

CHRISTI
RANGEL GUERRERO
SARY
LEVY-CARCIENTE

**INNOVACIONES
PARA
OPTIMIZAR EL
GASTO PÚBLICO
A PARTIR DE
LOS TRÁMITES
DIGITALES.
PROPUESTAS
PARA VENEZUELA**

CHRISTI RANGEL
GUERRERO
SARY
LEVY-CARCIENTE

INNOVACIONES
PARA
**OPTIMIZAR EL
GASTO PÚBLICO
A PARTIR DE LOS
TRÁMITES
DIGITALES.**
PROPUESTAS
PARA VENEZUELA



ÍNDICE

- 2 Índice**
- 3 Presentación**
- 5 1. El gasto público y sus desafíos**
- 8 1.1. Servicios transaccionales, un buen punto de partida.
- 13 1.2. Tecnologías de Información y Comunicación: oportunidades y contexto para aprovecharlas
- 18 2. Experiencias en la región latinoamericana**
- 24 2.1. Barreras que deben superarse para aprovechar las potencialidades de los trámites digitales
- 26 3. Gasto público en Venezuela**
- 36 3.1. La experiencia de los trámites en línea en Venezuela dependientes del poder nacional
- 40 3.2. Propuestas para la optimización del gasto público en Venezuela
- 45 4. Conclusiones**
- 50 Referencias bibliográficas**

PRESENTACIÓN

La sociedad del siglo XXI, tiempos de la llamada sociedad del talento, está marcada por la aceleración del cambio tecnológico y coloca al individuo como eje central de reflexión y potenciamiento. Este cambio socio-tecnológico apunta a ser disruptivo, por lo que nos sumerge en aguas desconocidas, volátiles y complejas, y nos presenta la actualidad como momento de bifurcación, que nos abre a un futuro incierto. La incertidumbre es en sí generadora de miedo y ansiedades, y asimismo, es momento de proyección prometedora, promisoría y auspiciante.

¡Qué mejor momento y oportunidad para la región de América Latina y el Caribe!

Bendecida por sus notables riquezas naturales, a América Latina y el Caribe (ALC) se le ha hecho difícil conquistar un desarrollo armónico e integral debido a la pobreza, la discriminación y la falta de libertad a la que ha sido sometida su sociedad, en distintos momentos, en sus diversas regiones. Ni que decir de algunos países, que bajo el manto ideológico del socialismo han sido destruidos en sus capacidades y descuartizados para el uso y disfrute de grupos locales de interés, junto a colusiones globales.

En el ámbito del sector público regional, los desafíos del siglo XXI exigen una cabal reflexión y debate por cuanto el Estado, según su desempeño –que ha de considerar su objetivo, alcance, tamaño, eficiencia, transparencia y sostenibilidad– determina en gran medida el progreso a alcanzar por una sociedad, el crecimiento de la economía, la dinámica de la cohesión social y, naturalmente, los derechos y la calidad de vida de los ciudadanos.

¿Cuánto de la creación económica recoge el sector público en impuestos? ¿Cuánto de esto es invertido en la creación de una red de servicios básicos y la generación de capacidades impulsoras de fu-

turo? ¿Cuánto se destina a gasto corriente, al financiamiento de una burocracia y la fiscalización y el control? ¿Cómo lograr que los impuestos aporten bienestar al ciudadano y no que el ciudadano trabaje para pagar impuestos?

Si estas preguntas son relevantes para ALC, más aún lo son para Venezuela, que ha descendido estrepitosamente en todas las mediciones asociadas al desarrollo, el bienestar y la calidad de vida de su ciudadanía; y que en estos momentos se plantea la posibilidad de un cambio: una transición a la democracia, a un ordenamiento republicano, con respeto al Estado de derecho y a los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Reconociendo que la crisis venezolana es multifactorial, y por tanto requiere respuestas desde diversos ámbitos de acción, el presente trabajo ofrece una aproximación a uno de ellos: la optimización del gasto público. Las preguntas subyacentes que han motorizado la investigación han sido: ¿cómo conseguir el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, así como de la innovación disruptiva, en la gestión de los Estados para agregar valor a la gestión pública de Venezuela? ¿Existirán en la región latinoamericana experiencias exitosas en la optimización del gasto público que puedan ser emuladas?

Con este trabajo, el **Observatorio de Gasto Público de Cedice Libertad** insiste en su labor de abonar en el terreno de la reflexión, el análisis y la instrumentación de transformaciones, de concreción presente y proyección futura, que impulsen el desarrollo de una sociedad libre y responsable.

Sary Levy Carciente

Coordinadora, Observatorio Gasto Público
Cedice Libertad

1. EL GASTO PÚBLICO Y SUS DESAFÍOS

Las innovaciones tecnológicas del siglo XXI imponen retos a todas las sociedades. En el ámbito del sector público de América Latina y el Caribe (ALC) estos desafíos exigen una sesuda reflexión y debate por cuanto la institucionalidad y el desempeño del Estado, independientemente de su tamaño, determinan la calidad de vida de las personas, el crecimiento económico y la cohesión social.

Investigaciones recientes en la región reflejan diversos factores que es preciso considerar:

1. según el trabajo de la OCDE (2016), ALC sigue siendo la región más desigual del mundo, a pesar de los importantes avances evidenciados en el siglo XXI;
2. el tamaño de los Estados de ALC es más pequeño en promedio (el gasto público es de 31 % del PIB) que el de los países de la OCDE (41,5 % del PIB), pero la tendencia indica que la diferencia se está acortando (OCDE, 2016);
3. la política fiscal en ALC tiene menor impacto en la desigualdad y en la estabilización, que en los países de la OCDE;
4. en ALC se destina mayor proporción del gasto total a la compensación de los empleados públicos (29 % en 2014), un gasto promedio menor en beneficios sociales (24,6 % del gasto total en 2014) y también menor inversión (7,3 % en 2014), en relación al promedio OCDE;
5. la mirada a la eficiencia del gasto por sectores como la educación y la salud refleja un bajo impacto en resultados, considerando las pruebas PISA relacionadas con el Índice de Oportunidad Humana 2012 (HOI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, y la disparidad en el acceso a la canasta de servicios de sanidad de los ciudadanos, según el documento antes citado;

6. el trabajo de la Konrad Adenauer Stiftung (2008), precisa un pobre rol del Estado en ALC en la gestión de empresas estatales, débiles mecanismos de evaluación y control en la prestación de servicios públicos y deficientes resultados en la prestación de servicios básicos como salud y educación (pp. 11-12).

Izquierdo *et al.* (2018), luego de evaluar los niveles de gasto en ALC respecto al grado de desarrollo de cada país, los compromisos de sostenibilidad fiscal y su distribución según la clasificación económica (gastos corrientes y de capital), coinciden con los hallazgos del documento de la OCDE (2016) en que no se están aprovechando los recursos al máximo en la región, tanto por razones de ineficiencia técnica –puesto que no se están utilizando de la mejor forma los factores productivos–, como por razones de ineficiencia asignativa, ya que el dinero no se está distribuyendo correctamente entre sectores, programas, población y a lo largo del tiempo (pp. 49-51). En el caso de la ineficiencia técnica, la valoración del gasto en adquisiciones, nómina salarial y transferencias reflejan pérdidas que ascienden a cerca del 4,4 % del PIB y del 16 % del gasto público promedio de América Latina, lo que representa un monto estimado de USD 220.000 millones. En cuanto a la ineficiencia asignativa, se demuestra el sesgo en la distribución de recursos entre las generaciones mayores respecto a las más jóvenes, así como entre el gasto corriente frente al gasto de capital, cuyo costo de oportunidad se manifiesta en el desaprovechamiento del mayor efecto expansivo del multiplicador del gasto cuando se destina a inversiones y el menor crecimiento de la economía a largo plazo.

La teoría del crecimiento del gasto público motivada por la reestructuración de la sociedad de Wagner (Albi, 2000) explica en buena medida la expansión de las burocracias y la proliferación de servicios que implican trámites o servicios «transaccionales». Al respecto, Farías *et al.* (2016), refieren que tales trámites o servicios han ge-

nerado costos en términos de pérdidas de productividad del trabajo, competitividad de las empresas, calidad de vida de las familias, y han minado la confianza en el gobierno, puesto que son muy susceptibles a las prácticas deshonestas, tal como se analizará más adelante. Por otro lado, el peso considerable de las adquisiciones y contratos de bienes y servicios en el presupuesto de gastos públicos conlleva riesgos de abuso del poder delegado, que pueden no solo aumentar el costo de provisión de los bienes hasta un 50 %, sino también afectar la vida de la gente, cuando estos bienes y servicios no alcanzan estándares mínimos de calidad o no son provistos de forma oportuna y regularmente, según afirma la organización no gubernamental Transparencia Internacional¹. Izquierdo *et al.* (2018, p. 58), reseñan estimaciones de RAND para la Unión Europea (UE) en 2016, según las cuales, las pérdidas anuales por corrupción ascienden a € 990.000 millones, lo que representa alrededor del 6 % del PIB de la UE, mientras que para América Latina los autores citados estiman pérdidas alrededor del 1,4 % del PIB (p. 60).

Es preciso señalar que el impacto negativo de la corrupción va más allá de una pérdida en el tamaño del PIB o de la deficiente calidad en la provisión de bienes y servicios, puesto que son los grupos sociales vulnerables o más desfavorecidos quienes resultan mayormente afectados cuando ocurren actos de corrupción, lo que contrarresta los programas del sector público a favor de la cohesión social y a su vez ocasiona que el gasto en estos programas se pierda. Adicionalmente, la corrupción debilita la confianza de la sociedad civil en el sector público y crea estímulos perversos que pueden conducir a un círculo vicioso en el que, a falta de opciones para resolver necesidades y pérdida de credibilidad en el imperio de la ley, ciudadanos y gobernantes solo se relacionen a través de prácticas de tráfico de influencias, sobornos, nepotismo, clientelismo, malversación, entre otras formas de corrupción.

1 https://www.transparency.org/topic/detail/public_procurement

Los resultados de los análisis comparados referidos antes reflejan dos problemas analizados por la doctrina de la economía del sector público, uno de ellos es la «enfermedad de los costos de Baumol», descrita como la baja productividad del sector público en la provisión de bienes y servicios, respecto al sector privado, y el otro es el «problema de agencia», ocasionado cuando un colectivo delega autoridad a unos representantes para velar por intereses comunes pero los representantes actúan a favor de sus intereses personales en detrimento de los del colectivo (Albi *et al.*, 2000).

Teniendo presente que hay un amplio margen para mejorar la eficiencia del gasto público y habiendo comprendido los principales desafíos que deben superarse, es imperativo identificar en dónde están las oportunidades de mejoras con más alto impacto, tanto desde el punto de vista del aumento del valor de la oferta pública, como desde el punto de vista del aumento de la confianza mutua entre la sociedad civil y el Estado. Las propuestas de recortes generalizados del gasto público no se justifican ni tienen viabilidad política, de hecho, ciertos países tienen niveles de gasto público insuficientes en algunos sectores mientras que ocurren derroches en otros, de tal manera que podría mantenerse el nivel del gasto existente o incluso aumentarlo a partir de la redistribución de las asignaciones entre programas y el logro de ahorros (Izquierdo *et al.*, 2018). Si los cambios se traducen en mejoras de bienestar y de la confianza, aumentará la disposición de los ciudadanos al pago de tributos que permitirá completar las reformas sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni el crecimiento económico.

1.1. Servicios transaccionales, un buen punto de partida.

Los servicios transaccionales son necesarios para que el Estado cumpla con su función de proveedor de bienes y servicios. Según Roseth *et al.* (2018, p. 36)

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

La tipificación de los trámites hecha por los autores citados (p. 36), permite vincular ejemplos para su comprensión:

- Los registros, certificaciones y constancias, procuran el ingreso a una base de datos oficial o emitir una constancia, tales como las actas de nacimiento, registro de vivienda principal, título de propiedad de vehículo, constancias de notas, entre otros, que permiten que las personas tengan derechos a la ciudadanía, a la identidad, a la propiedad o comprueben la realización (o no) de ciertas actividades.
- Los trámites para cumplir obligaciones, son aquellos que derivan de mandatos legales para personas naturales y jurídicas, tales como los deberes de los contribuyentes en la recaudación tributaria o el servicio militar en algunos países.
- Los trámites para acceder a servicios se realizan con motivo de que los particulares apliquen para recibir beneficios directos de programas del sector público, tales como una beca de estudio, medicamentos de alto costo para tratar una enfermedad crónica, un crédito hipotecario, un cupo en una guardería, entre otros. Los trámites para servicios son fundamentales cuando los programas públicos son focalizados para atender a grupos específicos de población y para construir indicadores de cobertura.
- Los trámites para obtener permisos son aquellos de solicitud obligatoria con objeto de pedir autorización para realizar alguna acción como ejercer una actividad económica, conducir, viajar, construir una edificación u organizar un espectáculo público. Este tipo

de trámites permite al Estado ejercer control de las actuaciones privadas que pueden generar efectos externos sobre terceros y garantizar la preeminencia de intereses colectivos superiores.

Es indiscutible que se requiere de los trámites, no obstante, se estima que los trámites o servicios transaccionales tienen grandes ineficiencias de gestión, restan oportunidades a los grupos de población de menores ingresos, son propensos a los actos de corrupción, aumentan los costos de producción y afectan la competitividad de las empresas en los mercados (Fariás *et al.*, 2016; Roseth *et al.*, 2018).

Pero, ¿por qué esto es así? Los trabajos consultados permiten una aproximación a la comprensión de las principales dificultades de los trámites, así como de sus causales.

Los trámites toman tiempo y generan costos de transacción para ciudadanos y empresas. En muchos países la mayoría de los trámites son presenciales, exigen varias visitas a las sedes de los entes públicos, tienen procesos engorrosos o que no se difunden de forma clara y masivamente, y piden requisitos innecesarios. Roseth *et al.* (2018, p. 19) citan los resultados de la encuesta Latinobarómetro de 2017, en la que se refleja una dispersión importante en el número de horas requeridas para realizar un trámite en ALC, desde 2 horas en Chile, hasta 11 horas en Bolivia, el promedio de la región es de 5,4 horas. Además, un 25 % de los trámites requieren tres o más interacciones con la administración pública para su resolución al comparar todas las experiencias regionales.

La caracterización previa, unida a la razón de ser de los trámites (generar un registro, cumplir una obligación, lograr una autorización o acceder a un programa), en un contexto de urgencia para el ciudadano y debilidad institucional, deja poder discrecional a los funcionarios que puede ser aprovechado para exigir retribuciones personales o para atender prioritariamente los intereses de sus alle-

gados. Este tipo de actos catalogados como «pequeña corrupción»² según Transparency International (2019), tienen alto impacto considerando la cantidad de trámites que se realizan diariamente y que los estratos sociales de menores ingresos son los más afectados, bien porque quedan excluidos o porque los costos transaccionales y cobros indebidos pesan muchísimo en sus ingresos disponibles.

Los trámites también resultan muy costosos para el propio Estado, considerando que en ALC el 89 % se realizan de forma presencial, requieren de numerosos funcionarios en ventanillas y otros tantos gestionando documentos y archivos (Roseth *et al.*, 2018), lo que con seguridad se vincula con el nivel de gasto en nómina de la región y las pérdidas mencionadas antes.

Cabe aludir, además, dentro de las dificultades de los servicios transaccionales, la incidencia negativa en el desarrollo de actividades económicas, tal como lo demuestra la consulta realizada a empresarios de todo el mundo reseñada en un informe del Foro Económico Mundial, sobre los factores más problemáticos para hacer negocios y en el que aparecen la burocracia ineficiente y la corrupción (Fariás *et al.*, 2016); factores que perturban con más énfasis a las microempresas y pequeñas empresas. «La carga burocrática incrementa los costos de producción nacional y compromete la competitividad económica en los mercados que están cada vez más integrados y exigentes» (p. 27). Según el informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial, en el *ranking* de 190 países los de ALC aparecen a partir de la posición 54, solo 11 de los 32 países considerados están antes de la posición 100 y dos países latinoamericanos aparecen en los 10 últimos lugares (Haití y Venezuela). Al respecto, es preciso advertir

² Abuso cotidiano del poder encomendado por parte de funcionarios públicos de bajo o medio nivel en su interacción ordinaria con los ciudadanos, al procurar acceder a bienes o servicios del Estado.

que seis de los diez³ indicadores utilizados para componer el índice de Facilidad para Hacer Negocios dependen directamente de trámites con el sector público, resultados que corroboran su importancia en las actividades económicas y la débil posición de la región.

Descritos los principales inconvenientes de los trámites se refieren a continuación las principales causas que los ocasionan. Los autores Roseth *et al.* (2018, pp. 24-25) destacan la falta de conocimiento de los entes públicos de la perspectiva y experiencia ciudadana en los procesos, la alta complejidad regulatoria vinculada a los trámites, la poca coordinación y colaboración interinstitucional que obliga al ciudadano a realizar múltiples registros de un mismo hecho o a fungir de mensajero para llevar papeles de una oficina pública a otra, y los altos niveles de desconfianza de los funcionarios hacia los ciudadanos, de los ciudadanos a los funcionarios y de los ciudadanos entre sí, que promueve la imposición de barreras y controles excesivos a los servicios. Por su parte, Farías *et al.* (2016) consideran relevantes la excesiva fragmentación institucional producto de esfuerzos recientes por desconcentrar competencias en el sector público, la complejidad de normas y procedimientos junto a culturas administrativas formalistas, modelos organizativos que ignoran los costos en que incurren los ciudadanos, y las carencias gerenciales dada la baja especialización de los funcionarios, déficit de liderazgo y obsoletos instrumentos de gestión. Ambos trabajos coinciden en la fragmentación institucional o falta de coordinación entre agencias, las complejidades regulatorias y los modelos organizativos que ignoran la perspectiva de los ciudadanos, causales estas que en buena medida pueden ser disminuidas con el uso de las tecnologías de la comunicación e información.

³ Los seis indicadores a los que se hace referencia son: apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, pago de impuestos y comercio transfronterizo.

1.2. Tecnologías de Información y Comunicación: oportunidades y contexto para aprovecharlas

La revisión de la literatura sobre el uso de tecnologías de información en la gestión pública revela ventajas incontestables que van desde ahorro de recursos (horas/hombre, materiales consumibles, tiempos de espera) hasta el aumento del valor público, producto de la colaboración y la corresponsabilidad Estado-sociedad en la ejecución de programas específicos. Ciertamente, se desea distinguir entre impactos tangibles y aquellos intangibles como la integridad de la gestión y confianza, que generan efectos externos positivos de gran alcance. Al respecto, Gascó (2014, p. 21) distingue tres estadios o fases de implementación de las TIC en el quehacer del sector público. En un primer momento, se aplican las tecnologías para la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos, que el autor identifica como administración electrónica. La siguiente fase involucra, además de lo anterior, la aplicación de las tecnologías en la interacción con ciudadanos y empresas a través de portales web y aplicaciones móviles, en la que los servicios transaccionales o trámites son el foco para mejoras de eficiencia en la gestión centrada en el ciudadano; a esto se le conoce como gobierno electrónico (*E-government*). En una tercera fase, las tecnologías se utilizan para garantizar apertura a la participación y colaboración de los ciudadanos en un modelo de gobernanza que implementa iniciativas de democracia electrónica, innovación social, interoperabilidad y cocreación, que potencia la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad público-privada, fase en la que se estarían aplicando los principios de gobierno abierto. A continuación se presentan experiencias y resultados del uso de las TIC, considerando que existe administración y gobierno electrónico.

Roseth *et al.* (2018, p. 100) recalcan como primera ventaja de la digitalización de los trámites el ahorro de tiempo para los ciudadanos, as-

pecto que es determinante en las mediciones de satisfacción realizadas al respecto. Valoraciones adelantadas por los autores señalan que para ALC los trámites digitales demoran un 74 % menos de tiempo que los presenciales y requieren menos interacciones con los entes prestadores de servicios, lo que conlleva una disminución de los costos directos del trámite, incluidos los costos de traslados y la simplificación de requisitos que comporta la digitalización. El grado de ahorro dependerá de si el trámite se realiza enteramente o de manera parcial a través del uso de las TIC, ya que los trámites parcialmente digitalizados procuran ahorros menores. Las mediciones basadas en el Modelo de Costeo Estándar⁴ relativas a los costos de los trámites en México y Colombia, reflejan ahorros que oscilan entre el 40 % y el 89 % (caso de gobiernos subnacionales colombianos), mientras que en la Unión Europea, el Programa de Reducción de Cargas Administrativas significó ahorros entre 2007 y 2011 en los 27 países miembros de € 30.800 millones anuales, cerca del 1 % del PIB (Farías *et al.*, 2016 p. 29).

La siguiente ventaja potencial de los trámites digitales son los ahorros para el propio sector público. Los estudios de William Baumol demuestran las pocas posibilidades de incremento de la productividad en la prestación de servicios públicos, no obstante, este autor se refiere a servicios como la educación y la salud, que requieren intensamente del factor trabajo para el que hay presiones permanentes de incrementos salariales. En cambio, en el caso de los servicios transaccionales hay perspectivas diferentes en relación al aumento de la productividad y la reducción de los costos. Pareja (2017), citado por Roseth *et al.* (2018), afirma que el costo operativo de prestación de un trámite digital oscila entre el 1,5 % y el 5 % de lo que cuesta prestar un trámite por el canal presencial (p. 103), puesto que es posi-

⁴ El Modelo de Costeo Estándar ha sido desarrollado para proporcionar un método simplificado y consistente para estimar los costos administrativos impuestos a las empresas por el gobierno, según International SCM Network (s.f).

ble disminuir el personal en ventanilla, el tiempo de dedicación a procesar la información, el espacio para el procesamiento y almacenamiento de documentos, el uso de timbres fiscales, gastos de envíos, así como materiales consumibles. Estimaciones del Informe de Eficiencia Digital del Reino Unido calcula que la transición hacia la digitalización puede ahorrarle al gobierno hasta USD 2.510 millones anuales y en España calculan que un incremento del 1 % en los trámites digitales provocaría ahorros de USD 33,4 millones (p. 104). Empero, el camino para alcanzar estas ganancias de eficiencia en el gasto público requiere inversiones iniciales importantes para conformar la infraestructura tecnológica necesaria y mantener durante un tiempo funcionando sistemas presenciales y virtuales mientras se populariza el uso del canal digital.

No huelga mencionar que el portal digital Minwon24 de Corea del Sur, en 2015 alcanzó 14,3 millones de usuarios y estimó una reducción en la emisión de dióxido de carbono de 22.000 toneladas aproximadamente, en virtud de la menor utilización de papel y la disminución de gastos de transporte (Farías *et al.*, 2016, p. 25).

Los canales digitales que garanticen tratamiento uniforme e impersonal, con reglas claras que contengan requisitos, costos, tiempos de espera y mecanismos de seguimiento definidos, reducen la asimetría de información, limitan el poder discrecional de los funcionarios, aminoran el número de interacciones requeridas en cada trámite con la institución vinculada, permiten la auditoría y controloría ciudadana de las actuaciones públicas y, con ello, bajan los riesgos de exigencia/oferta de sobornos para agilizar las respuestas. Además, tecnologías como el *blockchain* pueden atenuar los peligros de la falsificación de escritos como títulos de propiedad o documentos de identificación, según reseñan Roseth *et al.* (2018, p. 105). Palpablemente, los trámites digitales abren la oportunidad de acceso a información estandarizada a las partes interesadas en

el proceso del trámite, lo que permite el cumplimiento de la transparencia activa y el seguimiento ciudadano a la gestión, dos aspectos fundamentales que disminuyen los riesgos de corrupción. En este sentido, investigaciones recientes han estudiado el impacto del gobierno electrónico en la corrupción, tal es el caso de la tesis doctoral de Galva (2017, pp. 20-22) que demuestra que el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina explica en un 38,8 % la disminución de la percepción de corrupción, destacando los subindicadores servicios en línea e infraestructura de las telecomunicaciones como los que más inciden en la percepción de corrupción. Sin embargo, el autor advierte que el potencial del gobierno electrónico en la lucha contra la corrupción depende de la institucionalidad, la madurez de la democracia y la confianza política. Asimismo, Sour (2017, p. 130) investigó sobre gobierno electrónico y corrupción en México entre 2005 y 2010, concluyendo que ha habido un impacto significativo pero modesto considerando que todavía más de un 50 % de la población no tiene acceso a internet y existen limitaciones presupuestarias en los diferentes niveles de gobierno.

En suma, la digitalización por sí sola no basta; cuando no todos los ciudadanos tienen acceso a los medios informáticos, hay falta de integración de los canales, los sistemas no funcionan correctamente y la capacidad de respuesta a la demanda de las transacciones es inferior a la requerida, se crearan canales irregulares de agilización, tal como lo reseña el informe de Corrupción y Derechos Humanos de Transparencia Venezuela (2019), sobre la experiencia de los trámites de pasaportes ante el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME)⁵.

⁵ En el trámite de pasaportes hay denuncias recurrentes de exigencia de pago de sobornos, imposibilidad de acceso al sistema, retrasos en la entrega del documento y anulaciones arbitrarias del documento. El informe señala que según exdirector del SAIME, 321 personas han sido puestas a la orden de la justicia por presuntos hechos de corrupción.

Si, además de aprovechar las ventajas del gobierno electrónico, se utilizan las tecnologías de información y comunicación para abrir canales de interacción de doble vía e incorporar a los ciudadanos y organizaciones privadas en la toma de decisiones sobre prioridades de gasto, diseño de programas públicos, instrumentos para realizarlos, procesos de adquisiciones, valoración de servicios, seguimiento a la gestión, entre otras posibilidades, entonces se añaden ventajas de gran impacto como el fortalecimiento institucional y democrático, que sumaran otro tanto a la eficiencia del gasto. De acuerdo con Trigo y Álvarez (2016, p. 37), varios países de la región enfrentan problemas de desconfianza en los mandatarios y baja credibilidad en las instituciones por cuanto los ciudadanos, actualmente más empoderados y exigentes, relacionan la falta de capacidad de los gobiernos para dar respuestas satisfactorias a las demandas de bienes y servicios colectivos, con su valoración del sistema democrático. Por lo tanto, los gobernantes no solo deben ejercer el poder basados en la legitimidad de origen, ganada a través de procesos electorales competitivos, inclusivos y transparentes, sino que deben construir su legitimidad en el ejercicio de sus mandatos. Las TIC al servicio del acceso a la información pública en datos abiertos, de la rendición de cuentas permanente, de la participación sin que ningún grupo u organización quede por fuera, y de la habilitación de mecanismos de colaboración entre ciudadanos, sector privado y Estado, abriran los caminos hacia el Estado abierto, que contara con mejores herramientas para alcanzar la eficiencia en la provisión pública, contribuira a la recuperación de la confianza y la credibilidad, y favorecera la sostenibilidad de la democracia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante el 66 período de sesiones de la Asamblea General, realizada en septiembre de 2011, propuso la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) como una iniciativa multilateral orientada a promover

compromisos concretos desde los gobiernos, acompañados por la sociedad civil, para desarrollar e implementar reformas a favor de la transparencia, la participación, la colaboración y el uso de las TIC, en aras de agregar valor a la gestión pública y expandir sus ventajas potenciales. Ocho años después, la iniciativa pasó de contar con 8 países comprometidos a 75, 16 de ellos de ALC y adicionalmente ha abierto la posibilidad de participar a gobiernos subnacionales.

El camino andado por los gobiernos de distintos niveles en la aplicación de tecnologías para el gobierno electrónico y para el gobierno abierto ha sido objeto de seguimiento y análisis por académicos y por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros. El creciente interés en el tema y las ventajas de las TIC en la rápida divulgación e intercambio de los hallazgos, están favoreciendo el enriquecimiento de herramientas teóricas y modelos de gestión, que servirán de referencia allí donde las sociedades promuevan y exijan a sus gobernantes legitimarse garantizando el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, la igualdad de oportunidades, capacidades y opciones para todos los habitantes de sus jurisdicciones y el ejercicio del poder en colaboración, es decir, más equilibrado. El siguiente apartado recopila algunas experiencias exitosas documentadas de ALC, específicamente en el uso de las TIC para mejorar la prestación de los trámites.

2. EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Uruguay es el segundo país más pequeño de Suramérica y cuenta con una población cercana a 3,5 millones de habitantes. Se integró a

la Alianza para el Gobierno Abierto poco después de su conformación, asumiendo compromisos que han significado ganancias de eficiencia en el gasto y mayor calidad de vida para sus habitantes a partir del eje «Gobierno Cercano» del Plan de Gobierno Digital 2020. En su primer plan de acción propuesto en 2012 incorporaron la identificación de los trámites de mayor interés para los ciudadanos para avanzar en la implementación del gobierno electrónico, no obstante, desde 2008 tenían en funcionamiento un programa galardonado en el Premio Interamericano a la Innovación en la Gestión Pública de la OEA y también seleccionado por Farías *et al.* (2016, p. 16), como uno de los casos dignos de ser estudiados en profundidad en función de su grado de novedad, eficacia, sostenibilidad y transferibilidad.

El programa en cuestión se llama **Certificado Nacido Vivo Electrónico**, que permite el registro de los recién nacidos de forma oportuna y la asignación de un número de identificación que garantiza sus derechos ciudadanos, posibilita la inclusión social y favorece el acceso más expedito a servicios estatales. Los autores citados resaltan como factor de éxito los mecanismos de interoperabilidad, que han permitido conectar las bases de datos de las instituciones vinculadas al proceso de registro e identificación, lo que minimiza el margen de error en los datos, el acceso oportuno a la información y la debida trazabilidad. La interoperabilidad fue posible por la disposición al trabajo interinstitucional coordinado de diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales, enfocado en el ciudadano como el centro de la prestación del servicio (pp. 26-27).

El proceso inicia con un registro de admisión que permite introducir/actualizar datos de los padres luego del ingreso de las madres a los centros de salud para tener sus bebés, después del nacimiento se incluyen los datos en el certificado y se firma electrónicamente para finalmente emitir un comprobante que será presentado en la Dirección General de Registro Civil. El Ministerio de Salud Pública

almacena los certificados de todos los nacidos vivos y esta información es compartida con la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior, para la emisión de las cédulas a todas las personas a partir de los 45 días de nacidas.

En México, los primeros pasos hacia el gobierno electrónico datan del año 2003, con reformas legales de la administración pública y la creación de instancias como la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información, orientadas a promover accesibilidad, inclusión y minimizar los riesgos de corrupción. En el caso de México, los esfuerzos han procurado hacer más eficiente la regulación y el marco normativo, desde la perspectiva del ciudadano (Roseth *et al.*, 2018, p. 157). Teniendo como referencia los objetivos de transformación gubernamental e instrumentación de la ventanilla única, crearon la firma digital, la identidad digital y un motor de pagos. En 2015 entró en funcionamiento la **Ventanilla Única Nacional (VUN)**, para gestionar trámites y servicios, servir como canal de participación y garantizar transparencia activa; en la VUN están consolidados servicios e información de 18 secretarías, 299 entidades de gobierno y 32 estados mexicanos, que antes se administraban en más de 5000 portales web (p. 167).

En este país destaca especialmente otro de los casos seleccionados por Farías *et al.* (2016, p. 30), emprendido en el estado de Colima, conocido como **Modelo de Innovación Integral de los Servicios y Beneficios de los Ciudadanos y Empresas**, que disminuyó la carga regulatoria para facilitar el acceso a los servicios de salud en hospitales públicos y la completa digitalización del proceso de apertura de negocios. Con apoyo de las TIC fue posible la atención de trámites y servicios enteramente en línea, autenticados con firma electrónica, además de garantizar la interoperabilidad, ya que el estado de Colima comparte la información con el gobierno Federal y los gobiernos municipales de forma segura, lo que agiliza la prestación de

servicios que requieren coordinación de los tres niveles de gobierno. El trámite para el registro de una nueva empresa a través de este sistema permitió una reducción de costos para los ciudadanos de 44 % y un mayor impacto para el gobierno, considerando las estimaciones de 2014 que comparan los costos promedio de los trámites en México, en las que el trámite presencial se estima en USD 9,1 frente al trámite digital estimado en USD 0,45 (Roseth *et al.*, 2018, p. 103).

Chile también es referencia para ALC en la puesta en vigor de gobierno electrónico y aplicación de los principios de gobierno abierto. Desde 2002 inició reformas legales para crear las bases institucionales a favor de la integración de servicios, la eficiencia y la digitalización en beneficio de los ciudadanos, lo que se tradujo en que 49,6 % de todos los trámites nacionales se puedan realizar enteramente en línea, según datos 2017 de Roseth *et al.* (2018, p. 158). El **Sistema de Atención Chile Atiende**, puesto en funcionamiento a partir de 2010, arrancó con los puntos de atención al público del Instituto de Previsión Social y paulatinamente fue incorporando trámites de otras instituciones públicas a través de canales presenciales, atención telefónica y sistemas en línea, ofreciendo accesibilidad, reducción de tiempos de espera y un único paso para tener información y acceso a múltiples servicios que opera como una cédula de identidad virtual. **ChileAtiende** permite, asimismo, la participación ciudadana para priorizar la digitalización de los trámites y hacer seguimiento a la respuesta de las autoridades públicas ante las peticiones.

Es digno de mención, asimismo, el portal **ChileCompra**, «institución que administra la plataforma de compras públicas de Chile, y funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación»⁶. Recientemente, está implementando un nuevo modelo

⁶ <https://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>

de compras colaborativas para alcanzar ahorros efectivos de gasto público, a través de la agregación de demanda y el aprovechamiento de las economías de escala. Según datos presentados en la feria Expo Fermer, la Subsecretaría de Redes Asistenciales aprovechó este nuevo modelo de compras colaborativas que permitió no solo ahorros estimados en más de 2.100 millones de pesos chilenos, sino también mejoras en la competitividad de las empresas, mercados más abiertos y oportunidades para los empresarios de todas las regiones del país⁷. Las autoridades responsables del portal de adquisiciones están promocionando las ventajas logradas e invitando a que más instancias públicas las aprovechen para disminuir costos y minimizar riesgos de corrupción.

El estado de Minas Gerais en Brasil fue pionero y ha servido de inspiración a otros estados del Brasil en la mejora del proceso de creación de empresas y del ambiente para las inversiones y los negocios. Tal como reseñan Farías *et al.* (2016, p. 33) el gobierno del estado de Minas estableció un canal de diálogo digital con potenciales emprendedores para escuchar sus planteamientos en relación a cómo alcanzar un entorno habilitante para los negocios, lo que conllevó la creación de una ventanilla única que integró a todas las entidades implicadas en la creación de una empresa. La experiencia fue exitosa gracias a la coordinación interinstitucional, el uso intensivo de las TIC y la colaboración de los tres niveles de gobierno y el sector empresarial. Los resultados son indiscutibles, ya que los tiempos de espera se redujeron de 45 a 8 días y solo en 2014 se crearon 34.557 empresas, que representaban el 68 % del total de las empresas existentes en el estado de Minas Gerais para ese momento.

Panamá a través de **PanamáTramita**⁸ y Colombia con el portal **Go-**

7 <https://www.chilecompra.cl/2019/05/chilecompra-presenta-experiencias-exitosas-de-compras-colaborativas-para-mayores-ahorros-en-el-estado/>

8 <https://www.panamatramita.gob.pa/tramites-disponibles-en-linea>

bierno en línea⁹ gestionan trámites integrados de diversas instituciones públicas y permiten la multicanalidad para procurar acceso igualitario a la información y a los servicios. Estos son ejemplos de programas que respetan las disposiciones de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico: la no discriminación de medios, el uso de medios no electrónicos y la tecnología a elección de los ciudadanos (SMS, televisión digital, etc.) para que tengan a su disposición el «medio más próximo» (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 82).

Para cerrar este apartado, se desea llamar la atención sobre las posibilidades del uso de la tecnología *blockchain* en los trámites relativos a registros, certificaciones y constancias, y para acceder a servicios, puesto que se trata de una base de datos que se almacena de forma distribuida entre todos los involucrados y que guarda el registro de cada transacción o intercambio que se realice. Destacan cuatro fortalezas de esta nueva tecnología: seguridad, integridad, trazabilidad y transparencia; por lo que Adriano y Monroe (2016) caracterizan la disrupción del *blockchain* como el salto al internet de la confianza, el internet del valor, que ofrece infinitas oportunidades y alternativas para beneficiar a toda la sociedad. De acuerdo con Cepeda *et al.* (2017, p. 21), su carácter descentralizado imposibilita que ocurran modificaciones, puesto que luego de que los datos han sido publicados, distribuidos y encadenados a un bloque anterior, el bloque es validado por la red y de esta manera se habilitan las cuatro fortalezas mencionadas. Los autores proponen el uso de la tecnología *blockchain* como complemento de la administración pública para eliminar la discrecionalidad de los funcionarios de turno.

Cunto, Levy y Rangel (2018, p. 30) resumen la experiencia de la municipalidad de Bahía Blanca en Argentina, en la que utilizaron esta tecnología para la asignación de subsidios de cultura, certificando

9 <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-article-9411.html>

la información desde el momento de la solicitud del subsidio hasta la rendición de cuentas por parte del beneficiario, aminorando la discrecionalidad de los funcionarios y promoviendo la auditoría y el control social. También reseñan el caso de la Comisión Nacional de Energía de Chile que está registrando toda la información relativa a la prestación del servicio eléctrico: capacidad instalada eléctrica, precios medios de mercado, costos marginales, generación eléctrica de sistemas medianos, entre otros, para evitar que la información sea alterada, eliminada o *hackeada*.

«Las experiencias permiten demostrar que la tecnología *blockchain* puede ser utilizada como notariado digital de información pública, dando seguridad a procesos de gobierno que impliquen asignación de subsidios, compras o licitaciones» de acuerdo con Cepeda *et al.* (2017, p. 39), pero las posibilidades de aprovechamiento son mayores en todos aquellos procesos que ameriten intercambio de información y transacciones seguras.

2.1. Barreras que deben superarse para aprovechar las potencialidades de los trámites digitales

A pesar de las potencialidades descritas previamente, no todos los países están avanzando al mismo ritmo en la digitalización de los trámites. Purrúa (2019) deja en evidencia las grandes disparidades en ALC, citando los resultados del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de 2018 en el que solo cinco países de la región quedaron entre los primeros 50 lugares y doce están después de la posición 100. Hacia lo interno de los países también hay marcadas asimetrías en el uso y aprovechamiento de los trámites digitales que Roseth *et al.* (2018, p. 108) explican en función del nivel de ingreso, el nivel de estudios y la preferencia de los canales digitales en el sector privado y como medios de pago. A su vez, el trabajo citado identifica los factores que afectan el escaso uso de las tecnologías de información (p. 114):

- 1. Disponibilidad:** hay pocos trámites públicos digitales por falta de condiciones; definición y aplicación de planes estratégicos, recursos suficientes, apoyo y seguimiento de la máxima instancia de decisión y la poca coordinación interinstitucional.
- 2. Capacidad:** existen disparidades de acceso a instrumentos de identificación, a la conexión a internet, a la alfabetización digital, a la bancarización y al crédito.
- 3. Experiencia en línea:** algunos ciudadanos declaran tener malas experiencias con los trámites digitales porque las páginas no son amigables, presentan problemas técnicos o no permiten completar enteramente el trámite.
- 4. Preferencias:** investigaciones en varios países reportan que la mayoría de las personas prefieren el canal presencial. Sin embargo, no se ha determinado si esta preferencia tiene que ver con alguna de las tres limitantes previas o por un genuino deseo de intercambio personal.

La oportuna identificación de los problemas vinculados a la puesta en funcionamiento del gobierno electrónico ha permitido comprender que se trata de obstáculos que pueden superarse, que lejos de abandonar esta senda es preciso abocarse a la búsqueda de soluciones y su pronta aplicación. Ello explica por qué, aunque a diferentes ritmos, se están produciendo avances en todo el mundo para emular la experiencia de los países pioneros, que ahora disfrutan de los beneficios de su apuesta.

Farías *et al.* (2016), Roseth *et al.* (2018) y Purrúa (2019) proponen las siguientes recomendaciones para alcanzar buenos resultados, presentadas sin un orden en particular:

- El diseño de cualquier estrategia de digitalización debe hacerse desde la perspectiva del ciudadano y cómo el Estado se pone a su servicio. Para poder hacerlo deben existir canales de comunicación

que permitan que los ciudadanos expongan sus puntos de vista. Considerar la perspectiva ciudadana impone superar la fragmentación institucional, la inercia burocrática y las cargas regulatorias excesivas.

- Voluntad política del más alto nivel que se traduzca en la puesta en funcionamiento de una entidad rectora con poder de decisión, competencias y recursos suficientes para garantizar la coordinación interinstitucional, cambios transversales en todas las instancias del Estado, la simplificación que reduzca la carga burocrática y el seguimiento y cuantificación de resultados con indicadores tangibles.
- Definir un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva, con funcionarios altamente capacitados para la innovación y habilidades gerenciales, en un contexto de acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración, es decir, un contexto institucional que más allá del gobierno electrónico se encamine hacia el Estado abierto, en el que no solo el poder ejecutivo, sino todos los poderes públicos implementan los principios rectores para el ejercicio del poder más equilibrado y dialogante entre el sector público, sociedad civil y ciudadanos.

3. GASTO PÚBLICO EN VENEZUELA

Venezuela es de los países peor posicionados de ALC en la mayoría de los indicadores de desempeño del sector público analizados en el primer apartado de este escrito, o sus indicadores oficiales no reflejan con exactitud la realidad del país, o dejaron de producirse. El país ha sufrido una terrible destrucción en lo que va del siglo XXI, sea que se la mire desde una perspectiva institucional, de su aparato productivo, de su infraestructura de servicios básicos, o su diná-

mica socio-cultural. Según Levy-Garciente (2019), por primera vez en la historia Venezuela pasó de ser un país de inmigrantes a uno que genera grandes flujos de emigración, internamente su Estado es considerado fallido y externamente ha sido catalogado como un Estado forajido, responsable de la emergencia humanitaria compleja que trasciende sus límites fronterizos. Es evidente que urgen reformas para superar ineficiencias y el patrón de gran corrupción que lo caracteriza, según el Informe de Corrupción 2018 (Transparencia Venezuela, 2019).

Reconociendo que la crisis venezolana es multifactorial y, por lo tanto, requiere respuestas desde múltiples ámbitos de acción, se desea abordar uno de ellos considerando la temática que nos ocupa, ante un eventual cambio político que impulse la reconstrucción del país con sentido de futuro.

Para hablar del gasto público es necesario hacer mención al contexto institucional de la política presupuestaria, previsto en el Capítulo II del Sistema Socioeconómico de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) aprobada en el año 2000. Ambas normativas estaban en sintonía con los principios de gestión fiscal de las principales corrientes teóricas y apuntaban hacia la eficiencia, la disciplina, la transparencia y la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la ideología del partido de gobierno a favor de la expansión del Estado y la permanencia en el poder, desató una voracidad fiscal creciente y perversa que fue alimentada gracias a los cambios sucesivos a la LOAFSP, la Ley del Banco Central de Venezuela, la creación de fondos extrapresupuestarios, el vuelco en el manejo gerencial de la empresa estatal petrolera del país, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)¹⁰, la recentralización de competencias que

¹⁰ Luego de que el poder ejecutivo tomó control de la gestión de PDVSA en 2003, la empresa se separó de los principios básicos de gobierno corporativo para las empresas propiedad

perteneían a estados y municipios, y su asfisia financiera para deslegitimarlos y concentrar más poder en el ejecutivo nacional (Rangel, 2018).

Así las cosas, se eliminaron las restricciones presupuestarias, paulatinamente se fueron debilitando los mecanismos formales de control y contrapeso hasta anularlos del todo, luego del cambio en la composición del parlamento en 2015, se aminoraron los controles ciudadanos con el manejo secreto de todos los documentos vinculados al proceso presupuestario¹¹, y así quedaron desechados los principios de disciplina de la gestión fiscal y toda posibilidad de alcanzar objetivos macroeconómicos, de equidad y eficiencia, además de que se potenciaron los riesgos de corrupción que fueron aprovechados.

En concordancia con los análisis del primer apartado y para respaldar las afirmaciones realizadas se presentan varios indicadores de la gestión fiscal correspondientes al período 1998-2017. Para iniciar se muestran los datos del tamaño del gasto público respecto al PIB, considerando el gasto total y la concesión neta de préstamos del sector público restringido¹².

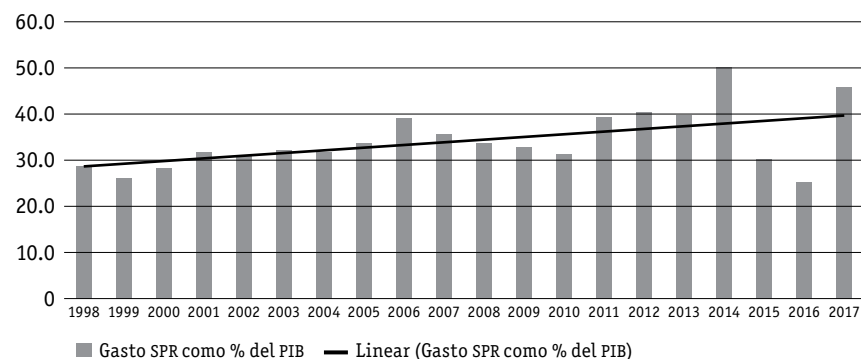
Es clara la tendencia creciente del gasto público en relación al tamaño de la economía del país, y la amplia variación ocurrida en los últimos años. Durante los primeros diez años de la serie, el promedio del gasto respecto al PIB fue de 31,8 %, mientras que en los últi-

del Estado, se le asignó funciones de provisión de bienes colectivos y principal financista de proyectos empresariales ajenos al negocio petrolero, de la diplomacia internacional a favor del partido en el poder y de las campañas electorales internas (Transparencia Venezuela, 2016).

11 <https://transparencia.org.ve/venezuela-saca-cero-transparencia-la-administracion-recursos-publicos/>

12 Según el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas el sector público restringido incluye: Gobierno Central Presupuestario, PDVSA, Muestra de Empresas Públicas No Financieras, IVSS, FOGADE y FIV

GRÁFICO N°1. Gasto SPR como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas (varios años)

mos diez años el promedio fue de 36,8, período en el que es preciso resaltar los años 2014 y 2017 puesto que el peso gubernamental alcanzó sus máximos: 50,1 % y 45,9 %, respectivamente. En el segundo período se observa que el promedio del gasto de Venezuela es superior al promedio de ALC para los años 2007-2014: 33,1 %, según OCDE (2016 p. 60) y que incluye el gasto de todos los niveles de gobierno.

El comportamiento del gasto del sector público restringido en términos reales refleja también volatilidad desde el año 2005, con tendencia creciente hasta el año 2014, fecha a partir de la cual se produce la caída, según se observa en el **CUADRO N° 1**, y que seguramente se profundizó en el año 2018, justo cuando el desempeño económico ha empeorado.

En cuanto a la clasificación económica del gasto, de interés para ponderar la incidencia de la actuación pública en el aumento de la producción y el empleo, también podemos diferenciar dos momentos; en los primeros diez años se destinó en promedio 31,4 % a los gastos de capital, considerando los datos del sector público restringido, un porcentaje superior al de ALC, que está alrededor del 25 %,

CUADRO N° 1

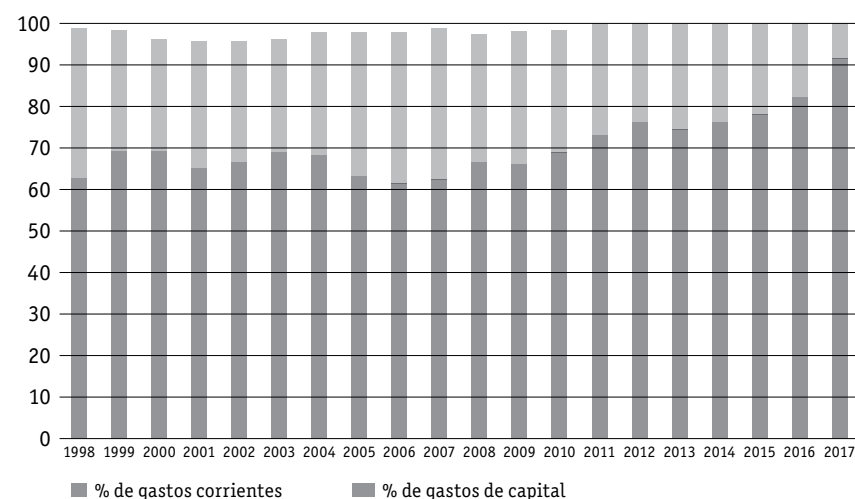
AÑOS	PIB REAL BASE 2007	VARIACIÓN DEL PIB	GASTO REAL SPR BASE 2007
1998	42.066.487	0,29%	12.111.237
1999	39.554.925	-5,97%	10.325.567
2000	41.013.293	3,69%	11.603.949
2001	42.405.381	3,39%	13.526.835
2002	38.650.110	-8,86%	11.977.477
2003	35.652.678	-7,76%	11.471.416
2004	42.172.343	18,29%	13.459.129
2005	46.523.649	10,32%	15.599.511
2006	51.116.533	9,87%	20.018.045
2007	55.591.059	8,75%	19.752.624
2008	58.525.074	5,28%	19.789.049
2009	56.650.924	-3,20%	18.522.073
2010	55.807.510	-1,49%	17.355.403
2011	58.138.269	4,18%	22.883.611
2012	61.409.103	5,63%	24.738.607
2013	62.233.885	1,34%	24.685.807
2014	59.810.257	-3,89%	29.976.162
2015	56.102.021	-6,20%	17.007.032
2016	46.845.188	-16,50%	11.782.146
2017	39.490.493	-15,70%	18.115.944

Fuente: Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, INPC del BCV, IPCAN de la Asamblea Nacional, a partir de 2016 y cálculos propios.

según Izquierdo *et al.* (2018, pp. 8-9). En el segundo período se observa una tendencia decreciente en los gastos de capital que arrojan un porcentaje promedio de 23,9 % y una profunda caída en el último año estudiado, al representar solo 8,4 %.

El aumento del gasto público y el peso de los gastos de capital, aparentemente superiores a las inversiones de la región, no conllevaron un crecimiento sostenido de la economía a lo largo del período. Por el contrario, el valor de la producción real en 2017, calculada a precios constantes del año 2007, es inferior al PIB real del año 1998, tal como se detalla en el cuadro N° 1 y el desempeño en el año 2018 no fue mejor.

GRÁFICO N° 2. Clasificación económica del gasto

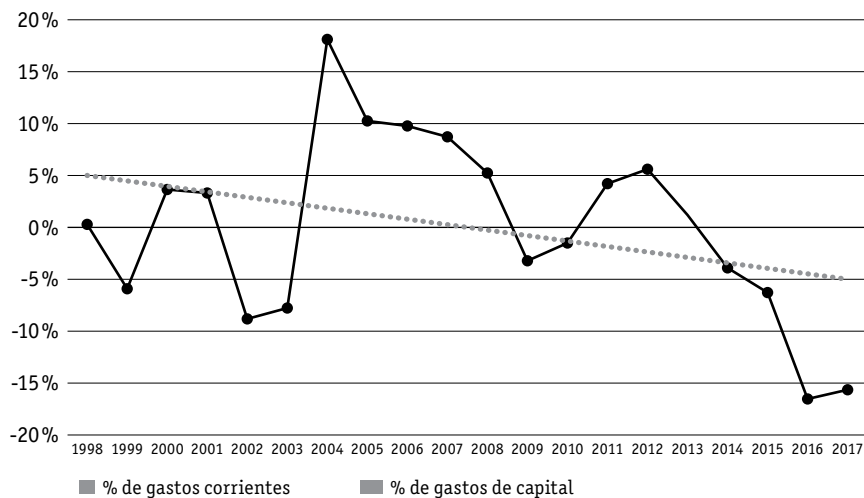


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas (varios años)

Al analizar la tasa de variación del PIB (**GRÁFICO N° 3**) se observa una tendencia descendente, que deja en evidencia el fracaso de la política fiscal, pues el tamaño creciente del sector público coincide

con una economía contraída y apunta a corroborar la hipótesis de Tanzi y Davoodi (1998), citados por Izquierdo *et al.* (2018, p. 16), según la cual el aumento de los gastos de inversión está motivado, en algunas ocasiones, a que posibilita la búsqueda de rentas y los actos de corrupción. En este sentido, los hallazgos de Transparencia Venezuela en relación a los casos de grandes inversiones de infraestructura y transporte a cargo de la empresa Odebrecht y de las inversiones en el sector eléctrico, así como los hallazgos de la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional (2016) en relación a la gestión de PDVSA (2004-2014), demuestran las inmensas pérdidas patrimoniales que explican, entre otros factores, el bajo impacto de los gastos de capital en la producción interna.

GRÁFICO N° 3. Variación del PIB real (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cuadro N° 1

Si se considera la distribución del gasto corriente por partidas, se encuentra que más del 40 % de los recursos se destinan a remuneraciones y transferencias corrientes al sector público que, funda-

mentalmente, van a pagar remuneraciones también. Tiene que ser así luego del cambio en la estructura administrativa del poder ejecutivo nacional, que pasó de tener 16 ministerios y la Procuraduría General de la República en 1998, a tener 34 ministerios, 6 vicepresidencias sectoriales, la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General de la República, el Consejo Federal de Gobierno, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, la Asamblea Nacional Constituyente y una comisión para la verdad, la justicia y la paz, en 2018.

Por otro lado, entre los grandes receptores de transferencias se encuentran las Empresas Propiedad del Estado (EPE), para las que crecieron las transferencias totales, que representaban en promedio 1,1 % del gasto público entre 1999 y 2003 y luego alcanzaron un promedio superior al 7 % en los últimos años de la serie estudiada¹³ (Transparencia Venezuela, 2018). En ALC el gasto en remuneraciones rondaba el 29,1 % en 2014, mientras que la OCDE destinaba 23,1 % de su gasto total.

En contraste, ninguna de las tres funciones básicas del sector público propuestas por Musgrave y Musgrave (1993), se están cumpliendo; de hecho, la Academia Nacional de Ciencias Económicas se ha pronunciado responsabilizando al gobierno del deterioro de las condiciones de vida de los venezolanos (2018). La provisión de bienes y servicios cuyos mercados presentan fallos ha colapsado, tal como lo demuestran los informes de centros de investigación, gremios profesionales y empresariales, academias, consultoras privadas, organizaciones defensoras de los derechos humanos y los medios de comunicación independientes, en relación con los servicios de salud, educación, electricidad, agua, transporte, seguridad ciu-

¹³ El número de empresas propiedad del Estado aumentó de 84 en 1998 a más de 510 en 2018, considerando los datos de las fechas de creación existente para 510 de las 576 empresas identificadas (Transparencia Venezuela, 2018).

dadana, vialidad, telecomunicaciones, espacios públicos, protección del ambiente, alumbrado, recolección y disposición de desechos sólidos, entre otros¹⁴. El objetivo de distribución o equidad para promover la igualdad de oportunidades, capacidades y opciones a todos los habitantes del país está afectado por el deterioro en el acceso a los servicios básicos y por el incremento de la pobreza, que para 2018 alcanzó el 48 % de los hogares según la encuesta de condiciones de vida (ENCOVI, 2018). En cuanto a la estabilización, ya se demostró la caída en la actividad económica que conlleva al despome en el empleo, mientras que la tasa de inflación se multiplicó desde 2013 hasta representar 1.688.488 %, según el índice de precios al consumidor de la Asamblea Nacional (IPCAN). Es forzoso hacer referencia a que luego de casi cuatro años de secretismo, el Banco Central de Venezuela publicó varias cifras, entre ellas las del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en la que refieren una variación acumulada en 2018 de 130.060,2 %, que sin dejar de ser escandalosa, está muy por debajo de las estimaciones de la AN, el Fondo Monetario Internacional, ONG como Cedice y consultoras nacionales, por lo que es baja la confianza en el dato «oficial». La hiperinflación además de distorsionar gravemente el funcionamiento del mercado es causante de la distribución regresiva del ingreso y de que se haya desdibujado la figura del salario.

Al enfocar la mirada en el desempeño del Estado considerando los trámites o servicios transaccionales en línea, es necesario iniciar el análisis haciendo referencia a las fuertes restricciones en el acceso a la electricidad y, por ende, a la conexión a internet, que vienen

14 Como muestra están: el informe oral de la alta Comisionada de las Naciones Unidas para los DDHH, Michelle Bachelet, presentado el 20 de marzo en el 40° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=24374&LangID=S>) y el informe anual 2018 del Programa Educación Acción de Derechos Humanos (PROVEA) <https://www.derechos.org/ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017>

ocurriendo en varias regiones del país desde hace una década, pero que se agudizaron a partir del mes de marzo del año 2019. Desde entonces, las interrupciones ocurren diariamente en intervalos de 2 a 15 horas, siendo los estados Zulia, Táchira, Barinas, Mérida, Trujillo, Lara y Falcón los que más reportan cortes de energía, mientras que la ciudad capital es la que menos interrupciones padece¹⁵. Adicionalmente, el trabajo de Vitale, Benítez y Sandia (2018) describe el impacto de los decretos de emergencia económica, impuestos a partir de 2016, en el acceso a internet y en la exclusión digital por regiones geográficas, por estratos sociales y por razones de género que profundizan las desigualdades, y demuestran, por otro lado, el uso por parte del gobierno de la represión digital¹⁶. También el Índice de Libertad en la Red (*Freedom on the net* 2018, de la organización *Freedom House*) califica a Venezuela como un país sin libertad en internet¹⁷, mientras que el Índice Global de Velocidad (*Speedtest global index*) ubica a Venezuela en la posición 176 de 179 países con la velocidad de conexión a internet más precaria del continente¹⁸. Es evidente, que hay una gran asimetría en el acceso a internet que se traduce en que no todos tienen las mismas oportunidades de utilizar los servicios de gobierno electrónico existentes.

A pesar de la realidad descrita previamente, en los resultados del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico elaborado por la ONU del año 2018, Venezuela obtiene una nota ligeramente superior (0,5287) al resultado de 2016 (0,5128), pero el país descendió en el

15 El informe especial del portal Prodavinci «Las horas oscuras» analiza el plan de racionamiento de energía y su desigual distribución por regiones. Además, demuestra que el plan formal no se cumple y que la promesa de terminar en abril se flexibilizó a un año. <http://factor.prodavinci.com/lashorasoscuras/index.html>

16 Un significativo número de personas que se han expresado a través de medios digitales en contra del modelo político imperante han sido perseguidas, amenazadas, controladas y forzadas a salir del ambiente digital, para amedrentar y promover la autocensura.

17 <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/venezuela>

18 <https://www.speedtest.net/global-index>

ranking mundial de la posición 90 a la posición 106/193. La calificación obtenida está por debajo del promedio del continente (0,6095) y del promedio mundial (0,5691). Sobre la calificación obtenida, se comparten las reservas expresadas por Cunto, Levy y Rangel (2018, p. 27), en relación a que fue elaborado con datos suministrados por el Estado venezolano, cuyos representantes han impuesto la opacidad como política de Estado.

3.1. La experiencia de los trámites en línea en Venezuela dependientes del poder nacional

A continuación una muestra de los trámites ante el sector público que pueden realizarse enteramente en línea

- Declaración y pago del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado
- Obtención de la certificación internacional de antecedentes penales
- Pago del servicio de telefonía fija y conexión de internet
- Pago del servicio de electricidad (en algunos estados)
- Asentamiento de apostilla en la certificación de antecedentes penales
- Obtención de constancia de situación de cotizaciones ante el Instituto Venezolano de Seguros Sociales.

Muestra de trámites que pueden iniciar en línea pero requieren interacción presencial

- Obtención de pasaportes nuevos y prórrogas de dos años
- Renovación de la licencia de conducir
- Legalización de documentos (título universitario, partida de nacimiento, actas de matrimonio, entre otros).
- Registro en el Servicio Nacional de Contrataciones, sistema RNC en línea.
- Gestión de trámites universitarios para las universidades

públicas, requisito previo a la solicitud de asentamiento de apostilla a los títulos universitarios.

- Gestiones ante el Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual

Sería preciso un análisis sistemático de la experiencia en cada trámite para poder hacer una valoración global, lo que escapa de los objetivos del presente trabajo. Empero, se ha constatado que en ninguno de los trámites existentes hay integración de los datos que manejan las diferentes instituciones públicas y tampoco consta la opción de ventanilla única que aglutine la oferta de trámites en línea que ofrecen los entes del poder nacional. Para una aproximación a la situación se presenta la experiencia de cuatro trámites, tres de ellos muy demandados en el contexto de la emergencia humanitaria que vive el país: obtención del pasaporte, legalización y apostillado de documentos para optar a un estatus legal como residente y trabajador fuera de Venezuela, y por último, el registro de empresas para ser proveedor del Estado en el Sistema Registro Nacional de Contratistas en línea.

En relación con la obtención de pasaporte, al inicio de la puesta en funcionamiento de la solicitud de citas en línea a través del portal web del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME <http://www.saime.gob.ve/>), se acortaron notablemente los tiempos de espera y era posible hacer seguimiento al estado del trámite. Sin embargo, en 2014 el diario *El Impulso* reseñaba que había investigaciones abiertas por cobros para agilizar trámites y prestación de servicios, y a partir del año 2016, proliferan las denuncias de venezolanos residenciados en Venezuela y en el extranjero, por las dificultades para obtener sus pasaportes (Transparencia Venezuela, 2019b). Desde 2016 el portal web del SAIME empieza a tener fallas técnicas, los usuarios cumplían los pasos en línea y presenciales pero el trámite se estancaba en algún momento, general-

mente, luego de la aprobación del chequeo dactiloscópico. Aparentemente la demanda de pasaportes superaba la capacidad de respuesta de la institución, por lo tanto, añadieron un nuevo paso con exigencia del pago de una tasa administrativa muy superior a la establecida originalmente para tener acceso al «pasaporte exprés». Desde este momento, quienes no pagaron el exprés no recibieron el documento nunca. Luego, la opción de pago en el sistema se abría solo durante minutos de forma aleatoria cada día. Adicionalmente, para el pago en línea únicamente había la opción de usar tarjetas de crédito, pero el monto exigido superaba con creces los límites de crédito de la mayoría de los ciudadanos. Las denuncias de cobros indebidos para destrabar el trámite o lograr la impresión del documento en menor tiempo proliferaron, hasta que en 2019 se anunció el aumento de las tasas administrativas y el pago a través de tarjetas de débito. Los problemas técnicos se mantienen y el costo de obtención de un pasaporte nuevo es de cuatro salarios mínimos, a la fecha en la que se escribe el documento, lo que deja a muchos venezolanos sin posibilidades de acceso.

Para la legalización y certificación de documentos se debe iniciar el trámite en el portal del Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN) <http://www.saren.gob.ve/> solicitando una cita, pero muchas veces el sistema señala que no hay citas disponibles y requiere la revisión permanente del portal para poder lograr alguna. El sistema limita el número de documentos que pueden legalizarse o certificarse por citas. Luego de obtenida la cita, todo el trámite amerita al menos tres gestiones presenciales y los tiempos de espera varían según las oficinas de los estados y pueden demorar entre 15 y 20 días.

Apostillar documentos es otro de los trámites de altísima demanda y de los más complicados. El Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores tiene un sistema para obtención de las citas que

permiten el inicio del trámite para la mayoría de documentos, la dirección del portal es: <http://legalizacionve.mppre.gob.ve/>. La dificultad para conseguir una cita generó la proliferación de gestores que cobraban altas sumas de dinero en moneda extranjera por cada documento, según relatos de usuarios. Los tiempos de espera luego de obtenida la cita y consignados los requisitos en las oficinas correspondientes varían entre 15 y 30 días.

El Sistema de Registro Nacional de Contratistas en línea no fue pensado desde el punto de vista de los empresarios proveedores, el proceso es complejo, repite la exigencia de documentos que ya han sido solicitados por otros organismos con especificidades que obligan a varias visitas, solo permite los trámites presenciales en la oficina de Caracas, lo cual dificulta y encarece las posibilidades de participar a empresarios de todos los estados del país y, desde el año 2017 la información completa de las empresas registradas dejó de ser pública para los ciudadanos. Los planes de inversión y adquisiciones anuales que introducen en el sistema los entes públicos tampoco están disponibles para el conocimiento de todas las partes interesadas.

Las experiencias en el pago de tributos nacionales son menos traumáticas, pero en general se puede afirmar que la oferta de trámites digitales es escasa, deficiente, vulnera los derechos humanos y es susceptible a prácticas corruptas. La ONU (2018, p. 99) en el índice de servicios electrónicos considera prioritarios: el registro de empresas, pago de multas, obtención del certificado de nacimiento, obtención del certificado de matrimonio, registro de vehículos, obtención del documento de identidad, el pago del impuesto sobre la renta, la obtención de la licencia de conducir y el pago de servicios, pero solo los tres últimos pueden tramitarse en línea en Venezuela y el pago de servicios en línea no aplica en todos los casos.

3.2. Propuestas para la optimización del gasto público en Venezuela

Frente a un contexto macroeconómico de gran depresión, hiperinflación, déficit del sector público superior al 30 %, fracaso en la prestación de los servicios colectivos básicos y gran corrupción en Venezuela, la optimización del gasto público debe estar entre las prioridades del gobierno de transición, para lo cual, como se ha demostrado con las experiencias reseñadas y estudiadas en ALC, es preciso ir más allá del gobierno electrónico: urge transitar hacia el gobierno abierto. Para empezar, con apoyo de las tecnologías de información y comunicación, el nuevo gobierno debe garantizar acceso a los indicadores macroeconómicos y todos los documentos relativos a la administración financiera pública (incluidos ingresos por la actividad minera y parafiscales, fondos de apoyo y préstamos) en formato de datos abiertos¹⁹, así como abrir canales de comunicación de doble vía a lo largo de todo el proceso presupuestario para posibilitar la participación de partes interesadas en la formulación, discusión y seguimiento de la gestión. Si hay voluntad política y exigencia ciudadana, las TIC se pueden aprovechar para la rendición de cuentas permanente y el seguimiento a los compromisos asumidos por las autoridades públicas en los diferentes sectores, con indicadores objetivos de cumplimiento en períodos de tiempo. Garantizar transparencia activa y rendición de cuentas contribuye al restablecimiento de la confianza de los ciudadanos y con ello su comprensión sobre la realidad financiera del sector público (menor ilusión fiscal), lo que posibilita la participación consciente, las exigencias realistas y las opciones de colaboración.

¹⁹ La información pública en formato de datos abiertos debe cumplir con 8 principios previstos por el *Open Government Data*: gratuitos, de libre uso, integrales, oportunos, no discriminatorios, primarios, permanentes y legibles por máquinas, es decir, información que todos puedan reutilizar con libertad y permitir la interoperabilidad.

Los estudios de la experiencia internacional demuestran que los países que mejor han aprovechado las TIC en la prestación de servicios transaccionales, iniciaron con la planificación de la estrategia digital, teniendo como referencia a los ciudadanos, por lo tanto, ellos deben ser consultados y sus propuestas consideradas. En los casos exitosos crearon autoridades de alto nivel con amplias competencias y recursos para impulsar los cambios transversales, ya que en muchas ocasiones será preciso antes de iniciar la digitalización, simplificar procesos al máximo, garantizar la disposición de funcionarios de todos los órganos y entes públicos a la colaboración interinstitucional y la interoperabilidad de la información que manejan, de cara la integración de procesos que están fragmentados y con marcos regulatorios complejos. También es fundamental «la clara definición del alcance de la estrategia, el financiamiento, monitoreo, los derechos y obligaciones de las partes interesadas así como los roles de los diferentes actores» (OCDE, 2016).

En una primera etapa, Venezuela debe apostar por la digitalización de los trámites de mayor demanda y que son más susceptibles a prácticas corruptas, así como también aquellos que favorecen la inclusión social, la competitividad del sector productivo y que son decisivos el ejercicio de derechos subjetivos. Por ejemplo, el sistema «**Certificado Nacido Vivo Electrónico**» de Uruguay pudiera ser replicado en Venezuela para garantizar el derecho a la identidad tempranamente, y con estos registros y el documento de identidad, el sector público puede planificar la atención primaria de la salud y de la educación de los menores, así como la vigilancia de los niveles de cobertura. La interoperabilidad de la información entre los entes favorecería también el rápido procesamiento de pasaportes, certificación de partidas de nacimiento y certificados de antecedentes penales.

De cara a la promoción de la actividad económica y superación del penúltimo lugar en el ranking *Doing Business 2018*, es fundamental

la coordinación intergubernamental y uso de las TIC para agilizar el proceso de constitución, registro y puesta en funcionamiento de empresas, teniendo como referencia la experiencia del estado de Minas Gerais de Brasil o la del estado de Colima en México, ambas muy exitosas en el ahorro de tiempo y recursos materiales, así como en la promoción de la competitividad. En sintonía con este propósito es imperativo procurar la simplificación de las obligaciones fiscales y garantizar que la declaración y pago de los tributos de los tres niveles de gobierno pueda realizarse en línea. La cooperación de la administración tributaria nacional con las administraciones tributarias municipales puede reducir considerablemente las gestiones para el pago del Impuesto de Actividades Económicas, Industriales, Comerciales y de Servicios de los municipios, tributo que es la principal fuente de ingresos propios de este nivel de gobierno y que mejorará sus niveles de corresponsabilidad fiscal.

Los procesos de adquisiciones públicas deben ser también materia prioritaria, por lo que es preciso simplificar requisitos, exhortar la cooperación intergubernamental para integrar pasos, garantizar accesibilidad en igualdad de condiciones a los proveedores de toda la geografía nacional y abrir completamente la información del Sistema RNC en línea, incluyendo las empresas registradas con su historial, los planes de adquisiciones e inversiones de todos los órganos y entes de la administración pública de los tres niveles de gobierno, los datos básicos de los expedientes de compras y obras en proceso de ejecución y aquellos culminados. La experiencia de «Chile compra» también puede ser replicada, ya que se trata de un sistema que sin ser una camisa de fuerza para todos los entes públicos, procura centralizar adquisiciones para aprovechar economías de escala, pero garantizando transparencia y la competencia equilibrada de las empresas de todas las regiones del país.

La divulgación de información sobre proveedores de servicios al sector público, tales como costos, características de su oferta, estadísticas de cumplimiento o indicadores de atención permite realizar comparaciones entre los diferentes proveedores para promover competencia, tal como ocurre con la plataforma «**A tu servicio**» de Uruguay, que brinda la posibilidad a los ciudadanos de valorar y comparar entre distintos oferentes servicios de salud privados y públicos en este país.

Atendiendo los estándares de evaluación que utiliza la ONU en el índice de gobierno electrónico, se deben simplificar y digitalizar los procesos para el acceso de nuevos usuarios a los servicios de electricidad, teléfono, agua, gas, internet y aseo domiciliario, así como el proceso de pago de los mismos, obtención de certificado de matrimonio, certificado de defunción, registro de vehículos, pago de multas de cualquier tipo, obtención de la cédula de identidad y licencia de conducir, selección de funcionarios para la administración pública, registro de propiedades inmobiliarias, permiso de construcción y postulación a beneficios de programas sociales focalizados.

En suma, el Estado en Venezuela tiene muy poco margen de manobra para llevar adelante una política de gasto público expansiva, aunque en términos reales haya ocurrido una fuerte caída en los últimos años y sea urgente la atención de los grupos sociales en situación de riesgo, la recuperación de infraestructuras físicas, para mejorar la prestación de servicios colectivos esenciales, y la infraestructura tecnológica, para superar el rezago en el uso de esta herramienta frente al resto del mundo. Resultará muy difícil avanzar en la gestión pública con un déficit fiscal que alcanza un tercio del tamaño de la economía y luego de haber incurrido en incumplimientos en los servicios de la deuda.

No obstante, este contexto complicado encierra oportunidades, en virtud de la mayor conciencia ciudadana sobre el valor de la demo-

cracia y las consecuencias de la concentración del poder; la proliferación de organizaciones civiles que están cumpliendo un rol fundamental de documentación y visibilización de las actuaciones públicas, lo que se traduce en un contrapeso social que décadas atrás era muy débil; los avances en las prácticas de gobierno abierto en países emergentes, que están promoviendo relaciones Estado-sociedad-mercado mucho más equilibradas y sinérgicas con gran potencial de guiar la senda de recuperación en Venezuela; y la opción del aprovechamiento de herramientas tecnológicas que «puede ser una avenida de rápido tránsito para transformar en oportunidad la tragedia humana...», tal como afirman Cunto, Levy y Rangel (2018, p. 23). Ciertamente, una vez detectadas las causas del gasto ineficiente, reconocida la importancia de los servicios transaccionales en la percepción ciudadana del gobierno, en la disposición a pagar los tributos, así como su repercusión en el ambiente de los negocios y en la accesibilidad de los ciudadanos a los bienes y servicios que promueven equidad y, habiéndose probado las TIC como instrumentos que permiten mejorar considerablemente la productividad de los trámites, son estos decisivos para alcanzar el gasto inteligente, aquel que hace posible hacer mucho más con los recursos disponibles.

Tal como se apuntó al final del apartado 1.2, el potencial va más allá de mejorar la productividad del gasto en los trámites a través del gobierno electrónico, el sector público venezolano debe transitar hacia el Estado abierto para revertir definitivamente el esquema despótico, corrupto y fracasado que lo caracteriza.

4. CONCLUSIONES

La experiencia internacional comparada en estudios de organismos multilaterales como el BID y la OCDE, dejan en evidencia que el gasto público en ALC está lejos de ser aprovechado eficientemente en comparación con el desempeño de los países de la OCDE, al considerarse el impacto en la desigualdad, en los objetivos de estabilización, en la focalización en servicios prioritarios y en la promoción de inversiones, por cuanto existen problemas en la utilización de los factores productivos y una distribución indebida del gasto entre sectores, programas, población y a lo largo del tiempo.

La expansión de las burocracias y la proliferación de los trámites o servicios transaccionales han generado costos en términos de pérdidas de productividad del trabajo, competitividad de las empresas, calidad de vida de las familias, y han minado la confianza en el gobierno puesto que son muy susceptibles a las prácticas deshonestas. La corrupción no solo afecta el PIB y la calidad de los servicios, sino también y en forma más extendida a grupos sociales vulnerables y contrarresta los programas públicos a favor de la equidad y cohesión social.

Siendo imperativo identificar en dónde están las oportunidades de mejoras con más alto impacto, tanto desde el punto de vista del aumento del valor de la oferta pública como desde el punto de vista del aumento de la confianza entre la sociedad y el Estado, el aprovechamiento de las TIC en los trámites son un buen punto de partida para procurar ganancias de eficiencia del gasto público.

Los trámites son necesarios para que el Estado cumpla con su función de proveedor de bienes y servicios, puesto que se realizan para ejercer derechos subjetivos, generar un registro, solicitar un servicio, obtener un permiso o cumplir con una obligación. Pero hay serias dificultades en la gestión de los trámites, ya que toman tiempo

y generan costos de transacción para ciudadanos y empresas, lo que unido a su razón de ser en un contexto de urgencia para el ciudadano y debilidad institucional, deja poder discrecional a los funcionarios que puede ser mal aprovechado. Los trámites también resultan muy costosos para el propio Estado e inciden negativamente en el desarrollo de actividades económicas.

Las principales causas de las dificultades descritas son el desconocimiento de la perspectiva y experiencia ciudadana en los procesos, la alta complejidad regulatoria, la poca coordinación y colaboración interinstitucional sumada a la excesiva fragmentación de órganos y entes, la desconfianza mutua entre actores de la sociedad y del Estado, las carencias gerenciales y de liderazgo y los obsoletos instrumentos de gestión, causales que pueden ser minimizadas con el uso de tecnologías de la comunicación e información.

El uso de las TIC en los trámites reduce el tiempo requerido por los ciudadanos para realizarlos y a su vez reduce costos directos (incluyendo traslados), porque disminuye el número de interacciones presenciales con el Estado; también procura ahorros para el propio sector público; limita el poder discrecional de los funcionarios cuando hay garantías de tratamiento uniforme e impersonal a los ciudadanos, con reglas claras, suficientes y con mecanismos de seguimiento para el control social. Así las cosas, se minimizan los riesgos de corrupción.

En ALC hay experiencias exitosas en la aplicación de prácticas de transparencia y gobierno electrónico a los trámites que se han traducido en significativas mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. El programa **Certificado Nacido Vivo Electrónico** de Uruguay, galardonado con el Premio Interamericano a la Innovación en la Gestión Pública de la OEA, hace posible la interoperabilidad de los datos entre las instituciones vinculadas, garantiza el acceso oportuno

a la información, la trazabilidad y un bajo margen de error. Pero lo más importante son las ventajas que disfrutaron los uruguayos con un sistema de identidad temprana que abre las puertas a servicios de salud y educación, así como a programas focalizados.

En México la **Ventanilla Única Nacional** sirve como canal de participación, garantiza la transparencia activa y consolida los servicios de 18 secretarías, 299 entidades de gobierno y 32 estados mexicanos, que antes se administraban en más de 5000 portales web. Además, cuentan con una estupenda experiencia en la digitalización del proceso de apertura de negocios en el estado de Colima, ya que redujo los costos para los ciudadanos en un 44 %. En Brasil, el estado de Minas Gerais también cuenta con una experiencia exitosa en los trámites para la creación de empresas, que redujo los tiempos de espera de 45 a 8 días e impactó en la proliferación de actividades económicas formales.

Los sistemas **Chile Atiende** y **Chile Compra** son modelos de agilización de trámites, de participación y de transparencia que han generado grandes ahorros en el gasto, bienestar a ciudadanos y un ambiente habilitante para los negocios.

A pesar de las potencialidades descritas previamente, no todos los países están avanzando al mismo ritmo en la digitalización de los trámites. La disponibilidad, la capacidad, la experiencia en línea y las preferencias de los usuarios son factores que afectan el uso de las TIC, pero su identificación ha permitido comprender que se trata de obstáculos que pueden superarse. Ello explica por qué, aunque a diferentes ritmos, se están produciendo avances en todo el mundo para emular la experiencia de los países pioneros, que ahora disfrutan de los beneficios de su apuesta. Los autores consultados recomiendan el diseño de la estrategia de digitalización desde la perspectiva del ciudadano, procurando resolver cómo el Estado se pone

a su servicio, bajo la conducción de una entidad rectora con poder de decisión, competencias y recursos suficientes, y con un modelo de gobernanza que facilite la implementación efectiva, que practique la transparencia, la participación y la colaboración, es decir, que se encamine hacia el Estado abierto, para garantizar el ejercicio del poder más equilibrado y dialogante entre el sector público, sociedad civil y ciudadanos.

En Venezuela, la ruptura de la institucionalidad fiscal conllevó un gasto público creciente respecto al tamaño de la economía en los últimos veinte años y es una de las causales de la presencia de gran corrupción. La distribución económica del gasto aparentemente favorable a la inversión, no se tradujo en el crecimiento sostenido de la producción; de hecho, no se están cumpliendo ninguna de las tres funciones básicas del sector público: internamente el Estado es considerado fallido y externamente ha sido catalogado como un Estado forajido.

Al enfocar la mirada en los trámites se encuentran dos grandes limitantes: el acceso a la energía eléctrica, sujeta a duros racionamientos en la mayoría de los estados del país, y la conexión a internet, cuya velocidad es la más precaria del continente, además de que existe represión digital y exclusión digital por regiones geográficas, por estratos sociales y por razones de género. La descripción de unas pocas experiencias de trámites en línea permite afirmar que la oferta de trámites digitales es escasa, deficiente, vulnera los derechos humanos y es susceptible a prácticas corruptas.

El contexto macroeconómico deja un estrecho margen de maniobra en la política presupuestaria e impone la optimización del gasto público, por lo que es preciso la digitalización de los trámites para aprovechar las ventajas y experiencias relatadas. También es fundamental que el sector público abra la información que posee, me-

jore sus estadísticas e indicadores y cree canales bidireccionales de comunicación para la participación y la colaboración en la decisión de la asignación de recursos, ejecución y evaluación de las diversas políticas públicas, de cara al restablecimiento de equilibrios en el ejercicio del poder para revertir definitivamente el esquema despótico, corrupto y fracasado que lo caracteriza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia Nacional de Ciencias Económicas (2018). *La responsabilidad del gobierno en el deterioro de las condiciones de vida del venezolano*. Recuperado de <https://www.ancevenezuela.org.ve/pronunciamientos/la-responsabilidad-del-gobierno-en-el-deterioro-de-las-condiciones-de-vida-del-venezolano>

Adriano, A. & H. Monroe 2016. «The Internet of Trust». IMF: Finance & Development, vol. 53 (2-June) [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/adriano.htm>]

Albi et al. (2000). *Economía pública*. Tomo I. Madrid, España: Ariel economía.

Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional. (2016). Expediente N° 1648. Caracas, Venezuela.

Cunto de San Blas, G., S. Levy-Carciente, y R. Rangel-Aldao (2018). *Hacia la construcción de un gobierno inteligente y una sociedad democrática y creativa*. Capítulo de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales en *Libro Interacadémico 2018*. Caracas, Venezuela (en edición).

Banco Mundial (2018) *Doing Business*, recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/es/rankings?region=latin-america-and-caribbean>

ENCOVI (2018). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Avances de resultados. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Central de Venezuela y Universidad Simón Bolívar. Recuperado de: <http://elucabista.com/wp-content/uploads/2018/11/RESULTADOS-PRELIMINARES-ENCOVI-2018-30-nov.pdf>

Farías et al. (2016). *Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Monografía. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Galv, R. (2017). *Gobierno electrónico y percepción sobre la corrupción. Un estudio comparativo sobre su relación en los países de Latinoamérica*. Tesis Doctoral. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

International SCM Network. (s.f.). *International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Recuperado de <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>

Izquierdo, A., C. Pessino, G. Vuletin (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Konrad Adenauer Stiftung (2008). *Eficiencia del gasto público en América Latina*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundación Konrad Adenauer.

Levy-Carciente, S. (2019). *Innovaciones para una nueva Venezuela*. Caracas. Mimeo

Musgrave, R. y P. Musgrave (1993). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid, España: McGraw-Hill.

OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, París, Francia: Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

ONU (2018). *E-Government Survey 2018*. New York, Estados Unidos: United Nation, Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <https://public-administration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

Oszlak, O. y E. Kaufman (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, editado por IDRC,

Red GE ALC y Organización de Estados Americanos

Porrúa, M. (2019). «La agenda digital en América Latina: un avance a distintas velocidades». *El País de España*, 14 de febrero de 2019.

Rangel, C. (2018). *Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013-2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo*. Mérida, Venezuela: Trabajo de incorporación como Miembro Correspondiente Estatal en el área de las Ciencias Sociales de la Academia de Mérida. Recuperado de <https://blogacademiademerida.org.ve/relaciones-fiscales-intergubernamentales-en-venezuela-2013-2016/>

Roseth, B., A. Reyes, y C. Santino (2018). *El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sour, L. (2017). «Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010)» en *Revista Innovar*, vol. 27, núm. 66, octubre-diciembre, pp. 123-136. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.redalyc.org/jatsRepo/818/81853737009/81853737009.pdf>

Transparency International (2019). Public Procurement recuperado de https://www.transparency.org/topic/detail/public_procurement

Transparencia Venezuela (2019a). Informe de Corrupción 2018, recuperado de <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Corruptio%CC%81n-2018-Transparencia-Venezuela.pdf>

Transparencia Venezuela (2019b). Gran corrupción y derechos humanos, recuperado de <https://transparencia.org.ve/gran-corrupcion-y-derechos-humanos/>

Transparencia Venezuela (2018). Empresas propiedad del Estado en Venezuela. Un modelo de control parte II. 10 años de opacidad, decadencia y destrucción. Caracas, Venezuela.

Transparencia Venezuela (2017). Empresas propiedad del Estado en Venezuela. Un modelo de control del Estado. Caracas, Venezuela.

Trigo, M. y V. Álvarez (2017). «Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América Latina». En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Ed.) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL,

N° 144 (pp. 33-51), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vitale, E., S. Benítez y B. Sandia (2018). *Analysis of policies that threaten access to the internet in Venezuela, as a consequence of the state of emergency, during the period 2016-2017*. Mérida, Venezuela: Latin American School of Networks Fundation and Fundación EsLaRed.

INNOVACIONES PARA OPTIMIZAR EL GASTO PÚBLICO A PARTIR DE LOS TRÁMITES DIGITALES. PROPUESTAS PARA VENEZUELA

Autoras

Christi Rangel Guerrero

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, miembro correspondiente de la Academia de Mérida. Profesora titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes.

Sary Levy-Carciente

Doctora en Estudios del Desarrollo, individuo de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas; docente titular de la Universidad Central de Venezuela; responsable del Índice Internacional de Derechos de Propiedad (PRA, Washington DC), Coordinadora del Observatorio de Gasto Público de Cedice.

Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE», 2019

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Asistente

Giannina Raffo

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño

Carolina Arnal

© Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»

Hecho el depósito de Ley

Depósito Legal DC2019001041

ISBN 978-980-7118-65-1

CENTRO DE DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONÓMICO CEDICE

Av. Andrés Bello Blanco (Este 2) Edificio Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio, Los Caobos, Caracas, Venezuela. Teléfono: +58 212 571.3357 Correo: cedice@cedice.org.ve www.cedice.org.ve Twitter: @cedice RIF: J-00203592-7



El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones pueden contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente, siempre que se mencione el origen y el autor, y sea comunicado a Cedice Libertad.

**INNOVACIONES PARA OPTIMIZAR
EL GASTO PÚBLICO A PARTIR
DE LOS TRÁMITES DIGITALES.
PROPUESTAS PARA VENEZUELA**

Reconociendo que la crisis venezolana es multifactorial, y por tanto requiere respuestas desde diversos ámbitos de acción, el presente trabajo ofrece una aproximación a uno de ellos: la optimización del gasto público. Las preguntas subyacentes que han motorizado la investigación han sido: ¿cómo conseguir el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, así como de la innovación disruptiva, en la gestión de los Estados para agregar valor a la gestión pública de Venezuela? ¿Existirán en la región latinoamericana experiencias exitosas en la optimización del gasto público que puedan ser emuladas?

Con este trabajo, el **Observatorio de Gasto Público** de **Cedice Libertad** insiste en su labor de abonar en el terreno de la reflexión, el análisis y la instrumentación de transformaciones, de concreción presente y proyección futura, que impulsen el desarrollo de una sociedad libre y responsable.

