NACIONES
UNIDAS

TD

Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/C.II/2
25 de marzo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
COMISIÓN DE LA INVERSIÓN, LA EMPRESA
Y EL DESARROLLO
Primer período de sesiones
Ginebra, 4 a 8 de mayo de 2009
Tema 4 del programa provisional
Establecimiento de un entorno que facilite el
fomento de la capacidad productiva

LA LIBERACIÓN DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO EMPRESARIAL MEDIANTE UNA MAYOR TRANSPARENCIA, SIMPLIFICACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

GE.09-50532 (S) 190409 200409

Resumen

Los procedimientos administrativos son necesarios para aplicar las políticas públicas. El reto al que hacen frente los gobiernos es lograr una aplicación y un cumplimiento tan eficaz como sea posible con un bajo nivel de gastos.

La eficiencia administrativa puede liberar la capacidad productiva y fomentar el desarrollo empresarial. La reducción de los costos administrativos para realizar actividades comerciales alivia la carga que pesa sobre la economía y permite disponer de recursos que se pueden emplear mejor en actividades generadoras de ingresos; además, puede atraer hacia la economía estructurada a aspirantes a empresarios o a empresarios del sector no estructurado. La eficiencia administrativa es también un componente importante de la buena gobernanza: las normas y los procedimientos simples y transparentes contribuyen mecánicamente a reducir las irregularidades administrativas.

La transparencia, simplificación y automatización de los procedimientos administrativos constituyen una prioridad de las políticas de la mayor parte de los países. Aunque no existe una receta única, es posible aprender de las buenas prácticas y de las políticas de las que éstas derivan, elaboradas en países eficientes desde el punto de vista administrativo, acelerando de este modo el ritmo de la modernización del Estado y estimulando el aumento de los ingresos, el empleo y el crecimiento. Las estrategias aplicadas y los instrumentos utilizados por los reformadores más eficientes se orientan en unos pocos principios, algunos de los cuales suponen modificaciones de los paradigmas tradicionales de la administración pública. Deben ser apoyadas por marcos institucionales adecuados y políticas reglamentarias eficaces.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 6	4
II.	LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA ES UNA POLÍTICA PRIORITARIA EN LA MAYOR PARTE DE LOS PAÍSES	7 - 30	5
	A. ¿Qué es la eficiencia administrativa?	7 - 19	5
	B. Qué puede hacer la eficiencia administrativa para el desarrollo en épocas de crecimiento lento	20 - 30	8
III.	EL MARCO NORMATIVO PARA LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA	31 - 62	11
	A. Principios rectores	31 - 43	11
	B. Establecimiento de estructuras adecuadas	44 - 62	14
	C. Política reglamentaria	53 - 62	16
IV.	BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA	63 - 97	18
	A. Buenas prácticas en materia de creación de empresas	64 - 74	18
	B. Buenas prácticas en materia de ventanillas únicas	75 - 97	20
V.	LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: SISTEMAS Y CRITERIOS DE REFERENCIA	98 - 103	25

I. INTRODUCCIÓN

1. La labor de la UNCTAD en la esfera de la eficiencia administrativa aplica las recomendaciones del Acuerdo de Accra, en el que se pide a la UNCTAD que "fortale[zca] sus actividades de investigación y análisis, asistencia técnica y creación de consenso con respecto a la promoción del desarrollo empresarial y la facilitación del comercio" (párr. 154), y que "ayud[e] a los países en desarrollo, entre otras cosas, reforzando su capacidad técnica, a mejorar sus prácticas de gobierno electrónico con el fin de hacer más transparentes y simplificar los procedimientos gubernamentales en esferas como la inversión y la creación y el desarrollo de empresas" (párr. 155).

2. El desarrollo empresarial -y en particular el de las pequeñas y medianas empresas (PYMES)- constituye una política prioritaria en la mayor parte de los Estados miembros. Se adoptan medidas para facilitar su acceso a los recursos financieros (por ejemplo, mediante el crédito, garantías, fondos de inversión e inversiones extranjeras), a los conocimientos (por ejemplo, mediante la capacitación y la difusión e intercambio de tecnología), y a los contactos de mercados (por ejemplo, mediante vinculaciones, promoción empresarial y comercio electrónico). Además de estas medidas de "estímulo", los gobiernos también pueden tratar de reducir las limitaciones que afectan a las empresas mediante dos categorías de medidas: políticas impositivas o fiscales, o bien facilitando a las empresas el cumplimiento de las normas administrativas. Esta última categoría constituye el propósito concreto de la eficiencia administrativa: la reducción de la complejidad -y del tiempo y los costos conexos- de los procedimientos administrativos para las empresas.

3. Los procedimientos administrativos transparentes, rápidos y eficientes son una parte esencial de la creación de un entorno favorable al desarrollo del sector privado, y resulta esencial para fortalecer la buena gobernanza y el estado de derecho. Es importante -especialmente en un contexto de desaceleración económica mundial- eliminar las cargas innecesarias y los factores desalentadores de la actividad empresarial, y promover la aplicación de soluciones existentes y asequibles para reducir los obstáculos administrativos y mejorar la eficiencia administrativa.

4. Algunos países (muchos de los cuales son países en desarrollo) han elaborado y aplicado buenas soluciones, por ejemplo, el establecimiento de procedimientos administrativos rápidos y transparentes para la creación de empresas, el registro de propiedades, el pago de impuestos y la obtención de licencias, permisos de trabajo y visados. Las leyes, procedimientos, sistemas de organización e instrumentos de gobierno electrónico que han demostrado su eficacia en un país podrían ser útiles para otros países que hacen frente a los mismos problemas. La cooperación internacional en el intercambio y la difusión de soluciones en materia de eficiencia administrativa podrían acelerar considerablemente el ritmo y reducir el costo de la reforma administrativa en los países en desarrollo, liberar capacidades productivas y fomentar el desarrollo empresarial.

5. La reunión informal sobre eficiencia administrativa tiene la finalidad de alentar el intercambio de buenas prácticas y políticas entre los Estados miembros de la UNCTAD en materia de transparencia, simplificación y automatización de los procedimientos administrativos relacionados con el comercio.

6. Todos los elementos, prácticas y políticas que figuran en la presente nota se recopilaron en el contexto de las actividades de asistencia técnica, analítica y sobre el terreno de la UNCTAD en materia de eficiencia administrativa[1], o bien sobre la base de publicaciones de especialistas -y de comunicaciones con ellos- en materia de reglamentación empresarial y transparencia, y en la simplificación y automatización de los procedimientos administrativos, como la publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional titulada *Doing Business*, y los programas del Servicio de Consultoría de Inversiones Extranjeras (FIAS), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública (UNPAN), el Instituto Internacional de Tecnologías de Programas de Computadora de la Universidad de las Naciones Unidas (IITS) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR).

II. LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA ES UNA POLÍTICA PRIORITARIA EN LA MAYOR PARTE DE LOS PAÍSES

A. ¿Qué es la eficiencia administrativa?

7. La eficiencia administrativa se define en la presente nota como la capacidad de las administraciones públicas de ser eficaces, con un costo reducido, a fin de hacer posible que las empresas cumplan las normas nacionales.

8. Examinaremos ahora la eficiencia administrativa en relación con las normas aplicables al inicio de actividades comerciales (la creación de empresas, la adquisición de acciones, el registro de derechos de propiedad y la obtención de visados para empresarios); y en relación con las operaciones comerciales (licencias para realizar actividades, contratación de personal, permiso de trabajo, construcciones, conexión con los servicios públicos básicos, pago de impuestos y cotizaciones sociales) y para dar por terminadas las actividades comerciales (cesación de actividades, quiebra).

9. Los procedimientos administrativos son instrumentos necesarios para aplicar las políticas públicas y las reglamentaciones correspondientes. No se supone que sean una carga para los agentes económicos, pero, en la práctica, a medida que las reglamentaciones se hacen más complejas y dependen del acceso a la información, las formalidades a menudo pueden resultar engorrosas.

10. Para ser aplicadas adecuadamente, las normas deben ser conocidas y, en la medida de lo posible, de cumplimiento sencillo. Por consiguiente, la administración eficiente consiste en hacer que los procedimientos sean simples y transparentes. La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (gobierno electrónico) puede facilitar los procedimientos administrativos.

---

[1] El sistema de reglamentación electrónica de la UNCTAD es una aplicación informática de gobierno electrónico listo para funcionar que permite a los gobiernos presentar sus procedimientos administrativos en línea. Los Estados miembros que actualmente utilizan este programa son, entre otros, Colombia, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Malí, Marruecos, Nicaragua, la Federación de Rusia (ciudad de Moscú) y Viet Nam.

Transparencia de las normas

11. Por *reglamentos* o *marco reglamentario* se debe entender no sólo las leyes y otros textos jurídicos, sino también todas las formalidades conexas, esto es, el detalle de todo el proceso que se debe llevar a cabo para cumplir la norma. Por lo tanto, la transparencia requiere que toda la información pertinente acerca de las normas se ponga a disposición de los interesados. "Es esencial poner a disposición de todos los interesados la información pertinente que les permita tomar decisiones con respecto a sus inversiones. Revisten igual importancia la información sobre el fondo de las normas y sobre los procedimientos (es decir, la forma en que se aplican las normas). [...] El requisito jurídico de la transparencia de los países receptores equivale, en términos generales, al requisito de asegurar el acceso a las "reglas del juego" pertinentes en vigor en su territorio. Las "reglas del juego" abarcan las leyes y reglamentaciones aplicables, así como también las normas procesales y las formalidades [...]"[2].

Simplificación de los procedimientos

12. Desde el punto de vista del usuario, un procedimiento consiste en una serie de acciones que se deben realizar a fin de alcanzar un objetivo último (por ejemplo, inscribir una empresa o una propiedad, u obtener una licencia). A menudo, esto supone esperar hasta la realización de una reunión con varios funcionarios en lugares diferentes, presentar solicitudes y documentos, y quedar a la espera o bien volver nuevamente para obtener los documentos sellados o registrados, o para recibir nuevos documentos. Un único procedimiento puede suponer un gran número de interacciones con distintos funcionarios en lugares diferentes, numerosos formularios y documentos que se deben presentar, y colas y demoras en cada una de las etapas.

13. Sin embargo, la administración tiene un punto de vista diferente. Raras veces tiene una visión global del proceso impuesto al usuario, ya que habitualmente distintas dependencias administrativas se ocupan de las diferentes partes del procedimiento. Cada dependencia sólo conoce la parte que se le ha confiado y, por lo general, considera que las interacciones que le incumben, aunque ello no sea demostrable, no son especialmente complejas ni exigentes para el usuario. De hecho, la complejidad se origina en la suma de etapas y en los requisitos y el tiempo que estas etapas requieren, además de la dificultad de identificarlas y de determinar el orden en que se deben llevar a cabo.

14. La simplificación de los procedimientos consiste en considerar la totalidad del proceso desde el punto de vista del usuario y en trabajar con todas las dependencias administrativas involucradas para reducir el número de interacciones, lugares y solicitudes para presentar u obtener documentos y, en consecuencia, para reducir el número de colas y demoras.

Automatización del procedimiento: gobierno electrónico

15. El gobierno electrónico consiste en la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por las administraciones públicas para ofrecer información y servicios en línea a sus usuarios o para mejorar los procedimientos internos. Internet proporciona a los

---

[2] Organización Mundial del Comercio, comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, WT/WGTI/W/110, 2002.

gobiernos una importante oportunidad para prestar a las empresas servicios más coordinados, accesibles, fiables y vinculados por redes.

16. Estos objetivos respaldan la simplificación administrativa y se ajustan claramente a ella. De hecho, una gran parte de la actividad del gobierno electrónico consiste en aplicar un programa de simplificación administrativa. Cada vez más, las políticas de simplificación administrativa están adquiriendo importancia y, de forma implícita, forman parte integrante de los planes de gobierno electrónico. Los sistemas de gobierno electrónico logran la simplificación administrativa principalmente mediante la mejora de la accesibilidad a la información y los servicios, así como mediante la creación de servicios gubernamentales más integrados.

Eficiencia administrativa y conceptos conexos

17. La eficiencia administrativa es un elemento importante de la buena gobernanza. Las normas y los procedimientos simples y transparentes contribuyen automáticamente a reducir las irregularidades administrativas. Para ser aplicadas adecuadamente, las normas deben ser conocidas por quienes tienen que aplicarlas y también por aquellos a quienes se aplican. Si los usuarios del servicio público conocen las normas, están en una posición mucho mejor para comprender cuándo una norma no se ha aplicado adecuadamente, y para presentar su protesta. A la inversa, un funcionario se siente menos inclinado a formular peticiones indebidas a los usuarios cuando ambas partes saben que esto es ilícito.

18. La eficiencia administrativa se vincula al aspecto funcional del marco reglamentario: su propósito es que los textos sean fácilmente asequibles y comprensibles, y que las formalidades sean fáciles de ejecutar. Sin embargo, lo esencial de los reglamentos -es decir, la decisión adoptada por un país de prohibir o someter a condiciones algunas actividades- no es una cuestión de eficiencia administrativa, sino que se trata de una decisión normativa de carácter soberano. La eficiencia administrativa se refiere a la divulgación de las normas, a los procedimientos definidos en los textos y a la forma en que se aplican los procedimientos. Un marco reglamentario puede, al mismo tiempo, ser eficiente desde el punto de vista administrativo y poco favorable a algunos tipos de empresas o actividades. La finalidad de la eficiencia administrativa es velar por que las decisiones sustantivas en materia de políticas que se reflejan en los reglamentos no resulten distorsionadas ni quebrantadas cuando se ponen en práctica.

19. La eficiencia administrativa es un componente importante del clima comercial y de inversiones, que también abarca otros elementos, tales como la infraestructura y los servicios relacionados con las operaciones de las empresas. La eficiencia administrativa se propone facilitar las actividades comerciales y las inversiones. La facilitación del comercio y de las inversiones son, por ende, una parte de la eficiencia administrativa, para los agentes nacionales y los extranjeros, respectivamente. De modo análogo, la facilitación del comercio incluye la eficiencia administrativa en las normas comerciales nacionales. No obstante, la facilitación del comercio es ajena al ámbito de la presente nota.

B. Qué puede hacer la eficiencia administrativa para el desarrollo en épocas de crecimiento lento

La eficiencia administrativa y las empresas

20. El objetivo de una empresa es producir bienes y servicios y crear riqueza para las partes interesadas (propietarios, empleados, clientes y proveedores) y también para la sociedad en general mediante el pago de impuestos. Cuanto menos tiempo y dinero dedique una empresa a los procedimientos administrativos más puede dedicar a sus actividades de generación de riqueza. Por consiguiente, interesa primordialmente al Estado que la administración de las normas se realice de la manera más rápida y menos costosa.

21. Los procedimientos administrativos complicados y prolongados pueden inhibir la iniciativa empresarial. A menudo las empresas deciden no iniciar nuevas actividades cuando los procedimientos de autorización son demasiado largos o complejos -o cuando, por falta de información correcta, creen que esos procedimientos son largos y complejos-, o bien cuando simplemente no saben adonde dirigirse para obtener la autorización necesaria.

22. Los procedimientos pueden obstaculizar la competitividad de una empresa, limitar su capacidad para generar ingresos y, en última instancia, pueden poner en riesgo su misma existencia. El gasto de recursos para realizar los procedimientos administrativos se añade a los costos de producción. Estos costos adicionales tendrán que reflejarse en el precio de venta, lo que disminuye las posibilidades de la empresa con respecto a empresas competidoras que realizan sus actividades en otros lugares. Si el costo es demasiado alto, es posible que la empresa tenga que reducir o incluso poner fin a sus actividades. Esto también sucede cuando la obtención de las autorizaciones necesarias lleva demasiado tiempo.

23. En 2008, la Better Regulation Executive (directiva sobre una mejor reglamentación)[3], que coordina la ejecución del Administrative Burdens Reduction Programme (Programa de reducción de las cargas administrativas) en el Reino Unido, presentó un análisis académico en el que se sugería que la reducción de las cargas administrativas en un 25% podría hacer aumentar el producto interno bruto (PIB) hasta un 0,9% (equivalente a 11.000 millones de libras anuales en relación con los niveles actuales del PIB)[4].

24. Las actividades comerciales realizadas en los países en desarrollo hacen frente a cargas reglamentarias mayores que las existentes en las economías desarrolladas: tres veces más de gastos administrativos y casi dos veces más de procedimientos burocráticos y demoras relacionadas con ellos. Se ha estimado que sólo la reforma del procedimiento de iniciación de actividades empresariales puede añadir entre un cuarto y medio punto porcentual a las tasas de crecimiento en una economía en desarrollo media[5]. Un cuarto de punto porcentual adicional de crecimiento anual de los ingresos en los países en desarrollo ascendería a 35.000 millones de

---

[3] http://www.betterregulation.gov.uk.

[4] http://www.nao.org.uk/publications/0708/administrative_burdens.aspx.

[5] Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional. Informes *Doing Business*. 2005.

dólares anuales[6], lo que representaría aproximadamente la mitad de toda la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

25. Mediante la reducción de esta carga, la eficiencia administrativa puede liberar capacidades productivas, fomentar la iniciativa empresarial y reducir los gastos de las empresas, estimulando así la creación de empleo y la producción, el incremento de los ingresos (es decir, el PIB) y el aumento de los impuestos devengados (lo que beneficia al presupuesto del Estado).

La eficiencia administrativa y las PYMES

26. Los conceptos de facilidad, complejidad, duración y costo son nociones relativas. Lo que resulta fácil o asequible para una gran empresa que dispone de una buena parte del mercado, un flujo de efectivo razonable, crédito bancario y los servicios de bufetes jurídicos muy experimentados, quizá resulta difícil o imposible para empresas más pequeñas. El acceso de las empresas más pequeñas a la información sobre la reglamentación es por lo general limitado. El hacerse una idea de los procedimientos es de por sí un factor que complica la situación, incluso antes de iniciar el proceso. Como los procedimientos se aplican por lo general a todas las empresas -tanto grandes como pequeñas- el tiempo y los gastos necesarios son los mismos para todas ellas. Sin embargo, proporcionalmente representan un porcentaje mucho mayor de los recursos de que disponen las empresas pequeñas.

27. Cuando menor es el tamaño de una empresa, mayor es, proporcionalmente, la carga administrativa. Se reconoce ampliamente que la complejidad de los procedimientos administrativos es un factor disuasivo importante para la creación y formación de microempresas en muchos países en desarrollo; al parecer esto sucede también en las economías desarrolladas. Por este motivo, los países están creando cada vez más procedimientos específicos relativos a las PYMES y las microempresas, reduciendo las formalidades.

Recuadro 1

¿Es el sector no estructurado una consecuencia de una falta de eficiencia administrativa?

El concepto de sector no estructurado se refiere a un "proceso de generación de ingresos" que "no está reglamentado por las instituciones de la sociedad, en un entorno jurídico y social en el que las actividades similares están reglamentadas" (Castells y otros, 1989). El tamaño del sector no estructurado es, por su propia naturaleza, difícil de estimar con precisión. Según algunos estudios, la producción del sector no estructurado representa entre el 10 y el 15% del PIB oficial en la mayor parte de los países desarrollados, mientras que alcanza entre el 25 y el 80% en la mayor parte de los países en desarrollo (Schneider y Enste, 2000).

[6] El PIB de los países de bajos y medianos ingresos ascendió a 14.155 millones de dólares en 2008, según el *World Development Report 2009* (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009*) del Banco Mundial.

En *El Otro Sendero*, un libro ampliamente elogiado, escrito por el economista peruano Hernando de Soto y publicado en 1986[7], se sostiene que el exceso de reglamentación en el Perú (y en otros países latinoamericanos) obliga a una gran parte de la economía a pasar al sector no estructurado, y de este modo se obstaculiza el desarrollo económico. En un experimento citado con frecuencia, el equipo de de Soto trató de inscribir legalmente una pequeña fábrica de prendas de vestir en Lima. Esto supuso más de 100 etapas administrativas y casi un año de trabajo a jornada completa. Veinte años más tarde, en un informe de la Universidad de las Naciones Unidas[8] se llegó a la conclusión de que, "como sugiere de Soto, el sector no estructurado es una respuesta natural a un entorno reglamentario gravoso" (Pratap y Quintin, 2006).

En su informe de 2004, el programa del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional *Doing Business* hace referencia a otro libro de Hernando de Soto, titulado *The Mystery of Capital*[9], en el cual de Soto explica que "dados los elevados gastos de transacción para obtener títulos de propiedad oficiales, muchos aspirantes a empresarios poseen activos no estructurados que no pueden utilizar como garantía para obtener préstamos". De Soto denomina a esto "capital muerto". La solución consiste en simplificar el registro de los activos.

Eficiencia administrativa e inversión extranjera

28. Los inversores extranjeros prefieren invertir en países en los que -si los demás factores son iguales- los obstáculos administrativos respecto de la entrada y los gastos administrativos para realizar actividades son reducidos.

Eficiencia administrativa en tiempos de crecimiento más lento

29. En el momento en que se redacta la presente nota, se reconoce en general que el mundo está entrando en un período de crisis económica. El desempleo está aumentando acusadamente. Muchos países ya han anunciado planes de estímulo para reactivar el crédito, el consumo y la actividad económica.

30. La reducción del costo administrativo de la realización de actividades económicas parece un complemento necesario y natural. Los planes de estímulo tienen el propósito de proporcionar recursos para mantener las empresas a flote y para prestar apoyo a la producción y el comercio. La mejora de la eficiencia administrativa aliviará la carga que pesa sobre las empresas y les permitirá economizar recursos para destinarlos a actividades generadoras de ingresos. Facilitará a las personas que pierden su empleo el convertirse en trabajadores autónomos y crear y explotar sus propias empresas.

---

[7] De Soto, H., *El Otro Sendero.* Editorial El Barranco. 1986.

[8] Universidad de las Naciones Unidas - Instituto Mundial de Investigaciones de Economías del Desarrollo. The informal sector in developing countries. Research paper Nº 2006/130.

[9] De Soto, H., *The Mystery of Capital.* Basic Books. 2003.

III. EL MARCO NORMATIVO PARA LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

A. Principios rectores

Gobernanza orientada al usuario

31. "Tradicionalmente, las administraciones públicas adoptan la forma de burocracias encargadas de gestionar una esfera normativa o sectorial, generar y tramitar formularios y proporcionar servicios y bienes específicos. El principio rector de un gobierno que está a la escucha de sus ciudadanos y empresas es centrarse en las necesidades del usuario y ayudar a resolver los problemas del usuario independientemente de sus propias estructuras."[10] Por lo general, esas necesidades son la accesibilidad, la comodidad, la puntualidad, los costos reducidos y la imparcialidad de los procedimientos.

32. Un enfoque centrado en el usuario exige del gobierno una revisión de la reglamentación existente y la creación de normas nuevas, teniendo presentes sobre todo las necesidades del usuario. Naturalmente, también requiere que se consulte a los usuarios y que éstos estén estrechamente asociados a la revisión de los procedimientos existentes y al diseño de los nuevos. Sin embargo, además de la introducción de un proceso participativo, el enfoque centrado en el usuario conlleva una modificación de los conceptos tradicionales de la administración pública.

33. La idea de que los agentes económicos deben gozar de libertad para ejercer sus actividades comerciales salvo cuando existan motivos imperiosos para proteger a determinados sectores de la población -como sucede claramente con el sector financiero, por ejemplo, o cuando entran en liza las cuestiones ambientales y de salud pública- es un elemento central de las actividades de simplificación y reglamentación de un número creciente de países.

34. Otra tendencia importante es la presunción de la buena fe del solicitante y un abandono gradual, por parte de la administración, del criterio exclusivo de investigación previa, en favor de la verificación *a posteriori*. En algunos países, la administración otorga la autorización automáticamente tras la mera presentación de una declaración por el usuario, que puede iniciar la actividad de inmediato. Las comprobaciones se hacen posteriormente.

35. Derivada de este principio, la norma del "silencio positivo" es un medio muy efectivo para reducir los plazos de tramitación. Es habitual que la ley establezca plazos máximos para la respuesta de la administración, pero en la práctica pueden resultar ineficaces. A menudo, estos plazos son demasiado generosos y es difícil hacerlos cumplir. En muchos casos, la mera existencia de un plazo máximo sólo sirve para generar más demoras. Una solución sencilla es fijar un plazo más corto -de cinco días, por ejemplo- e introducir la norma del "silencio positivo". Una vez transcurrido el plazo, se considera que la autorización se ha otorgado automáticamente. Este método, del que Italia fue precursora[11], se utiliza actualmente en los registros mercantiles de Armenia, Georgia y Mauricio.

---

[10] OCDE. *E-Government for better government*, 2006.

[11] Ley de procedimientos administrativos de 1990.

Recuadro 2

La transición de Mauricio hacia la gobernanza orientada al usuario

Mauricio introdujo en 2008 la norma del "silencio positivo".

"Para todas la actividades no reglamentadas -evidentemente, la apertura de un banco requiere actuar con la diligencia debida y realizar comprobaciones, pues se va a utilizar dinero del público, y probablemente eso lleve más tiempo- hemos dictado algunas directrices. He dicho a mis colaboradores que no es asunto nuestro otorgar o denegar una autorización a una persona que quiere arriesgar su dinero. Fundamentalmente, abandonamos el método de la investigación previa y detallada de la actividad en favor de una verificación *a posteriori* de que se han respetado las directrices que hemos establecido, y nos comprometimos a entregar el permiso en un plazo de tres días laborables. Esta medida funciona, pues hemos expedido numerosas licencias para pequeñas empresas en ese plazo. Y fuimos más allá todavía. Establecimos que si no había respuesta en el plazo de tres días laborables, el resguardo que acredita la solicitud de autorización sirve como permiso para iniciar la actividad comercial. De este modo, conseguimos que la responsabilidad ya no recaiga sobre el empresario, sino sobre el funcionario o el administrador."[12]

36. El principio de la "solicitud única para múltiples usos" es otra consecuencia del enfoque centrado en el usuario. Normalmente, cada departamento de la administración elabora sus propios formularios, los usuarios deben rellenar varios formularios diferentes y facilitar la misma información varias veces. La armonización de formularios (la reducción del número de formularios, en el mejor de los casos hasta reducirlos a un único impreso que satisfaga las necesidades de todas las administraciones que participan en el trámite) y el intercambio de información entre los departamentos pueden reducir considerablemente la carga administrativa. El usuario facilita la información una sola vez, y a continuación todos los departamentos interesados la utilizan.

Atención especial a las PYMES

37. Dado que la carga reglamentaria es proporcionalmente más pesada para las PYMES, y a fin de facilitar la creación y el funcionamiento de este tipo de empresas, muchos países han diseñado políticas específicas para ellas.

38. En los Estados Unidos, la Ley de las pequeñas empresas puso de relieve, ya en 1953, la importancia de las PYMES para la economía, y creó una administración específica (la Administración de las Pequeñas Empresas) destinada a atender los problemas propios de las empresas de pequeño tamaño. La Small Business Act for Europe (Ley de pequeñas empresas

[12] Discurso del Excmo. Sr. Rama Sithanen, Viceprimer Ministro de Mauricio. Puede consultarse en: http://www.doingbusiness.org/documents/Mauritius_DrSithanen_Speech.pdf.

para Europa)[13], aprobada en junio de 2008, reafirma categóricamente el principio según el cual todas las nuevas propuestas legislativas y administrativas de ámbito europeo y nacional deberían en primer lugar someterse a una "prueba de las PYMES", y hace obligatorio celebrar consultas con las PYMES. El motivo es que "las PYMES constituyen el 99% de las empresas de la Unión Europea (UE), generan más de la mitad del PIB europeo y representan dos tercios de los puestos de trabajo del sector privado. Si una intervención de la UE da resultados satisfactorios para las PYMES, también debería darlos para las demás empresas"[14].

39. Es probable que este razonamiento sea válido en la mayoría de las economías, donde también sería sensato aplicar el principio de pensar primero en las PYMES para conseguir la eficiencia administrativa.

Aprender de los demás

40. Cada vez son más los países que, cuando desean modernizar su administración, empiezan por fijarse en otros países. Egipto buscó en la India soluciones en materia de tecnologías de la información. La Arabia Saudita revisó su derecho de sociedades tomando como modelo el derecho de sociedades francés. Colombia tomó ejemplo de Irlanda. En palabras del Ministro de Comercio colombiano, Luis Guillermo Plata "No es como hacer una tarta, para lo cual se sigue una receta. No. Todos somos diferentes. Pero podemos extraer ciertas enseñanzas clave, aplicarlas y ver cómo funcionan en nuestro entorno"[15]. Azerbaiyán y Eslovenia hicieron un estudio intensivo de los modelos existentes antes de diseñar su propia ventanilla única.

41. En su sitio web, la UNPAN ofrece una lista de prácticas innovadoras[16] con respecto a las TIC y establece un censo periódico de aplicaciones de gobierno electrónico. En el sitio web "epractice" de la UE se exponen casos reales en los que las reformas para el gobierno electrónico dieron buenos resultados[17]. Estas iniciativas deberían fomentarse y desarrollarse más, a fin de facilitar un intercambio internacional de experiencias y el acceso a soluciones prácticas para lograr la eficiencia administrativa.

La transparencia es la piedra angular de la eficiencia administrativa

42. La transparencia es la piedra angular de la eficiencia administrativa. Los trámites deberían ser preferentemente cortos, con un número pequeño de interacciones, formularios y requisitos y, por consiguiente, con plazos y costos reducidos. Y si los trámites son engorrosos, la falta de información los hará todavía más complejos. Poner en conocimiento del público los pormenores de los procedimientos debería considerarse un servicio mínimo y natural debido a todos los

---

[13] http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm.

[14] http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/tsf_study_toolkit.pdf.

[15] Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional. Informes *Doing Business*. 2008.

[16] http://www.unpan.org/Directories/ICTLeadInnovativePractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx.

[17] http://www.epractice.eu/cases.

ciudadanos. La publicación de las normas es un principio universal de la buena administración. Asimismo, es probable que la publicación de las normas -aunque se trate de normas ineficientes- acabe por llevar a su simplificación, pues cuando las carencias de una norma salen a la luz, es más fácil corregirlas.

43. Las normas son comprensibles cuando dicen claramente qué se espera del usuario y qué recibirá éste de la administración. Todas las etapas que tenga que llevar a cabo el solicitante para obtener las autorizaciones deben explicarse con detalle desde el punto de vista del solicitante.

Recuadro 3

Directrices para la transparencia de los procedimientos

El requisito de transparencia no significa dar a conocer toda la información. Un exceso de información es contraproducente. Ser transparente es comunicar de manera activa la información pertinente, es decir, una cantidad suficiente de la información necesaria para que el usuario pueda desenvolverse con facilidad y saber qué se espera de él a cambio del servicio que él espera de la administración.

Se pueden establecer normas transparentes aplicando estos tres sencillos principios:

- El trámite debe describirse desde el punto de vista del usuario, atendiendo a su objetivo final;
- El trámite debe describirse etapa por etapa, y cada interacción obligatoria debe constituir una etapa;
- En cada etapa deben detallarse los siguientes elementos: el resultado de la etapa, la entidad/dependencia/persona encargada, los requisitos, el costo, el plazo, el fundamento jurídico, las vías para presentar una queja en caso de desavenencia y la autoridad que certifica la información.

B. Establecimiento de estructuras adecuadas

44. La movilización para la reforma es una tarea difícil. Las estrategias de eficiencia administrativa se enfrentan a muchos obstáculos.

La importancia fundamental del apoyo de las altas instancias

45. La transición hacia la prestación de servicios administrativos orientada a los usuarios es contraria a la tradición de la administración pública de centrarse en sí misma. Es necesario contar con la firme y constante voluntad política de las más altas autoridades del Estado. El replanteamiento de los procesos administrativos provocará en ocasiones una modificación de las fronteras entre los departamentos, y en la mayoría de los casos dará lugar a la creación de

nuevos procesos transversales y de colaboración. Por consiguiente, el impulso necesario debe proceder del nivel supraministerial.

Enfoques institucionales

46. Las instituciones necesarias para llevar a cabo un programa de eficiencia administrativa son numerosas y de muchos tipos distintos, pero deben estar coordinadas por una entidad principal. Puede distinguirse entre cuatro enfoques institucionales fundamentales. La influencia y efectividad de estas entidades depende en gran medida de su ubicación. Naturalmente, su alcance será mayor si se encuentran en la oficina del Jefe de Gobierno, o próximas a ella.

47. Para promover una medida concreta de simplificación administrativa se crean entidades de cometido único, que en muchos casos están orientadas a las PYMES. A menudo se trata de órganos permanentes, lo cual les permite emprender cometidos de larga duración. Es el caso del Organismo Federal de Ayuda a la Pequeña Empresa de los Estados Unidos y del Servicio de Pequeñas Empresas del Reino Unido.

48. Otro enfoque más global es la creación de organismos o programas para la simplificación administrativa o para la introducción del gobierno electrónico. Ejemplo de ello son los programas Be the Smart Regulator de Hong Kong (China), Simplex en Portugal, Better Regulation Executive en el Reino Unido, Actal en los Países Bajos, Kafka en Bélgica, El Salvador Eficiente -un programa presidencial que se está llevando a cabo en El Salvador-, y el Programa especial de modernización del Estado que ha puesto en marcha el Primer Ministro de Viet Nam. Estas estructuras especiales también pueden crearse a escala municipal/provincial, como es el caso de la Secretaria de Modernização e Desburocratização de São Paulo (Brasil).

49. Los organismos de reforma normativa se encargan de cuestiones más amplias relacionadas con la gestión de la calidad de la reglamentación. Es el caso de la Comisión de Productividad de Australia[18], y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México.

50. Los comités externos son entidades creadas normalmente por los gobiernos, con una mayoría de miembros ajenos al gobierno y procedentes, por ejemplo, del mundo académico y de organizaciones empresariales. Estos comités tienen por misión la ejecución, promoción, propuesta o aplicación de reformas para la eficiencia administrativa. Es el caso del Comité de Reforma Reglamentaria de la República de Corea, que ha cumplido una misión fundamental en el diseño y aplicación de políticas de simplificación administrativa en ese país, y ha inspirado la creación del Grupo Central de Reforma Reglamentaria en Bangladesh.

Coordinación de varios niveles del gobierno

51. Cada vez son más las competencias de reglamentación que se ejercen a nivel subnacional (estatal, regional o municipal, por ejemplo). Este fenómeno incrementa exponencialmente el riesgo de duplicaciones, conflictos y excesos normativos, pues la coordinación entre las entidades que ejercen dichas competencias suele ser rudimentaria o inexistente. Resulta

[18] http://www.pc.gov.au.

esencial, por lo tanto, que se organice la cooperación y coordinación entre los niveles nacional y subnacional.

Organización de consultas públicas y participación del público en la formulación de políticas

52. Las consultas públicas con las partes interesadas y con el público en general son un buen método para detectar las principales fuentes de problemas y para tomar conocimiento de las posibles soluciones que proponen los usuarios. Las consultas pueden adoptar la forma de encuestas de satisfacción (las encuestas *in situ* pueden ser muy eficaces para recabar la opinión de los usuarios), grupos de discusión, grupos de expertos, grupos de trabajo especiales, etc. Las actividades de recopilación de datos de este tipo harán saber al público que el gobierno está bien dispuesto con respecto a la reforma, y proporcionarán a las entidades encargadas de efectuar los cambios una lista de prioridades, un diagnóstico de primera mano sobre los procedimientos e ideas innovadoras para mejorarlos.

C. Política reglamentaria

53. Las reformas destinadas a aumentar la eficiencia administrativa suelen resultar de un examen de la reglamentación existente y de las formalidades conexas. Dichas reformas pueden provocar la modificación de leyes vigentes, y quizá la promulgación de nuevas leyes. Dado que la eficiencia administrativa está estrechamente relacionada con la calidad de la reglamentación, es importante que las nuevas normas, o las modificaciones de las existentes, sean eficaces y eficientes. En muchos casos, sin embargo, no es necesaria una reglamentación nueva, y la administración consigue introducir mejoras prestando más atención al usuario y mejorando la organización y coordinación internas.

No siempre es necesario modificar la reglamentación

54. No todas las reformas exigen cambios en la reglamentación. Parte de una buena política reglamentaria es saber cuándo no es necesario modificar la reglamentación. La simplificación y unificación de formularios, por ejemplo, no suelen requerir un cambio normativo. La administración aplica muchas formalidades sin tener un fundamento jurídico. Este tipo de trámites pueden (y deben) eliminarse sin adoptar medidas reglamentarias. Por último, para mejorar la organización de un procedimiento administrativo -reestructurarlo mediante la eliminación o la combinación de etapas- suele bastar con instrucciones administrativas.

Reforma de la reglamentación existente

55. Al parecer, el método radical del "borrón y cuenta nueva" da buenos resultados pero es costoso y requiere mucho tiempo. La OCDE ofrece como ejemplo positivo la reconstrucción de toda la estructura de reglamentación ambiental de Dinamarca, iniciada a finales de los años ochenta. Sin embargo, las dificultades que entraña este método hacen que se utilice muy poco, con la importante salvedad de países en transición, como la República Checa, Hungría y Polonia. En su transición desde la economía planificada hacia una economía de mercado, estos países tuvieron que emprender enormes programas de desregulación y nueva reglamentación.

56. Las revisiones generalizadas constituyen un método menos radical, pero exigente. El programa de la "Guillotina reglamentaria", iniciado en Suecia en los años ochenta, ha sido aplicado recientemente por Croacia, y ya está en marcha en Viet Nam y en la ex República Yugoslava de Macedonia. Consiste en realizar un inventario exhaustivo de toda la normativa relativa a las empresas para luego someterla a un proceso de racionalización. Este tipo de esfuerzo global puede ser muy eficaz si cuenta con un firme respaldo político e institucional. También puede defraudar las expectativas "por la falta de profundidad y rigor en la revisión, que deriva casi inevitablemente del alcance del proceso de revisión"[19]. Los procedimientos administrativos que se aplican en la práctica suelen reflejarse de forma imperfecta en los textos normativos. Trabajar tomando la reglamentación como única base dificulta la visualización, y por lo tanto la modificación, del proceso real.

57. Por el contrario, la reorganización de los procesos se basa en la revisión de las formalidades, a fin de optimizarlas reduciendo el número de interacciones, lugares, formularios y requisitos, acortando los plazos y aplicando soluciones tecnológicas, cuando proceda. Este método ascendente acaba por dar lugar a una modificación de la reglamentación, si es necesario, para que ésta refleje el nuevo proceso optimizado.

58. Azerbaiyán aplicó este método cuando el Presidente Ilham Aliyev decidió reformar los engorrosos sistemas nacionales de registro mercantil y de la propiedad en 2006. Un grupo de trabajo encabezado por el Primer Ministro revisó los procedimientos, se entrevistó con empresarios, mantuvo conversaciones con las administraciones afectadas, estudió las experiencias de otros países y diseñó un proceso optimizado que adoptó la forma de una ventanilla única.

Nuevas reglamentaciones

59. A menudo es necesario promulgar nuevas reglamentaciones para acelerar la evolución hacia un objetivo, o para institucionalizar los cambios.

60. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo -la Directiva de Servicios-[20] obligó a todos los países de la UE a establecer -en un plazo máximo de tres años- ventanillas únicas, tanto físicas como en línea, en las que el solicitante pudiera realizar todos los trámites para acceder a una actividad de servicios y ejercerla. Esta directiva ha estimulado en gran medida las reformas emprendidas en los países de la UE en aras de la eficiencia administrativa.

61. Las leyes sobre la transparencia administrativa y el acceso a la información pública son un elemento importante de la reforma administrativa. Estas leyes otorgan a los ciudadanos el derecho a consultar documentos públicos, y en ocasiones definen unas normas mínimas para la publicación de información. A veces se promulgan leyes con un propósito de simplificación, en las que se establecen principios aplicables a todas las normas y procedimientos administrativos, como los plazos máximos de respuesta. Cada vez son más los países que promulgan leyes sobre el gobierno electrónico, con el objetivo de definir un marco general para el desarrollo de este

---

[19] OCDE. *Regulatory Policies in OECD Countries.* 2002.

[20] http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/133237.htm.

sistema, establecer normas de interoperabilidad, o fijar reglas para cuestiones importantes, como la firma electrónica.

62. En la actualidad se ha extendido la práctica de analizar las consecuencias de los procesos de elaboración de normas, para evaluar *a priori* la carga administrativa impuesta a los usuarios. Normalmente, este tipo de actividad incluye un proceso de consulta con las partes interesadas.

IV. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

63. Como ya se ha señalado, la reglamentación de las empresas abarca un abanico de cuestiones muy amplio. Esta nota se centra en las buenas prácticas en materia de creación de empresas, que es el punto de partida de la actividad empresarial. También detalla la experiencia de las ventanillas únicas (un mecanismo especial de organización administrativa utilizado normalmente para simplificar los trámites). Debe hacerse especial hincapié (aunque en esta nota no se examina este tema) en la importancia de la reglamentación sobre el cierre de empresas, el último extremo del ciclo empresarial. La reglamentación de la quiebra adquiere particular importancia en tiempos de crisis, cuando un elevado número de empresas se enfrenta al riesgo de tener que cerrar. Una reglamentación ineficiente puede causar daños graves; la mejora de la reglamentación nacional sobre la quiebra debe considerarse una prioridad urgente en los países interesados.

A. Buenas prácticas en materia de creación de empresas

64. Los trámites para crear una empresa suelen consistir en la constitución legal y el registro obligatorio ante las autoridades tributarias y el sistema de seguridad social. En muchos países se exige una licencia comercial para realizar algunas o todas las actividades.

65. Los países mejor clasificados por la facilidad con que en ellos puede crearse una empresa, recogidos en los informes *Doing Business* del año 2009, son Nueva Zelandia, el Canadá, Australia y Georgia.

66. En Nueva Zelandia[21], el proceso está plenamente integrado y puede llevarse a cabo en línea a través de un sitio web, en un solo día y con un costo de 160 dólares, sin ningún requisito de capital. Los solicitantes quedan inscritos al mismo tiempo en el registro de empresas y a efectos fiscales. Del mismo modo, en el Canadá[22] sólo se necesita un día para constituir una empresa y solicitar un número de identificación fiscal. Todo el proceso puede realizarse en línea. En Australia son precisas dos interacciones y un máximo de dos días[23]; los formularios pueden remitirse bien por correo o bien personalmente.

---

[21] http://www.companies.govt.nz.

[22] http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/bn-ne/bro-ide/menu-eng.html, http://www.ic.gc.ca/eic/site/cd-dgc.nsf/eng/cs03988.html, así como http://www.onestopbc.ca.

[23] http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?openDocument.

67. Desde 2006, constituir una empresa en Georgia[24] es gratuito y exige tres interacciones y un máximo de tres días. El número total de licencias y permisos necesarios se ha reducido en un 84%, gracias a reformas que han eliminado 756 licencias y permisos y han simplificado los procedimientos.

68. Después de Georgia, los países mejor clasificados en Europa oriental son la ex República Yugoslava de Macedonia, Azerbaiyán y Estonia. En la ex República Yugoslava de Macedonia es posible constituir una empresa a través de una ventanilla única[25], y el registro en línea debería estar disponible en breve. El portal para la creación de empresas de Estonia[26] permite crear una empresa en línea no sólo a los ciudadanos estonios, sino también a los titulares de documentos de identidad belgas, finlandeses, lituanos y portugueses. Desde enero de 2008, han empezado a funcionar en Azerbaiyán 14 ventanillas únicas para la creación de empresas, lo que ha permitido reducir a la mitad el tiempo, costo y número de trámites necesarios para poner en marcha una empresa (en la actualidad, sólo se necesitan tres días para constituir una empresa). En los seis primeros meses, el número de empresas registradas aumentó en un 40%.

69. Eslovenia es considerado un país avanzado en la UE en lo que se refiere a los procedimientos de registro de empresas. Puede crearse una empresa acudiendo a un único lugar y empleando un único formulario, en línea o bien a través de uno de los 270 puntos de entrada únicos, en menos de una semana y de forma completamente gratuita. Eslovenia es el segundo país de la UE, después de Dinamarca, que ha eliminado todas las tasas de puesta en marcha. El sistema electrónico de ventanilla única e-VEM[27], que permite registrar todo tipo de empresas, ha supuesto para las PYMES eslovenas un ahorro de 10,2 millones de euros al año.

70. A principios de 2009, Francia[28] introdujo una nueva figura jurídica denominada "*auto-entrepreneur*" (empresario autónomo)[29], cuyo objetivo es incentivar la formalización y fomentar la creación de cientos de miles de nuevas pequeñas empresas. Aquellos empresarios que tengan un volumen de ventas previsto de hasta 80.000 euros anuales pueden convertirse formalmente en "empresarios autónomos" y beneficiarse del sistema de seguridad social y de un régimen fiscal simplificado mediante una simple declaración en línea, empleando un único formulario y cumpliendo un solo requisito. Durante su primer mes de aplicación se registraron mediante este mecanismo más de 200.000 empresarios.

---

[24] http://www.tbilisi.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=46.

[25] http://www.crm.com.mk/.

[26] https://ettevotjaportaal.rik.ee/.

[27] http://evem.gov.si/.

[28] http://www.apce.com/.

[29] http://www.lautoentrepreneur.fr/.

71. En la región de Asia y el Pacífico, el país donde más fácil resulta iniciar una actividad empresarial es Singapur[30], que permite registrar una empresa en línea en un día. En Hong Kong (China) se necesitan cuatro días para constituir una empresa[31]. Las empresas pueden iniciar sus actividades inmediatamente después de su constitución y solicitar en línea su registro dentro del mes siguiente.

72. Israel, la Arabia Saudita y Túnez son los países mejor clasificados en Oriente Medio, aunque el registro de empresas tarda varias semanas en los tres países. Túnez ha eliminado recientemente el requisito de capital mínimo[32]. La Dirección General de Inversiones de la Arabia Saudita ha inaugurado recientemente un servicio de ventanilla única en tres ciudades[33].

73. Mauricio, Sierra Leona y Sudáfrica son los países del África subsahariana en los que los trámites de creación de una empresa son más rápidos. En Mauricio, los empresarios pueden crear una empresa sin tener que recurrir a los servicios de un notario. El registro se realiza en dos días y puede hacerse en línea[34]. La empresa puede empezar a funcionar inmediatamente y las autoridades locales se encargan de verificar *a posteriori* el cumplimiento de las directrices relativas a las empresas. El proceso es algo más largo en Sierra Leona y Sudáfrica (de dos a tres semanas), pero recientemente se ha dado un paso importante al permitir que la intervención de abogados sea facultativa. En Sudáfrica, una parte de los trámites puede hacerse en línea[35].

74. En América Latina, el proceso de creación de una nueva empresa en Colombia es probablemente uno de los más rápidos. Desde 2008, es posible llevar a cabo este proceso en tres días, en un único lugar y sin necesidad de recurrir a un notario. Parte del proceso puede llevarse a cabo en línea[36]. Del mismo modo, la República Dominicana inauguró en septiembre de 2008 un servicio en línea para la constitución de empresas para lo que se requieren cuatro días[37].

B. Buenas prácticas en materia de ventanillas únicas

75. Las ventanillas únicas son oficinas que agrupan bajo un mismo techo a varias administraciones y donde los solicitantes pueden obtener toda la información necesaria para resolver sus dudas y, finalmente, realizar el trámite. En ocasiones se denominan también "oficinas únicas".

---

[30] https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=RCB-BIZFILE-LOGIN-1B for online registration.

[31] http://www.gov.hk/en/business/registration/businesscompany/index.htm.

[32] http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=13&mrub=99&msrub=186&dev=true.

[33] http://sagia.gov.sa/english/index.php?page=one-step-shops.

[34] http://www.gov.mu/portal/site/compdivsite.

[35] http://www.cipro.co.za/2/home/.

[36] http://www.crearempresa.com.co/General/Home.aspx.

[37] http://www.creatuempresa.gob.do/.

76. Las ventanillas únicas son consideradas generalmente como un instrumento muy eficiente para simplificar los trámites. La Directiva de la Unión Europea relativa a los servicios en el mercado interior, de 2006, exigía que todos los trámites relacionados con la creación de empresas en los países de la UE se llevaran a cabo a través de ventanillas únicas en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Directiva. Durante los últimos cinco años, 39 economías han creado o mejorado sus ventanillas únicas: 16 en Europa oriental y Asia central, 7 en África, 6 en el grupo de países con ingresos elevados de la OCDE, 5 en América Latina y 5 en Oriente Medio y África septentrional[38].

77. Sin embargo, los mismos términos se emplean para describir realidades distintas, y los efectos y ventajas de las ventanillas únicas dependen en buena medida de cómo se estructuran y de los servicios efectivamente prestados. Uno de los principales peligros que entrañan las ventanillas únicas es que, en ciertos casos, sólo abarcan una parte de los trámites. Es importante que las ventanillas únicas no se conviertan en una ventanilla única "más". Existen hasta cuatro modelos diferentes, que pueden ser físicas, virtuales, o de ambos tipos.

Ventanilla única física

78. **El modelo de mostrador de información**. La información sobre los trámites que afectan a varias administraciones se proporciona en un único lugar.

79. La mayoría de las agencias de promoción de la inversión que dicen ser ventanillas únicas para los inversores son mostradores de información. Informan a los inversores, personalmente o a través de su sitio web, sobre los requisitos relacionados con las operaciones de inversión, y los dirigen hacia el organismo administrativo a quien compete el procedimiento. Se trata de un servicio útil, que permite a los inversores no tener que buscar la información y recibir asesoramiento sobre cómo tratar con los organismos administrativos involucrados en el proceso.

80. **El modelo de mostrador de recepción**. Se trata de un punto de entrada único para diversos trámites asignados a uno o diversos departamentos administrativos, sin que ningún representante de estos departamentos esté presente. El mostrador es atendido por una o varias personas, que son quienes proporcionan la información, reciben los formularios de solicitud, los remiten a los departamentos respectivos, aguardan las decisiones de éstos y las trasladan a los usuarios.

81. **El modelo desconcentrado**. En la ventanilla única hay representantes de cada departamento, pero éstos no tienen facultades para tomar decisiones. Proporcionan información en nombre de su departamento, reciben los formularios de solicitud, los envían a sus departamentos, aguardan la decisión y los documentos pertinentes y dan traslado de los mismos a los usuarios.

82. La ventanilla única creada en el Organismo de Fomento de la Inversión y la Exportación de Rwanda se rige por este modelo. Los inversores son atendidos por representantes de los servicios de aduanas, de inmigración, del departamento de permisos de trabajo y del registro de empresas. El proceso de exención arancelaria, que solía durar al menos diez días, ha quedado

---

[38] Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional. Informe *Doing Business*, 2009.

reducido ahora a sólo un día; el plazo necesario para obtener un permiso de trabajo se ha reducido de siete días para los ciudadanos del país y un mes para los extranjeros a una hora. La constitución de una empresa puede hacerse en 3 días, frente a los 21 días que se necesitaban antes.

83. **El modelo descentralizado**. En la ventanilla única está presente un representante de cada ministerio, con plenas facultades para tramitar las solicitudes.

84. El SuperCADE, de Colombia (Bogotá), constituye un buen ejemplo de aplicación del modelo descentralizado. Inspirado en la experiencia brasileña (el modelo SAC, de Salvador de Bahía), el SuperCADE es un supermercado de servicios administrativos que reúne a varias administraciones bajo un mismo techo y tiene por objeto prestar un servicio integrado a empresas y ciudadanos. Durante su primer año de funcionamiento, el primer SuperCADE tramitó más de 2,7 millones de operaciones y pudo ofrecer más de 250 trámites distintos encomendados a 27 departamentos administrativos.

85. **El modelo integrado**. Una ventanilla única integrada es una ventanilla descentralizada donde los procedimientos tramitados por los distintos organismos administrativos quedan integrados en un flujo ininterrumpido. Los servicios se ofrecen en función del objetivo empresarial (registro de empresas, registro de propiedades, licencias de construcción, etc.) y no de los departamentos administrativos, como sucedía en el pasado.

86. En Madagascar comenzó a funcionar, a mediados de 2008, una ventanilla única para los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles. Mediante la agrupación de cuatro administraciones que tenían a su cargo operaciones sobre bienes inmuebles, este servicio logró reducir los plazos de procesamiento considerablemente: de 2 meses a 1 mes en el caso de una transferencia de propiedad, y de 20 a 3 días para la obtención de un certificado. La ventanilla única podrá en breve expedir licencias de construcción.

Ventanilla única virtual

Portales gubernamentales centralizados

87. La mayoría de los países desarrollados (y un número cada vez mayor de países en desarrollo) ha creado portales gubernamentales centralizados como puntos de acceso a través de los cuales los ciudadanos o los empresarios pueden hallar toda la información gubernamental pertinente, y en último término llevar a cabo una amplia gama de trámites con la administración. Los portales gubernamentales son un elemento cada vez más importante de los programas de reforma de la administración pública en todo el mundo. Ofrecen un acceso único en línea a muchos servicios gubernamentales, y pueden servir de catalizador para desarrollar nuevos servicios electrónicos. Estos portales representan la "punta del iceberg"[39], ya que para que los portales sean completamente funcionales es necesario haber realizado un importante trabajo previo (incluidas una reelaboración de los procesos y una integración interinstitucional

[39] Sitio web del Banco Mundial. National e-Government Portals. Disponible en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEDEVELOPMENT/0,,contentMDK:21326015~menuPK:2643963~pagePK:64020865~piPK:51164185~theSitePK:559460,00.html.

exhaustivas). Además, los portales pueden constituir también un punto de entrada práctico y muy visible para una transformación del gobierno centrada en los ciudadanos.

88. Los portales del Canadá[40], Francia[41], el Reino Unido[42] y los Estados Unidos[43] son a menudo citados como ejemplos de buenos portales gubernamentales en los países con ingresos elevados. Entre los portales gubernamentales de los países en desarrollo habitualmente encomiados se encuentran los de Bahrein[44], Colombia[45], la República Dominicana[46], Hong Kong (China)[47], la India[48], Jordania[49], la República de Corea[50], Singapur[51], y Trinidad y Tabago[52]. Todos ellos ofrecen a las empresas una entrada específica que les permite acceder a información y servicios destinados a las empresas.

Portales gubernamentales especializados

89. Los portales gubernamentales especializados tienen por objeto proporcionar acceso a información y servicios de transacción en materias específicas.

90. El portal Horeca[53], creado por la ciudad de Amsterdam (Países Bajos) es una ventanilla única para la obtención de licencias de hoteles, restaurantes y cafés. El portal permite que los empresarios y las PYMES puedan conocer fácilmente, tras contestar a ciertas preguntas en línea y cumplimentar un único formulario, cómo pueden obtener las siete licencias locales que exige la ciudad de Amsterdam.

---

[40] http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml.

[41] http://www.service-public.fr.

[42] http://www.direct.gov.uk/en/index.htm.

[43] http://www.usa.gov.

[44] http://www.e.gov.bh/wps/portal.

[45] http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

[46] http://www.optic.gob.do.

[47] http://www.gov.hk/en/residents/.

[48] http://india.gov.in/default.php.

[49] http://www.jordan.gov.jo/wps/portal.

[50] http://www.korea.go.kr/eng.

[51] http://www.business.gov.sg/index.htm.

[52] http://ttconnect.gov.tt/Egov/Portal/services.

[53] http://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca.

91. En 2008, Dubai inauguró un portal web[54] que permite acceder en línea a visados comerciales y permisos de entrada. Qatar también ofrece un servicio de visados en línea[55], así como la posibilidad de obtener el permiso de residencia o de pagar los servicios públicos. Marruecos ha desarrollado (con la ayuda de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) "e-invest", un sistema de "oficina auxiliar" en línea, que permite seguir el progreso de las solicitudes de inversión presentadas por los inversores extranjeros.

92. Además de los portales ideados para la obtención de licencias y permisos de entrada y de trabajo, y de los destinados al registro de las transacciones de bienes, se han propuesto numerosos portales gubernamentales especializados para abarcar otros aspectos, como la contratación pública, las licencias de construcción, el pago de impuestos, la propiedad intelectual, y la presentación de los informes anuales de las empresas.

Registros de trámites

93. Los registros de trámites son un tipo particular de portal gubernamental especializado en procedimientos.

94. El Registro Federal de Trámites y Servicios de México[56] es un inventario en línea de todos los trámites administrativos de ámbito federal. Los trámites no registrados no son legales. La administración no puede exigir ningún trámite que no esté registrado ni puede solicitar un requisito que no se halle mencionado en el registro. El Sistema Único de Información de Personal[57] de Colombia se basa en principios similares. Además de los trámites nacionales, a partir de mediados de 2009 abarcará también los procedimientos municipales.

95. En Noruega, el principal objetivo del Registro de información obligatoria de las empresas[58] es mantener un panorama general continuamente actualizado de la información obligatoria que deben presentar las empresas y la industria, e identificar la forma de coordinar y simplificar esta información.

96. El Centro de Contacto Gubernamental de la República Dominicana ofrece información detallada por teléfono sobre más de 250 trámites, en los que intervienen más de 30 departamentos administrativos. Las llamadas son gratuitas. Entre agosto de 2006 y noviembre de 2008, el centro recibió más de 11 millones de llamadas, es decir, una media de 17.500 llamadas al día.

---

[54] http://www.dnrd.gov.ae/DNRD?lang=en-GB.

[55] http://www.gov.qa.

[56] http://www.cofemer.gob.mx.

[57] http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

[58] http://www.brreg.no/english/registers/obligations.

97. El sistema de reglamentación electrónica[59], desarrollado por la UNCTAD, es un programa informático que permite a los gobiernos reunir y presentar procedimientos en línea, paso a paso y desde la perspectiva del usuario. Además de mejorar la transparencia, el sistema de reglamentación electrónica facilita la simplificación de los procedimientos.

V. LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: SISTEMAS Y CRITERIOS DE REFERENCIA

98. Al igual que en los servicios privados, el mejor indicador de la eficiencia de los servicios públicos es probablemente la satisfacción de los clientes. Algunos países han comenzado a estimar la satisfacción de los clientes en relación con ciertos servicios (como, por ejemplo, China en relación con sus servicios de inmigración en los principales aeropuertos). Otro enfoque consiste en medir la carga administrativa en sí misma. El método de medición que goza de mayor aceptación es el modelo de costo estándar, inicialmente desarrollado en los Países Bajos. Este modelo desglosa las reglamentaciones en obligaciones de información, requisitos de datos y actividades administrativas, y estima para cada uno de los componentes, basándose en entrevistas con empresarios, el precio, el tiempo y la cantidad (frecuencia y número de empresas afectadas)[60].

99. Existen numerosos informes y publicaciones que miden y clasifican el entorno empresarial de los distintos países. Entre estas publicaciones, las autoridades gubernamentales de los países en desarrollo que están dedicando un esfuerzo cada vez mayor a mejorar su puntuación y su clasificación reconocen como referencias importantes cuatro de ellas.

100. Los informes *Doing Business*, del Banco Mundial/CFI[61], se definen a sí mismos como un "análisis del colesterol del marco regulador"[62]. Publicado por primera vez en 2004, este informe mide la facilidad con que puede ejercerse la actividad empresarial en 175 países, sobre la base de criterios cuantitativos (como, por ejemplo, el número y costo de los trámites, y el tiempo que suponen). Este informe abarca diez temas: la creación de empresas, el manejo de permisos, el registro de propiedades, el pago de impuestos, el cumplimiento de contratos, la contratación y despido de trabajadores, la obtención de crédito, la protección de los inversores, el comercio transfronterizo y el cierre de empresas. Los indicadores se basan en las respuestas proporcionadas por un grupo de expertos jurídicos y contables en cada país. Los informes *Doing Business* desempeñan un papel cada vez más importante para analizar de forma comparada, orientar y estimular la reforma administrativa en los países en desarrollo.

---

[59] http://www.e-regulations.org.

[60] OECD. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policymakers, 2009. Disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf.

[61] http://www.doingbusiness.org.

[62] Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional. Informes *Doing Business*, 2009.

101. El *Índice de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial[63] compara la competitividad de 134 economías mediante la medición del entorno macroeconómico, las instituciones públicas, la tecnología, las operaciones y la estrategia de las empresas, y la calidad del entorno empresarial. Dos de los indicadores están directamente relacionados con la eficiencia administrativa, a saber: la carga de la regulación estatal y la eficiencia del marco jurídico. La clasificación derivada del *Índice de Competitividad Global* presenta una estrecha correlación con la contenida en los informes *Doing Business* (0,8).

102. El *Anuario de Competitividad Mundial*[64], publicado por el International Institute for Management Development (IMD) analiza y clasifica la capacidad de los distintos países para crear y mantener entornos que favorecen la competitividad de las empresas. Este informe clasifica a 55 países sobre la base de 331 criterios, y divide el entorno de cada país en 4 campos, a saber: el desempeño económico, la eficiencia gubernamental, la eficiencia empresarial y la infraestructura. Las clasificaciones contenidas en el *Anuario de Competitividad Mundial* también exhiben una estrecha correlación con las de los informes *Doing Business* (0,78).

103. Al Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (*Corruption Perceptions Index*)[65], publicado por primera vez en 1995, se le atribuye por lo general el haber situado el tema de la corrupción en el programa internacional en materia de políticas. Dicho índice clasifica a 180 países en función del grado de corrupción percibida, determinado mediante evaluaciones de expertos y encuestas de opinión. La corrupción, es decir, la aplicación incorrecta de las normas, aunque no exclusivamente relacionada con la eficiencia administrativa, está naturalmente vinculada a ésta.

---

[63] http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm.

[64] http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm.

[65] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.