





Enero 2015

Este estudio fue posible gracias al generoso apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido y conclusiones son responsabilidad del Instituto Mexicano para la Competitividad y del Programa de Política Económica, implementado por Abt Associates, y no representan los puntos de vista o las opiniones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos de América.

```
0001000
```

	Contenido
I. INTRODUCCIÓN	5
II. CARACTERÍSTICAS DEL ESTUDIO	11
Marco teórico	11
Construcción de indicadores	12
Selección de muestra	14
Evaluación y criterios	16
III. RESULTADOS DEL ESTUDIO	17
Resultados generales	17
Proceso de desarrollo de portales	19
Sección A: Información disponible	20
Principales características de la información en sitios web	20
¿Qué se evaluó?	21
Aspectos relevantes de la sección de Información	23
Sección B: Interacción	24
¿Qué se evaluó?	25
Aspectos relevantes de la sección de Interacción	27
Sección C: Transacción	27
¿Qué se evaluó?	28
Aspectos relevantes de la sección de Transacción	30
Sección D. Experiencia de usuario	30
¿Qué se evaluó?	31
Aspectos relevantes de la sección de Transacción	32
IV. MEJORES PRÁCTICAS	34
Información sobre trámites y procedimientos	34
Información sobre dinámica económica del municipio	35
Herramientas de gestión	36
V. PEORES PRÁCTICAS	39
VI. PEORES PRÁCTICAS	41
VII. CONCLUSIONES:	43

```
0001000
```

I. INTRODUCCIÓN

En México, el marco regulatorio y el entorno institucional no siempre favorecen la actividad empresarial. Un estudio publicado por el World Economic Forum (WEF) en 2014 encontró que México es el país número 102 de 144 en cuanto a la calidad de las instituciones gubernamentales para promover negocios. ¹ Entre los problemas detectados se encuentran la carga regulatoria (lugar 118), pagos irregulares (lugar 99), y favoritismo (lugar 99). En el país es común que los empresarios tengan que recurrir a gestores por la complejidad del entramado regulatorio o hacer pagos adicionales para acelerar u obtener permisos y trámites. Esto desincentiva la inversión y, en consecuencia, la actividad económica. IMCO define a la competitividad como la capacidad de atraer y retener inversión y talento. Si queremos que nuestro país sea competitivo, hay que pensar en mecanismos para hacer más eficiente y sencilla la interacción del sector productivo con el gobierno.

El presente estudio parte de la necesidad de detectar las áreas de oportunidad de los gobiernos locales (municipios y delegaciones del Distrito Federal) en los procedimientos para la apertura y operación de empresas, así como en la estrategia que utilizan para informar a la ciudadanía al respecto. El objetivo es evaluar el uso que le dan los gobiernos locales de México a través de sus portales a las tecnologías de información (TI) para facilitar la actividad empresarial. El uso de las TI ha sido reconocido por organizaciones internacionales² y por los mismos empresarios en el

país³ como un mecanismo que simplifica el proceso de información y realización de trámites y reduce los espacios para prácticas discrecionales y corruptas. La adopción de estas herramientas se ha convertido en una prioridad para la administración actual del Gobierno Federal (2012-2018).4 Sin embargo, en la mayoría de los casos, la estrategia municipal está desorganizada y carece de metas que coordinen el esfuerzo con los otros niveles de gobierno. Los municipios y delegaciones se encuentran ante la paradoja de ser el nivel de gobierno que cuenta con menores capacidades operativas y presupuestales y, al mismo tiempo, el mayor número de facultades regulatorias para incidir en el quehacer de los empresarios.⁵ Conocer el estado actual de la estrategia digital municipal permitirá implementar y diseñar políticas públicas relevantes que mejoren la interacción entre el municipio y los empresarios.

La evaluación consiste en una revisión a los portales electrónicos de 44 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal para diagnosticar la información y herramientas digitales existentes. Ambas dimensiones son necesarias en una estrategia municipal encaminada a una mayor competitividad. La existencia de información clara y útil sobre la regulación y la gestión del municipio permite a los empresarios calcular costos y tomar mejores decisiones. En este sentido, la existencia de portales gubernamentales de fácil uso, donde la información pública se encuentra actualizada, se vuelve un elemento esencial de la política de rendición de cuentas, pero también del fomento económico.

¹ World Economic Forum (2014) Global Competitiveness Index 2014-2015.

² Los principales estudios en la materia incluyen: E-government Index de la ONU, Doing Business del Banco Mundial y Network Readiness Index de la IIIT

³ La encuesta "Barreras gubernamentales para las PyMES" realizada por el IMCO en 2014, arrojó que 80% de los empresarios considera que a través de las TIC en el gobierno disminuiría la corrupción.

⁴ La Estrategia Digital Nacional presentada en 2013 por la administración del presidente Enrique Peña Nieto considera como uno de sus ejes un gobierno digital que provea mejores servicios a la población.

⁵ El municipio tiene la facultad de otorgar licencias de funcionamiento, permisos de uso de suelo y permisos de construcción. Además, son los responsables de realizar visitas de verificación e inspección.

El problema es que, aunque el acceso a la información es un derecho fundamental de los mexicanos, éste puede no ejercerse debido a prácticas poco efectivas por parte de las autoridades. En ocasiones, la información se publica de manera poco comprensible, en formatos que impiden su uso por parte de académicos, investigadores y estudiantes, o bien, las dependencias incumplen su obligación de divulgarla de forma oportuna. El IMCO y otras instituciones,⁶ han realizado estudios y reportes que diagnostican la magnitud del problema. Entre los hallazgos se encuentran que los municipios raramente publican información presupuestal clave como plazos de contratación de deuda o prestaciones sindicales.7 Asimismo, un reporte realizado en 2012 encontró que solamente 2 municipios de 20 revisados publicaron los contratos de prestación de servicios y obra municipales. Además, sólo la mitad de dichos municipios dieron a conocer los procedimientos sobre inspecciones sanitarias, mientras que nada más una sexta parte publicó el procedimiento sobre inspecciones de construcción.8

Por otro lado, las herramientas digitales facilitan considerablemente los procedimientos que una empresa debe hacer ante el municipio. En primer lugar, reducen costos transaccionales en términos de tiempo porque permiten obtener información a bajos costos, y realizar algunos de los procedimientos (y en ocasiones el trámite completo) sin la necesidad de presentarse en la oficina municipal para cada uno. En segundo lugar, disminuyen los espacios de potenciales prácticas corruptas porque se reduce la interacción entre el funcionario y el empresario. En algunos casos, el registro digital de las transacciones puede disuadir al funcionario de involucrarse en malas prácticas. Hacer

El presente estudio se enmarca en un contexto de escasez de evaluaciones que abarquen ambas dimensiones. Algunos estudios previos analizan los portales electrónicos, pero se centran en la transparencia sobre la gestión y presupuesto de los gobiernos, no en los portales como un mecanismo para proveer servicios a los empresarios y a la ciudadanía en general. De esta forma el presente estudio busca impulsar en la arena de las políticas públicas la necesidad de contar con una estrategia digital municipal que incorpore mejores servicios a la población y las recomendaciones para lograrlo.

Por qué son relevantes los portales electrónicos municipales para promover una mejor forma de hacer negocios

El impacto que tiene un mejor gobierno electrónico en la actividad empresarial, en concreto, contar con portales en línea que muestren información y herramientas transaccionales, es multidimensional. Algunos ejemplos son la mayor participación ciudadana y la reducción de corrupción en las transacciones entre funcionario y ciudadano. A continuación, mencionamos algunas razones por las que se vuelve necesario impulsar este tipo de políticas.

Uso extendido de TI en la ciudadanía

El acceso a medios digitales en México se ha extendido entre la ciudadanía y se ha convertido en una de las principales fuentes de información. El internet, por ejemplo, se ha convertido en una

disponible la misma cantidad y calidad de información a todos los ciudadanos, evita actitudes discrecionales por parte del personal encargado de atender dudas. Finalmente, el municipio puede reducir sus costos operativos, pues se requiere menos personal y gastos administrativos para hacer valer su regulación.

⁶ Entre los estudios más destacados se encuentran Métrica de Transparencia 2011 del Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), el Reporte de transparencia municipal 2012 y el de Evaluación de portales de entidades de fiscalización superior 2013, ambos del Instituto Mexicano para la Competitividad.

⁷ IMCO (2013) Índice de Información Presupuestal Municipal 2013.

⁸ IMCO (2012) Reporte de Transparencia Municipal

⁹ Ver CIDE(2011) Métrica de Transparencia e IMCO (2012) Reporte de Transparencia Municipal

herramienta de rápida penetración en la población. En 10 años, el número de usuarios pasó de 11 millones a 51 millones. Lo anterior ha generado mayor apropiación de la tecnología. De acuerdo con el estudio *Hábitos y percepciones de los mexicanos 2013*, el 48% de los mexicanos dijo que con el uso de internet, las autoridades comprenderían mejor lo que la gente piensa. Asimismo, el 41% piensa que mediante internet se puede decir al gobierno lo que debe hacer y el 64% afirma que se puede obtener mayor poder político al usar la red.

Contraste entre amplias facultades municipales y bajas capacidades operativas.

El uso que le dan los municipios a los portales electrónicos adquiere relevancia al ser los responsables de un gran número de trámites para fomentar la actividad empresarial. La Constitución otorga a este nivel de gobierno autonomía y facultades para conducir diversas actividades, entre las que se encuentran:¹²

- 1. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- 2. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;
- 4. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo;
- 5. Otorgar licencias y permisos para construcciones y operación de negocios;
- 6. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y su ordenamiento;
- 10 COFETEL (2014) Sistema de Información Estadística de Mercados de telecomunicaciones.
- World Internet Project (2013) Hábitos y percepciones de los mexicanos 2011 en http://www.mediatelecom.com.mx/doc_pdf/wip%202011.pdf
- 12 En México, es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precepto que regula, en sus diversos aspectos, a los municipios.

- 7. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y
- 8. Proveer servicios públicos básicos como agua y luz.

En este sentido, un Ayuntamiento tiene la facultad de permitir la construcción de una planta industrial o de crear una zonificación que favorezca el crecimiento de un sector de actividad económica determinado. Estas facultades lo convierten en una pieza central para el entorno de negocios del país. Sin embargo, los municipios se han encontrado con retos para poder cumplir efectivamente con estas facultades. En la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, realizada por el INEGI, los trámites y servicios municipales se encontraban entre los peor calificados comparados con el resto de procedimientos que la ciudadanía debe hacer con el gobierno. Como lo muestra la Tabla 1, los ciudadanos califican mejor la experiencia de pagar impuestos (tramite estatal) u obtener un pasaporte (trámite federal), que la de obtener un permiso de construcción o tramitar servicios que le corresponden al municipio.

Tabla 1. Calificación de trámites, 0-10

Trámites, pagos, solicitudes de servicios y contactos	Calificación del trámite o servicio
Trámite de pasaporte	8.2
Pago de predial	8.1
Pago de tenencia o impuesto vehicular	7.8
Trámites fiscales	7.7
Trámite para abrir una empresa	7.4
Trámites vehiculares	7.6
Trámites municipales	6.6
Permisos relacionados con la propiedad	5.9
Trámites en juzgados o tribunales	6.0
Servicios municipales	5.7
Trámites ante el Ministerio Público	5.0

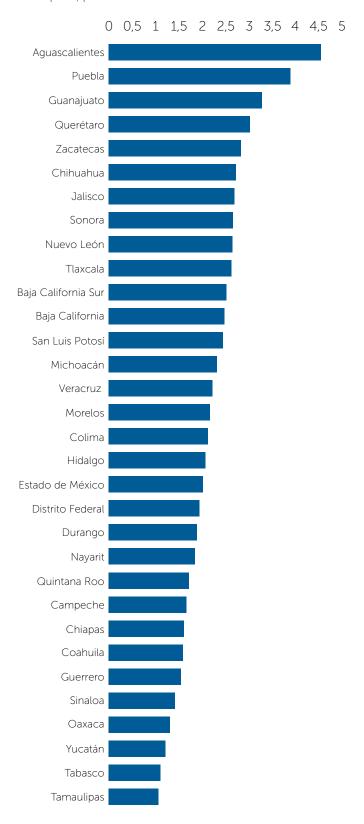
Fuente: INEGI (2013)

Estas limitaciones se pueden deber a diversos factores. El primero es que el diseño de los gobiernos municipales es deficiente en términos de profesionalización. Este nivel de gobierno no ha implementado el servicio profesional de carrera, asimismo, tiene el periodo de gestión más corto de la administración pública mexicana. Además, suele ser el nivel de gobierno en que la rendición de cuentas representa un reto mayor, por ejemplo, para cumplir sus obligaciones de transparencia o sancionar a funcionarios que incumplen la ley.

Un punto importante de estas limitaciones es la heterogeneidad que existe entre los municipios del país. Algunos han logrado alcanzar una mayor profesionalización, principalmente aquellos ubicados en ciudades grandes, lo que implica menores restricciones presupuestarias. Sin embargo, el caso opuesto es común en nuestro país: en Oaxaca, por ejemplo, hay 108 municipios con menos de 1.000 habitantes. El acceso de los servidores públicos a computadoras es un buen indicador de dicha heterogeneidad, dada la importancia de esta herramienta en las labores de oficina actuales y su efecto en la productividad de un empleado. De acuerdo con cifras del INEGI, en los municipios del estado de Aguascalientes 4.5 de cada 10 servidores públicos contaba con una computadora, mientras que en los de Tamaulipas, sólo 1 de 10 contaba con esta herramienta.

En este contexto, contar con portales electrónicos competitivos es un modo de hacer más eficiente la gestión municipal porque facilita el proceso de trámites y reduce costos y tiempos. Si bien es deseable pensar en un escenario en que todos los municipios del país accedan a este nivel de digitalización, lo

Gráfica 1. Computadoras por cada 10 servidores públicos municipales, por entidad federativa 2013.



Fuente: INEGI, 2013

¹³ El reporte del IMCO "Índice de Competitividad Urbana: municipios una institución diseñada para el fracaso" considera que los municipios tienen problemas de gestión y profesionalización que se reflejan en temas como sobreendeudamiento, malos servicios públicos y corrupción.

anterior no es realista dado el contexto de muchos municipios del país. Es por eso que este estudio sólo se centrará en los municipios que cuentan con mayores capacidades (Ver la Sección "Características del Estudio" para el listado completo).

Ausencia de información

Otro punto que vuelve relevante la evaluación de portales electrónicos municipales es el problema de asimetría de información al momento de gestionar un trámite. Las estrategias de información y comunicación sobre la regulación y otras disposiciones, suelen ser más deficientes en las delegaciones y municipios que en los otros niveles de gobierno. Esto genera costos en términos de diversas visitas a la oficina administrativa, pago de gestores e incluso malas decisiones de inversión. En el tema de fomento empresarial, un ejemplo común es no hacer explícito cuáles son los requisitos y el procedimiento para obtener un permiso de construcción, lo que genera muchas veces la existencia de "papeleo adicional" al llegar a una oficina. Sin embargo, la falta de información también se presenta en aspectos como no desglosar el uso de suelo restando certeza a la propiedad privada u opacidad en los términos de una licitación limitando la participación de empresas.

La ENCIG encuentra que la asimetría de información es uno de los problemas más comunes al momento de hacer trámites en un municipio: 6 de cada 10 personas mencionaron que existía asimetría de información en los mismos, la Tabla 2 enlista los trámites y procedimientos donde los ciudadanos encuentran más problemas. Para fomentar la actividad económica a nivel local, es fundamental construir una estrategia deliberada y efectiva de acceso a la información. En este sentido, un portal electrónico se vuelve un canal ideal para lograrlo.

Tabla 2 Porcentaje de encuestados con problemas de información, por trámite 2013

Trámite	Porcentaje (%)
Permisos relacionados con la propiedad	66.5
Trámites ante el Ministerio Público	62.0
Trámite para abrir una empresa	59.8
Trámites en juzgados o tribunales	58.9
Trámites municipales	58.3
Trámite de pasaporte	49.7
Trámites en el Registro Civil	48.7
Trámites fiscales	45.8
Pago de tenencia o impuesto vehicular	45.6
Pago de predial	42.0
Trámites vehiculares	38.0

Fuente: INEGI.

Combate a la corrupción

Finalmente, el gobierno electrónico es un mecanismo de combate a la corrupción. La razón es que disminuye la interacción entre un funcionario público y un ciudadano, limitando la discrecionalidad. Además, permite contar con trámites más expeditos por lo que hay menor probabilidad de hacer pagos para acelerar un procedimiento. De acuerdo con la ENCIG, de los 10 trámites con mayor percepción de corrupción, 5 son facultad exclusiva del municipio y otros 3 involucran a más de un nivel de gobierno (ver Tabla 3).

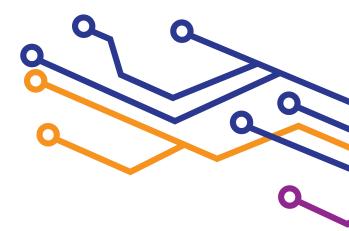


Tabla 3. Trámites con mayor percepción de corrupción, según nivel de gobierno

Trámite	Percepción de corrupción (%)	Nivel de gobierno
Trámites de aduana	4.45	Federal
Permisos para vender en vía pública	8.29	Municipal
Trámites ante el ministerio público	10.83	Multinivel
Solicitud de una pipa de agua	12.1	Multinivel
Verificación vehicular de contaminantes	16.0	Estatal
Solicitud de servicio de limpia	17.9	Municipal
Permiso de uso de suelo	19.2	Municipal
Infracciones al estacionarse	27.9	Municipal
Infracción por incidente de tránsito	35.4	Municipal
Faltas administrativas	37.1	Multinivel

Fuente: ENCIG 2012.

Este clima de inoperancia y corrupción es un amplio desincentivo para la atracción de inversión y el desarrollo de la actividad económica de una localidad. En este sentido, los portales electrónicos juegan un papel fundamental para mejorar la calidad de la gestión municipal porque ayudan a contrarrestar dos problemas que experimentan los municipios. En primer lugar, brindan información y, si siguen las mejores prácticas, permiten transacciones en línea que empoderan al empresario y permiten reducir el margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos.



II. CARACTERÍSTICAS DEL ESTUDIO

Marco teórico

El concepto de Gobierno Electrónico, de acuerdo con el Banco Mundial, implica a las actividades basadas en las tecnologías informáticas que el Estado desarrolla para: 1) aumentar la eficiencia de la gestión pública, 2) mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y 3) proveer a las acciones de gobierno de un marco mucho más transparente que el actual.

Existen diversas aplicaciones para el gobierno electrónico que se clasifican de acuerdo con los beneficiarios del servicio o información. Se pueden definir 4 tipos de aplicaciones:14

G2C - Gobierno a ciudadano (Government to Citizen): Destinadas a entregar productos y/o servicios a los ciudadanos por parte del Estado. Como ejemplo de esto tenemos el pago de facturas, solicitud de certificados, consulta de información, entre otros.

G2E - Gobierno a empleado (Government to Employee): Destinadas a entregar productos y o servicios de desarrollo profesional y atención de demandas al recurso humano del gobierno. Algunos ejemplos son: capacitación, difusión de beneficios, ofertas de empleo, y gestiones internas, entre otros.

G2B - Gobierno a negocio (Government to Business): Destinadas a entregar productos y/o servicios a las empresas por parte del Estado, por ejemplo: licitaciones para compras públicas, inscripción de empresas, registro de proveedores, pago de impuestos, entre otros.

G2G - (Gobierno a gobierno) Government to Government: Destinadas a satisfacer los crecientes y dinámicos requerimientos de coordinación entre las distintas instituciones. Ejemplo de esto tenemos, intercambio de información, compatibilidad de plataformas y sistemas, adquisiciones gubernamentales, entre otros.

Este estudio, cómo se explicó anteriormente se centrará en el tipo de interacción G2B a nivel municipal.

Dimensiones de gobierno electrónico

Desde los primeros sitios web que se limitaban a dar formatos para imprimir información breve, el gobierno electrónico ha evolucionado para alojar mecanismos que permitan una mayor interacción con el ciudadano. Para ser realmente útil, el gobierno electrónico, según lo reconoce la ONU¹⁵ debe contar con 4 dimensiones, mismas que serán consideradas en este estudio.

• Presencia/Información

En esta primera etapa el gobierno tiene presencia en Internet a través de la divulgación de sus sitios web o portales. Los organismos ponen a disposición información básica de manera rápida y directa. No existe mayor relación con ciudadanos y empresas debido a que la información puesta en línea no posibilita la interacción. En un municipio esta etapa implica informar sobre los requisitos de un trámite o las licencias de funcionamiento que se han otorgado durante la administración.

Interacción

En la etapa de interacción es posible la comunicación directa entre los ciudadanos y los organismos. Éstos no sólo publican información, sino que están preparados para recibir opiniones y establecer comunicación con

United Nations (2012) E-government Survey "Connect government to citizens'

la población a través del correo electrónico, envío de formularios, comentarios de opinión o de foros. En un municipio esto implica poder presentar denuncias o quejas, agendar citas o contar con formatos descargables para el pre-llenado.

Transacción

Con la transacción, los organismos brindan a los ciudadanos la posibilidad de iniciar, realizar el seguimiento y finalizar cualquier trámite en línea, sin tener que ir personalmente a la dependencia correspondiente. Los sitios web de los organismos están preparados para ofrecer sus trámites y servicios como un complemento de la atención "cara a cara" en las oficinas. En los municipios esta fase adquiere su máximo grado de avance cuando cuentan con mecanismos transaccionales para permisos de construcción y uso de suelo.

Hasta esta fase, el avance se basa en desarrollo tecnológico. Es decir, no hay cambios en las estructuras organizacionales o funcionales de las agencias de la administración pública. Los proyectos de gobierno electrónico se pueden adelantar hasta esta etapa sin la generación de colaboración entre instituciones, ya que se desarrollan de manera independiente y "usan" al ciudadano como enlace entre las organizaciones. 16

Transformación

En la cuarta fase, que corresponde a la transformación, el salto es cultural. Este cambio implica un reto mayor de implementación porque requiere una redefinición de los servicios y de la operación de la administración pública: será necesaria la integración total entre agencias y niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano, permitiendo servicios cada vez más personalizados.

Un componente adicional que analiza el estudio es el de la usabilidad del sitio web. Esto no es una dimensión por sí misma, sino un aspecto transversal en una estrategia digital. De acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos, ¹⁷ la usabilidad consta simplemente de entender las necesidades de los usuarios y promover herramientas para mejorar la calidad de la interacción y percepción del producto. A grandes rasgos, existen 5 características que otorgan usabilidad a un sitio web.

- Útil: Contenido que satisfaga una necesidad
- Deseable: Diseño atractivo
- Detectable: Contenido fácil de navegar
- Accesible: Contenido disponible para personas con discapacidad
- Creíble: Contenido que los usuarios consideren cierto

Construcción de indicadores

La evaluación del portal del municipio se vale de indicadores que caracterizan la experiencia de un usuario al visitar una página gubernamental. Para seleccionar los indicadores se hizo un análisis basado en revisión de sitios web y entrevistas a empresarios sobre los trámites que el municipio solicita con mayor frecuencia a usuarios con ese perfil.

¹⁶ Cardona, Diego (2002). Perception of e-administration versus ICT attitude/ aptitude: a statistical exploratory study. (p. 30). Grenoble: Universidad Pierre Mendes.

⁷ United States Government (2014) "Research based web-design and usability quidelines". Disponible en http://www.usability.gov/

Recuadro 1. Encuestas y entrevistas a empresarios

Durante los meses de febrero a abril del 2014, se realizaron entrevistas y encuestas a empresarios mexicanos para determinar cuáles eran los retos que tenían al momento de acceder a la información y realizar transacciones en línea. En total se realizaron 195 encuestas y 20 entrevistas a profundidad. Los resultados muestran que hay retos pendientes en la capacidad del municipio de ofrecer servicios de modo eficaz. Algunos de los principales hallazgos fueron:

65% de los encuestados reprobaron la capacitación de los funcionarios en los gobiernos municipales vs 54% de los gobiernos estatales

59% reprobaron la información disponible en línea vs 54% de los gobiernos estatales

63% reprobaron en estrategias para reducir la corrupción vs 60% de los gobiernos estatales os

68% afirma que la corrupción disminuirá con más trámites en línea

Asimismo, el ejercicio también tuvo como propósito construir una batería de indicadores con aspectos relevantes para los empresarios en su interacción con el municipio. De este modo, se indagó sobre los principales trámites que generan dificultad para los empresarios entre los que destacan:

- 1. Inspecciones de Secretaría de Trabajo (Federal)
- 2. Registro ante SAT (Federal)
- 3. Permisos de construcción (Municipal)
- 4. Permisos ambientales (Multinivel)
- 5. Acreditación ante Secretaría de Salud (Federal)
- 6. Permiso de uso de suelo (Municipal)
- 7. Licencia de funcionamiento (Municipal)

- 8. Inspecciones de protección civil (Municipal)
- 9. Estudios de impacto (Multinivel)
- 10. Anuncios publicitarios (Municipal)

Con esta evidencia se decidió centrar el estudio en los trámites de uso de suelo, construcción y funcionamiento por su relevancia para la actividad empresarial y la dificultad de realizarlos.

Una vez que se determinaron los aspectos que era necesario evaluar, se clasificaron los indicadores de acuerdo a la dimensión de gobierno electrónico que representan. Tomando la clasificación del Banco Mundial se optó por considerar las primeras tres dimensiones: Información, Interacción y Transacción. El aspecto de Transformación se dejó fuera pues requiere una evaluación del cambio en el comportamiento del ciudadano, lo que supera el objetivo de este estudio y su metodología. Finalmente, se crearon indicadores que evalúan la experiencia del usuario en el sitio web a partir de criterios acreditados por la ONU, empleados en el trabajo de Wilkinson, 18 así como basados en experiencias de empresarios mexicanos que reflejan los principales problemas a los que se enfrentan para un trámite.

De este modo, el estudio emplea 48 indicadores que están divididos en cuatro secciones:

- 1 Información
- 2. Interacción
- 3. Transacción
- 4. Experiencia del usuario

Wilkinson, Constance. "Public Official's Guide to E-government". Thompson Publishing Group, 2001.

	Información
IF.1	Existencia de un sitio web
IF.2	Normatividad de construcción y desarrollo urbano
IF.3	Normatividad de establecimientos mercantiles
IF.4	Normatividad de adquisiciones y licitaciones
IF.5	Normatividad de protección civil y/o riesgos sanitarios
IF.6	Catálogo de trámites
IF.7	Catálogo de giros permitidos y uso de suelo
IF.8	Catálogo de licencias otorgadas
IF.9	Información de contacto e instrucciones para quienes deseen realizar trámites en persona
IF.10	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de permiso de construcción
IF.11	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de uso de suelo
IF.12	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de licencia de operación
IF.13	Información sobre inspecciones
IF.14	Fundamento legal de trámites
IF.15	Resultado de licitaciones con información sobre fallo y propuestas
IF.16	Listado de proveedores

	Interacción
IN.1	Mecanismo para levantar reportes de funcionarios
IN.2	Mecanismo para solicitar servicios de gobierno
IN.3	Mecanismo para agendar citas
IN.4	Guía de trámites
IN.5	Motor personalizable para trámites requeridos por sector y tipo de empresa
IN.6	Formatos descargables de trámites
IN.7	Estatus de trámites y licencias
IN.8	Listado de inspectores
IN.9	Resultado de inspecciones
IN.10	Listado de empresas clausuradas
IN.11	Mapa catastral en línea con usos de suelo
IN.12	Listado de nuevas licitaciones con especificaciones
IN.13	Vínculo a trámites estatales en línea

	Experiencia de usuario
U.1	Última fecha de actualización
U.2	Sitio optimizado para celulares
U.3	Uso de teléfono móvil para información sobre trámites
U.4	Uso de teléfono móvil para gestión de trámites
U.5	Motor de búsqueda
U.6	Mecanismo que permita a los usuarios reportar información obsoleta o errónea publicada en sus sitios de Internet
U.7	Controles de seguridad en datos personales
U.8	Mapa de sitio y navegación por medio de submenús
U.9	Herramientas para el uso por parte de personas con discapacidad
U.10	Sección para empresas
U.11	Sitio web sin vínculos rotos y amigable

Selección de muestra

Como se mencionó previamente, el análisis de portales electrónicos enfrenta el reto de la amplia heterogeneidad entre los municipios del país. No todos los municipios cuentan con el presupuesto para realizar trámites o incluso con la demanda ciudadana que justifique un sitio de internet (el acceso a internet es del 51% de la población). Por ello, es necesario evaluar a municipios poblados en los que la actividad económica y tamaño justifiquen un desarrollo elevado de gobierno en línea.

Con esto en mente, se seleccionaron los 54 gobiernos locales con la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en el país-en total, 45 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal. Este criterio fue más importante que el de población porque el objetivo del estudio es impulsar políticas orientadas a fomentar la actividad empresarial. (Ver explicación en el anexo metodológico).

De esta forma los 54 municipios seleccionados concentran 49% del PIB país y 39% de la población. Además, recibieron 65% de la inversión extranjera directa (IED) entre 2010 y 2012. Estos datos muestran que dichos municipios tienen características suficientes para contar con herramientas digitales que promuevan la actividad económica y, debido a la concentración de la actividad económica y de la inversión extranjera, hace estratégico mejorar la forma en que sus trámites son gestionados.

Recuadro 2. Características promedio de los 54 municipios:

2,147 millones de pesos de ingresos del Ayuntamiento

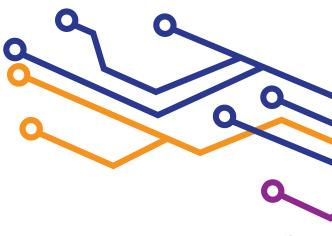
140,000 millones de pesos de PIB

34 mil empresas

794 mil habitantes

Tabla 4. Listado completo de municipios (orden alfabético)

1	Acapulco	28	Miguel Hidalgo
2	Aguascalientes	29	Monterrey
3	Álvaro Obregón	30	Morelia
4	Benito Juárez (DF)	31	Naucalpan
5	Benito Juárez (Cancún)	32	Nezahualcóyotl
6	Celaya	33	Oaxaca
7	Chihuahua	34	Pachuca
8	Chimalhuacán	35	Puebla
9	Colima	36	Querétaro
10	Coyoacán	37	Reynosa
11	Cuauhtémoc	38	Saltillo
12	Cuautitlán Izcalli	39	San Luis Potosí
13	Cuernavaca	40	San Nicolás De Los Garza
14	Culiacán	41	Теріс
15	Durango	42	Tijuana
16	Ecatepec	43	Tlalnepantla
17	Guadalajara	44	Tlalpan
18	Guadalupe	45	Tlaquepaque
19	Gustavo A. Madero	46	Toluca
20	Hermosillo	47	Torreón
21	Irapuato	48	Tuxtla Gutiérrez
22	Iztapalapa	49	Uruapan
23	Juárez	50	Venustiano Carranza
24	León	51	Veracruz
25	Matamoros	52	Villahermosa (Centro)
26	Mérida	53	Xalapa
27	Mexicali	54	Zapopan



Evaluación y criterios

La evaluación consistió en una revisión de portales electrónicos entre mayo y julio de 2014. El grupo de revisores fue conformado por investigadores del IMCO y se realizó en tres rondas. En la primera, se dividieron los indicadores para revisar el cumplimiento de cada uno de ellos en los municipios. La segunda ronda consistió en la retroalimentación de la evaluación. Es decir, hubo un segundo revisor que verificaba la calificación otorgada por el primero y hacía sugerencias. En la tercera ronda, el revisor original atendía los comentarios para generar la calificación final.

La evaluación de cada indicador fue de 0, 50, 100. La calificación final resultó en el promedio de los 48 indicadores con los que contaba el estudio, es decir no se utilizaron ponderadores de ningún tipo. Para mayor detalle sobre la metodología del estudio, consultar el Anexo metodológico.

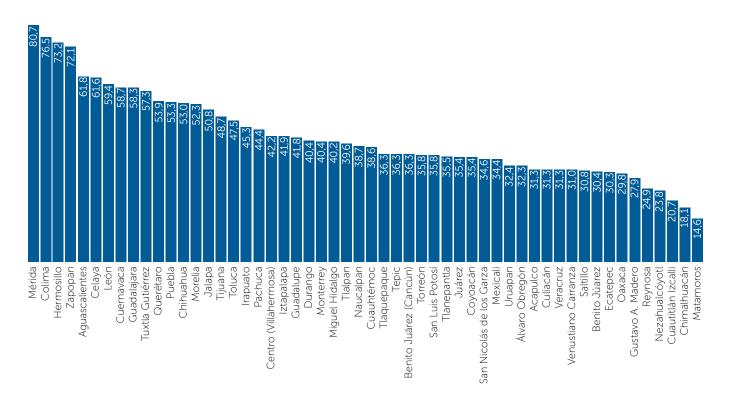


III. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Resultados generales

La evaluación contempló la revisión de 48 indicadores para 54 gobiernos locales divididos en 4 secciones: Información, Interacción, Transacción y Experiencia del usuario. En general, los resultados muestran grandes áreas de oportunidad para impulsar un gobierno electrónico que facilite la actividad empresarial a nivel local. En promedio, los municipios obtuvieron 42.7% del total de criterios elegidos para este estudio. Es decir, 38 de 54 gobiernos locales reprobaron.

Gráfica 2. Resultados generales de Ranking de Gobierno Electrónico (Índice 0-100) Local



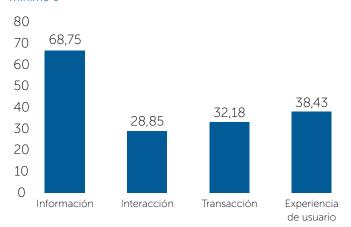
Fuente: IMCO

La sección con la calificación más alta fue la de Información. Esta sección es la primera etapa de un gobierno digital eficaz por lo que de alguna forma se esperaba este resultado. Además, 9 de los 16 criterios son también obligaciones de la Ley de Transparencia, por lo que incumplirlos implica una violación a la ley. A pesar de esto, hay indicadores con bajo nivel de

cumplimiento, tal es el caso del catálogo de licencias otorgadas (23 municipios incumplen) o los resultados de las licitaciones (30 incumplen).

Por su parte, la sección con menor cumplimiento fue la de interacción. Esta sección busca herramientas que permitan interactuar al empresario con el municipio. El bajo nivel de cumplimiento se explica por la ausencia

Gráfica 3. Calificación promedio por sección (Máximo 100, mínimo 0

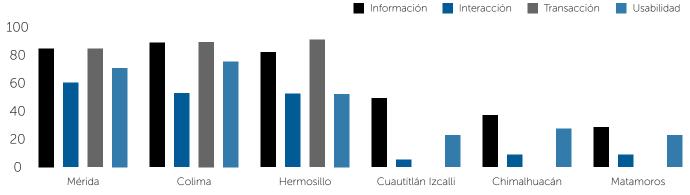


de herramientas relacionadas con inspecciones y uso de suelo, principalmente. Por ejemplo, sólo 5 municipios publican un mapa de uso de suelo que permite consultar las características de un predio. Esta herramienta es fundamental para la certeza jurídica, sin embargo en México, es una práctica poco usual. También, hay pocos municipios que acompañan al empresario en el proceso de una inspección. Sólo 3 de los 53 publican el listado de inspectores acreditados para realizar visitas de verificación y sólo 2 tienen información sobre el resultado de las inspecciones administrativas que realizaron a establecimientos mercantiles. Esta información facilita la actividad empresarial y permite a los propietarios de negocios y establecimientos contar con mejores herramientas, tanto para exigir sus derechos, como para cumplir con sus obligaciones.

La evaluación también evidenció la varianza entre municipios (Ver Gráfica 4). Entre el sitio web con la calificación más alta y la más baja hay una diferencia de casi 70 puntos. (Mérida con 81 y Matamoros con 14). La sección con más variación es la de Transacción. Los 3 municipios peor calificados no cuentan con una sola de las herramientas transaccionales analizadas en el estudio. Por el contrario, Mérida, Colima y Hermosillo (primero, segundo y tercer lugar) tienen 6 de las 8 herramientas entre las que se incluyen sistema para la apertura de empresas, pagos de impuestos y permisos de uso de suelo, entre otros criterios.

La intuición detrás de los resultados es que dado que las tecnologías implican gastos para el Ayuntamiento, sólo los municipios de mayor tamaño tienen la capacidad de gastar en ellas, por consiguiente, obtendrán mejor calificación. Sin embargo, esto no necesariamente es cierto. Mérida, el municipio con la calificación más alta, cuenta con un ingreso menor al promedio de los municipios, mientras que Tijuana tiene un ingreso casi 9 veces mayor al de Celaya y ambas obtuvieron una calificación similar (49.9 y 55.1 puntos, respectivamente). En general, hay 8 municipios con un ingreso menor a la media que tienen una calificación por encima del promedio. Estos gobiernos pueden ser llamados eficientes porque con menos recursos que el promedio logran una calificación sobresaliente. También hay 11 municipios con un ingreso mayor a la

Gráfica 4. Varianza entre municipios



Fuente: IMCO

media, pero con una calificación menor a la media, municipios que con más logran menos. Esto muestra que las políticas de gobierno digital no siempre están relacionadas con ingreso, sino también con la voluntad política para impulsarlas.

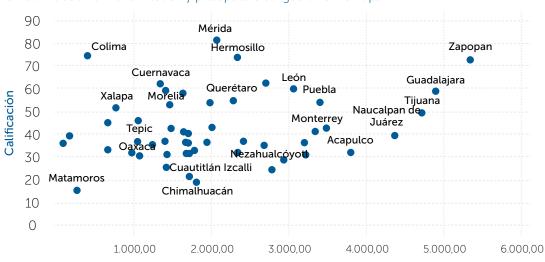
Proceso de desarrollo de portales

Otro ejercicio del estudio fue realizar solicitudes de información para conocer el proceso del desarrollo y alojamiento de los sitios web municipales. La idea detrás fue contar con información que permita entender los retos en la construcción de un mejor gobierno digital.

Además de la funcionalidad de un portal, es importante conocer cuánto cuesta la creación y mantenimiento de dicho portal al gobierno. Para obtener la información solicitamos el costo total del sitio web a través de los portales de transparencia. La mayoría de los municipios respondió que no tenía un costo, puesto que se desarrolló internamente. Por tal motivo, calculamos el costo considerando cuánto gasta el municipio en sueldos de programadores y en el pago del hospedaje del sitio (ver anexo metodológico). Además, se solicitó el presupuesto asignado al área encargada del desarrollo y mantenimiento del portal.

La información proporcionada por los gobiernos municipales sobre el costo de su portal resulta alarmante en algunos casos. En promedio, el presupuesto anual que un municipio destina al área encargada de la creación y desarrollo de su portal es de \$54 millones 382 mil 130 pesos. El presupuesto más alto asignado llegó a \$297 millones 791 mil 149 pesos (en Torreón) y el menor fue de \$40 mil 600 pesos (en Irapuato). Si se considera que el costo promedio anual de un portal es de \$382 mil 920 pesos, la justificación de dicho gasto resulta inexplicable. El costo anual del municipio que más gasta en su portal es de \$1 millón 93 mil 187 pesos (Zapopan) y el portal más barato costó \$12 mil pesos (Xalapa).

Respecto a los datos utilizados para calcular el costo, es interesante el pago de hospedaje del portal, o hosting. Aunque, sólo 17 de los 53 municipios analizados dijeron realizar pagos por este concepto, la cantidad entre uno y otro difieren hasta por \$702 mil 510 pesos. En promedio, los gobiernos municipales pagan \$114 mil 905 pesos. El pago más alto fue de \$703 mil 799 pesos (Zapopan) y el más bajo fue de \$1,289 pesos (Matamoros).



Presupuesto en millones de pesos

Gráfica 5. Relación entre calificación y presupuesto del gobierno municipal

Fuente: IMCO con datos de INEGI

Tabla 1. Gasto de municipios en sitios web

Gasto Anual	Promedio	Mayor	Menor
Hosting	\$114,905.46	\$703,799.93	\$1,289.35
Presupuesto	\$54,382,130.56	\$297,791,149.59	\$40,600.00
Sueldos	\$88,941.38	\$399,721.36	\$11,250.00

Zapopan es el municipio que más gasta en su portal y ocupa el tercer puesto en el índice. Sin embargo, esto no quiere decir que el costo del portal esté directamente relacionado con una mejor calificación. Por ejemplo, la delegación Benito Juárez es el segundo gobierno local que más gasta en su portal (\$963 mil 960 pesos anuales), pero ocupa el lugar 45 de 54 dentro del índice. En el mismo sentido, Tlaquepaque es el tercer municipio con el portal más caro, pero ocupa el lugar 28 ubicándose por debajo de la media.

Sección A: Información

En esta sección evaluamos la cantidad y calidad de información que los municipios ponen a disposición de los usuarios. No basta con que el sitio sea estéticamente agradable y fácil de utilizar, también es necesario que su contenido sea útil.

Cuando un ciudadano se acerca a su gobierno local, lo hace porque tiene una necesidad específica. Ésta suele estar relacionada con un trámite o servicio y los requerimientos para llevarlo a cabo. También es común que los ciudadanos busquen información relacionada con la normatividad a la que están sujetos por sus actividades económicas, o necesidades específicas de su localidad. El acceso a la información es una herramienta que permite a los ciudadanos conocer mejor sus derechos y obligaciones, lo que garantiza que los trámites se realicen mediante procesos eficientes y con menor riesgo de discrecionalidad.

Principales características de la información en portales

La información disponible en un portal gubernamental debe cumplir con características sencillas, pero fundamentales para que los ciudadanos confíen en él y lo utilicen como una fuente de referencia. Actualmente, los gobiernos de países como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, han establecido estándares para mejorar el uso de herramientas tecnológicas aplicadas al gobierno. A continuación, enlistamos 5 características que el Gobierno de Nueva Zelanda ha definido como esenciales dentro de un portal de gobierno local, sin importar a qué tipo de población esté dirigida.

- 1. Relevante: La información desplegada debe estar en función de los intereses y necesidades de la población que se busca atender. Es fundamental que los ciudadanos puedan conocer los servicios que ofrece su gobierno local, así como la vía para obtenerlos, por este canal de comunicación.
- 2. Auténtica: el ciudadano debe tener la garantía de que la información que consultó en la página oficial está actualizada, vigente, completa y que no habrá diferencia entre ésta y una consulta en una oficina de gobierno.
- 3. Íntegra: La información debe estar protegida modificaciones por fuentes no reconocidas por el gobierno.

- 4. Confiable: El ciudadano debe tener la certeza de que la información que encontró es la mejor para guiar sus decisiones y que lo que está consultando es la mejor respuesta del gobierno a sus circunstancias.
- 5. Usable: La inclusión de las personas no digitalizadas implica que la información debe ser accesible para cualquier ciudadano, sin importar el nivel de sofisticación o conocimiento de herramientas computacionales que tenga en su computadora o teléfono celular. 19

¿Qué se evaluó?

En esta sección se evaluó que la información en los portales de los gobiernos locales sea útil como herramienta para emprender un negocio, detonar el crecimiento de su localidad, ahorrar tiempo y conocer los derechos y obligaciones que tienen los empresarios.

Para el análisis, se agrupó la información disponible en 6 categorías con un total de 16 indicadores (consultar criterios del puntaje para cada categoría en los anexos). A continuación se enlistan los indicadores evaluados en esta sección y los resultados generales para los 54 sitios revisados.

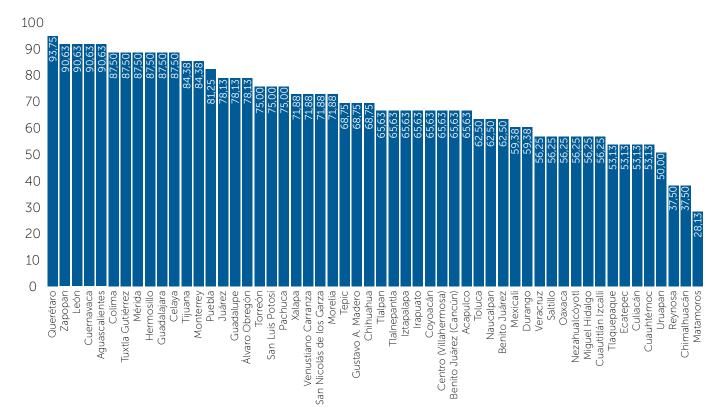
La calificación general promedio en esta sección fue de 68 puntos. Esto la hace la sección con el mayor nivel de cumplimiento respecto a las 4 secciones que componen el estudio. La Gráfica A1 muestra los resultados generales. La calificación más baja la obtuvo el Ayuntamiento de Matamoros, con 28

Tabla A.1. Indicadores de la sección de Información disponible

Subgrupo	Nombre del indicador		Número de municipios con calificación de:		
		100	50	0	
Existencia	Existencia de un portal	54	0	0	
	Normatividad de construcción y desarrollo urbano	38	9	7	
	Normatividad de establecimientos mercantiles	36	11	7	
Normatividad	Normatividad de adquisiciones y licitaciones	33	9	12	
	Normatividad de protección civil y/o riesgos sanitarios	42	9	3	
	Fundamento legal de trámites	32	6	16	
	Catálogo de trámites	44	6	4	
Catálogos	Catálogo de giros permitidos y uso de suelo	11	10	33	
	Catálogo de licencias otorgadas	35	6	13	
	Información de contacto e instrucciones para quienes deseen realizar trámites en persona	40	9	5	
T./	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de permiso de construcción	39	11	4	
Trámites	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de uso de suelo	33	12	9	
	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de licencia de operación	37	5	12	
Inspecciones	Información sobre inspecciones	11	5	38	
Hacer Negocios con el	Resultado de licitaciones con información sobre fallo y propuestas	16	31	7	
gobierno	Listado de proveedores	20	5	29	

Fuente: IMCO

¹⁹ Gobierno de Nueva Zelanda, Web Toolkit, disponible en: https://webtoolkit. govt.nz/guidance/information-and-data-management/, consultado el 18 de agosto de 2014.



Gráfica A1. Puntaje total de la sección de Información disponible, según Ayuntamiento

puntos, y la más alta el Ayuntamiento de Querétaro, con 94. Es necesario notar que ninguno de los municipios obtuvo todos los puntos de esta sección.

Entre los indicadores con menor grado de cumplimiento destaca el indicador sobre información relacionada con inspecciones (sólo 12 ayuntamientos o delegaciones tienen información adecuada, 5 presentaron información incompleta o desactualizada y el resto no tienen información disponible). Por otro lado, la información más frecuente fue la normatividad sobre protección civil o riesgos sanitarios: solamente tres ayuntamientos carecen de

esta información y en 9 portales está desactualizada o en formatos poco amigables. Las variaciones en la normatividad disponible también son interesantes, ya que los municipios con reglamentos o leyes sobre establecimientos mercantiles en su portal no necesariamente cuentan con el resto de las normas a las que están sujetos dichos establecimientos (en este caso, las de protección civil, desarrollo urbano y adquisiciones). Por ejemplo, en 21 municipios (39% de los evaluados), se encontraron publicados 3, o menos, reglamentos o leyes, de un total de 4 evaluados.

Tabla A.2 Resultados de indicadores por calificación

Menor a 25%	Entre 25% y 50%	Entre 50% y 75%	Más de 75%
Información sobre inspecciones	Listado de proveedores	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de licencia de operación	Existencia de un sitio web
	Catálogo de giros permitidos y uso de suelo	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de trámite de uso de suelo	Normatividad de protección civil y/o riesgos sanitarios
		Normatividad de adquisiciones y licitaciones	Información de contacto e instrucciones para trámites
		Catálogo de licencias otorgadas	Requisitos, costos, tiempos y autoridades responsables de permiso de construcción
		Fundamento legal de trámites	Catálogo de trámites
		Resultado de licitaciones con información sobre fallo y propuestas	Normatividad de construcción y desarrollo urbano
			Normatividad de establecimiento mercantiles

Aspectos relevantes de la sección de Información

Escasa divulgación de catálogos de giros permitidos y uso de suelo.

Los catálogos de giros permitidos son documentos que permiten conocer la relación entre el tipo de giro y uso de suelo que requiere un establecimiento para operar. Idealmente, deberían indicar qué giros permiten los usos de suelo, ya sea comercial o habitacional, por mencionar algunos. Además, permite conocer rápidamente la factibilidad de instalar un negocio con un uso de suelo determinado para evitar problemas posteriores o corrupción para obtener el certificado. El indicador de catálogo de giros permitidos y usos de suelo destaca por ser uno de los más bajos en nivel de cumplimiento. En la revisión, 34 portales no contaban con un catálogo o un documento similar, 9 tenían un documento que mencionaba los giros pero sin relacionarlo con uso de suelo y sólo 11 contaban con dicho catálogo.

Incumplimiento a obligaciones de transparencia

Dentro de los indicadores evaluados hubo algunos que suelen ser obligaciones de transparencia en la legislación estatal por su importancia para analizar la gestión de un municipio y facilitar la interacción con el empresario. Algunos de estos indicadores destacan por su bajo nivel de cumplimiento. Uno de ellos es el catálogo de licencias otorgadas, que es útil como un mecanismo de control de discrecionalidad del tipo de negocios que obtiene autorización en lugares determinados. En este caso, 64% de los ayuntamientos (34), revisados cumplen con esta disposición de transparencia y acceso a la información, y el restante 36% no lo tenían o estaba desactualizados o bien, con un vínculo no disponible. Otro indicador que también es una obligación de transparencia es contar con la normatividad que aplica al municipio, en este caso, 4 de cada 10 municipios no contaban con normatividad de adquisiciones ni de establecimientos mercantiles.

Opacidad en inspecciones

Las inspecciones son un elemento deseable en la operación de un negocio: por un lado, otorgan al empresario y a su personal la seguridad de que están trabajando en cumplimiento con la normatividad vigente. Por otro lado, es un elemento de seguridad para los clientes y vecinos de la zona y una garantía de que la autoridad local procura el cumplimiento de la ley. Por ello, esta sección buscó que portal ofreciera información sobre las inspecciones que se realizan por parte de los elementos de protección civil, de establecimientos mercantiles, de medio ambiente o cualquier otra relacionada con la actividad empresarial.

En vista de que varios ayuntamientos no cuentan con normatividad específica sobre inspecciones, buscamos información sobre cómo puede un ciudadano solicitar una inspección a un negocio, una sección sobre derechos y obligaciones al momento de recibir una inspección o el contacto de la dependencia responsable de realizarlas.

Desafortunadamente, este indicador presenta la tasa de cumplimiento más baja de toda la sección de información, ya que 70% de los ayuntamientos no cuenta con ningún tipo de información, 5 tienen información incompleta, desactualizada o disfuncional, y solamente 12 obtuvieron los 100 puntos disponibles.

Información de adquisiciones incompleta

Finalmente, destaca el mal resultado de la sección en cuanto a la información existente sobre el proceso de adquisiciones de bienes o servicios en el municipio. Este tipo de datos es útil para evaluar la gestión del municipio y también para permitir a empresarios participar en dichas licitaciones sin necesidad de prácticas de compadrazgo o nepotismo. En este sentido, en el indicador de Resultado de licitaciones

con información sobre fallo y propuestas, 72% de los municipios evaluados no presentan información o lo hacen de manera incompleta, desactualizada o con links rotos. Un error común es presentar sólo un listado de bienes adquiridos y montos, sin difundir las actas de fallo, las propuestas presentadas o los contratos. Otra área de oportunidad está en el listado de proveedores que sólo 38% de los municipios difunde de modo actualizado.

Sección B. Interacción

La sección de interacción evalúa las principales características de un sitio web relacionadas con información y herramientas que permitan una comunicación más eficaz con el ciudadano. La interacción puede ser de tipo directo, por ejemplo contar con un mecanismo para reportar quejas; o indirecto, como poder revisar los resultados de una verificación administrativa o hacer una consulta personalizada de los trámites a cumplir para un determinado giro.

La interacción es el siguiente paso en la creación de un gobierno electrónico cercano y ocupado de las necesidades de los ciudadanos. En el caso empresarios, este componente facilita el cumplimiento de la regulación y reduce los costos de hacerlo porque permite obtener información personalizada de los distintos trámites y procesos a los que se enfrentan. Lo anterior le da información más precisa para exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones, previniendo corrupción derivada de irregularidades que se acumulan con el tiempo. Además, la creación de un canal de comunicación directa entre el gobierno y el empresario es un modo de mejorar la interacción y conocer los problemas a los que éste se enfrenta, lo que representa un insumo valioso para el diseño e implementación de mejores políticas públicas.

¿Qué se evaluó?

Esta sección evaluó 4 subsecciones de interacción entre empresarios y gobierno. La primera sección trata sobre mecanismos de comunicación directa, es decir, si existen herramientas en línea que permitan acciones como reportar a funcionarios o solicitar servicios. La segunda considera la posibilidad de hacer consultas personalizadas de trámites, esto es, si existe información específica por giro o si es posible revisar el estatus de trámites y licencias. En la tercera se analiza la posibilidad de hacer consultas sobre los resultados de las inspecciones y su proceso. Dos de los temas importantes de esta sección son: poder verificar la autenticidad de los verificadores e inspectores autorizados para visitar establecimientos mercantiles, y la posibilidad de consultar las empresas clausuradas, así como el motivo de esa sanción. Finalmente, el último punto considera herramientas para facilitar la experiencia del empresario, desde consulta de mapas de uso de suelo hasta vínculos a trámites estatales.

La calificación general promedio de la sección fue de 28 sobre 100 puntos, lo que la convierte en la sección con el promedio más bajo de las 4 evaluadas. Los municipios con la calificación más alta fueron Mérida y Hermosillo con una calificación de 61 puntos sobre 100. Por su parte, aquellos con la calificación más baja son Cuautitlán Izcalli y Ecatepec con una calificación de 3 puntos sobre 100. A pesar de esto, hay que destacar que, al menos un portal cumplió con todos los indicadores, lo que de algún modo contribuye a validar los criterios seleccionados, que no son herramientas completamente ajenas a las ofrecidas por los municipios del país.

La sección también cuenta con una alta tasa de municipios reprobados (47 de 54). A pesar de que todos los municipios cuentan con al menos un indicador positivo, existen 5 municipios que no cumplen con más de un indicador para toda la sección (Matamoros, G.A. Madero, Chimalhuacán, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli). Lo anterior resalta la importancia de difundir herramientas interactivas que faciliten la comunicación del empresario con el gobierno municipal.

Tabla B.1 Indicadores en la sección Interacción.

Subgrupo	Nombre del indicador		Número de municipios con calificación de:		
		100	50	0	
Mecanismos de comunicación directa	Mecanismo para levantar reportes de funcionarios	24	14	16	
	Mecanismo para solicitar servicios de gobierno	30	9	15	
	Mecanismo para agendar citas	1	5	48	
Consulta personalizable sobre trámites	Guía de trámites	9	3	42	
	Motor personalizable para trámites requeridos por sector y tipo de empresa	4	8	42	
	Formatos descargables de trámites	23	11	20	
	Estatus de trámites y licencias	14	5	35	
Consulta de inspecciones	Listado de inspectores	3	1	50	
	Resultado de inspecciones	1	1	52	
	Listado de empresas clausuradas	0	2	52	
Interacción para empresarios	Mapa catastral en línea con usos de suelo	6	6	42	
	Listado de nuevas licitaciones con especificaciones	28	10	16	
	Vínculo a trámites estatales en línea	16	12	26	

Fuente: IMCO

70 60 50 40 30 20 10 \bigcirc Cuernavaca Chihuahua León Zapopan Toluca Puebla Xalapa Tepic Juárez Tuxtla Gutiérrez Morelia Guadalajara Tlapan Hermosillo Celaya Miguel Hidalgo Colima Querétaro Fijuana Iztapalapa Uruapan Flaguepague Cuauhtémoc Reynosa Pachuca Aguascalientes Venustiano Carranza Naucalpan Irapuato Guadalupe orreón San Luis Potosí Saltillo Durango Álvaro Obregón Acapulco Flainepantla San Nicolás de los Garza Oaxaca Monterrey Culiacán Centro (Villahermosa) Coyoacán Mexical Nezahualcóyot Benito Juárez (Cancún Gustavo A. Maderc

Gráfica B.1 Resultados por municipio de sección de Interacción

Entre los indicadores con menor grado de cumplimiento se encuentra el listado de empresas clausuradas. Sólo un gobierno local cuenta con dicha herramienta: la Delegación Cuauhtémoc en el Distrito Federal, la cual tiene una relación de las sanciones recibidas por empresa. No obstante, esta Delegación no cumple cabalmente con los criterios de evaluación, porque no incluye el nombre de la empresa sancionada, sino sólo el expediente. Sin embargo, es más grave el hecho de que ninguno de los demás portales brinde esta información.

Otros indicadores que tienen un grado bajo de cumplimiento son el de resultado de inspecciones y el de listado de inspectores. En el primero, sólo 2 gobiernos lo cumplen (Iztapalapa y Colima) y en el segundo sólo 3 (Toluca, Chihuahua y Puebla).

Por otro lado, no hay un indicador con un alto grado de cumplimiento, ninguno cuenta con una calificación promedio mayor a 75% y las herramientas de interacción son en general los servicios de gobierno y los listados de nuevas especificaciones.

Tabla B.2 Calificación promedio por indicador

Menor a 25%	Entre 25% y 50%	Entre 50% y 75%	Más de 75%
Guía de trámites.	Vínculo a trámites estatales en línea.	Mecanismo para solicitar servicios de gobierno.	
Mapa catastral en línea con usos de suelo.	Estatus de trámites y licencias.	Listado de nuevas licitaciones con especificaciones.	
Motor personalizable para trámites requeridos por sector y tipo de empresa.		Mecanismo para levantar reportes de funcionarios.	
Mecanismo para agendar citas.		Formatos descargables de trámites.	
Listado de inspectores.			
Resultado de inspecciones.			
Listado de empresas clausuradas.			

Fuente: IMCO

Aspectos relevantes de la sección de Interacción

Información escasa de inspecciones

Como se mencionó anteriormente, los 3 indicadores de la subsección de consulta de inspecciones son los más bajos en cumplimiento. Esto implica que hay pocas herramientas disponibles para conocer los resultados y el proceso de una verificación administrativa. En general, ningún municipio cumple con los 3 indicadores. A pesar de esto, destacan casos como los de Colima, Toluca y Cuauhtémoc que cuentan con información que no es una obligación de transparencia, sin embargo, contribuye a mejorar la experiencia ciudadana y hacer más eficiente su interacción con el gobierno.

Ausencia de mapas catastrales en línea con uso de suelo

Una herramienta ausente en los portales revisados es el mapa de uso de suelo para consultar el tipo de negocio o construcción que podría existir en un predio o colonia. Esta información da certeza a la propiedad privada de un individuo, al permitirle consultar rápidamente para qué puede utilizarla. También previene la corrupción, pues el mapa de uso de suelo se encuentra digitalizado y es más difícil que haya notificaciones sin que la ciudadanía se entere. A pesar de estas ventajas, sólo 6 municipios (Celaya, Guadalajara, Hermosillo, León, Mérida y San Luis Potosí) cuentan con una herramienta interactiva para hacer consultas en línea, 5 municipios adicionales cuentan con archivos que muestran el uso de suelo en formato PDF, y el resto de los municipios (80%) no cuentan con información al respecto.

Ausencia de consulta personalizable para trámites

Finalmente, un aspecto importante es la existencia de herramientas que permitan a una empresa de un giro específico informarse de la regulación a la que está sujeto. El objetivo es que esto sea de forma sencilla y se explique paso a paso cómo abrir y operar una empresa. En este sentido, sólo 3 municipios cuentan con un motor personalizable de trámites por giro de empresa (Zapopan, Miguel Hidalgo y Celaya) y únicamente 8 proporcionan una guía de trámites (13% del total).

Formatos descargables de trámites

Un indicador que resulta de fácil cumplimiento y aun así no existe en los municipios analizados, es un formato descargable para tramitar documentos. El objetivo de este tipo de formato es hacer un prellenado antes de acudir a la ventanilla para reducir el tiempo y hacer más eficiente el proceso. Sin embargo, al momento del estudio, 35% de los sitios analizados (19 municipios) no contaba con esta funcionalidad y 20% (11 municipios) tenía sólo algunos de los formatos de los requisitos para un trámite.

Sección C: Transacción

El término transacción aplicado a portales electrónicos alude a las herramientas que éstos poseen y que les permiten ofrecer a los ciudadanos la realización de procedimientos o trámites en línea. Ésta es la última etapa en el proceso de un gobierno digital que ofrece soluciones a los ciudadanos a través del uso de tecnologías de la información (TIC).

La importancia de los trámites transaccionales radica en las ventajas que otorga en términos de eficiencia y buen gobierno. Por un lado, se reducen los costos para el empresario tanto por el tiempo que ahorra al no tener que presentarse en una oficina de gobierno, como por la aceleración de los procesos derivados de su automatización. Por otro lado, la administración pública reduce costos de personal y administración. Finalmente, minimiza el contacto se

Tabla C.1 Indicadores por sección de Transacción

Subgrupo	Nombre del indicador		Número de municipios con calificación de:		
		100	100 50 0		
Módulos de trámites	Módulo de trámites para registro civil.	9	4	41	
	Módulo automatizado de trámites de bajo impacto.	18	6	30	
	Módulo automatizado de trámites de uso de suelo y construcción.	5	5	44	
Herramientas de pago	Herramienta para pago de impuestos.	36	3	15	
	Herramienta de pago automatizado para trámites	8	10	36	
	Herramienta de pago automatizado para multas.	8	4	42	
Licitaciones en línea	Motor para participar en licitaciones en línea.	12	3	39	
Seguimiento de denuncias	Mecanismo para dar seguimiento en línea a denuncias.	22	7	25	

funcionarios públicos y ciudadanos, lo que reduce la discrecionalidad y corrupción. Que los trámites se lleven a cabo a través de un mecanismo electrónico reduce la posibilidad de un gestor intermedio, del cohecho²⁰ e incluso de la prevaricación.²¹ Una encuesta realizada por IMCO a empresarios muestra que 80% de ellos considera que las TIC son una alternativa para reducir la corrupción en el gobierno.²²

Las ventajas de los trámites transaccionales han sido comprobadas en experiencias estatales tales como la de Nuevo León y Colima. En el primer caso es posible hacer pagos de impuestos y servicios así como solicitar ciertos permisos. En el caso de Colima se pueden realizar pagos de algunos trámites en línea como impuestos, actas de nacimiento e incluso trámites ante el registro de la propiedad como certificado de libertad de gravamen y constancia de propiedad. Además los pagos se pueden realizar con tarjetas de crédito en línea. A nivel municipal, existen algunas experiencias exitosas como el caso de Querétaro, Mérida o Hermosillo que cuentan con un grado de transaccionalidad que permite a un empresario

obtener documentos clave como el permiso de uso de suelo o la licencia de construcción.

¿Qué se evaluó?

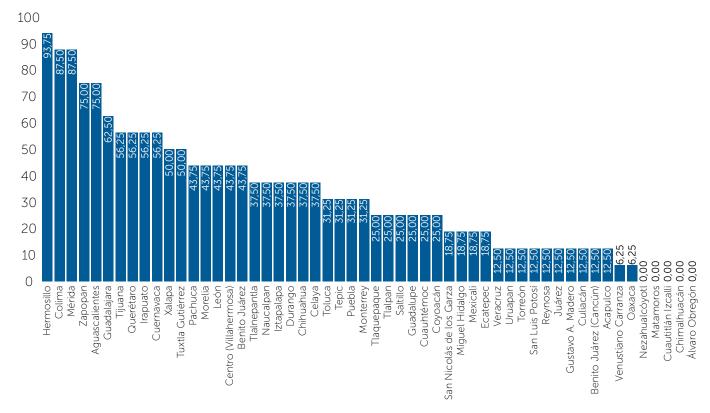
Si bien es cierto que cada trámite tiene diferentes niveles de complejidad y por ende los mecanismos que se utilizan para cada uno de ellos tienen características diversas, hay ciertos trámites centrales para la actividad empresarial que, de ofrecerse en línea, facilitarían su realización. El propósito de esta sección es evaluar en qué medida los portales electrónicos permiten a los usuarios llevar a cabo una serie de trámites en línea muy útiles por ser requisitos básicos para la operación de un negocio, como por el riesgo que implican para malas prácticas entre gobierno y empresarios. Para realizar dicha evaluación se seleccionaron los siguientes indicadores cuyos criterios de puntuación se especifican en el anexo metodológico.

La calificación promedio de los portales evaluados fue de 32 puntos, esto la hace la tercera sección con la calificación más alta de las cuatro. La calificación más alta la obtuvo Hermosillo con 94 puntos ya que su portal contenía todas las herramientas analizadas, pero no obtuvo la máxima calificación por usabilidad ya que los trámites de registro civil son de difícil acceso. Del otro lado Álvaro Obregón, Chimalhuacán,

²⁰ Ciudadanos dando regalos monetarios o en especie a funcionarios con el propósito de acelerar trámites u omitir obligaciones legales.

²¹ Funcionarios que emiten resoluciones arbitrarias violando algún ordenamiento jurídico.

²² IMCO (2014) Encuesta sobre principales barreras gubernamentales



Gráfica 1. Resultados generales de la sección de Transacción por municipio (delegación)

Cuautitlán Izcalli, Matamoros y Nezahualcóyotl no obtuvieron ningún punto en todos los indicadores.

El indicador con mejor desempeño de esta sección fue el de "Herramienta para pago de impuestos", donde 36 municipios cumplieron satisfactoriamente. Estos municipios pueden hacer el cobro del predial en línea. Sin embargo, 15 portales (28% del total), no cuentan con un mecanismo que permita a los ciudadanos cumplir con sus responsabilidades fiscales sin tener que presentarse en alguna dependencia o banco. El peor desempeño se observó en "Módulo automatizado de trámites de uso de suelo" y "Motor para participar en licitaciones en línea" ambos con un promedio de 13 puntos. En el caso de trámites de uso de suelo, sólo 5 municipios lo cumplen, en el caso de licitaciones en línea, sólo 8.

A pesar de este bajo cumplimiento, cabe resaltar, que para cada indicador existen al menos 4 municipios que cumplen los criterios de evaluación y su calificación es 100.

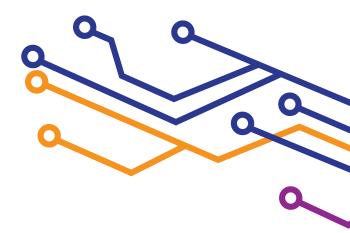


Tabla C.2 Resultados generales Transacción

Menor a 25%	Entre 25% y 50%	Entre 50% y 75%	Más de 75%
Módulo automatizado de trámites de uso de suelo y construcción.	Módulo automatizado de trámites de bajo impacto.	Herramienta para pago de impuestos.	
Motor para participar en licitaciones en línea.	Mecanismo para dar seguimiento en línea a denuncias.		
Módulo de trámites para registro civil.			
Herramienta de pago automatizado para trámites.			
Herramienta de pago automatizado para multas.			

Aspectos relevantes de la sección de Transacción

Trámites transaccionales

En la subsección de Módulos de trámites, únicamente Querétaro y Hermosillo, obtuvieron la máxima calificación. En esos municipios es posible realizar trámites de bajo impacto, usos de suelo, construcción y registro civil en línea. Por otro lado, 16 portales evaluados obtuvieron cero en todos los indicadores. El módulo transaccional que se encontró con mayor frecuencia fue el de trámites para apertura de empresas de bajo impacto, en el que 16 municipios ofrecen la posibilidad de tramitar licencias de funcionamiento completamente en línea. Además, 7 municipios tienen un módulo de bajo impacto, aunque con limitaciones, pues sólo es posible obtener el refrendo, o en algunos casos es necesario acudir a las oficinas de gobierno para crear un usuario, como en el caso de Puebla. Sin embargo, destaca el hecho de que 66% de los portales cuenta con al menos uno de estos 3 módulos, lo que implica un avance considerable de los ayuntamientos.

Herramientas de pago

En la subsección de Herramientas para pagos, sólo 4 de los portales evaluados (Aguascalientes, Colima, Hermosillo e Irapuato) obtuvieron la máxima calificación. Esto implica que cuentan con una herramienta para realizar pagos de impuestos, trámites y multas. Lo más común es que el municipio tenga una herramienta para el cobro del predial. Destaca el hecho de que 79% de los portales cuentan con al menos uno de estos módulos. No obstante, es importante resaltar que 11 portales obtuvieron cero en todos los indicadores. Uno de los hallazgos es que las delegaciones del Distrito Federal, salvo por Iztapalapa, no cuentan con este tipo de motores. Aunque el gobierno delegacional no concentra la recepción de estos pagos, tampoco tiene un vínculo a los servicios que proporciona el Gobierno del Distrito Federal

Motor para participar en licitaciones en línea

Este tipo de herramientas permite llevar el proceso de adquisiciones de forma transparente, así como mantener informado a los empresarios sobre nuevas licitaciones. En algunos casos es posible realizar propuestas en línea. En este indicador, los portales mostraron el peor desempeño de la sección "Transacción" al obtener una calificación promedio de 13 puntos. Sólo en 11% de los portales permite participar en licitaciones en línea: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Tijuana y Zapopan.

Sección D. Experiencia de usuario

En muchos casos, el portal electrónico se ha convertido en el primer contacto de los ciudadanos con su gobierno y sus servicios. Sin embargo, la utilidad de las páginas depende no sólo de la información que contienen, sino también de la manera en que ésta se encuentra organizada y presentada. A estos aspectos les llamamos experiencia de usuario.

¿Qué se evaluó?

La experiencia de usuario de un portal es el resultado de la conjunción de factores de funcionalidad pero también de diseño. Que los portales electrónicos sean "usables", garantiza visitas sencillas, eficientes y útiles. Si una persona consulta un portal y se encuentra con una página saturada de imágenes, sin motor de búsqueda, que no puede visualizarse adecuadamente desde un dispositivo móvil o con información desordenada y sin sistematizar, deberá invertir más tiempo en encontrar la información que en un sitio "usable". Es importante que los portales tengan una estructura interna coherente, que permita a los usuarios acceder a los temas de interés más frecuente, así como mecanismos que faciliten la exclusión de contenidos no deseados. Es decir, el éxito de un portal depende tanto de la información que puede extraerse del mismo como de la facilidad con que puede obtenerse. Una búsqueda complicada suele derivar en usuarios "desertores" que optan por acercarse a medios que consideran más eficientes.

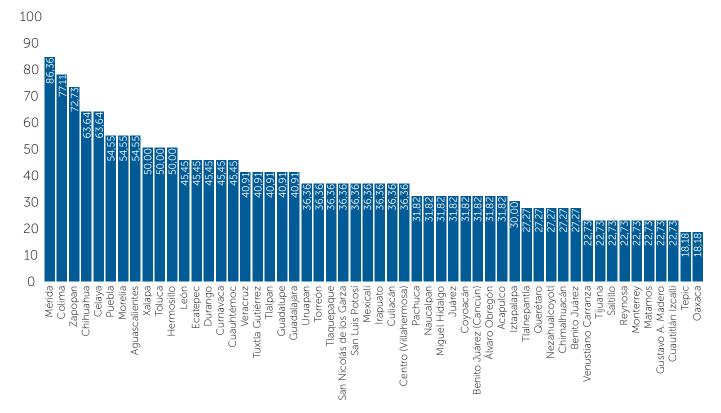
El propósito de esta sección es evaluar si el diseño del portal permite al usuario encontrar la información que necesita. En este caso, se considera que el usuario busca información relacionada con la actividad empresarial en el municipio. Para realizar la evaluación se seleccionaron los siguientes indicadores cuyos criterios de puntuación se especifican en el Anexo metodológico.

La calificación promedio de los portales evaluados fue 38.4 puntos. Esto la convierte en la segunda sección mejor evaluada. La Gráfica D.1 muestra los resultados generales. Los portales con mayor número de criterios

Tabla D.1 Indicadores por subsección

Subgrupo	Nombre del indicador		Número de municipios cor calificación de:	
		100	100 50 0	
Experiencia de usuario eficaz	Motor de búsqueda.	39	2	13
	Mapa de sitio y navegación por medio submenús.	12	39	3
	Sitio web sin vínculos rotos y amigables.	47	7	0
	Sitio optimizado para celular.	27	0	27
	Fecha de última actualización	13	7	34
Certeza de la información	Mecanismo que permita a los usuarios reportar información obsoleta o errónea publicada en sus sitios de internet.	7	23	24
Seguridad	Controles de seguridad en datos personales.	12	4	38
Experiencia de usuario para empresas	Sección para empresas	13	7	34
	Uso de teléfono móvil para información sobre trámites.	5	1	48
	Uso de teléfono móvil para gestión de trámites.	4	5	45
Herramientas para personas con discapacidad	Herramientas para el uso por parte de personas con discapacidad.	2	0	52

Fuente: IMCO



Gráfica D.1. Resultados generales Usabilidad por municipio (delegación)

cumplidos y, por ende, con mayor calificación fueron Mérida y Colima con 87 y 77 puntos respectivamente. Les siguen Chihuahua (64), Aguascalientes (55), Morelia (55) y Puebla (55). Los resultados más bajos pertenecen a Tepic y Oaxaca de Juárez al obtener únicamente 18 de 100 puntos. Es importante resaltar que ningún portal obtuvo el puntaje máximo.

El indicador con mejor desempeño fue en el de "Sitio web sin vínculos rotos y amigable" con una calificación promedio de 93 El peor desempeño se observó en "Herramientas para personas con discapacidad" con un promedio de 3.8: sólo 2 delegaciones (Cuauhtémoc y Tlalpan) contaron con un mecanismo para ayudar a personas con capacidades para navegar dentro del portal. Finalmente, cabe resaltar que en todos los indicadores al menos 2 de los portales lograron 100 puntos.

Tabla D.1 Resultados por indicador Experiencia de usuario

Menor a 25%	Entre 25% y 50%	Entre 50% y 75%	Más de 75%
Controles de seguridad en datos personales.	Sitio optimizado para celulares.	Motor de búsqueda.	Portal sin vínculos rotos y amigable.
Uso de teléfono móvil para gestión de trámites.	Mecanismo que permita a los usuarios reportar información obsoleta o errónea.	Mapa de sitio y navegación por medio de submenús.	
Uso de teléfono móvil para información sobre trámites.	Última fecha de actualización.		
Herramientas para el uso por parte de personas con discapacidad.	Sección para empresas.		

Aspectos relevantes de la sección de Transacción

Motor de búsqueda

Un aspecto que sorprende es que un número considerable de municipios no cuentan con un motor de búsqueda al interior del portal. Esta herramienta facilita la búsqueda de información y el acceso a herramientas que no se encuentran en el menú principal del sitio. En la evaluación 13 municipios no contaron con buscador interno

Reporte de fallas en la página web

Únicamente 6 de los portales evaluados cuentan con un mecanismo exclusivo para reportar información obsoleta o errónea, ya sea a través de un formulario o el contacto del administrador web. El resto de los portales no cuentan con esta clase de herramientas (24) o tienen secciones para dejar comentarios u opiniones (23) pero no necesariamente relacionados con el contenido.

Falta de controles de seguridad

Uno de los temas fundamentales es la existencia de controles de seguridad para garantizar una experiencia óptima para los usuarios. En este sentido, se buscó que los portales contaran con un aviso de privacidad para uso de datos personales y seguridad para realizar pagos. El puntaje promedio obtenido en este indicador fue de 22 debido a que 38 (72%) de los portales evaluados obtuvo una calificación de 0 y únicamente 11 mostraban dicha información.

Uso de dispositivos móviles

En la subsección "Experiencia con dispositivos móviles" la calificación promedio obtenida fue de 22 puntos. Aunque 5 municipios cuentan con aplicaciones descargables (Chihuahua, Mérida, Morelia, San Nicolás de los Garza y Zapopan), únicamente 2, Morelia y Chihuahua, obtuvieron el puntaje máximo al tener aplicaciones descargables y sitios optimizados para dispositivos móviles que les permiten a los usuarios obtener información sobre trámites y gestionarlos.

Cabe destacar que la ausencia de aplicaciones móviles para la información y gestión de trámites fue cercana a 90% (88.7% en información y 86.8% en gestión) lo que los ubicó como el segundo y tercer indicador con la menor tasa de cumplimiento. Esto es particularmente grave, dada la creciente tendencia de acceso a internet vía celulares en el país.

IV. MEJORES PRÁCTICAS

Información sobre trámites y procedimientos

Miguel Hidalgo: Yo te prevengo

La Delegación Miguel Hidalgo cuenta con un sitio que permite a los empresarios consultar cuáles son los principales trámites que deben cumplir de acuerdo con las características del giro mercantil de su negocio, así como qué aspectos deben cuidar para recibir una visita de verificación administrativa. El objetivo de esto es facilitar el cumplimiento de la regulación, sin la necesidad de recurrir a gestores o "coyotes" y participar en otras prácticas corruptas. ²³

Ilustración E.1. Yo te prevengo en Miguel Hidalgo



Fuente: Delegación Miguel Hidalgo

Celaya: Tu empresa sí

Celaya cuenta con una herramienta informativa sobre los procedimientos a seguir para giros de diferente impacto. Mediante una interfaz sencilla, el usuario puede escribir el giro mercantil al que pertenece su negocio y el sistema arroja los principales trámites. Al dar clic sobre cada uno de ellos, el sitio muestra requisitos para tramitarlos, costos y lugar de apertura.

Ilustración E.2. Tu empresa sí Celaya



Fuente: Celaya

Mérida: Catálogo de trámites en aplicación móvil y chat en línea

El municipio de Mérida ha desarrollado una aplicación para descarga que, entre otras cosas, ofrece 2 opciones: introducir el nombre del trámite de interés o bien, seleccionar las dependencias existentes y consultar la oferta de cada una. Cada trámite se muestra en una ficha con información clave. Esto facilita la comunicación entre el ciudadano y las dependencias y, al mismo tiempo reduce el número de interacciones que deben tener para completar procedimientos y trámites.

Ilustración E.3. Catálogo de trámites Mérida móvil



Fuente: Ayuntamiento Mérida

²³ http://yoteprevengo.miguelhidalgo.gob.mx/yo-te-prevengo/cuestionario

Adicionalmente, el sitio cuenta con un chat en línea que permite resolver dudas sobre la gestión del municipio y la provisión de servicios.

Ilustración E 4 Chat de orientación ciudadanos - Mérida



Fuente: Ayuntamiento Mérida

Toluca: Fotografías de inspectores autorizados

En el Ayuntamiento de Toluca pueden consultarse las fotografías de los verificadores administrativos autorizados. La página distingue los inspectores autorizados para espacios públicos y para comercio establecido. Es una buena práctica porque elimina la posibilidad de extorsiones por parte de personal que no está autorizado para realizar una verificación o que no es en su área de competencia.²⁴

Ilustración E.3. Verificadores autorizados por el Ayuntamiento de Toluca en comercio establecido



Fuente: Ayuntamiento de Toluca

Información sobre dinámica económica del municipio

Puebla: Catálogos de licencias de funcionamiento y construcción²⁵

Es posible consultar un histórico de licencias de funcionamiento, permisos de uso de suelo y permisos de construcción en la Ciudad de Puebla.

Ilustración E.4. Base de datos de licencias de establecimientos mercantiles



Fuente: Ayuntamiento de Puebla

Celaya: consulta de usos de suelo y giros permitidos en un mapa

El sistema de atención empresarial Tu Empresa Sí del Ayuntamiento de Celaya permite consultar por domicilio exacto o por calle y colonia los usos de suelo y giros permitidos en la demarcación. Además, es posible teclear el giro de un negocio (por

²⁵ http://pueblacapital.gob.mx/xiii-concesiones-permisos-autorizacionesy-arrendamientos/172-concesiones-permisos-autorizaciones-yarrendamientos/3669-2011-2014-concesiones-permisos-autorizacionesy-arrendamientos

ejemplo panadería) para que el sistema arroje giros mercantiles más específicos (Comercio al por mayor de pan y pasteles/panificación industrial /panificación artesanal), lo que ahorra tiempo de búsqueda de giros mercantiles específicos y permite saber de forma rápida si un giro está permitido o no y en qué lugares. Es una buena práctica porque reduce costos, tanto para el ciudadano como para las oficinas de gobierno, al poder hacer una consulta sobre un predio en particular sin tener que acudir a la oficina de Catastro. Además, es una práctica internacional común en ciudades como San Francisco, Denver y Nueva York, enfocada a asesorar a los posibles empresarios para planificar la ubicación de sus negocios y su estrategia de mercado.²⁶

Ilustración E.5. Celaya: sistema de consulta de suelo en mapa



Fuente: Ayuntamiento de Celaya

Chihuahua: Mapa de promoción económica

El ayuntamiento de Chihuahua cuenta con un mapa que permite ver los establecimientos y equipamiento de la ciudad, por ejemplo, hoteles, restaurantes y bancos. Esta información es útil para consultar la dinámica económica del municipio.

Ilustración E.6. Mapa de promoción económica Chihuahua



Fuente: Ayuntamiento de Chihuahua

Herramientas de gestión

Miguel Hidalgo: Mecanismo para agendar citas

La Delegación Miguel Hidalgo cuenta con un mecanismo para agendar citas en la Ventanilla Única Delegacional, uno puede escribir su nombre y seleccionar la fecha que cree conveniente para realizar diversos trámites como licencia de conducir, control vehicular, entre otros. Esto facilita la gestión de un trámite

Ilustración E.7. Miguel Hidalgo: agendar citas



Fuente: Delegación Miguel Hidalgo

²⁶ http://td.celaya.biz:8085/SIFAECELAYA20/Consultadeusodesuelospermitido. aspx

Hermosillo: Sección de licitaciones y proveedores del Ayuntamiento de Hermosillo

Además de que es sencillo registrarse como proveedores del gobierno, el Ayuntamiento de Hermosillo ofrece mecanismos simples y transparentes para consultar las licitaciones vigentes por área del gobierno en las que se puede participar. Esto es una buena práctica, pues, además de ser una obligación de los gobiernos locales en materia de transparencia, incentiva la participación de proveedores locales, pues hace suponer que éstas no están limitadas a empresas grandes o que tienen una relación personal directa con los encargados de las adquisiciones del ayuntamiento.²⁷

llustración E.8 Hermosillo: mecanismo para participar en licitaciones



Fuente: Hermosillo

Zapopan y Mérida: Levantamiento de reportes

A través de una aplicación móvil y sitio de internet es posible ingresar manualmente la dirección, utilizar servicios de localización por medio de GPS o seleccionar la ubicación en un mapa donde hay algún problema. Adicionalmente el ciudadano tiene una sección para adjuntar fotografías que sustenten el reporte que está realizando. Esto incentiva a los ciudadanos a comunicar inquietudes al gobierno municipal, pues el costo de hacerlo se reduce considerablemente.

Ilustración E.9 Mérida y Zapopan: herramientas de reportes



Fuente: Ayuntamiento de Mérida y Zapopan

Mérida: Carrito electrónico de servicios

El sitio cuenta con un motor de pagos que concentra todos los que se pueden hacer en el municipio, sin importar la dependencia, por ejemplo, pago de catastro, predial, tenencia, entre otras cosas. El mecanismo para hacerlo es similar al de un sitio de compras en línea y además cuenta con mecanismos de protección de identidad.

Ilustración E.10 Carrito electrónico de servicios



Fuente: Mérida

Hermosillo: Módulo para la gestión de trámites

El sitio tiene un módulo que permite obtener los principales permisos y licencias para operar un negocio, entre ellos se encuentran trámites como usos de suelo, construcción y funcionamiento. A través del sitio es posible subir documentos y obtener instrucciones precisas sobre qué debe cumplir y cómo hacerlo. Otra ventaja es que sólo funciona para personas con RFC lo que es un incentivo para la formalidad

Ilustración E.11 Módulo de trámites



Fuente: Ayuntamiento de Hermosillo

Zapopan: Consultar estado de un trámite o servicio

El portal de Zapopan permite consultar el estado de diversos trámites o servicios para conocer en qué etapa se encuentran y si ya se puede pasar a ventanilla por los certificados.

Ilustración E.11 Seguimiento a trámites: Zapopan



Fuente: Ayuntamiento de Zapopan

Tlalpan y Cuauhtémoc: Herramientas para discapacitados.

Éstos son los dos únicos sitios en la muestra que cuentan con mecanismos especiales para facilitar la interacción de éste con personas que tienen alguna discapacidad. Por medio de un software llamado *Inclusite* es posible elegir entre opciones dependiendo del tipo de discapacidad que padezcan.

Ilustración E.13 Herramientas para discapacitados



Fuente: Delegación Tlalpan y Cuauhtemoc

V. PEORES PRÁCTICAS

prácticas son aquellos portales Las malas calificación menores a 20 puntos en la sección de Experiencia de Usuario (La delegación Gustavo A. Madero y los municipios de Saltillo y Tepic). En general dichos portales no cuentan con: información relevante, una organización lógica, motores de búsqueda o mapas de sitio que faciliten al usuario su busqueda.

Ilustración F.1 Sitio web Delegación GAM y Tepic



Fuente: GAM y Tepic

Otra mala práctica de los portales, relacionada con la experiencia es el exceso de publicidad en el contenido o a través de videos de reproducción automática. Consideramos un exceso de publicidad cuando más de 50% del contenido del portal "informa" sobre el trabajo que el presidente municipal o el delegado realiza ya sea a través de noticias, galerías de fotos o videos promocionales. Por otro lado, también se considera una mala práctica que existan videos que comienzan a reproducirse al ingresa al portal sin que puedan detenerse o silenciarse de manera sencilla.

A continuación, presentamos una tabla con los municipios cuyos portales representan algunas de estas malas prácticas:

Tabla F.1. Malas prácticas

Mala práctica	Portal
Portales publicitarios: Un portal que tiene imágenes de presidentes municipales participando en eventos y poca información relevante para la ciudadanía	 Matamoros (más de 80% de la página principal) Oaxaca (más de 80% de la página principal) Cuauhtémoc Durango Irapuato Mexicali Nezahualcóyotl Reynosa Tlalnepantla Xalapa
Portales con videos de reproducción automática	 Centro (Tabasco): El video es, a su vez, el fondo de la página principal Benito Juárez (Cancún) Coyoacán Celaya Torreón Cuernavaca
Otros	 Venustiano Carranza: Saturación de imágenes y secciones con transiciones. Satura la vista del usuario. Coyoacán: Audio de reproducción automática que no procede de un video y que es difícil pausar.

Fuente: IMCO

Acceso a la información en las Delegaciones del Distrito Federal

Para conocer la normatividad de las Delegaciones del DF evaluadas, se debe acceder el portal del Gobierno del DF, contrario a lo que señala el artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal:

"Los Entes Obligados deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

El marco normativo aplicable al Ente Obligado, en la que deberá incluirse la gaceta oficial, leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, reglas de procedimiento, manuales administrativos, políticas emitidas aplicables al ámbito de su competencia; [...]"

Por otro lado, consultar la información resulta complicado para los ciudadanos ya que se debe descargar un archivo comprimido (archivo .zip), mismo que abre un documento en Excel que contiene el nombre de todas las leyes federales, locales, reglamentos, circulares, acuerdos, etc. que afectan al Distrito Federal, y los hipervínculos que llevan a las mismas. No sólo resulta complejo abrir el archivo Excel, sino que tiene poco sentido tener que hacer este trámite para consultar un documento en formato PDF.

Ilustración 1. Captura de pantalla del archivo Excel donde la Delegación Álvaro Obregón concentra el listado de normatividad.





Ilustración 2. Captura de pantalla del mensaje que despliega Excel al seleccionar un hipervínculo dentro del archivo de normatividad de las delegaciones del Distrito Federal.

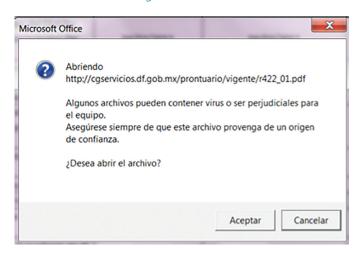


Ilustración 3. La normatividad se encuentra alojada en un sitio diferente a las delegaciones del Distrito Federal, a pesar de que son éstas los sujetos obligados.



VI. IMCO PROPONE

Información disponible

Publicar normatividad aplicable municipios. Aunque es una obligación de transparencia publicar la normatividad aplicable en cada municipio, muchos de ellos no difunden esta información a sus ciudadanos. En particular es importante que el marco legal relativo a las adquisiciones y a los establecimientos mercantiles esté disponible para dar certeza jurídica a los empresarios e incentivar la actividad económica local.

Publicar el catálogo de licencias otorgadas.

Puesto que cualquier ciudadano sería capaz de consultar este catálogo y por ende saber qué permisos se han autorizado y cuál es la ubicación de las empresas que los recibieron, el nivel de discrecionalidad que pudiera existir en la autorización de licencias se reduciría. Aunque es una obligación de transparencia difundir este catálogo, muchos municipios no la cumplen.

Proveer mayor información sobre inspecciones. Las inspecciones son un elemento deseable en la operación de un negocio, ya que otorgan al empresario, a su personal y al resto de las personas la seguridad de que los establecimientos en operación cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad vigente. Sin embargo, hay pocos municipios que ponen a disposición de los ciudadanos información a este respecto por lo que la incertidumbre jurídica y de negocios a nivel local se incrementa.

Publicar resultados de licitaciones públicas.

Entre la información publicada por los municipios, es poco común encontrar aquélla relativa al proceso de adquisiciones de bienes y servicios. Si bien es cierto que algunos gobiernos locales informan sobre el resultado de las licitaciones llevadas a cabo, también es cierto que en muchos casos lo hacen de manera incompleta, desactualizada, o bien sin difundir las actas de fallo, las propuestas presentadas o los contratos. Saber los términos en que el gobierno contrata servicios y adquiere bienes es un requisito para garantizar un mejor uso de los recursos públicos y para evitar prácticas como el compadrazgo. Una buena práctica se observa en el municipio de Hermosillo que cuenta con una sección de licitaciones y proveedores donde éstos pueden registrarse y donde los ciudadanos pueden consultar las licitaciones vigentes por área de gobierno.²⁸

Interacción

Consultas en línea de usos de suelo y giros permitidos. Contar con un catálogo de giros permitidos y uso de suelo permite a las personas consultar el tipo de negocio o construcción que puede existir en un determinado predio o colonia. Que esta información esté disponible en internet ahorra tiempo tanto de los ciudadanos como de los servidores públicos además que previene la corrupción. Si el mapa a de uso de suelo se encuentra digitalizado será más difícil que haya notificaciones sin que la ciudadanía se entere. Municipios

http://www.hermosillo.gob.mx/portaltransparencia/licitaciones_publicas. aspx

como Celaya, Guadalajara, Hermosillo y Mérida cuentan con una herramienta en este sentido por lo que es factible que otros gobiernos locales la adopten.

Guía de trámites para apertura de empresas.

- El proceso que debe seguir una persona
 - interesada en abrir una empresa suele ser complicado por la cantidad de etapas y dependencias involucradas. Proporcionar a los ciudadanos una guía en la que se especifiquen los requisitos que deben cumplir así como los plazos y el orden que debe seguirse garantizaría que todos los establecimientos se abrieran en períodos más cortos y lo hicieran conforme a la normatividad vigente.
- Motor personalizable para trámites por tipo de empresa. Si bien es posible crear guías de trámites que orienten de forma general a los empresarios también es cierto que cada giro disponible tiene características especiales. Crear un motor que permita personalizar la consulta de trámites es el siguiente paso para facilitar la apertura de negocios. Esta herramienta se encuentra disponible en el portal "Yo te prevengo"²⁹ de la delegación Miguel Hidalgo, en "Tu empresa sí"30 del municipio de Celaya y en la aplicación móvil "Línea Zapopan" del municipio de Zapopan.
- Mecanismo para agendar citas. Gestionar trámites en línea es una opción difícilmente ofrecida por gobiernos locales. Sin embargo, ofrecer mecanismos que permitan agendar citas por este medio permite que los ciudadanos ahorren tiempo cuando deban

- realizar algún trámite y por ende tienen más incentivos para cumplir con sus obligaciones. En la delegación Miguel Hidalgo, mediante la Ventanilla Única Delegacional, es posible elegir la fecha más conveniente para realizar trámites como licencia de conducir o control vehicular.
- Publicación del listado de inspectores. La información disponible sobre inspecciones es escasa por lo que los empresarios consideran que muchas de las prácticas relacionadas con éstas suelen ser discrecionales. Un mecanismo para reducir esta percepción es mediante la publicación del listado de inspectores de forma que, cuando una empresa vaya a ser objeto de una verificación, tenga la certeza de que quien la está realizando es un funcionario púbico autorizado. Como un segundo paso, es deseable publicar además las fotografías de los inspectores como hace el municipio de Toluca.
- Ofrecer formatos descargables. El objetivo de los formatos descargables es permitir que las personas hagan un pre-llenado antes de acudir a la dependencia pública correspondiente. De esta forma ya no es necesario presentarse sólo para obtener formatos y después hacer una segunda visita. Se ahorra tiempo y los servidores públicos destinados a ofrecer los formatos pueden realizar actividades de mayor complejidad.

Transacción

Módulos automatizados de trámites. Gestionar trámites en línea minimiza las interacciones entre servidores públicos y ciudadanos además que, debido a la automatización, el nivel de discrecionalidad se

²⁹ http://yoteprevengo.miguelhidalgo.gob.mx/yo-te-prevengo/cuestionario

http://td.celaya.biz:8085/SIFAECELAYA20/Directorio.aspx

- reduce considerablemente. La complejidad de los trámites posibles es diversa, sin embargo, es posible implementar esta clase de mecanismos tal como en Querétaro y Hermosillo donde es posible realizar trámites de uso de suelo, construcción y registro civil.
- Herramientas de pago automatizado. Algunos trámites requieren que las personas realicen pagos. Lo más común es acudir a la tesorería o algún banco para realizarlos. Una forma de evitar que las personas posterguen sus trámites porque no han cubierto los costos es ofreciendo la posibilidad de hacerlo en línea. En este sentido, una de las mejores herramientas disponibles a nivel local es el "Carrito electrónico de servicios" de Mérida, un motor de pagos que permite cubrir cualquier costo relacionado con el municipio.

Experiencia de usuario

Sitio optimizados para celulares v aplicaciones móviles. Durante los últimos 10 años se ha observado un importante incremento en el uso del internet así como en el de dispositivos móviles. Permitir que las personas puedan consultar información relevante, realizar trámites o levantar reportes desde éstos debería ser una prioridad. Si bien ofrecer aplicaciones descargables pudiera ser complicado, es deseable que al menos el contenido de los portales pudiera observarse en una interface optimizada para celulares. Actualmente son cinco los municipios que cuentan con una aplicación (Chihuahua, Mérida, Morelia, San Nicolás de los Garza y Zapopan) pero sólo 2 de ellos (Morelia y Chihuahua) tienen sus sitios optimizados para celulares.

- Generar sitios pensados en y por el ciudadano. Hay que entender necesidades antes de generar una herramienta electrónica difundir У las herramientas para que se utilicen ampliamente.
- Generar controles de seguridad, ejemplo, la protección de datos personales, y políticas de inclusión.
- Darle un mayor uso a la telefonía móvil para informar, interactuar y hacer transacciones con los ciudadanos.

VI. CONCLUSIONES:

- l. Los gobiernos locales se encuentran en la etapa informativa. Los portales de los municipios mexicanos se encuentran en la primera etapa de gobierno digital, es decir, la informativa. En esta etapa, el promedio de evaluación es de 68 sobre 100, aunque sólo 3 municipios reprobaron. Las siguientes etapas requerirán la cooperación de distintas dependencias municipales y autoridades locales y estatales para construir capacidades en el municipio.
- II. Mejorar el gobierno electrónico en los municipios evaluados podría impactar la actividad económica del país. Los 54 municipios evaluados concentran 49% del PIB del país, esto hace que se vuelva importante impulsar políticas que faciliten la actividad empresarial en estos lugares. El gobierno digital, en este sentido, hace más sencilla la carga regulatoria y disminuye la corrupción.

III. Limitado acceso a la información. A pesar de los avances en informar a la ciudadanía sobre trámites, sorprende que aún existen varios portales que no publican información que muchas veces es una obligación de las leyes de transparencia. Por ejemplo, el catálogo de giros permitidos, las licencias otorgadas, el listado de proveedores, y la información sobre fallos de licitaciones. El derecho de acceso a la información aún no es una realidad en México, por eso, los municipios deben trabajar para implementar con éxito políticas de acceso más enfáticamente.

IV. Uso de sitios web confines propagan dísticos.

Muchos municipios tienen portales que sólo difunden los logros de la administración actual, en lugar de ayudar al ciudadano o empresario a conocer sobre la regulación y realizar trámites.

- V. Alto gasto en portales. El ejercicio de acceso a la información realizado como parte de este estudio muestra que existe una gran heterogeneidad en costos de los municipios para desarrollar y albergar sus portales. Además, el mayor gasto no necesariamente se reflejó en mejores sitios o experiencias de usuario. En este sentido es importante que los municipios tengan mejores prácticas de contratación y que opten por el uso de herramientas digitales de menor costo.
- VI. Opacidad en información para la actividad empresarial. Los municipios mexicanos necesitan publicar información sobre los

requisitos que requieren los empresarios para tomar mejores decisiones de inversión tal como: inspecciones, uso de suelo, licencias otorgadas y licitaciones.

- VII. Pago de predial en línea consolidado en municipios mexicanos de mayor tamaño. En 38 de los 54 municipios evaluados era posible realizar el pago del predial, esto indica grandes avances para mejorar las finanzas públicas del municipio y orientar la política de desarrollo urbano. Es urgente que los municipios restantes implementen motores de pago en línea.
- VIII. Pocas herramientas transaccionales para empresas. Salvo casos aislados, los municipios no ofrecen la posibilidad de realizar trámites para empresas en línea. Sólo 4 municipios cuentan con sitios funcionales para obtener permiso de uso de suelo y licencia de construcción. Estas herramientas facilitan la gestión al empresario y municipio, y disminuyen la corrupción por lo que es importante trabajar en su desarrollo.
- IX. Sólo 4 gobiernos en línea. Sólo 4 de los 54 municipios ofrecen la posibilidad de realizar un número considerable de trámiteslos trámites (tanto empresariales como para ciudadanos) en línea. Estos son: Mérida, Colima, Hermosillo y Zapopan. El resto de los municipios tienen algunas herramientas útiles pero la mayor parte de la relación con el gobierno sigue siendo presencial.