido ahí”, expresó una de las concursantes que obtuvo así su título de Provisión Nacional, necesario para el ejercicio de la docencia. El seguimiento permitió a los usuarios tomar contacto con las autoridades, o dar aviso a autoridades superiores acerca de dónde estaban las trabas dentro de su estructura, entre otras acciones que empujaron estos trámites hacia adelante.

El malestar con los gobiernos municipales se expresó de modo similar en los distintos

los ejemplos más tristes del concurso. Una de las finalistas había pasado por las más diversas aventuras a fin de lograr el pago correspondiente a una expropiación realizada por un municipio hace más de 30 años. El trámite circulaba por distintas oficinas, se perdía, y siempre había en el recorrido una nueva estación en la que le pedían “una colaboración” en dinero para avanzar o para encontrar el papel que había “desaparecido”, exacción que la ciudadana permitía, ya que parecía uno más de los tantos requisitos con los que debía cumplir. Así, podría decirse que parecería haber un punto en el que la arbitrariedad cubre a todos los requisitos, legales e ilegales, formales e informales, de un manto de normalidad.

grupos de formularios. Este problema había sido detectado ya en el diagnóstico realizado por el VPPET en el SAC. En ambas experiencias se habían detectado bloqueos que en ocasiones tan solo con la mera presencia de los funcionarios del MTILCC se convertían en objeto de acciones para realizar mejoras. Narra uno de los miembros del equipo del concurso que, al visitar un municipio, una persona se quejaba de la imposibilidad de recibir un diagnóstico que dependía de un tomógrafo que el centro de salud local poseía pero que no funcionaba. La conexión de la necesidad de la ciudadana con las autoridades locales permitió que estas se movilizaran para conseguir la ayuda técnica y presupuestaria para poner la maquinaria en funcionamiento.

Sin embargo, el equipo a cargo del concurso reconoce que la falta de costumbre de realizar un monitoreo externo generó resistencias en algunas entidades, e inclusive represalias. La ciudadana que ganó el concurso, al hacerse público su padecimiento, recibió presiones de su asegurador, que buscó excusas para ponerla en situaciones de incumplimiento y requerirle pagos por servicios que ya le había

suministrado gratuitamente. Otra de las finalistas cuyo trámite sigue aún irresuelto narró que, al hacerse pública su situación gracias al concurso, la reacción de algunos funcionarios fue endurecer los requerimientos y recriminarle su participación. Esto demandó nuevas intervenciones del equipo de seguimiento de casos del VPPET para evitar mayores represalias.

Según esta concursante, la agresiva reacción contra la publicidad del caso tiene que ver también con la existencia de redes de corrupción que se benefician de las oportunidades que les brindan la falta de información y la discrecionalidad: “Mi trámite se complicó porque me negué a pagarles a los funcionarios. Si no, posiblemente ya estaría terminado”.

Entre las recomendaciones surgidas de los formularios hay una que sobresale por su repetición: una política proactiva de comunicación de los requisitos para realizar los trámites. En los relatos recolectados por el concurso no hay mayor asimetría que la que existe entre el funcionario a cargo de un eslabón de la cadena de pasos que componen el trámite y el usuario. Cuando el funcionario, súbitamente, le exige al usuario un requisito del que no tenía noticia, este ciudadano queda merced del empleado de la administración pública. Ya sea para aprovechar la oportunidad para pedir un soborno, o meramente para ejercer el poder, esta asimetría es el origen de la dilación y del derroche de esfuerzos ciudadanos y de la administración. Conocer los tiempos, la secuencia del proceso y las responsabilidades de los funcionarios, para saber cuánto esperar, qué esperar y a quién reclamar también formaron parte de esta demanda de un conocimiento que les ahorre a usuarios y funcionarios la repetición de pasos y situaciones de confrontación.

Por otra parte, la vida profesional de una serie de concursantes se estanca al no poder superar los escollos burocráticos necesarios para certificar el cursado de materias en la secundaria o en la universidad, o para la titulación como

docente u otras calificaciones profesionales. Al mismo tiempo, el mercado laboral se priva de la llegada de individuos que están calificados para posiciones con mayor valor agregado que las que ocupan actualmente, pero a las cuales no pueden acceder porque no se encuentran sus notas, porque súbitamente les agregan requisitos para obtener sus certificaciones, o porque los papeles de titulación se pierden. Por supuesto, no conocemos la representatividad estadística de estos casos, pero: ¿qué pasaría si esta experiencia del concurso se repitiera periódicamente, con una planificación que sí buscara obtener muestras representativas y valorar el daño actual de las barreras burocráticas? Posiblemente aportaría, a la vez, información para reducir obstáculos e ineficiencias en los trámites, y estimular un mejor funcionamiento, a fin de evitar una mala posición en el *ranking*.

Otro factor que ha sido mencionado con frecuencia por diversos entrevistados es la falta de una cultura de la queja y de la denuncia. La idea de que existe un patrón de comportamiento común del ciudadano de a pie, que acepta con cierta pasividad el abuso y teme las represalias de quien ejerce el poder sobre su trámite fue mencionada por funcionarios de todos los organismos entrevistados, representantes de la sociedad civil y usuarios. Es posible que esa imagen combine un estereotipo cultural con percepciones adecuadas sobre el comportamiento promedio. A su vez, desde el comienzo de la administración del Presidente Evo Morales, una coalición relevante de organizaciones sociales convirtió en temas clave la rendición de cuentas, el empoderamiento del ciudadano y la participación.

La Constitución y la Ley de Transparencia Marcelo Quiroga Santa Cruz son explícitas al respecto, y desde la formación del MTILCC, en particular en cuanto a las funciones del VPPET, estas dimensiones se han tornado relevantes. Como señaló uno de los jurados que representaba a la sociedad civil, la rendición de cuentas es un mandato que forma parte del “mandar

obedeciendo” que reivindica el Presidente Morales como modo de describir el sometimiento de los representantes a los representados.

La traducción de esta visión a los intersticios de la vida cotidiana tiene su lugar en la iniciativa de detectar y reducir asimetrías de poder en los trámites. La impronta pro participación y rendición de cuentas enunciada por el gobierno

y las organizaciones sociales estaría tomando impulso a nivel de las experiencias individuales de los ciudadanos participantes de esta iniciativa. Su límite es su singularidad. La falta de práctica, de garantías y la limitada comunicación son algunas de las barreras a superar si se quiere realizar otra experiencia que ligue la recolección de información individual, la solución de problemas de los ciudadanos y la detección de bloqueos en los flujos de los trámites.

3.4 Reacciones y proyectos de mejora en curso en las entidades involucradas

La secuencia del concurso, desde la colocación del ánfora hasta la publicación de las estadísticas, generó efectos diversos en las entidades participantes. Las estadísticas, el lugar en el *ranking* (véanse los datos de los gráficos 3 y 4), y los casos particulares compilados por el VPPET no solo ampliaron las vías de comunicación entre el MTILCC y las entidades, sino que también dispararon flujos de comunicación interna en las entidades participantes. Asimismo, en algunos casos la evidencia colectada por el concurso sirvió para agregar fundamento a procesos de cambio administrativo e institucional.

En una serie de organismos participantes se habían puesto en marcha procesos de cambio de diverso tipo y escala, que se hallaban en distintos grados de avance. Desde procesos incipientes, con grandes dificultades de coordinación y evolución, hasta cambios radicales en el modo de proveer un servicio y en las responsabilidades administrativas y políticas, el concurso “El peor trámite de mi vida” ayudó a encontrar pruebas de la necesidad del cambio, a subrayar sus motivos y a generar debates internos.

Un caso relevante es el de los Derechos Reales. Órgano de la órbita del Consejo de la Judicatura, la oficina de La Paz, que recibe la mayor cantidad de trámites y de quejas, requiere una comunicación y una coordinación permanentes con las autoridades, que tienen su sede en

Sucre, donde el Poder Judicial tiene su capital. Las autoridades de la oficina de La Paz vieron en el concurso la oportunidad de abrir una conversación sobre los obstáculos al normal flujo de los trámites y las necesidades de modernización y reforma. “La radiografía del problema la teníamos, pero el concurso nos dio la oportunidad de que fuera la gente la que lo expresara”, señaló la autoridad de esa oficina.

Por ejemplo, había conciencia de que uno de los motivos de la sobrecarga de trabajo de las oficinas tenía que ver con el trámite de corrección de datos. En primer lugar, existe una enorme cantidad de documentos con errores en los datos que requieren corrección para realizar operaciones con propiedades. La corrección era un trámite que solía tomar semanas o meses, y que frecuentemente derivaba en acciones judiciales, a veces casi de inmediato o sin haber comenzado el trámite administrativo. Este era un problema que estaba en el radar de los funcionarios de La Paz y que fue confirmado por los usuarios en el concurso. Esto reforzó la evidencia sobre la cual apoyar una ley de regularización del derecho de propiedad (247/2012), que –con un objetivo mucho más amplio– también permitió incluir artículos que redujeron los tiempos de tramitación de pasos clave como la corrección de errores de datos.

Además, las quejas y sugerencias recibidas también apuntaron a otro dato que la oficina

conocía, pero ahora estaba en condiciones de compartir. Dada la constante recepción de quejas por parte de las autoridades y su revisión de procesos, la oficina de Derechos Reales de La Paz era consciente de que buena parte de las observaciones en los trámites provenían de errores evitables si se mejoraba el conocimiento de los requisitos por parte de los usuarios. El concurso mostró que, en palabras de una funcionaria clave de dicha repartición: “los trámites observados tienen que ver con falta de comunicación: no tenemos línea gratuita, no tenemos página web, si el usuario viera anticipadamente los requisitos se orientaría solo”. Fueron varios los intentos de coordinar con las autoridades en Sucre la contratación de profesionales que los ayudaran a subir una página web con información, pero nunca pudieron avanzar. Si hoy se observa la página de este registro (<http://ddrr.poderjudicial.gob.bo/>) resulta evidente la falta de actualización y de utilización como medio de anticipar a los usuarios qué se requerirá en los trámites. Si se piensa que una página de información requiere un presupuesto moderado y ninguna sofisticación tecnológica, el hecho es aún más llamativo.

Según los funcionarios, parte del problema es la inconclusa transición del Poder Judicial hacia el Poder Ejecutivo, que por la normativa vigente debería ocurrir, pero por diversas trabas institucionales no ha acontecido aún. La visión tradicional del Poder Judicial –observan– es más reactiva y propia de quien espera una “decisión de un juez” en vez de ser la visión administrativa para la prestación de un servicio. Sin embargo, si se adoptara una visión de este tipo, no solo beneficiaría a los usuarios. En la medida en que se trata de una oficina que cobra tasas, aumentarían los ingresos fiscales. Un órgano fundado hace más de 100 años, que mantiene una sola oficina en la capital administrativa y el distrito de mayor población, difícilmente pueda asumir esa posición sin este cambio de visión.

Las dificultades de inscripción y documentación de identidad, en la que participan el Sereci y el

SEGIP, están vinculadas a una transición que involucra no solo cambios administrativos, sino también de acceso a recursos financieros dentro de la administración pública. Justamente el SEGIP es un caso de interés en términos de cómo el concurso realimenta un proceso de modernización en marcha. En 2010 este servicio comenzó a hacerse cargo de las funciones que hasta entonces había cumplido el servicio de Identificaciones, dependiente de la entonces Policía Nacional, hoy Policía Boliviana. Por lo tanto, la mayor parte de las quejas recibidas están relacionadas con el período anterior y con las deficiencias encontradas luego del traspaso. Por ejemplo, un caso de duplicación y la dificultad para rectificarla, como el descrito por la finalista que viajó largos kilómetros para solucionarlo, hoy no hubiera ocurrido. La transición mostró que este problema no era solo de esta ciudadana: había al menos 400.000 casos similares (*La Razón*, 2011) y no se podía exigir a un 4% de la población un peregrinaje así para rectificarlo.

La decisión de modernizar el sistema de identificación, quitarlo de la órbita policial y crear un organismo especializado no era libre de costos. Durante 2011, es decir, paralelamente al concurso, se produjeron motines policiales que incluyeron reivindicaciones salariales y laborales, pero también relacionadas con la defensa corporativa de la provisión de este servicio. Esta defensa corporativa tenía una cara más presentable, relacionada con la relevancia de los ingresos provenientes del servicio en el presupuesto policial, y otra oculta: la que tenía que ver con las oportunidades de corrupción e ingresos informales (*Opinión*, 2011). Las autoridades del SEGIP y del Servicio General de Licencias de Conducir (Segelic) –tarea también esta última hasta entonces a cargo de la Policía– pudieron detectar redes de corrupción para el suministro ilegal de identificaciones y licencias. La simplificación burocrática y la mayor transparencia de los trámites eliminaron muchas de estas oportunidades. Para las autoridades de las entonces flamantes entidades, la información proveniente

del concurso tuvo la utilidad de exponer lo acertado del cambio desde el punto de vista de los usuarios.

El Servicio del Registro Civil (Sereci) fue un caso relevante de diálogo con el VPPET en relación con el desarrollo y las conclusiones del concurso. Por una parte, el Sereci también se hallaba en un proceso de cambio. Desde 2009, por iniciativa propia, y también como parte del proyecto regional "Mejoramiento de Servicios", apoyado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), se implementan actualizaciones tecnológicas y de atención al público. De 2009 a 2012 se avanzó en el uso de partidas de nacimiento y de matrimonio digitalizadas, y durante 2012 se abrió una ventanilla de información para que los usuarios conozcan los requisitos de los trámites, lo que incluye también material impreso, y se mejoraron los espacios de espera.

Como en los casos anteriores, el concurso sirvió para alimentar un proceso de cambio en marcha. Además, en el caso del Sereci existió una comunicación escrita con el MTILCC, en la que las autoridades del primero dieron cuenta de las sugerencias recibidas y expresaron en qué medida estas resultaban pertinentes o inclusive se vinculaban con los procesos de reforma en marcha. Un dato destacable de esta comunicación ha sido que el informe del Sereci señala que algunas sugerencias están relacionadas con procesos que con anterioridad se realizaban por la vía judicial y que recientemente se han modificado a fin de simplificarlos y permitir que los ciudadanos los realicen por la vía administrativa, evitando así la necesidad de representación legal. Al igual que en el caso de los Derechos Reales, la costumbre de recurrir a la vía judicial aún forma parte de la cultura de los trámites, y una comunicación sobre este tipo de simplificaciones sería de utilidad para los usuarios, que dejarían de dirigirse a instancias innecesarias o improcedentes.

En el acceso a beneficios previsionales de diversa índole los concursantes también

encontraron barreras burocráticas, por ejemplo: trámites que se debían reiniciar por falta de información que no había sido requerida desde un inicio o que necesitaba rectificación. El Servicio Nacional del Sistema de Reparto, a cargo del cálculo y otorgamiento de estos beneficios, se encontraba simultáneamente en un proceso de incorporación de mayores capacidades de control y de gestión de la información. El control de auditoría permitió detectar operaciones ilegales y maniobras de corrupción vinculadas a la discrecionalidad de los funcionarios para detener los trámites y solicitar sobornos a cambio. Al mismo tiempo, la realización de campañas informativas en todo el país incrementó la capacidad de los ciudadanos de iniciar los trámites con todos los requisitos necesarios, y conocer los tiempos y modalidades, de modo de no quedar sujetos a la voluntad de un empleado infiel.

El Servicio Departamental de Educación (Seduca) es la representación de la cartera educativa en cada departamento, y tiene a su cargo la tramitación de certificaciones de notas, títulos de bachiller, títulos de Provisión Nacional, y toda clase de trámites relacionados con el ejercicio, pago y escalafonamiento de la profesión docente. Por lo tanto, tiene a su cargo tanto las demandas de estudiantes y graduados como las de los docentes. Cada dirección presenta sus particularidades de niveles de demanda y de capacidad de respuesta. La de La Paz es una de las más complejas por el nivel de demanda y los recursos con los que cuenta. A ella recurren 50.000 docentes y 700.000 estudiantes que requieren diversas certificaciones, títulos y otros procedimientos.

Algunas de las principales diligencias mencionadas en el concurso, como la tramitación del título de bachiller y el de Provisión Nacional, se encontraban bajo revisión y continuaron estándolo con posterioridad al concurso. Los casos del concurso mostraron con claridad tanto la necesidad de simplificar los trámites, como la de mejorar la coordinación con otras instancias (por ejemplo, el Ministerio de Educación, en el caso

de Provisión Nacional), a fin de abreviar e informar con claridad a los usuarios los requisitos, secuencias y responsabilidades de los trámites. Asimismo, el concurso puso de manifiesto la necesidad aún pendiente de establecer canales para la recepción de quejas, ya que estos permiten detectar ineficiencias de los funcionarios, como obstáculos y pasos innecesarios en el

diseño o en la implementación de los trámites. Asimismo, se ha avanzado en una guía de trámites que está disponible en soporte papel en las direcciones distritales dependientes y en los establecimientos educativos departamentales, aunque aún no se encuentra disponible en línea, lo cual es una evidente limitación, que podría superarse con facilidad.

4 CONCLUSIONES: CANALIZAR LA QUEJA PARA TRANSFORMARLA EN ENERGÍA

La experiencia del concurso dejó algunos conceptos compartidos por los funcionarios del MTILCC y los de las entidades públicas entrevistados. En primer lugar, la necesidad de contar con canales externos que permitan a los usuarios alertar sobre bloqueos en los trámites. Esto puede permitir detectar normas y procesos redundantes o arbitrarios, limitaciones de los recursos humanos, e inclusive nichos de corrupción.

Simultáneamente, queda claro que la combinación de ineficiencia, arbitrariedad y corrupción no es pacífica. Las represalias recibidas por varios de los concursantes muestran la necesidad de proteger los intereses ciudadanos versus los intereses estamentales de ciertos sectores de la burocracia. Reforzar la autoridad y las capacidades de las entidades que recolectan las quejas ciudadanas e interceden para proteger los derechos forma parte de una respuesta a ese fenómeno.

Además, esa misma información permite identificar puntos clave para reformas y mejoramiento de procesos. Reducir la cantidad de pasos o facilitar el acceso a la información son reacciones a la detección, por diversos medios, de dilaciones causadas por pasos redundantes, o bien por la falta de cumplimiento de requisitos desde el inicio del trámite. En varios de los casos descritos, estas reacciones de mejora formaban parte de procesos más amplios de modernización de entidades públicas. La publicidad del

ranking de quejas y las historias de vida reforzaron los argumentos de estas reformas.

El caso del Segip, por ejemplo, mostró cómo la transición hacia un nuevo organismo, lo que incluyó un conflicto al quitarle a la Policía los trámites de documentación de identidad, se vio beneficiada por la información que el concurso trajo acerca del exceso burocrático y la corrupción anterior. En el caso del registro de propiedad de los Derechos Reales, la información sobre la oficina de La Paz sirvió para fortalecer sus argumentos, relacionados con la necesidad de cambio, frente a la administración del Poder Judicial de la cual depende, con sede en Sucre. En el Ministerio de Relaciones Exteriores el propio lanzamiento del concurso permitió revisar y completar la información para realizar trámites.

Si bien no parece evidente que haya una relación causa-efecto entre la retroalimentación y los procesos de cambio, sí se observa una conexión entre esa información y su utilización en contextos de transiciones, reformas y procesos de mejora. Hemos visto en una diversidad de casos algo tan obvio como que los retrasos en los trámites suelen deberse a que el usuario llega con información incompleta, asimetría que produce ineficiencias y alienta la corrupción, lo cual llevó a revisar la información provista. Sin embargo, esta información se vuelve relevante cuando se sistematiza en un proyecto de recolección de quejas como el aquí analizado. Las campañas de información en los sitios de

trámites, el mejoramiento de las páginas web, y la publicación de manuales de trámites en los sitios web son algunos de los procesos con los que el concurso coincidió o a los que aportó insumos.

En la experiencia comparada, el efecto de puesta en evidencia y detección de necesidades de reforma es un patrón común. Por otra parte, no se ha encontrado todavía ninguna experiencia que se haya repetido periódicamente, a fin de generar un flujo permanente de información sobre la ineficiencia de los trámites. Los casos de experiencias similares (véase el anexo I) en México en 2008-09 (en la cual se inspiró esta experiencia) y en Perú en 2013, tuvieron objetivos similares (el de México con más relevancia en enfocar la corrupción en trámites; el de Perú con foco en la inutilidad de ciertos requisitos o pasos), es decir: hacer de la queja un insumo para el cambio.

En términos cuantitativos, la participación entre los tres concursos es comparable, con una cierta ventaja proporcional para Bolivia: algo más de 2.000 en una población de cerca de 10 millones; aproximadamente 4.000 en una población de 30 millones en Perú, y 21.000 en una población de 110 millones en México. En todos los casos se buscó tanto la propuesta para el cambio como la solución al problema particular. Es decir: todos se orientaron hacia la retroalimentación sobre un caso individual y hacia la retroalimentación sobre el funcionamiento de un trámite, de una oficina o de un organismo público en su conjunto.

Uno de los datos que distingue a la experiencia boliviana es que fue una iniciativa basada en el entusiasmo de los funcionarios que la impulsaron y que lograron, con recursos de comunicación limitados, un nivel de respuesta que (si bien se puede intuitivamente pensar que es bajo, y así lo piensan los funcionarios del VPPET) es comparable con el de iniciativas que gozaron de mayor visibilidad.

La experiencia del concurso mostró elementos coherentes con los principios de gobierno abierto (Ramírez Alujas y Dassen, 2012). En efecto, aplicando los conceptos de estos autores, se observa una problematización clara de cuestiones de transparencia y de acceso a la información (la necesidad de señalética, de manuales de trámites, de información sobre requisitos en los portales de transparencia de las entidades); se plantea claramente un canal de participación ciudadana (en particular, el concurso constituye un modo de escucha activa), y se ponen en acción mecanismos de colaboración (entre el MTILCC y las entidades participantes, dentro de las entidades, dentro del MTILCC).

Sin embargo, para que estos elementos se transformen en catalizadores del cambio, el concurso requiere una rutina. Si fuera un canal regular de recepción de información y que, inclusive, ayudado por la tecnología, se transformara en un canal bidireccional que promoviera una participación activa de los ciudadanos, se recabaría información valiosa para la mejora de los servicios. A su vez, la exposición de información crearía incentivos para los funcionarios y para los usuarios, que podrían cambiar aspectos clave de la cultura ciudadana, como la falta de confianza en la capacidad de las instituciones para procesar quejas y denuncias. La recolección y difusión periódica de esta información también podría ser una referencia en los procesos de descentralización e implementación de soluciones digitales para una mejor atención al usuario en la administración pública.

En efecto, la prestación de servicios públicos representa la mayor parte del gasto público y suele utilizar modelos organizacionales desfasados y marcos legales obsoletos, sin contar que no aprovecha el potencial que ofrece el uso de soluciones digitales. Como consecuencia, siguen existiendo procesos que generan elevados costos de operación y de transacción para ciudadanos y empresas en la relación con los

gobiernos, lo cual reduce la competitividad local y afecta negativamente la calidad de vida de la población.

Además de las herramientas participativas y de mayor acceso a la información ya mencionadas, las soluciones tecnológicas pueden incluir: reingeniería de procesos, cartas ciudadanas, la implementación de ventanillas únicas y centros de atención ciudadanos, y mejoras regulatorias que comprendan inspecciones y auditorías regulares. La implementación de todas estas políticas requeriría la coordinación entre distintos organismos del gobierno (el MTILCC, la Dirección General de Gobierno Electrónico y la entidad a cargo de prestar el servicio público en cuestión). Hay también un tema cultural/generacional y debilidades en el acceso a tecnologías que deben tenerse en cuenta en las reformas de políticas de atención al ciudadano. Por ello, cualquier reforma deberá prever períodos de transición entre un sistema y otro, y mantener al menos ciertos aspectos de la atención personalizada y del “formulario papel”.

Más allá de puntualizar el amplio espacio de mejora que existe en la administración pública

boliviana, queremos destacar como muy valioso que desde un Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción se quieran impulsar mejoras en los servicios públicos con participación social. El enfoque sectorial para identificar la falta de transparencia y las ineficiencias en áreas como salud, educación o registros no es novedoso, aunque muy necesario, pero sí es innovadora en el contexto boliviano la oportunidad que se brinda a la ciudadanía para que colabore, y para que sea parte de la solución. Eso es lo que hoy en día se conoce como políticas de gobierno abierto, que van más allá del tradicional control social, dirigiéndose hacia la co-creación de valor público a través de esquemas de colaboración entre ciudadanos y gobierno. Hemos escuchado testimonios muy emotivos en los que las personas han recuperado su orgullo ciudadano y su dignidad como personas, a partir de la gestión del MTILCC para resolver sus problemas particulares. Eso es un valor intangible moralmente superior a los costos económicos, y que el Estado Plurinacional de Bolivia debe inteligentemente extender con políticas de largo plazo para tener una administración pública moderna, abierta y eficiente.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2013. *World Governance Indicators*. Washington, D. C.: Banco Mundial. Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.
- . 2014a. *About Doing Business*. Washington, D. C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-About-Doing-Business.pdf>.
- . 2014b. *Doing Business* (indicadores). Washington, D. C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Data-notes.pdf>.
- Custer, S. y J. Zum Felde. 2012. "Beneficiary Feedback Interviews and Snapshots." Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Drezner, D. W. 2000. "Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policies." *American Journal of Political Science*, Vol. 4:733-749.
- Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. y E. O. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Nueva York: Verso.
- Gauri, V. 2011. "Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5699. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2013. "Impact Evaluation of Business License Simplification in Peru: An Independent Assessment of an International Finance Corporation-Supported Project." Washington, D.C.: International Finance Corporation.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2012. *Censo nacional de población y vivienda 2012*. La Paz: INE. Disponible en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>.

- Jacobs, A. 2010 "Creating the Missing Feedback Loop." *IDS Bulletin*, Vol. 41, Núm. 6:56-64.
- Johnston, M. 2006. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jump, L. 2013. *Beneficiary Feedback Mechanisms*. Bristol, Reino Unido: Devinit.org.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. California: University of California Press.
- La Razón*. 2011. "SEGIP halla unos 400.000 casos de números de CI duplicados" (artículo del 30 de julio). Disponible en http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/SEGIP-HALLA-CASOS-NUMEROS-DUPLICADOS_0_1440455956.html.
- Opinión*. 2011. "Rada dice que la policía ya no es confiable desde que le quitaron identificaciones" (artículo del 13 de octubre). Disponible en <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/1013/noticias.php?id=28421>.
- Ramírez Alujas, A. y N. Dassen. 2012. "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y de modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". En: N. Dassen y J. C, Vieyra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-73. Washington D.C.: BID.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- U4. 2012. *Expert Answer: Reducing Bureaucracy and Corruption Affecting Small and Medium Enterprises*. Bergen: U4 y Transparencia Internacional. Disponible en www.u4.no/publications/reducing-bureaucracy-and-corruption-affecting-small-and-medium-enterprises/downloadasset/3110.

ANEXO 1

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CONCURSOS PARA LA MEJORA DE TRÁMITES

Caso	Concurso "El trámite más inútil"
País	México
Año	2008-2009

Origen/quién impulsa la acción:

Gobierno de México, avalado por Transparencia Mexicana, del capítulo de México de Transparencia Internacional.

Alcance de la acción (nacional, federal, local, privado, público):

Convocatoria nacional.

Descripción de la acción:

En septiembre de 2008 la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal de México lanzó una iniciativa para premiar a los ciudadanos que denunciasen el trámite burocrático más absurdo que hubieran llevado adelante y la mejor propuesta para la mejor solución para evitar el papelerío (*red tape*) y los sobornos. El jurado de selección estuvo conformado por personalidades nacionales tales como Federico Reyes Heróles (Presidente de Transparencia Mexicana), profesores, periodistas, consultores y politólogos.

Resultados, alcances y limitaciones:

Se recibieron 21.000 propuestas. Los principales temas presentados por los ciudadanos estaban relacionados con: largas colas para realizar los trámites, mala atención por parte de los burócratas (o funcionarios públicos), sobornos y requerimientos sin sentido.

La ganadora fue una mujer de 34 años, que presentó su problemática, relacionada con la obtención de medicamentos para su hijo, que padece una enfermedad genética, a través del Instituto de Seguridad Social. El trámite requería la firma de la receta médica por parte de dos médicos distintos; cuatro funcionarios públicos debían sellarla y finalmente debía presentarla por cuádruplicado en el dispensario del hospital. Este trámite podía tomar entre cuatro y 15 días. El premio fue entregado de manos del Presidente de México, Felipe Calderón.

Otros dos ciudadanos fueron premiados por ofrecer propuestas de reformas burocráticas para simplificar los trámites orientados a corregir errores de certificados de nacimiento de la Ciudad de México y a nivel local, y los requerimientos para obtener el certificado de residencia en la municipalidad de Toluca, del Estado de México. Esta propuesta se replicó en otros estados locales.

Fuentes de información:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046576.pdf>

http://www.nytimes.com/2009/01/09/world/americas/09mexico.html?_r=0

<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/el-tramite-mas-inutil.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/567583.html>

Caso	Concurso "El trámite de más"
País	Perú
Año	2013

Origen/quién impulsa la acción:

Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno de Perú. Fue auspiciado por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Cámara de Comercio de Lima, la Embajada de la República de Corea y la Cooperación Alemana GIZ, entidades que además aportaron el dinero para los premios.

Descripción de la acción:

Se realizó un concurso para detectar los trámites burocráticos que deben ser corregidos o eliminados. Se convocó a los ciudadanos para que presenten su experiencia y propongan "soluciones innovadoras, sencillas y viables para mejorar aquellos trámites considerados difíciles, engorrosos y complejos". Se premió "la mejor solución para el peor trámite".

Resultados, alcances y limitaciones:

Se presentaron 3.970 experiencias. Los tres casos premiados se relacionan con trámites

para obtener servicios de salud. El compromiso asumido fue reformar los trámites en los 60 días siguientes a la premiación. El Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez Mayor, señaló que el gobierno tomaría en cuenta los resultados del concurso "El trámite de más" a fin de introducir los cambios necesarios para avanzar hacia un Estado ágil, moderno y eficiente. La entrega de premios contó con la presencia del Presidente de la República, Ollanta Humala.

A partir de la selección de trámites se han iniciado reformas. Por ejemplo: se rediseñó el trámite para obtener las citas para el control del crecimiento y desarrollo.

Fuentes de información:

Véase la descripción del caso ganador en <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/diario-oficial-el-peruano-comenta-los-resultados-del-concurso-el-tramite-de-mas>

<http://www.eltramitedemas.gob.pe/documentos/faq.pdf>

<http://www.eltramitedemas.gob.pe/participa.php>

<http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/gobierno-premio-a-los-ganadores-del-concurso-el-tramite-de-mas>

<http://www.giz.de/en/worldwide/13341.html>

<https://www.youtube.com/watch?v=z5JkBXUnFYA>

Nota: A diferencia del concurso de México, este no se focalizó en sobornos o corrupción. Al menos no de manera explícita.

Caso	Reforma de los trámites presentados en el concurso "El trámite más inútil"
País	México
Año	2008-2011 (último informe)

Origen/quién impulsa la acción:

Gobierno Federal de México.

Alcance de la acción:

Administración pública nacional y local.

Descripción de la acción:

A partir de los 21.000 casos recabados en el marco del concurso "El trámite más inútil", se establecieron los siguientes objetivos: eliminar los procedimientos innecesarios; simplificar los procedimientos a través del cambio de reglas y del establecimiento de estándares; introducir tecnologías para facilitar el acceso a servicios del gobierno.

Resultados, alcances y limitaciones:

A junio de 2011 el 29% de los 21.000 procedimientos denunciados se habían eliminado; por otra parte, se miden 300 trámites cada tres meses para analizar la calidad del servicio al cliente, la información que se provee, el índice de corrupción, el acceso a las instalaciones, y el nivel de discriminación y satisfacción general. También se han implementado políticas como la de la ventanilla única para automatizar trámites que resultaban engorrosos.

Fuentes de información:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046576.pdf>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

Caso	Cruzada Antitrámite
País	Colombia
Año	2011-actualidad

Origen/quién impulsa la acción:

Departamento Administrativo del Gobierno de Colombia.

Alcance de la acción:

Nacional y se focaliza en trámites particulares.

Descripción de la acción:

Se identifican los elementos que integran los trámites y procedimientos administrativos, con el fin de evaluar su pertinencia, importancia y valor agregado para el usuario, y posteriormente se registran en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). El resultado es un inventario de trámites y un registro. A partir de la información recopilada en el inventario de trámites, se identifican aquellos que requieren mejorarse para garantizar la efectividad institucional y la satisfacción del usuario. El objetivo de esta fase es priorizar los trámites que requieran intervención.

Se analizan y priorizan los trámites en base a factores internos (complejidad, costo, tiempos) y externos (pedidos de sobornos, quejas, auditorías externas, etc.).

Se realiza también una consulta ciudadana, que consiste en un mecanismo de participación por medio del cual los usuarios exponen su percepción o su criterio frente al desarrollo de los trámites objeto de intervención, con el propósito de establecer un diagnóstico de la prestación de los servicios, a fin de buscar soluciones conjuntas e incentivar la participación de la ciudadanía en las actividades públicas.

Resultados, alcances y limitaciones:

Hasta 2012 se habían intervenido algunos trámites que habían también aparecido como los

más innecesarios en una encuesta realizada en las redes sociales. Por ejemplo, se eliminó el Certificado Judicial, por lo que ninguna persona está obligada a presentar un documento que certifique sus antecedentes judiciales para diligencias a realizarse con entidades de derecho público o privado.

Fuentes de información:

<https://www.gobiernoenlinea.gov.co/>

http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1215

http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/normatividad_y_legislacion/Plan_de_accion_GEL_SPHYO_21062013.pdf

Caso/ Institución	Department of Administrative Reforms and Public Grievance
País	India
Año	2010-actualidad

Origen/quién impulsa la acción:

El Estado nacional. Esta acción está incluida dentro del Citizen Charter, que busca reformar el Estado desde una visión enfocada en el servicio al ciudadano.

Alcance de la acción:

Nacional y dividido administrativamente en cada uno de los estados.

Descripción de la acción:

El Department of Administrative Reforms and Public Grievance se considera un área clave de la administración india, dado que tiene una visión centrada en el individuo, que intenta compensar los reclamos (*grievances*) de los ciudadanos mediante la implementación de sistemas institucionalizados de rectificación

o acuerdos. Asimismo, este departamento presenta propuestas para realizar las reformas correspondientes y evitar las causas de las quejas e inconvenientes que el ciudadano pueda tener.

Incluye una plataforma en línea para formalizar las quejas. Una vez recibidas, estas se distribuyen a los sectores correspondientes; aquellas quejas que no obtengan respuesta o para las cuales esta sea insatisfactoria, son tomadas nuevamente por el Department of Administrative Reforms and Public Grievance, que procurará solucionarlas trabajando con el área pertinente.

Resultados, alcances y limitaciones:

Los alcances de este sistema incluyen a los estados y a algunos ministerios y servicios centrales, como el ferrocarril, el correo, la planificación urbana, los bancos y empresas públicas, etc. No incluye quejas acerca de problemas que ya estén judicializados ni contratos comerciales.

No hay resultados concluyentes acerca de su efectividad. Según una consultora internacional, en 2012 el sistema burocrático indio era el peor de toda Asia.

Fuentes de información:

<http://pgportal.gov.in/AboutUs.aspx>

<http://dpg.gov.in/AuthPages/OgCovered.aspx>

<http://pgportal.gov.in/FlowChart.aspx>

<http://goicharters.nic.in/>

<http://goicharters.nic.in/IIPA-%20q-PGR.pdf>

<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-16523672>

Caso/ Institución	Grievance Redress Mechanism for UNREDD
País	Países beneficiarios, como Camboya, Honduras, Suriname
Año	2013

Origen/quién impulsa la acción:

Naciones Unidas a través del programa REDD+.

Alcance de la acción:

Nacional/transnacional.

Descripción de la acción:

El programa evalúa los sistemas existentes de rectificación de quejas y reclamos, y realiza una serie de recomendaciones para fortalecerlos, a fin de mejorar la capacidad de atender los conflictos relacionados con el REDD, pero va más allá e intenta instalar esta capacidad para todos los temas relacionados con los recursos naturales. En estos casos se prefiere reforzar los mecanismos existentes y no crear nuevos. El objetivo de la acción es clarificar los procesos, roles y responsabilidades acerca de quién responde sobre las quejas del programa REDD; mejorar la efectividad, la eficiencia y los tiempos de respuesta y resolución; asegurar la comunicación con las partes interesadas externas y optimizar la comunicación interna; y mejorar el desempeño del REDD.

Asimismo, existe una guía para establecer y fortalecer sistemas de rectificación de quejas y reclamos para países que participen del REDD.

Resultados, alcances y limitaciones:

Hasta el momento se ha realizado un diagnóstico para analizar las principales fuentes de conflicto que deben ser atendidas en un sistema de rectificación de quejas y reclamos, y los sistemas locales existentes. Se ha analizado la capacidad de dichos organismos para atender las quejas, y a partir de allí se hicieron una serie de recomendaciones.

Fuentes de información:

[http://www.un-redd.org/AboutREDD/
tabid/102614/Default.aspx](http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx)

[http://www.un-redd.org/AboutUNREDDPro-
gramme/FAQs_Sp/tabid/4827/language/en-US/
Default.aspx](http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sp/tabid/4827/language/en-US/Default.aspx)

[http://content.undp.org/go/newsroom/2008/
september/la-onu-y-noruega-se-unen-para-
luchar-contra-el-cambio-climtico-en\)](http://content.undp.org/go/newsroom/2008/september/la-onu-y-noruega-se-unen-para-luchar-contra-el-cambio-climtico-en)

[http://www.unredd.net/index.php?option=com_
docman&task=cat_view&gid=3382&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3382&Itemid=53)

Caso	Premio para la Innovación de la Administración Pública
País	Unión Europea (UE)
Año	2012-2013

Origen/quién impulsa la acción:

La UE anunció este concurso con el objetivo de premiar la excelencia y la innovación en la administración pública, para iniciativas que tengan el potencial de replicarse en otros contextos. Según los valores de la UE, la administración pública tiene que ser repensada en un ecosistema particular para la innovación, así como también debe repensarse la relación entre los ciudadanos y el Estado (véase el video de YouTube en “fuentes”).

Alcance de la acción:

Transnacional.

Descripción de la acción:

Se realizó un concurso para distinguir las iniciativas públicas más innovadoras con visión de futuro que mejoren el servicio y beneficien a ciudadanos, empresas o a los sectores de educación e investigación. El concurso estuvo destinado a autoridades públicas establecidas en cualquier Estado miembro de la UE o en un país

asociado al programa marco de investigación de la UE. Las iniciativas presentadas debían ya estar en curso durante un período de uno a cuatro años. Fueron cuatro los criterios tomados para la selección y premiación: el impacto económico de la iniciativa, su pertinencia con respecto a los desafíos a los que se enfrenta la sociedad, la originalidad y facilidad para reproducir la idea, y cómo planean utilizar el dinero del premio (€100.000) en el futuro.

Resultados, alcances y limitaciones:

Se recibieron 203 candidaturas, llegadas de todas partes de la UE. Se seleccionaron nueve experiencias en las categorías “ciudadanos”, “empresas” y del sector de “educación e investigación”.

Categoría «ciudadanos»:

Área metropolitana de Helsinki en Finlandia: publicación de datos no confidenciales para implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Iniciativa nacional sueca de salud en línea: iniciativa que permite a los pacientes y a los cuidadores hacer un seguimiento en línea de la información sobre su asistencia sanitaria.

Municipio londinense de Islington en el Reino Unido: paquete integrado de intervenciones para reducir la precariedad energética y el elevado número de fallecimientos y hospitalizaciones en invierno.

Categoría «empresas»:

Centro español de gestión de datos no confidenciales: ambiciosa iniciativa nacional para la reutilización de la información del sector público con el fin de abrir nuevas oportunidades económicas.

Administración regional de las provincias septentrionales de los Países Bajos: plataforma de

Internet que ofrece un acceso rápido a las oportunidades de financiamiento para las empresas.

Agencia portuguesa para la reforma de los servicios públicos: simplificación de la creación de empresas con poco o ningún tiempo de espera.

Categoría «educación e investigación»:

Comunidad Autónoma de Murcia: equipos de estudiantes se convierten en empresarios y compiten en una carrera de vehículos eficientes desde el punto de vista energético.

Red académica y de investigación croata: promoción de la igualdad de acceso a la educación de alta calidad a través del equipamiento con TIC de las escuelas primarias de zonas apartadas.

Iniciativa nacional eslovaca: sistema de detección de plagios mediante la agrupación de tesis y memorias de todos los centros de enseñanza superior.

En la próxima Convención de Innovación, a celebrarse en 2014 en Bruselas, los ganadores del concurso deberán exponer las medidas que han tomado para aplicar las iniciativas propuestas.

Fuentes de información:

Véase una descripción de los casos premiados en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-503_en.htm

www.ec.europa.eu/admin-innovators

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-505_es.htm

http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=admin-innovators

<https://www.youtube.com/watch?v=cM7D1gBzDsc>

Caso	Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration
País	Australia
Año	2010-actualidad

Origen/quién impulsa la acción:

Después de 11 años luego de implementada la primera gran reforma del Estado, a través de la Ley de Servicio Público de 1999, se promueve una serie de modificaciones con el fin de actualizar la estructura institucional, cultural y de conducta de la burocracia estatal. El Departamento del Primer Ministro y Gabinete defiende esta idea de la siguiente manera: “Dentro de la administración del gobierno australiano, el Servicio Público Australiano (SPA) es una institución clave. Sus 160.000 empleados desempeñan un rol esencial en asistir al gobierno para que cumpla con sus responsabilidades en nombre del pueblo australiano. La capacidad del SPA de ayudar al gobierno a enfrentar los desafíos internos e internacionales del siglo XXI afectará de modo significativo la fortaleza y prosperidad del país”. Además, entiende que “el SPA solo será fuerte si aborda sus propios retos organizacionales, entre los que se incluyen elevar las expectativas de los ciudadanos en relación con el gobierno, el rápido cambio tecnológico, las ajustadas presiones fiscales, la creciente obligación de brindar servicios en acotados períodos de tiempo, y un mercado laboral cada vez más severo, que pondrá cada vez más presión sobre la SPA a fin de atraer y retener a los mejores empleados”.

Alcance de la acción:

Nacional, administración pública, 160.000 empleados públicos.

Descripción de la acción:

En marzo de 2010 se presentó *Ahead of the Game: Blueprint to the Reform of Australian*

Government Administration. Este informe pretende establecer un rango de modificaciones operacionales de la administración pública, con el fin de mejorar la anterior reforma del Estado (1999), incluyendo ahora cuestiones que han surgido en los últimos tiempos. Estas modificaciones abarcan códigos de conducta, manejo de la información, selección de personal, ascensos, diversidad.

Resultados, alcances y limitaciones:

Al 1 de julio de 2013 todas las agencias debían estar preparadas para ajustarse a los cambios que introduciría la nueva ley, surgida de la discusión del informe mencionado. La ley afecta a 160.000 empleados de la administración pública.

Fuentes de información:

http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/exec_summary.cfm

<http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/2011-12-sosr/01-commissioners-overview#service-delivery-and-innovation>

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042370.pdf>

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/circulars-and-advice/2013-advice/apsc-advice-20131>

<http://www.comlaw.gov.au/Details/F2013L00460>

<http://www.comlaw.gov.au/Details/F2013L00448>

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01

Cuadro A1.1 Resumen de experiencias internacionales

Experiencia	País	Año	Tipo de acción	Ejecutor principal	Nivel
Concurso “El trámite más inútil”	México	2008-2009	1. Concurso	Gobierno de México y Transparencia Mexicana	Nacional
Concurso “El trámite de más”	Perú	2013	1. Concurso	Gobierno de Perú, auspiciado por organizaciones públicas y privadas	Nacional
Reforma a partir de “El trámite más inútil”	México	2009-2011	2. Reformas a partir de <i>feedback</i>	Gobierno Federal de México	Nacional y local
Cruzada Antitrámite	Colombia	2011-actualidad	2. Reformas a partir de <i>feedback</i>	Departamento administrativo del Gobierno de Colombia	Nacional
Department of Administrative Reforms and Public Grievance	India	2010-actualidad	3. Sistema de quejas	Gobierno de India en el marco del Citizen Charter	Nacional y descentralizado
Grievance Redress Mechanism for UN-REDD	Países beneficiarios de UN-REDD (casos de Camboya, Honduras y Suriname)	2013-actualidad	3. Sistemas de quejas	Naciones Unidas a través de UN-REDD+	Nacional, transnacional
Premio para la Innovación de la Administración Pública	Unión Europea	2012-2013-actualidad	4. Reformas para mejorar la experiencia del usuario	Unión Europea	Transnacional
Ahead of the Game: Blueprint for the reform of Australian Government Administration	Australia	2010- actualidad	4. Reformas para mejorar la experiencia del usuario	Departamento del Primer Ministro y Gabinete	Nacional

ANEXO 2

SEGUIMIENTO DEL Mtilcc A LOS CASOS PRESENTADOS EN LOS FORMULARIOS

N°	Entidad	Casos	Seguimiento	Concluidos
1	GOB. MUNICIPALES	43	31	18
2	SEDUCA	38	30	22
3	MIN. DE EDUCACIÓN	9	8	6
4	GOB. DEPARTAMENTALES	2	2	2
5	SENASAG	3	3	1
6	IMPUESTOS NACIONALES	2	2	2
7	ADUANA NACIONAL	1	0	0
8	POLICÍA NACIONAL	3	3	3
9	MIN. DE TRABAJO	3	3	3
10	MIN. DE OBRAS PÚBLICAS	1	0	0
11	SERNAP	1	1	0
12	YPFB	1	0	0
13	DIPROVE	1	0	0
14	SEGELIC	3	3	3
15	SEGIP	20	20	20
16	SERECI	12	9	9
17	SENASIR	29	29	14
18	DERECHOS REALES	17	11	10
19	UNIVERSIDADES PÚBLICAS	17	15	11
20	CAJA NACIONAL DE SALUD	17	15	11
21	MIGRACIÓN	7	7	5
22	MIN. DE DEFENSA	3	3	2
23	INRA	2	2	0
24	SEDES	1	1	0
25	FONVIS	2	1	1
26	LA VITALICIA	1	1	0
27	ANH	5	5	3
28	MIN. DE SALUD	3	3	3
29	MINISTERIO PÚBLICO	4	4	4
30	ORGANO JUDICIAL	8	8	8
31	CENETROP SANTA CRUZ	1	1	1
	Total	260	221	162

ANEXO 3

LISTA DE ENTREVISTADOS

Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción

Milenka Altamirano, Jefa de la Unidad de Prevención Institucional y Promoción de Ética
Franco Morales, funcionario público
Viviana Quintanilla, funcionaria pública
Miguel Ángel Barrios

Servicio General de Identificación de las Personas

Antonio Costas

Comité evaluador del concurso “El peor trámite de mi vida”

Efraín Chambi, Presidente de las juntas vecinales de Bolivia
Teresa Zubieta, Presidenta de la Asamblea de Derechos Humanos de la Paz
Susana Aramayo, Jefa de la Unidad de Transparencia del Ministerio de Relaciones Exteriores

Servicio Nacional del Sistema de Reparto

Juan Mercado Claros, Director General Ejecutivo
Edgar Arias, Secretario General
Lic. Freddy Pérez, Jefe de Compensaciones y Cotizaciones
Lic. Víctor Choque, Unidad Nacional de Operaciones

Servicio de Registro Cívico La Paz

Milenka Paredes Lora, Jefe de la Sección de Registro Civil
Marco Antonio Flores, Asistente Administrativo de Control Legal
Gastón Márquez, Asistente Administrativo

Registro de Derechos Reales

María Isabel Galleguillos, Registradora Derechos Reales
Aurelia Gómez Cahuaza, Supervisora Derechos Reales
Marco Cauna Bautista, Asesor Derechos Reales
Marco Ortuste Chávez, Ventanilla FAST
Juan Carlos Torres Flores, Inscriptor Sistema TEMIS
Ever Gerson Quispe Franco, Sistema Sinaref

Red Agencia Boliviana de Noticias ABI

Daniel Espinoza

Finalistas del concurso

Areli Muñoz
María de los Ángeles Murillo
Elena Natividad



Banco Interamericano de Desarrollo

2014