

SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA  
Nº 1 / 2011

El uso de las TIC  
para la simplificación  
de barreras  
administrativas  
a la inversión.  
**CASOS EXITOSOS  
EN AMÉRICA LATINA**

# **El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. *Casos exitosos en América Latina***

---

**Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva**

**N° 1 / 2011**

**Michael Penfold y Ana Aguilera**

**Título: El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina**

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

**Depósito Legal: Ifi74320116583287**

ISBN: 978-980-6810-67-9

**Editor CAF:**

Esta serie es coordinada por la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas de CAF

**Leonardo Villar**

Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas

**Michael Penfold**

Director de Políticas Públicas y Competitividad

Para la elaboración de los casos de estudio, se contó con la valiosa colaboración de Alexandra Pereyra, Camilo Casas, Marcela Benavides y Adolfo Castejón.

Políticas Públicas y Transformación Productiva consiste en una serie de documentos orientados a difundir las experiencias y los casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

**Diseño gráfico:** Gatos Gemelos Comunicación.

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

La versión digital de esta publicación se encuentra en: [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)

© 2011 Corporación Andina de Fomento  
Todos los derechos reservados

# Contenido

---

Presentación	5
Resumen ejecutivo	6
Introducción	7
Regulaciones y barreras administrativas: algunas precisiones conceptuales	9
Barreras necesarias pero mal administradas	10
Barreras necesarias pero simplificables	10
Barreras necesarias pero no garantizadas	11
Barreras innecesarias	11
Competitividad y agenda pública en América Latina	13
¿Cuál es la relación entre las barreras administrativas y la competitividad?	20
El reto de América Latina frente a las tecnologías de información	27
Lecciones aprendidas	35
Referencias bibliográficas	37



# Presentación

La transformación productiva ha sido una de las áreas que CAF, como banco de desarrollo de América Latina, ha promovido como condición necesaria para alcanzar un desarrollo alto y sostenible en la región.

La experiencia y pericia generada en cada proyecto durante las últimas décadas, han permitido a la Institución constituirse en un referente latinoamericano en temas de competitividad, Gobierno Corporativo, desarrollo local y empresarial e inclusión productiva.

Las políticas públicas necesarias para impulsar la transformación productiva, se basan en el desarrollo de aquellas capacidades orientadas a la implementación de buenas prácticas y en apoyos específicos para la mejora de la gestión empresarial y la productividad. En ese sentido CAF pone a disposición su conocimiento y experticia, brindando un apoyo eficiente a diversos sectores y a la vez generando documentación e investigaciones de casos de éxito relevantes para la región.

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir esas experiencias y casos exitosos en América Latina, como un instrumento de difusión de conocimiento que CAF pone a disposición de los países de la región, para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

L. Enrique García  
**Presidente Ejecutivo**

## Resumen ejecutivo

A pesar de las reformas que han impulsado varios países de la región para mejorar el ambiente de negocios para la inversión, América Latina todavía adolece de un sector privado diversificado y de una oferta exportadora competitiva que permita promover el crecimiento económico sostenido a través de la inversión. Los altos costos transaccionales que supone la interacción entre los sectores público y privado, la falta de coordinación entre las distintas agencias de gobierno, así como la existencia de múltiples y complejas reglas de formalización y registro para las empresas terminan por imponer costos adicionales a la tarea de hacer negocios en la región. En respuesta a ello, el objetivo de este estudio es documentar las mejores prácticas que en América Latina diversos gobiernos nacionales y subnacionales han implementado para mejorar su atractivo a través de la ejecución de políticas para incrementar el uso de las tecnologías de información y comunicación como un vehículo para disminuir de las barreras administrativas a la inversión.

*Palabras clave: Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), barreras administrativas, inversión, competitividad, costos transaccionales, clima de negocios.*

# Introducción

Diversos países de América Latina han enfocado su esfuerzo competitivo en mejorar su ambiente de negocios a través de una disminución de las barreras administrativas a la inversión. Este tipo de reformas han estado orientadas a mejorar la eficiencia de los procesos, aumentar la formalización empresarial, impulsar la sostenibilidad de nuevos emprendimientos, apoyar el crecimiento dinámico de las pequeñas y medianas empresas (PyME) e incrementar la inversión privada. A pesar de las mejoras que algunos países vienen mostrando, es un hecho que la región en promedio adolece de un sector privado diversificado y de una oferta exportadora competitiva que permita promover el crecimiento económico sostenido a través de la inversión.

Las razones que inhiben el fortalecimiento del sector privado se deben, entre muchos otros factores, a los altos costos transaccionales que muchas veces supone lidiar con el aparato público y sus diversas normativas. La causa de estos altos costos suele ser la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en cuanto a la legislación para la formalización empresarial y la existencia de complejas y contradictorias reglas de registro y operación que deben enfrentar las firmas. Estos costos transaccionales en ocasiones pueden ser internalizados por empresas de gran tamaño, pero en términos relativos suelen ser altamente ostentosos para las PyME.

Por otro lado, la multiplicidad de regulaciones que se imponen en la escala municipal, regional y nacional se convierten en una carrera de obstáculos para los inversionistas y un factor que le resta competitividad a las economías latinoamericanas. Algunos gobiernos, entre los que destacan Argentina, Colombia, Chile, Panamá y Perú han priorizado este tipo de reformas, entendiendo que la coordinación y simplificación de políticas, normas y regulaciones orientadas a mejorar su atractivo en materia de inversión no implican un desmantelamiento del aparato regulatorio del Estado. Por el contrario, las regulaciones muchas veces cumplen un objetivo fundamental para garantizar el funcionamiento de la sociedad y del mercado para la provisión de bienes y servicios, para la minimización de las externalidades que en ocasiones genera la actividad de los agentes privados o para resolver otras fallas de mercado como lo es la existencia de asimetrías de información entre los consumidores y las empresas. De ahí que este tipo de reformas institucionales no estén destinadas a disminuir el tamaño del Estado, sino más bien a fortalecer su rol a través de mejoras y optimizaciones de sus procesos regulatorios.

A pesar de las notables mejoras que ciertos países han mostrado en materia de facilitación de negocios, un emprendedor en América Latina tarda en promedio 59 días para iniciar una nueva empresa, mientras que en Europa del Este y en el Sureste Asiático tardan en promedio 56 días y 50 días, respectivamente. Aunado a ello, el desempeño entre los países de América Latina resulta muy heterogéneo y evidencia amplias brechas. Los casos de Venezuela y Brasil son los más extremos, países en donde iniciar un nuevo negocio toma 141 y 120 días, respectivamente. En contraste, los casos de Colombia (20 días), Argentina (26 días) y Chile (27 días) representan el desempeño más eficiente de la región a la hora de facilitar la entrada de nuevos negocios. En particular, los casos colombiano y argentino son especialmente relevantes, pues las autoridades regulatorias han logrado disminuir en un período de cinco años los procedimientos administrativos de 60 a 20 días y de 66 a 26 días, respectivamente. Estas discrepancias reflejan las diferentes realidades que enfrenta cada uno de los países de la región y es por ello que debe analizarse cada uno como un caso independiente, aunque buscando construir alianzas regionales que permitan coordinar una agenda latinoamericana de políticas públicas para la competitividad y el desarrollo empresarial.

El principal objetivo de este estudio es documentar las mejores prácticas que en América Latina diversos gobiernos nacionales y subnacionales han implementado para mejorar su atractivo a través de la ejecución de políticas para incrementar el uso de la Tecnología de Información y Comunicación (TIC) como un vehículo para disminuir de las barreras administrativas a la inversión. Con ello pretendemos contribuir a sistematizar las experiencias exitosas de aquellos países que han decidido enfrentar este importante reto institucional en todos los niveles de gobierno a través de reformas innovadoras. La sección 1 establece un marco analítico para comprender la naturaleza de las regulaciones empresariales. Las secciones 2 y 3 muestran un diagnóstico en cuanto al desempeño competitivo de América Latina durante los últimos años y, en especial, un intento por identificar aquellos países que han focalizado su estrategia en mejorar su gestión administrativa. La sección 4 discute la importancia del uso de las tecnologías de información como un vehículo común para impulsar este tipo de reformas. Finalmente, la sección 5 documenta los principales aprendizajes y retos que envuelven estos importantes esfuerzos de cambio institucional.

## **Regulaciones y barreras administrativas: algunas precisiones conceptuales**

Las características de ciertos bienes públicos como la seguridad, la preservación del medio ambiente o la dotación de infraestructura física, para los cuales muchas veces el sector privado carece de incentivos para garantizar su provisión, obligan al Estado a destinar tiempo y recursos para invertir en ellos y ampliar los niveles de bienestar social de su población. Para poder financiar este tipo de bienes, el Estado debe regular adecuadamente la actividad productiva y extraer recursos fiscales, sin poner en peligro la rentabilidad de la inversión privada en el mediano y largo plazo. Es por ello que en muchos países se exige a los inversionistas registrar sus empresas e inversiones, además de otros requerimientos como la obtención de licencias y permisos para operar en el mercado local.

También existen regulaciones que buscan facilitar el flujo de información entre los agentes, lo que convierte al Estado en un árbitro imparcial que pretende “nivelar el terreno” para facilitar la toma de decisiones con información completa. Este tipo de reglas son utilizadas para tratar de disminuir los costos transaccionales o de información en el que incurren los agentes que buscan información relevante no disponible para poder negociar en el mercado.

Un buen ejemplo de ello se encuentra en los requerimientos que imponen las bolsas de valores o las superintendencias bancarias a las empresas que abren su capital al público. Para cotizar en el mercado, las empresas deben publicar periódicamente sus balances y estados financieros, a fin de proveer información relevante a los inversionistas y disminuir la incertidumbre para realizar operaciones en el mercado. Otros ejemplos son el de la regulación que obliga a las empresas de productos de consumo masivo a publicar etiquetas con el contenido nutricional de sus productos o el que obliga a la industria farmacéutica a publicar la fórmula de los ingredientes activos en las etiquetas de los medicamentos que distribuyen, y así disminuir las asimetrías de información entre el productor especializado y el consumidor no especializado. En estos casos, las normativas y procedimientos administrativos, si bien constituyen una especie de barrera a la inversión privada, operan como una regulación necesaria desde el punto de vista social.

Sin embargo, aún siendo justificadas, puede ocurrir que las regulaciones no estén bien administradas o que no se garantice su cumplimiento, lo que deriva en mecanismos de asignación ineficientes o poco transparentes que terminan por encarecer –en términos de tiempo y dinero– los costos de transacción que enfrentan los agentes privados. Por

otro lado, existen situaciones en las que las regulaciones se hacen cumplir y están bien administradas, pero existen fallas de coordinación entre las distintas agencias públicas para la aplicación de las mismas. En estos casos, la sumatoria de regulaciones redundantes se convierte en una barrera significativa para atraer a nuevos inversionistas. En este sentido, podemos distinguir distintos tipos de barreras administrativas: i) barreras necesarias pero mal administradas; ii) barreras necesarias pero simplificables; iii) barreras necesarias pero no garantizadas y iv) barreras innecesarias.

### **Barreras necesarias pero mal administradas**

Este tipo de barreras se refiere a las regulaciones que a pesar de que tienen como objetivo garantizar la provisión de un bien público o resolver potenciales fallas de mercado, su mala administración no permite alcanzar resultados eficientes. Este tipo de barreras incrementan los costos transaccionales para el sector privado, porque el proceso para cumplirla es costoso debido justamente a la mala administración de la regla, y no porque la intervención no se justifique desde el punto de vista técnico. En estos casos, es recomendable que el Gobierno promueva iniciativas para mejorar los procedimientos administrativos internos a través de la inclusión de nuevas tecnologías o de programas de divulgación de información. Este tipo de reformas incluyen la inversión en recurso humano para incrementar las destrezas gerenciales de los funcionarios públicos, la adquisición de sistemas operativos y tecnológicos para simplificar el monitoreo de los procesos internos y, en algunos casos, la modificación de leyes y reglamentos para hacer más sencillo el cumplimiento de los mismos.

### **Barreras necesarias pero simplificables**

Estas son barreras que cumplen con un objetivo regulador, pero que podrían ser simplificables a través de reformas que reduzcan el tiempo y el número de pasos que el usuario debe realizar para obtener el cumplimiento de la norma. Muchas veces las legislaciones, decretos o resoluciones administrativas crean pasos que resultan redundantes y que pudieran fusionarse, lo que reduciría tanto su complejidad como su costo. En estos casos, el proceso de simplificación de barreras administrativas pasa por evaluar la factibilidad de la implementación de una reestructuración de los procesos, en función de la optimización del tiempo, costo y número de pasos para completar las normas establecidas por la ley. Los procesos también pueden simplificarse mediante la adopción de nuevas tecnologías de información o plataformas electrónicas a través de Internet que permiten agilizar el funcionamiento de la administración pública en la resolución de trámites administrativos.

También es necesario destacar que las barreras administrativas pueden surgir, paradójicamente, como resultado de la sumatoria de regulaciones necesarias bien administradas.

La falta de coordinación entre las distintas agencias de Gobierno puede transformarse en altas barreras administrativas para el inversionista. Muchas veces el problema que enfrenta el inversionista no es que el procedimiento administrativo no sea necesario o que no esté bien administrado, sino que cada uno de los procesos ha sido diseñado de forma aislada, sin tomar en cuenta el impacto que la secuencia de procedimientos administrativos puede tener sobre el inversionista. Por lo tanto, cada procedimiento puede estar justificado y ser relevante individualmente, pero no hay una visión global sobre la política regulatoria que permita armonizar estos procesos. Esto es particularmente cierto cuando se analiza el impacto global que las regulaciones adoptadas por los gobiernos nacionales, regionales y municipales tienen sobre los inversionistas. Vistas aisladamente, muchas de estas regulaciones son razonables, pero por la falta de coordinación intergubernamental pueden resultar excesivas para el funcionamiento adecuado de la actividad productiva. En estos casos, las reformas deben estar orientadas a mejorar los mecanismos de información y coordinación entre las agencias de Gobierno para evitar la redundancia de los procedimientos administrativos.

### **Barreras necesarias pero no garantizadas**

Existen barreras que no pueden ser superadas a pesar de que el inversionista cumpla con cada uno de los requisitos oportunamente, debido a que los mecanismos que garantizan que el funcionario público cumpla las normas no están presentes. Las altas cuotas de discrecionalidad que manejan algunos funcionarios públicos, sumado a la falta de instrumentos para garantizar la transparencia de los procesos, terminan por generar altos costos informales asociados a la corrupción para la obtención de ciertos permisos o licencias. Este tipo de barreras se distingue de las barreras mal administradas en que la naturaleza del obstáculo es la corrupción y no la falta de gerencia eficiente en los procesos administrativos.

La mejor manera de superar este tipo de barreras es a través de reformas que reduzcan la capacidad discrecional del funcionario público mediante mecanismos que promuevan la transparencia en la gestión, y permitan identificar rápidamente en qué momento un proceso es detenido arbitrariamente. Algunos gobiernos han introducido reformas que permiten a los usuarios –a través de las tecnologías de información– conocer con exactitud el estado de un proceso administrativo y, en caso de que haya sido detenida su solicitud, conocer la causa del problema de forma rápida y segura.

### **Barreras innecesarias**

Las barreras innecesarias son aquellas que no contribuyen con la provisión de bienes públicos o la resolución de una falla de mercado. En muchas ocasiones, lo que es visto como una barrera en una industria no lo es para otra, por lo que esta consideración puede

variar significativamente de un sector a otro de la economía. Otras veces estas barreras son utilizadas con criterios políticos y no de eficiencia, convirtiéndose en mecanismos de protección a grupos de interés o en instrumentos que pretenden impedir el acceso de nuevos competidores al mercado. En otros casos, las barreras regulatorias que en un principio eran justificadas se vuelven innecesarias como resultado de cambios tecnológicos, cambios en el mercado o cambios en las prácticas internacionales. Sin embargo, en cualquiera de estos casos resulta evidente que aquellas barreras que sean identificadas como innecesarias deben eliminarse, porque su existencia supone el encarecimiento de los precios, sin que ello se vea reflejado en la calidad de los bienes o servicios del mercado.

# Competitividad y agenda pública en América Latina

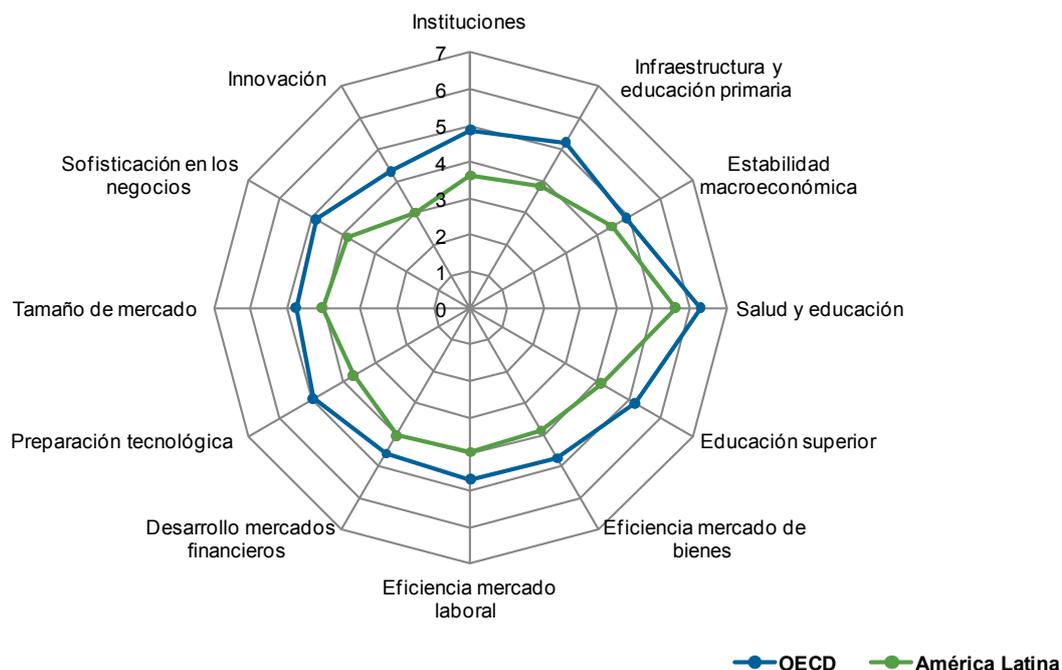
En términos generales, se entiende por competitividad a la capacidad de una empresa o un país para producir más bienes y servicios de forma eficiente; es decir, con costos decrecientes y mejoras en la calidad de los productos ofrecidos. La competitividad se alcanza como resultado de una mayor competencia entre distintas compañías en un mercado global, con base en la innovación constante y en la mejora de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

Existen también nociones más amplias sobre el concepto de competitividad que abarcan comúnmente un universo multidimensional de factores, que permiten ponderar el grado de competitividad de un país en relación con otros. Uno de los indicadores mundialmente reconocidos es el Índice Global de Competitividad que publica anualmente el Foro Económico Mundial. Este índice se basa en la evaluación de 12 pilares fundamentales (incluyen calidad institucional, calidad de los fundamentos macroeconómicos, alcance y calidad de los servicios públicos y provisión de bienes como salud y educación, el desarrollo y grado de eficiencia de los mercados, la sofisticación de los negocios, las innovaciones y el tamaño del mercado) para medir el ambiente económico y la habilidad de los países para alcanzar niveles de prosperidad y sendas de crecimiento sostenible. De acuerdo a este índice, América Latina evidencia retos importantes en todas las dimensiones, pero las limitaciones más importantes se suscriben al ámbito institucional y a la poca innovación en los países de la región.

Estas diferencias reflejan en última instancia las brechas competitivas de los países de la región frente a las naciones industrializadas. El reto que enfrenta América Latina para posicionarse en los mercados internacionales pasa no sólo por ofrecer sus productos a precios competitivos, sino adicionalmente por rediseñar el funcionamiento de sus instituciones, de forma tal que los agentes públicos y privados se preocupen por incrementar sus niveles de productividad, diversificar su oferta exportadora e incorporar las últimas innovaciones del mercado a sus procesos productivos.

Otro de los indicadores comúnmente utilizados es el Índice Doing Business, publicado anualmente por el Banco Mundial, el cual mide la facilidad para hacer negocios en una muestra de 183 países a través de un análisis comparativo de las regulaciones y prácticas que promueven la actividad empresarial que inciden en el número de pasos, tiempo y costo que enfrentan los empresarios a la hora de emprender un nuevo negocio. Este informe analiza aquellos aspectos mínimos que tiene en cuenta un empresario para invertir en un país y, para ello, utiliza como metodología la recreación

GRÁFICO 1. ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD Y SUS COMPONENTES



Fuente: Foro Económico Mundial (2011a)

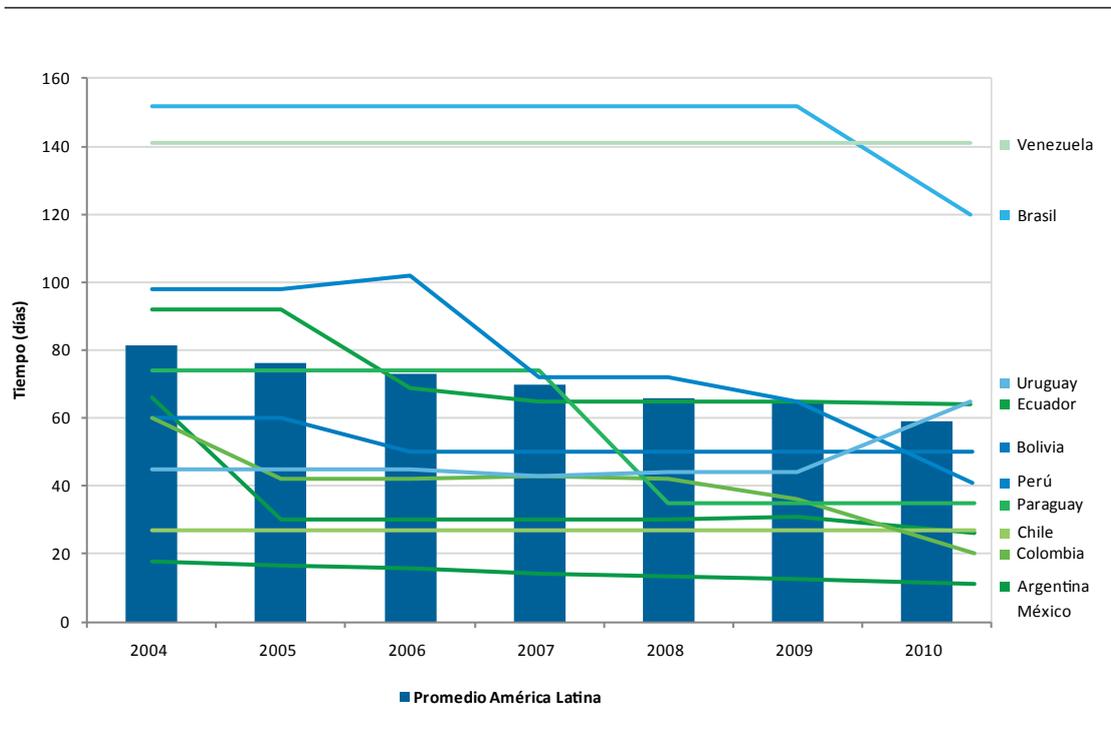
de un caso hipotético para medir la regulación y su implementación en los nueve aspectos más importantes para un inversionista durante la vida de su empresa (desde la creación de la misma hasta su cierre, pasando por el proceso de obtener una licencia de construcción, registrar una propiedad, exportar e importar bienes, obtener un crédito, proteger a sus accionistas, pagar impuestos y utilizar la administración de justicia para la resolución de conflictos).

A diferencia de otros informes sobre riesgo-país, el grado de liberación económica y la competitividad internacional, Doing Business se concentra en estudiar las PyME, ya que la calidad de la regulación empresarial y la capacidad institucional tienen una alta incidencia en el nivel de prosperidad de las economías en términos de productividad, inversión, formalización, corrupción, desempleo y pobreza.

En materia de mejora del clima de negocios, América Latina ha realizado grandes esfuerzos para mejorar sus indicadores de gestión, lo que ha disminuido en los últimos cinco años el número de días para iniciar un negocio de 81 días a 59 días. Sin embargo, esto ha sido el resultado del esfuerzo de un grupo reducido de países que han priorizado sus agendas en mejorar su posición en este ranking. En los últimos años, el caso peruano es el ejemplo más notorio de la región, donde las

autoridades han logrado pasar de 98 días a 41 días para iniciar un nuevo negocio, lo que representa una mejora del 58% en sus indicadores de gestión administrativa. Los casos de Argentina y Colombia también constituyen ejemplos exitosos de reformas para la simplificación de trámites, pasando de 66 a 26 días y de 60 a 20 días, respectivamente.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE DÍAS PARA INICIAR UN NEGOCIO



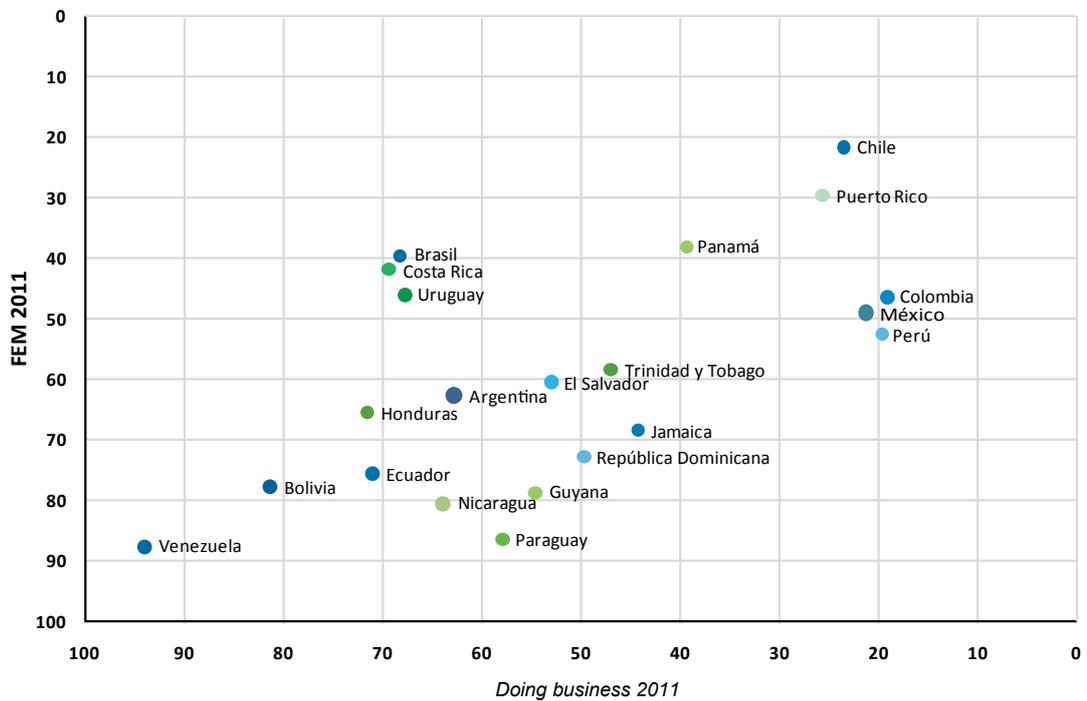
Fuente: Banco Mundial (2010a)

Como se expuso anteriormente, los indicadores Doing Business y el Índice Global de Competitividad miden dimensiones específicas no comparables de la competitividad. Doing Business es una aproximación sobre la base de la eficiencia de los países en la gestión de procesos administrativos para la recepción de nuevos inversionistas, mientras que el Índice Global de Competitividad abarca una gama más amplia de factores que permiten determinar la posición competitiva de un país respecto a otro, en función de las puntuaciones que obtenga el país en cada una de estas dimensiones.

Si bien estos índices están altamente correlacionados, un análisis comparativo entre ellos permite inferir tendencias sobre las agendas competitivas de los países y los focos de acción en materia de competitividad y atracción de inversión extranjera. En el Gráfico 3 se puede

observar el caso de países como México, Perú y Colombia, que se sitúan en el percentil 50 de la muestra que mide el Índice Global de Competitividad, y alrededor del 20% superior de los países con mejor gestión administrativa del mundo (Doing Business). Este grupo de países está muy bien evaluado en temas referentes a la eficiencia de su administración, pero aún presentan retos importantes en materia institucional y desarrollo tecnológico. Por otro lado, otro grupo de países como Brasil, Costa Rica y Uruguay han priorizado sus agendas en función del fortalecimiento de sus fundamentos macroeconómicos, aunque aún presentan retos importantes para mejorar la calidad de su gestión administrativa a la hora de recibir nuevos inversionistas.

GRÁFICO 3. AGENDAS COMPETITIVAS EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Foro Económico Mundial (2011a) y Banco Mundial (2011a)

### CUADRO 1. COLOMBIA: UNA AGENDA FOCALIZADA DE REFORMA COMPETITIVA

Colombia ha tenido un desempeño destacado en los últimos informes del Banco Mundial, siendo catalogado como uno de los diez países que han impulsado mayores reformas en el mundo durante los últimos tres años, y como el que ha impulsado reformas de mayor alcance en América Latina y el Caribe durante los últimos cinco años (2006-2010). En el informe Doing Business 2010, Colombia ocupó el primer lugar en América Latina con el puesto 37. Sin embargo, en el Informe de 2011 hubo un descenso al tercer lugar en la región, ubicándose en el puesto 39 en la clasificación global. Varios factores generaron este descenso: en primer lugar, el ranking que publica el Banco Mundial es dinámico y relativo, porque los países varían sus posiciones relativas en función de las reformas que introducen y, en segundo lugar, porque en la última edición se eliminó el indicador de afiliación de trabajadores, en el cual Colombia tenía un buen desempeño, mientras que países como México (35) y Perú (36), líderes hoy en América Latina, aún presentan rezagos en este tema.

De las nueve áreas que mide el informe, Colombia enfrenta retos importantes en tres dimensiones: cumplimiento de contratos, pago de impuestos y comercio transfronterizo. Para estos tres indicadores, el Gobierno ha diseñado una serie de medidas que deberán ser implementadas por diversos actores, en especial el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Hacienda y las entidades involucradas con la logística y comercio exterior. Fundamentalmente, para el indicador de cumplimiento de contratos, se requiere implementar planes de descongestión, mejorar los parámetros de calificación de los jueces, utilizar las TIC en el proceso civil y expedir el nuevo código general del proceso. En materia impositiva, es esencial hacer una reforma estructural del régimen tributario colombiano, que simplifique los procedimientos y disminuya la tarifa. En los temas vinculados al comercio exterior, es necesario lograr mayores niveles de eficiencia en la cadena logística, desde el transporte por carreteras hasta la operación en puertos.

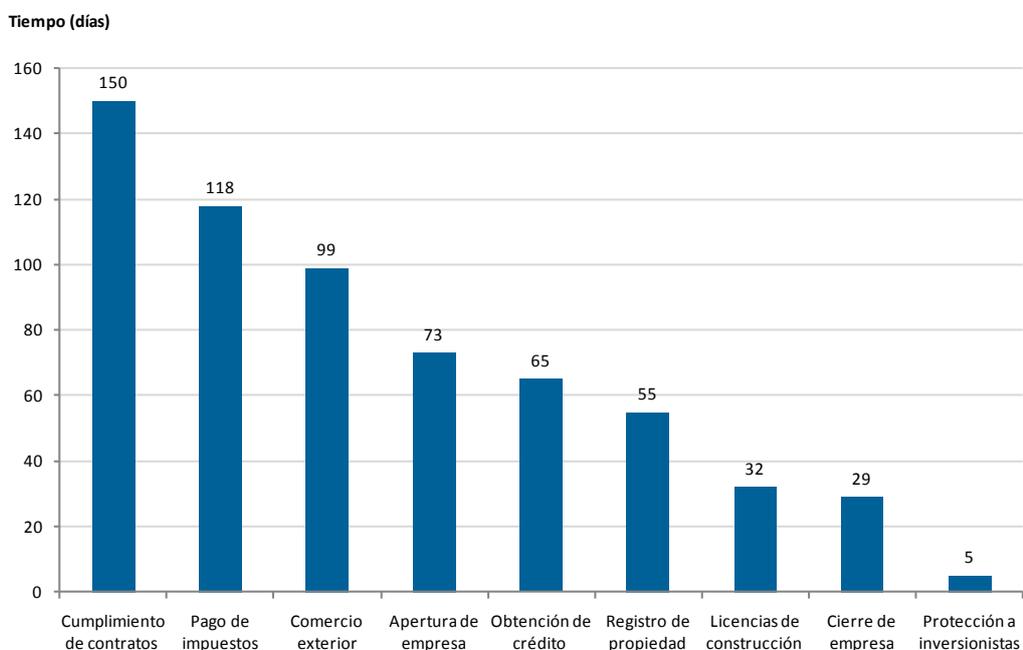
En los indicadores de apertura de empresas, obtención de crédito y registro de propiedades, Colombia espera mejorar en el indicador de apertura de empresas cuando el Ministerio de la Protección Social integre el Registro Único de Afiliados (RUAF) con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con el objeto de simplificar completamente la afiliación de empresas y trabajadores a la seguridad social. En cuanto a la facilitación del crédito, se espera la publicación de la Ley de Garantías Mobiliarias, mejore el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas. Las mejoras para los trámites vinculados al registro de propiedades estarán vinculadas a la finalización de la plataforma informática de la Ventanilla Única de Registro (VUR), pretende optimizar los tiempos de respuesta de notarios y registradores. Simultáneamente, el Gobierno seguirá trabajando y optimizando sus procesos en los que ha consolidado una buena posición internacional. En permisos de construcción, se sigue fortaleciendo la ventanilla única de la construcción y proponiendo la reducción de sus costos, que es el único factor en el que todavía el país no ha mejorado. En cuanto al cierre de empresas, el Ministerio de Industria,

continúa

continuación

Comercio y Turismo (MCIT) y la Superintendencia de Sociedades, pretenden incluir algunas normas en el proyecto de Ley de Garantías Mobiliarias para mejorar la tasa de recuperación de la deuda en el evento de liquidación de una sociedad. Finalmente, el Gobierno vigila permanentemente los estándares para mantenerse dentro de los primeros lugares del ranking en cuanto a la provisión de garantías y protección a inversionistas.

GRÁFICO 4. *DOING BUSINESS COLOMBIA 2011*



Fuente: Banco Mundial (2011b)

Con el firme compromiso de mejorar el clima de negocios en el país, las autoridades del MCIT fungieron como líderes indiscutibles del proceso. Para ello se impulsaron diversas iniciativas, a nivel nacional y local, para promover una regulación que facilitara el desarrollo de la actividad empresarial, la formalización de la economía y la generación de riqueza. Desde el MCIT las reformas se focalizaron en temas prioritarios como la creación de empresas, la reducción en el costo de registro, la difusión de un cambio en las prácticas relativas a la creación de empresas con la Ley 1.014 de 2006 que permitió que éstas se creasen mediante documento privado y, más recientemente, difundir la constitución de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) como vehículo jurídico para que los empresarios fijen, de acuerdo con sus intereses, las reglas que han de regir el funcionamiento de la nueva sociedad.

continúa

continuación

En este sentido, resulta de especial interés ilustrar las prácticas puntuales que han permitido a Colombia mejorar su posición competitiva en materia de gestión administrativa, caracterizando cada una de ellas en virtud del área de intervención específica:

- » **Protección al inversionista:** en 2009 se expidió un nuevo decreto que limita la responsabilidad de los administradores, directores y gerentes de las compañías, en el cual se especifica sus deberes, delimita la responsabilidad individual y conjunta por violación de responsabilidades que causen perjuicio, y obliga a la indemnización para quien haya causado los perjuicios resultado de un conflicto de interés.
- » **Cierre de empresas:** el nuevo régimen de insolvencia (Ley 1116) ha sido completamente reglamentado y Colombia hoy cuenta con un instrumento más robusto para llegar a acuerdos que les permita a las empresas operar en tiempos de dificultad o proceder en último caso a una liquidación pero de forma más expedita.
- » **Comercio exterior:** todos los trámites de exportación desde 2008 se realizan a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y desde 2009 mediante inspecciones físicas manuales de manera coordinada entre DIAN, INVIMA y Antinarcóticos.
- » **Permisos de construcción:** el Ministerio de Ambiente incorporó un sistema de categorización del riesgo por complejidad de la obra y sustituyó trámites por consultas en línea en la ventanilla única de la construcción (liderada por la Secretaría del Hábitat de Bogotá).
- » **Sistemas de registro:** se creó la ventanilla Única de Registro (VUR), que unificó en una sola base de datos la información de registro de las tres oficinas que funcionan en Bogotá y creó un servicio de Internet que consolida toda la información para ponerla a disposición de los Notarios. Se habilitó la consulta en línea del Certificado de Tradición y Libertad; se eliminó la exigencia de obtener los certificados de paz y salvo predial, y paz y salvo de valorización, remplazándolas por consultas en línea. El portal [www.registratupropiedad.com](http://www.registratupropiedad.com) ofrece, en forma gratuita, el acceso a minutas de escritura estandarizadas.
- » **Gobierno en línea:** se promovió la masificación de los pagos a la seguridad social por canales electrónicos (PILA) y el pago electrónico de los impuestos nacionales por medio del modelo de gestión MUISCA. Asimismo, la DIAN puso en marcha los servicios informáticos electrónicos, en donde se incluyeron nuevas herramientas para la presentación de las declaraciones de aduana, los manifiestos de carga, el pago electrónico y la autorización de levante.
- » **Administración de la Justicia:** se impulsó la expedición de instrumentos que alivien la congestión en los despachos judiciales, tales como el desistimiento tácito y la perención (autorización a los jueces a poner fin a procesos inactivos por falta de actuación de las partes); la creación de despachos para la descongestión (para tramitar y fallar procesos declarativos asignados por un Juez titular); la implementación de planes de descongestión; la creación de juzgados de descongestión para la práctica de despachos comisorios y la implementación inicial de la oralidad civil.

Fuente: CAF

## ¿Cuál es la relación entre las barreras administrativas y la competitividad?

En esta materia, tanto la economía como la ciencia política moderna han encontrado una relación causal cada vez más robusta entre la calidad de las instituciones y el crecimiento económico<sup>1</sup>. El diseño y la dinámica de las instituciones se tornan de vital importancia para la promoción de incentivos que permitan sentar las bases de una economía competitiva. En última instancia, el objetivo es traducir estas políticas en una estructura productiva, que promueva el crecimiento económico para alcanzar sociedades prósperas, con mayores niveles de calidad de vida para sus ciudadanos.

Sin embargo, la implementación de estos mecanismos de incentivos no es una tarea fácil. El marco institucional varía significativamente de un país a otro, en función del origen histórico de las instituciones, sus capacidades, su eficiencia y la voluntad política y social para invertir en el desarrollo institucional de un país. La posibilidad de iniciar y sostener un proceso de reformas destinado a promover el crecimiento de la economía, la disminución de la pobreza y la mejora de los niveles de competitividad y productividad del sector privado, pasa por tomar en cuenta la realidad de cada país y está vinculada, entre otros factores, a la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas.

Una plataforma institucional cargada de barreras administrativas incrementa los costos transaccionales que enfrenta el emprendedor, lo que afecta la competitividad y la productividad de su negocio. Por ejemplo, un buen funcionamiento de las aduanas, de la administración de patentes y licencias y de trámites vinculados a la actividad comercial puede convertirse en un factor determinante para aumentar la competitividad de diversos sectores de la economía. Es por ello que para facilitar un crecimiento sostenido de la inversión privada, un país debe proveer servicios institucionales eficientes, que faciliten la simplificación de los trámites administrativos a la hora de dar la bienvenida a nuevos inversionistas.

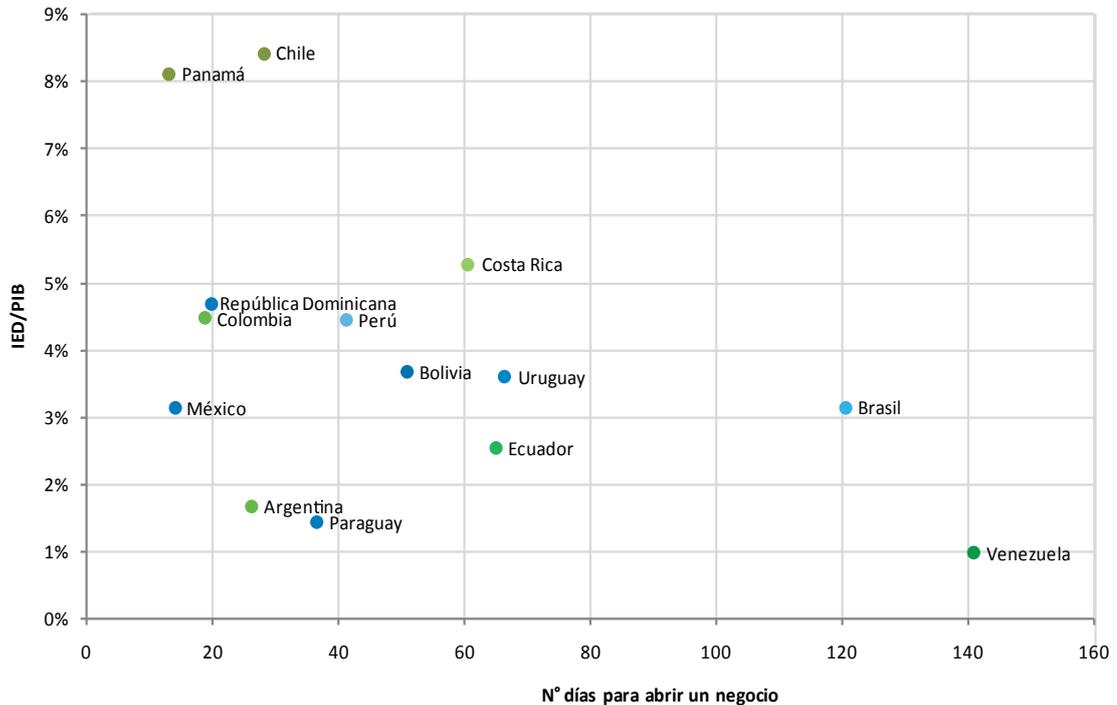
Como se observa en el Gráfico 5, esta vinculación se hace más evidente en cuanto al atractivo de un país para la recepción de inversión extranjera directa. La razón es sencilla: a medida que un país disminuye sus barreras se torna más fácil para los inversionistas extranjeros entrar a competir en el mercado local. De hecho, los países que promueven este tipo de reformas no sólo buscan aumentar la inversión, sino también aumentar la competencia.

Algunos países como, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y, que han logrado reducir tanto el número de días como el costo y el número de trámites necesarios para abrir un negocio, representan en la actualidad los destinos más atractivos de la región para recibir a la inversión extranjera.

---

1. North (1990); Rodrick (1997); Barro (1998); De Mesquita (2005); Easterly (2002); Rodrick (2003).

GRÁFICO 5. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y BARRERAS DE ENTRADA



Fuente: CEPAL (2010), Banco Mundial (2010a) y Banco Mundial (2010b)

## CUADRO 2. PANAMÁ SIN PAPEL: INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

En el marco de las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional para promover la innovación en los procesos públicos que tienen mayor incidencia en la vida de los ciudadanos, Panamá sin Papel es considerado uno de los proyectos insignia de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) y, sin duda, uno de los de mayor trascendencia del Gobierno. El objeto de este proyecto fue renovar la forma en que el ciudadano se relaciona con el Estado, de manera tal que todos los procedimientos y trámites administrativos se hagan de manera ágil y transparente. Con esta iniciativa, las autoridades panameñas buscaban optimizar el desempeño de las funciones gubernamentales para mejorar la prestación del servicio al ciudadano, y permitir una mayor transparencia y calidad de los servicios, eximiendo de presentar documentación sobre información que resida en bases de datos digitales del Estado, trayendo consigo más comodidad y una importante reducción en gastos administrativos. Asimismo, el proyecto permitió reforzar el compromiso con la preservación del medio ambiente, mediante la introducción de innovaciones en sus procesos que permitieron reducir significativamente los niveles de contaminación generados por la administración pública.

continúa

continuación

En cuanto al marco normativo, se identificaron e impulsaron modificaciones que debían efectuarse a las leyes vigentes, lo que promovió nuevas legislaciones que permitieron reemplazar los archivos físicos por registros digitales. En 2010 se publicó el Decreto Ejecutivo N° 928, que estableció las bases del Proyecto Panamá Sin Papel, y garantizó su implementación a través de medidas concretas:

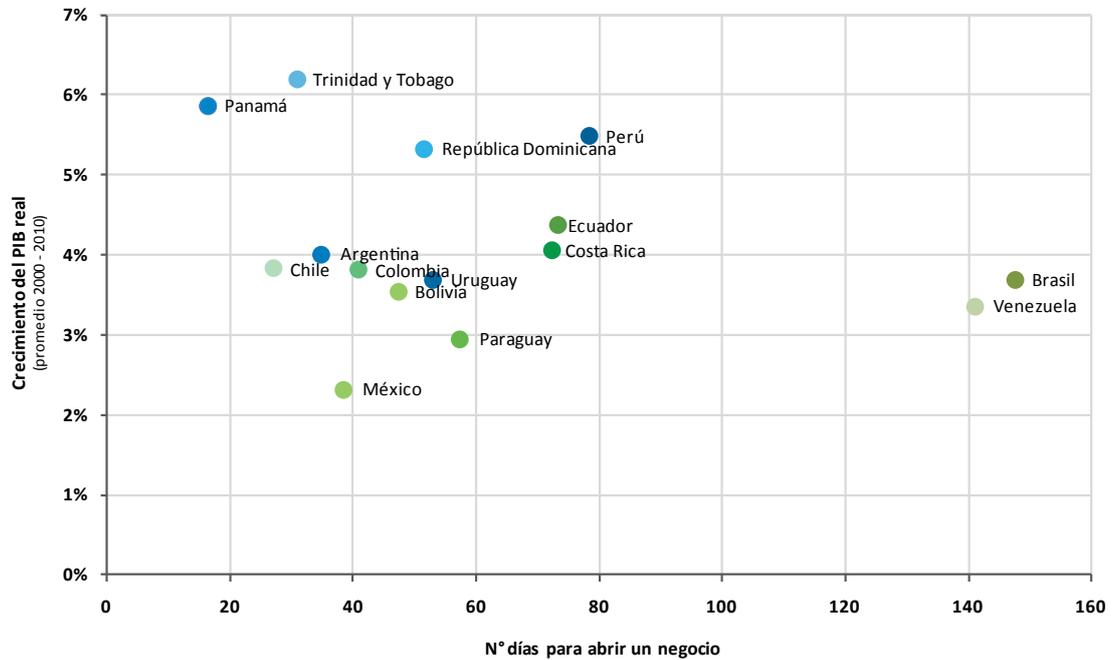
- » Se incluyeron dentro de los nuevos derechos ciudadanos las facultades de éstos de eximirse de presentar documentos que contengan información que repose en los archivos oficiales, tanto físicos como digitales; conocer por medios electrónicos el estado de sus trámites; realizar pagos por medios electrónicos; y no pagar tasas, contribuciones o formularios no autorizados mediante legislación alguna.
- » Se ampliaron las obligaciones de las entidades públicas, que incluyen la necesidad de elaborar un plan estratégico para programar y coordinar las reformas para la simplificación administrativas en todas las instituciones del Estado.
- » Se creó un Portal Único de Trámites, mediante el cual el Gobierno se comprometió a garantizar que todo trámite estaría disponible en el portal o de lo contrario no sería exigible al ciudadano, lo cual garantiza una relación rápida, cómoda y segura entre el usuario y el Estado.
- » Se establecieron las normas de cooperación entre entidades gubernamentales sobre la transmisión de datos entre instituciones públicas, para que cada institución facilite el acceso de la información a las otras entidades, y evite la duplicación de información en los archivos oficiales.
- » Se estableció con carácter obligatorio el uso de medios electrónicos para la comunicación entre entidades gubernamentales, lo cual busca reducir los gastos del Estado en materia administrativa y reforzar el compromiso del Gobierno con la preservación del medio ambiente.

Con miras a seguir perfeccionando el funcionamiento del programa, el compromiso de las autoridades panameñas para 2012 se centra en garantizar que toda solicitud o trámite público sea iniciado electrónicamente, asimismo en garantizar el cumplimiento universal de la norma mediante la cual las entidades públicas no podrán requerir de los ciudadanos ninguna documentación que ya resida en las bases de datos de las instituciones gubernamentales, con el objetivo de mejorar la gestión administrativa del Estado en términos de eficiencia y transparencia.

Fuente: CAF

El Gráfico 6 ilustra la relación entre el nivel de barreras administrativas a la inversión –medido como el número de días que toma abrir un nuevo negocio en cada país– y la calidad del desempeño económico de las naciones. En economías como Argentina, Chile, Panamá y Perú, la simplificación de trámites administrativos a la hora de iniciar un nuevo negocio –entre otros factores– está altamente relacionada a mayores tasas de crecimiento económico, en contraste con aquellas economías que presentan mayores trabas a la hora de recibir a nuevos inversionistas. En síntesis, la simplificación de barreras administrativas se traduce en menores costos de transacción, en mecanismos más eficientes para establecer nuevos negocios y en la dinamización de la actividad económica.

GRÁFICO 6. BARRERAS DE ENTRADA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO



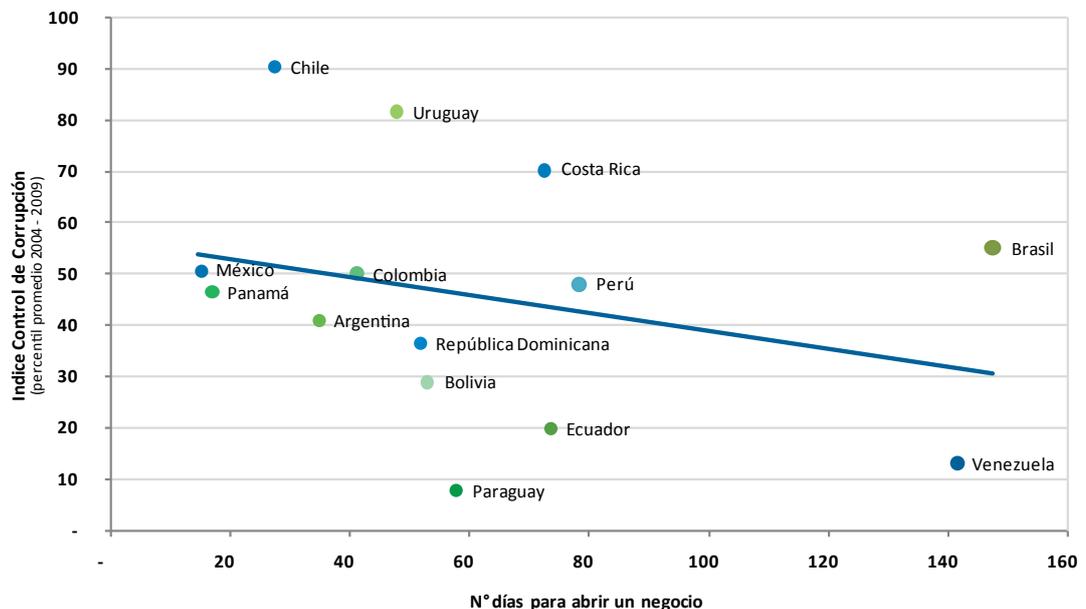
Fuente: CEPAL (2010) y Banco Mundial (2010a)

Sin embargo, este tipo de medidas resulta en la mayoría de las veces difícil de implementar, en gran parte porque no existen suficientes mecanismos para garantizar el cumplimiento de la norma sin otorgar grandes cuotas discrecionales de poder a los funcionarios encargados. La existencia de reglas que generan procedimientos complicados y discrecionales no sólo promueve la creación de más y mayores barreras, sino que también propicia el surgimiento de mecanismos de asignación poco transparentes que se traducen en última instancia en mayores niveles de corrupción. Un sector público caracterizado por una multiplicidad de reglas que tiende a delegar en el poder discrecional de los funcionarios de su burocracia administrativa, es uno de los factores que más contribuye a la corrupción. La existencia de estos mecanismos poco transparentes se traduce en última instancia en un mayor número de trámites y en mayores costos para la obtención de licencias y permisos por parte de los empresarios, que terminan por trasladarse a los precios de venta al público, sin que ello se vea reflejado en una compensación equivalente sobre la calidad o el valor de los bienes y servicios, lo que perjudica tanto al sector privado como al consumidor final.

El Gráfico 7 sugiere que países como Chile, Colombia, México, Panamá y Uruguay, han logrado reducir significativamente el número de días y el número de trámites administrativos necesarios para iniciar un nuevo de negocio durante el último quinquenio, y evidencian mejores mecanismos de control de la corrupción. Es por ello que, la implementación de programas para la reducción de barreras administrativas puede representar una solución integral para atraer nuevas inversiones, a la vez que se minimizan las fallas de coordinación entre los distintos niveles de la burocracia administrativa, lo que reduce los espacios y oportunidades para la corrupción. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la relación entre estas variables no implica de ninguna manera que ello sea la solución definitiva a los problemas, sino que existe además una multiplicidad de factores que deben considerarse a la hora de diseñar estos programas de estímulo empresarial. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, diversos elementos están incluidos en el encarecimiento de los costos transaccionales; entre ellos, la solidez de los fundamentos macroeconómicos, la estructura del marco jurídico y el establecimiento de las normas y los procedimientos costosos o complejos que terminan por limitar las alternativas de las empresas a la hora de concretar un nuevo proyecto de inversión en el país.

Una baja calidad institucional, sumada a la existencia de altas barreras administrativas a la inversión –medidas en términos de tiempo (número de días para abrir un negocio) y dinero (costo

GRÁFICO 7. CONTROL CORRUPCIÓN VS. BARRERAS ADMINISTRATIVAS

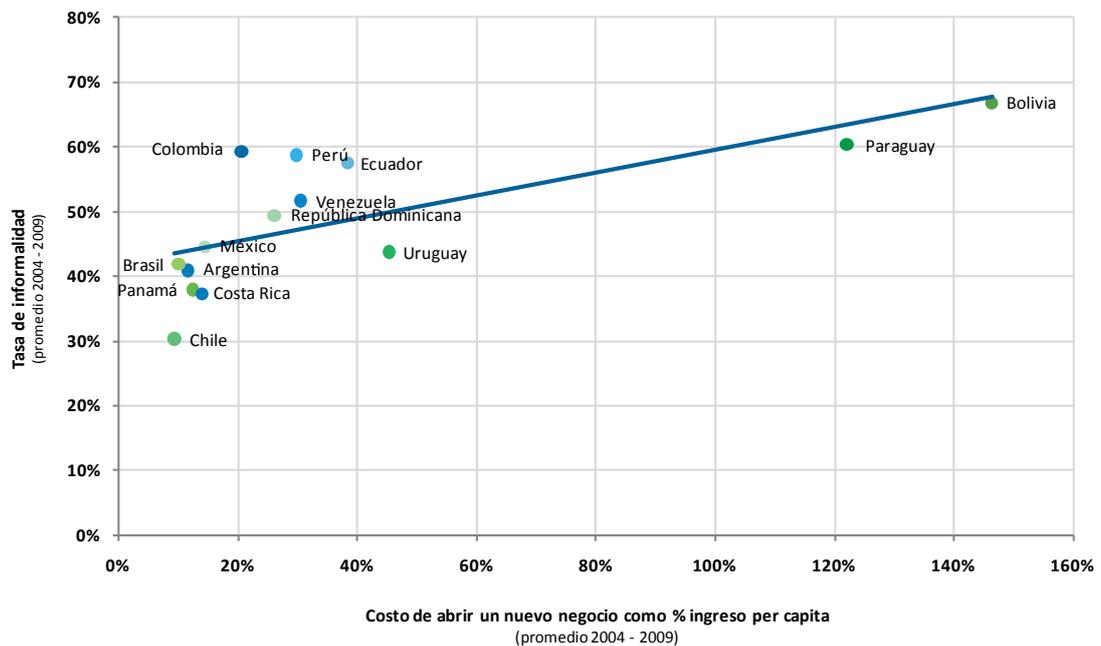


Fuente: Banco Mundial (2009a) y Banco Mundial (2009b)

promedio como porcentaje del ingreso per cápita)– tienen un impacto aún más importante en las economías de la región que en el resto del mundo. En América Latina, el parque empresarial está compuesto en un 94% por micros, pequeñas y medianas empresas, que en gran número constituyen empresas familiares, y que en su mayoría no están en capacidad de asumir los altos costos asociados a la formalización de su negocio<sup>2</sup>. Las grandes empresas probablemente estén en una posición financiera más favorable para internalizar más rápidamente los costos que supone el establecimiento de barreras administrativas. Sin embargo, para las PyME, algunos costos generados por estas barreras son tan altos que no pueden internalizarlos o que, en el caso de poder asumirlos, afectan severamente la competitividad de la empresa<sup>3</sup>.

En países como Bolivia y Paraguay, donde el costo de los trámites asociados a abrir un nuevo negocio supera en más del doble el nivel de ingreso per cápita, la informalidad se ha convertido en un mecanismo de supervivencia empresarial. Por su parte, si bien Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han presentado notorios avances en esta materia, aún existen rezagos importantes respecto al resto de los países de la región, por lo que las agendas que favorezcan la simplificación de los trámites podrían tener efectos favorables para disminuir las tasas de informalidad de estas economías.

**GRÁFICO 8. INFORMALIDAD Y COSTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABRIR UN NEGOCIO**



Fuente: CEPAL (2009) y Banco Mundial (2009a)

2. De Soto (1990) y De Soto (2003).

3. Penfold (2002).

### CUADRO 3. EL CASO PERÚ: ESCALANDO INICIATIVAS LOCALES AL ÁMBITO NACIONAL

A principios de 2008 nació como una iniciativa del Gobierno Regional Lambayeque la creación de una Ventanilla Única Empresarial (VUE), con el propósito de agrupar en una sola instancia todos los trámites administrativos que el empresario debe realizar, incluyendo la ejecución de pagos, consecución de permisos, acreditaciones, constitución de la empresa y otros recursos y procedimientos oficiales. Con el apoyo de CAF, esta iniciativa buscaba facilitar la inversión y el desarrollo de empresas y negocios en la región con el objeto de facilitar la formalización, la competitividad y el acceso al mercado de capitales de las empresas peruanas.

El proyecto se enfocó en la simplificación y racionalización de procesos a nivel local pero el mayor aporte consistió en articular la iniciativa con el Programa Nacional de “Constitución de Empresas en Línea” de la Presidencia del Consejo de Ministros, que pretendía realizar la constitución de una empresa en sólo 72 horas (tres días), proceso que antes requería más de 20 días.

Lambayeque constituyó la primera prueba piloto del proyecto, y obtuvo resultados exitosos a nivel regional. Por este motivo, las autoridades nacionales buscaron escalar la iniciativa regional del Gobierno de Lambayeque a escala nacional, para lo cual trabajaron intensamente en la coordinación de un equipo de trabajo que integrara a todos los actores involucrados con el proyecto, tanto en Lima como en Lambayeque, con el objeto de trabajar en la adaptación del software para su utilización en todo el territorio nacional.

El reto y la gran bondad de esta propuesta era la provisión de un software que articulara los sistemas del Colegio de Notarios de Lima, el Colegio de Notarios de Lambayeque, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), la Superintendencia Nacional de Tributos (SUNAT) y la Oficina de Gobierno Electrónico de la Presidencia de Concejo de Ministros (ONGEI-PCM).

Con el apoyo de cada una de las instituciones se logró la implementación del trámite electrónico de “Constitución de Empresas en Línea” en Lambayeque, lo cual ha permitido:

- » Agilizar el plazo de constitución de empresas de Lambayeque (5 días).
- » Reducir los costos de transacción para el empresario en un 40%, a través de la centralización operativa en una sola instancia y en un único proceso para los registros en todas las entidades.
- » Hacer más eficiente y predecible el trámite para el empresario, y evitar la discrecionalidad de los funcionarios.
- » Descentralizar el sistema de constitución en línea de empresas.

continúa

continuación

El rol de CAF fue fundamental para el éxito del proyecto, logrando consolidar el apoyo de instituciones públicas nacionales y locales, así como la participación del sector privado a través de la Cámara de Comercio de Lambayeque y los Colegios de Notarios de Lima y Chiclayo. Todos los actores comprometidos trabajaron con la visión común de facilitar la inversión y la gestión empresarial, así como modernizar la gestión pública a través del uso de la tecnología.

Enmarcado dentro del Programa de Apoyo a la Competitividad de CAF, este proyecto ha tenido un gran impacto en apoyar al Gobierno Regional de Lambayeque a mejorar su servicio al empresario local y a modernizarse a través del uso de herramientas tecnológicas. Asimismo, con base en las alianzas público-privada generadas y en el liderazgo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI), se pretende utilizar esta plataforma electrónica para replicar la iniciativa en distintas regiones del país, para lo cual ya se han identificado tres regiones adicionales que quieren replicar el proyecto para mejorar el clima de negocios local y fomentar la competitividad en Perú.

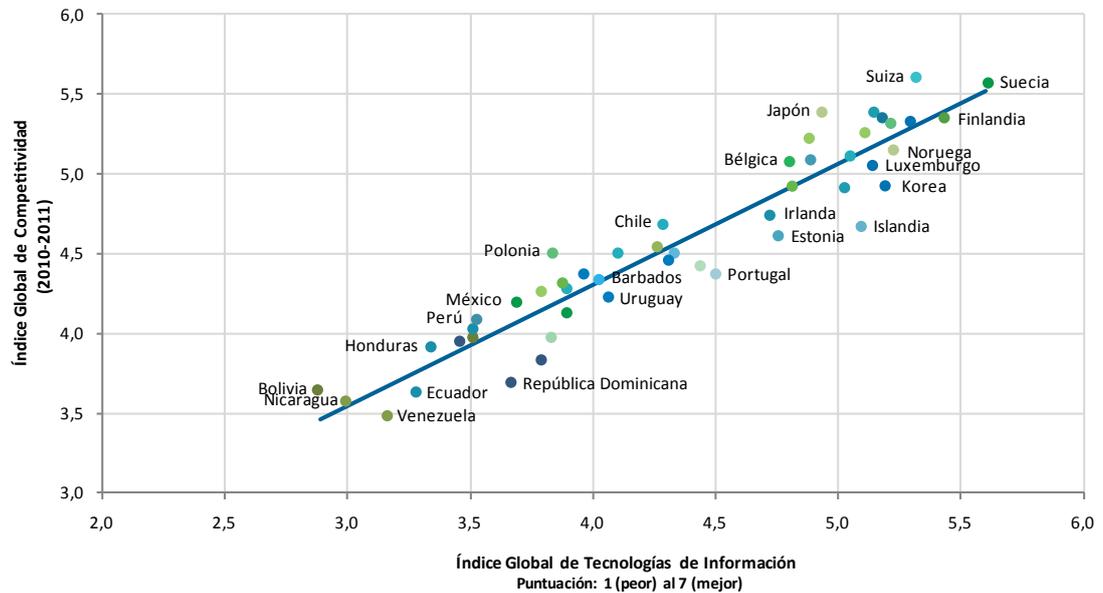
Fuente: CAF.

## **El reto de América Latina frente a las tecnologías de información**

Las tecnologías de información juegan un papel importante en la visión competitiva de empresas y países en la actualidad. Tanto las instituciones del sector público como del sector privado han comenzado un proceso de modernización, en el cual se ha incrementado el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Dentro del sector público, cada vez más países han incentivado el uso de las TIC para promover la competitividad de sus sectores productivos estratégicos mediante la disminución de barreras administrativas a la inversión.

Un análisis comparativo del Índice Global de Competitividad y el Índice de Tecnologías de Información, publicados por el Foro Económico Mundial, permite inferir una correlación positiva entre la competitividad y el grado de desarrollo de las tecnologías de información de un país, en la medida en que aquellos con mayor desarrollo tecnológico generalmente alcanzan mayores niveles de competitividad.

GRÁFICO 9<sup>4</sup>. COMPETITIVIDAD Y TIC EN AMÉRICA LATINA Y OECD



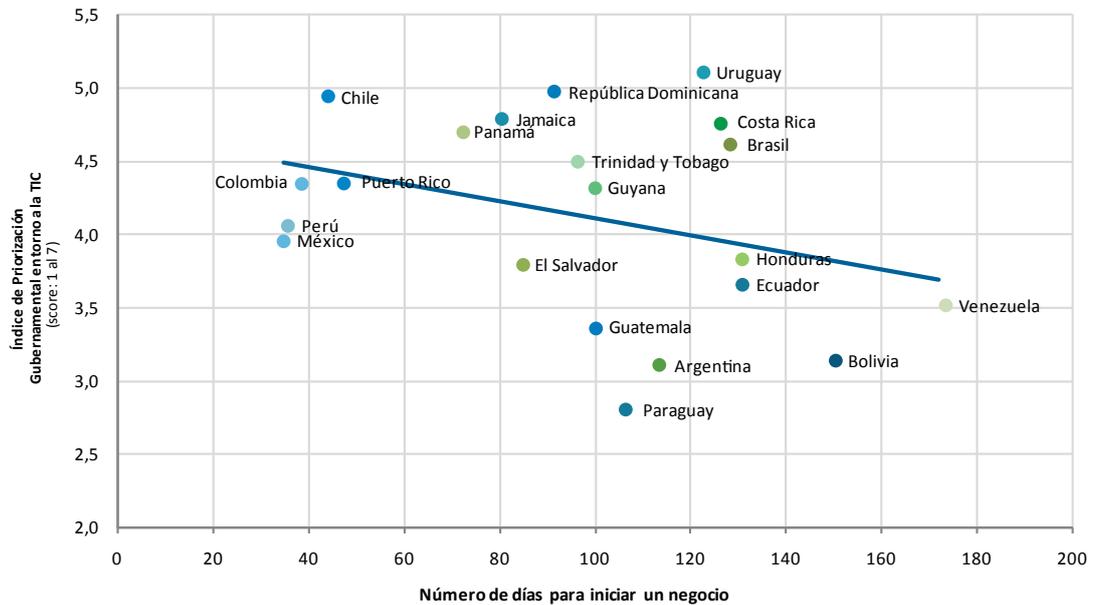
Fuente: Foro Económico Mundial (2011a)

Como se ilustra en el Gráfico 9, los países industrializados evidencian altos niveles de desarrollo tecnológico y mejores indicadores de competitividad en relación a sus pares latinoamericanos. Por otra parte, los países de América Latina mantienen sus puntuaciones dentro del intervalo de la mediana de los valores arrojados por los datos levantados por el Foro Económico Mundial. Sin embargo, la tendencia de los países de la región parece converger, aunque lentamente, a la inclusión de nuevas tecnologías en sus procesos productivos y mayores niveles de desarrollo tecnológico.

Por otro lado, el desarrollo tecnológico también ha venido jugando un papel importante en la reducción de las barreras administrativas vinculadas al tiempo requerido para abrir un negocio. En

4. El Índice Global de Tecnologías de Información (TIC), publicado anualmente por el Foro Económico Mundial, pretende ofrecer una aproximación del impacto que tienen las tecnologías de información como vehículo para el desarrollo y la competitividad de los países. Para ello, el reporte recoge información de 138 países en cuanto a tres pilares básicos: i) infraestructura y marco regulatorio y empresarial para el uso de las TIC; ii) preparación tecnológica de tres actores fundamentales para el uso de las TIC (p.e., individuos, empresas y gobiernos) y; iii) uso efectivo de las TIC por parte de estos actores.

GRÁFICO 10<sup>5</sup>. PRIORIZACIÓN GUBERNAMENTAL EN TORNO A LAS TIC Y BARRERAS ADMINISTRATIVAS



Fuente: Foro Económico Mundial (2011a) y Banco Mundial (2011a)

esta materia, los gobiernos de América Latina han comenzado a priorizar sus agendas de modo que se incentive el uso de las TIC para la ejecución de trámites administrativos, para vincular especialmente a las PyME de la región en este tipo de iniciativas.

Como se observa en el Gráfico 10, a medida que los gobiernos de la región han impulsado programas para promover el uso de las TIC, las barreras administrativas a la inversión se han reducido. Tal es el caso de Chile, Colombia, Panamá y Perú, países en los cuales el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico para mejorar la eficiencia y la atención al público en la gestión de trámites administrativos ha sido exitoso y han logrado reducir significativamente el número de días para abrir un negocio.

5. El Índice de Priorización Gubernamental en torno a las TIC es uno de los sub-indicadores que mide el Foro Económico Mundial en su reporte anual "Índice Global de Tecnologías de Información", y pondera cuán prioritario es para el gobierno de cada país el uso de las TIC.

#### CUADRO 4. GOBIERNO ELECTRÓNICO EN CHILE: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y BUEN SERVICIO

En la última década, Chile ha experimentado un fuerte crecimiento económico, ha reducido la tasa de pobreza en un 50% y se ha venido esforzando en mantener la competitividad en un contexto global. Las autoridades chilenas también se ha comprometido profundamente en fortalecer los procesos e instituciones democráticas, encontrando una ventana de oportunidad para ello a través del desarrollo de portales de gobierno electrónico.

En 2000 el Gobierno chileno enfatizó la importancia del uso de Internet y nuevas tecnologías para el manejo de la gestión pública. Para ello se presentó al país la creación de un comité interministerial para el uso de las tecnologías de información y comunicación, así como también un instructivo presidencial sobre participación ciudadana y gobierno electrónico.

Dos años más tarde la agenda para el gobierno electrónico estaba establecida. La primera etapa estaba constituida por la promoción de debates públicos sobre la dirección y el progreso, incluyendo las medidas que debían tomar el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para fomentar el uso de las tecnologías de información. Para este momento, se había constituido un esquema de trabajo integrado sobre la base de la sociedad electrónica que parecía moverse rápidamente a través de múltiples iniciativas que integraban la oferta y la demanda en distintos sectores sociales y productivos. Valores como el servicio a los ciudadanos, la modernización del Estado (buen gobierno) y el avance de la democracia juegan un papel importante en cuanto a la meta establecida: la creación de un Estado democrático, eficiente y flexible al servicio de los ciudadanos. Portales como "Trámite fácil", orientado a generar servicios a los ciudadanos a través de la reducción de trámites y la facilidad de realizarlos a través de Internet. Otros portales como el "Servicio de Impuestos Internos", que ha sido el pionero en el desarrollo de servicios electrónicos transaccionales, han sido ampliamente exitosos en atraer potenciales contribuidores civiles (e incluso, empresariales) al uso de las herramientas disponibles electrónicamente para realizar sus trámites.

El avance de Chile en esta materia ha permitido elaborar lecciones importantes para otros países que decidan apostar por esta nueva forma de hacer gobierno. La principal de ellas es que las autoridades nacionales deben asumir un papel clave en la conducción del proceso de modernización del Estado, particularmente impulsando la oferta y la creación de mercado, además de promover las condiciones tecnológicas, sociales, educativas y culturales para facilitar el desarrollo de soluciones electrónicas. Por otro lado, los "Gobiernos en línea" deben estar alineados a agendas y programas de buen gobierno y servicio a los ciudadanos. Por otro lado, la sostenibilidad y éxito del programa de *e-Government*

continúa

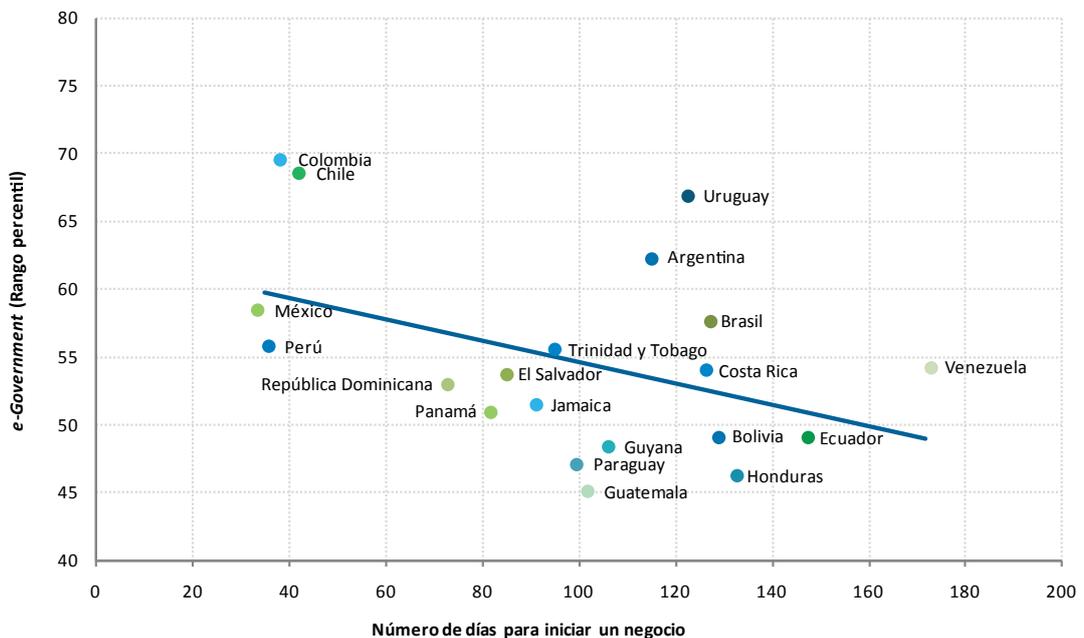
continuación

dependerá de la demanda existente por la información o el servicio prestado, así como de la calidad de la infraestructura disponible para lograrlo, incluyendo el diseño de la plataforma electrónica y variables como el grado de penetración de Internet o uso de dispositivos móviles en el país.

Fuente: CAF.

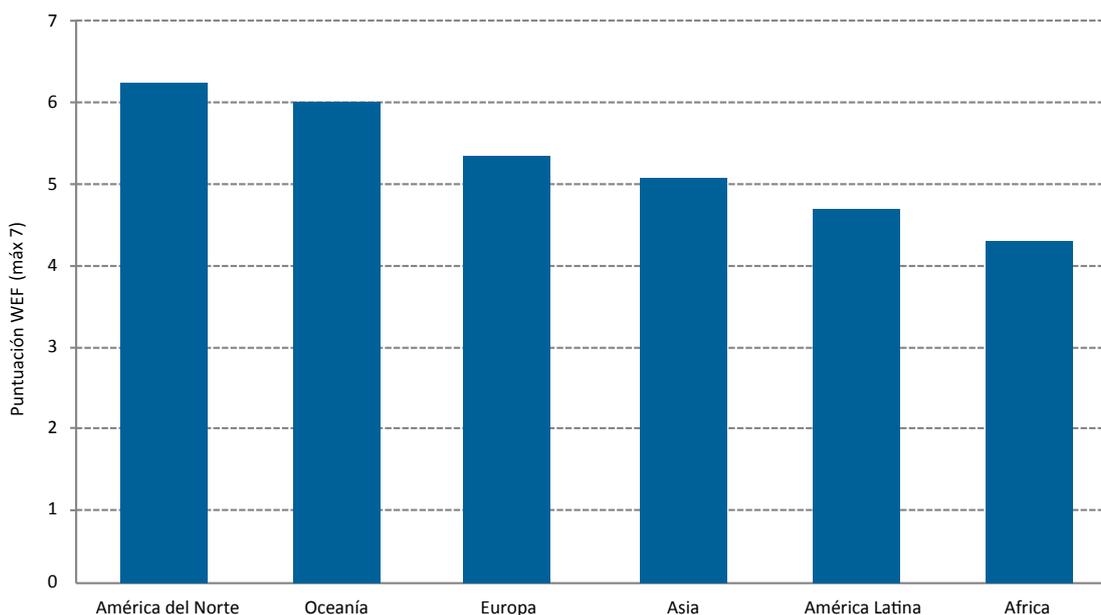
Sin embargo, aunque existen experiencias exitosas, la región aún enfrenta grandes retos en materia de desarrollo y promoción de iniciativas de gobierno electrónico y simplificación de trámites. Las lecciones aprendidas en esta materia apuntan a la importancia del liderazgo gubernamental para impulsar este tipo de reformas y del grado de compromiso institucional para promover sinergias y trabajar en una agenda conjunta entre la academia, el sector público y privado para invertir en el desarrollo de estas nuevas tecnologías. Asimismo, el éxito de estos programas en América Latina parte de la necesidad de aumentar los niveles de inversión en infraestructura para las TIC, que incluye el alcance de las tecnologías móviles y el uso de Internet en escuelas y empresas.

GRÁFICO 11. GOBIERNO ELECTRÓNICO Y BARRERAS ADMINISTRATIVAS



Fuente: Organización de Naciones Unidas (2011) y Banco Mundial (2011a)

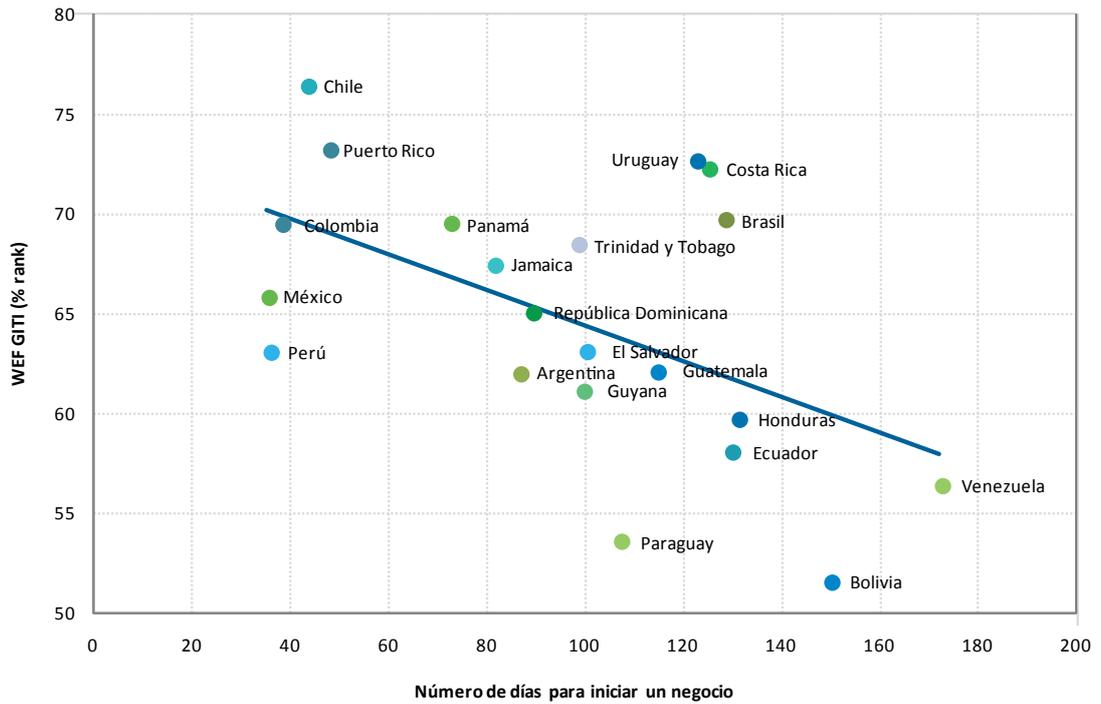
GRÁFICO 12. EL USO DE INTERNET EN LAS EMPRESAS



Fuente: Foro Económico Mundial (2011a)

Por otro lado, el desarrollo de las TIC ofrece ventajas importantes para el mejoramiento de los servicios de atención al público que permiten no sólo reducir el número de pasos y días para emprender un nuevo negocio, sino además aumentar la transparencia y la confianza de los usuarios en el sistema. El uso de sistemas automatizados permite al usuario conocer el estado exacto de su solicitud, lo que reduce el poder discrecional del funcionario público que actúa como intermediario entre el ciudadano y el Estado, quien puede terminar entorpeciendo o encareciendo el proceso en caso de la existencia de una mala administración o por la falta de garantías para el cumplimiento de las normas a cabalidad. Sin embargo, es necesario acotar que uno de los principales problemas –tal como lo muestra el Gráfico 12– es que aún si los gobiernos avanzan en sus iniciativas de gobierno electrónico, los demandantes de este tipo de servicios, como lo son las empresas privadas, particularmente las PyME, deben ampliar su conectividad para integrarse al sistema público. En términos generales, las PyME en América Latina muestra un bajo nivel de conectividad, por lo que las inversiones orientadas a ampliar la oferta de infraestructura física y tecnológica pasan a ser reformas prioritarias.

GRÁFICO 13<sup>6</sup>. TIC Y BARRERAS ADMINISTRATIVAS



Fuente: Foro Económico Mundial (2011b)

6. El Índice Global de Tecnologías de Información (TIC), publicado anualmente por el Foro Económico Mundial, pretende ofrecer una aproximación del impacto que tienen las tecnologías de información como vehículo para el desarrollo y la competitividad de los países. Para ello, el reporte recoge información de 138 países en cuanto a tres pilares básicos: i) infraestructura y el marco regulatorio y empresarial para el uso de las TIC; ii) preparación tecnológica de tres actores fundamentales para el uso de las TIC (p.e., individuos, empresas y gobiernos) y; iii) uso efectivo de las TIC por parte de estos actores.



## Lecciones aprendidas

El esfuerzo de los gobiernos por mejorar su desempeño en materia de atracción de inversiones no requiere únicamente cambios en los fundamentos macroeconómicos. El funcionamiento administrativo del Estado y la forma en que éste se relaciona con sus ciudadanos, empresas y potenciales inversionistas también ha demostrado ser un factor determinante para promover mejoras competitivas en los países. La sostenibilidad de los programas de reformas para impulsar el aumento de largo plazo de la competitividad del sector privado y el atractivo de un país frente a los inversionistas pasa por garantizar el funcionamiento de una plataforma institucional, desde la cual el sector público pueda coordinar armónicamente los procesos y dinámicas de la actividad económica.

En un intento por identificar las causas del éxito de los programas que han impulsado varios países de América Latina—incluyendo Argentina, Colombia, Chile, Panamá y Perú—se encontraron algunos elementos comunes que han permitido garantizar la sostenibilidad de estos programas y que ofrecen reflexiones relevantes para impulsar reformas para mejorar la eficiencia de la gestión administrativa en otros países de la región. Uno de los factores preponderantes para garantizar el éxito de estos programas es el compromiso del sector público para invertir recursos financieros, tiempo y capital humano especializado en impulsar reformas para simplificación de procedimientos administrativos vinculados a la actividad productiva.

La voluntad política y el liderazgo de las autoridades gubernamentales son fundamentales para enviar las señales adecuadas al mercado y generar alianzas institucionales con el sector privado, que permitan implementar con éxito el proceso de modernización del Estado. Por otro lado, estas reformas deben estar respaldadas por un buen funcionamiento del marco institucional y por el establecimiento de normas claras en el plano jurídico que permitan conocer con precisión los pasos a seguir para cumplir satisfactoriamente con los trámites administrativos requeridos por el Estado. En este sentido, es indispensable que los gobiernos fortalezcan las capacidades gerenciales de sus funcionarios a todos los niveles de la administración pública, y se destinen recursos a la capacitación del capital humano y a proveer las condiciones tecnológicas, sociales, educativas y culturales necesarias para impulsar estos cambios institucionales.

En materia de gestión de la información, la coordinación de políticas entre las distintas agencias gubernamentales ofrece además ventajas relacionadas a la reducción de costos administrativos de los procesos internos y al manejo eficiente de las bases de datos almacenadas en los archivos oficiales, lo que evita la duplicación de información y promueve el intercambio de datos entre

las distintas entidades públicas. De hecho, para los países que han sido exitosos en la reducción de barreras administrativas a la inversión, las tecnologías de información y el desarrollo de plataformas electrónicas integradas han sido de vital importancia para la implementación de estos programas. Asimismo, la coordinación de las agencias estatales en todas las instancias de gobierno (p.e., locales, regionales y nacionales) es clave para establecer agendas públicas con una visión integral que cumplan un objetivo regulatorio, pero que no afecten la rentabilidad de las inversiones privadas al imponer procedimientos redundantes que entorpezcan la actividad productiva. En esta materia, los gobiernos de la región enfrentan retos importantes frente a los cuales es necesario que las autoridades nacionales, regionales y locales se enfoquen en la generación de mercado y en la provisión de la infraestructura física y tecnológica que permitan integrar al parque empresarial y a la ciudadanía en la conducción del proceso de cambio a través de programas de divulgación de información que promuevan el uso de las nuevas tecnologías. En última instancia, el progreso, la sostenibilidad y el éxito de las reformas para la modernización de la gestión pública dependerá, de manera importante, de la demanda existente por la información o servicio prestado.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2011a). Doing Business. Estados Unidos

Banco Mundial (2011b). Doing Business Colombia. Estados Unidos

Banco Mundial (2010a). Doing Business. Estados Unidos

Banco Mundial (2010b). World Development Indicator database. Estados Unidos

Banco Mundial (2009a). Doing Business. Estados Unidos

Banco Mundial (2009b). World Governance Indicator database. Estados Unidos

Barro, R. (1998). Determinants of economic growth: A cross-country empirical study. Cambridge, MA: The MIT Press.

Burki, S., Perry, G., & Dillinger, W. (1999). Beyond the center: Decentralizing the state. Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial.

CEPAL (2009). Base estadística e indicadores sociales. [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

CEPAL (2010). Base estadística e indicadores sociales. [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

De Mesquita, B. B. (2005). The logic of political survival. Cambridge, MA: The MIT Press.

De Soto, H. (2003). The mystery of capital: Why capitalism triumphs in west and fails everywhere else. New York: Basic Books.

De Soto, H. (1990). The other path: the invisible revolution in the Third World. Perennial Library.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. The Quarterly Journal of Economics, CXVII (1).

Drabek, Z., & Payne, W. (199). The impact of transparency on foreign direct investment. Staff Working Paper ERAD-99-02.

Easterly, W. (2002). The elusive quest for growth: Economists, adventures and misadventures in the tropics. Cambridge, MA: The MIT Press.

Eichengreen, B. (1998). *Globalizing capital: A history of the international monetary system*. New Jersey: Princeton University Press.

Everhart, S. S., & Sumlinski, M. A. (2001). *Trends in private investment in developing countries*. International Finance Corporation, Discussion Paper Numer 44.

Foreign Investment Advisory Service (2002). *Administrative Barriers to investment in Croatia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Foro Económico Mundial (2011a). *The Global Competitiveness Report*. Foro Económico Mundial: Suiza

Foro Económico Mundial (2011b). *The Global Information Technology Report*. Foro Económico Mundial: Suiza

Gibson, E. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Grigorian, D., y Martínez, A. (1999). *Industrial growth and quality of institutions: What do (transition) economies have to gain from the rule of law?* Policy Research Working Paper Series 2475 , Banco Mundial.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Organización de Naciones Unidas (2011). *E-government development database*. Estados Unidos

Penfold, M. (2002). *Barreras administrativas e inversión privada en la región andina: retos y oportunidades*. IESA. Caracas: Estudio IESA N° 21.

Rodrick, D. (2003). *Growth strategies*. NBER Working Paper (W10050).

Rodrick, D. (1997). *The new global economy and developing countries: Making openness work*. Policy Essay (24).

Rodrik, D. (2000). *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. NBER Working Paper (7540).



Este artículo se terminó de imprimir en  
agosto de 2011.

A pesar de las reformas que han impulsado varios países de la región para mejorar el ambiente de negocios para la inversión, América Latina todavía adolece de un sector privado diversificado y de una oferta exportadora competitiva que permita promover el crecimiento económico sostenido a través de la inversión. Los altos costos transaccionales que supone la interacción entre los sectores público y privado, la falta de coordinación entre las distintas agencias de gobierno, así como la existencia de múltiples y complejas reglas de formalización y registro para las empresas terminan por imponer costos adicionales a la tarea de hacer negocios en la región. En respuesta a ello, el objetivo de este estudio es documentar las mejores prácticas que en América Latina diversos gobiernos nacionales y sub-nacionales han implementado para mejorar su atractivo a través de la implementación de políticas para incrementar el uso de las tecnologías de información y comunicación como un vehículo para disminuir de las barreras administrativas a la inversión.

## Serie políticas públicas y transformación productiva

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” para América Latina consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir experiencias y casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva. La Serie está dirigida a hacedores de política, agencias del sector público, cámaras empresariales, líderes políticos y agentes relevantes que participan en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo en los países de la región.