****

**Propuesta Metodológica**

**Mecanismos para promover el registro y la racionalización de trámites en el Sistema Único de Información de Trámites en Colombia**

Tabla de contenido

[**I.** **Introducción** 3](#_Toc503799960)

[**II.** **Departamento Administrativo de Función Pública y el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)** 5](#_Toc503799961)

[**III.** **Fases de la Política de Racionalización de trámites** 6](#_Toc503799962)

[***III.1 Fase 1.* Identificación y registro de trámites** 6](#_Toc503799963)

[***III.2.*** ***Fase 2. Priorización de trámites*** 7](#_Toc503799964)

[***III.3. Fase 3. Racionalización de trámites*** 9](#_Toc503799965)

[***III.4. Fase 4. Interoperabilidad*** 9](#_Toc503799966)

[**IV.** **Diagnóstico** 10](#_Toc503799967)

[**IV.1. Reporte cuantitativo: Datos administrativos del SUIT** 11](#_Toc503799968)

[**IV.2. Reporte Cualitativo: Grupo focal con los asesores de política del DAFP.** 16](#_Toc503799969)

[ **Bloque I: Causas del retraso en el registro de trámites** 16](#_Toc503799970)

[ **Bloque II: Estrategias de comunicación desarrolladas para acompañar a las entidades con el proceso de registro** 17](#_Toc503799971)

[ **Bloque III: Estrategias empleadas para mejorar el proceso de registro** 17](#_Toc503799972)

[**V.** **Diseño Experimental y Cálculos de Poder** 18](#_Toc503799973)

[**VI.** **Marco Conceptual de la intervención** 21](#_Toc503799974)

[**VII.** **Intervención** 23](#_Toc503799975)

[**VIII.** **Hipótesis de potenciales resultados de la intervención** 25](#_Toc503799976)

[**IX.** **Datos administrativos** 26](#_Toc503799977)

[**X.** **Variables de Impacto** 27](#_Toc503799978)

[**X.1. Variables principales:** 27](#_Toc503799979)

[**X.2. Variables secundarias y/o externalidades:** 27](#_Toc503799980)

[**XI.** **Estrategia empírica** 27](#_Toc503799981)

[IX. Bibliografía 29](#_Toc503799982)

[Anexo 1: Formularios y tipificación de los trámites 31](#_Toc503799983)

[Anexo 2: Acciones para la racionalización de los trámites 33](#_Toc503799984)

[Anexo 3: Distribución de labores de los asesores del DAFP 34](#_Toc503799985)

[Anexo 4: Cálculos de poder 35](#_Toc503799986)

[Anexo 5: Piezas de Comunicación 37](#_Toc503799987)

[**5.1 Mensaje Disuasivo** 37](#_Toc503799988)

[**5.2 Mensaje Comparativo** 40](#_Toc503799989)

[**5.3.** **Mensaje Neutro** (Experimento adicional con las entidades que tienen 100% de avance) 43](#_Toc503799990)

1. **Introducción**

Existen teorías que conciben a la burocracia como un modelo organizacional basado en la filosofía del control (Max Weber, 1947). Según Kallinikos (2004), una de las ventajas de este modelo radica en que permite el funcionamiento organizacional impersonal, es decir, independiente de la calidad de los empleados; cuestión explicable por la memoria procedimental tácita que se genera en la institución (Nelson & Winter, 1982). En adición, la gestión pública ha adoptado esquemas valiosos para la administración pública como, por ejemplo, el cambio en la concepción del ciudadano, que pasó de ser visto como un simple usuario a tomarse como un cliente cuya percepción de calidad debe ser tomada en cuenta por el servicio público. Las políticas de racionalización de trámites siguen y se enmarcan dentro de un sistema organizacional que cumple con la estandarización y formalización de procesos para dar mayor claridad y reducir su complejidad; buscando de esta forma mejorar la satisfacción de la ciudadanía.

En este sentido, los esfuerzos enfocados en la racionalización y simplificación de los procesos administrativos buscan descartar aquellos procesos redundantes o que no guarden coherencia con las necesidades reales de la población y rediseñar o actualizar otros que cuenten con requisitos o pasos innecesarios (OCDE, 2009). Las tecnologías de información han jugado un rol importante en este punto, generando mejores canales de comunicación entre la ciudadanía y el sector público y entre las propias organizaciones públicas, para así mejorar el manejo de la información y reducir los costos de transacción y la diseminación asociadas a estas operaciones (OCDE, 2009). Una prueba de esto ha sido la utilización de los servicios web, los cuales han permitido que varias organizaciones puedan tener acceso a la misma información a pesar de localizarse en distintos lugares y utilizar diferentes equipos de computación (Ghencea, Gaucan, & Pirvu, 2011)

Para el caso colombiano, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es la institución pública que tiene la responsabilidad de promover la racionalización de todos los trámites que se ofrecen en el territorio colombiano en el Sistema Único de Información de Tramites (SUIT). Específicamente la racionalización de trámites cumple con dos objetivos fundamentales: primero, la política busca promover y garantizar la transparencia de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (CONPES, 2014)[[1]](#footnote-1); y segundo, la política busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como la efectividad del control de la gestión pública; aspectos que se encuentran establecidos en el estatuto anticorrupción.

Los dos objetivos mencionados anteriormente se cumplen mediante la correcta implementación de la política de racionalización de trámites al simplificar, estandarizar, eliminar y automatizar todos los trámites y procedimientos administrativos que son ofrecidos por las entidades públicas a la ciudadanía. Esto con el propósito de brindarle al ciudadano las respectivas garantías legales que conlleva la gestión de cualquier trámite. Para el logro de esto, la política de racionalización destina esfuerzos y recursos a mejorar el funcionamiento interno de las entidades administrativas para que de esa forma se encuentren mecanismos que maximicen la eficiencia de dicho proceso de racionalización.

Dentro de la literatura económica y como un ejemplo de un esfuerzo para la simplificación de procesos administrativos, se puede hacer referencia al caso de Argentina, país que utilizó herramientas web para facilitarles a las empresas la inscripción de sus empleados en el registro laboral y la declaración de las contribuciones obligatorias a la seguridad social. El efecto positivo de estas reformas fue comprobado por Ronconi & Colina (2011), quienes elaboraron una evaluación cuasi-experimental, utilizando la técnica de diferencia en diferencias que permitió determinar un impacto positivo, aunque leve[[2]](#footnote-2), en el número de trabajadores registrados. Este caso, así como algunos otros demuestran que estas medidas sí contribuyen a facilitar el flujo de los trámites y otros procedimientos administrativos aunque, dado que las personas tienden a ser reacias a la innovación, estas herramientas deben ser acompañadas por otro tipo de medidas que fomenten su uso.

El anterior trabajo se relaciona en gran medida a la presente evaluación, pues se enmarca dentro del uso de la información como mecanismo para mejorar los esquemas de gestión pública. Pero la manera en que se va a proveer esta información para modificar los comportamientos se enmarca dentro de la economía conductual; un área de estudio que incorpora elementosde la psicología para hacer sus planteamientos e hipótesis y que toma mayor fuerza dentro de los mecanismos utilizados para adoptar diferentes medidas dentro de la política pública. En particular, el caso de las comunicaciones - en lo referido a comunicar ideas de determinadas maneras para inducir ciertas respuestas o comportamientos en aquellos que las reciben - es un campo fértil de estudio debido a las múltiples aplicaciones de estos elementos.

Es por esta razón que el presente estudio tiene por objetivo encontrar diversos mensajes y/o piezas de comunicación que promuevan tanto el registro de los trámites en el SUIT así como la calidad inherente a dicho registro. En el fondo lo que se persigue es encontrar mecanismos eficientes para que las entidades logren avanzar con la primera fase de la política de racionalización, de modo que esto acelere los plazos vigentes para la optimización de todos los trámites en Colombia. Este plazo es de aproximadamente **20 años,** de acuerdo con proyecciones realizadas por el DAFP en función a las tasas actuales de avance, el universo de entidades y la cantidad de trámites existentes en Colombia.

Para determinar el efecto de las diferentes piezas de comunicación sobre la tasa de registro de trámites y la calidad del proceso, se adoptará una estrategia experimental. Es decir, de la muestra total conformada por 122.295 trámites, 2.794 entidades y 1.019 municipios, se conformarán tres grupos de manera **aleatoria**, lo cual generará grupos del mismo tamaño, iguales en características observables y presumiblemente balanceados en las no observables. Uno de los grupos recibirá un mensaje de carácter disuasivo, el otro recibirá un mensaje de carácter comparativo y el tercero no recibirá algún tipo de comunicación, es decir, será el grupo de control. Este grupo de control es el que permitirá conocer las tasas de avance y la calidad del registro de las entidades **en ausencia** de la intervención o del recibimiento de cualquier tipo de comunicación de parte del DAFP.

Este diseño de corte experimental permitirá afirmar que cualquier **diferencia** encontrada entre el grupo que recibe comunicación (ya sea la disuasiva o la comparativa) y el grupo de control, en términos de las tasas de avance y de las otras variables de interés del estudio, se deberá única y exclusivamente al efecto de la comunicación sobre las entidades y no a otro factor externo que pudiera incidir también en tales variables. Asimismo, las diferencias entre el grupo que recibe la comunicación disuasiva y el grupo que recibe el mensaje comparativo permitirán determinar cuál de los dos mensajes es más efectivo en impulsar a las entidades con el registro de sus trámites, así como en la calidad de dicho registro.

Lo que resta de la propuesta tiene la siguiente estructura. Las secciones II y III destacan las funciones y la importancia del Departamento Administrativo de Función Pública y describen en detalle el proceso de racionalización de trámites. La cuarta sección profundiza en un diagnóstico cuantitativo y cualitativo realizado en aras de entender mejor la problemática, las características de la muestra y la política de racionalización, de modo que sirviera como insumo para la construcción de las piezas de comunicación y para el desarrollo de la metodología de evaluación. Las secciones V, VI y VII explican en detalle el diseño experimental, los cálculos de poder y la intervención experimental y las secciones VIII, IX y X describen las hipótesis del estudio, los datos administrativos utilizados y las principales variables de impacto que se analizarán.

1. **Departamento Administrativo de Función Pública y el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)**

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es la institución pública colombiana que tiene la responsabilidad de gestionar el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), el cual se constituye como el repositorio de los trámites[[3]](#footnote-3) y otros procedimientos administrativos (OPA)[[4]](#footnote-4) que ofrecen las instituciones de la Administración Pública a los ciudadanos.

El DAFP, a través de su Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, es la instancia que formula y orienta la política de racionalización de trámites y proporciona el marco normativo para su implementación, tomando como base las directrices del Gobierno Nacional sobre la materia (Decreto Ley 019, 2012). Además de lo mencionado, el DAFP brinda acompañamiento, asesoría y capacitación a los organismos y entidades con el propósito de facilitar la optimización, simplificación, estandarización y/o supresión de los trámites ofrecidos por las instituciones públicas.

El SUIT tiene tres objetivos primordiales: 1) constituirse como la única fuente válida de información de los trámites que las instituciones del Estado ofrecen a la ciudadanía; 2) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información y ejecución de los trámites; y 3) promover una mayor eficiencia en la gestión de las entidades, de modo que puedan proporcionar respuestas ágiles ante las solicitudes de la ciudadanía en lo que respecta a la gestión de los trámites que ofrecen.

1. **Fases de la Política de Racionalización de trámites**

El objetivo último tanto del DAFP como del SUIT es impulsar la política de racionalización de trámites, que comprende desde el registro de todos los trámites que ofrecen las entidades hasta su optimización e integración con otros sistemas de información[[5]](#footnote-5). Específicamente, el proceso está compuesto por cuatro fases: Identificación y registro, priorización, racionalización e interoperabilidad.

A pesar de que la racionalización ocurre entre la tercera y cuarta fase del proceso, la primera fase (identificación y registro de los trámites en el SUIT) es la que actualmente cobra mayor importancia tanto para el DAFP como para la política en general. Esto se debe a que un porcentaje elevado de las 2.794 entidades que actualmente se encuentran registradas en el SUIT – y que, por lo tanto, deberían avanzar con la optimización de sus trámites – presenta un bajo avance o no ha iniciado con la primera etapa del proceso, incluso después de 5 años de reglamentado el Decreto Ley 019 de 2012, que enmarca legalmente la política de racionalización.

Específicamente, el 31% de las entidades registradas en el SUIT no ha registrado **ni un solo** trámite en el sistema, mientras que el 12% ha registrado apenas uno (o menos) de cada diez trámites que ofrecen a la ciudadanía. Cabe destacar que únicamente el 16% de las entidades han logrado registrar todos sus trámites en el sistema, siendo la mayoría de éstas del orden nacional y las únicas que realmente han podido comenzar con la optimización de sus procedimientos.

## ***III.1 Fase 1.* Identificación y registro de trámites**

El objetivo de esta primera fase es el de **registrar** en el SUIT todos los trámites y OPA que ofrecen las entidades a sus ciudadanos, con el fin de crear un inventario único que permita, por un lado, conocer con precisión el universo de trámites a nivel nacional y, por el otro, agruparlos en un solo sistema de seguimiento. La primera acción inherente a esta fase es la identificación de los trámites pertenecientes a las entidades que cumplen con las características exigidas y, por lo tanto, es de obligación legal su registro en el SUIT. Para ello, lo primero que realiza el DAFP es proponer a cada institución un inventario de trámites preestablecidos que surge de una clasificación de las entidades en función a su orden, naturaleza jurídica y otra serie de características. Una vez recibido el inventario, es responsabilidad de las instituciones revisar y seleccionar aquellos trámites que efectivamente ofrecen a la ciudadanía.

De esta manera, tres cuestiones pueden ocurrir cuando la entidad recibe trámites propuestos por la DAFP: 1) la entidad acepta el trámite debido a que efectivamente lo ofrece a la ciudadanía; 2) se rechaza el trámite (con la justificación correspondiente), pues no es ofrecido a la ciudadanía; o 3) la entidad propone nuevos trámites, que forman parte de la oferta de servicios de la institución pero no estaban dentro del inventario propuesto en primera instancia. Cabe destacar que en la mayoría de los casos todos los trámites son aceptados por las entidades y una vez que esto ocurre, se comienza con el proceso de registro en el SUIT. Los estados por los que se transita para el registro de los trámites son los siguientes:

* **Sin aceptar/en inventario:** el trámite propuesto por el DAFP no ha sido aceptado o reconocido por la entidad.
* **Sin gestión/modificación**: el trámite propuesto ha sido aprobado por la entidad y está en espera para iniciar su registro.
* **En creación**: el registro del trámite ha sido iniciado.
* **Enviado/en revisión:** el registro del trámite se encuentra en revisión y aprobación por parte del DAFP.
* **En corrección:** el registro fue revisado por un asesor de política del DAFP, quien generó las observaciones que deben ser revisadas e incorporadas por la entidad, de manera de realizar los ajustes correspondientes.
* **Inscrito:** el registro del trámite fue aprobado por el DAFP y se da por culminado el proceso.
* **Eliminado**: el registro fue borrado del inventario de la institución. Lo puede eliminar la institución o el DAFP.
* **En actualización:** el trámite inscrito fue modificado por parte de la institución.
* **En revisión de actualización:** las actualizaciones se encuentran en revisión y aprobación por parte del DAFP.
* **En corrección de actualización:** las actualizaciones están del lado de la institución para realizar ajustes, de acuerdo con las observaciones del asesor de política del DAFP.
* **Archivado:** versión anterior de un trámite inscrito que ha surtido un proceso de actualización.
* **Disponible:** modelo y plantilla de un trámite que se encuentra a disposición de la institución para ser incluido en su inventario.

A lo largo de este proceso se suelen presentar múltiples errores, por lo que es indispensable la asesoría y retroalimentación de los asesores de política del DAFP hacia las entidades. Como se mencionó en párrafos anteriores, el 31% de las entidades no ha inscrito ni un solo trámite del total de trámites propuestos. Esto se traduce en que de los 122.295 trámites que actualmente se encuentran en el SUIT, solo aproximadamente 49.304 han sido inscritos exitosamente. Asimismo, otro 12% de las entidades no ha logrado inscribir ni el 10% del inventario propuesto, lo cual es otro reflejo de que el avance de las entidades es sumamente lento. Es por esto que este primer experimento se centra en **acelerar el tránsito** de las entidades por esta primera fase de la política de racionalización.

## ***III.2.*** ***Fase 2. Priorización de trámites***

El objetivo de esta fase es, como su nombre lo indica, priorizar los trámites que serán objeto de intervención para su optimización o racionalización. La acción que se desarrolla es un diagnóstico en el que se tienen en cuenta factores internos y externos, tales como los datos de operación (frecuencia de los trámites), quejas y reclamos de la ciudadanía, Plan Nacional de Desarrollo, si el trámite es departamental o municipal, pertinencia del trámite, costos asociados, preferencia de la entidad, entre otros.

La metodología empleada asigna puntos en función a las variables consideradas en el análisis, de modo que se pueda obtener un puntaje final para cada uno de los trámites que oscila entre 0 y 100 puntos. Posteriormente, el SUIT organiza los trámites en función a los puntajes obtenidos para que la fase de racionalización inicie para aquellos con mayor puntaje.

Los resultados de la fase de priorización permiten identificar aquellos trámites que presentan mayor número de PQR (peticiones, quejas o reclamos) o problemas en general con dos objetivos fundamentales: 1) identificar las posibles causas detrás de los trámites con puntajes elevados o con mayores problemas y 2) establecer los correctivos y/o acciones necesarias para mejorar el trámite, los cuales se suelen enmarcar en estrategias de simplificación, estandarización, optimización y automatización.

Las entidades del orden nacional, que son las que más han avanzado con el registro de sus trámites, se encuentran actualmente en esta segunda fase del proceso. En la Figura 1 se realiza una descripción de los criterios y de la fórmula empleada para la obtención de dicho puntaje.

**Figura 1. Formula y criterios para el puntaje de la etapa de priorización de trámites**

CRITERIOS PARA ASIGNAR PUNTAJE

**Políticas**

Trámites prioritarios   
Trámites presenciales  
Cadena de tramites  
Doing Business\*

**Otra Información**

Ya fue racionalizado   
Puntaje

**Ciudadanía**

Sistema de PQR  
Sistema de Sugerencias presenciales, Virtuales o semi-presenciales Acuerdos de niveles de servicio (ANS)\*\*

**Plan de Desarrollo**

En el caso de las entidades territoriales, pueden priorizar los trámites que están señalados en los Planes de desarrollo departamentales y municipales, según corresponda.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). Recuperado de: Guía de Usuarios Sistema Único de Información de Trámites, SUIT 3.

*\*Los trámites evaluados por el Banco Mundial (Doing Business) son: i) Apertura de empresas, ii) Obtención de permisos de construcción, iii) Registro de la propiedad, iv) Pago de impuestos y v) Comercio transfronterizo .*

*\*\*Niveles de atención y entrega de los productos y servicios a los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad del servicio, oportunidad, calidad del producto, nivel de satisfacción del cliente, cobertura de atención, horarios de atención o minutos de espera en cola. Pueden estar definidos por las leyes, la política de calidad o por iniciativa de la entidad.*

## ***III.3. Fase 3. Racionalización de trámites***

En esta fase se busca la simplificación, estandarización, eliminación, optimización, automatización de los trámites. A este compendio de acciones se les denomina **racionalización** y es un procedimiento que se efectúa de manera prioritaria sobre los trámites priorizados en la etapa anterior. La racionalización de cualquier trámite se enmarca básicamente en tres acciones:

**Normativas:** Acciones o medidas de carácter legal para mejorar los trámites. Se caracterizan por la modificación, actualización o emisión de normas dentro de las cuales se pueden encontrar:

* Eliminación de trámites: suprimir los trámites que no cuenten con sustento jurídico o carezcan de pertinencia administrativa por los siguientes conceptos:
  + Eliminación por norma: cuando por disposición legal se ordena la eliminación del trámite.
  + Traslado de competencia a otra entidad: cuando ya no corresponde la función a una entidad y se traslada a otra por disposición legal.
  + Fusión de trámites: cuando se agrupan dos o más trámites en uno solo.
* Reducción, incentivos o eliminación del pago para el ciudadano por disposición legal.
* Ampliación de la vigencia del producto / servicio por disposición legal.
* Eliminación o reducción de requisitos por disposición legal.

**Administrativas:** Acciones o medidas de mejora que impliquen la revisión, reingeniería, optimización, actualización, reducción, ampliación o supresión de actividades inherentes a los procesos y procedimientos asociados al trámite. Las acciones que destacan son las siguientes:

* Reducción de tiempo de duración del trámite.
* Extensión de horarios de atención.
* Aumento de canales o puntos de atención.
* Reducción de pasos para el ciudadano.
* Estandarización de trámites o formularios.
* Reducción de pasos en procesos o procedimientos internos.

**Tecnológicas:** Acciones o medidas de mejora que implican el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para agilizar los procesos y procedimientos que soportan los trámites. Esto, en el fondo, persigue la modernización de las entidades mediante la adopción de herramientas tecnológicas (hardware, software y comunicaciones).

En el Anexo 2 se puede apreciar un esquema en el cual se destacan las acciones de racionalización.

## ***III.4. Fase 4. Interoperabilidad***

Esta fase del proceso busca compartir información entre la misma entidad (interna) o entre entidades estatales y privadas que ejerzan funciones públicas (externa), a través de medios físicos o tecnológicos, con el propósito de evitar que se solicite información a los usuarios que ya se encuentra disponible en estas instituciones externas o en la propia institución. La interoperabilidad entre entidades públicas promueve que el Estado funcione como una sola entidad, con una mayor eficiencia en sus procesos, que brinde al ciudadano información de mejor calidad, de manera oportuna, con agilidad y mejores servicios a partir de la articulación conjunta de todas las entidades públicas. Algunos de los beneficios que se destacan en el marco de interoperabilidad del gobierno son[[6]](#footnote-6):

1. Se agilizan los trámites.
2. Proveer una aproximación gestionable y repetible para guiar a las entidades a mejorar su capacidad y habilidad para intercambiar información de interés.
3. Permitir a las entidades abordar, de manera mucho más predecible, la incorporación de tecnologías (estándares y protocolos) que apalanquen su modelo operativo, así como su estrategia.
4. Generar esquemas de transferencia de conocimiento que le permitan a las entidades conocer experiencias y temáticas de interés en la comunidad local e internacional y, de esa forma promover la toma de mejores decisiones.

Como resultado de la interoperabilidad entre entidades públicas se obtienen las denominadas cadenas de trámites y las ventanillas únicas[[7]](#footnote-7):

* Cadena de trámites: Se presenta cuando para la realización de un trámite ante una entidad determinada se exige la presentación de documentos previos expedidos u originados por otras entidades del Estado o particulares que cumplen funciones administrativas. Esta cadena puede ser sectorial o intersectorial.
* Ventanilla única virtual: Sitio virtual desde el cual se gestiona de manera integrada la realización de trámites, que están en cabeza de una o varias entidades, dando la solución completa al interesado a través de un trámite electrónico que no requiera de la presencia física del usuario.

1. **Diagnóstico**

Con el objetivo de identificar los principales problemas asociados con el registro de trámites, entender mejor el proceso de racionalización y las acciones implementadas para mejorarlo y caracterizar a las entidades que conforman la muestra, se decidió llevar a cabo una etapa de diagnóstico a través de técnicas de carácter cuantitativo y cualitativo.

El análisis cualitativo estuvo basado en un grupo focal dirigido a los ocho (8) asesores de política que trabajan en el DAFP. La actividad se enfocó en caracterizar y entender el esquema de trabajo de los asesores, conocer a fondo el funcionamiento de la política de racionalización desde su perspectiva, así como la manera cómo estos interactúan e incentivan a las entidades a avanzar con el registro de sus trámites y con la política de racionalización en general.

En lo que respecta al análisis cuantitativo, se revisaron y analizaron a profundidad el compendio de bases de datos provistas por el DAFP, de modo de identificar aspectos como las tasas de avance de las entidades en el registro de sus trámites, la duración y el número de trámites en cada una de las fases del registro, el tipo de entidades que avanzan más y sus características, entre otros aspectos de relevancia. A continuación, se describen en detalle las actividades implementadas y las principales conclusiones de esta etapa de diagnóstico.

**IV.1. Reporte cuantitativo: Datos administrativos del SUIT**

Los datos administrativos facilitados por el DAFP permitieron indagar sobre el funcionamiento de la política de racionalización, especialmente en lo relacionado con la primera fase del proceso. Asimismo, además de servir para tener un mejor entendimiento de la problemática y para caracterizar a la muestra del estudio, también se ha constituido como un insumo fundamental para el desarrollo de las piezas de comunicación.

El universo de entidades públicas en Colombia supera las 7.000 instituciones, sin embargo, la muestra para el estudio está conformada por 2.794 entidades territoriales y nacionales que, antes del envío de los mensajes, son las que se encuentran registradas en el SUIT y poseen información de contacto. Estas entidades seleccionadas surgen como consecuencia de un esquema de priorización implementado por el DAFP, en el cual estos entes fueron los primeros en ser contactados para que iniciaran con el proceso de racionalización. A pesar de esto, el 84,60% de estos entes todavía se encuentra trabajando en la primera fase del proceso; es decir, en la del registro de sus trámites en el SUIT.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, el 93% de las entidades son de orden territorial, siendo el resto de orden nacional. Por su parte, es evidente que el esquema de priorización implementado por el DAFP ha estado focalizado principalmente en alcaldías e instituciones de salud, puesto que entre ambas representan el 73% de todas las entidades territoriales (39% y 34%, respectivamente). Asimismo, pareciera que la priorización obedeció también a la cantidad de trámites que poseen las entidades, puesto que únicamente las alcaldías concentran el 83,21% de todos los trámites de la muestra (101.759).

Gráfico 1. Entidades Registradas en el SUIT según su Clasificación Territorial

El resto de los entes priorizados están distribuidos entre Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.), instituciones de educación e investigación, instituciones de tránsito y transporte, instituciones para el deporte, la recreación y la cultura, gobernaciones, loterías, fondos y unidades administrativas especiales. En el Gráfico 2, se aprecia la cantidad de trámites que posee cada una de las entidades del orden territorial, destacando nuevamente las alcaldías por la cantidad de trámites que concentran.

Gráfico 2. Entidades de Orden Territorial Registradas en el SUIT y Totalidad de Trámites por Tipo de Entidad

En lo que respecta al tamaño de las entidades en términos del número de trámites que ofrecen a la ciudadanía, se puede apreciar en el Gráfico 3 que los entes territoriales más grandes - y por una diferencia considerable - son las alcaldías y gobernaciones, las cuales, en promedio, trabajan con 92 y 100 trámites respectivamente. Después de éstas, se encuentran las entidades de tránsito y transporte con 33 trámites y las instituciones de educación e investigación con 19 procedimientos en promedio. Cabe destacar que, a medida que la categoría de la alcaldía es mayor (más pobre), disminuye la cantidad de trámites que en promedio gestionan (Gráfico 4).

**Gráfico 3.** **Tamaño de las Entidades**

**Gráfico 4. Promedio de trámites ofrecidos según nivel de ingresos de las Alcaldías**

En lo referido al avance de las entidades con el registro de sus trámites, en el Gráfico 5 se evidencia uno de los principales problemas de la política de racionalización: un poco más del 30% de las entidades **no** ha logrado inscribir si quiera **un solo** trámite en el SUIT. Por su parte, 11,92% de los entes ha inscrito menos del 10% de los trámites que tienen en inventario y otras 559 (20%) entidades han logrado inscribir entre 10 y 50 por ciento de sus procedimientos. En consecuencia, alrededor de 62% de las entidades no han inscrito ni la mitad de los trámites que poseen en su inventario de trámites en el SUIT.

Por otro lado, las 435 entidades que han inscrito todos sus trámites (primera barra) son en su mayoría instituciones del orden nacional y aunque, en principio, estas deberían estar avanzando con las otras fases de la política de racionalización, no es lo que realmente está ocurriendo. Es por ello que, a partir de una modificación de la intervención planteada, también será posible determinar si ésta tiene algún efecto o externalidad positiva sobre las otras fases de la política de racionalización (priorización, racionalización e interoperabilidad) fundamentalmente sobre estos entes que ya culminaron con la fase de registro.

Gráfico 5. Porcentaje de Avance de las Entidades en el Registro de Trámites en el SUIT

El avance promedio de las entidades es de aproximadamente 39%, lo que quiere decir que, en promedio, los entes registrados en el SUIT han inscrito alrededor de 4 de cada 10 trámites que poseen en inventario. Esta tasa de avance, expresada en número de trámites, se traduce en que apenas un poco más de un tercio del total de procedimientos encontrados en el SUIT se han inscrito exitosamente. En otras palabras, de los 122.295 trámites encontrados en el sistema, solamente 49.304 han sido inscritos. Por otra parte, el avance en el registro de un trámite no solamente está determinado por la cantidad de procedimientos que finalmente se inscriben en el sistema, sino también por el avance entre las diferentes fases del proceso de inscripción[[8]](#footnote-8). En otras palabras, no es lo mismo un trámite que se encuentre “en creación” que otro que, por ejemplo, se encuentre “en corrección”, pues para este último la probabilidad de inscribirse debería ser más elevada al encontrarse más cerca de la fase final de inscripción.

En la Tabla 1, se puede apreciar que, independientemente del tipo de entidad, una gran parte de los trámites están concentrados en la primera fase del proceso, es decir, se encuentran en el inventario y todavía ni siquiera han sido aceptados por la entidad. Asimismo, una vez que los trámites son aceptados, pareciera que las entidades tardan algo de tiempo **en comenzar** con el registro, y las interacciones entre los asesores del DAFP y las entidades para completar la inscripción parecieran tampoco ser un proceso del todo rápido. Ambas conclusiones se obtienen del hecho de que la mayoría de los trámites **aceptados/en gestión** se encuentra en las etapas “sin modificar” o “enviados”, mientras que muy pocos procedimientos se encuentran “en creación”, fase en la cual se comienza efectivamente con el registro del trámite. Esto último pareciera indicar que una vez que se decide iniciar la inscripción de un trámite, se avanza relativamente rápido con el proceso de creación. No obstante, el hecho de que cada trámite inscrito haya requerido de casi dos revisiones en promedio para su registro, así como el estancamiento de trámites en la fase de “enviados” dan luces sobre la aparente baja calidad del inicio del proceso de inscripción.

Por otra parte, cabe destacar que el 87% de los trámites encontrados en la fase “enviados” se encuentra en manos de la entidad para que se incorporen los comentarios y/o modificaciones propuestas por el asesor del DAFP, de modo que se pueda proceder con la inscripción formal del trámite. Esto último pareciera indicar que el cuello de botella en esta fase ocurre en la entidad y no en el DAFP, lo cual resulta positivo para la intervención planteada debido a que si efectivamente se logra incidir en las tasas de avance de las entidades con el registro, esto no debería traducirse en una carga de trabajo que desborde la capacidad de atención de los asesores.

Tabla 1. Inventario Total de Trámites entidades de orden territorial según su Porcentaje de Avance y Estado

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Categoría de Entidad** | **Inventario Total** | **En Inventario** | **En Gestión** | | | |
| **Sin Modificar** | **En Creación** | **Enviados** | **Inscritos** |
| Alcaldías | 101.759 | 43,72% | 10,20% | 2,20% | 4,49% | 39,39% |
| Instituciones de Salud | 7.326 | 50,64% | 6,44% | 1,27% | 5,39% | 36,25% |
| Gobernaciones | 3.222 | 7,76% | 6,30% | 3,91% | 6,30% | 75,73% |
| Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) | 3.052 | 62,09% | 9,63% | 1,70% | 6,82% | 19,76% |
| Tránsito y Transporte | 2.002 | 76,27% | 8,49% | 1,70% | 2,95% | 10,59% |
| Educación e Investigación | 848 | 33,25% | 6,72% | 3,18% | 6,96% | 49,88% |
| Otras | 528 | 25,38% | 4,92% | 4,36% | 10,42% | 54,92% |
| Deporte, Recreación y Cultura | 141 | 13,48% | 12,77% | 5,67% | 8,51% | 59,57% |
| Loterías | 113 | 56,64% | 7,96% | 0,00% | 5,31% | 30,09% |
| Fondos | 106 | 76,42% | 1,89% | 0,00% | 18,87% | 2,83% |
| Unidades Administrativas Especiales | 31 | 0,00% | 6,45% | 3,23% | 25,81% | 64,52% |
| **Total General** | **119.123** | 44,03% | 9,77% | 2,19% | 4,69% | 39,32% |

El hecho de que la mayoría de los trámites se encuentre en el inventario por aceptar de las instituciones resalta la importancia de obtener una medida asociada al nivel de interacción que tienen las entidades con el SUIT. Una forma de aproximarse a esto es identificando a aquellas entidades que han aceptado **al menos** alguno de sus trámites, aspecto que debería estar asociado con una mayor intensidad del uso de la plataforma.

En este sentido, la Tabla 2 destaca el hecho de que 691 entidades (26,71% de los entes territoriales) no han aceptado ninguno de los trámites que tienen en inventario, lo cual indica que su interacción con el SUIT ha sido prácticamente nula. Las loterías, instituciones de tránsito y transporte, Empresas de Servicios Públicos e instituciones de salud son los tipos entidad que menor interacción han tenido con la plataforma. Esto podría deberse a dos factores: 1) un problema de capacidades asociado a estas instituciones; 2) fueron las últimas en ser contactadas en el esquema de priorización implementado por el DAFP. Por su parte, aun cuando el 73% de las entidades tiene al menos un trámite en gestión, su nivel de interacción con el SUIT no suele ser muy elevado (con sus excepciones) en vista de que, como se pudo apreciar en la Tabla 1, una fracción importante de los trámites se encuentra concentrada en el inventario aun por aceptar.

Tabla 2. Inventario de Trámites Aceptados y por Aceptar (entes de orden territorial)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuenta de Clasificación entidades** | **Al menos un trámite aceptado** | | **Ningún trámite aceptado** | |
| **Número de Entidades** | **Porcentaje** | **Número de Entidades** | **Porcentaje** |
| Alcaldías | 1098 | 99,82% | 2 | 0,18% |
| Instituciones de Salud | 467 | 49,42% | 478 | 50,58% |
| Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) | 116 | 47,54% | 128 | 52,46% |
| Otras | 67 | 72,83% | 25 | 27,17% |
| Educación e Investigación | 38 | 82,61% | 8 | 17,39% |
| Deporte, Recreación y Cultura | 37 | 80,43% | 9 | 19,57% |
| Gobernaciones | 32 | 100,00% | 0 | 0,00% |
| Tránsito y Transporte | 24 | 41,38% | 34 | 58,62% |
| Loterías | 9 | 64,29% | 5 | 35,71% |
| Fondos | 5 | 71,43% | 2 | 28,57% |
| Unidades Administrativas Especiales | 3 | 100,00% | 0 | 0,00% |
| **Total general** | **1.896** | **73,29%** | **691** | 26,71% |

**IV.2. Reporte Cualitativo: Grupo focal con los asesores de política del DAFP.**

Con el fin de complementar el análisis a la información administrativa asociada al proceso de racionalización de trámites, se efectuó un grupo focal cuyo objetivo fundamental fue conocer los puntos de vista de los asesores de política, quienes son los que permanecen en continuo contacto con las entidades territoriales y con el SUIT. La actividad se dividió en tres bloques: en el primero se indagó sobre las principales causas de los retrasos en el registro de trámites. En el segundo bloque se indagó sobre las estrategias de comunicación desarrolladas por el DAFP para acompañar a las entidades durante el registro de sus trámites; y en el tercero se intentó identificar, de la mano de los asesores, algunas estrategias empleadas por ellos para mejorar la tasa de registro.

* **Bloque I: Causas del retraso en el registro de trámites**

Uno de los principales problemas que los asesores destacan a la hora de generar continuidad con la política de registro de trámites son los cambios de administración que se presentan en las entidades. Cuando esto ocurre, las entidades tienden a estancarse con el registro, debido a que las nuevas autoridades desconocen el proceso, la importancia y la obligación legal del mismo.

Asimismo, los gobernadores cumplen un papel fundamental: cuando éstas han mostrado interés en la política de racionalización, las entidades territoriales, especialmente los municipios, avanzan de manera más certera con el registro. Por último, existen departamentos que, por sus características sociodemográficas, pueden presentar algunas restricciones en el acceso a internet o problemas de capital humano, los cuales aparentemente son factores que también afectan la continuidad y ejecución de la política de racionalización.

* **Bloque II: Estrategias de comunicación desarrolladas para acompañar a las entidades con el proceso de registro**
* **Carta informativa:** Carta enviada a cada una de las entidades con el fin mostrar una radiografía del porcentaje en el registro de trámites. En esta comunicación también se incluye el índice de gobierno abierto.
* **Correo electrónico**: El DAFP envía constantemente correos electrónicos dirigidos a los funcionarios responsables del registro de trámites, con el fin de recordarles sobre la importancia de registrar sus trámites de manera oportuna y con información de calidad para el ciudadano. Este medio de comunicación también es utilizado por el DAFP para informar a las entidades sobre los talleres y capacitaciones que se realizan en el territorio.
* **Llamadas del asesor encargado:** Contacto, además del jefe de planeación, a otros funcionarios de las entidades que podrían tener algún involucramiento con el proceso de registro. En estas llamadas se intenta ejercer presión para que las entidades cumplan con sus metas anuales de registro.
* **Capacitaciones virtuales y presenciales**
* Algunos asesores destacan que las **comunicaciones deberían estar dirigidas a los gobernadores** debido a la mayor capacidad de estos actores para movilizar a municipios y a otras entidades.
* **Bloque III: Estrategias empleadas para mejorar el proceso de registro**

Éstas son algunas de las estrategias realizadas en la actualidad por los asesores del DAFP para incentivar a las entidades a cumplir con el registro de sus trámites en el SUIT:

* **Estrategia masiva desde la Gobernación:** Reuniones con los gobernadores para fomentar la creación de un área destinada a monitorear el registro de los trámites por parte de las entidades.
* **Estrategia con mensaje disuasivo**: Comunicación realizada directamente con la entidad en la que se menciona el deber que tiene en cuanto al cumplimiento de la Ley Anti-corrupción y en la cual se específica la importancia del registro de trámites. Además, se comunican las potenciales consecuencias asociadas al no cumplimiento de sus obligaciones.
* **Información al ciudadano:** Informar a los ciudadanos y entidades sobre los beneficios que tiene el registro de trámites en el SUIT. Además, destacar el hecho de que, si un trámite no se encuentra registrado en el sistema, el ciudadano no tendría la obligación de cumplir con los requisitos del trámite e incluso con asumir los costos del mismo.

En adición, los funcionarios expusieron un conjunto de sugerencias o acciones cuya implementación podría mejorar el proceso de registro de trámites:

* Lograr que los funcionarios públicos responsables del registro en cada entidad sientan interés y compromiso por el cumplimiento de la política de racionalización de trámites.
* Encontrar mecanismos que informen a las entidades sobre la política de racionalización de trámites y los beneficios que ésta tiene para la entidad, el municipio y los ciudadanos.
* Mayor seguimiento a las entidades que tienen porcentajes de avance muy bajos, con el fin de incentivarlas a que avancen con el proceso de inscripción en el SUIT.
* Más continuidad en el personal que está capacitado y que conoce el funcionamiento de la plataforma por parte de la entidad territorial.
* Vender la idea de la simplicidad en el funcionamiento de la plataforma y el beneficio que le puede traer a la entidad y a los ciudadanos el hecho de realizar de manera oportuna el registro de trámites.
* Comunicar las potenciales consecuencias legales o sanciones por no avanzar con la política de racionalización.

1. **Diseño Experimental y Cálculos de Poder**

Esta evaluación utiliza un diseño de carácter experimental en el cual se seleccionarán aleatoriamente las entidades que recibirán el mensaje disuasivo, las entidades que recibirán el mensaje comparativo y aquéllas que no recibirán ninguna comunicación y, por lo tanto, conformarán el grupo de control. El grupo de control servirá para determinar la tasa de avance **habitual** (o en ausencia de intervención) de las entidades en lo que respecta al registro de sus trámites, así como de alguna medida de calidad inherente a este proceso.

Este diseño de corte experimental es considerado como el *estándar de oro* en las evaluaciones de impacto, debido a que permite afirmar que los resultados son **causales**, es decir, que cualquier diferencia encontrada entre las entidades que reciben (grupos de tratamiento) y no (grupo de control) alguna comunicación – en términos de la tasa de avance en el registro de trámites y el resto de variables de impacto definidas – se debe única y exclusivamente a la influencia de los mensajes sobre las entidades, y no a algún otro factor externo que pudiera también tener alguna influencia en tales variables.

Al tener dos grupos de tratamiento, este diseño experimental tendrá la bondad de identificar cuál de los mensajes es más efectivo en fomentar el avance de las entidades con el registro de sus trámites. Esto debido a que no solo se hará una comparación respecto al grupo de control, sino además entre ambos grupos de tratamiento. La eficiencia en el tipo de mensaje es un aspecto de mucha importancia debido a que, como se evidenció en el diagnóstico, existe una gran dependencia de las entidades con los asesores de política, como consecuencia de un proceso de creación deficiente. Esta condición, además de ser una preocupación para el DAFP, pareciera ser también uno de los principales elementos que generan retrasos en el proceso de registro.

Las Figuras 2 y 3 presentan dos de las posibles unidades de análisis de este experimento: la entidad y el trámite. Se tiene un total poblacional de 1.019 municipios, los cuales a su vez tienen 2.794 entidades registradas dentro del SUIT con 122.295 trámites en total. Estos se dividen en 2.359 entidades y 113.872 trámites para el caso de avance menor a 100%; y 435 entidades y 8.423 trámites para el caso de avance igual a 100%.

Figura 2. Distribución de la muestra para entidades con avance menor a 100%

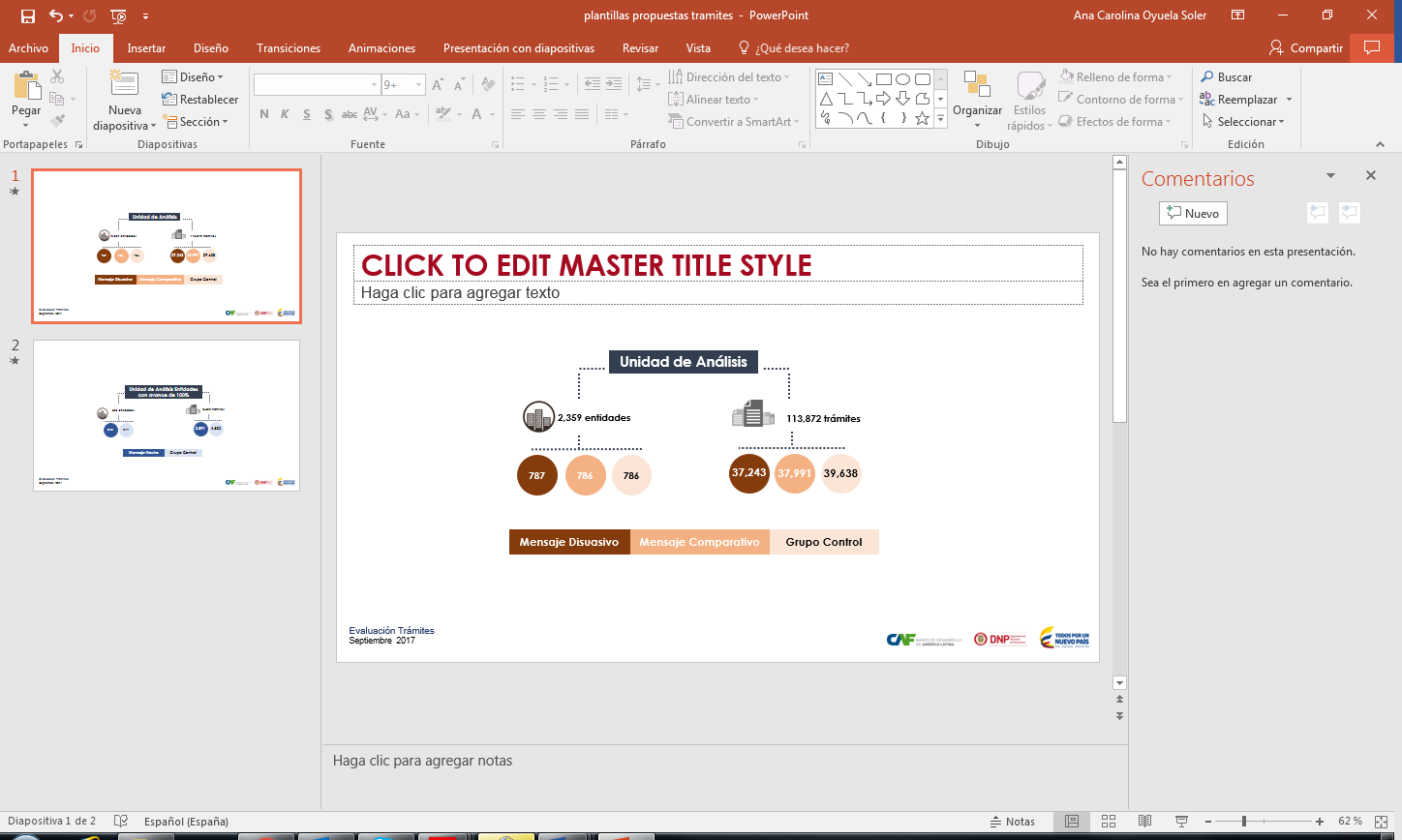
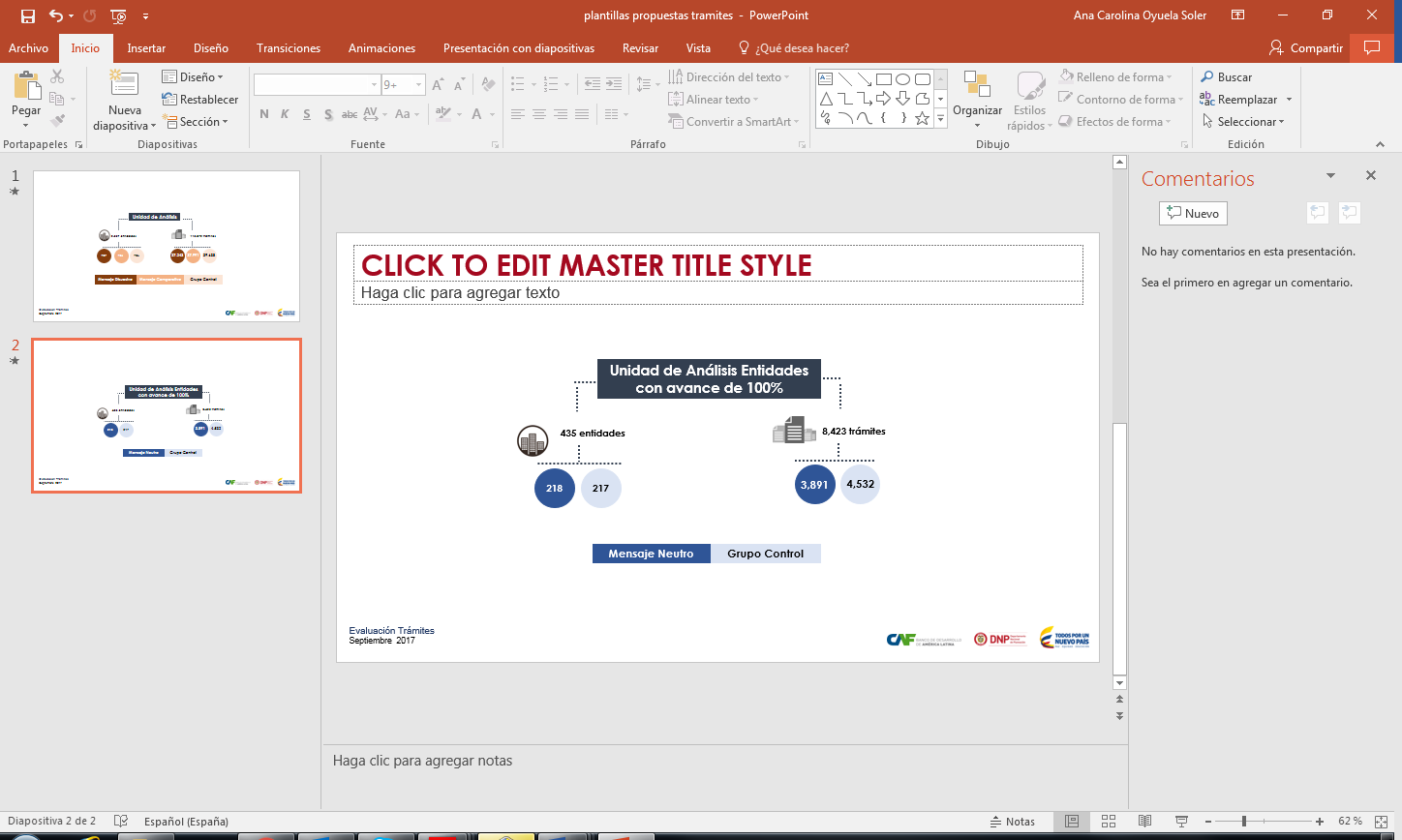


Figura 3. Distribución de la muestra para entidades con avance de 100%



A la hora de determinar el nivel de aleatorización en esta intervención, es importante considerar dos cuestiones: los resultados de los cálculos de poder y la potencial existencia de contaminación o efectos de derrame. Partiendo desde una posible aleatorización desde la unidad más pequeña, es decir, el trámite, es evidente que se tendrían grandes problemas de derrame cuando dentro de una misma entidad se trataran algunos trámites y otros no, ya que la recepción de un mensaje, ya sea disuasivo o comparativo, tendría con seguridad un efecto sobre la inscripción de otros trámites pertenecientes al grupo de control. Por su parte, cuando se evalúa como unidad de agregación a la entidad, se debe analizar si el efecto de derrame dentro de un mismo municipio puede llegar a ser lo suficientemente grande como para invalidar la evaluación. En este caso, pareciera que la interrelación entre entidades dentro de un mismo municipio no es lo suficientemente grande como para que esto suceda.

Por último, quedaría por analizar al municipio como unidad de tratamiento, con lo cual se tendrían 1.019 unidades para los dos grupos de tratamiento y el de control, lo que podría traducirse en un experimento sin problemas de contaminación a costa de un bajo poder estadístico[[9]](#footnote-9). En consecuencia, lo que se debe sopesar para la evaluación son los resultados que arrojan los cálculos de poder a nivel de entidad y de municipio y el riesgo de derrame que podría existir entre las diferentes unidades de aleatorización. Basados en los cálculos de poder a nivel de municipio y de entidad, presentados en el Anexo 4, se determinó la utilización de una aleatorización a nivel de entidad.

Aparte de los tres brazos conformados para el experimento, otro aspecto de vital importancia es la consideración de la estratificación por grupos. En este caso, se analizan las características observables de los entes intervenidos y las variables de impacto definidas para el estudio. Dado que se está trabajando con datos administrativos, es difícil tener características observables que diferencien los grupos de entes, pero sí es posible determinar que la variable de resultado, específicamente el avance en el registro de los trámites de las entidades, puede recibir un impacto diferente de acuerdo con la experiencia que el ente tenga en este procedimiento. Esto es importante debido a que el grupo de unidades que ya han tenido de algún modo contacto con el SUIT es distinto a aquellas unidades que no han inscrito ningún trámite.

Por lo tanto, las categorías de porcentaje de avance serán utilizadas para estratificar la muestra, aspecto que garantiza una mayor probabilidad de encontrar balance en la comparación de covariables observables y variables de resultado dentro de los grupos de tratamiento y el de control. Las cuatro categorías de avance se estructuraron de la siguiente manera: 1) El grupo sin avance en sus trámites conformado por 856 entidades; 2) aquellas con un avance muy moderado (entre 0-10%) que asciende a 333 entidades; 3) aquellas con avance entre 10 y 50% que son 559, y 4) las 611 entidades con un avance superior al 50%, pero menor al 100%. En la Tabla 3 se presentan los cuatro grupos (tres de tratamiento y uno de control) de acuerdo con el avance que han tenido las entidades en el registro de sus trámites.

Por último, se cuenta con 435 entidades que han completado la inscripción de todos sus trámites y aun cuando no hacen parte de la muestra general, se trabajará con ellas bajo un esquema de intervención diferenciado, a partir del cual se esperan resultados en las otras fases del proceso de racionalización. En la Figura 3 se muestran las unidades de análisis para este esquema de intervención diferenciado, en donde se asignarán aleatoriamente 218 entidades a recibir el mensaje neutro, mientras que las 217 restantes no recibirán ninguna comunicación (grupo de control).

Tabla 3. Clasificación Grupo de Tratamiento y Control por Porcentaje de Avance

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Porcentaje de Avance** | **Entidades** | **Grupos de tratamiento** | | | **Grupo Control** |
| **Mensaje Disuasivo** | **Mensaje Comparativo** | **Mensaje Neutro** |
| **Avance de 0%** | 856 | 286 | 285 | N/A | 285 |
| **Entre 0% y 10%** | 333 | 111 | 111 | N/A | 111 |
| **Entre 10% y 50%** | 559 | 187 | 186 | N/A | 186 |
| **Entre 50% y 100%** | 611 | 203 | 204 | N/A | 204 |
| **Avance del 100%** | 435 | N/A | N/A | 218 | 217 |
| **Total** | **2.794** | **787** | **786** | **218** | **1.003** |

1. **Marco Conceptual de la intervención**

La economía conductual es un área de estudio de la economía que incorpora elementosde la psicología para hacer sus planteamientos. Bajo ciertas condiciones, dicha rama descarta la premisa (fundamental para la economía tradicional) de que el hombre se comporta de una manera completamente racional y señala, en cambio, que éste es un individuo con racionalidad limitada, pues cuenta con una capacidad cognoscitiva restringida para procesar información y se enfrenta con frecuencia a restricciones de tiempo e información al momento de tomar decisiones (Herbert, 1957). Sin embargo, esta corriente también indica que estos elementos psicológicos conllevan a que el comportamiento humano sea sistemático y predecible, por lo que es posible aprovechar estos factores para alterarlo a través de acciones concretas y poco costosas.

La creciente aceptación de esta visión ha conducido a que las políticas públicas adopten, en algunas ocasiones, este enfoque en sus diseños, en aras de incrementar la efectividad de las intervenciones implementadas.

Así pues, una variedad de países ha adoptado medidas basadas en la economía conductual y algunos han, inclusive, incorporado unidades conformadas específicamente para este fin dentro de sus instituciones públicas. Por ejemplo, Estados Unidos cuenta, entre otras cuestiones relacionadas, con el *“Social and Behavioral Science Team”* (SBST) y el proyecto “*Behavioral Interventions to Advance Self-Sufficiency”* (BIAS), que busca aplicar los conocimientos conductuales en algunos de los programas que brindan asistencia a familias vulnerables para mejorar sus resultados. De igual forma, el Reino Unido fundó en 2013 un equipo conductual llamado “*Behavioural Insights Team”* (BIT), cuyo objetivo es la aplicación de iniciativas basadas en la economía conductual para mejorar la calidad de algunos servicios prestados por la administración pública e incentivar a otras cuestiones como el pago de impuestos y la donación de órganos.

Específicamente, el área de las comunicaciones es un campo fértil de aplicación de la economía conductual dentro el sector público, gracias a la diversidad de la evidencia científica disponible que sirve como insumo para el diseño de intervenciones y debido a las múltiples oportunidades de acciones asociadas a bajos costos políticos y monetarios. En este aspecto, esta corriente destaca la capacidad de olvido de las personas, así como la limitada capacidad de atención, cuestiones que dificultan la adopción de las conductas deseadas. Como respuesta a esto, se ha señalado la utilidad del envió de recordatorios y notificaciones como herramientas útiles para estos fines. Diversos ejemplos pueden ser encontrados para promover comportamientos como la asistencia a citas médicas[[10]](#footnote-10), la votación en las elecciones presidenciales[[11]](#footnote-11), el aumento de donaciones[[12]](#footnote-12), el ahorro[[13]](#footnote-13), entre otros.

Aunado a lo anterior, la economía conductual señala la importancia que tiene el contenido del mensaje. En este punto, se destaca el llamado “efecto marco” (*framing effect)[[14]](#footnote-14)*, que indica cómo la toma de decisiones en una situación determinada puede variar de acuerdo a la manera como la información sea presentada (o esté enmarcada), a pesar de que el trasfondo de la circunstancia y las implicaciones de la misma se mantengan invariables. Esto se debe a que la accesibilidad a los diferentes atributos o elementos relacionados a la información diferirá de acuerdo al modo en que ésta sea mostrada, por lo que cada manera de presentación facilitará la percepción de algunas cuestiones y dificultará la apreciación de otras (Cely, 2011). Por lo tanto, puntos dentro del mensaje como el fraseo, la ubicación del texto y de las ideas, la longitud, la complejidad, los colores, etc., deberían afectar la toma de decisiones.

En este sentido, existen diversos elementos que se deben considerar en la elaboración de un mensaje. Un marco conceptual que sirve como punto de partida para la definición y organización de estas cuestiones es la metodología EAST (por sus siglas en inglés), desarrollada por el Behavioural Insights Team (2014) Ésta plantea 4 principios generales que, bien aplicados, pueden generar cambios predecibles en el comportamiento humano. Cada uno tiene aplicaciones relevantes cuando a temas de comunicaciones se refiere. Los 4 principios son:

1. **Hacerlo Fácil:** una excelente manera de alentar un comportamiento es minimizando el esfuerzo necesario para llevarlo a cabo. En el caso de las comunicaciones, este principio se puede aplicar simplificando y/o acortando el contenido de los mensajes (generando ideas claras y cortas) o colocando al principio los aspectos más relevantes del mensaje.
2. **Hacerlo Atractivo:** para alentar un comportamiento es necesario captar rápidamente la atención del beneficiario. En el caso de las comunicaciones, este principio ha sido aplicado haciendo más salientes o resaltantes ciertas partes del texto bien sea cambiando el formato (color, tamaño y tipo de letra, color del fondo, etc.), incluyendo imágenes llamativas y/o personalizando los mensajes añadiendo el nombre del remitente y/o el destinatario[[15]](#footnote-15). Cabe destacar que la personalización de los mensajes es un elemento que ha sido particularmente estudiado, con resultados satisfactorios[[16]](#footnote-16).
3. **Hacerlo Social:** siendo el ser humano un ser social, es más propenso a hacer lo que percibe que los demás están haciendo e incorpora en sus decisiones las opiniones y compromisos que hace con los demás. En el caso de las comunicaciones, este principio ha sido aplicado informándole a los ciudadanos que la mayoría de los mismos mantiene cierto comportamiento (efecto manada) o creando algún tipo de compromiso que los ate a acciones en un futuro. Otra aplicación conocida es la reciprocidad, apelando a actos de buena voluntad sin contrapartida evidente que luego afectan la respuesta del ciudadano.
4. **Hacerlo Oportuno:** tomar ventaja de aquellos momentos en los que hay una mayor propensión a adoptar el comportamiento deseado. En el caso de las comunicaciones, este principio ha sido aplicado variando el momento (días, horas) en el que los mensajes son enviados.

Es importante destacar que, la literatura no es concluyente sobre cuál de estos principios es más poderoso dado que su impacto está muy ligado a las características tanto de los destinatarios del mensaje como de la propia intervención. Adicionalmente, es usual e incluso deseable combinar la mayor cantidad de principios posibles para mejorar el impacto.

1. **Intervención**

La intervención que se llevará a cabo para este proyecto tiene en cuenta los principios EAST mencionados anteriormente. Dicho marco plantea 4 principios generales que, bien aplicados, pueden generar cambios predecibles en el comportamiento humano. Los cuatro componentes corresponden a características con las cuales debe cumplir una intervención efectiva: ella debe ser de fácil implementación, atractiva, social y oportuna.

Con esto en mente se han rediseñado las comunicaciones que anteriormente eran enviadas por el DAFP en los componentes listados a continuación:

1. Se simplificó el lenguaje, haciéndolo más directo y fácil de entender.
2. Se disminuyó la longitud del mismo, llevándolo de 3 páginas a 1 página.
3. Se colocó explícitamente y se resaltó que la responsabilidad de orientar y facilitar el registro del inventario de los trámites en el SUIT es del funcionario que recibe la comunicación (funcionario que se le asignó el rol de “Administrador de Gestión” en el SUIT).
4. Se destacó la fecha desde la cual la entidad se encuentra registrada en el SUIT.
5. Se colocaron y destacaron las siguientes cifras relacionadas al avance del ente, en un formato sencillo de entender:
   1. El porcentaje de trámites inscritos a la fecha como proporción del total de trámites en el inventario propuesto por el DAFP.
   2. El total de trámites en gestión para inscribir (fueron aceptados por la entidad y se encuentran en el proceso para su inscripción).
   3. El total de trámites en inventario (no han sido aceptados por la entidad).
6. Se destacó el número de contacto del asesor designado para la entidad, persona clave para aclarar dudas sobre el proceso.
7. Dado que el oficio será enviado por correo, se colocaron hipervínculos directos a herramientas de utilidad como: preguntas frecuentes, material de capacitación y perfil de la entidad en el SUIT.
8. Dichos oficios serán enviados desde el DAFP por correo electrónico y con la firma de su Directora, Liliana Caballero.

Posteriormente, se procedió a identificar mensajes adicionales que aumentaran la probabilidad de generar el comportamiento deseado en los funcionarios. Para esto, se realizó un grupo focal con los asesores del DAFP con el objetivo de identificar posibles motivos por los que algunos entes podrían tener bajo avance, así como potenciales estrategias de comunicación que contribuyan a generar el comportamiento deseado. Producto de este proceso, se identificó un mensaje que potencialmente podría tener un impacto importante: un mensaje disuasivo. En este caso, se le agregó al oficio modificado anteriormente los siguientes elementos:

1. Se destacó que la exigibilidad de un trámite está asociada con su presencia en el SUIT, por lo que los ciudadanos podrían abstenerse de realizar los pagos correspondientes en aquellos trámites que no estén inscritos en el sistema.
2. Se destacó el efecto negativo que el punto anterior podría tener sobre los ingresos de la entidad, en caso de que los ciudadanos se abstuvieran de realizar los pagos.
3. Se destacó de la Ley Anti-trámites el hecho de que todo requisito deberá encontrarse inscrito en el SUIT para que sea exigible al ciudadano.
4. Se destacó que el incumplimiento a la Constitución, la ley y el reglamento puede acarrear acciones disciplinarias (Código Único Disciplinario – Ley 734 de 2002).
5. Se destacó que el incumplimiento de las políticas institucionales se constituirá como una falta disciplinaria grave que podrá causar inhabilitación para el ejercicio de funciones en el sector público (Ley Anti-corrupción).
6. Se colocaron hipervínculos directos a los textos de dichas leyes.
7. Se agregó un botón (hipervínculo) que lleva a la entidad al registro de sus trámites en el SUIT.

En adición, producto de un extenso análisis de los datos y tomando en cuenta la literatura de Economía Conductual, se optó por realizar un mensaje **comparativo** apelando al “comportamiento manada”. Dicho mensaje tiene por objetivo **generar la** **noción** de que la mayoría de las entidades tienen un alto avance, de manera de buscar promover que las entidades receptoras de dicha comunicación busquen emular el comportamiento de la supuesta mayoría. Para este mensaje, se le agregó al oficio modificado anteriormente descrito los siguientes elementos:

1. Se colocó en el título del correo que 8 de cada 10 entidades han inscrito trámites en el SUIT.
2. Se colocó y destacó que 664 entidades en toda Colombia han registrado 8 de cada 10 trámites ofrecidos a la ciudadanía.
3. Se destacó una invitación directa al ente a hacer un esfuerzo por ser parte de este grupo selecto de entes.
4. Se colocó una imagen que transmite la idea de unidad, liderazgo, formación social y motivación colectiva para realizar o alcanzar un cambio sustancial.
5. Se agregó un botón (hipervínculo) que lleva a la entidad al registro de sus trámites en el SUIT.

En el Anexo 5 se pueden apreciar ambos mensajes, el disuasivo y el comparativo, que serán enviados a las entidades que conformarán el grupo de tratamiento.

Un aspecto complementario será el envío de un video o tutorial a los dos grupos de tratamiento, en el cual se explicará de manera muy sencilla y a partir del uso de una serie de recursos gráficos y animaciones, la manera idónea de avanzar con el registro de un trámite en el SUIT. Asimismo, el video contendrá un componente motivacional y otro componente que destacará la importancia de un trámite racionalizado para los colombianos. Aun cuando no será posible evaluar el efecto diferenciado de este video como un nuevo brazo de tratamiento, su incorporación en las comunicaciones sí ayudará a entender el potencial efecto de este tipo de recursos sobre la calidad o eficiencia del proceso de registro.

Otros aspectos importantes de detallar en conjunto con el DAFP son la frecuencia del envío de los mensajes, la presencia de mensajes recordatorios y la plataforma de envío. El primer envío de mensajes a todas las entidades (exceptuando las del control) se constituirá como el punto de partida del experimento y, en principio, las mismas piezas de comunicación serán enviadas con una frecuencia de dos meses. Sin embargo, esto último es algo que puede cambiar en función a la tasa de respuesta de las entidades (medido en términos del número de entes que contestan el correo, lo abren, se dirigen a los hipervínculos, se comunican con el DAFP, etc.), así como a los primeros resultados que se vayan obteniendo.

En lo que respecta a los mensajes recordatorios, se pretende enviar, todos los meses a las entidades tratadas, un mensaje con las tasas de avance en las diferentes etapas del registro. Por último, la plataforma seleccionada para el envío de los correos electrónicos es *MailChimp*, la cual no solo permite verificar que los mensajes fueron recibidos por los destinatarios, sino que también tiene la bondad de monitorear aspectos como el número de veces que las entidades utilizan los hipervínculos. Lo primero (entrega de correos) es una forma de verificar el cumplimiento de la intervención, mientras que lo segundo (utilización de los hipervínculos) será una primera variable importante a tener en cuenta ya que podría ser considerada como una proxy de **interés** o de **internalización** de las piezas de comunicación enviadas.

Respecto a las 435 entidades que tienen todos sus trámites inscritos en el SUIT, la mitad recibirá una comunicación diferente a las descritas anteriormente, destinada a impulsar el avance de tales entidades en las siguientes fases del proceso de racionalización. La comunicación consistirá en un mensaje “neutral” (Anexo 5) en el cual: i) se **felicitará** a las entidades por lograr la inscripción de todos sus trámites en el sistema; y ii) se les **invitará** a seguir con el proceso, **destacando** la importancia de avanzar con las siguientes fases de la política de racionalización.

1. **Hipótesis de potenciales resultados de la intervención**

* Un mensaje disuasivo, en el que se comuniquen los costos económicos y legales inherentes a no registrar los trámites en el SUIT y se incite al registro de los mismos por parte de las entidades, debería incrementar la tasa de inscripción de trámites en el sistema, aumentar la tasa de avance en las diferentes etapas del registro y mejorar la calidad de la información consignada durante todo el proceso.
* Un mensaje comparativo, que busque incidir en el comportamiento de las entidades promoviéndolas a que alcancen tasas de registro de trámites similares a las de otras entidades con mejor desempeño, debería incrementar la tasa de inscripción de trámites en el sistema, aumentar la tasa de avance en las diferentes etapas asociadas al registro y mejorar la calidad de la información consignada durante todo este proceso.
* Un video o tutorial destinado a explicar de forma sencilla y esquemática la manera idónea de avanzar con el registro de un trámite en el SUIT, debería mejorar la calidad o la eficiencia con la que se registran los trámites en el sistema.
* Avanzar en el registro de los trámites por parte de las entidades como consecuencia de los mensajes enviados, debería incrementar, al menos en el largo plazo, el avance de las entidades en las otras fases de la política de racionalización (priorización, racionalización e interoperabilidad).

1. **Datos administrativos**

El presente estudio se basa en el acceso a una gran cantidad de datos administrativos generados fundamentalmente por el DAFP. Estos datos permiten la conformación de la línea de base y su respectivo chequeo de balance, así como los análisis de impacto producto de la actualización periódica de las mismas bases de datos. Las principales bases de datos utilizadas se listan a continuación:

* Bases de datos a **nivel de trámites** con todos los trámites aceptados por las entidades provenientes del inventario propuesto por el DAFP. Esta base es la que refleja el estado de avance de cada uno de los trámites presentes en el sistema. Asimismo, cada trámite está vinculado con su respectiva entidad (con su código SIGEP, orden, naturaleza jurídica, municipio y departamento) y también posee una serie de características asociadas a los trámites tales como costo, número de formularios y documentos requeridos para el proceso, entre otras.
* Base de datos a **nivel de entidad** con las entidades que tienen al menos un trámite propuesto **no aceptado**. Esta base, unificada con la anterior, es la que permite conformar el inventario de trámites de cada una de las entidades presentes en el SUIT. La base también cuenta con las características asociadas a las entidades (código SIGEP, orden y naturaleza jurídica) y las vincula con su respectivo municipio y departamento.
* Base de datos a **nivel de usuario** con todos los usuarios creados en el SUIT como “administradores de trámites”. La idea de esta base es que sirva como otra medida de “avance” de las entidades en lo que respecta al registro de sus trámites. La hipótesis es que en la medida que las entidades designen a más administradores de trámites, la probabilidad de que avancen con el registro debería ser más elevada a la de otras entidades que no han asignado esta tarea dentro de sus equipos de trabajo.
* Base de datos con los correos electrónicos de los responsables en las entidades del registro de los trámites en el SUIT. Esta base es la que servirá para el envío de los mensajes a través de correos electrónicos con la plataforma de envío masivo de correos utilizada para el estudio (*MailChimp*).

Como se mencionó, estos datos administrativos son la base fundamental de esta evaluación. Todas estas bases se recibirán actualizadas días antes del primer envío de los mensajes – lo cual se constituirá como la línea de base del estudio – y una vez comenzada la intervención ocurrirán **envíos de esta base de datos con periodicidad mensual**, de modo que se puedan evaluar los impactos de los mensajes sobre las entidades y los trámites en este intervalo de tiempo. Esta frecuencia en el envío de los datos también permitirá hacer ajustes necesarios en la intervención en caso de estos ser necesarios. Los ajustes podrían centrarse en aspectos como aumentar la cantidad y/o frecuencia de los correos enviados a las entidades o incluso cambiar algunos de los contenidos de los mensajes.

A estas bases de datos se les añaden aquéllas variables que son recogidas por MailChimp luego de cada envío, con el fin de verificar aspectos como la vigencia de las direcciones utilizadas (y así determinar la recepción efectiva de los correos electrónicos), el uso de los hipervínculos, la recepción, apertura y respuestas de los correos, entre otras.

1. **Variables de Impacto**

Las variables de impacto podrán ser analizadas con los datos expresados a nivel de trámites (variables dicotómicas en su mayoría) o con los datos a nivel de entidad (variables en su mayoría expresadas a partir de porcentajes o proporciones). A continuación, se presentan las principales variables del estudio sin especificar, por el momento, la manera como serán analizadas.

## **X.1. Variables principales:**

* Cantidad de trámites en inventario sin aceptar de una entidad.
* Entidades que avanzan desde trámites sin aceptar a trámites aceptados, pero en los que todavía no se ha comenzado con el proceso de registro.
* Entidades que comienzan con la inscripción de sus trámites (trámites en creación).
* Entidades con trámites en los que se culmina con el registro y son enviados para la revisión por parte del DAFP.
* Número de trámites inscritos exitosamente en cada entidad.
* Número de revisiones/interacciones requeridas por la entidad y los asesores de política para la inscripción exitosa de un trámite (proxy de calidad del proceso de registro).
* Duración de los trámites de la entidad en cada una de las fases de inscripción.

## **X.2. Variables secundarias y/o externalidades:**

* Entidades con avances significativos en la etapa de registro que comienzan con la etapa de priorización.
* Entidades con avances significativos en la etapa de registro que comienzan con la etapa de racionalización.
* Entidades con avances significativos en la etapa de registro que comienzan con la etapa de interoperabilidad.
* Análisis de las variables principales en aquellas entidades que su aparición en el SUIT ocurre una vez comenzado el estudio. Aun cuando estas entidades no formarán parte de la muestra, es interesante analizar si en estas existe un efecto diferenciado explicado por la cercanía o no a las entidades de la muestra (análisis de externalidades o derrame).

1. **Estrategia empírica**

Para evaluar el efecto causal de haber recibido mensajes (disuasivos o comparativos) se puede construir un modelo de regresión descrito por la siguiente ecuación:

corresponde a la variable de resultado a nivel del trámite *i* que lo administra la entidad *e* en el momento *t*; estas variables de resultados se definieron en la sección anterior. El modelo utilizado será uno de efectos fijos a nivel de entidad que corresponde a la unidad utilizada en la selección aleatoria. La variable es una dummy que toma el valor de 1 para cualquier periodo posterior a la intervención. y son dos variables dummy que toma el valor de uno para aquellas entidades que recibieron el mensaje disuasivo y comparativo respectivamente y toma el valor de 0 en caso contrario. Estas dos variables no se incluyen por ser colineales con el efecto fijo de entidad, pero sí se utilizarán para interactuarlas con la variable y así tener los dos términos de interacción que identificarán el efecto de tener un mensaje disuasivo o un mensaje comparativo respecto al control. Si los coeficientes o son estadísticamente significativos, esto implica que el tratamiento tuvo un efecto sobre la variable de resultado. Por último, incluimos un vector de controles que pueden ser importantes para explicar la variable de resultado. El término es un error aleatorio e independiente de otras variables explicativas del modelo.

Debido a que los datos son de tipo administrativo, se puede tener más de un periodo de análisis y en este caso el modelo se debe especificar de la siguiente manera:

En este caso no incluimos explícitamente el término debido a que este ahora es colineal con el efecto fijo de tiempo.

Luego, se realizará una prueba de hipótesis en la que se comparen las betas que acompañan a los términos de interacción para de ese modo determinar si el efecto del mensaje disuasivo y comparativo son distintos entre sí.

# IX. Bibliografía

(OCDE), O. p. (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: guidance for policy makers.*

Baird, P., Reardon, L., Cullinan, D., McDermott, D., & Landers, P. (2015). Reminders to Pay: Using Behavioral Economics to Increase Child Support Payments. OPRE Report 2015-20. Washington, DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.

Behavioural Insights Team. (2014). *EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights.* Retrieved from Behavioural Insights Team: http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST\_FA\_WEB. pdf.

Cely, D. A. (2011). Teoría prospectiva, efecto marco y los mensajes de disuasión de consumo de tabaco en Colombia. *Vniversitas, 60*(123), 15-44.

Congreso de la Republica de Colombia. (2012, Enero 10). Decreto 019 del 2012.

CONPES. (2014, Junio 28). Retrieved Julio 2017, from https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3501\_documento.pdf

Dale, A., & Strauss, A. (2009). Don't forget to vote: Text message reminders as a mobilization tool. *American Journal of Political Science, 53*(4), 787-804.

Decreto ley 019 (Congreso de la Republica de Colombia 10 Enero, 2012).

Djimeu, E., & Houndolo, D.-G. (2016). Power calculation for causal inference in social science: sample size. *International Initiative for Impact Evaluation*.

Ghencea, A., Gaucan, V., & Pirvu, D. (2011). Distributed Systems and Web Technologies. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology, 1*(5).

Haynes, L., Green, D., Gallagher, R., John, P., & Torgerson, D. (2013). Collection of delinquent fines: An adaptive randomized trial to assess the effectiveness of alternative text messages. *Journal of Policy Analysis and Management, 32*(4), 718-730.

Herbert, S. (1957). A Behavioral Model of Rational Choice. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*.

Kallinikos, J. (2004). The social foundations of the bureaucratic order. *Organization, 11*(1), 13-36.

Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S., & Zinman, J. (2016). Getting To The Top of Mind: How Reminders Increase Saving. *Management Science, 62*(12), 3393-3411.

McLean, S., Gee, M., Booth, A., Salway, S., Nancarrow, S., Cobb, M., et al. (2014). Targeting the Use of Reminders and Notifications for Uptake by Populations (TURNUP): a systematic review and evidence synthesis. *Health Services and Delivery Research, 2*(34), 1-184.

Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change.* Cambridge: Harvard Business School Press.

Ronconi, L., & Colina, J. (2011). *Simplification of Labor Registration in Argentina: Achievements and Pending Issues.* Inter-American Development Bank.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1985). The framing of decisions and the psychology of choice. *Environmental Impact assessment, technology assessment, and risk analysis*, 107-129.

Weber, M. (1947). *Theory of Social and Economic Organization.* London: Free Press.

# Anexo 1: Formularios y tipificación de los trámites

Losformularios son el elemento que permite la recolección de datos del ciudadano para gestionar un trámite u Otros Procedimientos Administrativos (OPA). No se considera formulario al registro que es utilizado únicamente para la validación de datos del ciudadano.

**Tipo A:** Formulario que crea la entidad para que el ciudadano realice los trámites u OPA. Este formulario solo aplica a la entidad que lo crea y puede ser modificado por la misma. Debe estar disponible para el ciudadano de forma gratuita y oportuna en medio electrónico.

**Tipo B:** Formulario único nacional de solicitud de trámites, definido oficialmente y adoptado mediante norma, el cual es de obligatoria utilización y aplicación en el territorio nacional. Debe estar disponible para el ciudadano de forma gratuita y oportuna en medio electrónico. Su modificación solo puede ser realizada mediante otra norma. Este formulario puede ser utilizado por varias entidades que soliciten información de la misma naturaleza y esté vinculado con sus trámites.

Para la creación de un formulario en el SUIT, se solicita la siguiente información:

* Señalar el tipo de formulario a crear (A o B)
* Código del formulario asignado por la institución
* Nombre del formulario
* Descripción
* Anotaciones adicionales
* Seleccionar la disponibilidad del formulario para el usuario (Descargable, diligenciable, transaccional)
* Norma que soporta la creación del formulario

**Formato Integrado:** es el registro electrónico en el SUIT que contiene la información general y las condiciones o requisitos de un trámite u OPA para hacerlo exigible al ciudadano. Este formato es el que se incluye en el inventario de trámites final.

Por medio de los formatos integrados se hace un reconocimiento de las características de los trámites bajo un modelo propuesto –que es el prototipo estandarizado o representación de un trámite u OPA–. Dependiendo de la institución (orden nacional o territorial y naturaleza jurídica) que ofrece el trámite u OPA, el Formato Integrado -FI tiene las siguientes modalidades:

* + Único: Propio de una sola institución, es decir que única y exclusivamente lo ofrece una institución.
  + Como producto de su estandarización, lo pueden ofrecer dos o más instituciones y pueden ser:
* Modelo: Las acciones, condiciones o requisitos del trámite están reglamentados en normas nacionales. En el sistema se identifica porque ya tiene creados los momentos o pasos, los cuales han sido estandarizados y deben ser complementados por la institución.
* Plantilla: Las acciones, condiciones o requisitos del trámite u OPA están reglamentadas en normas territoriales o propias de la institución. En el sistema se identifica porque NO tiene creados momentos, los cuales deben ser registrados por la institución.

De acuerdo con su origen (único, desde modelo, desde plantilla), los trámites u OPA se tipifican con los siguientes símbolos:

**T - Trámite único**: Propio de una sola institución, es decir que única y exclusivamente lo ofrece una institución.

**HT - Hijo de trámite plantilla:** Aplica a dos o más instituciones. Las acciones, condiciones o requisitos del trámite u OPA están reglamentadas en normas territoriales o propias de la Institución. En el sistema se identifica porque NO tiene creados momentos, los cuales deben ser registrados por la institución.

**HM - Hijo trámite modelo:** Aplica a dos o más instituciones. Las acciones, condiciones o requisitos del trámite están reglamentados en normas nacionales. En el sistema se identifica porque ya tiene creados los momentos o pasos, que han sido estandarizados y deben ser complementados por la institución.

El Registro del Formato Integrado (FI) debe contener los pasos y componentes del trámite, que son:

* Descripción
* Fundamento Legal
* Información ejecución
* Dirigido a
* Clasificación temática
* ¿Qué se necesita?
* Medio de seguimiento

# Anexo 2: Acciones para la racionalización de los trámites

**Reducción del tiempo de duración del trámite**

**Aumento de canales y/o puntos de atención**

**Extensión de horarios de atención**

**Estandarización de Formularios**

**Reducción y/o estandarización de formularios**

**Reducción de pasos para el usuario**

**ADMINISTRATIVA**

**Reducción de pasos en procesos o procedimientos internos**

**Eliminación de requisitos (verificación)**

**Eliminación de documentos**

**Estandarización de trámites u otros procedimientos administrativos procedimientos administrativos**

**Eliminación de otros procedimientos administrativos**

**Aumentos de medios de pago**

ACCIONES DE RACIONALIZACIÓN

**Trámite totalmente en línea**

**Respuesta electrónica**

**Interoperabilidad Interna**

**Firmas electrónicas**

**Formularios diligenciados en línea**

**Descargar y/o envío de documentos electrónicos**

**Interoperabilidad Externa**

**Automatización parcial**

**TEGNOLÓGICA**

**Pago en línea**

**Reducción y/o eliminación del pago**

**Disponer de mecanismos de seguimiento al estado del trámite**

**Ventanilla única institucional**

**Eliminación de trámites u otros procedimientos administrativos**

**Fusión del trámite u otros procedimientos**

**Reducción y/o eliminación del pago**

**Eliminación de requisitos (verificación)**

**Eliminación de documentos**

**NORMATIVA**

**Ampliación de cobertura**

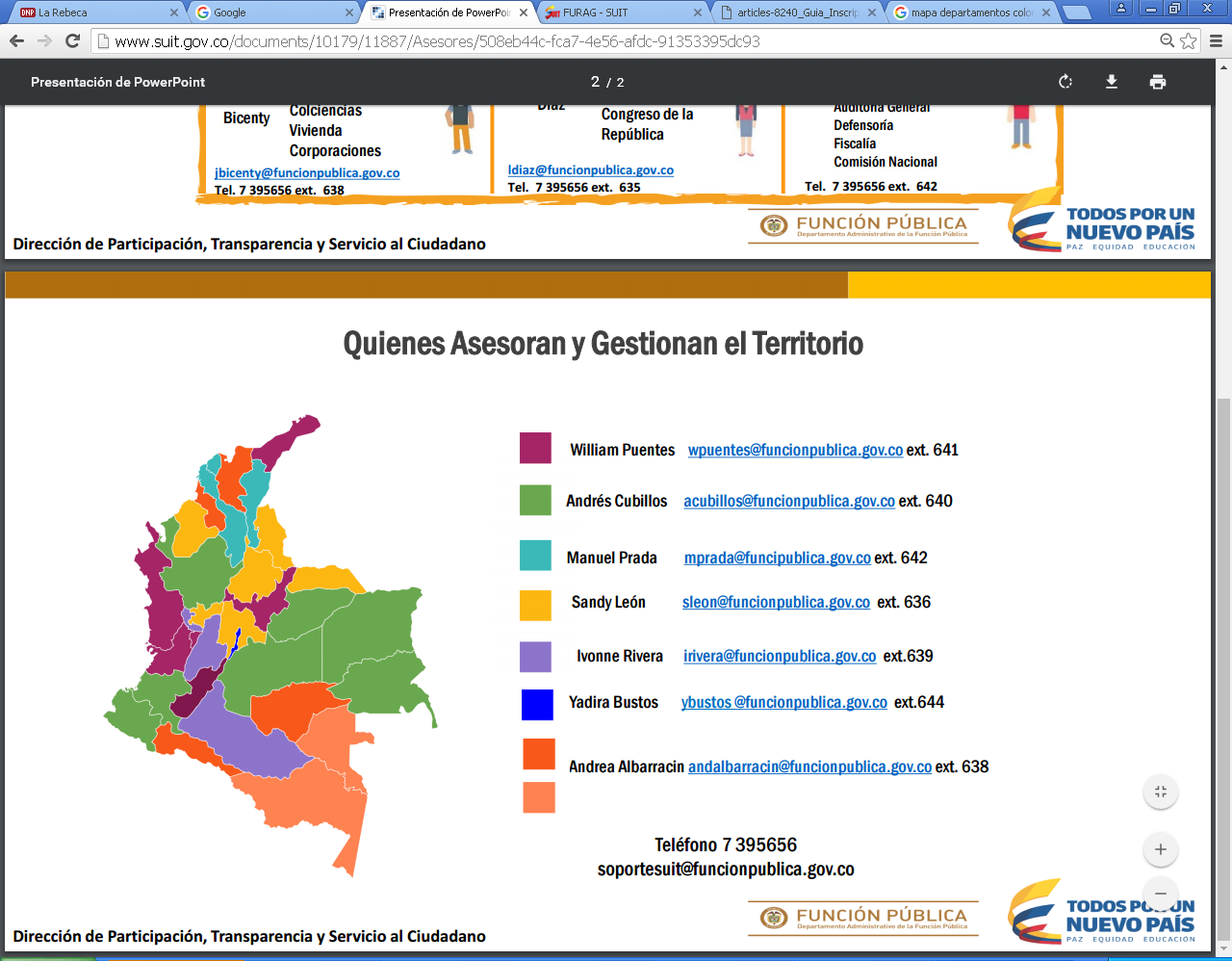
**Aumento de vigencia del trámite**

**Reducción de tiempo de duración del trámite**

# Anexo 3: Distribución de labores de los asesores del DAFP

Para el año 2012 había cerca de 64 funcionarios del DAFP a cargo del registro de trámites. Esto como consecuencia de que había un asesor para cada uno de los departamentos y otros asesores encargados única y exclusivamente del registro de los trámites para los municipios. Esta cantidad de asesores, así como la división de los mismos en el territorio, definitivamente balanceaba mucho más la carga de trabajo a lo interno del DAFP. Vale destacar que para dicho año la plataforma no era muy amigable, lo cual dificultaba mucho más el proceso de registro. Con el fortalecimiento tanto de la política como del SUIT, el proceso de registro de trámites se ha simplificado bastante, siendo esta una de las principales razones que explican el hecho de que hoy en día el DAFP solo cuenta con ocho (8) asesores de política. En la Figura 4 se puede apreciar la distribución por departamentos de cada uno de estos asesores.

**Figura 4. Distribución departamental de los Asesores de política del DAFP**



**Departamentos**

**Andrea Albarracín** (4 departamentos)

**Sandy León** (6 departamentos)

**Andrés Cubillos** (7 departamentos)

**Yadira Bustos** (Bogotá)

**William Puentes** (6 departamentos)

**Ivonne Rivera** (3 departamentos)

**Manuel Prada** (3 departamentos)

Cesar, Atlántico, Bolívar.

Guajira, Choco, Valle, Quindío, Boyacá, Huila.

Risaralda, Tolima, Caquetá.

Cundinamarca, Caldas, Córdoba, Norte de Santander, Santander, Arauca.

Casanare, Vichada, Meta, Guainía, Antioquia, Cauca, Nariño.

Bogotá.

Guaviare, Putumayo, Sucre, Magdalena.

Vacante **(Los departamentos que actualmente no tienen un funcionario formalmente asignado son repartidos entre los demás funcionarios):** Vaupés (William Puentes), Amazonas (Andrés Cubillos).

# Anexo 4: Cálculos de poder

Siguiendo el manual de cálculos de poder del 3ie (Djimeu & Houndolo, 2016) se utilizó la Tabla 7.2.2 para hacer una evaluación del efecto mínimo detectable para variables continuas. La muestra está compuesta por dos niveles jerárquicos, que corresponden al nivel de municipios y entidades dentro de los municipios.

La Tabla 4 incluye los diferentes parámetros y sus valores (resaltados en azul claro) para las variables de resultado continuas correspondientes al número de trámites publicados, en creación y aceptados, presentadas en ese orden, para el componente principal de la evaluación, relacionado con el envío de mensajes a aquellas entidades que no han inscrito la totalidad de sus trámites. Se trabajó con una muestra de 1.008 municipios (el cual correspondería al clúster) y en promedio cada municipio tiene 2,34 entidades. De esta forma se tienen 336 municipios (un tercio de la sub-muestra) por brazo de tratamiento asignadas a recibir el mensaje disuasivo, otro tercio de las entidades serán asignadas a recibir el mensaje comparativo y el tercio restante conformarán el grupo de control.

**Tabla 4. Efecto Mínimo Detectable (Variables Continuas) a nivel de municipio. Experimento 1 (entidades con menos de 100% de trámites inscritos)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Parámetro** | **Trámites publicados** | **Trámites en creación** | **Trámites aceptados** | **Definición** |
| **Value** | **Value** | **Value** |
|  | 1,67% | 1,67% | 1,67% | Nivel de Significancia |
|  | 80% | 80% | 80% | Poder estadístico |
| **Tail** | 1 | 1 | 1 | Prueba de 1 o 2 colas |
| |  | | --- | |  | | 57,91 | 4,67 | 16,12 | Desviación estándar del efecto en la variable de resultado |
|  | 0,27 | 0,05 | 0,20 | Coeficiente de correlación Intra-clúster |
|  | 50% | 50% | 50% | Proporción de individuos en el grupo tratamiento |
|  | 10% | 10% | 10% | Proporción de la variable de resultados explicada por covariables |
|  | 2,34 | 2,34 | 2,34 | Número de individuos por clúster |
|  | 336 | 336 | 336 | Número de clústeres en grupo tratamiento y control |
|  | **13,599** | **0,973** | **3,653** | Efecto mínimo detectable (cantidad trámites) |
| **% DE** | **23,48%** | **20,85%** | **22,66%** | Efecto mínimo detectable (como proporción de la desviación estándar) |

Fuente: 3ie (Djimeu and Houndolo, 2016). Cálculos propios.

Dentro de los parámetros descritos en la Tabla 4 se encuentran en las dos primeras filas el nivel de significancia y el poder estadístico con valores de 1,67%y 80% respectivamente. Estos corresponden a valores estándar para pruebas de una sola cola, dado que se espera que las variables analizadas, solo puedan quedar incrementar, en caso de existir algún impacto, con el paso del tiempo para el grupo de tratamiento como consecuencia de los mensajes. La tercera fila especifica que se está realizando una prueba de una sola cola. La siguiente fila incluye el valor de la desviación estándar de las variables de resultado a nivel municipal a partir de los datos provistos por el DAFP y obtenidos del SUIT.

Se calculó la varianza intra-grupo y entre grupos para poder obtener estimativos del coeficiente de correlación intra-clúster (ICC) para cada una de las variables de resultado analizadas. La ICC es de 0,27, 0,05 y 0,20 para el número de trámites publicados, en creación y aceptados, respectivamente. Por su parte, “P” toma el valor de 50% y corresponde a la proporción de tratamientos y control dentro de la sub-muestra. Para los cálculos de poder, se utilizan dos tercios de la muestra y se asume que se están realizando comparaciones entre dos grupos. Por esta misma razón el valor de J, que corresponde al número de clústeres entre tratamiento y control, es de 336, lo cual indica que se estaría utilizando una muestra total de 1.008 municipios. Dado que se cuenta con 2.359 entidades aproximadamente, el número de individuos por clúster (parámetro n) es, en promedio, de 2,34. Un último parámetro requerido para el cálculo es el R cuadrado, el cual indica qué tanto de la varianza de las variables de resultado es explicado por las covariables. Para los cálculos de poder, se asume un R cuadrado de 10%. La combinación de estos parámetros indica que el efecto mínimo detectable está entre un 20,85% y 23,48% de una desviación estándar.

En la Tabla 5 se presentan los cálculos de poder cuando se realiza el mismo ejercicio, pero utilizando a la entidad como unidad de aleatorización. Para ello, se utilizó la Tabla 7.1.2, para una evaluación del efecto mínimo detectable para variables continuas sin agregación en clústeres. Con los mismos parámetros empleados en el ejercicio anterior, esta comparación permite sustentar la elección del nivel de aleatorización utilizada en el estudio producto del mayor poder o el menor efecto mínimo detectable que se obtiene (asumiendo que el derrame entre entidades de un mismo municipio no será elevado). Como se puede apreciar en la última fila, el efecto mínimo detectable en este ejercicio es de 11,61% de una desviación estándar

**Tabla 5. Efecto Mínimo Detectable (Variables Continuas) a nivel de entidad**

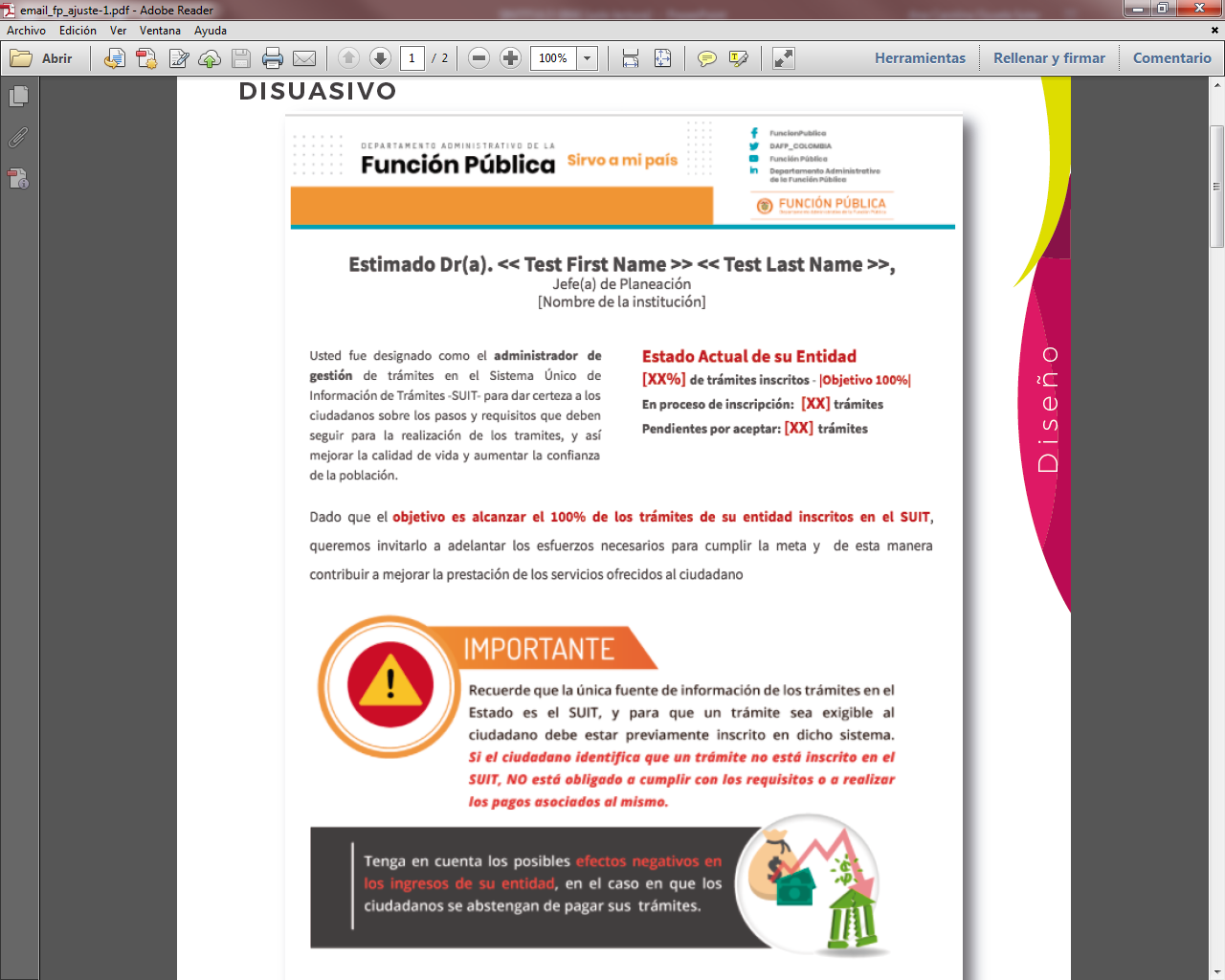
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Parámetro** | **Trámites publicados** | **Trámites en creación** | **Trámites aceptados** | **Definición** |
| **Value** | **Value** | **Value** |
|  | 0,0167 | 0,0167 | 0,0167 | Nivel de Significancia |
|  | 0.8 | 0.8 | 0.8 | Poder estadístico |
| **Tail** | 1 | 1 | 1 | Prueba de 1 o 2 colas |
| |  | | --- | |  | | 26,25 | 2,96 | 11,01 | Desviación estándar del efecto en la variable de resultado |
|  | 0,5 | 0.5 | 0.5 | Proporción de individuos en el grupo tratamiento |
|  | 0,1 | 0.1 | 0.1 | Proporción de la variable de resultados explicada por co-variables |
|  | 2359 | 2359 | 2359 | Número de entidades en la muestra |
|  | **3,05** | **0,34** | **1,28** | Efecto mínimo detectable |
| **% DE** | **11,61** | **11,61** | **11,61** | Efecto mínimo detectable como proporción de la desviación estándar |

Fuente: 3ie (Djimeu and Houndolo, 2016). Cálculos propios.

# Anexo 5: Piezas de Comunicación

## **5.1 Mensaje Disuasivo**

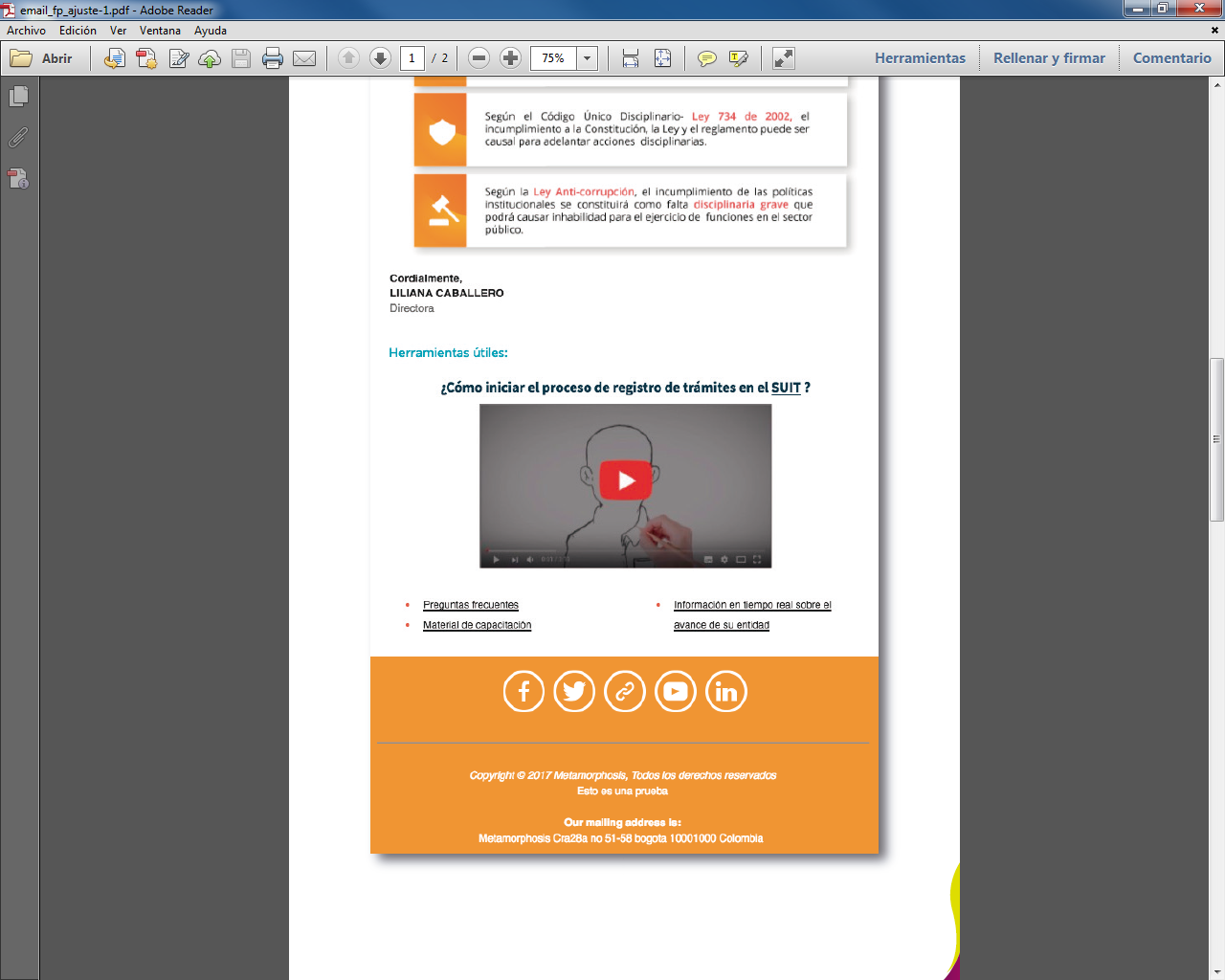
**5.1.1. Componente 1:** Consecuencias del **no** **cumplimiento**



* + 1. **Componente 2:** Beneficios de la política y soporte legal (costos legales del no cumplimiento)

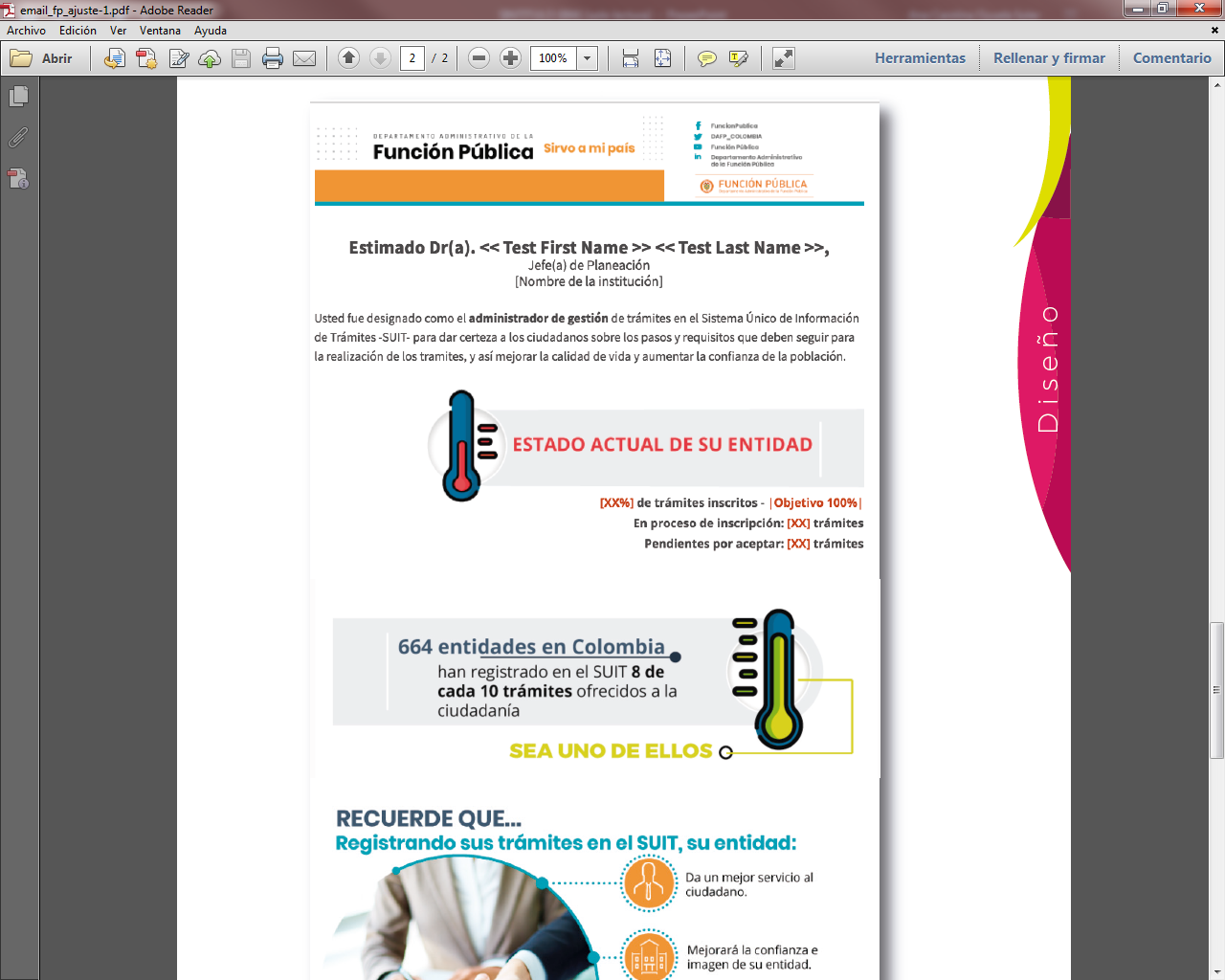


* + 1. **Componente 3:** Herramienta audiovisual (enlace a video instructivo)



## **5.2 Mensaje Comparativo**

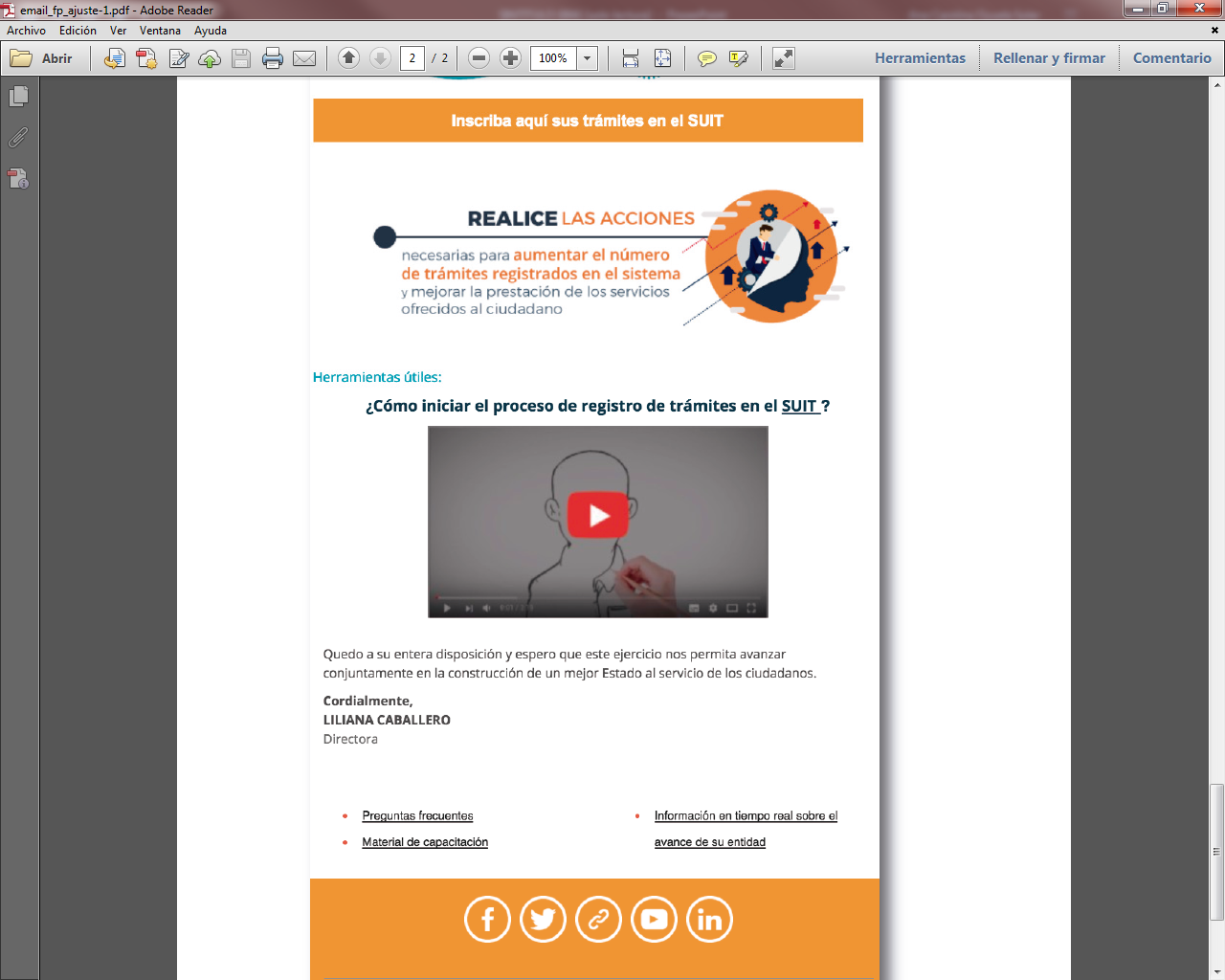
**5.2.1. Componente 1:** Comparación en tasa de registro.



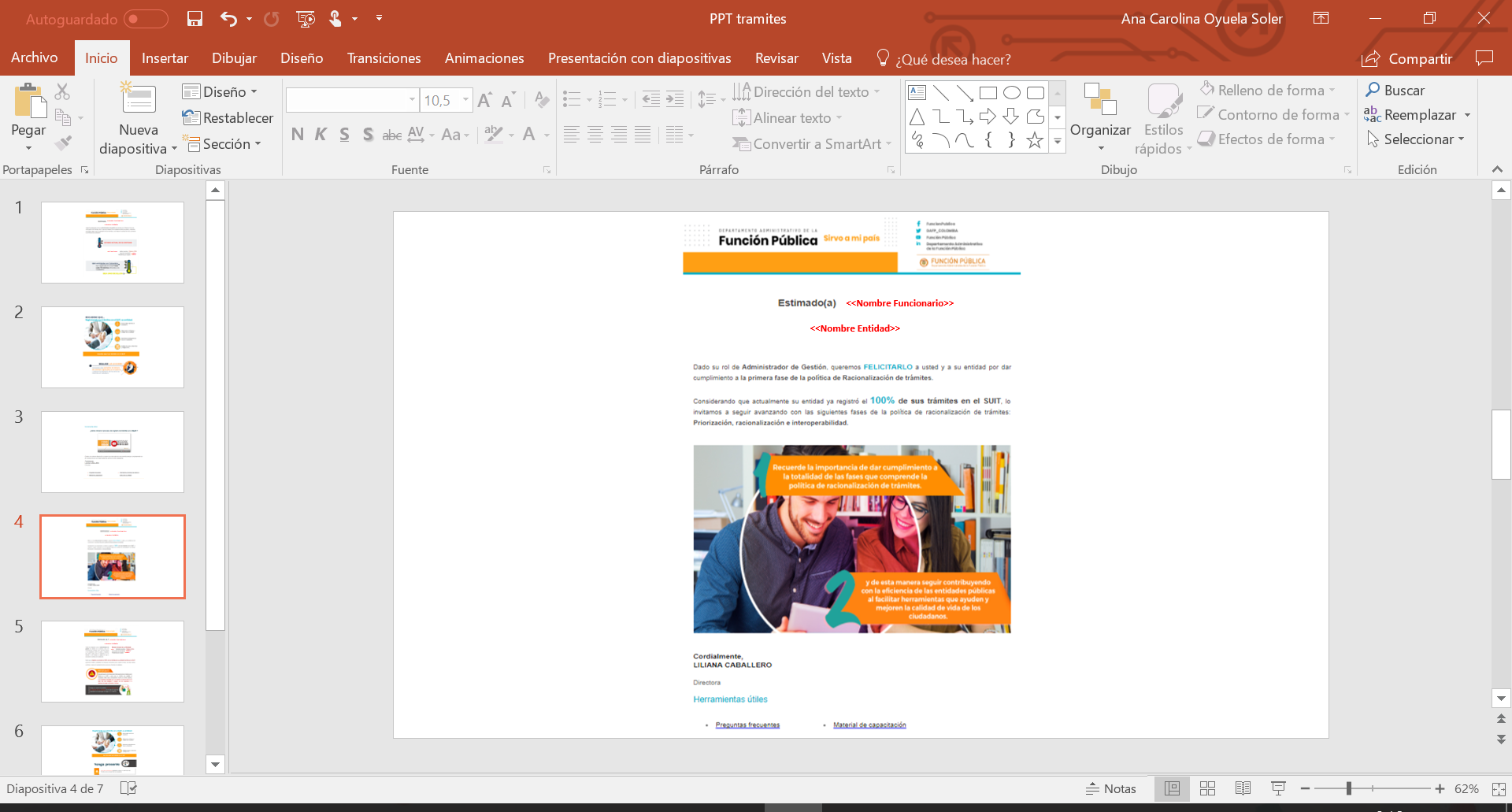
**5.2.2. Componente 2:** Beneficios de la política



**5.2.3. Componente 3:** Herramienta audiovisual



## **Mensaje Neutro** (Experimento adicional con las entidades que tienen 100% de avance)



1. Los documentos CONPES materializan las decisiones de políticas públicas aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en cuanto a que establece los lineamientos y acciones específicas para el desarrollo de la política de gobierno. [↑](#footnote-ref-1)
2. Algunos aspectos impidieron que el impacto fuera mayor, como la necesidad de una alta velocidad de conexión y de poseer las últimas versiones de hardware en los equipos utilizados para poder acceder al sistema con mayor comodidad; lo poco amigable que resultó ser el sistema para los usuarios; y la baja capacidad que tenía el sistema para no colapsar en tiempos críticos cercanos a las fechas límite para la declaración de los pagos. [↑](#footnote-ref-2)
3. Conjunto de requisitos, pasos, o acciones regulados por el Estado que deben efectuar los ciudadanos ante una institución de la Administración Pública o un particular que ejerce funciones administrativas, para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la Ley y cuyo resultado es un producto o un servicio. [↑](#footnote-ref-3)
4. Conjunto de acciones que realiza el usuario de manera voluntaria para obtener un producto o servicio ofrecido por una entidad de la Administración Pública o un particular que ejerce funciones administrativas dentro del ámbito de su competencia. Se caracterizan porque no son obligatorios y, por lo general, no tienen costo (en caso de tenerlo, debe contar con el respectivo soporte legal que autoriza el cobro). Generalmente, estos procedimientos administrativos están asociados a un trámite, ya que de éste se pueden generar acciones de consulta, certificaciones, constancias, entre otras, las cuales acreditan el resultado de dicho trámite. [↑](#footnote-ref-4)
5. Integración y uso de los trámites de una entidad en los sistemas de información internos o de otras entidades donde se comparta información de los ciudadanos y se puedan aplicar los trámites. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tomado de: <http://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/articles-9375_marco_interoperabilidad_pdf.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. Tomado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_Guia_Racionalizacion.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. Las principales fases del proceso de inscripción son:

   **Sin aceptar/en inventario:** Cuando el trámite propuesto por el DAFP no ha sido aceptado o reconocido por la entidad.

   **Sin gestión**: Cuando el trámite ha sido aprobado desde la propuesta en Inventarios y está para iniciar su registro.

   **En creación**: Se ha iniciado con el registro del trámite.

   **Enviado/en revisión:** Se encuentra en revisión y aprobación por parte del DAFP.

   **En corrección:** Está del lado de la entidad para realizar ajustes, de acuerdo con las observaciones del asesor de política del DAFP.

   **Inscrito:** Aprobado por el DAFP y se da por culminado su registro en el SUIT. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cuando la muestra tiene un mayor número de observaciones se tiene más poder estadístico para detectar diferencias entre grupos. [↑](#footnote-ref-9)
10. Para una gran cantidad y variedad de ejemplos utilizando diferentes medios de comunicación, ver McLean et al. (2014) [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver Dale & Strauss (2009) [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver Baird, Reardon, Cullinan, McDermott, & Landers (2015) [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver Karlan, McConnell, Mullainathan, & Zinman (2016) [↑](#footnote-ref-13)
14. Tversky & Kahneman (1985) [↑](#footnote-ref-14)
15. Esto pretende beneficiarse del llamado “*cocktail party effect*”, que indica la mayor capacidad de atención que posee una persona hacia, entre otras cuestiones, mensajes que la mencionan de manera explícita. [↑](#footnote-ref-15)
16. Un ejemplo se encuentra en la evaluación experimental realizada por Haynes, Green, Gallagher, John, & Torgerson (2013) que indica que el mensaje personalizado fue aquél tipo de mensaje más efectivo para aumentar la recaudación de las multas adeudadas presentando un incremento de 240% en comparación al grupo de control (aquél que no recibió mensajes), cuando se restringió la muestra a aquellos tratados que efectivamente recibieron el mensaje. [↑](#footnote-ref-16)