

Hacia una Estrategia Digital Nacional

Que Promueva la Digitalización de los Trámites y Servicios de Manera Transversal

Por Misael Aguilar y Alejandro Guerrero

L

a Estrategia Digital Nacional (EDN) es el documento rector que integra todas las acciones del gobierno federal para promover el acceso y el uso de la Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICS) hacia la ciudadanía y hacia las administraciones públicas de las diferentes órdenes de gobierno.

De este documento se toman, los principios, objetivos y metas para que cada vez más gente pueda acceder a servicios digitales desde una conexión a internet, hasta los servicios que pueden derivarse de la conectividad, como el desarrollo de aplicaciones y plataformas digitales donde interactúan gobierno y particulares.

Derivado de lo anterior, este documento normalmente se presenta como una política de gobierno¹ donde el gobierno federal establece dichos objetivos alineados con los objetivos de la administración que inicia en funciones con cada sexenio que pasa. Por lo tanto, cada seis años se tiene una EDN con objetivos distintos y alcances que van alineados a los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), donde se busca una coherencia con los objetivos rectores de la administración y la consecución de las acciones de gobierno, ya que si se alcanzan las metas de la EDN, se estaría contribuyendo a plasmar la visión de PND.

Dicho lo anterior, la propuesta que se presenta a continuación considera una óptica un tanto diferente, donde dada la transversalidad y la relevancia de las TICS hoy en día, se puede partir de un diseño distinto de la EDN considerando elementos que previamente no se han considerado.

Por lo tanto, como primer principio se propone que la **EDN se construya como una política pública**² en lugar de una política exclusiva del gobierno federal, esto quiere decir que adicional a que las acciones de gobierno se enfoquen en resolver un problema, lo hagan bajo principios de eficiencia y eficacia, que se involucren las tres órdenes de gobierno en su construcción y ejecución; finalmente, que la EDN pueda ser consensuada con la ciudadanía para la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana.

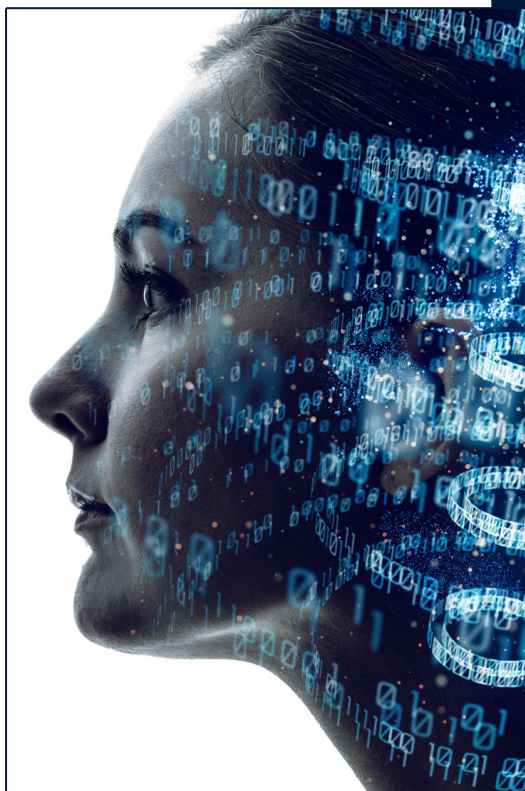
[1] Se retoma la definición de Franco Corzo (2020) de la Política de Gobierno como las acciones que lleva a cabo el gobierno para atender algún problema que afecta a la sociedad, donde interviene en su diseño el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno, sin embargo se toman decisiones de manera unilateral por parte del gobierno. (J. Franco Corzo, 2020, "Diseño de Política Públicas", cuarta edición, IEXE Editorial.)

[2] Se retoma la definición de Franco Corzo (2020) de la Política Pública como las acciones que lleva a cabo el gobierno para atender algún problema de manera eficaz, eficiente y legítima que afecta a la sociedad, donde intervienen los tres órdenes de gobierno, y se toman decisiones consensuadas con la ciudadanía. (idem)

Como segundo principio, se propone **partir de un diagnóstico especializado en materia de gobierno digital a nivel federal y a nivel estatal**, ya que tomando en cuenta que la EDN concibe las acciones de gobierno para promover la digitalización del gobierno y el acceso a las TICs por parte de los ciudadanos, no todos los gobiernos parten de las mismas condiciones y por ende, requieren priorizar de manera específica las acciones que se deben llevar a cabo. Lo que nos permite concluir que se deben implementar las TICs y establecer los objetivos de la EDN con base en la madurez de cada uno de los estados y de la misma federación.

Finalmente, como tercer principio se propone el **establecimiento de indicadores específicos por orden de gobierno**, donde se refleje el avance de cada uno de los estados y el gobierno federal en la consecución de las metas planteadas; lo anterior, para establecer el piso básico con el que se debe contar y donde se requiere de mayor esfuerzo y recursos por parte de los gobiernos. Por lo tanto, el enfoque sugerido de la EDN que próximamente se tendrá que implementar debería considerar a las TICs como un medio, y no como un fin, para consolidar mejores condiciones para la población y hacer más eficiente el gobierno en sus diferentes órdenes.

Si bien las versiones que se han venido implementado de la EDN se han caracterizado por promover la inclusión y democratización del acceso a internet y las TICs, es momento de replantear la visión de los próximos años o de establecer una agenda que pueda trascender administraciones. Esto nos lleva a repensar el acceso a internet como uno de los objetivos principales de la EDN, ya que según cifras de la administración actual, el 70% de la población tiene acceso a internet a través de empresas proveedoras de este servicio y más del 90% de la población tiene acceso a internet gratuito a través de la red compartida. Por lo tanto, la pregunta que hay que responder es: **¿qué acciones implementar para aprovechar dicha cobertura y acercar a los gobiernos con las personas, por medio de una red digital de esta magnitud?**



Por lo tanto, considerando estos puntos que se proponen para la EDN como política pública y en respuesta a la interrogante planteada, nos enfocaremos en un tema en específico que corresponde a la interacción que tienen los gobiernos con los ciudadanos, que es donde los aspectos como la disponibilidad de información actualizada, los traslados a oficinas gubernamentales y los tiempos de espera por parte de la autoridad pueden llegar a generar costos de cumplimiento elevados para los particulares. Específicamente nos referimos a la digitalización de trámites y servicios, donde se requiere de la adopción de tecnologías por parte de los gobiernos y de hacer reingeniería de sus procedimientos para ofrecer trámites y servicios simples y rápidos.

Lo anterior hace referencia a la adopción de las TICs por parte de los gobiernos y el acceso a la ciudadanía a las herramientas digitales para cumplir con sus obligaciones o para obtener algún beneficio. Esto también refleja un reto grande en la adopción de la tecnología por parte de la ciudadanía, ya que el gobierno debe poner las condiciones para que se puedan realizar trámites y servicios, pero se requiere de un procedimiento de adopción de las

herramientas por parte de la sociedad para que se puedan aprovechar de mejor forma los recursos.

Por lo tanto, basándonos en la propuesta de estructura de la EDN mencionada previamente, debemos identificar los siguientes elementos para promover una digitalización de trámites y servicios con perspectiva de una política pública que sea transversal para todo el país:

- 1** Realizar un diagnóstico nacional en materia de trámites y servicios digitales para identificar las múltiples herramientas que existen y el grado de madurez de los trámites y servicios.
- 2** Elaborar mesas de trabajo y foros de consulta a nivel nacional y local con representantes del sector privado y asociaciones ciudadanas para conocer las prioridades en materia de digitalización y los proyectos que se han trabajado de manera independiente.
- 3** Delinear la política pública tomando en consideración a los tres órdenes de gobierno y su ámbito de aplicación de cada uno de estos.
- 4** Establecer una métrica por estado y para la federación en materia de digitalización de trámites y servicios para generar indicadores y así segmentar a los estados por su nivel de digitalización y por madurez.
- 5** Establecer el periodo o intervalo donde estados y federación convergen a un nivel óptimo de digitalización para homogeneizar la experiencia de la ciudadanía a nivel nacional.

Estos puntos anteriores proveen una ruta crítica de acciones transversales que de manera general sugieren una política permanente de convergencia de los modelos digitales, ya que existe hoy en día una disparidad clara dentro de los mismos gobiernos para poder digitalizar trámites y servicios, donde algunas dependencias operan con modelos apegados a estándares totalmente digitales y dependencias que carecen de elementos tecnológicos para atender al ciudadano de manera básica.

El uso de soluciones parciales ha llevado a algunos gobiernos a digitalizar ciertas

partes de los procedimientos (utilizando correos electrónicos, formularios digitales y pagos en línea) y existen casos de gobierno locales donde el ciudadano tiene una experiencia de cierta forma digital, pero al interior del gobierno no se tiene sistematizado (se hace la recepción documentación a través de un gestor de documentos pero las dependencias hacen expedientes físicos y se procesan de manera interna de tal forma); a lo cual el diagnóstico nacional provee una radiografía de cómo están los trámites y servicios de manera digital y alinear todos estos esfuerzos para que exista un solo modelos digital.

Lo anterior expone una situación donde se incurre en algunos riesgos que derivan de la adopción de las TICs y del modelo digital, ya que anteriormente se han invertido recursos en procesos o procedimientos que no logran resolver los objetivos principales de simplificar las interacciones de los particulares. Por lo tanto, vale la pena repensar el modelo actual de los niveles de digitalización de trámites y servicios, donde por tener un portal con información básica de los trámites y servicios se cumple con un nivel de digitalización informativo.

Tomando en consideración también que no todos los trámites pueden ser completamente digitales por su naturaleza, vale la pena el involucramiento de la ciudadanía para poder priorizar los procesos que les afectan en mayor medida y establecer estándares que puedan regir la digitalización de los trámites según sus características. Por lo tanto, vale la pena establecer como propuesta para ejercicios futuros, qué sí se puede considerar un trámite digital y qué no se puede considerar, como se presenta a continuación:

¿Qué es un Trámite Digital?

Si retomamos la definición de trámite y servicio establecida en la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR),³ estos se definen como:

Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución.

Servicio: Cualquier beneficio o actividad que los sujetos obligados, en el ámbito de su competencia, brinden a particulares, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos aplicables.

Estas definiciones nos especifican la unidad básica de interacción entre los gobiernos y la ciudadanía para cumplir con una obligación u obtener un beneficio. Sin embargo, a veces existen concepciones diferentes de los trámites y servicios donde se puede llegar a confundir un requisito o documento con un trámite o que un proceso completo se puede identificar como un solo trámite. Por eso, surge la pregunta: ¿qué es un trámite digital?, donde algunas administraciones han presentado como logros o avances en materia de digitalización, la sistematización de obtención de requisitos o documentos o donde se ha identificado un trámite digital como una parte del procedimiento.

En este sentido vamos a desglosar ambos ejemplos: en el caso de la digitalización del proceso de obtención de documentos, pongamos el ejemplo del **trámite de obtención de copias de acta de nacimiento**, donde se puede hacer completamente digital entregar la información correspondiente para que la autoridad verifique a la persona que está solicitando la copia, se pueda pagar en línea por la copia, el ciudadano pueda recibir su copia certificada por medios electrónicos y sea validada con firma electrónica. En este escenario estamos estableciendo un proceso digital completo, no obstante, el acta de nacimiento normalmente es un documento que se solicita comúnmente en otras gestiones de trámites y servicios. Esto representa la digitalización aislada de un componente, que no resuelve el problema por completo, ya que si podemos obtener nuestras actas de manera digital pero no podemos cumplir con las obligaciones u obtener beneficios establecidos en la Ley, realmente no se está atendiendo el objetivo de un gobierno digital.

[3] Definiciones tomadas de las fracciones XVI y XVII respectivamente de la LGMR, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/leyes/816to/pdf/LGMR_200521.pdf

En el caso de digitalizar parcialmente un trámite, pongamos el ejemplo de los trámites para la inscripción en los padrones de proveedores, donde en la mayoría de las entidades federativas se pueden hacer sin ir a las oficinas de gobierno, en este caso supongamos que toda la comunicación se hace por correo electrónico entre el ciudadano y el servidor público para obtener la constancia final. En este escenario observamos que si bien el procedimiento se puede completar sin asistir a una oficina de gobierno, se pierde la esencia de la digitalización, que más allá de implementar una plataforma digital, la información de las solicitudes que se manda escaneada y los documentos que se quedan en el correo electrónico del servidor público (que a veces se imprimen para generar un expediente físico) no pueden ser utilizados posteriormente por otras dependencias o el ciudadano puede retomar datos de información que ya tiene el gobierno en su posesión.

Debemos partir que un trámite o servicio se debe considerar digital hasta el momento que se tiene transacciones de información entre el ciudadano y la entidad gubernamental responsable y esta información se almacena en bases de datos para su aprovechamiento posterior. Si bien el motor de pagos en línea y los mecanismos de validación de resoluciones por medio de firma electrónica son importantes, la base de la que se debe partir es que la información de la solicitud y los documentos se integren de manera digital. Por lo tanto se establecen a manera de propuesta lo siguientes criterios de digitalización:

Nivel 1: se cuenta con una plataforma que estandariza y digitaliza las solicitudes de información, tanto los formatos de solicitud y los documentos asociados, para su revisión y retroalimentación entre los servidores públicos y la ciudadanía, respetando los tiempos máximos establecidos.

Fuente: Criterios de digitalización de trámites y servicios digitales, Gobierno Federal (2018)



Tomando en cuenta la multiplicidad de escenarios en los que se encuentran los trámites y servicios en las diferentes órdenes de gobierno, estos escenarios nos dejan reflexionando sobre la definición de trámite digital, por lo que se propone el replanteamiento de la concepción de los niveles de digitalización que se estableció en la EDN de 2012-2018⁴ que se presenta a continuación:

Nivel 2: que la plataforma pueda agendar citas para los trámites que requieran validaciones presenciales por la naturaleza de los trámites o por la capacidad.

Nivel 3.1: que la plataforma pueda realizar cobros 100% digitales (liga de pago en línea, tarjetas, referencias de pago o pagos en corresponsales) y que se validen los pagos realizados sin tener que hacer conciliaciones manuales.

[4] Guía de Digitalización de Trámites y Servicios Gubernamentales, disponible en: <https://www.gob.mx/wiki/guia-de-digitalizacion-de-tramites-y-servicios-digitales>
idem

Nivel 3.2: que la plataforma digital pueda cargar las resoluciones o generarlas automáticamente sin mecanismos de validación digitales.

Nivel 3.3: que la plataforma pueda cargar o generar resoluciones que integren mecanismos de firma electrónica para dar validez y certeza jurídica.

Nivel 4: que la plataforma pueda recuperar requisitos y/o resoluciones de otros trámites y los haga disponibles para las demás gestiones que realice subsecuentemente, tomando en cuenta la vigencia de ambos elementos.

Nivel 5: que la plataforma pueda encadenar trámites según el objetivo final del ciudadano en un solo procedimiento guardando las características de los niveles 1 a 4 y obtener una resolución consolidada de los trámites agrupados.

Se propone la nueva definición de trámites digitales, ya que la clasificación utilizada como estándar por el gobierno federal obedece a una realidad que se planteó previo a la publicación de la LGMR en 2018, y los niveles 1 y 2 de digitalización de la definición actual se establecen como una obligación para las tres órdenes de gobierno en este instrumento.

Como consideraciones finales ponemos sobre la mesa, redefinir tanto la EDN como el criterio de trámites digitales, ya que las políticas de gobierno actuales y las definiciones obedecen a una realidad en materia del avance de las TICs que ya se ha superado, ya sea por el ajuste del marco normativo o por la evolución de la cobertura de servicios. Por lo tanto, en las próximas administraciones estatales y la federal sería un gran acierto replantear los modelos y las políticas públicas para que todo el país avance de manera unificada hacia un mismo objetivo que es trámites y servicios sencillos, eficaces y digitales.

Asimismo, parte de las consideraciones que hay que tomar en cuenta ante la propuesta previamente descrita, es el sustento normativo que debe estar alineado, pues la autonomía entre las diferentes órdenes de gobierno pueden mermar esta alineación hacia una EDN transversal como se plantea en la

la propuesta y hacia nuevos estándares de trámites digitales.

Por ende, dicha propuesta no implica un modelo centralizado o un esquema donde las acciones de gobierno se centren en prioridades específicas de un grupo, al contrario, se propone un esquema de política pública consensuada y diferenciada dependiendo de la situación en la que vive cada estado y la federación.

A manera de conclusión, existen muchas áreas de oportunidad en la conformación de la EDN, ya que solo tenemos acciones unilaterales por parte de la federación; sin embargo, si se apuesta por una política pública de digitalización nacional con todas sus características podemos converger en acciones condensadas y uniformes, establecidas en una **Estrategia Digital Transversal**. Por parte de la definición de trámites y servicios, es importante destacar la necesidad de establecer procedimientos encadenados, dependiendo del escenario en el que se encuentre la persona que los está realizando y es imprescindible que los esfuerzos se enfoquen en digitalizar este tipo de procedimientos y no sólo trámites aislados que llegan a ser requisitos de otros o que la digitalización se haga de manera parcial.

Formamos

Ciudades Inteligentes



esz.com.mx



@ESZ_smartgov