

Resumen ejecutivo

# Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

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.*

## I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos diez años, se ha observado un incremento considerable en la penetración del internet en la población, pasando de 13 a 51 millones de habitantes.<sup>1</sup> Los mexicanos hemos encontrado un mecanismo que nos permite no sólo comunicarnos de manera más eficiente, sino que nos abre las puertas a diversas fuentes de información desde la comodidad de nuestra computadora o dispositivo móvil. Esta tendencia debería ser aprovechada por el gobierno para mejorar su oferta de servicios y la gestión interna: pagos automatizados, trámites en línea, asesoría virtual y consultas catastrales son sólo algunos ejemplos de este tipo de herramientas.

A nivel internacional es posible observar casos de éxito en los que gobiernos locales han aprovechado las tecnologías de la información (TI). Ejemplos abundan, en más de 60 ciudades de Estados Unidos se utiliza una aplicación digital para reportar fallas en servicios públicos.<sup>2</sup> La Ciudad de Rio de Janeiro instaló en 2011 un sistema digital para monitorear catástrofes naturales y optimizar el transporte.<sup>3</sup> La tecnología también se usa para la actividad empresarial. En Santiago de Chile existe un sistema de licitación en línea,<sup>4</sup> en Barcelona, un sistema de pago de trámites,<sup>5</sup> en Nueva York un mapa de actividad económica para cada una de sus zonas.<sup>6</sup>

En México también se presentan casos de éxito que, si bien no son prácticas recurrentes en todos los gobiernos locales, sí son una muestra

de que nuestro país se encuentra ya en la senda del gobierno electrónico. El estado de Colima ocupó en 2014 el primer lugar en el reporte Doing Business México en parte por su estrategia digital.<sup>7</sup> Ese gobierno cuenta con portales para abrir empresas e informarse sobre licitaciones sin necesidad de salir de casa, además, es posible hacer alrededor de 54 trámites en línea. Mérida, Hermosillo y Zapopan son tres ejemplos de cómo se puede beneficiar al ciudadano y a las dependencias públicas con base en un mayor y mejor uso de las herramientas electrónicas. En estos municipios es posible realizar algunos trámites en línea, hacer pagos y recibir atención personalizada. Desafortunadamente, estos ejemplos no son la norma y los retos persisten en gran parte del país.

El objetivo de este estudio es evaluar el uso que le dan los gobiernos locales de México a los portales electrónicos para facilitar la actividad empresarial. 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, contar con el mayor número de facultades regulatorias para incidir en el quehacer de los empresarios.<sup>8</sup> 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.

1 Asociación Mexicana de Internet (2014) "Hábitos de los usuarios de Internet en México 2014"

2 <http://nationalresourcenetwork.org/en/311forcities>

3 [http://smartercitieschallenge.org/city\\_riodejaneiro\\_brazil.html](http://smartercitieschallenge.org/city_riodejaneiro_brazil.html)

4 <http://www.mercadopublico.cl/>

5 <https://w30.bcn.cat/APPS/portaltramits/es/inici/default.html>

6 <http://maps.nyc.gov/businessatlas/>

7 Banco Mundial (2014) Reporte Doing Business México 2014

8 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.

## ¿Por qué son necesarias mejores herramientas electrónicas?

### 1. Opacidad en trámites y gestión local.

Es común que un empresario tenga que visitar múltiples veces una oficina municipal para conocer los requisitos, o peor aún que no sepa quién es un inspector acreditado. 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.

### 2. Facilitar procedimientos y reducir costos.

El gobierno digital reduce costos transaccionales para los ciudadanos en términos de tiempo por la facilidad de acceso a la información y la posibilidad de realizar algunos de los procedimientos (y en ocasiones el trámite completo) sin la necesidad de presentarse en la oficina municipal. Finalmente, el municipio puede reducir sus costos operativos, pues se requiere menos personal y gastos administrativos para hacer valer su regulación.

### 3. Combate a la corrupción.

El gobierno digital disminuye los espacios de potenciales prácticas corruptas porque se reduce la interacción entre el funcionario y el empresario, así como el margen de discrecionalidad y larga duración del proceso que suele llevar a empresarios a dar sobornos. Al mismo tiempo, hacer disponible la misma cantidad y calidad de información a

todos los ciudadanos, evita actitudes discrecionales por parte del personal encargado de atender dudas.

## ¿Qué es el Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales?

1. La evaluación consiste en una revisión de los portales electrónicos de 45 municipios y 9 delegaciones del Distrito Federal para diagnosticar la información y las herramientas electrónicas existentes.

2. Los indicadores están divididos en 4 secciones: Información, Interacción, Transacción y Experiencia del usuario. Estas cuatro secciones abarcan las diferentes etapas necesarias para llegar a un gobierno electrónico competitivo a nivel local.

3. La revisión de los portales se llevó a cabo entre marzo y julio del 2014. Se revisó el nivel de cumplimiento de cada indicador con criterios definidos y se otorgó una calificación de 0, 50 o 100. La calificación final es el promedio de los 48 indicadores del estudio.

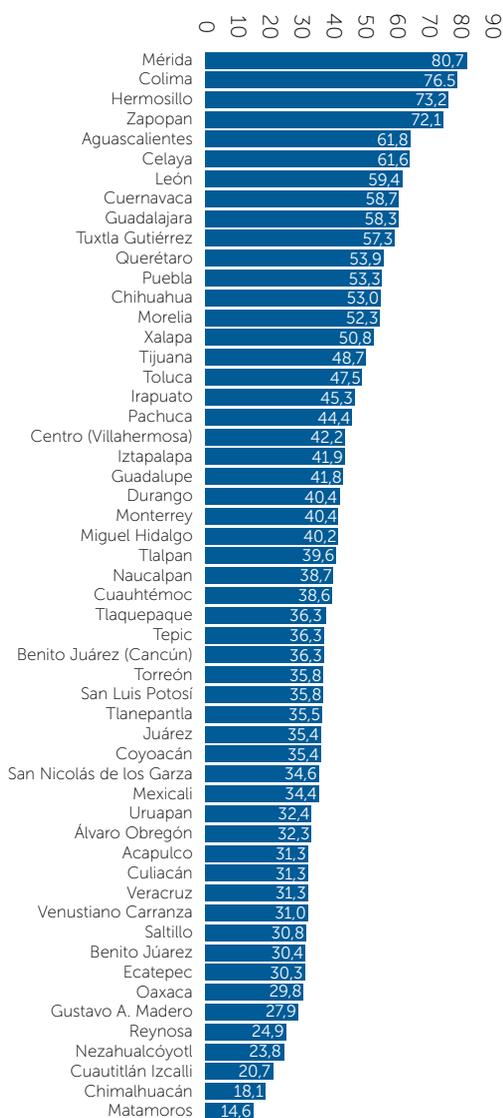
4. La selección de la muestra se basó en el hecho de que los 54 gobiernos locales cuentan con la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en el país.

5. Dichos municipios y delegaciones concentran 49% del PIB país, 39% de la población y 65% de la inversión extranjera directa (IED) entre 2010 y 2012. Estos datos permiten suponer que son municipios con características suficientes para contar con herramientas electrónicas que promuevan la actividad económica.

## II. RESULTADOS DEL ESTUDIO

En promedio, los municipios obtuvieron 42.05% del total de criterios elegidos para este estudio. Esto implica que 38 gobiernos locales obtuvieron una calificación reprobatoria. Entre el sitio web con la calificación más alta y el sitio con la más baja hay una diferencia de casi 70 puntos (Mérida con 81 y Matamoros con 14). Los 3 municipios peor calificados

Gráfica 1. Resultados generales de Ranking de Gobierno Electrónico Local, 2014

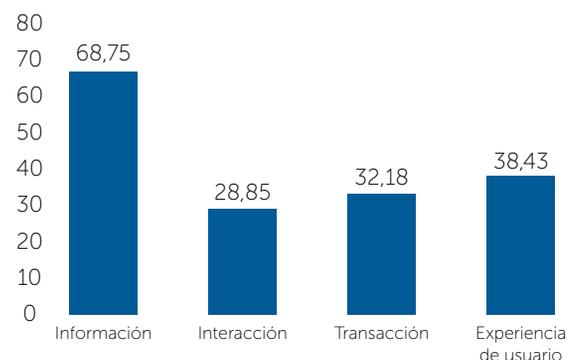


Fuente: IMCO

no cuentan con una sola de las herramientas transaccionales que analizamos en el estudio. Por el contrario, Mérida, Colima y Hermosillo (primer, segundo y tercer lugar) tienen al menos 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.

La sección con la calificación más alta fue la de Información. Esta es la primera etapa de un gobierno digital eficaz por lo que tener un mayor número de municipios que cumplen con ella, era un resultado esperado. Por su parte, la sección con menor cumplimiento es la de Interacción. El bajo nivel de cumplimiento se explica principalmente por la ausencia de herramientas relacionadas con inspecciones y uso de suelo.

Gráfica 1. Calificación promedio por sección



Fuente: IMCO

### Sección A: Información

Cuando un ciudadano se acerca a su gobierno local, lo hace porque tiene una necesidad específica que satisfacer. Ésta suele estar relacionada con un trámite o servicio y los requerimientos para llevarlos 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 o colonia. Dado lo anterior, en esta

sección evaluamos que la información en los sitios web 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 como empresarios.

1. La calificación general promedio en esta sección fue de 68 puntos, de un total de 100. Esto la hace la sección con el mayor nivel de cumplimiento respecto a las cuatro secciones que componen el estudio.
2. La calificación más baja la obtuvo Matamoros, con 28 puntos, y la más alta Querétaro, con 94. Es necesario notar que ninguno de los municipios

obtuvo todos los puntos posibles en esta sección.

3. Entre los indicadores con menor grado de cumplimiento destaca el de información relacionada con inspecciones, pues sólo 12 ayuntamientos o delegaciones tienen información adecuada y 4 presentaron información incompleta o desactualizada.
4. La información que encontramos con mayor frecuencia fue la normatividad sobre protección civil o riesgos sanitarios: solamente tres ayuntamientos carecen de esta información.

Tabla 1. Calificaciones promedio por indicador de la sección Información

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

Fuente: IMCO

### IMCO propone:

- Cumplir con las obligaciones de transparencia y hacer pública información sobre normatividad, licencias otorgadas, giros permitidos y trámites.
- Regirse bajo el principio de máxima publicidad y poner a disposición del público información de inspecciones y de uso de suelo.
- Poner la información en formatos de fácil acceso y uso (más bases de datos y menos pdf).

## Sección B: Interacción

En el caso de empresarios, la presencia de herramientas de interacción 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 enfrenta el empresario. Así, en esta sección evaluamos la existencia de herramientas en línea que permitan acciones como reportar a funcionarios o solicitar servicios, obtener información específica por giro, revisar el estatus de trámites y licencias, hacer consultas sobre los resultados de las inspecciones y su proceso, y consultar mapas de uso de suelo.

1. La calificación general de la sección fue de 28 puntos sobre 100, lo que la convierte en la sección con el promedio más bajo de las cuatro en el estudio.

2. Los municipios con la calificación más alta son 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.
3. Entre los indicadores con menor grado de cumplimiento se encuentra el listado de empresas clausuradas. Sólo dos gobiernos locales cuentan con dicha herramienta (Delegación Cuauhtémoc y Colima) este último tiene una relación de las sanciones impuestas. Otros indicadores que tienen un grado bajo de cumplimiento son el resultado de inspecciones y el listado de inspectores, el primero con dos gobiernos locales que lo cumplen (Colima e Iztapalapa) y el segundo con 3 municipios (Toluca, Chihuahua y Puebla).

Tabla 2. Calificaciones promedio por indicador de la sección Interacción

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

## IMCO propone:

- Diseñar mecanismos que permitan una comunicación abierta y eficiente entre los ciudadanos y el gobierno: solicitar servicios, dar seguimiento a trámites y hacer citas.
- Utilizar herramientas geoestadísticas para facilitar la actividad económica: mapas con los establecimientos mercantiles y usos de suelo de predios.
- Generar herramientas interactivas y personalizables que informen a la ciudadanía en lenguajes y formatos sencillos cuáles son los requisitos que deben cumplir.

## Sección C: Transacción

En esta sección se evalúa en qué medida los portales electrónicos permiten a los usuarios llevar a cabo en línea una serie de trámites que consideramos vitales tanto por ser requisitos básicos para la operación de un negocio, como por el riesgo que implican para malas prácticas entre gobierno y empresarios. Esta es la última etapa en el proceso de un gobierno electrónico que ofrece soluciones a los ciudadanos a través del uso de tecnologías de la información (TIC).

1. La calificación promedio de los portales evaluados fue de 38 puntos, esto la hace la segunda sección con la calificación más baja.
2. Hermosillo obtuvo el mejor resultado con 94 puntos mientras que, del otro lado del espectro, se encuentran

Álvaro Obregón, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Matamoros y Nezahualcóyotl con cero puntos en todos los indicadores.

3. El indicador con mejor desempeño fue el de "Herramienta para pago de impuestos", que 35 municipios cumplen satisfactoriamente. Estos municipios pueden hacer el cobro del predial en línea.
4. 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 13.2%. En el caso de trámites de uso de suelo o construcción, sólo 5 municipios lo cumplen, en el caso de licitaciones en línea, sólo 8.

Tabla 3. Calificaciones promedio por indicador de la sección 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.			

Fuente: IMCO

## IMCO propone:

- Generar innovaciones en procesos dentro del gobierno que permitan reducir los trámites y la burocracia, por ejemplo adoptar prácticas de SARE. La mejora regulatoria es el primer proceso para generar trámites en línea.
- Ampliar las herramientas ya existentes, el sistema del cobro del predial debería utilizarse para otro tipo de cobro. Asimismo, se debería comenzar por hacer transaccionales trámites de baja complejidad como actas de matrimonio o pago de multas.
- Generar sistemas que permitan a las distintas dependencias compartir información así como comenzar a digitalizar procesos internos.

## Sección D. Experiencia de usuario

La experiencia de usuario de un sitio web es resultado de la conjunción de factores de funcionalidad pero también de diseño. Que los portales electrónicos sean “usables”, garantiza visitas sencillas, eficientes y útiles. 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.

1. La calificación promedio de los portales evaluados fue de 38 puntos de 100 posibles. Esto la convierte en la segunda sección mejor evaluada.
2. Los portales con mayor número de criterios cumplidos y, por ende, con mayor calificación fueron Mérida y Colima con 87 y 77 puntos cada uno. 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 los 100 puntos disponibles. Es importante resaltar que ningún portal obtuvo el puntaje máximo.

3. El peor desempeño se observó en “Herramientas para personas con discapacidad” con un promedio de 3.8: sólo dos delegaciones (Cuauhtémoc y Tlalpan) cuentan con un mecanismo para ayudar a personas con capacidades diferentes a navegar dentro del sitio.
4. Un aspecto que sorprende es que un número considerable de municipios no cuentan con un motor de búsqueda al interior del sitio web. Esta herramienta facilita la búsqueda de información y el acceso a herramientas que no se encuentran en el menú principal del sitio. Además, sólo 12 municipios cuentan con una política de uso de datos personales, este tipo de medidas son necesarias para garantizar la privacidad de los usuarios.

5. Sólo 4 gobiernos utilizan aplicaciones de celulares para informar sobre trámites y sólo 3 para gestionar trámites. Dada la tendencia de mayor uso de estos dispositivos es importante motivar este tipo de acciones.

Tabla 4. Calificaciones promedio por indicador de la sección 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.	Sitio web 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.		

Fuente: IMCO

### IMCO propone:

- Generar sitios pensados en y por el ciudadano. Hay que entender sus necesidades antes de generar una herramienta electrónica y difundir las herramientas para que se utilicen ampliamente.
- Generar controles de seguridad, por 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.

## Caso de estudio: Mérida

El municipio de Mérida obtuvo el primer lugar por la variedad de herramientas que provee a los usuarios de su portal. Además de cumplir con las características básicas del gobierno electrónico, dispone de funciones avanzadas tales como:

### 1. Catálogo de trámites en aplicación móvil

Es posible descargar una aplicación móvil que, entre otras cosas, ofrece dos 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.

### 2. Chat en línea

El sitio cuenta con un chat en línea que permite a los ciudadanos resolver en tiempo real y sin necesidad de acudir a alguna dependencia las dudas que tengan sobre la gestión del municipio y la provisión de servicios.

### 3. Levantamiento de reportes

A través de la aplicación móvil o el sitio de internet es posible realizar reportes diversos. Para identificar el lugar al que corresponde dicho reporte se puede ingresar manualmente una dirección, utilizar servicios de localización por

medio de GPS o seleccionar un punto en el mapa. Adicionalmente el ciudadano tiene la opción de 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.

### 4. 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.

### 5. Sistema de información geoestadística

El sistema permite consultar en un mapa en línea diversas herramientas de geoestadística: el equipamiento urbano, los usos de suelo comercial e industrial del municipio, las áreas verdes, entre otras cosas.

### 6. Herramientas transaccionales.

El portal cuenta con la posibilidad de pedir actas de distinta índole así como cartas catastrales. Asimismo, es posible obtener una licencia de funcionamiento en línea y licencias de uso de suelo para giros de bajo impacto. Finalmente, existe un sistema de proveedores para licitar y recibir convocatorias.

## IV. CONCLUSIONES

- I. **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 con fines propagandísticos.** 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. **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 tales como: inspecciones, uso de suelo, licencias otorgadas y licitaciones.
- VI. **Pago de predial en línea consolidado en municipios mexicanos de mayor tamaño.** En 39 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.
- VII. **Pocas herramientas transaccionales para empresas.** Salvo casos aislados, los municipios no ofrecen la posibilidad de realizar trámites para empresas en línea. Sólo 5 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.



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

