



# PLATAFORMA DE CIUDADANÍA DIGITAL

Elaborado por Cristiano Rocha Heckert



# Plataforma de Ciudadanía Digital\*

Elaborado por Cristiano Rocha Heckert (2018)

## Caracterización del problema

La sociedad ha utilizado con intensidad cada vez mayor las plataformas tecnológicas digitales para sus actividades personales y de trabajo. Según el Banco Mundial (2015), el 51,4% de los brasileños ya poseía acceso a la banda ancha móvil en 2015. Manteniendo el ritmo de crecimiento, llegaremos al 100,0% de la población conectada en 2034.

Por otro lado, los servicios ofrecidos por el Gobierno Federal todavía requieren, en su mayoría, la presencia física del ciudadano en determinado lugar en horario comercial.

La disponibilidad del mayor número de servicios posible en la forma digital es entendida por todos (gobierno y sociedad) como necesaria y deseable, pues reducirá costos para el Estado como proveedor y facilitará el acceso y la conveniencia para el ciudadano demandante.

Para ello, es necesaria la incorporación de herramientas tecnológicas en los organismos públicos y, principalmente, cambios culturales y (en algunos casos) normativos, que permitan el intercambio de datos, la integración entre los organismos de gobierno y la simplificación de los procesos.

## Objetivos de la experiencia

La Plataforma de Ciudadanía Digital (accesada por el enlace [www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital](http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital)) consiste en un proyecto de aceleración de la digitalización de los servicios prestados por el Gobierno Federal. La solución centralizada posibilita la transformación digital de forma más rápida y menos costosa para la administración pública, ya que permite economías de escala. Se muestra, por lo tanto, como la concreción de un cambio de paradigma en la relación entre Estado y sociedad, tanto para el acceso a derechos y beneficios, como para el cumplimiento de obligaciones y deberes.

## Público-objetivo

El público objetivo de la iniciativa son los usuarios de servicios públicos, tanto personas físicas y jurídicas. La Plataforma contiene servicios prestados por el Gobierno Federal para ciudadanos (G2C), para empresas y organizaciones sin fines de lucro (G2B) y para otras esferas de go-

\* Para la elaboración de este caso se realizaron entrevistas con actores del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión involucrados con el proyecto.



## PLATAFORMA DE CIUDADANIA DIGITAL

bierno (G2G)<sup>1</sup>.

Además, hay otros *stakeholders* relevantes involucrados, entre los que destacan:

- Dirigentes de los organismos prestadores de servicios públicos: tienen interés en entregar resultados para la sociedad que se traduzcan en visibilidad y ganancia política.
- Servidores de los organismos prestadores de servicios públicos: tienen interés en la mejora de la eficiencia de su trabajo y en poder producir más con menos esfuerzo.
- Proveedores de herramientas de apoyo a la “digitización” de servicios<sup>2</sup>: tienen interés en vender soluciones para la Administración Pública Federal (APF).
- Núcleo Presupuestario-Financiero del Gobierno: tiene interés en reducir los costos operativos y administrativos de la APF.

1 Los términos Government to Citizen (G2C), Government to Business (G2B) y Government to Government (G2G) son usualmente utilizados para referirse a servicios electrónicos prestados por gobiernos a ciudadanos, personas jurídicas de derecho privado y otros organismos públicos, respectivamente.

2 Se adopta, en este trabajo, el término “digitización”, entendido como un proceso de cambio más profundo que la “digitalización”. Mientras que ésta expresa la conversión de un objeto o documento al formato digital, aquella implica una transformación del negocio y de sus procesos de trabajo a fin de cambiar su forma de actuar en el mundo digital.





## Como surgió la idea del portal

La idea de la construcción de un portal de acceso a los servicios públicos se remonta al menos a principios de los años 2000. En aquella época, con la creación del Comité Ejecutivo de Gobierno Electrónico, se inició la búsqueda de mejora de los procesos de trabajo de la administración pública por la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación. Estas nuevas herramientas, que empezaban a emplearse a gran escala en el sector privado, se vieron como posible respuesta a los problemas que enfrentaban los servicios públicos: colas, morosidad, burocracia, baja percepción de calidad por los usuarios, entre otros.

Desde el punto de vista normativo, un marco importante fue el Decreto no 6.932, del 11 de agosto de 2009, el cual, ya en aquella época, previó que:

*Art. 1° Los organismos y entidades del Poder Ejecutivo Federal observarán las siguientes directrices en las relaciones entre sí y con el ciudadano:*

...

*VI - aplicación de soluciones tecnológicas destinadas a simplificar procesos y procedimientos de atención al ciudadano y a propiciar mejores condiciones para el intercambio de información;*

...

*VIII - articulación con los Estados, Distrito Federal, Municipios y otros poderes para la integración, racionalización, disponibilidad y simplificación de servicios públicos prestados al ciudadano.*

Sin embargo, ese normativo, que se conoció como “Decreto Ciudadano”, por mucho tiempo fue considerado por la propia administración pública como “letra muerta”, dadas las dificultades encontradas en la operacionalización de sus comandos.

Con el fin de “sacarlo del papel”, el Ministerio de Planificación, a través del equipo del entonces Departamento de Servicios de Red de la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información, inició en 2010 la construcción del Portal Red Gobierno, pero fue sólo en septiembre de 2013 que fue convertido en un Portal de Servicios y puesto a disposición de la sociedad en la dirección electrónica [www.servicios.gov.br](http://www.servicios.gov.br).

Se inició a partir de ahí, con el apoyo del entonces Gabinete

de Digital de la Presidencia de la República, un proceso de sensibilización de los organismos y entidades de la administración pública federal para que registrasen sus servicios en el Portal. Las respuestas fueron bastante variadas: sólo la Recaudación Federal de Brasil, por ejemplo, registró 430 “servicios”, mientras que la mayoría de los organismos simplemente no se adhirió. Además de una comprensión diversa del concepto de servicios (muchos de los que fueron registrados en la época no podrían ser considerados servicios si se hiciera un análisis preciso), se verificó que la casi totalidad de los registros se limitaba a una descripción del servicio, sin incorporar transacciones por medio electrónico.

Se observó que una de las limitaciones para avanzar en ese sentido estaba en la arquitectura tecnológica de la solución entonces utilizada, el Portal de Servicios, considerada obsoleta. Frente a ello, en 2014 el Ministerio de Planificación contrató una empresa para la modernización del Portal, cuyo trabajo se concluyó en 2016. Utilizando conceptos modernos de desarrollo compartido, el nuevo Portal cuenta con elementos listos para la construcción de interfaces de interoperabilidad (*webservices*) con los sistemas ya utilizados por los organismos en la prestación de sus servicios, los cuales permiten la consulta, validación y coparticipación de datos automatizado.

A mediados de 2016, el reto tecnológico estaba superado. Quedaba, sin embargo, la parte más difícil: comprometer a todos los organismos y entidades.

## Etapas de implementación

### Consideraciones iniciales

En primer lugar, es importante resaltar que, mientras el Ministerio de Planificación conducía el proceso descrito en el ítem anterior, cada uno de los organismos y entidades que integran la administración pública federal directa e indirecta (que totalizaban 238 en enero de 2018, incluyendo las universidades y los institutos federales de educación, ciencia y tecnología) caminaba su propia jornada hacia la «digitización» de sus servicios. Además del ya citado Decreto Ciudadano, otros normativos posteriores reforzaban esa orientación. Por ejemplo, el Decreto no 8638, de 15 de enero de 2016, que instituyó la Política de Gobernanza Digital de la administración pública federal, estableció que:

*Art. 3° La Política de Gobernanza Digital observará los siguientes principios:*

...

*V - priorización de los servicios públicos disponibles en forma digital;*

...

*Art. 4º*

...

*I - el autoservicio será la forma prioritaria de prestación de servicios públicos disponibilizados en medio digital;*

Sin embargo, hasta entonces, el esfuerzo de migración del canal de prestación de los servicios del modo presencial hacia el remoto era conducido de forma autónoma por los organismos y entidades de la APF. No había una gerencia del proceso o ella se limitaba a proporcionar directrices y estimular que cada organismo surcara su propia jornada de acuerdo con los recursos y las oportunidades disponibles

Era necesario avanzar en relación a ese abordaje, creando una efectiva coordinación centralizada, a la que cabría:

- Definir el concepto de “servicio” a ser empleado.
- Capacitar a los organismos y las entidades en la identificación de sus servicios y en la descripción de los mismos según un modelo estandarizado.
- Catalogar, a partir del análisis hecho individualmente por los organismos, el conjunto de servicios prestados por la APF.
- Proporcionar una plataforma única de acceso para los usuarios, cuidando los aspectos de autenticación y seguridad
- Capacitar y asesorar a los organismos y entidades en la migración de sus respectivos servicios al modo digital.

El Ministerio de Planificación asumió esa responsabilidad por la coordinación del proceso, sin, sin embargo, irrespectando la autonomía funcional de cada organismo. En la estrategia concebida, la prestación del servicio continúa a cargo del organismo o entidad responsable de su política pública. En cambio la migración al modo digital se da por una de dos alternativas:

a) los servicios son accedidos, consumidos y procesados en los sistemas y sitios electrónicos de los respectivos organismos y entidades. En esta alternativa, la Plataforma de Ciudadanía Digital es una capa inicial de acceso (que

puede, incluso, ser “saltada”), a partir de la cual, al escoger el servicio, el ciudadano es redirigido al sistema o sitio del organismo o entidad responsable; o

b) el servicio digital se presta en la propia Plataforma de Ciudadanía Digital. Para ello, el Ministerio de Planificación contrató una solución de automatización y “digitización” de procesos (descrita más adelante), disponible gratuitamente a los demás organismos y entidades.

El 19 de diciembre de 2016, se edita el Decreto no 8.936, que “instituye la Plataforma de Ciudadanía Digital y dispone sobre la oferta de los servicios públicos digitales, en el ámbito de los organismos y de las entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional”. El Decreto establece que:

*Art. 4º Los organismos y las entidades de la administración pública federal deberán:*

*I - encaminar al Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión y publicar en sitio institucional propio plan de integración de sus servicios a la Plataforma de Ciudadanía Digital con los criterios para la priorización de los servicios;*

...

*Art. 7º Se observarán los siguientes plazos, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto:*

*I - hasta 90 días, para la entrega y publicación del plan de integración de servicios a la plataforma de ciudadanía digital, referido en el punto I del encabezamiento del Art.4º;*

A pesar del mandamiento normativo, pocos organismos enviaron dicho plan. En la práctica, se observó un descenso entre lo que el decreto preveía y el ritmo de evolución de los organismos. En la mayoría de ellos, el Plan de Integración sólo comenzó a ser construido como parte del proceso de transformación digital de los servicios. En consecuencia, el Ministerio de Planificación modificó el enfoque: a través de un plan por organismo, pasó a trabajar con un plan de integración por servicio, ya que dentro de un mismo organismo había diferentes servicios con distintas situaciones de “digitización” y necesitaban, por lo tanto, abordarse de forma diferenciada.

*Etapas*

### **Censo de los servicios públicos**

La acción coordinada comenzó, como no podría ser dife-



rente, por la realización de un “Análisis de los Servicios Públicos de Atención de la Administración Pública Federal”, que se hizo más conocido entre los conductores y participantes como “Censo”.

Para la realización del Censo, algunas alternativas fueron consideradas. Como la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación (Seges/MP) no disponía de un cuerpo técnico en cantidad suficiente para conducir el trabajo, era necesario firmar alianzas. La contratación de una empresa privada fue descartada por el tiempo que llevaría el proceso. Se pensó entonces en establecer una asociación con alguna universidad. Se hizo un contacto inicial con la Universidad de Brasilia (en función de la mayoría de los organismos públicos estar en la capital federal), pero después de algunos meses de tratativa, la conversación no prosperó.

Se planteó entonces la posibilidad de cooperación con la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap). Después de las tratativas y trámites necesarios, se llevó a cabo un Término de Ejecución Descentralizada entre Seges/MP y la Escuela en diciembre de 2016. Bajo la coordinación técnica de Enap, se contrataron 14 investigadores becarios, responsables por el contacto directo con los organismos para el análisis de los servicios.

A fin de medir la magnitud del desafío de catalogar todos los servicios prestados por la APF, se llevó a cabo un “piloto” en 2017. Esa experiencia tenía como principal objetivo validar y perfeccionar el cuestionario de levantamiento a ser encaminado a todos los organismos y entidades. Participaron de ella 8 ministerios<sup>3</sup> con sus respectivas entidades vinculadas, en los cuales fueron identificados 205 servicios en total, siendo 159 de la administración directa.

En el piloto, quedó claro que no había un entendimiento uniforme entre los organismos y las entidades en cuanto a la definición de “servicio público”. Era necesario un recorte más específico, que dejara el concepto más claro para fines de estandarización y, al mismo tiempo, no pasara

la idea de que el Ministerio de Planificación estaría interfiriendo en las acciones de las otras carpetas. Se acordó entonces que el trabajo se centraría en los “servicios públicos de atención” al ciudadano o a la persona jurídica, con la finalidad de garantizar un derecho o ejercicio de un deber<sup>4</sup>. No fueron cubiertos los servicios difusos, indivisibles, que se prestan a toda la colectividad de forma universal e indeterminada. Conforme resaltó un Director de Seges/MP entrevistado:

*No discutimos aquí política pública ni programa; discutimos la transacción con el ciudadano. Algo concreto, no un servicio difuso como garantía de la ley y del orden, seguridad alimentaria, etc.*

El piloto mostró también que sería más efectivo separar, en el levantamiento, los organismos de la administración directa de sus entidades vinculadas, pues los servicios y las características organizacionales eran muy diferentes. El censo se dividió entonces en tres etapas:

1. Organismos de la administración pública federal directa
2. Entidades de la administración pública federal indirecta, excepto universidades e institutos federales de educación.
3. Universidades e institutos federales de educación.

Las universidades y los institutos federales fueron separados de las demás entidades de la administración indirecta porque son muchos en términos cuantitativos, pero, por otro lado, los servicios prestados tienden a ser bastante similares entre ellos. La Figura 1 presenta las etapas que se ejecutan hasta aquí, con estimaciones del cuantitativo de profesionales involucrados y del esfuerzo gastado

<sup>3</sup> Ministerio de Cultura; Ministerio de Turismo; Ministerio del Desarrollo Social y Agrario; Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios; Ministerio de las Ciudades; Ministerio de Justicia; Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión; y el Ministerio de la Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión.

<sup>4</sup> El Decreto n° 8.936/16, en su art.; 2°, I, define “servicio público” como: “acción de los organismos y de las entidades de la administración pública federal para atender, directa o indirectamente, a las demandas de la sociedad respecto al ejercicio de derecho o al cumplimiento de deber”.

Figura 1 – Macroetapas del Censo de servicios públicos.



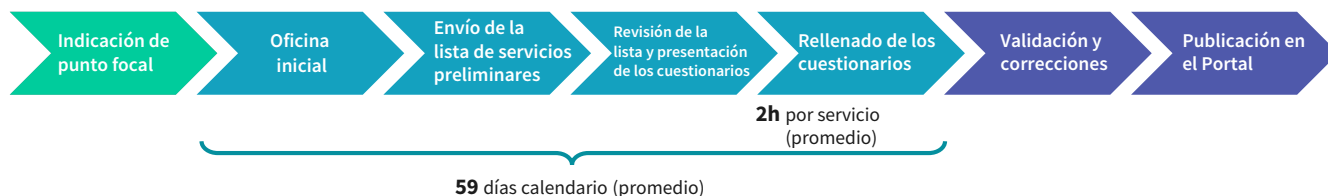
Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Participaron 26 organismos de la administración directa, con 22 ministerios, así como el Banco Central de Brasil, la Abogacía General de la Unión, la Casa Civil y la Secretaría del Gobierno. Ya en la administración indirecta, había 55 organismos y entidades participantes, con 1121 servicios

identificados. Cada uno de ellos pasó por las subetapas mostradas en la figura 2.

Figura 2 – Etapas del censo de servicios en cada organismo o entidad.

### Micro (para cada organismo)



Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Se pidió que cada organismo o entidad indicara tres servidores (uno vinculado a la Secretaría Ejecutiva, otro al área de Tecnología de la Información y otro a Reclamaciones), que actuaran como puntos focales no sólo para el Censo, sino para todos los asuntos referentes a la Plataforma, actuando como un eslabón entre los gestores de los servicios en el organismo o entidad y el equipo de la Seges/MP-Enap.

Los organismos que habían participado del piloto fueron nuevamente consultados en las fases referentes a la administración directa y a la indirecta, una vez que el cuestionario fue perfeccionado con la experiencia obtenida. Algunos de ellos no entendieron y reclamaron, alegando retrabajo. En esos casos, fue necesaria una intervención del Director o del Coordinador General de Seges/MP para aclarar y sensibilizarlos.

Es importante resaltar que el cuestionario aplicado recogió mucha más información (fueron cerca de 800 variables analizadas) que aquellas que alimentan el Portal de Servicios. La idea era formar un banco de datos de servicios que pudiera ser utilizado no sólo para la optimización individualizada de cada uno de ellos, sino también en el análisis sistémico y en el perfeccionamiento de los servicios prestados al ciudadano como un todo.

Después del examinar en el ámbito de los organismos y

entidades, el equipo de investigadores validó y corrigió los datos. Seges/MP realizó una prevalidación cualitativa, buscando identificar errores groseros y lagunas de relleno. El equipo de Enap, por otro lado, hizo una validación más profunda, evaluando cada etapa del servicio y su descripción. Según un entrevistado de Seges/MP, “la validación fue el gran nudo del Censo”. Muchas veces fue necesario retornar a los encuestados para aclaración de dudas, uniformidad de conceptos y de entendimientos. La experiencia resalta la importancia de una buena comunicación y de la aclaración previa de los conceptos empleados. Cuando se elabora un cuestionario a ser respondido por diversas personas, es necesario asegurarse de que todos los encuestados tengan una comprensión clara y uniforme del significado de cada pregunta, así como del objetivo mayor de la iniciativa, dejando más clara las finalidades futuras de esas informaciones que estaban siendo demandadas.

A finales de febrero de 2018, estaban publicados en el Portal de Ciudadanía Digital los 1.740 servicios prestados por la administración directa e indirecta (aún sin las universidades y los institutos federales). En marzo de 2018, se podría presentar el informe final del Censo.

Al analizar el grado de «digitización» de estos servicios, se obtuvieron los porcentajes mostrados en la Figura 3.

Figura 3 – Grado de «digitización» de los servicios públicos catalogados en el Censo.

### No digitales



**24,8%**  
de los servicios

### Parcialmente digitales



**43,6%**  
de los servicios

### 100% digitales



**31,6%**  
de los servicios

Fuente: Seges/MP. Ene/2018

## Migración de los servicios al formato digital

Una vez completado el Censo para determinado organismo (lo que incluye el registro y la descripción de los servicios en el Portal de Servicios y la identificación de los servicios o de las etapas de servicios con posibilidad de “digitización”), el próximo reto es migrar los servicios, total o parcialmente para el formato digital.

Con el fin de viabilizar esta etapa, el Ministerio de Planificación, a condición de organismo gestor del proceso, contrató, a través de licitación vencida por la empresa Lecom, una herramienta de automatización de servicios basada en BPM (Business Process Management), que gira “por detrás” del Portal de Servicios y está disponible para organismos y entidades que quieran promover la migración de sus servicios al formato digital a partir de ella. Esto es especialmente relevante, dado que datos del Censo indican, por ejemplo, que el 37% de los servicios necesitan de formulario electrónico y 32% de evaluación electrónica, funcionalidades que pueden ser suplidas por la solución.

La contratación de una solución única, ofrecida por el Ministerio de Planificación a todos los organismos, trajo economicidad y rapidez en su implantación. Contribuyó para ello el modelo de contratación adoptado: software como servicio (SaaS), que trae los beneficios de la actual tendencia de migración hacia la computación en nube.

La herramienta permite también la requisición y el acompañamiento de los servicios por el ciudadano y está integrada con el Sistema Electrónico de Informaciones (SEI), utilizado como solución de proceso electrónico en la mayor

parte de la APF. El Ministerio ha hecho un enfoque individualizado ante los organismos y las entidades que manifiestan interés en adherirse a la Plataforma, verificando si ya disponen de soluciones tecnológicas propias o si quieren utilizar la herramienta de automatización. En Seges/MP, se destacó un equipo para prospectar, visitar y verificar, en cada organismo o entidad, las lagunas y necesidades específicas aún existentes en cada servicio y ofrecer las herramientas tecnológicas adecuadas para acelerar la transformación digital. Con el fin de que cada organismo (así como sus distintas áreas) tiene un nivel diferente de madurez tecnológica, fue necesario trazar estrategias específicas no sólo entre los organismos y entidades, sino también dentro de los diferentes sectores en cada organismo.

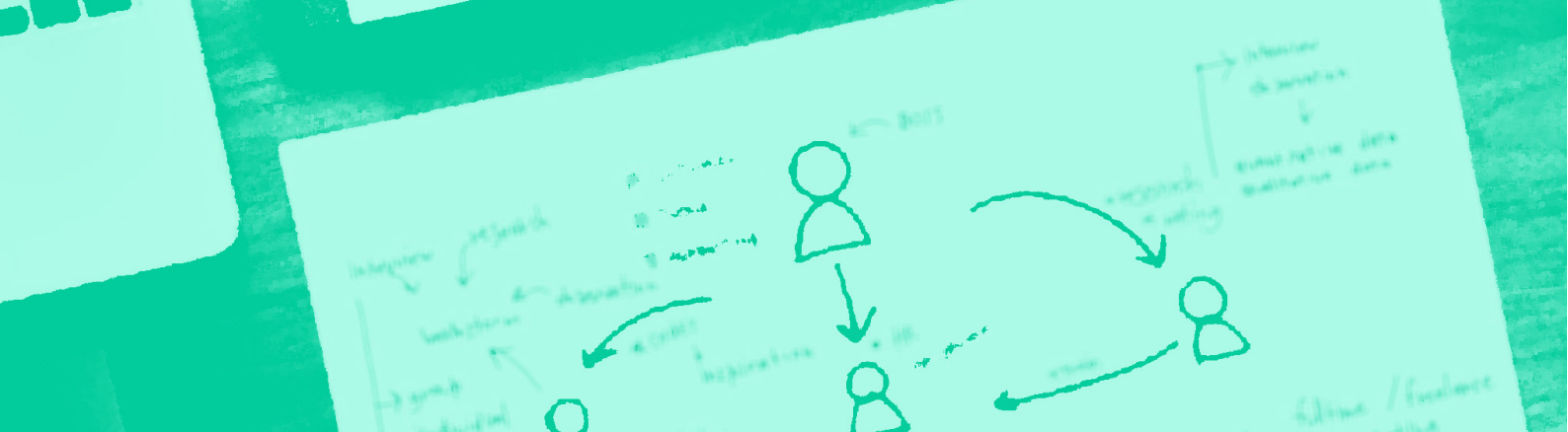
Con el fin de sensibilizar y apoyar a los organismos, se desarrolló también un “kit de transformación digital”, el cual presenta un conjunto de herramientas y métodos que, distribuidos en seis fases de aplicación independientes entre sí, dan soporte a los organismos y entidades del Gobierno Federal para que promuevan la transformación de los servicios públicos, orientados por la perspectiva de los ciudadanos y empresas, buscando la simplificación y la oferta de servicios a través de canales digitales (Figura 4). El equipo de difusión mencionado en el párrafo anterior es responsable de presentar el kit a los organismos públicos, capacitarlos y apoyarlos en su utilización. Algunas soluciones son autoaplicables, mientras que otras requieren asociaciones de mayor intensidad, a fin de proveer soluciones asistidas en conjunto con las herramientas ofertadas.

Figura 4 – Etapas del kit de Transformación Digital de los servicios públicos.



Fuente: Seges/MP. Ene/2018





Para cada uno de los pasos presentados en la Figura 4, se ofrecen herramientas (descritas en la Tabla 1), que pueden

utilizarse en conjunto o se seleccionan de acuerdo con las necesidades del organismo o entidad.

**Tabela 1 – Herramientas disponibles en el kit de Transformación Digital de los servicios públicos.**

Fase	Herramientas
Pregunte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía de la Identificación de los Servicios Públicos</li> <li>Guía de Edición de Servicios en el Portal de Servicios</li> <li>Instrumento de Diagnóstico de la Madurez de la Gestión en Servicios Públicos</li> <li>Herramienta para el Análisis de Costos del Usuario de Servicios Públicos</li> <li>Tabla de Priorización de la Transformación de Servicios Públicos</li> </ul>
Personalize	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramienta de mapeo de actores</li> <li>Guía de Entrevista Individual Semiestructurada</li> <li>Herramienta Jornada del Usuario</li> </ul>
Reinvente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramienta “Tormenta de ideas (<i>Brainstorming</i>)”</li> <li>Herramienta Matriz de Posicionamiento</li> <li>Herramienta Plan de Prototipado y Prueba</li> </ul>
Facilite	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía de simplificación de servicios públicos y 10 principios de simplificación</li> <li>Guía para la identificación y eliminación de los requisitos para el ciudadano</li> <li>Herramienta de automatización de servicios públicos</li> <li>Módulo de Petición y Citaciones Electrónicas del SEI</li> </ul>
Integre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrucciones para Efectuar la Integración con la Plataforma de Autenticación Digital del Ciudadano - Brasil Ciudadano</li> </ul>
Comuniqué	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía de comunicación de la transformación de servicios públicos</li> <li>Guía “Huyendo del burocratés”: cómo facilitar el acceso del ciudadano al servicio público</li> </ul>

Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Se destaca la “Herramienta para el Análisis de Costos del Usuario de Servicios Públicos (Standard Cost Model)”, desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incorporada por el Ministerio de Planificación, la cual evalúa el costo para el ciudadano de la burocracia estatal, o es decir, el costo de la transacción para el ciudadano. Esa

herramienta, denominada “modelo de costos”, fue aplicada, por ejemplo, en el servicio de emisión del Certificado Veterinario Internacional (CVI) del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento y resultó en reducciones de costos del 91% al 98% en las tres de las cuatro etapas que pasaron a ser totalmente digitales (Tabla 2).

Tabla 2 – Costos de las etapas de emisión del CVI antes y después de la «digitización» del servicio.

Etapas	Antes	Después	Reducción del valor	Reducción %
1. ¿Cómo solicitar?	R\$ 278,60	R\$ 25,56	R\$ 253,04	-91%
2. Aplicación de vacunas	R\$ 937,90	R\$ 937,90	R\$ —	0%
3. Recogida de Doc.	R\$ 198,80	R\$ 12,78	R\$ 186,02	-94%
4. Retirada del Certificado	R\$ 188,58	R\$ 4,26	R\$ 184,32	-98%
<b>Total del servicio</b>	<b>R\$ 1.603,89</b>	<b>R\$ 980,50</b>	<b>R\$ 623,38</b>	<b>-39%</b>

Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Otro incentivo a la «digitización» de los servicios fue dado por el Decreto no 9.094, de 17 de julio de 2017, el cual delega competencia al Ministerio de Planificación para indicar, por medio de Ordenanza, cuales documentos los organismos ya no podrán exigir de los ciudadanos. A principios de 2018, esa ordenanza ya se encontraba en etapa avanzada de elaboración.

Además, Seges/MP pretende indicar para los organismos que servicios bajo su responsabilidad identificados en el Censo están cobrando documentos que no deberían y, en ese caso, donde su red de atención puede consultar los documentos en lugar de exigir al ciudadano.

Por otro lado, el programa “¡Simplifique!” permite que los propios ciudadanos y las empresas presenten sugerencias concretas de medidas de simplificación, que deben ser analizadas por los comités permanentes de desburocratización de los organismos.

### Otros proyectos integrados a la Plataforma de Ciudadanía Digital

El éxito de la Plataforma de Ciudadanía Digital se debe también a otros proyectos conducidos por el Ministerio de Planificación, bajo el liderazgo de la Secretaría de Tecnología de la Información y Comunicación, con el apoyo de la Secretaría de Gestión:

- Plataforma de Autenticación del Gobierno Federal (Brasil Ciudadano): identifica unívocamente al usuario (persona física o jurídica), garantizando la seguridad y la autenticidad en el acceso a los servicios públicos, lo que en la práctica significa facilidad para el ciudadano, que puede acceder a diversos tipos de servicios con una sola contraseña; y significa seguridad para la administración, ya que la solución aumenta la confianza de que ese usuario sea la propia persona/empresa que usa el servicio.
- Plataforma de Interoperabilidad del Gobierno Federal (ConectaGov): bus de interoperabilidad que conecta diferentes servicios prestados por los organismos públicos.
- Plataforma de Análisis de Datos del Gobierno Federal (GovData): solución de inteligencia para subsidiar la toma de decisiones gerenciales con base en análisis de datos disponibles en diferentes bases de gobierno

Las cuatro plataformas se articulan en un único ambiente tecnológico que el ciudadano podrá acceder con seguridad y, a partir de él, consumir los servicios puestos a disposición por el Gobierno Federal, rompiendo barreras de estructuras organizativas y de silos de almacenamiento de datos.



## Evaluación de los servicios públicos

La administración pública federal ha avanzado bastante en los últimos años en fortalecer los mecanismos de escucha al ciudadano. Importantes pasos en este sentido fueron la publicación de la Ley de Acceso a la Información (Ley no 12.527, de 18 de noviembre de 2011) y el establecimiento de las Salas de Atención al Ciudadano y de las Reclamaciones (Ouvidorias) en todos los organismos públicos.

Las Oficinas de Reclamaciones (Ouvidorias) fueron actores clave en el proceso de consolidación de la Plataforma de Ciudadanía Digital, pues representaban la única estructura común en los organismos que tenían conocimiento sobre la atención directa al ciudadano (en el mostrador).

Además, la Oficina General de Reclamaciones (Ouvidoria Geral) de la Unión había desarrollado un sistema (e-Ouv), utilizado por todas las demás. En él, el ciudadano puede presentar una denuncia, reclamación, solicitud, sugerencia o elogio. A partir de la integración con el Portal de Servicios, es posible también presentar sugerencias de simplificación (programa “¡Simplifique!”) para cualquiera de los servicios públicos registrados.

Esta integración permite también que el usuario evalúe la calidad del servicio público accedido, proporcionando un feedback a la administración pública. Con ello, se cierra el ciclo de retroalimentación, permitiendo la mejora

continua de los servicios ofrecidos. Es importante resaltar que, en los servicios que están siendo automatizados por la herramienta de automatización contratada por el Ministerio de Planificación, es por modelo un sistema de evaluación para recoger el grado de satisfacción y los comentarios de los usuarios en el movimiento de consumo del servicio. Los datos se integran a los sistemas de auditores, ampliando en gran medida el volumen de opiniones, además de aumentar el espectro limitado a aquellos que tenían la iniciativa de reclamar por e-Ouv. Además, recientemente, el módulo de evaluación se puso a disposición por separado para que los organismos puedan integrarlos a sistemas ya existentes.

## Futuro de la Plataforma de la Ciudadanía Digital

El esfuerzo emprendido hasta febrero de 2018 tuvo como objetivo posicionar a la Plataforma de Ciudadanía Digital como solución eficiente, conocida y reconocida por los organismos y los ciudadanos. A continuación, la Plataforma fue relanzada con todo el conjunto de servicios levantados en las etapas del Censo.

Sin embargo, su actualización no cesará jamás. Además de la ya discutida «digitización» de los servicios catalogados, con el tiempo, nuevos servicios surgirán y otros perderán objeto. La Plataforma quedará entonces abierta para que los organismos y las entidades de la APF incluyan nuevos servicios, excluyan los servicios caducos y actualicen servi-





cios, utilizando para ello el Editor de Servicios, que incorpora el cuestionario utilizado en el Censo.

#### *Elementos Facilitadores para la implementación de la Plataforma*

Entre los elementos que facilitaron la implantación de la Plataforma de Ciudadanía Digital, cabe destacar:

- Patrocinio de la Casa Civil de la Presidencia de la República, que envió aviso a todos los ministerios y condujo varias reuniones para fomentar la adhesión a la Plataforma, además de ayudar constantemente a la movilización de “clientes estratégicos”, apoyando la divulgación de las herramientas que componen la Plataforma, así como como coordinando reuniones entre los representantes de los comités permanentes de desburocratización de los organismos y entidades.
- Las herramientas de divulgación y movilización de los organismos, tales como vídeos, cartillas, carpetas, entrenamientos, talleres específicos para algunas metodologías del Kit de Transformación de Servicios, además del uso de redes sociales como Twitter y WhatsApp.
- Existencia de un Portal de Servicios, que ya venía evolucionado por el Ministerio de Planificación hace algunos años y que ya contenía cientos de “servicios” catalogados.
- Imposición normativa traídas por los decretos n° 8.638, de 15 de enero de 2016 (Política de Gobernanza Digital), n° 8.936, de 19 de diciembre de 2016 (Plataforma de Ciudadanía Digital) y n° 9.094, de 17 de julio de 2017 (Carta de Servicios para el Usuario).
- Cultura de la transformación digital traída por la Estrategia de Gobernanza Digital (publicada en marzo de 2016) y por la adopción de soluciones como el Sistema Electrónico de Informaciones - SEI

- Asociación con la Oficina de Reclamaciones (Ouvidoria) General de la Unión, que movilizó a las audiencias para coordinar el proceso de identificación y descripción de los servicios públicos en sus respectivos organismos o entidades.

#### *Elementos obstaculizadores para la implementación de la Plataforma*

Por otro lado, los principales obstaculizadores en la percepción de los gestores involucrados en el proyecto fueron:

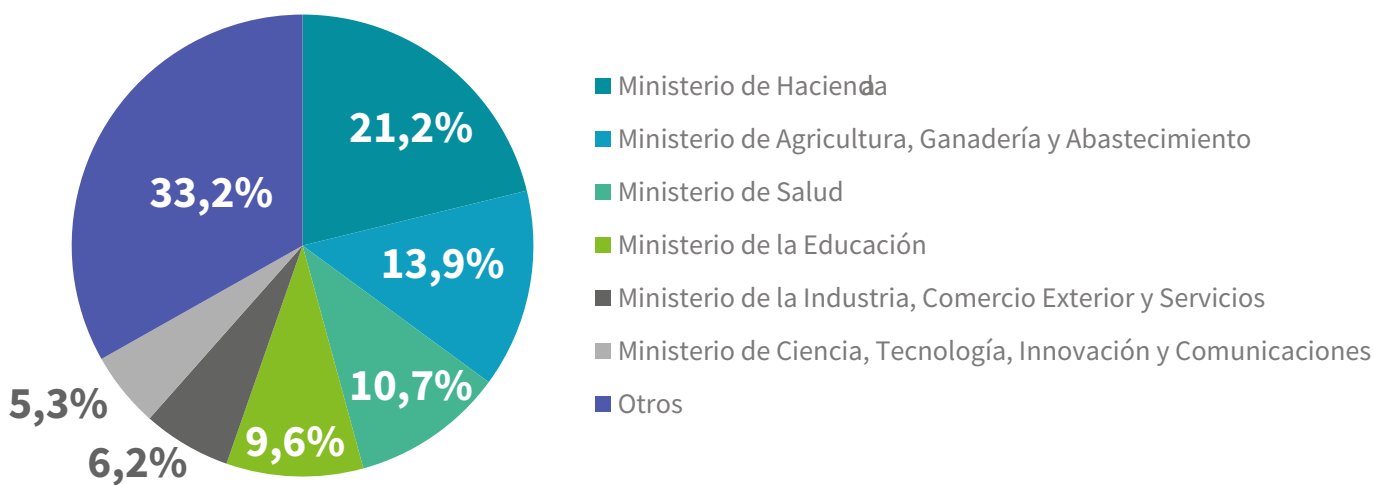
- Retraso en la formalización de las alianzas y contratación de los investigadores.
- Rotatividad de los servidores involucrados en el proyecto en los organismos y en las entidades
- Falta de entendimiento homogéneo del concepto de servicio por los servidores de los organismos y de las entidades.
- Tamaño de la administración pública federal brasileña, con un gran número de organismos y entidades, esparcidos por todo el país, diversidad de carreras, calificación de los profesionales, madurez en el uso de las tecnologías y de las culturas organizacionales.
- Poco histórico de participación anterior de la Seges/MP con el tema. Al priorizar este nuevo frente de actuación, la Secretaría tuvo que “conquistar” los organismos y las entidades para el proyecto. En las palabras de un gestor de aquella unidad entrevistado: “*Asumimos el papel de curaduría del Portal, pero esa legitimidad ni siempre fue reconocida por los organismos*”;
- Resistencia de las áreas de tecnología de la información de algunos organismos, que veían la oferta de soluciones externas y centralizadas como expropiación de sus atribuciones..

## Resultados alcanzados y lecciones aprendidas

ve en la Figura 4.

Los resultados obtenidos son muy expresivos. En primer lugar, se observa una concentración: 419 de los 627 servicios analizados en la administración directa (aproximadamente dos tercios) son ejecutados por sólo 6 organismos, como se

Figura 4 – Distribución de servicios en la Administración Directa.

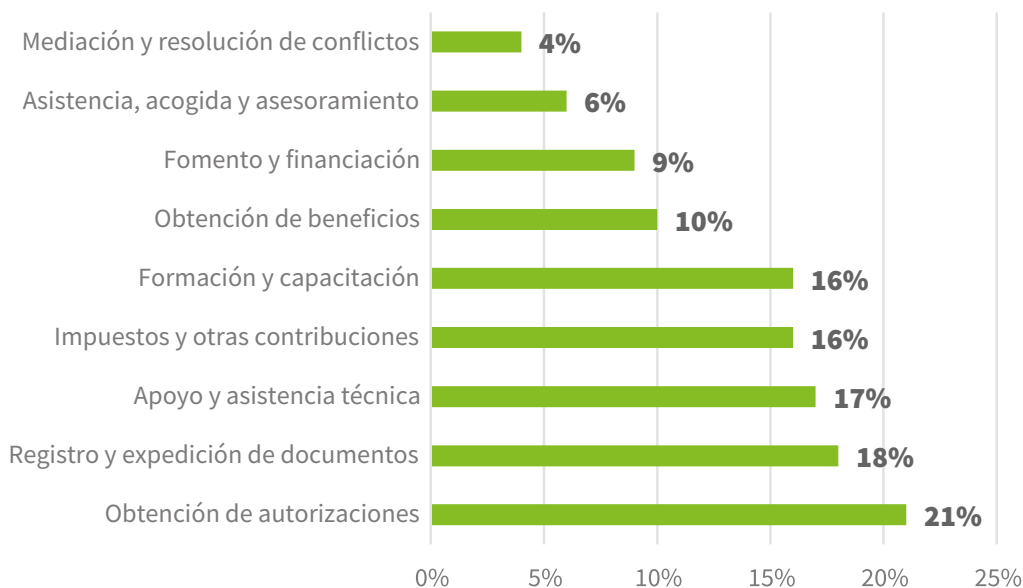


Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Otra información interesante se refiere a la naturaleza de los servicios prestados. Como se percibe en la categorización efectuada por los investigadores de la Enap, tres de las cuatro categorías con mayor incidencia se refieren típicamente a los servicios relacionados con la transacción

de documentos (“obtención de autorizaciones”, “registro y emisión de documentos” e “impuestos y otras contribuciones”), lo que sugiere un gran potencial de “digitización” (Figura 5).

Figura 5 – Categorización de los servicios en la administración directa.



Fuente: Seges/MP. Ene/2018

Se observó también el enorme impacto traído por la «digitización» de los servicios. El citado servicio de expedición del Certificado Veterinario Internacional (CVI) para viajes con animales de compañía requería, antes de la «digitización», que el propietario del animal compareciera personalmente 3 veces a una unidad del Mapa (Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento) sólo para llenar papeles, ya que en ninguna de ellas necesitaba llevar al animal. Al migrar todas las etapas para el formato digital, el número de servidores públicos dedicados al servicio se reducirá de 187 a 28, liberando contingentes expresivos de personal, que podrá ser reubicado en otras actividades. Serán 5 horas menos de cumplimiento del trámite por el usuario. La estimación de ahorro para el organismo gira alrededor del 85%. La inversión necesaria para la transformación es de solo R\$ 467.000,00. El plazo de retorno estimado para la inversión es de aproximadamente 13 días, cuando el servicio esté totalmente operando en el modo *online*.

Todo el proceso aquí descrito sirvió también para consolidar el papel de la Secretaría de Gestión, en especial del Departamento de Modernización de Servicios Públicos e Innovación (INOVA), como organismo central de los servicios públicos en el Gobierno Federal. El objetivo no es centralizar la prestación de los servicios, pues éstos obedecen a especificidades y requieren competencias propias de los diversos organismos y entidades que integran la APF. Pero, ahora, existe un organismo pensando en el proceso de forma sistémica y estableciendo normas, modelos y soluciones para todos los demás.

Entre las principales lecciones aprendidas con esta experiencia, se destacan: la importancia de la claridad en la comunicación y en la elaboración del cuestionario; el papel de la coordinación y la articulación a lo largo de todo el proceso; incluso teniendo recursos presupuestarios disponibles, es fundamental encontrar los socios y las formas de transferencia correctas; existe una inercia en relación a procesos de trabajo que se han consolidado a lo largo de los años, la cual requiere esfuerzo de convencimiento y movilización para ser rota; y los beneficios que trae la

adopción de una solución común centralizada.

## Potencial de difusión y perspectivas de implementación en otros contextos

No obstante los inmensos beneficios provenientes de la conducción de iniciativa de tal magnitud, hay que recordar que, hasta el momento, los esfuerzos se han concentrado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Se sabe que, en el pacto federativo brasileño, la mayoría de los servicios prestados al ciudadano (y también a las personas jurídicas) se encuentra en el ámbito de los estados y municipios. De esta forma, aún hay gran potencial de disseminación de la Plataforma de Ciudadanía Digital, a medida que ella venga a incorporar servicios ofrecidos por los demás entes federados.

Hay también potencial de expansión de la iniciativa para los demás poderes, tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal. Aunque puede parecer utópico, sería extremadamente conveniente para los usuarios tener un único punto de acceso a los servicios públicos, independiente de poder o esfera de la federación. Muchas veces, el ciudadano no sabe (y no debería ser obligado a saber) a qué esfera u organismo compete la prestación de cada servicio público. La separación, muchas veces enaltecida por el aparato estatal, es irrelevante para los usuarios de los servicios. Para estos, todos son categorizados como “gobierno” o, en el mundo digital, “.gov”<sup>5</sup>.

Sin embargo, más importante que ampliar la cobertura de servicios catalogados en el Portal de Servicios es de hecho migrar todos los servicios y etapas posibles para transacciones digitales, sin la necesidad de la presencia intermedia humana. Dirigentes del Ministerio de Planificación entrevistados durante la elaboración del presente estudio estimaron que serían necesarios cerca de 10 años para migrar todos los servicios catalogados hasta aquí. Se trata de un largo camino, pero ciertamente estamos hoy mucho

<sup>5</sup> Es interesante observar el movimiento liderado hace algunos años por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) para la creación, respectivamente, de los dominios de Internet “.jus.br” y “.mp.br”. En la visión de aquellas instituciones, era necesario sacar sus organismos jurisdiccionales del dominio “.gov.br”, para dejar claro que se trata de instituciones “de Estado” y no, “de gobierno”. Para los ciudadanos, sin embargo, no es posible afirmar que tal cambio haya traído alguna ganancia concreta.



más avanzados en esta jornada de lo que estábamos 1 o 2 años atrás. Es necesario proseguir y acelerar este proceso de transformación digital, para el bien de la administración pública y de los ciudadanos brasileños.

## Bibliografía

BRASIL. *Decreto n° 6.932, de 11 de agosto de 2009. (derogado)*. Dispone sobre la simplificación del servicio público proporcionado al ciudadano, ratifica la dispensa del reconocimiento de firma en documentos producidos en Brasil, instituye la «Carta de Servicios al ciudadano» y da otras disposiciones, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, ago. 2009. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm). Acceso el 30 de enero de 2018.

BRASIL. *Decreto n° 8.638, de 15 de enero de 2016*. Instituye la Política de Gobernanza Digital en el marco de los organismos y entidades de la administración pública federal directa, tributaria y fundacional, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, ene. 2016. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm). Acceso el 30 de enero de 2018.

BRASIL. *Decreto n° 8.936, de 19 de diciembre de 2016*. Establece la Plataforma de ciudadanía digital y ofrece en la oferta de servicios públicos digitales, en el marco de los organismos y entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, dic.. 2016. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm). Acceso el 30 de enero de 2018.

BRASIL. *Decreto n° 9.094, de 17 de julio de 2017*. Establece sobre la simplificación de la atención prestada a los usuarios de los servicios públicos, ratifica la dispensa del reconocimiento de firma y de la autenticación en documentos producidos en el país e instituye la Carta de Servicios al Usuario, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, jul. 2017. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm). Acceso el 30 de enero de 2018.

BRASIL. *Ley n° 12.527, de 18 de noviembre de 2011*. Regula el acceso a la información proporcionada en el ítem XXXIII del art., 5°, en el inciso II del § 3° del art., 37 y en el § 2° del

art., 216 de la Constitución federal; Modifica la ley n° 8112, de 11 de diciembre de 1990; Deroga la ley n° 11 111, de 5 de mayo de 2005, y disposiciones de la ley en 8159, de 8 de enero de 1991; Y da otras disposiciones, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, nov. 2011. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acceso el 30 de enero de 2018.