

GUÍA PARA MEJORAR LA CALIDAD REGULATORIA DE TRÁMITES ESTATALES Y MUNICIPALES E IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD DE MÉXICO

*"Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria
para la Competitividad de México"*





GUÍA PARA MEJORAR LA CALIDAD REGULATORIA DE TRÁMITES ESTATALES Y MUNICIPALES E IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD DE MÉXICO

"Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad de México"

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2010), Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, OECD Publishing.

© OCDE 2010

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Índice

5	Agradecimientos
6	Capítulo 1. Introducción
6	1.1. La iniciativa <i>Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México</i> y su agenda multinivel
7	1.2. Objetivo de la guía
8	1.3. La importancia de trámites simples y eficientes
8	1.4. La responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno con los ciudadanos
10	Capítulo 2. Mejora del proceso de <i>Apertura de una empresa</i>
10	2.1. Descripción del proceso ideal
11	2.2. Diagramas de procesos
14	2.3. Recomendaciones de alto impacto
26	Capítulo 3. Mejora del proceso de <i>Permiso de construcción</i>
26	3.1. Descripción del proceso ideal
28	3.2. Diagramas de procesos
29	3.3. Recomendaciones de alto impacto
38	Capítulo 4. Mejora del proceso de <i>Registro de propiedad</i>
38	4.1. Descripción del proceso ideal
39	4.2. Diagramas de procesos
40	4.3. Recomendaciones de alto impacto
48	Capítulo 5. Mejora del proceso de <i>Licitación</i>
48	5.1. Descripción del proceso ideal
49	5.2. Diagramas de procesos
50	5.3. Recomendaciones de alto impacto
56	Capítulo 6. Los factores antes de ventanilla y la transparencia regulatoria
57	6.1. Acceso a la información y transparencia regulatoria
57	6.1.1. Recomendaciones de alto impacto
61	6.2. Calidad de la información
61	6.2.1. Recomendaciones de alto impacto
66	Capítulo 7. Eficiencia para la gestión de trámites
66	7.1. Espacios de trabajo
66	7.1.1. Recomendaciones de alto impacto
68	7.2. Recursos humanos
68	7.2.1. Recomendaciones de alto impacto
75	Conclusiones
76	Fuentes de información adicional
77	Lista de acrónimos y abreviaturas
	Gráficas
10	2.1 Dependencias participantes en la <i>apertura de una empresa</i>
11	2.2 Proceso ideal de <i>apertura de una empresa</i>
12	2.3 Diagrama del proceso actual de <i>Apertura de una empresa</i> con establecimiento giro A
13	2.4 Diagrama del proceso actual de <i>Apertura de una empresa</i> con establecimiento giro B
13	2.5 Diagrama del proceso mejorado de <i>Apertura de una empresa</i> con establecimiento giro A
13	2.6 Diagrama del proceso mejorado de <i>Apertura de una empresa</i> con establecimiento giro B
26	3.1 Dependencias involucradas en la obtención de un <i>permiso de construcción</i>
27	3.2 Proceso ideal de <i>permiso de construcción</i> en una ventanilla única electrónica
27	3.3 Base de datos única para permisos de construcción

28	3.4 Diagrama del proceso actual de <i>Permiso de construcción</i>
29	3.5 Diagrama del proceso mejorado de <i>Permiso de construcción</i>
38	4.1 Dependencias participantes en el proceso de <i>Registro de propiedad</i>
39	4.2 Etapas del portal de gestión para el proceso de <i>Registro de propiedad</i>
39	4.3 Proceso ideal de compra-venta de una propiedad
40	4.4 Diagrama del proceso actual de <i>Registro de propiedad</i>
40	4.5 Diagrama del proceso mejorado de <i>Registro de propiedad</i>
48	5.1 Proceso típico de inscripción al padrón de proveedores
49	5.2 Proceso ideal del trámite de inscripción al padrón de proveedores
49	5.3 Diagrama del proceso actual de <i>Licitación</i>
49	5.4 Diagrama del proceso mejorado de <i>Licitación</i>
58	6.1 Centro de Atención Empresarial óptimo
67	7.1 Diagrama de flujo de un trámite
Recuadros	
15	2.1 Modernización del Registro Público de Comercio e implementación del SIGER en el Distrito Federal
16	2.2 Los sistemas de apertura de empresas en Sinaloa y Colima
18	2.3 Experiencias internacionales
20	2.4 Inspecciones basadas en riesgo
21	2.5 Los portales <i>OneStop</i> y <i>BizPal</i> en la Columbia Británica (Canadá)
22	2.6 El SARE en México
22	2.7 Recomendaciones de alto impacto para el proceso de <i>apertura de una empresa</i>
30	3.1 El Sistema de Fraccionamientos y Condominios de Aguascalientes (SIFRAGS)
32	3.2 Experiencias internacionales de enfoques de riesgo
32	3.3 El <i>Permiso a la confianza</i> del municipio de General Escobedo, Nuevo León
33	3.4 El Perito de Obra Certificado (Aguascalientes)
34	3.5 Experiencias en hacer más eficientes las prácticas internas de las oficinas municipales de desarrollo urbano
35	3.6 Recomendaciones de alto impacto para el proceso de <i>Permiso de construcción</i>
41	4.1 La implementación del SIGER Inmobiliario y la modernización del RPPC de Morelos
43	4.2 Reglamento del uso de medios electrónicos y firma electrónica del ayuntamiento de Cuernavaca para trámites ante notarios públicos del estado de Morelos
45	4.3 La Ley de Firma Electrónica para el Estado de Baja California
45	4.4 Recomendaciones de alto impacto para el proceso de <i>Registro de propiedad</i>
50	5.1 Las subastas electrónicas en Jalisco
51	5.2 La Subasta Electrónica Inversa en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios de Nuevo León
52	5.3 Recomendaciones de alto impacto para el proceso de <i>Licitación</i>
56	6.1 Factores antes de ventanilla que inciden en la transparencia regulatoria
59	6.2 La guía de trámites del portal <i>abretuempresa.gob.mx</i>
60	6.3 Las Cartas Compromiso al Ciudadano en el estado de Jalisco
61	6.4 Recomendaciones de alto impacto para mejorar el acceso a la información y la transparencia regulatoria
62	6.5 El Registro Federal de Trámites y Servicios
63	6.6 Recomendaciones de alto impacto para asegurar la calidad de la información regulatoria
66	7.1 La importancia del lugar de trabajo
68	7.2 Recomendaciones de alto impacto para mejorar la gestión de los espacios de trabajo
70	7.3 Recomendaciones de alto impacto para mejorar la gestión de los recursos humanos

Agradecimientos

Este documento fue preparado por Jacobo Pastor García Villarreal y Manuel Gerardo Flores Romero de la División de Política Regulatoria, Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), bajo la supervisión del jefe de la división, Josef Konvitz, y con importantes contribuciones de Gustavo Mendoza Fierros y Miriam Amaro López. Su preparación no hubiera sido posible sin el apoyo del Instituto Mexicano para la Competitividad, específicamente de Roberto Newell García, y en especial de Francisco Fernández-Castillo Garcés, Florencia Valero Pié, Romina Girón Palau, María Zimbrón Alva, Emilio López López y Eduardo Chávez Ramos, quienes llevaron a cabo con éxito el estudio “*Medidas de Corto Plazo para Mejorar la Competitividad de las Entidades Federativas en México*” bajo la supervisión y apoyo de la OCDE. En dicho proyecto se contó con la entusiasta participación de un equipo representante de diferentes instituciones de los gobiernos estatales y municipales involucrados, a los cuales les agradecemos su apoyo.

Estamos especialmente agradecidos con Felipe Duarte Olvera, Subsecretario de Competitividad y Normatividad de la Secretaría de Economía, y todo su equipo, en especial Rodolfo Véjar Valenzuela, y Fausto Gurrea Martínez, así como con Iván Rivas Rodríguez, Jefe de la Unidad de Promoción al Comercio Exterior y la Inversión, y su equipo de trabajo, particularmente Roberto Chico. De igual manera, agradecemos a Alfonso Carballo Pérez, Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y sus colaboradores Julio Rocha López y Luis Fernando Rosas Yáñez, cuyo apoyo, orientación y comentarios fueron clave para la producción de esta guía.

Asimismo, agradecemos al personal del Centro de la OCDE en México para América Latina, especialmente a su Director, José Antonio Ardavín, y al Director Adjunto de Publicaciones, Alejandro Camacho, por su apoyo en la edición de este trabajo.

La publicación de este documento se realiza como parte de los resultados de la iniciativa “*Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad de México*”, establecida por la Secretaría de Economía de México y la OCDE. Esta guía es también una contribución al Programa de Trabajo en Simplificación Administrativa del Comité de Política Regulatoria de la OCDE y su publicación se realiza bajo la responsabilidad del Secretariado General de la OCDE.



Capítulo 1

Introducción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuenta con un programa de trabajo en materia de mejora regulatoria desde mediados de la década de 1990, el cual ha incluido el desarrollo de la *Lista de Criterios de Referencia para la Toma de Decisiones Regulatorias* (1995), la realización de estudios sobre las políticas e instituciones regulatorias de 23 de los países miembros de la organización (incluyendo dos estudios sobre México, publicados en 1999 y 2004), así como de Brasil, China y Rusia, la elaboración y publicación de los *Principios Rectores de la OCDE para la Calidad y el Desempeño Regulatorio* (2005) y el establecimiento del Comité de Política Regulatoria en 2009.^{1,2}

El trabajo de la OCDE en materia de mejora regulatoria se concentra principalmente en políticas e instituciones nacionales, aunque reconoce que, además de una perspectiva transversal, la mejora del ambiente regulatorio para empresas y ciudadanos requiere de innovaciones, inversiones e implementación de buenas prácticas a nivel subnacional. De hecho, los principios rectores elaborados en 2005 establecen que los países deben “fomentar una mejor regulación en todos los niveles de gobierno, mejorar la coordinación y evitar la superposición de responsabilidades entre autoridades regulatorias y niveles de gobierno”.³ La OCDE ha incorporado esta perspectiva de “gobernanza regulatoria multinivel” (es decir, que involucra a los diferentes niveles de gobierno) en estudios sobre Australia, Italia y Suecia. El trabajo conjunto con México en esta materia profundiza y amplía el alcance de la OCDE en la generación de diagnósticos y la definición de prioridades para gobiernos subnacionales.

Los avances en las distintas entidades federativas mexicanas indican que la mejora regulatoria es una política apoyada indistintamente por gobiernos emanados de diferentes partidos políticos, cuya característica principal es ser gobiernos que han dado un lugar importante a la agenda de competitividad en sus administraciones. El desarrollo de un programa sólido de mejora regulatoria es una tarea permanente en un sistema político plural, que rinde cuentas a sus ciudadanos y está abierto a la consulta de los agentes sociales y económicos.

Entre los trabajos que la OCDE ha realizado en apoyo a México se encuentran proporcionar consejo, con base en prácticas internacionales exitosas, para el diseño, implementación y extensión del portal *tuempresa.gob.mx*, al igual que para la simplificación de trámites como parte de la estrategia de reforma regulatoria Base Cero, la actualización y mejora de la Manifestación de Impacto Regulatorio y la mejora de la regulación aplicable en el interior de las instituciones gubernamentales. Estos proyectos están dando resultado al mejorar el ambiente regulatorio en México, como lo han reconocido diferentes estudios,⁴ y también derivarán lecciones valiosas para otros países.

1.1. La iniciativa **Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México y su agenda multinivel**

Esta guía es uno de los resultados de la iniciativa *Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México*. Dicha iniciativa, que se inició en 2008, surge del interés de la Secretaría de Economía de México y la OCDE por establecer un proyecto para mejorar la competitividad del país. El pilar de reforma regulatoria tiene como objetivo mejorar el ambiente de negocios por medio del fortalecimiento del marco regulatorio y de las instituciones que tienen injerencia en los procesos de apertura y operación de una empresa, así como simplificar las interacciones de los ciudadanos con las autoridades gubernamentales, poniendo a los primeros en el centro del proceso de mejora regulatoria.

La guía tiene como antecedentes dos proyectos relacionados con la agenda regulatoria multinivel, los cuales proporcionaron información y datos para su elaboración. En primer lugar, el proyecto *Medidas de corto plazo para mejorar la competitividad de las Entidades Federativas en México* (en lo sucesivo *Medidas de corto plazo*), cuyo objetivo fue entregar recomendaciones concretas y de corto plazo a nueve entidades federativas mexicanas y sus respectivas capitales municipales. Estas recomendaciones están basadas en prácticas nacionales e internacionales exitosas y tienen el objetivo de mejorar y simplificar procesos de trámites estatales y municipales con alto impacto en la actividad económica.

Este estudio fue coordinado por la Secretaría de Economía y realizado por la OCDE, en conjunto con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). En su primera fase, el proyecto consistió en realizar encuestas a los empresarios de los estados participantes para identificar los trámites que, desde su perspectiva, son más complicados. Estos trámites fueron analizados y se entrevistó a los funcionarios responsables y los clientes para

definir las problemáticas y las mejoras necesarias. Finalmente, se elaboró un catálogo de recomendaciones de mejora que se acordaron con los funcionarios estatales y municipales involucrados en los procesos de trámites, y que se basan en la identificación de mejores prácticas y soluciones implementadas en los nueve estados. Los estados participantes fueron Baja California, Colima, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

En segundo lugar, la guía también se basa en el proyecto *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional*. La OCDE identificó mejores prácticas y políticas exitosas de varias jurisdicciones subnacionales tanto en México como en otros países, con el fin de brindar lecciones y fortalecer las estrategias de los estados mexicanos. El reporte describe los agentes que se hallan detrás de la política de mejora regulatoria, las instituciones y las políticas aplicadas para mejorar las estructuras regulatorias y facilitar el emprendimiento.⁵

1.2. Objetivo de la guía

El objetivo de este documento es proporcionar un manual a servidores públicos estatales y municipales con una lista concreta de acciones de alto impacto que pueden ser implementadas en el corto plazo para mejorar los procesos de trámites de *Apertura de una empresa*, *Permiso de construcción*, *Registro de propiedad*, *Licitación* y para mejorar el *Acceso a la información y la transparencia regulatoria* y la *Eficiencia para la gestión de los trámites*. La elección de estos procesos fue el resultado de considerar aquellos procesos de trámites reconocidos internacionalmente como de más alto impacto para la facilidad de hacer negocios, así como de considerar los resultados de encuestas para determinar los trámites más complejos a empresarios de los estados participantes en el estudio *Medidas de corto plazo*. El propósito es hacer estos procesos más simples, eficientes y reducir las cargas administrativas para los ciudadanos y, como consecuencia, mejorar la calidad regulatoria y la competitividad de las entidades federativas de México.

Los resultados de las encuestas a empresarios del estudio *Medidas de corto plazo* demuestran que hay un amplio margen para mejorar la calidad regulatoria a nivel subnacional y simplificar los trámites gestionados por tales niveles de gobierno. Las recomendaciones de alto impacto que contiene esta guía para mejorar los procesos de trámites antes señalados se basan en una lista de recomendaciones más amplia elaborada para los estados participantes en el proyecto *Medidas de corto plazo*. En dicho estudio, todas las recomendaciones fueron sujetas a un análisis socioeconómico de costo-beneficio, lo cual permitió jerarquizar aquellas recomendaciones con la aportación de beneficio neto más alta.⁶ Esta guía recoge las recomendaciones con los más altos niveles de beneficio neto y que se observan más frecuentemente entre las entidades federativas bajo estudio. También se incluye la descripción de mejores prácticas, nacionales e internacionales, y estudios de caso que ejemplifican acciones emprendidas por estados o municipios mexicanos o gobiernos locales de otros países miembros de la OCDE.

Con el objetivo de ilustrar el impacto potencial de las recomendaciones, esta guía contiene dos diagramas para cada proceso de trámites: uno que ilustra los pasos e instancias actuales que con frecuencia tiene que recorrer o visitar el ciudadano para finalizar los trámites, denominado “diagrama del proceso actual”, y un segundo diagrama, que denominamos “diagrama del proceso mejorado”, que contiene los pasos e instancias con las mejoras derivadas de la implementación de las recomendaciones. Ambos diagramas están basados en los procesos individuales de cada estado que se determinaron como resultado del análisis de procesos en cada una de las nueve entidades del estudio *Medidas de corto plazo*, y en sus recomendaciones de mejora individuales.

En primer lugar, los estados y municipios pueden utilizar esta guía para verificar si sus procesos se apegan a las recomendaciones de alto impacto y, de no ser así, emprender las reformas necesarias. En segundo lugar, pueden también utilizar los estudios de caso para tener una referencia sobre cómo se emprendieron las reformas en diferentes entidades subnacionales, tanto en México como en otros países miembros de la OCDE. Asimismo, para alcanzar procesos de trámites equivalentes a los ilustrados por los “diagramas del proceso mejorado”, además de implementar las recomendaciones de alto impacto incluidas en esta guía, los gobiernos estatales y municipales deberán identificar y ejecutar medidas adicionales que aborden los obstáculos específicos de su situación. En esta guía no se incluyen dichas medidas, pues la experiencia del estudio *Medidas de corto plazo*

indica que la heterogeneidad en las formas de organización de las instancias de gobierno estatales y municipales resultó en recomendaciones específicas para cada uno de los nueve estados y sus municipios participantes, por lo que tal condición evita su inclusión en las recomendaciones de alto impacto de esta guía.

Esta guía parte de la premisa de que los recursos para llevar a cabo reformas son escasos. Las recomendaciones pueden ser implementadas en el corto plazo y tienen una clara justificación en la relación costo-beneficio, lo que las acerca a la realidad de los estados y municipios de México. Es importante, sin embargo, tener en cuenta que las recomendaciones se basan en una serie de prácticas que han probado ser exitosas en diferentes estados en México y otros países. Los administradores públicos deben ser cautelosos al tratar de aplicarlas en diferentes contextos y considerar el ambiente legal y el grado de desarrollo institucional para adaptar las prácticas contenidas en esta guía.

1.3. La importancia de trámites simples y eficientes

Un ambiente propicio para los negocios es un factor importante para la prosperidad económica. Hacerle la vida más sencilla a las empresas y facilitar la entrada al mercado formal promueve la competitividad y el crecimiento. Si bien es necesaria la regulación para abrir y operar empresas, en ocasiones su implementación se vuelve un proceso complejo y costoso, lo que desalienta la actividad empresarial.

Cuando un emprendedor debe cumplir con numerosos trámites para obtener los permisos, autorizaciones y documentos necesarios para iniciar y operar una empresa, y tiene que tratar con muchas dependencias de los tres niveles de gobierno, se generan redundancias, retrasos y costos adicionales. Además del pago de derechos, cargos e impuestos, los empresarios incurren en un costo de oportunidad por el tiempo que invierten en cumplir con los trámites administrativos. Esto puede llevar también a la aparición de “intermediarios” que gestionan trámites (con frecuencia incurriendo en irregularidades) y hacen que el costo de apertura de una empresa sea excesivo.

Los trámites complicados y los retrasos con frecuencia obligan a algunos empresarios a claudicar y abandonar sus proyectos, otros deciden continuar sin sujetarse a todos los trámites requeridos; de hecho, muchos terminan desarrollando su actividad empresarial en el sector informal. Los negocios que operan en la informalidad, al tratar de pasar desapercibidos por las autoridades, limitan significativamente su potencial de crecimiento y creación de empleos. La informalidad no sólo crea inseguridad para las empresas y los trabajadores, sino que también les priva del acceso a apoyos gubernamentales. Además, la informalidad mina las fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales.

Los estudios de la OCDE sobre cargas administrativas a nuevas empresas sugieren que existen importantes oportunidades para que México mejore en relación con los otros países miembros. Estos estudios muestran que las economías con los más bajos niveles de productividad también imponen las más altas cargas administrativas a las empresas. En cambio, los países donde las barreras de entrada son bajas, como Canadá o Suiza, son más exitosos al incrementar su productividad, y con ello ofrecer un mayor bienestar a los ciudadanos.

En resumen, simplificar los trámites empresariales y, con ello, mejorar el ambiente de negocios, facilita la creación de empresas en el sector formal de la economía y, por ende, promueve la competencia y la productividad. Trámites sencillos reducen el costo de hacer negocios e incrementan los incentivos para operar en el sector formal, lo que fortalece la capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Además, trámites sencillos y eficientes eliminan incentivos para la corrupción.

1.4. La responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno con los ciudadanos

Por todo lo anterior, es imperativo que los diferentes niveles de gobierno se comprometan con el objetivo de orientar las regulaciones y los trámites de acuerdo con el punto de vista de los ciudadanos, para así favorecer el crecimiento económico. Cuando el ciudadano va a una ventanilla a, por ejemplo, solicitar una licencia de operación, lo que en realidad busca no es el documento en sí mismo, sino el establecer su empresa para

obtener un ingreso. En el camino, tiene que lidiar con una serie de regulaciones y trámites que, si bien pueden tener una justificación de interés público, es necesario que su diseño sea lo más simplificado posible.

Por ello, los gobiernos y funcionarios públicos involucrados en la gestión de trámites empresariales deben entenderse como parte de un proceso que puede generar valor agregado para la sociedad sin crear cargas excesivas. Cuando el ciudadano está en el centro del proceso, los trámites dejan de ser eslabones individuales responsabilidad de uno o unos cuantos funcionarios y se convierten en un mecanismo de creación de valor para la sociedad, en donde cada oficina de gobierno es una pieza fundamental para asegurar un proceso simple y ágil.

El objetivo es generar una dinámica de coordinación y coherencia entre los diferentes niveles de gobierno para no entorpecer con sus requerimientos la actividad económica. Recordemos que los beneficios de regulaciones y trámites de calidad en un nivel de gobierno pueden ser anulados por trámites costosos y deficientes en otros niveles. También es pertinente considerar que las cargas regulatorias son aún más pesadas para las micro, pequeñas y medianas empresas (PyME), ya que no disponen de los recursos para solventar trámites complicados, pero aun así, representan la inmensa mayoría de las empresas en México.

En suma, los diferentes niveles de gobierno deben tener un compromiso con sus ciudadanos y empresarios para percibirse como parte de un proceso de trámites que, al tiempo que salvaguardan el interés público (salud, medio ambiente, competencia, etc.), sean lo más sencillos, predecibles y expeditos para favorecer el crecimiento económico y el bienestar social.

Notas

¹ Para mayor información sobre estas publicaciones se puede consultar la página www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34141_1_1_1_1_1,00.html

² El Comité de Política Regulatoria fue creado por el Consejo de la OCDE en octubre de 2009 para apoyar a los países miembros y a otros no miembros en el desarrollo y fortalecimiento de sus esfuerzos de mejora regulatoria. Su mandato incluye la ejecución de estudios transversales en política regulatoria y la promoción de un mejor entendimiento de dicha política, con el objetivo de lograr una mejor gobernanza regulatoria. Es también una plataforma para ayudar a los países a adaptar sus políticas e instituciones regulatorias, aprendiendo de las experiencias internacionales.

³ OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, París, p. 3.

⁴ Un ejemplo de esto es el reporte *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*.

⁵ El reporte completo puede consultarse en www.oecd.org/dataoecd/21/24/46003827.pdf

⁶ Los beneficios socioeconómicos de las recomendaciones se cuantificaron en términos de incremento del PIB de la población involucrada, es decir, la población de la zona metropolitana en la que se insertan los municipios y las dependencias bajo análisis en el estudio *Medidas de corto plazo*. Por su parte, los costos se cuantificaron en términos de componentes (recursos humanos, capacitación, vehículos, *hardware*, *software*, construcción, remodelación y otros), tanto a nivel de costo anualizado como del número de unidades requeridas. En ambos casos, beneficios y costos, se calculó el Valor Presente Neto.

Capítulo 2

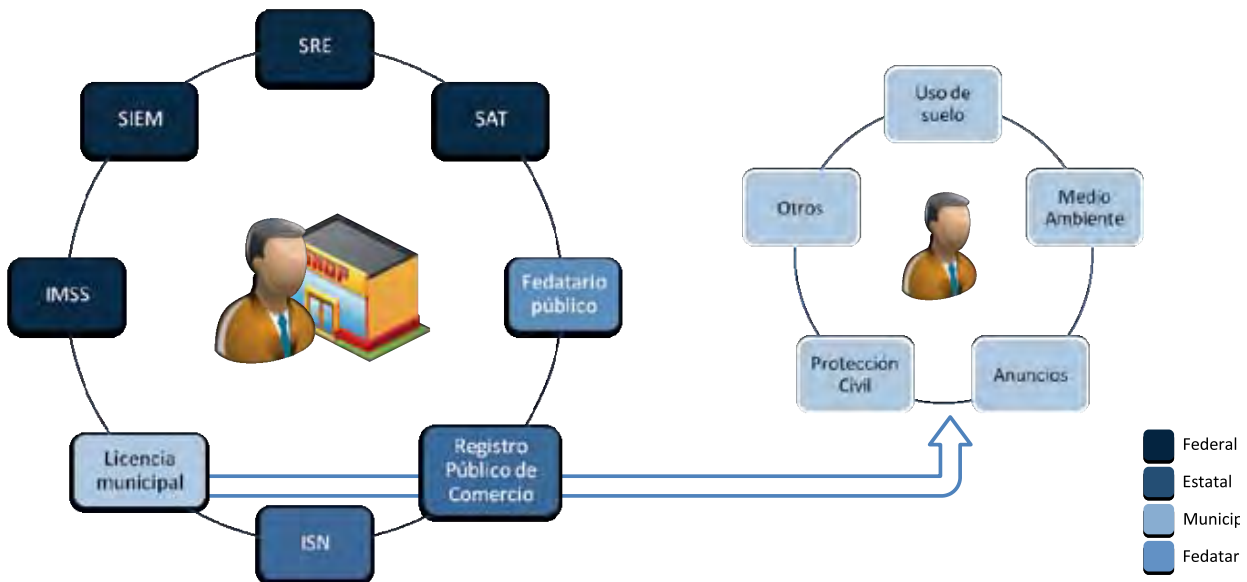
Mejora del proceso de *Apertura de una empresa*¹

La sencillez o complejidad del proceso de *apertura de una empresa* puede influir en la decisión de dónde localizar una inversión. En los nueve estados bajo estudio del proyecto *Medidas de corto plazo*, el promedio de días que toma el proceso de *apertura de una empresa* es de 19.9, con un máximo de 29 y un mínimo de 13 días (nótese que la diferencia entre el máximo y el mínimo es sustantiva). En cuanto al número de trámites, el promedio es de 8.2, con un máximo de nueve y un mínimo de siete.²

En el proceso van incluidos trámites de los tres niveles de gobierno. Los trámites federales son el permiso de uso de denominación, la inscripción de la sociedad ante el Registro Público del Comercio, la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), el alta patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el registro al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). A nivel estatal, comúnmente se realiza la inscripción para el pago del impuesto sobre nómina. Por su parte, los trámites municipales por lo general incluyen los permisos de apertura o licencias de funcionamiento, así como dictámenes de protección civil, medio ambiente, entre otros, que varían dependiendo del municipio.

En el proceso actual pueden llegar a participar más de 10 dependencias, entre federales, estatales y municipales. El ciudadano debe contactar y hacer trámites con cada una de ellas.

Gráfica 2.1 Dependencias participantes en la *apertura de una empresa*



2.1. Descripción del proceso ideal

El proceso ideal parte de la premisa de colocar al ciudadano en el centro de la actividad gubernamental. Esto implica visualizar la gestión del gobierno como un todo, logrando una actuación coordinada y coherente de los tres niveles para ofrecerle al ciudadano en una sola ventanilla, sea virtual o física, el acceso a información completa de los trámites y la capacidad de realizar en un mismo sitio todas las transacciones necesarias para abrir su empresa.

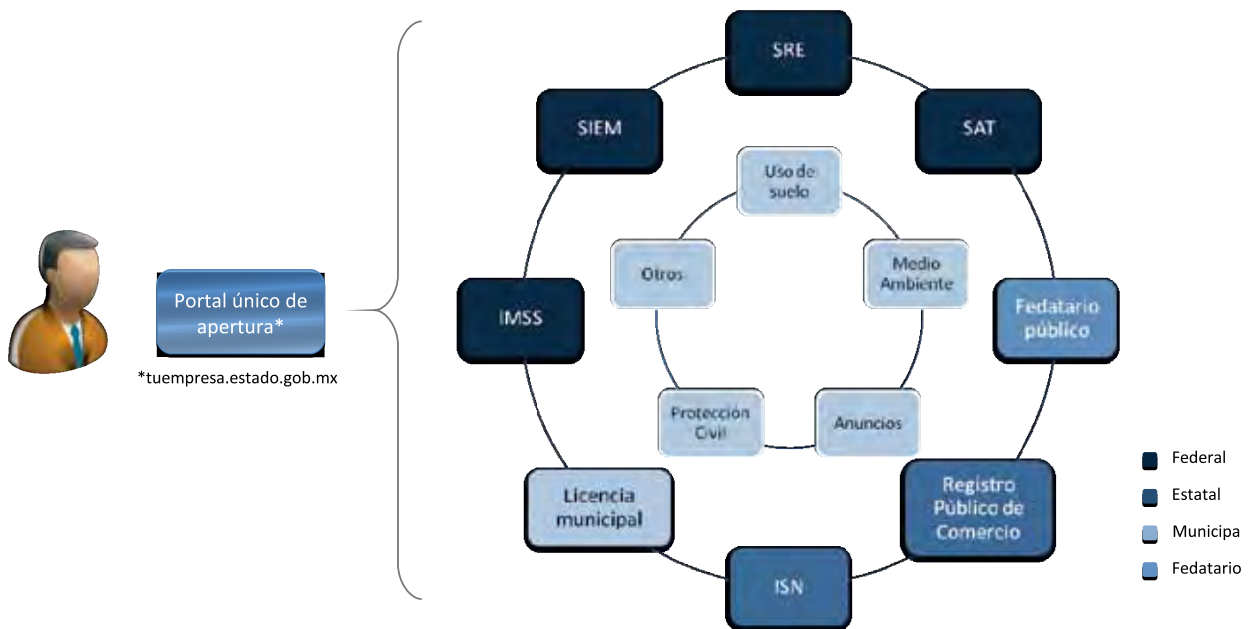
El portal *tuempresa.gob.mx* es un esfuerzo del gobierno federal en esta dirección. Actualmente incorpora, en una sola ventanilla virtual, los trámites de denominación o razón social (SRE), inscripción en el RFC (SAT), protocolización del acta constitutiva (fedatario), inscripción del acta en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (RPPC) y la pre-alta en el IMSS.³ El portal consolida estos trámites y permite realizarlos en línea, generando un expediente electrónico,⁴ lo que reduce significativamente los tiempos y costos de los emprendedores.⁵

Sin embargo, para alcanzar su máximo potencial, el proceso ideal implica que los estados y municipios establezcan sus propias ventanillas únicas electrónicas para interconectarlas con el portal *tuempresa.gob.mx*. El proceso ideal incluiría tal interconexión enlazando, en una primera etapa, los trámites relacionados con uso

de suelo y el registro para el pago del impuesto sobre nómina (ISN), lo que derivaría en una licencia municipal para giros económicos de bajo riesgo.⁶ En una segunda etapa, se enlazarían también otros trámites municipales, como los de protección civil, medio ambiente y anuncios, para el resto de los giros económicos, incluyendo mecanismos electrónicos para la realización, seguimiento y verificación de visitas de inspección de forma simplificada y coordinada. El objetivo es lograr emitir la licencia municipal de operación en formato electrónico para todos los giros económicos, y que el emprendedor sólo tenga que imprimirla. Este proceso incluiría también los pagos de derechos, inspecciones calendarizadas en línea y dictámenes requeridos, así como la posibilidad para el usuario de verificar el estatus de sus trámites en línea.

De esta manera, se logra que el ciudadano pueda realizar sus trámites en una sola visita al portal, el cual distribuye la información que recopila a las dependencias federales y permite la interconexión con los otros niveles de gobierno, agilizando significativamente el proceso, reduciendo tiempos y costos.

Gráfica 2.2 Proceso ideal de apertura de una empresa



2.2. Diagramas de procesos

El proceso de *Apertura de una empresa* en cada una de las entidades involucra diferentes trámites, pasos, plazos de respuesta y, por consiguiente, dependencias. El Diagrama de proceso actual de las gráficas 2.3 y 2.4 refleja los trámites que, con mayor frecuencia, se requieren en las nueve entidades del estudio *Medidas de corto plazo*. Por tanto, su objetivo es mostrar un diagrama típico o representativo de las nueve entidades bajo estudio. En los diagramas de esta sección, el plazo de cada uno de los trámites o pasos del proceso se calculó haciendo un promedio simple de los plazos en los que resuelven las autoridades de estas nueve entidades.

Se decidió incluir en el diagrama del proceso de apertura la descripción para los establecimientos de acuerdo con el tipo de giro: A (bajo riesgo) o B (alto riesgo).

a) Diagrama del proceso actual

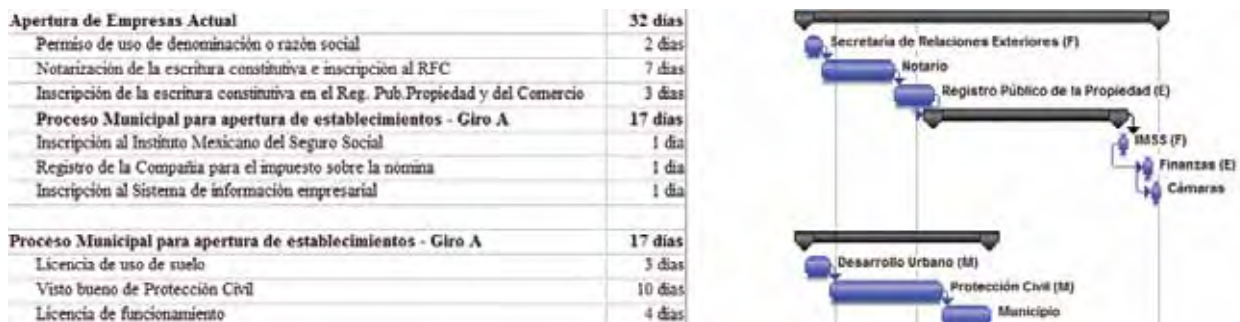
El proceso de *Apertura de una empresa* es en el que intervienen más trámites federales de los procesos incluidos en esta guía (gráficas 2.3 y 2.4). La principal variación del proceso entre las nueve entidades del estudio *Medidas de corto plazo* se encontró en el trámite “notarización de la escritura constitutiva e inscripción al RFC”. En sólo dos entidades se efectúa por separado y, por tanto, en dichas entidades el plazo de respuesta total aumenta.⁷

La principal característica de los diagramas es que se encuentran divididos en dos partes. En la parte superior, el paso *Proceso municipal para apertura de establecimientos* se presenta abreviado. En la parte inferior, este paso se desarrolla en cada uno de sus componentes. De tal forma que, en el caso de giros A, el promedio del *Proceso municipal para apertura de establecimiento* toma 17 días (parte superior de gráfica 2.3), que se divide en tres pasos: licencia de uso de suelo, visto bueno de protección civil y licencia de funcionamiento (parte inferior de gráfica 2.3).

Giros A

Al incorporar el proceso municipal para la apertura de establecimientos de giro A, el proceso de *Apertura de empresas* tarda en promedio 32 días e involucra siete trámites en los tres niveles de gobierno (gráfica 2.3). La diferencia principal se observa entre los municipios que han implementado el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y los que no lo han instalado. En este diagrama se decidió ilustrar un caso en el que el SARE no está establecido, con el fin de hacer énfasis en el beneficio de este sistema, aun cuando el caso más común entre las entidades estudiadas era el de la operación del SARE. Así como se muestra en la gráfica 2.3, los municipios que no han establecido este sistema, además del trámite de la licencia de funcionamiento, tienen como prerequisites una licencia de uso de suelo y el visto bueno de protección civil. Ambos trámites, en promedio, duplican los plazos de respuesta y aumentan el número de trámites del proceso.

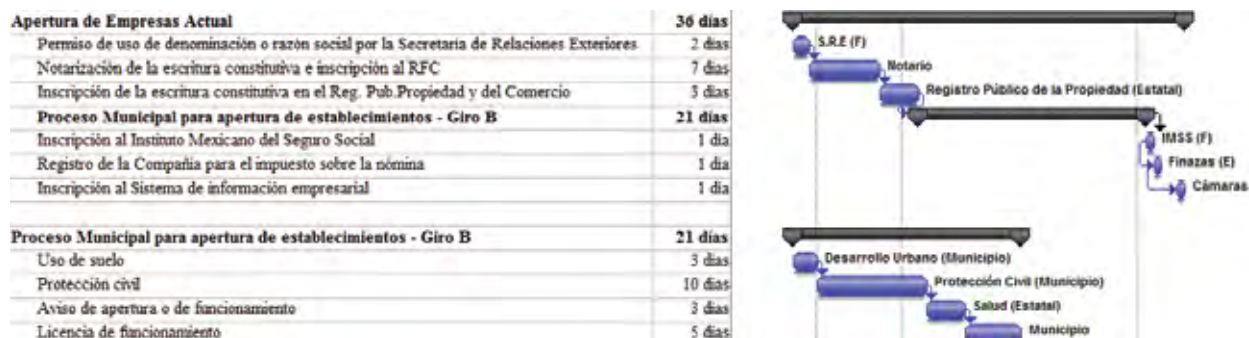
Gráfica 2.3 Diagrama del proceso actual de Apertura de una empresa con establecimiento giro A



Giros B

En la apertura de establecimientos de giro B los trámites municipales tienen una gran variedad. Al incorporarlos en el proceso de apertura de una empresa, la duración total del proceso es de 36 días y 10 trámites en promedio (gráfica 2.4). El proceso municipal de apertura de establecimientos giro B se conformó considerando los cuatro trámites predominantes entre las nueve entidades federativas participantes en el estudio *Medidas de corto plazo*. Sin embargo, se observó que además de los trámites que se incluyen en la parte inferior de la gráfica 2.4, algunas entidades requieren autorizaciones en materia ambiental y otras solicitan constancias de no adeudo, permisos del cuerpo de bomberos y trámites para anuncios.

Gráfica 2.4 Diagrama del proceso actual de *Apertura de una empresa con establecimiento giro B*



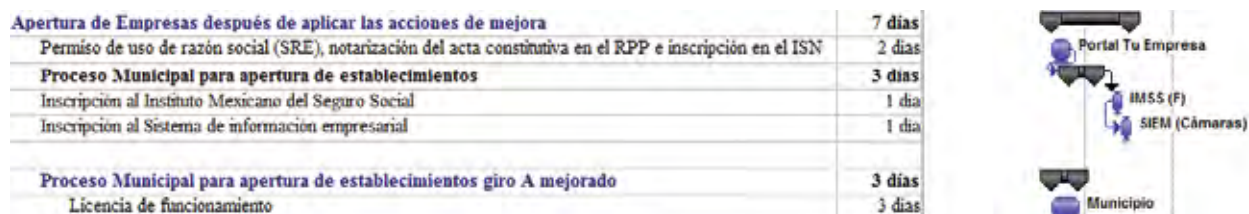
b) Diagrama del proceso mejorado

La reducción de plazos y número de trámites del proceso mejorado se debe principalmente a la gestión de trámites a través del portal *tuempresa.gob.mx* (gráficas 2.5 y 2.6).

Giros A

La instalación del SARE reduce el proceso municipal para apertura a un solo trámite. Además, con la implementación del portal *tuempresa.gob.mx* el promedio de días llegaría a siete, con un total de cuatro trámites (gráfica 2.5).

Gráfica 2.5 Diagrama del proceso mejorado de *Apertura de una empresa con establecimiento giro A*

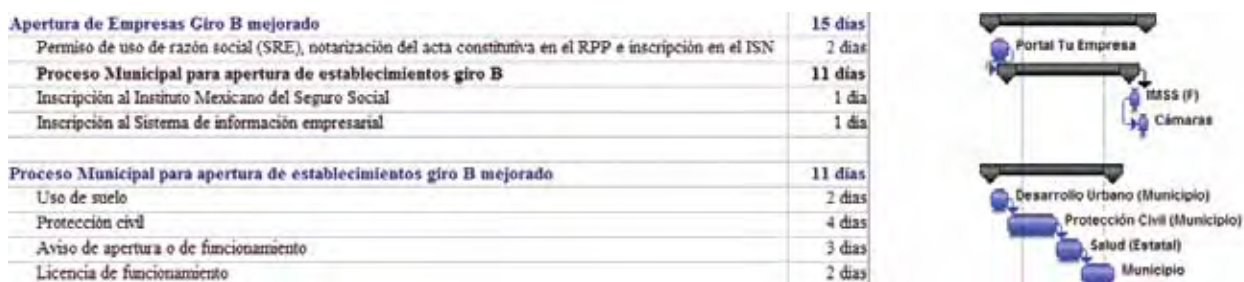


Giros B

Las mejoras en el proceso para giros B (gráfica 2.6) se derivan de tres fuentes. Primero, la implementación del portal *tuempresa.gob.mx*. Segundo, la reducción de plazos en los trámites que forman parte del paso intermedio Proceso municipal para apertura de establecimientos. Tercero, la eliminación de todos aquellos trámites municipales adicionales que, por su especificidad, no se incluyeron en el diagrama típico, tales como autorizaciones en materia ambiental, constancias de no adeudo, permisos del cuerpo de bomberos y trámites para anuncios.

En suma, estas mejoras logran que el plazo total se reduzca de 36 a 15 días.

Gráfica 2.6 Diagrama del proceso mejorado de *Apertura de una empresa con establecimiento giro B*



2.3. Recomendaciones de alto impacto

a) Hacer más eficiente y expedita la participación de los fedatarios en el proceso de *apertura de una empresa* mediante la adopción de herramientas de gobierno electrónico.

En el actual proceso de *apertura de una empresa*, los fedatarios tienen un papel significativo en trámites como el de notariación del acta constitutiva y su inscripción ante el RPPC. Pero también pueden desempeñar un papel importante en otros trámites, como los del RFC e IMSS. De hecho, el costo más alto que deben asumir los emprendedores, alrededor de 60% del costo de abrir una empresa, se encuentra en el pago de honorarios a los fedatarios públicos.⁸ Por ello, el proceso de *apertura de una empresa* mejorará en gran medida si el trabajo de los fedatarios se hace más eficiente y expedito. Una manera para lograrlo es integrando herramientas electrónicas a los trámites en los que participan.

Este paso, de hecho, podría considerarse como un proceso paralelo para lograr el uso intensivo del portal *tuempresa.gob.mx*. En algunos estados, una de las tareas pendientes para dar impulso a la tramitación electrónica es la adhesión de los notarios al uso de herramientas modernas como Fedanet y el Registro Inmediato de Empresas (RIE), subsistemas dependientes del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER). Cabe mencionar que el 29 de mayo de 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas aprobadas al Código de Comercio, en su capítulo correspondiente al Registro Público de Comercio, con lo que se da sustento legal a los procedimientos automatizados.

La Secretaría de Economía (SE), en coordinación con los gobiernos de las 32 entidades federativas, está operando el Registro Público de Comercio por medio del SIGER, para modernizar y unificar la prestación del servicio. Esta herramienta garantiza la integridad de la información con el uso de la firma electrónica avanzada, además de respaldarse en una base de datos central, y permite las inscripciones y consultas por Internet, lo que lo convierte en un instrumento de vanguardia.

Por su parte, el objetivo de Fedanet es permitir a notarios y corredores públicos utilizar medios electrónicos para inscribir los actos jurídicos de comercio en el RPPC, garantizando la seguridad jurídica y reduciendo el tiempo de respuesta a sólo dos días hábiles, sin tener que desplazarse a la oficina del registro para el trámite de inscripción. De igual manera, el RIE permite al fedatario público, tanto notarios como corredores públicos, inscribir el acta constitutiva en un día mediante pago y firma electrónicos.

Con el fin de apoyar la digitalización de los RPPC, se puede trabajar con los fedatarios a fin de que utilicen formatos electrónicos estandarizados para la elaboración de escrituras, lo que, sumado al uso de herramientas en línea para su inscripción, agilizaría su intervención en el proceso de *apertura de una empresa*. Actualmente, en muchos estados la información todavía se entrega en papel.

En ocasiones, la adopción de estas herramientas es lenta, por falta de información o por inercias burocráticas, por lo que conviene valorar una reforma a los reglamentos de los RPPC para incluir una disposición que vuelva obligatorio el trámite electrónico para las inscripciones que realicen los fedatarios. Se recomienda establecer un periodo de transición a fin de que los fedatarios puedan adquirir la infraestructura necesaria y recibir capacitación sobre el manejo de estos sistemas.



Recuadro 2.1 Modernización del Registro Público de Comercio e implementación del SIGER en el Distrito Federal

Dada la importancia del Distrito Federal (D.F.) como uno de los principales asientos de negocios mercantiles en México y el volumen de su acervo histórico, se identificó la necesidad de modernizar su Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En abril de 2007, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribió el Convenio de Coordinación para la Operación del Registro Público de Comercio (publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 17 de julio de 2007), y en noviembre de ese mismo año se realizó un diagnóstico sobre la integración del SIGER a la operación del RPPC. Dicho diagnóstico contiene lo siguiente:

- » Análisis de los procedimientos registrales y sistemas empleados por el Gobierno del D.F. y los establecidos en el Código de Comercio.
- » Revisión del sistema informático (bases de datos, imágenes o documentos) del Registro Público de Comercio del D.F. para resolver sobre la factibilidad de migrar la información al SIGER, realizar la captura del acervo histórico o llevar a cabo ambos procedimientos.
- » Descripción técnica, cuantificación del equipo informático y de telecomunicaciones necesario para la operación del Registro Público de Comercio.

Con base en los elementos anteriores, se elaboró un plan de transición para la implementación del SIGER al Registro Público de Comercio del D.F. Una vez terminada la etapa de análisis se inició el equipamiento del RPPC e instalación del SIGER, así como la interconexión con la base de datos central, que está a cargo de la SE.

La implementación del SIGER a los procesos y procedimientos del Registro Público de Comercio del D.F. se programó en dos etapas: La primera consistente en el registro de Nuevas Constitutivas y sus actos subsecuentes (inició operaciones en marzo de 2009), y la segunda etapa relativa a la captura y digitalización del acervo histórico, así como a la migración de las bases de datos al SIGER, la cual a la fecha se encuentra pendiente de iniciar.

A un año y medio de operaciones con el SIGER, la nueva herramienta ha permitido logros y avances en el Registro Público de Comercio, sobre todo en los tiempos de respuesta. Por medio del SIGER se implantó el uso de la firma electrónica avanzada en la modernización de procesos de la función registral, facilitando la labor de los fedatarios públicos. Como resultado de lo anterior, del 12 de marzo de 2009 al 30 de septiembre de 2010, ingresaron 26,797 solicitudes de nuevas empresas, de las que se registraron 25,686; de éstas, 12,117 se inscribieron en menos de 24 horas a través del RIE, 450 vía Fedanet y las restantes 13,119 se registraron en un promedio de cinco días.

Lo anterior significa que 47% de los registros de empresas se realizan vía Internet, de manera automática en menos de 24 horas, 2% se realiza vía Fedanet y 51% mediante el envío físico de documentos a través de la ventanilla única del RPPC del D.F. y con la calificación registral correspondiente.

Fuente: Información proporcionada por la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Gobierno del Distrito Federal.

b) Actualizar el plan urbano con los usos de suelo permitidos y ponerlo en línea en un mapa georreferenciado para su consulta.

Una de las primeras necesidades del emprendedor es definir dónde va a localizar su negocio. Esto dependerá en buena medida de los usos de suelo permitidos en cada zona. Tradicionalmente, esta consulta debe realizarse en las oficinas de desarrollo urbano de los municipios, lo cual en ocasiones resulta complicado y tardado, sobre todo si la información no es accesible de manera expedita o si los planes de desarrollo están desactualizados.

Es común encontrar en los planes urbanos que los catálogos de giros permitidos por zonas están obsoletos, ya que existen actividades que no están contempladas. En algunos municipios es una práctica frecuente rechazar el uso de suelo y que el solicitante interponga un recurso de revisión proporcionando evidencia de que hay

negocios “no permitidos” en las colindancias del área en cuestión. Además, si los mapas y planos urbanos no están actualizados, será muy difícil garantizar la certeza jurídica al empresario sobre la delimitación del terreno donde operará su negocio.

Dado que los planes municipales de desarrollo urbano son los documentos donde se indican en detalle los usos de suelo, es necesario mantenerlos actualizados y asociarlos a un mapa. Esto permitirá identificar eficientemente los usos de suelo permitidos para un predio determinado.

Mientras que todo esto puede hacerse de forma manual y en un plazo más o menos corto, en el mediano plazo, el proceso puede agilizarse aún más para el emprendedor mediante el uso de herramientas electrónicas. Se puede hacer uso de mapas georreferenciados en línea, en los cuales el emprendedor verifique, rápidamente y de manera remota, los usos de suelo y la factibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, no servirá de mucho contar con esta herramienta si los planes y la cartografía urbana no están actualizados.

Algunas de las mejores prácticas en esta materia las encontramos en Sinaloa y Colima. En Culiacán, Sinaloa, se habilitó un sistema en línea que facilita la identificación de los giros permitidos según el predio. De igual manera, el portal de Colima facilita verificar si un determinado giro está permitido en una ubicación específica. Estas herramientas ayudan al emprendedor a definir en unos cuantos minutos si el giro del negocio que pretende iniciar está permitido en una determinada ubicación, eliminando la necesidad de un trámite formal o de una visita a las oficinas de desarrollo urbano.

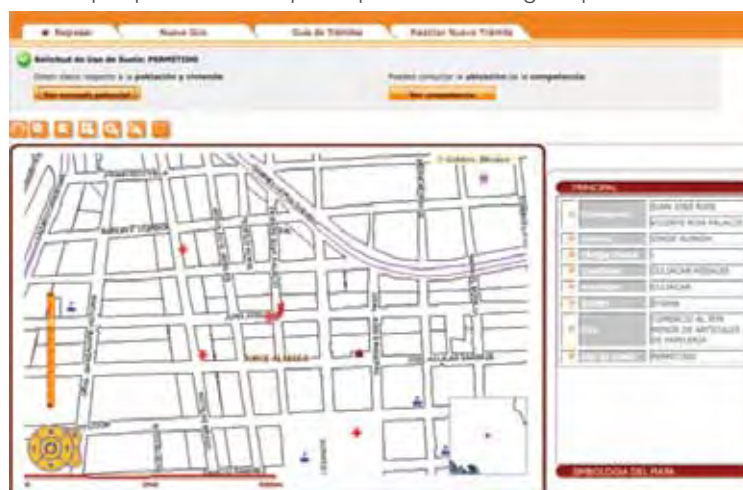
» Recuadro 2.2 Los sistemas de apertura de empresas en Sinaloa y Colima

En Sinaloa, el Gobierno del estado identificó la problemática que representaba el abrir un negocio, por lo que se decidió a implementar soluciones. Durante el diagnóstico, se encontró que existía un exceso de burocracia y que los emprendedores debían visitar las dependencias en repetidas ocasiones, llevando consigo formatos y requisitos que se duplicaban, incluso en una misma oficina.

En marzo del 2008 se lanzó el portal *abretuempresa.gob.mx*, el cual permite acceder a una guía de trámites con toda la información de los procedimientos que se deben seguir para la *apertura de una empresa* de acuerdo a su giro. Asimismo, el portal permite consultar los usos de suelo y obtener la constancia de zonificación totalmente en línea, así como la factibilidad de agua potable y alcantarillado. Al consolidarse todos estos trámites en una herramienta electrónica, el emprendedor ahorra tiempo y dinero, a la vez que disminuyen las oportunidades de actos de corrupción.

Además de todos los beneficios mencionados anteriormente, el portal permite consultar las condiciones de competencia y mercado en un radio seleccionado, con el fin de dar mayor certeza al emprendedor. En la actualidad opera en los municipios de Culiacán y Mazatlán, pero el Gobierno del estado tiene el objetivo de que se aplique en todos los municipios de Sinaloa para finales de 2010.

La siguiente imagen es el mapa que muestra el portal para identificar giros permitidos en Culiacán según predio:



Por su parte, el Ayuntamiento de Colima también mejoró sus procesos para la *apertura de una empresa*. El proyecto comenzó con la revisión y automatización de la información catastral, lo que serviría de base para enlazar al resto de las dependencias involucradas en el proceso. Se establecieron módulos electrónicos para Tesorería e Ingresos, Catastro, Desarrollo Urbano y SARE. Derivado de este esfuerzo, los trámites municipales para una licencia comercial pueden ahora hacerse en un solo lugar, en un solo sistema y en tres días. Además, se logró tener información histórica, financiera y técnica de los predios en un expediente único.

El portal de Colima permite, además de verificar los usos de suelo, dar seguimiento en línea al estatus del trámite para la licencia de funcionamiento, lo que genera transparencia y certidumbre frente al ciudadano. La siguiente imagen muestra el estatus de una solicitud que ha sido aprobada e indica también las fechas de procesamiento de los diferentes trámites (licencias, anuncios, uso de suelo, ecología y protección civil).

Situación Actual
APROBADA

Datos de la Solicitud

Folio: 2010 / 25 Fecha: 11/01/2010
 Movimiento: CAMBIO DE DOMICILIO
 Giro: C-03-0008# PELUQUERIA
 Solicitante: CORTES MENDEZ LUIS MANUEL

Establecimiento

Clave Catastral: 32-01-01-062-093-000
 Domicilio: FLORENO MEDINA # 298
 25000 CENTRO
 COLIMA, COLIMA
 Zona: MB-2 MIXTO DE BARRIO INTENSIDAD MEDIA

Proceso de Gestión

Capturada: 11/01/2010	Improcedente:
Formato Pagado: 11/01/2010	Inconsistente:
Verificación: 11/01/2010	Cancelada:
Licencias: 11/01/2010 ✓	
Anuncios: 13/01/2010 NA	
Uso de Suelo: 13/01/2010 ✓	
Ecología: 12/01/2010 ✓	
Protección Civil: 11/01/2010 ✓	
Aprobada: 13/01/2010	

Este esfuerzo de simplificación obtuvo el premio Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA) en el 2008. Actualmente, el sistema está en proceso de aplicarse al resto de los municipios del Estado.

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno del estado de Sinaloa y el IMCO.

c) Establecer una base de datos única que permita compartir información entre dependencias.

Cada requerimiento de información de una dependencia a un emprendedor le genera costos administrativos, en forma de tiempo y dinero que tiene que dedicar a buscar documentos, certificarlos, procesar la información, preparar formatos, etc. El objetivo de las herramientas para compartir información es proporcionar acceso a datos a diferentes dependencias del sector público con el fin de agilizar trámites y evitar pedir la misma información al ciudadano en múltiples ocasiones.

El principio por el que se rige esta estrategia es recolectar la información una sola vez, para poder utilizarla cuantas veces sea necesario en los trámites gubernamentales, salvaguardando siempre la protección de los datos personales. Esto elimina costos administrativos para el emprendedor ya que no tendrá que proporcionar la misma información (copias, certificados, etc.) más de una vez. Incluso en el caso de trámites electrónicos se permite al emprendedor ahorrar tiempo, evitándole la necesidad de introducir sus datos en repetidas ocasiones.

Existen diferentes formas de compartir información:

- » Tarjetas inteligentes: los usuarios almacenan información de uso común en sus tarjetas y pueden compartirlas con diferentes dependencias. Aunque suelen ser muy prácticas, es importante considerar que requieren de una infraestructura costosa.
- » Portales: un portal para una serie de servicios es compartido por diferentes dependencias y se usa para recolectar toda la información que éstas requieren. Posteriormente, el portal la distribuye a las dependencias que la utilizarán.
- » Bases de datos comunes: agencias gubernamentales comparten información específica entre sí a través de bases de datos comunes.

Es necesario comenzar por analizar cuáles son las dependencias de cada nivel de gobierno que intervienen en el proceso de *apertura de una empresa*. Una vez hecho esto, se deben identificar los trámites que realizan y sus necesidades de información. Los diagramas del proceso de *Apertura de una empresa* que se encuentran en la sección 2.2 pueden servir de punto de partida. Con estos datos se podrá determinar si dichas necesidades de información son comunes y, por ende, las áreas que requieren participar en una plataforma compartida. Una vez que un estado o municipio tenga su base de datos podrá buscar la interconexión con aquellas de otros niveles de gobierno.

Un folio o número único sería muy útil para crear un banco de datos centralizado de las empresas, de manera que una vez inscrito, no sea necesario presentar toda la documentación cada vez que se realiza un trámite, sino que se entregan una sola vez los documentos correspondientes y se recibe una clave de registro que sirve para los trámites a realizar posteriormente en cualquier dependencia. Incluso, si se logra la interconexión en tiempo real, la base de datos puede facilitar la gestión simultánea de diferentes trámites.

Para que el proceso de compartir información sea efectivo, se deben hacer cambios en la infraestructura tecnológica del sector público para crear sistemas de información interconectados, así como dar todas las garantías al ciudadano sobre la privacidad de sus datos personales. Una gran variedad de trámites podrían agilizarse compartiendo información entre dependencias. Por ejemplo, si las oficinas de desarrollo urbano y catastro tuvieran información en común, podrían consolidarse los trámites de deslinde catastral y uso de suelo.

» Recuadro 2.3 Experiencias internacionales

En Holanda, las dependencias comparten la información proporcionada por empresas, evitándoles la necesidad de brindarla en diferentes ocasiones. El programa "Walbis-SUB", administrado por el Ministerio de Finanzas, Asuntos Sociales y Empleo, se introdujo en enero de 2006 para reducir las cargas administrativas de las regulaciones sobre seguridad social. Con el programa, las empresas únicamente proporcionan su información a las autoridades fiscales, pero desde ahí se puede transmitir a otras dependencias que la necesiten. Anteriormente, las empresas debían remitir la misma información a diferentes dependencias para efectos de cumplir con las regulaciones salariales y de seguridad social.

En Noruega, el portal ALTINN permite a las empresas proporcionar datos que se comparten de tres maneras: I) formatos web llenados por las empresas, II) reportes electrónicos generados desde los sistemas de información de las empresas e III) informes electrónicos generados por profesionistas (contadores, por ejemplo) en nombre de la empresa.

En Portugal existe la llamada Tarjeta del ciudadano, que permite a las personas identificarse al utilizar servicios públicos en línea, así como firmar documentos electrónicamente. Esta tarjeta, mostrada a continuación, reemplaza a varias identificaciones emitidas por diferentes autoridades, como son las tarjetas de identificación, de contribuyente, de seguridad social y de servicios de salud y facilita el acceso a servicios públicos y privados para personas y empresas, como son la apertura de un negocio en línea a través del portal de empresas, solicitar una licencia industrial o beneficios de desempleo, así como abrir una cuenta bancaria.



A nivel subnacional también existen experiencias relevantes. La Columbia Británica, en Canadá, usa una herramienta denominada “número nacional de empresa” (BN). Esta herramienta permite a la empresa interactuar con diferentes dependencias de distintos niveles de gobierno usando un número único de identificación. Una vez que la información de la empresa se ha proporcionado a alguna dependencia, se transfiere a las otras sin necesidad de más trámites.

En Piemonte, Italia, se utiliza una herramienta denominada Conferencia de servicios, que permite que varias oficinas compartan información y se gestionen diferentes trámites de manera simultánea, agilizando procesos que requieren el visto bueno de varias dependencias. En Cataluña, España, se hace uso de una plataforma informática para compartir información denominada Plataforma para la Integración y Cooperación Administrativa (PICA), la cual incluye información del padrón de habitantes, títulos de seguridad social, certificados de la agencia tributaria, datos del documento nacional de identidad, certificados del servicio catalán de empleo, entre otros. Su volumen de trámites durante 2009 llegó a 1,348,929.

d) Agilizar y hacer más eficientes las inspecciones a fin de que no obstaculicen el proceso de apertura de un establecimiento.

Una problemática importante para la apertura de un establecimiento consiste en que comúnmente los inspectores sólo están capacitados para revisar lo que compete a una dependencia. Además, es frecuente que las múltiples inspecciones requeridas para la licencia municipal de funcionamiento no estén sincronizadas, lo que provoca retrasos en su emisión.

Una alternativa que ha probado ser exitosa para agilizar y coordinar las inspecciones es la figura de los “inspectores multidisciplinarios”. En primer lugar, porque permite realizar en una sola visita las inspecciones (observaciones, fotografías, etc.) que interesan a las diferentes dependencias, eliminando molestias para los emprendedores. En segundo lugar, porque facilita la aplicación de criterios técnicos, homogéneos y transparentes, al consolidar las actividades en un solo cuerpo de inspectores. En este sentido, se recomienda desarrollar manuales de inspección que normen el comportamiento de los inspectores y hagan más accesible la información sobre los derechos de los ciudadanos y las instancias a las que pueden recurrir en caso de inconformidad.

El municipio de Guadalajara, Jalisco, estableció un solo cuerpo de inspectores llamado Unidad de Verificación Multi-funcional, que se encarga de las inspecciones de las dependencias de Padrón y Licencias, Obras Públicas, Ecología y Bomberos, lo que ha generado que las inspecciones sean más rápidas y menos costosas.

Además de consolidar las diferentes inspecciones en una sola, se puede simplificar el proceso permitiendo su calendarización previa, ya sea por teléfono o en línea. En algunos estados, los emprendedores deben visitar las oficinas de las dependencias para hacer una solicitud de inspección, esperar a que se les atienda o esté disponible un verificador y, finalmente, regresar a la dependencia para obtener un dictamen.

El problema de este esquema reside en que las inspecciones se realizan conforme llegan los particulares a las oficinas públicas a solicitarlas. Esto, además de implicar el desplazamiento del usuario (y oportunidades para la incidencia de corrupción), impide a las dependencias planificar sus cargas de trabajo, generando desorden, molestias y tiempos de espera para los ciudadanos. A esto se suma el hecho de que frecuentemente el número de inspectores es insuficiente, lo que hace más grave el cuello de botella que suelen representar las inspecciones.

En contraste, se podrían calendarizar las inspecciones por medios remotos, proporcionando al empresario una fecha precisa para la inspección y permitiéndole entregar los documentos necesarios durante la visita del inspector y éste, a su vez, entregaría las constancias pertinentes *in situ*, en el caso de que se cumpla con los requisitos aplicables. Esta disposición permite una mejor planeación del trabajo de las dependencias, optimizando la asignación de los inspectores. A su vez, ahorra tiempo al empresario evitándole la necesidad de desplazarse y esperar a que un inspector esté disponible.

Es conveniente documentar el proceso de inspección adoptando el esquema de calendarización previa y certificarlo bajo alguna norma de calidad total, como puede ser el ISO9000. Esto ayudaría a darle mayor disciplina al proceso, estableciendo una organización clara y realizando evaluaciones permanentes sobre indicadores objetivos de desempeño.

El enfoque de riesgo es otra práctica que permite simplificar los trámites que involucran una inspección. Los enfoques de riesgo permiten a la autoridad reguladora concentrar sus recursos en las áreas en las que los riesgos para la sociedad son mayores, simplificando los trámites para las actividades menos riesgosas. Esto también permite desahogar las cargas de trabajo, ya que la autoridad puede concentrarse en aquellos establecimientos que implican más riesgos, lo que resulta en la mejora de tiempos y calidad del servicio a los usuarios. Por ejemplo, podría eliminarse el visto bueno de protección civil y las constancias de medidas preventivas para giros de bajo riesgo, como se hace con la implementación del SARE. Otros trámites específicos a los que puede aplicarse esta estrategia son los dictámenes de las autoridades sanitarias o de medio ambiente.



Recuadro 2.4 **Inspecciones basadas en riesgo**

En la Columbia Británica, Canadá, por ejemplo, existe un organismo independiente llamado Autoridad para la Seguridad de la Columbia Británica, que supervisa la seguridad de parques recreativos, calentadores de agua, equipo eléctrico, etc. La autoridad es responsable de emitir permisos, realizar inspecciones y certificaciones. En sus actividades aplica el enfoque de riesgo, por ejemplo, en lugar de revisar cada elevador de la provincia (lo que sería muy costoso), inspecciona los nuevos con menos frecuencia que los más antiguos. Además, inspecciona con mayor frecuencia a las empresas con un récord de incumplimiento previo. Estas inspecciones selectivas se complementan con sanciones más severas para los infractores.

Finalmente, es importante la existencia de controles respecto a la discrecionalidad de los inspectores. En Baja California se adoptó la práctica de grabar algunas inspecciones en audio y video. Al momento de ser inspeccionado, la autoridad notifica al sujeto obligado que la inspección será grabada. Según autoridades de finanzas del estado, a partir de la implementación de esta práctica, se han reducido las quejas de empresarios que manifestaban haber sido víctimas de casos de corrupción. Una práctica similar se utiliza en la Columbia Británica, Canadá, donde los inspectores fiscales presentan un video a los empresarios, previo a una auditoría, en el cual se establecen sus derechos y obligaciones.

e) Hacer operacional el portal *tuempresa.gob.mx* en la entidad federativa y establecer los portales estatal y municipales de apertura de empresas e interconectarlos con *tuempresa.gob.mx*, de manera que todo el proceso pueda ser gestionado por el emprendedor en línea.

En materia jurídica, es necesario el establecimiento de un convenio de coordinación entre el Estado y la Secretaría de Economía para hacer operacional el portal *tuempresa.gob.mx*. En algunos estados ya se está trabajando para poner en marcha esta coordinación y lograr la interconexión de los diferentes portales. Es necesario también difundir y generalizar el uso del portal *tuempresa.gob.mx* entre los diferentes actores que tienen participación en el proceso de *apertura de una empresa* (fedatarios públicos, centros de atención empresarial, los SARE y demás dependencias estatales y municipales).

Como lo demuestran los resultados del reporte *Doing Business* 2010 y 2011 del Banco Mundial⁹, el lanzamiento del portal *tuempresa.gob.mx* trajo consigo una mejora significativa en el número de trámites y de días necesarios para abrir una empresa. El reporte se refiere a la Ciudad de México como punto de evaluación y los reportes señalan que el número de días para abrir una empresa disminuyeron de 13 a ocho y el número de trámites de ocho a seis. Estas mejoras, derivadas en gran medida de la utilización del portal *tuempresa.gob.mx*, resultaron en un avance de 23 posiciones en la lista de apertura de empresas a nivel mundial para México. Los estados pueden obtener mejoras similares al hacer operacional y promover extensivamente el portal *tuempresa.gob.mx*.

Los estados y municipios deben establecer de forma coordinada portales que permitan la gestión en línea de los trámites que forman parte del proceso de apertura, tal como lo logró Sinaloa con el portal *abretuempresa.gob.mx*. Esto quizá no sea tan sencillo, ya que los trámites pueden variar en cada municipio. Se sugiere empezar con los municipios que representan el mayor porcentaje de actividad económica para un estado y extenderlo progresivamente en el resto. Conviene también convocar a los municipios a homologar sus trámites de *apertura de una empresa*.

En el plano operativo, la implementación y el uso intensivo de herramientas electrónicas como SIGER, Fedanet, RIE y bases de datos compartidas a nivel estatal y municipal para lograr la gestión de trámites en línea, deben verse como parte de un proceso para llegar a la interconexión plena con el portal *tuempresa.gob.mx*, de manera que todo el proceso de *apertura de una empresa* pueda completarse en línea.

En caso de no existir estas herramientas, un registro único de trámites empresariales estatales y municipales ayuda a sistematizar la información de los mismos, preparando el camino hacia su gestión electrónica. En Baja California, por ejemplo, se cuenta con el Catálogo de Trámites y Servicios, que incluye información por dependencia y municipio. En el estado de Puebla, el portal TRAMITAPUE proporciona información sobre los trámites y servicios ofrecidos por el Estado y sus municipios (ver también el recuadro 6.5 sobre el Registro Federal de Trámites y Servicios).

La OCDE ha estimado que, gracias a la simplificación y compactación de trámites que se logra con el portal *tuempresa.gob.mx*, los costos administrativos de la constitución de una sociedad se reducen en por lo menos 65%. Sin embargo, esta reducción será mayor si se interconectan portales de trámites estatales y municipales, lo que deja ver el gran potencial de la perspectiva regulatoria multinivel. Esto se ha corroborado en otros casos exitosos, como el de la Columbia Británica, con los portales *OneStop* y *BizPal*.



Recuadro 2.5

Los portales *OneStop* y *BizPal* en la Columbia Británica (Canadá)

La Columbia Británica es líder en estrategias de gobierno electrónico para la simplificación de trámites por medio de ventanillas únicas en línea. El primer portal a destacar es *OneStop*, que fue establecido en 1996 para facilitar las interacciones con múltiples niveles de gobierno. El sitio permite a las empresas realizar las transacciones y registros comúnmente requeridos, como el registro de empresa, el registro para el pago de impuestos federales y de provincia y la solicitud de la licencia municipal de empresa. Los emprendedores también pueden obtener la aprobación de su denominación de empresa y el cambio de domicilio. Actualmente, cerca de 200 organizaciones de los sectores público y privado forman parte de *OneStop*, incluyendo gobiernos municipales. De acuerdo con encuestas de opinión, 93% de los empresarios destacan que las instrucciones del portal son de fácil comprensión y 96% que lo usarían otra vez o lo recomendarían. Cuando se emplea junto con el BN, *OneStop* elimina cinco horas en el registro de empresa y de seis a siete horas en el trámite de cambio de domicilio. De hecho, los emprendedores pueden realizar sus registros en menos de una hora por medio de *OneStop*.

La otra ventanilla única en línea es *BizPal*, que permite a los emprendedores determinar todos los permisos y licencias con los que deben cumplir en los diferentes niveles de gobierno. El portal ahorra al emprendedor más de seis horas de búsqueda de formatos. El gobierno de la Columbia Británica tiene la meta de interconectar 95 de 160 municipios con *BizPal* para el 2010.

f) Establecer el SARE y asegurar su continuidad ante cambios en administraciones municipales.

El SARE es un enfoque con base en riesgo que permite a los ciudadanos interesados abrir una empresa que se dedicará a actividades económicas consideradas de bajo riesgo, obteniendo la licencia o permiso municipal de funcionamiento en 72 horas o menos. El SARE es promovido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que asesora técnicamente a las entidades federativas y municipios de México con el objetivo de instalar el sistema.

La simplificación en el otorgamiento de la licencia o permiso municipal de funcionamiento de negocio que se obtiene con el SARE es el resultado de la reingeniería de procesos, la simplificación administrativa en el o los trámites intermedios involucrados y el empleo de tecnologías de información. De acuerdo con cifras de la COFEMER, el tiempo de entrega de la licencia municipal de funcionamiento en los 28 SARE establecidos durante 2009 disminuyó de un promedio de 19 días a tan sólo 2.3 días.

No obstante, para garantizar la continuidad de los beneficios derivados de la instalación del SARE, el sistema debe mantenerse ante cambios en administraciones municipales. En la elaboración de los estudios *Medidas*

de corto plazo y *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional* durante 2009 y 2010, la OCDE pudo constatar que el sistema se encontraba suspendido en varios municipios mexicanos con alta importancia económica, cuando en administraciones municipales anteriores el SARE estaba en funcionamiento. Esta suspensión revierte los beneficios de la simplificación administrativa y la mejora regulatoria para los emprendedores.

En contraste, la OCDE encontró evidencia de que en numerosos casos en los que el SARE trascendió el cambio de administración municipal, la participación activa de orientación y liderazgo por parte de los gobiernos estatales, con el apoyo técnico de la COFEMER, fue un elemento clave.

Además del papel central que los gobiernos estatales desempeñan, se deben considerar otro tipo de mecanismos para asegurar la continuidad del SARE por parte de los gobiernos estatales y el federal, tales como incentivos económicos y no económicos. Los incentivos no económicos pueden incluir listas comparativas de desempeño entre municipios publicadas periódicamente, y reconocimientos y premios públicos.



Recuadro 2.6 **El SARE en México**

Entre 2006 y 2009 se establecieron 80 sistemas SARE en México, de los cuales 28 fueron inaugurados durante 2009. De acuerdo con información de la COFEMER, en los 28 SARE establecidos durante 2009, el número de visitas promedio necesarias a las dependencias para la obtención de la licencia municipal de funcionamiento de negocio pasó de 6.1 a 1.9. Asimismo, en estos SARE los días promedio para la obtención de la licencia, una vez entregada la solicitud completa, disminuyeron de 19 días a 2.3. En total, desde la apertura del primer SARE en 2002, la COFEMER ha apoyado técnicamente el establecimiento de 165 SARE en municipios de México.

Fuente: COFEMER.



Recuadro 2.7 **Recomendaciones de alto impacto para el proceso de apertura de una empresa**

- a) Hacer más eficiente y expedita la participación de los fedatarios en el proceso de *apertura de una empresa* mediante la adopción de herramientas de gobierno electrónico.
- b) Actualizar el plan urbano con los usos de suelo permitidos y ponerlo en línea en un mapa georreferenciado para su consulta.
- c) Establecer una base de datos única que permita compartir información entre dependencias.
- d) Agilizar y hacer más eficientes las inspecciones a fin de que no obstaculicen el proceso de apertura de un establecimiento.
- e) Hacer operacional el portal *tuempresa.gob.mx* en la entidad federativa y establecer los portales estatal y municipales de apertura de empresas e interconectarlos con *tuempresa.gob.mx*, de manera que todo el proceso pueda ser gestionado por el emprendedor en línea.
- f) Establecer el SARE y asegurar su continuidad ante cambios en administraciones municipales.

Notas

¹ Para identificar los trámites que forman parte de los procesos de *Apertura de una empresa*, *Permiso de construcción* y *Registro de propiedad* se utilizaron los mismos supuestos sobre las características de la empresa tipo que se utilizan en la metodología del reporte *Doing Business*, disponible en www.doingbusiness.org.

² Los plazos y números de trámites referidos en este párrafo no consideran los trámites para la apertura de un establecimiento (giros A y B), los cuales sí se describen en la sección 2.2.

³ Una vez constituida una empresa a través del portal se pueden realizar trámites adicionales ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), el IMSS y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

⁴ El expediente electrónico es el conjunto de datos y documentos de un usuario que quedan a resguardo del gobierno federal y con el que se pueden realizar diversos trámites en línea relacionados con la constitución, apertura, operación, desarrollo y cierre de una empresa. El expediente electrónico se genera en el momento en que el usuario realiza en línea, por primera vez, algún trámite relacionado con los actos mencionados. Esta herramienta tiene el potencial de evitar que el usuario tenga que completar múltiples formatos y de eliminar la duplicidad de información y documentos requeridos para cada trámite realizado o cada vez que quiera realizar trámites posteriores al que dio origen al expediente electrónico.

⁵ Dejando a un lado el trámite de pre-alta en el IMSS, los otros cuatro trámites toman en promedio 12.6 días. Al implementar tuempresa.gob.mx, los cuatro trámites toman en promedio 3.4 días, lo que implica una reducción de 73%.

⁶ Esta licencia municipal permitiría a los giros de bajo riesgo iniciar operaciones de inmediato, lo que ayudaría a los emprendedores a recuperar su inversión más rápidamente.

⁷ No obstante, en el periodo entre el levantamiento de los datos para el estudio *Medidas de corto plazo* y la elaboración de esta guía, las dos entidades federativas en donde se realizaban los trámites por separado se conectaron al portal tuempresa.gob.mx. Con ello, ya es posible realizar ambos trámites en un solo paso.

⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad. *Competitividad Urbana 2010: Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México, D.F., 2010, p. 152.

⁹ Los datos recolectados se refieren a 2009 y 2010, respectivamente.

NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Capítulo 3

Mejora del proceso de *Permiso de construcción*

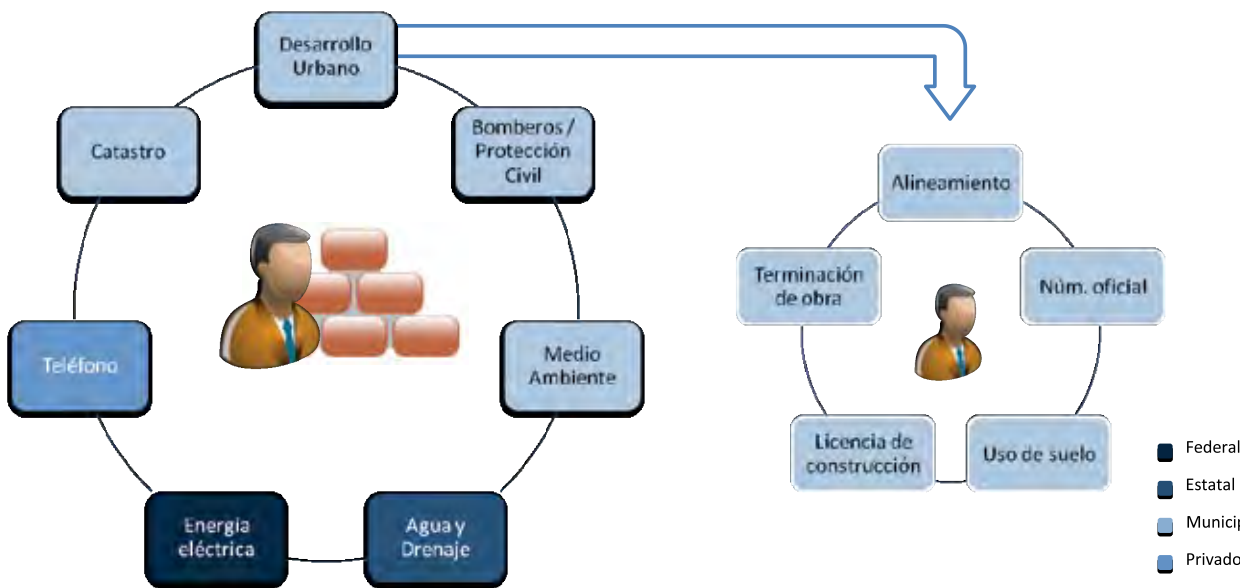
Para establecer una empresa e iniciar una actividad económica, es común que los emprendedores requieran edificar sus propias instalaciones. De igual manera, la oferta de vivienda y el establecimiento de infraestructura están intrínsecamente ligados a la construcción. La industria de la construcción es una de las más dinámicas en México y se considera clave para el crecimiento y la generación de empleos. Por todo ello, resulta fundamental que el marco normativo que incide en esta industria facilite la inversión y desincentive la informalidad, al mismo tiempo que asegure la calidad de las edificaciones y prevenga riesgos para la población.

En los nueve estados bajo estudio del proyecto *Medidas de corto plazo*, el promedio de días que toma obtener un *permiso de construcción* es de 57.7, con un máximo de 83 y un mínimo de 39 días (nótese que el mínimo, al que todos los estados pueden aspirar, es menos de la mitad del máximo). En cuanto al número de trámites, el promedio es de 9.3, con un máximo de 11 y un mínimo de siete.

En el proceso actual de *Permiso de construcción* es necesario cumplir con trámites de los tres órdenes de gobierno, aunque la mayoría se concentran en el ámbito municipal, sobre todo en las oficinas de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o sus similares. Los trámites federales se realizan ante la Comisión Federal de Electricidad, los estatales comúnmente ante los organismos operadores de agua, que si bien son del orden municipal, en la mayoría de los municipios son operados por el gobierno estatal correspondiente. Dentro de los trámites del ámbito municipal se encuentran los de alineamiento y número oficial, la factibilidad de uso de suelo, la licencia de construcción, las inspecciones de protección civil y el aviso de terminación de obra.

En el proceso pueden llegar a participar más de siete dependencias federales, estatales, municipales y privadas. El ciudadano debe contactar y hacer trámites con cada una de ellas.

Gráfica 3.1 Dependencias involucradas en la obtención de un *permiso de construcción*



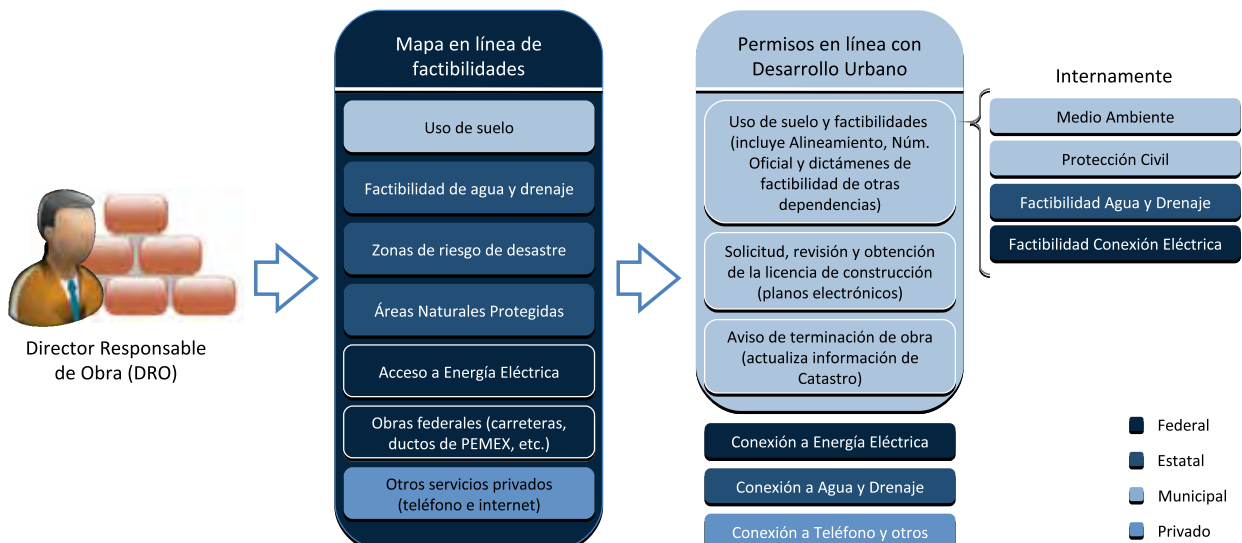
3.1. Descripción del proceso ideal

Al igual que en el caso de *Apertura de una empresa*, el proceso ideal parte de la premisa de colocar al ciudadano en el centro de la actividad gubernamental. Esto implica visualizar la gestión de gobierno como un todo, logrando una actuación coordinada y coherente de los tres niveles para ofrecerle al ciudadano en una sola ventanilla, sea virtual o física, el acceso a la información completa de los trámites y la capacidad de realizar en un mismo sitio todas las transacciones necesarias para su consecución.

El proceso ideal de *Permiso de construcción* se simplifica a siete trámites que son uso de suelo, consulta de factibilidad, obtención de constancias de factibilidad, licencia de construcción, conexiones a servicios (agua

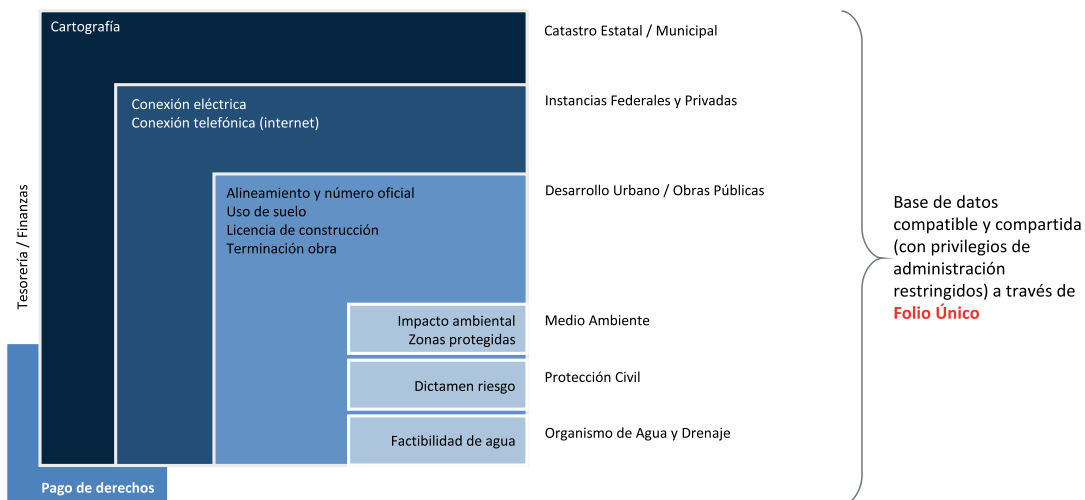
potable y alcantarillado, y energía eléctrica) y aviso de terminación de obra. Este proceso ideal requiere que el Director Responsable de Obra (DRO) coordine de manera interna los trámites mediante una ventanilla única electrónica, haciéndose corresponsable. En primer lugar, un mapa en línea permite realizar la consulta de factibilidades (uso de suelo, agua y drenaje, acceso a energía eléctrica, zonas de riesgo, etc.). En segundo lugar, se desahoga el proceso en línea mediante un trámite con Desarrollo Urbano municipal, oficina que, a su vez, se comunica con otras dependencias (Medio Ambiente, Protección Civil, organismo operador de agua potable y alcantarillado, etc.) mediante una base de datos compartida, dando como resultado la emisión de las licencias de uso de suelo, constancias de factibilidad y la licencia de construcción. Por su parte, el aviso de terminación de obra actualiza automáticamente la información de la oficina de Catastro.

Gráfica 3.2 Proceso ideal de *permiso de construcción* en una ventanilla única electrónica



Como se puede observar, el proceso ideal pasa por contar con una base de datos compartida entre todas las dependencias involucradas, para ser consultada por el DRO y en la que se puedan gestionar los diferentes trámites. También se requiere asignar un folio único a cada obra, generando un expediente electrónico, a fin de que cada construcción pueda ser identificable fácilmente para las diferentes dependencias y el DRO pueda dar un seguimiento puntual a sus trámites.¹

Gráfica 3.3 Base de datos única para permisos de construcción



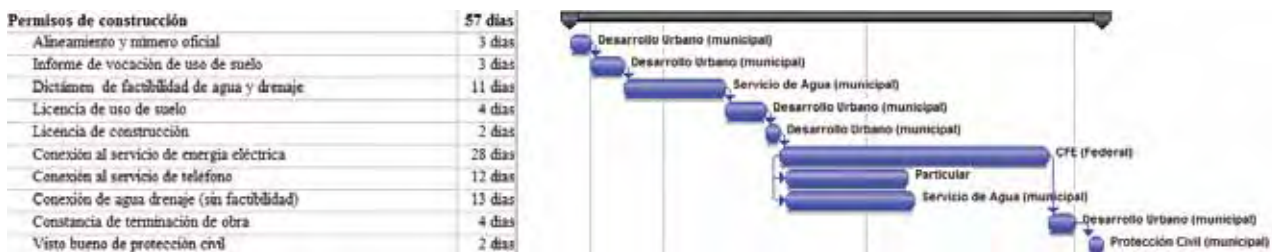
3.2. Diagramas de procesos

El proceso de *Permiso de construcción* en cada entidad federativa involucra diferentes trámites, pasos, plazos de respuesta y, por tanto, dependencias. Los diagramas de procesos de esta sección reflejan los trámites que con mayor frecuencia se requieren en las nueve entidades del estudio *Medidas de corto plazo*. Así, su objetivo es mostrar un diagrama típico o representativo de las nueve entidades bajo estudio. Sin embargo, se debe considerar que aun cuando entre entidades federativas y municipios existan coincidencias en trámites, el orden en que deben presentarse o la relación que existe entre uno y otro, es decir, si alguno es prerequisite o si se puede iniciar la gestión simultáneamente, puede diferir. Así que el lector debe tomar en consideración esta heterogeneidad. El plazo para cada uno de los trámites se calculó haciendo un promedio simple de los plazos en los que resuelven las autoridades de las nueve entidades federativas referidas.

a) Diagrama del proceso actual

El proceso para obtener un *permiso de construcción* tiene una duración promedio de 57 días, considerando, como ya se dijo, el cumplimiento de trámites federales, municipales y ante empresas privadas (servicio telefónico). Destaca como único trámite federal la conexión al servicio de energía eléctrica, que se realiza ante la Comisión Federal de Electricidad y que ofrece el mismo plazo de respuesta para los nueve casos estudiados. En lo que toca a los trámites municipales se involucran tres materias: Desarrollo Urbano, Agua y Protección Civil.

Gráfica 3.4 Diagrama del proceso actual de *Permiso de construcción*



En ocho de los nueve estados participantes en el estudio *Medidas de corto plazo* el proceso se inicia con los trámites para obtener el alineamiento y número oficial. Este trámite en promedio se resuelve en tres días, aunque en uno de los casos estudiados se resuelve en un día. El siguiente trámite en el que coincidieron la mayoría de las entidades es el que se refiere al informe de vocación de uso de suelo. El promedio de duración es de cuatro días. Destacan dos casos, el primero por tener como prerequisite otro informe de vocación de uso de suelo que agrega dos días al proceso; el segundo, porque el trámite está integrado al mismo proceso para obtener la licencia de construcción y constancia de seguridad del edificio, lo que reduce sus plazos en aproximadamente 50% con respecto a las demás entidades.

Cinco de los casos estudiados, además del trámite para la instalación/conexión para el agua y drenaje, exigen como prerequisite un dictamen de factibilidad para la prestación de estos servicios. El prerequisite agrega 11 días en promedio al proceso, además de los 13 que en promedio tarda la conexión de los servicios. Destaca en este trámite la gran dispersión que existe en los plazos de respuesta, ya que mientras una entidad otorga la conexión en dos días, el promedio del resto excede los 20.

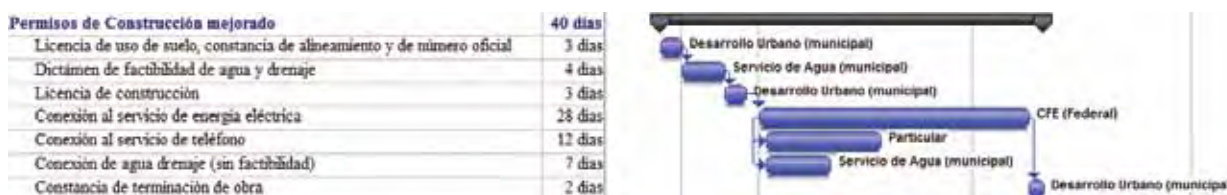
Los trámites de constancia de terminación de obra y licencia de construcción son los trámites con mayor coincidencia (ocho de los nueve casos).

b) Diagrama del proceso mejorado

El proceso para obtener un *Permiso de construcción* que resulta de implementar las acciones de mejora del estudio *Medidas de corto plazo* tiene una disminución promedio de 17 días y elimina tres trámites. Los trámites para la conexión al servicio de energía eléctrica y el servicio telefónico no sufrieron modificaciones, por lo que los promedios de días en que se resuelven no cambiaron.

La reducción en el número de trámites se obtiene de integrar los trámites en materia de desarrollo urbano. Por otra parte, los trámites relacionados con la conexión de agua y drenaje son los que, en promedio, podrían reducir en mayor medida los plazos de respuesta.

Gráfica 3.5 Diagrama del proceso mejorado de *Permiso de construcción*



3.3. Recomendaciones de alto impacto

a) Realizar una actualización del plan urbano con el fin de agilizar los trámites de alineamiento, número oficial y uso de suelo, integrándolos en uno solo, así como de brindar certeza jurídica a los constructores. En el mediano plazo y con el fin de hacer estos trámites aún más expeditos, se puede hacer uso de mapas georreferenciados y una base de datos única y coordinada.²

Antes de llevar a cabo una obra, el emprendedor debe conocer si los usos de suelo le permiten su construcción y si es viable acceder a los servicios básicos desde el lugar donde se pretende construir. Estas consultas deben realizarse en las oficinas de desarrollo urbano de los municipios y en los organismos operadores de los servicios (agua potable y alcantarillado, por ejemplo), lo cual en ocasiones resulta complicado y tardado, sobre todo si la información no es accesible de manera expedita o si los planes y mapas están desactualizados.

Es común encontrar en los planes urbanos que los giros permitidos están obsoletos, ya que existen actividades que no están contempladas. En algunos municipios es una práctica frecuente rechazar el uso de suelo y que el solicitante interponga un recurso de revisión proporcionando evidencia de que hay negocios “no permitidos” en las colindancias del área en cuestión. Además, si los mapas y planos urbanos no están actualizados, será muy difícil garantizar la certeza jurídica al empresario sobre la delimitación del terreno donde operará su negocio. Dado que los planes municipales de desarrollo urbano son los documentos donde se indican en detalle los usos de suelo, es necesario revisarlos periódicamente y mantenerlos actualizados, así como también asociarlos a un mapa.³ Una vez hecho esto, es posible agilizar los trámites de alineamiento, número oficial y uso de suelo, integrándolos en uno solo (formato único). De hecho, en la mayoría de los casos es una misma dependencia (Desarrollo Urbano Municipal) la que realiza los tres trámites, por lo que no existe una razón firme para justificar la precedencia de uno sobre otro. Un mapa actualizado permite asignar, de manera expedita, la delimitación y el número oficial que le corresponde a un predio, al igual que un plan urbano al día facilita una rápida definición de los usos de suelo permitidos para un predio determinado, así como la disponibilidad de servicios.

Mientras que todo esto puede hacerse manualmente y en un plazo más o menos corto, en el mediano plazo, el proceso puede agilizarse aún más para el emprendedor mediante el uso de herramientas electrónicas. Se puede hacer uso de mapas georreferenciados en línea, en los cuales el emprendedor verifique, rápidamente y de manera remota, los usos de suelo y la factibilidad de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, no servirá de mucho contar con esta herramienta si los planes y la cartografía urbana no están actualizados. Algunas de las mejores prácticas en esta materia las encontramos en Aguascalientes y Sinaloa (para este último estado, ver recuadro 2.2).

Adicionalmente, el proceso se beneficiaría del desarrollo de una base de datos única y coordinada que permita compartir información entre dependencias, asignando un folio único a cada obra para facilitar el seguimiento de los trámites. Un expediente electrónico de obras y predios permitiría realizar consultas rápidas sobre historiales de propietarios, factibilidades de uso de suelo y servicios y zonas de riesgo, entre otras, a fin de simplificar trámites como los de constancias de factibilidad.

Es necesario comenzar por analizar cuáles son las dependencias que intervienen en el proceso de obtención de un *permiso de construcción*. Una vez hecho esto, se deben identificar los trámites que realizan y sus necesidades de información. Los diagramas del proceso de *Permiso de construcción* descritos en la sección 3.2 pueden servir de punto de partida. Con estos datos se podrán detectar las coincidencias en cuanto a necesidades de información y, por ende, las áreas que requieren participar en una plataforma compartida.

En suma, una base de datos coordinada agilizaría el proceso al facilitar la comunicación e intercambio de datos. En este caso se propone la utilización de una ventanilla única electrónica. Una gran variedad de trámites podrían agilizarse o eliminarse compartiendo información. Por ejemplo, actualmente en muchos estados, después de recibir su constancia de terminación de obra, el usuario debe visitar la oficina de Catastro para dar de alta la construcción. Si las oficinas de Desarrollo Urbano municipal y Catastro tuvieran información en común, podría actualizarse automáticamente la información de esta última cuando se presenta el aviso de terminación de obra ante la primera.



Recuadro 3.1 El Sistema de Fraccionamientos y Condominios de Aguascalientes (SIFRAGS)

El Sistema Estatal de Administración del Desarrollo Urbano de Aguascalientes establece la concurrencia del Estado y los municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; fija la normatividad para la autorización de los desarrollos; establece la normatividad en materia de uso de suelo y las reglas generales en lo relativo a construcciones; las normas para la regularización de la tenencia de la tierra; las atribuciones de las autoridades; así como la participación de la sociedad en el ámbito del desarrollo urbano, a través de órganos colegiados como la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU) y la Comisión de Conurbación.

El SIFRAGS, puesto en marcha en 2005, es un sistema que garantiza la transparencia y orden en el proceso de integración de expedientes respecto de los nuevos desarrollos, para su aprobación y para la supervisión de las obras de urbanización, a efecto de establecer un óptimo control del desarrollo urbano del Estado a través de un sistema digital. Este sistema es único en su tipo en el país ya que cuenta con información gráfica y documental disponible en línea para las dependencias involucradas en el proceso, así como para los actores como son los desarrolladores, al igual que para la ciudadanía adquiriente o posible adquiriente de un patrimonio. Asimismo, funciona como herramienta para la toma de decisiones ya que permite y da certidumbre a la adecuada dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, transparentando las decisiones que se toman al respecto.

El proyecto nace de una serie de problemáticas identificadas: I) de 1992 a 2004 los desarrollos se autorizaban sin la integración al 100% de los expedientes, originándose incumplimiento con el Código Urbano (en este periodo se autorizaron 288 desarrollos sin cumplir los requisitos al 100%), II) la administración y control del desarrollo urbano operaba con tecnologías obsoletas, no se contaba con una herramienta informática que permitiera la consulta general, rápida y actualizada de los expedientes de los desarrollos autorizados o en proceso de integración, a fin de conocer las condiciones iniciales y finales de autorización, III) los tiempos de autorización se encontraban en un rango de seis a ocho meses, sin contar el tiempo para la integración del expediente, IV) la integración de la información de los expedientes era dispersa y sin orden, lo que ocasionaba que el trámite fuera muy largo, opaco y discrecional, lo que generaba incentivos para la corrupción, V) no se tenía información del estatus en cuanto al contenido del expediente y su integración, así como respecto al cumplimiento de la normatividad aplicable, VI) no existía certeza jurídica para la ciudadanía en la adquisición de bienes inmuebles, VII) no existía coordinación entre el Estado y los municipios, lo que generaba diferencias en la integración de expedientes y el control de las obligaciones, VIII) no existía un medio para sostener comunicación en tiempo real entre los funcionarios públicos encargados del proceso y los desarrolladores y el público en general, IX) el seguimiento del avance y calidad de las obras de urbanización era manual, X) no existía un medio técnico eficaz para trasladar el proyecto a un plano georreferenciado y actualizar con ello la cartografía del Estado, XI) los procesos de autorización de los desarrollos y su seguimiento en ejecución y terminación de obras estaban sujetos a la discrecionalidad, XII) no se contaba con un padrón de peritos y laboratorios de calidad de materiales actualizado y a disposición del público, XIII) las autorizaciones de inicio de obras de urbanización y promoción quedaban sujetas a apreciaciones personales, sin contar con un dispositivo automático que evitara la discrecionalidad.

Producto de la mejora continua, el SIFRAGS se ha adaptado a modificaciones del marco normativo e implementó un módulo destinado a la supervisión de las obras de urbanización, con el fin de establecer un flujo constante de información y trámites dentro de un esquema de ruta crítica, emitiendo los oficios de manera automática cuando se hubieran cubierto los requisitos y porcentajes en avance de obra respectivos, evitando la discrecionalidad y corrupción de los servidores públicos.

Los beneficios tangibles del proyecto son los siguientes: I) adecuada integración del expediente por factibilidades, ya que el sistema no permite emitir una factibilidad, ni registrar algún trámite de fases posteriores, si no se han cubierto adecuadamente cada uno de los requisitos, logrando con ello la transparencia del proceso, dado que se encuentra en línea y a disposición de los desarrolladores, dependencias y público en general. Además, el sistema permite ver el porcentaje de avance en el cumplimiento de requisitos, así como los faltantes, II) todos los actores que intervienen en el proceso pueden acceder a la consulta de información a través de Internet, incluyendo la etapa de seguimiento, garantizando la transparencia y el cumplimiento de la normatividad, III) la determinación de requisitos, así como la integración del expediente técnico-jurídico, está a disposición de todos los actores y el público en general, a través de Internet, IV) la resolución se logra en cuatro veces menos de tiempo, V) integración de información entre las instancias gubernamentales con el fin de transparentar y agilizar trámites, permitiendo verificar la información que otra parte está dando como válida, VI) sirve como base para la actualización de la información cartográfica urbana del Estado y apoya el levantamiento predial de la información cartográfica, VII) se enlaza con las áreas de educación, salud, cultura, deporte y vivienda de los tres niveles de gobierno para la planeación y equipamiento urbano, evitando duplicidad de funciones y erogaciones para proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, VIII) se implementó el padrón único de Peritos de Obras de Urbanización y de laboratorios de calidad de materiales certificados, garantizando el cumplimiento técnico de las obras de urbanización, dando certidumbre al valor del patrimonio de los adquirentes y transparentando la actuación, IX) se implementó la atención personalizada en línea para sostener un diálogo en tiempo real con los funcionarios involucrados, evitando traslados, pérdidas de horas-hombre, ahorrando insumos públicos y de los particulares.

Los clientes directos beneficiados por el proyecto son alrededor de 150 desarrolladores que requieren de la autorización de sus desarrollos y el seguimiento de sus obligaciones. Cabe destacar que estos desarrolladores generan anualmente en promedio inversiones por \$238,514,375 pesos, también 1,373 empleos permanentes y 2,553 empleos eventuales. Asimismo, alrededor de 50,000 ciudadanos beneficiados por año como posibles compradores de desarrollos.

El SIFRAGS se desarrolló en lenguaje de programación ASP, utilizando SQLServer como servidor de base de datos y ARCLMS como visor de elementos cartográficos. El sistema ha sido acreedor al premio Innova 2005 y al reconocimiento de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) en 2007 y de la Secretaría de Desarrollo Social Federal como la mejor práctica en materia de desarrollo urbano.

Fuente: Gobierno del estado de Aguascalientes.

Innovación en la Administración del Desarrollo Urbano: SIFRAGS.

www2.aguascalientes.gob.mx/excellentia/innovacion/SIFRAGS_Innovacionenlaadministraciondel_desarrollourbano.pdf

b) Establecer la licencia exprés o la declaración responsable sobre la base de un enfoque de riesgo.

Los enfoques de riesgo permiten al regulador concentrar sus recursos en las áreas en las que los riesgos para la sociedad son mayores, simplificando los trámites para las actividades menos riesgosas. Bajo este principio, se podría implementar una licencia exprés con envío y autorización electrónica de planos para construcciones de bajo impacto (en lugar de tener que hacer entrega presencialmente de varios juegos de planos) o para construcciones que repiten especificaciones que ya han sido aprobadas en permisos anteriores (clientes frecuentes), corresponsabilizando al DRO. Esto también permitiría desahogar las cargas de trabajo, ya que la autoridad podría concentrarse en aquellas obras que impliquen más riesgos, lo que resultaría en la mejora de tiempos y calidad del servicio a los usuarios. Algunos trámites específicos a los que también podría aplicarse esta estrategia son los dictámenes de protección civil o medio ambiente.

Otra alternativa a la licencia exprés es la declaración responsable, que es básicamente un aviso a la autoridad sobre el comienzo de alguna actividad (en este caso, una construcción), manifestando de forma implícita el cumplimiento con la normatividad aplicable. Bajo este esquema el papel de la autoridad cambia, ya que no emite los permisos, sino que sólo se asegura de que los particulares los utilicen de manera responsable, concentrando sus actividades de inspección de acuerdo con los riesgos. En estos casos, es común que a la vez que se da mayor flexibilidad a los sujetos obligados, se incrementen las sanciones para quienes incurren en violaciones a la regulación. De esta manera, se simplifican los trámites (sustitución de una licencia por un aviso), pero se castiga con más severidad a los infractores.



Recuadro 3.2 Experiencias internacionales de enfoques de riesgo

En Piemonte, Italia, existe un instrumento denominado reporte del comienzo de actividades, que permite a un emprendedor la apertura de su negocio sujeto a este aviso ante la autoridad, sin la necesidad de una autorización administrativa. Aunque aplican excepciones, este instrumento elimina el tiempo de espera de la resolución de los trámites.

En Cataluña, España, se utilizan las “declaraciones responsables”, que sustituyen a requerimientos adicionales de documentación por un aviso que implica el cumplimiento de la regulación por los particulares, haciéndolos responsables en caso contrario. Otro instrumento son las “comunicaciones previas”, que sustituyen a las licencias y permiten al emprendedor empezar a operar su negocio una vez que las presentan a la autoridad.

En Bavaria, Alemania, se implementó un sistema en el que se solicitan los requisitos dependiendo del tipo de construcción, y se han definido tres categorías: bajo, medio y alto riesgo. Esta estrategia ha ayudado a lograr un balance entre seguridad y costo en las construcciones, al mismo tiempo que se agilizan los trámites, sobre todo para las dos primeras categorías.⁴



Recuadro 3.3 El Permiso a la confianza del municipio de General Escobedo, Nuevo León

El objetivo del *Permiso a la confianza* del municipio de General Escobedo, N.L. es otorgar un permiso provisional al día hábil siguiente de la solicitud del *permiso de construcción* con el expediente completo, lo que permite a los ciudadanos, emprendedores o inversionistas, iniciar la construcción planeada de inmediato. La revisión inicial del expediente, que se realiza dentro del primer día hábil de entregada la solicitud, consiste en una evaluación general de la información y planos entregados a fin de garantizar estándares convenientes de seguridad y mínimo riesgo. Al mismo tiempo que el solicitante inicia y realiza la construcción planeada, el municipio realiza una revisión y evaluación exhaustiva de la solicitud, elabora el dictamen técnico y jurídico correspondiente, y emite el *permiso de construcción* final, de acuerdo con la regulación vigente. Si es el caso, el municipio ordena la adecuación de la construcción de acuerdo con criterios de seguridad y minimización de riesgo y el solicitante está obligado a realizar las modificaciones ordenadas, o bien el *permiso de construcción* final se rechaza.

El *Permiso a la confianza* utiliza un enfoque de riesgo, pues si bien cualquier ciudadano lo puede solicitar, su población objetivo son aquellas empresas que han obtenido permisos de construcción con anterioridad, los llamados “clientes frecuentes”. Esto permite presumir que en la nueva solicitud, las construcciones son iguales o muy similares a las anteriores, teniendo como consecuencia que las condiciones de seguridad y minimización de riesgos en la nueva construcción sean las mismas que en construcciones ya aprobadas anteriormente. Como consecuencia adicional, se espera que la probabilidad de ordenar adecuaciones a la construcción que ya se está realizando sea baja, pues se fomenta que el solicitante establezca las mismas medidas de seguridad y mitigación de riesgos que en solicitudes anteriores. De esta manera, se establece un esquema de corresponsabilidad y confianza mutua entre el municipio y los solicitantes de permisos de construcción.

El principal beneficio para los empresarios es una recuperación más rápida de la inversión y una mejor planeación para el aprovechamiento de oportunidades de negocios. Comparado con la situación anterior, en donde el solicitante sólo podía iniciar la construcción una vez obtenido el permiso final, con el *permiso a la confianza* puede iniciar los trabajos de edificación hasta 40 días hábiles antes, adelantando la fecha de inicio de ventas. Asimismo, el solicitante cuenta con la certidumbre de que su *permiso de construcción* será otorgado, siempre y cuando las condiciones de seguridad del inmueble sean las mismas que en solicitudes anteriores.

Entre el 1 de diciembre de 2009 y el 31 de agosto de 2010, el municipio de General Escobedo entregó 1,685 permisos a la confianza, los cuales se concretaron en permisos de construcción, dando lugar a inversiones aproximadas a los \$730 millones de pesos y a la generación de ingresos por \$1.3 millones de pesos en impuesto predial para el municipio.

Fuente: Información proporcionada por el municipio de General Escobedo, N.L.

c) Agilizar y hacer más eficientes las inspecciones a fin de que no obstaculicen el proceso para obtener el permiso de construcción.

Al igual que en las inspecciones relacionadas a la *Apertura de una empresa*, se recomienda la implementación de las siguientes prácticas:⁵

- » Inspectores multidisciplinarios.
- » Calendarización previa de las inspecciones por medios remotos (teléfono y/o en línea).
- » Certificación en calidad total del proceso completo de inspección.
- » Enfoques de riesgo en las inspecciones (ver recuadro 2.4).
- » Mecanismos de control de la discreción de los inspectores.

d) Transparentar la labor de los DRO.

Como se describió anteriormente, el proceso ideal hace corresponsable al DRO de la gestión de los trámites requeridos para la licencia de construcción. En muchos estados, la calidad de los DRO y el número de obras que atienden, así como las sanciones por incumplimientos, no son del dominio público, por lo que es necesario transparentar esta información. La corresponsabilidad de los DRO es también crítica para poder implementar la licencia exprés y hacer más expeditas las inspecciones. La propuesta consiste en implementar un sistema de consulta por Internet, y que también en las mismas oficinas de obras públicas o desarrollo urbano se permita tener acceso a la información sobre su desempeño.

Esta mejora representaría un fuerte incentivo para un buen desempeño laboral de los DRO, evitaría el incumplimiento de la normatividad y ayudaría a prevenir la incidencia de prácticas al margen de la regulación.

**» Recuadro 3.4
El Perito de Obra Certificado (Aguascalientes)**

Uno de los elementos que retrasan la construcción de obras, las hacen más costosas e incentivan la corrupción son las inspecciones que se realizan repetidamente. En Aguascalientes se creó la figura del Perito de Obra Certificado (POC), cuya función es hacerse responsable de cumplir las normas en las obras para las que otorgue su responsiva, por lo que se compromete a la correcta ejecución de la construcción, en conjunto con el propietario y el constructor.

El POC está autorizado para realizar las inspecciones para la obtención de la licencia de construcción, eliminando las inspecciones de inicio y durante la construcción por parte de las dependencias municipales. Esto ha tenido beneficios tanto para el Ayuntamiento como para los empresarios. Por un lado, reduce los costos para las autoridades municipales, ya que no tienen que designar personal a las tareas de inspección. Como se ha documentado ampliamente, cuando las oficinas municipales deben realizar las inspecciones de manera directa, es común encontrar que los supervisores son insuficientes, lo que lleva a retrasos e incentivos para la corrupción. Por otro lado, el empresario, al contar con un POC en su equipo de trabajo, puede calcular el tiempo que le llevará terminar la construcción, así como su costo, al mismo tiempo que se asegura de cumplir con las regulaciones correspondientes.

En caso de incumplimiento de algún reglamento o de haber proporcionado datos falsos o información equivocada, el perito pierde su registro y, en casos graves, de forma definitiva.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad.

Competitividad Urbana 2010: Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro. México, D.F., 2010, p. 161.

e) Dada la importancia del departamento de desarrollo urbano en el otorgamiento de permisos de construcción, los municipios deben asegurarse de que los procesos internos de evaluación de solicitudes dentro de dicha área sean sencillos y ágiles.

La OCDE identificó como característica común entre los estados estudiados, una serie de redundancias e ineficiencias en el proceso de *permiso de construcción* que se deben evitar. Dichas redundancias e ineficiencias se detallan como ejemplos en este apartado. Los municipios deben aspirar a tener procesos estandarizados y uniformes en la evaluación de solicitudes de trámites, donde las redundancias, pasos innecesarios e ineficiencias sean eliminados.

La uniformidad y eliminación de ineficiencias permiten hacer más predecibles los procesos de evaluación de solicitudes de trámites, lo que da certidumbre a los ciudadanos, emprendedores e inversionistas, y desalienta la informalidad y la ilegalidad. Asimismo, con procesos sencillos y ágiles, los municipios minimizan la utilización de recursos en la evaluación de solicitudes de trámites, lo cual libera recursos económicos que se pueden utilizar en otras tareas y políticas públicas con mayor generación de beneficios a la ciudadanía.

No obstante, la evidencia generada por el estudio en las nueve entidades mexicanas indica que es común que existan redundancias, pasos innecesarios e ineficiencias en la evaluación de las solicitudes de permisos de construcción dentro de las áreas o direcciones de desarrollo urbano, lo cual complica y retrasa el proceso. Algunos ejemplos incluyen:

- » Retraso en revisiones de solicitudes debido a que se recibió el expediente incompleto en la ventanilla de trámites.
- » Rondas redundantes de revisión, evaluación y firmas del expediente de la solicitud dentro de la misma área de desarrollo urbano. Se determinan las diferentes rondas de revisión como redundantes ya que su objetivo es el mismo o muy similar.
- » Retrasos de varios días hábiles en la entrega del alineamiento y número oficial en las solicitudes de *permiso de construcción*, a pesar de la existencia de zonas identificadas y colindadas.
- » Separación entre los trámites de deslinde catastral y uso de suelo, lo cual agrega visitas adicionales a las oficinas públicas y, por ende, tiempo de espera. En todo caso, se sugiere que los trámites se fusionen en un formato único y su evaluación sea coordinada de manera interna (recomendación a).
- » Incompatibilidad entre los planes de desarrollo urbano de autoridades estatales y municipales.
- » Existencia de un trámite adicional para dar de alta la construcción ante las oficinas de catastro, a pesar de que ya se entregó el aviso de terminación de obra a desarrollo urbano municipal. En todo caso, el trámite de alta de construcción se puede eliminar e internamente la oficina de catastro puede realizar el alta al compartir información con desarrollo urbano.

Para lograr el establecimiento de procesos estandarizados y uniformes en la evaluación de solicitudes de trámites, es necesario llevar a cabo un análisis del proceso de recepción y evaluación de las solicitudes que permita identificar las redundancias, pasos innecesarios e ineficiencias, a fin de eliminarlos. Dado el beneficio potencial en el mejoramiento del ambiente local de negocios derivado del otorgamiento de permisos de construcción bajo un proceso simple, ágil y predecible, el área de desarrollo urbano municipal debe contar con procesos internos de evaluación de solicitudes que permitan llegar a este objetivo.



Recuadro 3.5 **Experiencias en hacer más eficientes las prácticas internas** **de las oficinas municipales de desarrollo urbano**

Eliminación de trámites al solicitante al reemplazarlos por acciones de coordinación interna: En Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Dirección de Desarrollo Urbano y las oficinas de catastro trabajan coordinadamente intercambiando información sobre los avisos de terminación de obra. Específicamente, la Dirección de Desarrollo Urbano entrega al catastro, de forma periódica, copia de los avisos de terminación de obra que emite para que el catastro pueda actualizar sus registros de información. Esto evita que el emprendedor tenga que realizar un trámite adicional con catastro para proporcionarle la información que requiere.

En el municipio de Colima se integró una base de datos compartida que almacena información de los trámites de la Dirección de Desarrollo Urbano, catastro y el organismo operador del servicio de agua. Esto permite que catastro obtenga la actualización sobre el cambio en el estado de los predios una vez que la Dirección de Desarrollo Urbano ingresa en el sistema el aviso de terminación de obra.



Recuadro 3.6

Recomendaciones de alto impacto para el proceso de *Permiso de construcción*

- a) Realizar una actualización del plan urbano con el fin de agilizar los trámites de alineamiento, número oficial y uso de suelo, integrándolos en uno solo, así como de brindar certeza jurídica a los constructores. En el mediano plazo y con el fin de hacer estos trámites aún más expeditos, se puede hacer uso de mapas georreferenciados y una base de datos única y coordinada.
- b) Establecer la licencia exprés o la “declaración responsable” sobre la base de un enfoque de riesgo.
- c) Agilizar y hacer más eficientes las inspecciones a fin de que no obstaculicen el proceso para obtener el permiso de construcción.
- d) Transparentar la labor de los DRO.
- e) Dada la importancia del departamento de desarrollo urbano en el otorgamiento de permisos de construcción, los municipios deben asegurarse de que los procesos internos de evaluación de solicitudes dentro de dicha área sean sencillos y ágiles.

Notas

¹ Una dependencia líder específica debe encargarse de administrar la ventanilla única electrónica, la base de datos compartida y los expedientes electrónicos, así como la información contenida en los mismos.

² Esta recomendación aplica también al proceso de *Apertura de una empresa*, ya que, como se mencionó anteriormente, es común que los emprendedores requieran edificar sus propios establecimientos. Sin embargo, en el caso de *Permiso de construcción*, el énfasis está puesto en unificar los trámites de alineamiento, número oficial y uso de suelo.

³ También es necesaria la coordinación entre autoridades estatales y municipales para asegurar que sus respectivos planes de desarrollo sean congruentes.

⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad. *Competitividad Urbana 2010: Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México, D.F., 2010, p. 161.

⁵ Ver recomendación d del proceso de *Apertura de una empresa*.

NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Capítulo 4

Mejora del proceso de *Registro de propiedad*

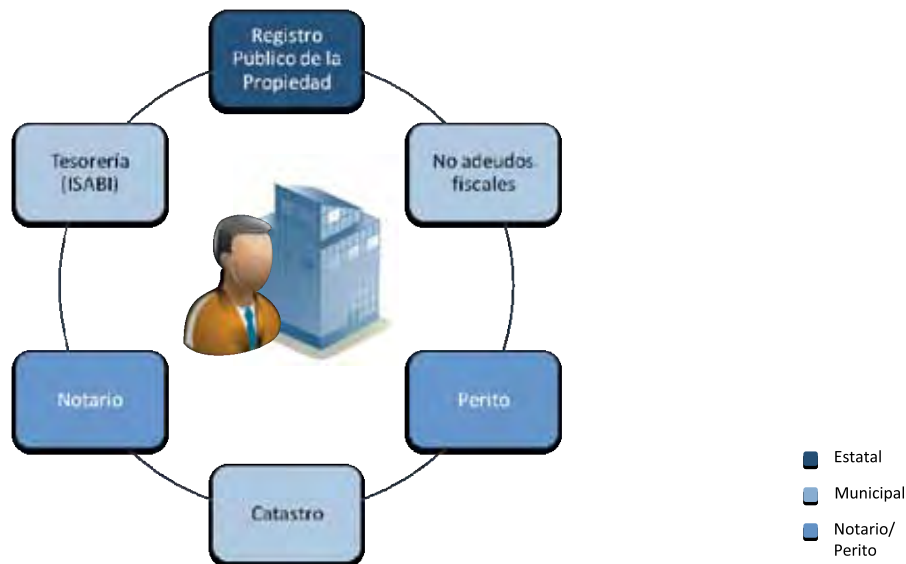
La importancia del proceso de *registro de propiedad* radica en que brinda certeza jurídica y establece claramente los derechos de propiedad, lo que alienta la inversión y las actividades productivas.

En los nueve estados bajo estudio del proyecto *Medidas de corto plazo*, el promedio de días que toma el proceso de *registro de propiedad* es de 19.3, con un máximo de 32 y un mínimo de 13 días (nótese que la diferencia entre el máximo y el mínimo es de más del doble). En cuanto al número de trámites, el promedio es de 5.4, con un máximo de ocho y un mínimo de cuatro.

Los trámites están concentrados en autoridades estatales y municipales. Por un lado, los trámites estatales comúnmente incluyen el certificado de libertad de gravámenes hipotecarios sobre la propiedad y la inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad. Por otro lado, los trámites municipales suelen ser los de avalúo catastral del inmueble, certificados de no adeudo de predial, informar al catastro la transmisión de la propiedad y el pago del Impuesto Sobre la Adquisición de Bienes Inmuebles (ISABI).

En el proceso actual pueden llegar a participar más de cinco dependencias, entre estatales, municipales y entidades privadas. El ciudadano debe contactar y hacer trámites con cada una de ellas.

Gráfica 4.1 Dependencias participantes en el proceso de *Registro de propiedad*



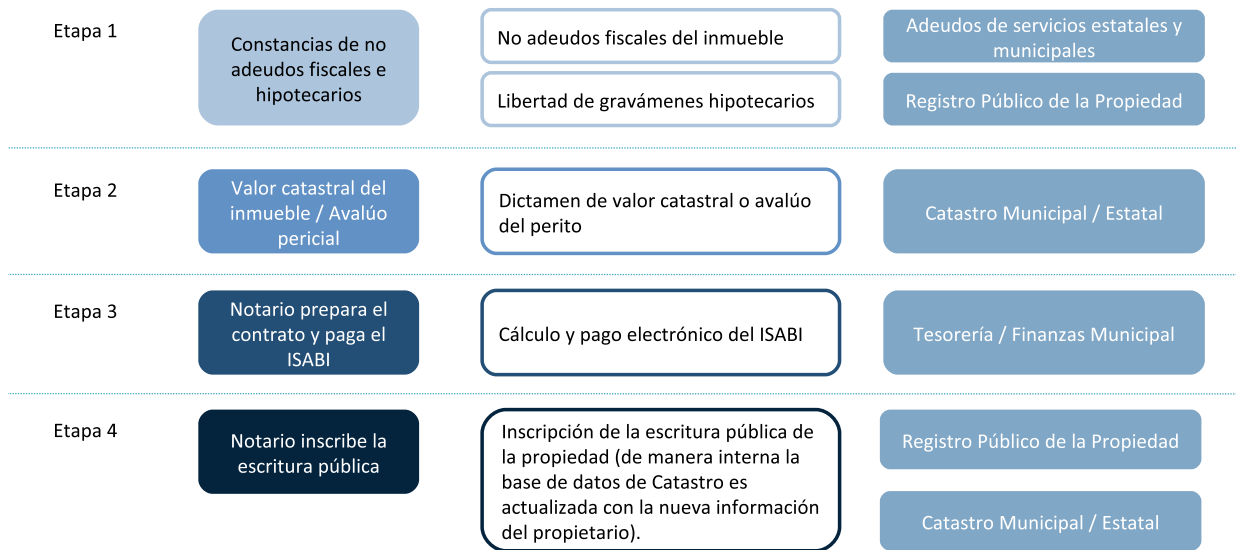
4.1. Descripción del proceso ideal

Al igual que en los casos descritos en las secciones anteriores, el proceso ideal parte de la premisa de colocar al ciudadano en el centro de la actividad gubernamental. Esto implica visualizar la gestión del gobierno como un todo, logrando una actuación coordinada y coherente de los tres niveles para ofrecerle al ciudadano en una sola ventanilla, sea virtual o física, el acceso a información completa de los trámites y la capacidad de realizar en un mismo sitio todas las transacciones necesarias para su consecución.

En el proceso ideal, los trámites requeridos para realizar la compra-venta de un inmueble podrían integrarse en cuatro pasos de consulta y tramitación en línea con las diferentes dependencias involucradas. En una primera etapa, se hacen consultas en línea o se obtienen las constancias de no adeudos fiscales e hipotecarios de las tesorerías estatal y municipal y del RPPC, aunque también es posible suprimir estos requisitos y reemplazarlos por los últimos recibos pagados de los impuestos y servicios correspondientes. En una segunda etapa, se hace la cita en línea con el perito valuador a fin de obtener el dictamen de valor catastral.

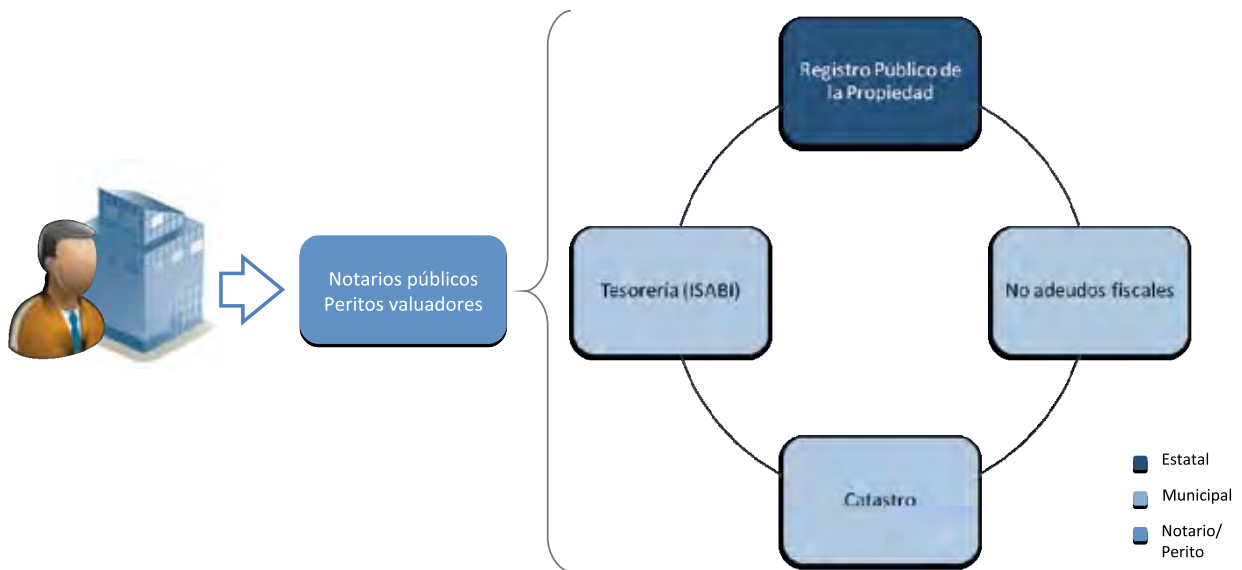
En tercer lugar, el notario prepara el contrato y realiza el pago electrónico del ISABI, utilizando una calculadora disponible en línea para definir su monto. Por último, el notario inscribe la escritura pública ante el RPPC, asumiendo una base de datos común con la oficina de Catastro, la información en esta última dependencia se actualiza de manera automática.

Gráfica 4.2 Etapas del portal de gestión para el proceso de *Registro de propiedad*



De esta manera, el ciudadano acudiría al fedatario público, quien accedería a un portal con el expediente de la propiedad, obtendría información de las dependencias y realizaría la transacción, todo desde una ventanilla virtual.

Gráfica 4.3 Proceso ideal de compra-venta de una propiedad



Actualmente, en algunos estados existen esfuerzos de simplificación, pero no están coordinados. En otras palabras, los RPPC y las oficinas de catastro han implementado herramientas para trámites electrónicos, pero por separado, limitando de manera significativa su potencial.

4.2. Diagramas de procesos

El proceso de *Registro de propiedad* en cada una de las entidades involucra diferentes trámites, pasos, plazos de respuesta y, por tanto, dependencias. Como en los casos anteriores, los diagramas de procesos reflejan los trámites que, con mayor frecuencia, se requieren en las nueve entidades federativas del estudio *Medidas de corto plazo*. El plazo en cada uno de los trámites se calculó haciendo un promedio simple de los plazos en los que resuelven las autoridades de las nueve entidades.

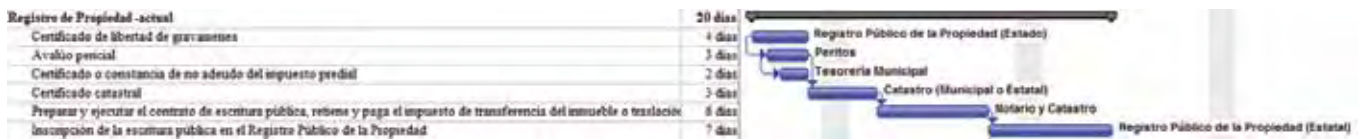
a) Diagrama del proceso actual

El proceso para el *Registro de propiedad* es el que menos variaciones tiene respecto del número de trámites involucrados. Únicamente en una entidad se presentan trámites adicionales relacionados con expedición de constancias de diversos pagos municipales. La duración promedio es de 20 días, incluyendo dos niveles de gobierno y la participación de particulares (notarios y peritos).

Por lo que se refiere a la secuencia que existe entre los trámites del proceso, se encontró gran variedad. Así, mientras en algunas entidades el avalúo pericial es un prerrequisito inicial, en otros es antecedido por diversas constancias de no adeudo ante las diferentes instancias prestadoras de servicios del municipio. Nuevamente cabe mencionar que en el diagrama se trata de reflejar el caso prototipo.

La inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad es el trámite que presenta mayor dispersión en el plazo con el que resuelven las entidades estudiadas. El plazo más largo es de 12 días y el más corto es de dos.

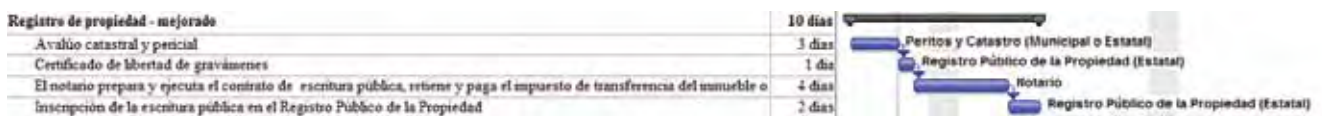
Gráfica 4.4 Diagrama del proceso actual de *Registro de propiedad*



b) Diagrama del proceso mejorado

El proceso después de la implementación de las mejoras disminuye en promedio 10 días. Esto resulta de la integración de los diferentes certificados de no adeudo y de los avalúos. Por otra parte, las mejoras reducen los plazos de respuesta de los cuatro trámites que prevalecen.

Gráfica 4.5 Diagrama del proceso mejorado de *Registro de propiedad*



4.3. Recomendaciones de alto impacto

a) Hacer más eficiente y expedita la participación de los fedatarios en el proceso de *registro de propiedad* mediante la adopción de herramientas de gobierno electrónico.

En el actual proceso de *registro de propiedad*, los fedatarios tienen un rol muy trascendente en trámites como el de preparación del contrato, pago del ISABI e inscripción de la escritura pública ante el RPPC. De hecho, una buena parte del tiempo y costo del proceso está concentrada en los trámites en los que intervienen los fedatarios. Por ello, el proceso de *registro de propiedad* mejoraría significativamente si el trabajo de los notarios se hace más eficiente y expedito. La manera más efectiva para lograrlo es integrando herramientas electrónicas a los trámites en los que participan. Por ejemplo, el proceso ideal estipula que el notario pueda obtener las constancias de no adeudos fiscales e hipotecarios en línea, así como realizar el pago electrónico del ISABI, utilizando una herramienta en línea para calcularlo, e inscribir la escritura pública en el RPPC por medios remotos.

En la actualidad en Colima, se utiliza una plataforma electrónica para notarios que está en etapa de prueba. Los notarios pueden hacer trámites inmobiliarios en línea con el RPPC y Catastro a través de esta plataforma. Una herramienta como ésta permite que, desde la perspectiva del ciudadano, todo el proceso se desahogue en un sólo paso. En el caso de Colima, la plataforma elimina dos trámites (50% de los cuatro trámites requeridos para el *registro de propiedad*) y seis días (37.5% de los 16 días que toma el proceso).

En Baja California, el RPPC también desarrolló un Sistema de Gestión Notarial (SIGEN), que propicia una administración más eficiente para los notarios y les permite inscribir, pagar y obtener la boleta de registro de una propiedad con firma electrónica. Para ello, se contrató a una empresa que realizó un análisis de los procesos en las notarías públicas y, con base en ello, desarrolló un software que permite administrar en un 80% el trabajo de las notarías y que arroja como resultado una escritura y el llenado de la información en formas pre-codificadas. Actualmente, el SIGEN está en etapa de pruebas piloto. Sin embargo, en enero de 2010, el Colegio de Notarios de Baja California suscribió un convenio con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) a fin de hacer más eficiente el procedimiento de elaboración de escrituras públicas e inscripción en el RPPC. Entre otros acuerdos, los notarios del Estado se comprometen a lograr una mayor incorporación al SIGEN, a fin de que los procedimientos se digitalicen y se reduzca el tiempo para la inscripción de escrituras. Además, se visita a los notarios individualmente para difundir las virtudes del sistema.

En varios estados los trámites inmobiliarios en línea aún no han sido implementados y no se han aprovechado sistemas homologados como el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER Inmobiliario), que permitiría a los fedatarios realizar las inscripciones por medios remotos.

El SIGER garantiza la integridad de la información con el uso de la firma electrónica avanzada, además de respaldarse en una base de datos central, y permite las inscripciones y consultas por Internet. El SIGER también fue desarrollado para el registro de inmuebles, a fin de ayudar a los gobiernos estatales a garantizar la seguridad jurídica.



Recuadro 4.1 **La implementación del SIGER Inmobiliario y la modernización del RPPC de Morelos**

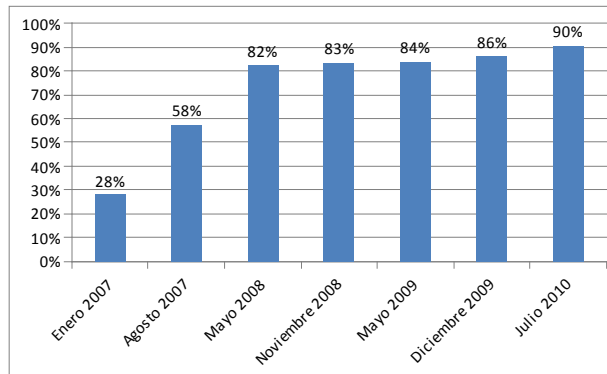
El 23 de agosto del 2000 la Secretaría de Economía (SE) y el Gobierno del estado de Morelos suscribieron el “Convenio de Coordinación en materia de Operación del Registro Público de Comercio”. Dicho convenio sentó las bases para que la SE proporcionara al estado equipo de cómputo y enlaces indispensables para la prestación del servicio del Registro Público de Comercio, contratara los servicios para efectuar la captura del acervo histórico correspondiente y capacitara al personal responsable de la operación del SIGER. Las operaciones con dicho sistema comenzaron en agosto de 2002.

Con el fin de extender el marco de colaboración al ámbito del Registro Público de Propiedad, la SE y el estado suscribieron el Convenio de coordinación para la operación del Registro Público de Comercio y apoyo a la modernización del Registro Público de la Propiedad. En diciembre de 2006, el RPPC de Morelos se adhirió al Programa para la Modernización de los Registros Públicos, implementado por el Gobierno Federal, abarcando nueve componentes: Actualización del marco jurídico, rediseño de los procesos registrales, tecnologías de la información, sistema de gestión de la calidad, profesionalización de la función registral, gestión y acervo documental, políticas institucionales, vinculación con otros sectores e indicadores de desempeño. En ese mismo año, se suscribió un convenio de colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal para la elaboración del diagnóstico denominado “Línea de Base”.¹

La primera evaluación se realizó en enero de 2007 y reportó 27.77% de avance, calificado como “insuficiente”. Esta evaluación permitió conocer cómo estaba posicionado el RPPC de Morelos con respecto al Modelo Nacional de Modernización e identificar las oportunidades de mejora más importantes. Con base en estos resultados se elaboró el Programa Estatal de Modernización para 2007, 2008 y 2009. En agosto de 2007 se realizó una segunda evaluación, logrando una puntuación de 57.55%, pasando al nivel “suficiente”.

Cada evaluación subsecuente ha reportado un avance, hasta llegar a una puntuación de 90.30% en la séptima y última evaluación, realizada en julio de 2010.

La siguiente gráfica muestra el avance en cada una de las evaluaciones:



Cabe señalar la mención del Gobierno Federal en la última evaluación: “Al inicio de su incorporación al Programa obtuvieron un modesto 27.77%. Hoy, que ha sido evaluado en siete ocasiones, ocupa el tercer lugar nacional con 90.30% de apego al Modelo, muy cerca del primero y segundo, en donde las diferencias son mínimas. Este avance y este posicionamiento, desde nuestro punto de vista, tienen una clara explicación que debería ser motivo de reflexión sobre cómo llevar adelante la modernización de un Registro y ser, en su caso, ejemplo de instrumentación de un programa de trabajo viable, práctico y apegado a las recomendaciones”.

En agosto de 2009, el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado suscribió con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal el Convenio de coordinación para el otorgamiento de recursos federales que serán destinados a la modernización del Registro Público de la Propiedad. En este último documento se establece una mezcla de recursos que suman \$6,000,000 de pesos para financiar el programa estatal de modernización (75% de los recursos son aportados por la Consejería Jurídica y 25% por el Estado).

Algunos de los logros específicos de la estrategia de modernización son los siguientes:

- » Morelos es catalogado como el Estado con el marco jurídico más actualizado del país en materia de RPPC, y también como el más apegado al Modelo Nacional de Modernización.
- » El proceso de inscripción en 2007 contaba con 47 pasos. Con el SIGER se reducen a sólo cinco pasos, que son recepción, análisis, calificación, archivo y entrega, lo que en consecuencia redujo los tiempos de respuesta.
- » Desarrollo de un sistema de gestión de calidad que ha sido certificado bajo la norma ISO 9001:2000 y actualizado bajo la norma ISO 9001:2008 en cuatro procesos clave, que son inscripción, archivo, certificación y consulta.
- » Implementación de la firma electrónica avanzada, lo que ha permitido la aplicación del sistema de inscripción vía electrónica denominado Fedanet.

Paralelamente, se invirtieron \$3,500,000 pesos en un sistema de archiveros electrónicos para el almacenamiento y resguardo definitivo de los libros del Registro Público y parte del Archivo General de Notarías. De igual manera, se digitalizaron todos los libros del RPPC y se capturaron en la base de datos SIGER. A la fecha están digitalizados 100% de los libros y tomos, lo que ha permitido modificar el sistema de consulta basado en el préstamo de libros a uno basado en sistemas de cómputo y que se puede acceder desde las notarías públicas. Esto es importante, entre otras cosas, porque optimiza la distribución de espacios físicos en las oficinas del RPPC y ayuda a preservar la integridad de la información y prevenir la alteración o robo de documentos en papel.

Adicionalmente, se cuenta con un Catálogo de Trámites y Servicios, Tiempos de Respuesta y Costos, que plasma un compromiso con el ciudadano para otorgar una atención transparente y ágil de sus solicitudes.

Dos características adicionales son importantes del proceso de implementación en Morelos. La primera es que el proceso ha estado acompañado por los diferentes actores involucrados, entre otros, autoridades federales, estatales, el Colegio de Notarios, organismos promotores de vivienda, organizaciones civiles y los sectores comercial y bancario. La segunda es que el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado tiene como condición jurídica el ser un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Todo este esfuerzo de modernización ha generado beneficios a la ciudadanía, ya que se han reducido los tiempos de respuesta; el rezago que se tenía de más de ocho meses en la entrega de escrituras inscritas ha sido superado; a la fecha el promedio de entrega es de tres días y ocho de cada 10 escrituras ingresan por Internet y tienen un tiempo promedio de respuesta de un día.

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno del estado de Morelos.

Los municipios también deben sentar las bases legales para su interacción electrónica con los notarios. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, publicó el 2 de febrero de 2007 su Reglamento del uso de medios electrónicos y firma electrónica para trámites ante notarios públicos del estado de Morelos.

Como se mencionó anteriormente, la falta de información y las inercias burocráticas pueden hacer que la adopción de estas herramientas se retrase.



Recuadro 4.2

Reglamento del uso de medios electrónicos y firma electrónica del ayuntamiento de Cuernavaca para trámites ante notarios públicos del estado de Morelos

Este documento establece la posibilidad para que los notarios realicen sus trámites ante el municipio por medios electrónicos, incluyendo, entre otros, la constancia de no adeudo predial y servicios municipales, el pago de predial y servicios municipales y la obtención de planos catastrales. Su objetivo es agilizar, simplificar y hacer más accesibles los trámites que corresponden a la administración pública municipal, promoviendo y fomentando el uso de medios electrónicos en las relaciones entre las dependencias y los ciudadanos, a través de un notario público, así como también proporcionar certeza y confianza en el desarrollo de trámites a través de medios electrónicos, que incentiven su utilización; el uso de la firma electrónica y la prestación de servicios de certificación relacionados con la misma.

El reglamento establece la equivalencia funcional de la firma electrónica y la autógrafa al definir que en las promociones o solicitudes, así como en las actuaciones del ayuntamiento que, conforme a las disposiciones legales se requiera de la firma autógrafa, se utilizará la firma electrónica en sustitución de aquella, con el mismo valor probatorio. También estipula que se establecerán las medidas de seguridad que permitan garantizar la integridad, autenticidad y confidencialidad de la información, de los registros electrónicos que se generen en los procesos de envío y recepción de las promociones y solicitudes, así como de las actuaciones electrónicas.

El uso de medios electrónicos es optativo para los notarios y, los que se interesan por este medio de tramitación, deben firmar un convenio con el ayuntamiento.

Fuente: Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional. www.ordenjuridico.gob.mx

b) En el corto plazo, sustituir los trámites de constancias de no adeudo (predial, agua, etc.) por la presentación de los últimos recibos pagados. A mediano plazo, lograr que la verificación de no adeudo y la constancia de libertad de gravámenes se completen en línea por medio de expedientes electrónicos, eliminando requisitos para el ciudadano.²

Solicitar una constancia de no adeudo del impuesto predial, ante la Tesorería Municipal o su equivalente, y agua, ante el organismo operador de servicios de agua potable y alcantarillado, es un requisito para la compra-venta de una propiedad en algunos estados. Asimismo, se requiere un trámite presencial para obtener un certificado de libertad de gravamen del RPPC. En la práctica, lo que estos trámites hacen es transferir la labor de realizar tales verificaciones al ciudadano, mientras que, si las autoridades tuvieran la información ordenada y disponible, y los mecanismos de coordinación adecuados, podrían verificarlo internamente.

En el corto plazo, los trámites de constancias de no adeudo deben sustituirse por la presentación de los últimos recibos pagados. Esto eliminaría los costos administrativos de los trámites involucrados, incluyendo la necesidad de realizar visitas adicionales a las distintas dependencias. A mediano plazo, tanto las verificaciones de no adeudo

como el certificado de libertad de gravamen podrían obtenerse de manera electrónica. Para ello, es necesario establecer expedientes electrónicos de propiedades que contengan historiales de adeudos, gravámenes y propietarios, así como una base de datos única que permita compartir información entre dependencias.

Un expediente electrónico de propiedades permitiría realizar consultas rápidas sobre adeudos, gravámenes y propietarios, a fin de eliminar los trámites de obtención de constancias de no adeudos fiscales y de servicios, y obtener en línea los certificados de libertad de gravamen. Sin embargo, para dar soporte a estos expedientes electrónicos sería necesaria una base de datos que permita compartir información entre las dependencias involucradas en el proceso, asignando un folio único a cada propiedad.

Como ya hemos mencionado, en algunos estados existen bases de datos en línea, pero son administradas por una sola dependencia y requieren de la participación y coordinación con otras oficinas. La falta de coordinación deriva en que no se puedan verificar datos internamente. Una base de datos coordinada agilizaría el proceso al facilitar la comunicación e intercambio de datos entre dependencias.

Es necesario comenzar por analizar cuáles son las dependencias de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en el proceso de *registro de propiedad*. Los diagramas del proceso de *Registro de propiedad* que se encuentran en la sección 4.2 pueden servir de punto de partida. También es posible seleccionar a las dependencias más involucradas en el proceso para darles prioridad, como son en este caso el RPPC y Catastro. Una vez hecho esto, se deben identificar los trámites que realizan y sus necesidades de información. Con estos datos se puede discernir si dichas necesidades son comunes y, por ende, las áreas que requieren participar en una plataforma compartida.

Una gran variedad de trámites podrían agilizarse o eliminarse al compartir información entre dependencias. Por ejemplo, si las oficinas de RPPC y Catastro tuvieran información en común, podría eliminarse el registro de la compra-venta ante Catastro, ya que al inscribir la escritura pública en el RPPC, la información de Catastro se actualizaría automáticamente. (Ver recuadro 2.3 sobre experiencias internacionales).

c) Establecer la firma electrónica y certificados de seguridad para posibilitar las transacciones y pagos en línea.

La firma electrónica, además de maximizar el potencial de otras herramientas, como el SIGER, permite realizar transacciones de información y pagos mediante medios remotos, eliminando el contacto directo entre funcionarios y ciudadanos, lo cual, además de resultar práctico, inhibe la incidencia de corrupción.

La firma electrónica permite identificar al usuario y asignarle alguna responsabilidad en los trámites. Por ejemplo, los peritos valuadores podrían hacer la certificación de sus avalúos en línea, asumiendo la responsabilidad de la veracidad de la información proporcionada, y la autoridad podría reducir sus cargas de trabajo implementando inspecciones aleatorias. En otras palabras, la firma electrónica sirve para dar validez a los actos de autorización en línea. Esto también agiliza el proceso en su conjunto.

En algunos estados, la firma electrónica se ha elevado al rango de ley para poder extender progresivamente la gestión electrónica de trámites. En Baja California, por ejemplo, el Congreso del Estado promulgó la Ley de Firma Electrónica en septiembre de 2009 y, en la actualidad, el estado trabaja en la implementación de un software llamado ASISTE, cuyo objetivo es la gestión electrónica de los trámites estatales y municipales. Incluso antes, en diciembre de 2005, la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California estableció la validez de la firma electrónica para realizar actos ante dicha dependencia, así como para registrar e inscribir títulos en forma electrónica.

Los estados y municipios que buscan implementar algún esquema de autenticación electrónica deben considerar adoptar la firma electrónica que ya es reconocida y autorizada por el Gobierno Federal. Esto con el objetivo de que el ciudadano no tenga que manejar diferentes identificaciones electrónicas, logrando así una homologación entre los diferentes órdenes de gobierno, con claros beneficios potenciales en materia de simplificación de trámites y procesos.



Recuadro 4.3

La Ley de Firma Electrónica para el Estado de Baja California

Esta ley tiene por objeto regular el uso de la firma electrónica en trámites y documentos de la Administración Pública Estatal (APE) y establecer las bases mediante las cuales los ayuntamientos emitirán las disposiciones correspondientes. Establece que la APE podrá hacer uso de la firma electrónica para hacer más eficiente la atención de los trámites y comunicaciones internas de carácter oficial. Asimismo, menciona que las personas físicas y morales podrán usar la firma electrónica en trámites ante la APE, previa autorización.

La ley concede a la firma electrónica los mismos efectos jurídicos y valor probatorio que una firma autógrafa consignada en documentos escritos. La aplicación de la ley se basa en los siguientes principios:

- » Autenticidad: certeza de atribuir la autoría del contenido de un mensaje de datos al firmante, imputándole las consecuencias jurídicas que del mismo se derivan.
- » Confidencialidad: característica que existe cuando la información permanece controlada y es protegida de su acceso y distribución no autorizada.
- » Conservación: es el resguardo del mensaje de datos a efecto de que su existencia sea permanente y susceptible de reproducción.
- » Equivalencia funcional: Consiste en equiparar los efectos jurídicos de los documentos escritos con los mensajes de datos, y de la firma autógrafa con la firma electrónica.
- » Integridad: es la cualidad de que un mensaje de datos permanezca completo e inalterado, con independencia de los cambios que pudiera sufrir el medio electrónico que lo contiene.
- » Neutralidad tecnológica: Consiste en no privilegiar el uso exclusivo de cierta tecnología.

Con el fin de favorecer la coordinación multinivel, la ley establece que el Estado podrá celebrar convenios con la federación, otros estados, el Distrito Federal y los municipios, a efecto de que la firma electrónica utilizada por dichas autoridades pueda ser manejada por los particulares en términos de la legislación de Baja California, o bien para que la firma electrónica utilizada en el estado se emplee también con la federación, otros estados, el Distrito Federal y los municipios.

Fuente: www.congresobc.gob.mx:8080/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Leyfirmaelec.pdf



Recuadro 4.4

Recomendaciones de alto impacto para el proceso de Registro de propiedad

- a) Hacer más eficiente y expedita la participación de los fedatarios en el proceso de *registro de propiedad* mediante la adopción de herramientas de gobierno electrónico.
- b) En el corto plazo, sustituir los trámites de constancias de no adeudo (predial, agua, etc.) por la presentación de los últimos recibos pagados. A mediano plazo, lograr que la verificación de no adeudo y la constancia de libertad de gravámenes se completen en línea por medio de expedientes electrónicos, eliminando requisitos para el ciudadano.
- c) Establecer la firma electrónica y certificados de seguridad para posibilitar las transacciones y pagos en línea.

Notas

¹ Este estudio califica de manera semestral 243 indicadores de modernización contra el avance respecto a los nueve componentes del Modelo Nacional de Modernización. Cada indicador se evalúa con 0% (no cumple), 33% (básico), 66% (medio) o 100% (cumple). Asimismo, se cataloga a los registros públicos, según su avance, como “insuficiente”, “suficiente” o “satisfactorio”.

² Una recomendación similar se hace para los procesos de *Apertura de una empresa* y *Permiso de construcción*. En el caso de *Registro de propiedad*, el énfasis está puesto en expedientes electrónicos que sirvan para verificar en línea los adeudos y gravámenes de una propiedad.

NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Capítulo 5

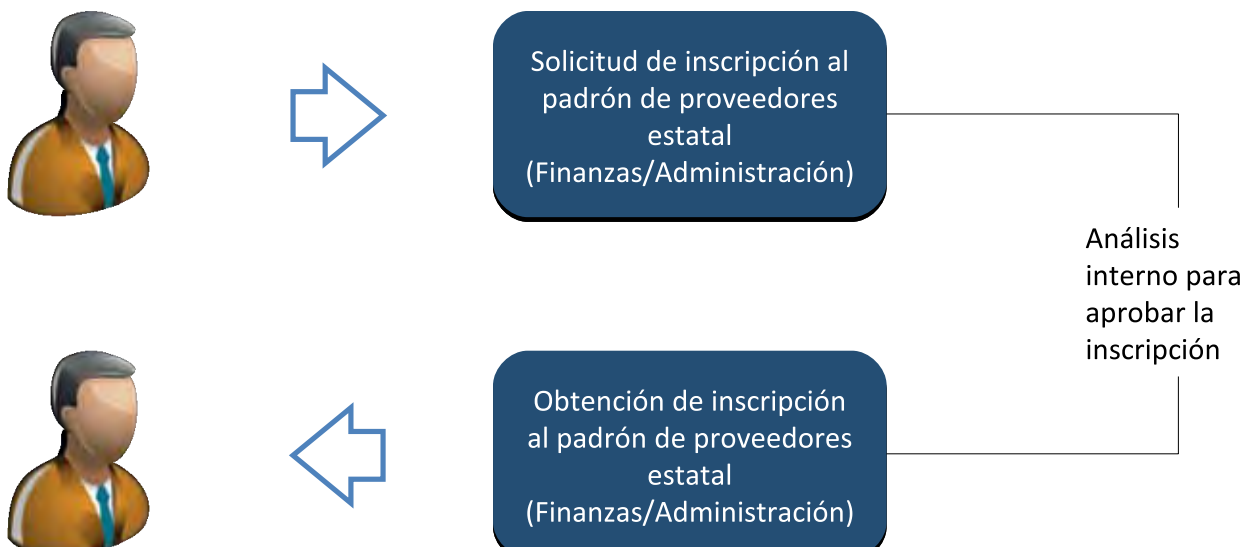
Mejora del proceso de *Licitación*

Las compras del sector público pueden representar un estímulo para la actividad empresarial y su consecuente creación de empleos, especialmente para las PyME, cuando se realizan en condiciones que garantizan la competencia. Por ello, es importante que los procesos de *licitación* sean accesibles y cuenten con reglas claras y transparentes.

En los cinco estados del proyecto *Medidas de corto plazo* en los que los empresarios identificaron las licitaciones como un proceso complicado, el promedio de días que toma la inscripción en el padrón de proveedores es de 9.8, con un máximo de 15 y un mínimo de un día. Dicha inscripción es el único trámite requerido.

En la actualidad, en la mayoría de los estados la inscripción al padrón de proveedores debe realizarse en forma presencial y los requisitos son complejos. Normalmente, el proceso involucra una solicitud de inscripción que es analizada por la Secretaría de Finanzas/Administración antes de ser aprobada (Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1 Proceso típico de inscripción al padrón de proveedores



5.1. Descripción del proceso ideal

En Jalisco no es necesario estar inscrito en el padrón de proveedores para participar en una *licitación* (aunque debe hacerse posteriormente si se resulta ganador de un concurso). En todo caso, existen diferentes opciones para simplificar el proceso.

La primera opción es permitir la inscripción a través de un trámite electrónico en Internet. Un formato electrónico en una plataforma que permita el envío seguro de datos sería suficiente para que el empresario proporcionara la información requerida por la autoridad. En caso de que este procedimiento no sea factible en el corto plazo, podría bajarse el formato electrónico de un sitio de Internet para llenarlo y enviarlo a la autoridad vía correo electrónico.

La segunda opción es consolidar la inscripción con alguno de los trámites de *apertura de una empresa* o con la inscripción a programas de apoyo, de modo que, a los ojos del empresario, este proceso sea automático. Un formato en común con alguno de los trámites de apertura o de inscripción a programas de apoyo proporcionaría la información necesaria a la autoridad.

Gráfica 5.2 Proceso ideal del trámite de inscripción al padrón de proveedores



5.2. Diagramas de procesos

a) Diagrama del proceso actual

El proceso de inscripción al padrón de proveedores para participar en *Licitaciones* se revisó en cinco de las entidades federativas que participaron en el estudio *Medidas de corto plazo*. Como ya se mencionó, en todos los casos revisados, el proceso sólo involucra un trámite, aunque no en todos los casos la misma dependencia está a cargo.

Destacan dos entidades en las que el proceso tarda 15 días, en contraste con una de las entidades en la que el trámite se resuelve en un día. El plazo del trámite en el diagrama siguiente se calculó haciendo un promedio simple de los plazos en los que resuelven las autoridades de las cinco entidades revisadas.

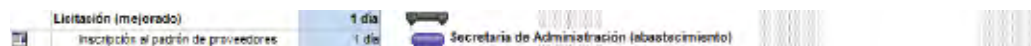
Gráfica 5.3 Diagrama del proceso actual de *Licitación*



b) Diagrama del proceso mejorado

Todas las recomendaciones recaen sobre la dependencia encargada del trámite (Secretaría de Administración, Hacienda Estatal, Comité de Adquisiciones del Poder Ejecutivo Estatal o equivalentes) y reducen significativamente el plazo de respuesta de las cinco entidades revisadas, haciendo que el promedio para la resolución del trámite llegue a un día hábil. Así, si las cinco entidades deciden implementar las acciones recomendadas, los plazos de respuesta se homologarían a un día.

Gráfica 5.4 Diagrama del proceso mejorado de *Licitación*



5.3. Recomendaciones de alto impacto

a) Establecer una herramienta de inscripción en línea al padrón de proveedores, en la cual se integre un expediente electrónico con los documentos y la información requerida.

Un portal en Internet en el que los empresarios puedan proporcionar la información solicitada por la autoridad y anexar archivos electrónicos de los documentos requeridos es el instrumento ideal para simplificar y acelerar el proceso. Una vez que se proporciona la información y los documentos por parte de los proveedores, se generaría un expediente electrónico que evite redundancia en trámites y permita su participación en licitaciones posteriores a través de un número o código de identificación. En caso necesario, podría requerirse también el envío de documentos por vía postal. Esta mejora sería particularmente importante, ya que permitiría una mayor competencia entre los proveedores y abriría la posibilidad para que empresarios que no estén radicados en las capitales de los estados, o aún en estados distintos al que realiza la *licitación*, participen en ella.

Mayor competencia es benéfica tanto para los gobiernos como para las empresas. Para los gobiernos, representaría la oportunidad de acceder a una mayor variedad de proveedores, con productos de mejor calidad y precio. Para las empresas, la presión competitiva les llevaría a innovar y mejorar la calidad y propuesta de sus productos, lo que potencialmente les abriría nuevos mercados.



Recuadro 5.1 Las subastas electrónicas en Jalisco

El gobierno de Jalisco, como el resto de los estados mexicanos, ha realizado adquisiciones de bienes y servicios en forma cerrada, es decir, abre la convocatoria para participar en un concurso de adquisición, entrega las bases del concurso a los interesados y, posteriormente, recibe en sobre cerrado las propuestas, tanto técnicas como económicas.

En un esfuerzo por mejorar la transparencia del proceso, así como para aumentar los beneficios tanto para las empresas participantes como para el Gobierno del estado, se estableció la modalidad de compras por subasta electrónica, cambiando radicalmente el paradigma tradicional de las compras de gobierno, de ser un proceso cerrado a ser totalmente abierto, usando tecnologías de la información.

El Sistema Electrónico de Concursos y Licitaciones (<http://compras.jalisco.gob.mx>) es un sitio web al que se puede ingresar desde cualquier computadora conectada a Internet y que cuida la seguridad de las empresas participantes al asignarles una cuenta y contraseña únicas para entrar. El sistema está disponible las 24 horas, los siete días de la semana, es de manejo sencillo y proporciona una guía constante del proceso a los usuarios, además de permitir la impresión oficial de las propuestas, el manejo de notificaciones y la seguridad de la información. En él se pueden obtener las bases de los concursos y hacer las propuestas de participación.

Con el objetivo de proporcionar el soporte necesario para la fácil y correcta operación del sistema, se ofrece ayuda en línea en cuatro modalidades: consulta del manual de operación, soporte técnico vía correo electrónico, preguntas frecuentes y obtención del número telefónico del centro de atención a usuarios.

Como un mecanismo para generar transparencia e igualdad de condiciones para todos los participantes en un concurso, el proceso de subasta electrónica incluye una junta aclaratoria virtual, que es un análogo a la junta aclaratoria presencial que se lleva a cabo tradicionalmente en los concursos de compra. La junta aclaratoria virtual se realiza en línea en un formato de foro, en donde las preguntas son respondidas y se publican para el conocimiento de todos los participantes de un concurso.

Para poder participar en una subasta electrónica no es indispensable estar inscrito en el Padrón de Proveedores del Estado, sin embargo, los negocios adjudicados para la venta de algún bien o servicio al Gobierno del estado tienen la obligación de registrarse formalmente para poder llevar a cabo la formalización del contrato.

Con esta innovación, el Gobierno de Jalisco ha logrado compras 22% más económicas que con el sistema tradicional. De hecho, el Gobierno del estado se ha comprometido a compartir el *software* de subasta electrónica con los municipios interesados.

Fuente: Gobierno del estado de Jalisco, Secretaría de Administración. *Manual de Usuario: Sistema Electrónico de Concursos y Licitaciones*. <http://compras.jalisco.gob.mx/ManualSubasta.pdf>

b) Simplificar los requisitos para la inscripción al padrón de proveedores.

Una de las técnicas de simplificación más utilizadas es la reducción de los requisitos para efectuar un trámite. Requisitos como copias o boletas de banco certificadas son complejos y representan un costo de oportunidad importante para el empresario (en tiempo y dinero). Entregar los documentos físicamente o requerir firmas en presencia del empresario también aumenta los costos de manera significativa.

Es conveniente hacer una revisión de los requisitos y documentos que se solicitan para la inscripción a fin de determinar cuáles son realmente necesarios y cuáles pueden eliminarse. También es posible diferir el requisito de inscripción al padrón o la presentación de documentos originales hasta el momento en que una empresa gana una *licitación*, como se hace en Jalisco. De esta manera no se bloquea la participación de un mayor número de proveedores y sólo las empresas ganadoras incurren en los costos de cumplir con los requisitos.

Es importante también que las mejoras a implementar se institucionalicen mediante reformas a la Ley de Adquisiciones y Servicios, y otras que pudieran tener repercusión en el proceso. Inscripciones electrónicas, subastas en línea y los requisitos para participar deben contemplarse en las leyes aplicables.



Recuadro 5.2

La Subasta Electrónica Inversa en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios de Nuevo León

La Subasta Electrónica Inversa (SEI) es un procedimiento opcional basado en medios electrónicos por el cual el Estado adquiere bienes muebles y contrata servicios que se adjudican al precio más bajo o a la oferta económicamente más ventajosa, es decir, aquella que ofrece mayores ventajas en cuanto a precio, entrega de bienes o prestación de servicios, forma de pago y otros elementos de valoración objetiva. Se denomina “inversa” porque a diferencia del sistema tradicional, los proveedores tienen la posibilidad de ofertar diferentes precios a la baja durante la duración establecida para la subasta.

La SEI se encuentra establecida en el Capítulo Cuarto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado, publicada en el Periódico Oficial el 14 de agosto de 2006. Esta ley establece que la Oficialía Mayor (OM) gestionará y administrará un portal en Internet para realizar las SEI. Las dependencias pueden también administrar su propio portal de SEI, pero deben contar con la aprobación y supervisión tecnológica de la OM.

De acuerdo con la ley, las convocatorias se realizan en el portal de SEI y en el Periódico Oficial. Los portales, las comunicaciones y el intercambio y almacenamiento de información se realizan de modo que se garantice la protección e integridad de los datos. De hecho, al inscribirse los proveedores, se les asigna automáticamente un número que sirve para identificarse públicamente, reservándose sólo para las autoridades responsables los datos personales de los proveedores. No obstante, el público en general puede observar todas las sesiones de subastas electrónicas, lo que da una mayor transparencia a los procesos de adquisiciones.

Entre la fecha de publicación electrónica de las convocatorias y hasta 48 horas antes de la apertura de las subastas, cualquier proveedor puede realizar preguntas aclaratorias por medios electrónicos y a través de un foro de aclaraciones, público y electrónico, a cargo de la OM o de las entidades convocantes.

El 2 de octubre de 2006 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado los Lineamientos para la Subasta Electrónica Inversa, donde se establece que los proveedores que deseen participar en las SEI deberán primeramente inscribirse en el Padrón de Proveedores y suscribir un contrato con la OM, lo que dará como resultado que se les asigne una cuenta de acceso personal e intransferible.

Además de tener las SEI establecidas formalmente en una ley, el Gobierno del estado elaboró el “Manual del Proveedor: Sistema Electrónico de Compras” que proporciona orientación sobre el proceso a seguir para participar en subastas electrónicas. Este manual puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: www.nl.gob.mx/pics/pages/oficialia_mayor_tramites_servi_base/SEC_Manual_Proveedores.pdf

Fuente: Gobierno del estado de Nuevo León, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado*. Periódico Oficial del Estado, 14 de agosto de 2006.

**Recuadro 5.3****Recomendaciones de alto impacto para el proceso de *Licitación***

- a) Establecer una herramienta de inscripción en línea al padrón de proveedores, en la cual se integre un expediente electrónico con los documentos y la información requerida.
- b) Simplificar los requisitos para la inscripción al padrón de proveedores.



NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Capítulo 6

Los factores antes de ventanilla y la transparencia regulatoria

La complejidad de los trámites gubernamentales se debe, en buena parte, no sólo a las dificultades en los procesos internos de las dependencias, sino también a todos los factores que inciden para que el emprendedor conozca exactamente qué trámites tiene que realizar y toda la información relacionada con los mismos (formatos, costos, requisitos, ubicación de la ventanilla, etc.). La complejidad se traduce en la necesidad de realizar varias visitas a una dependencia (porque faltan documentos o no cumplen con las exigencias), requisitos difíciles o costosos de cumplir (por ejemplo, copias certificadas) y falta de claridad de dichos requisitos (por ejemplo, falta de claridad entre la obligación de presentar copias u originales de los documentos).

La evidencia del estudio *Medidas de corto plazo* indica que los estados y municipios mexicanos pueden adoptar prácticas y políticas específicas que resultan básicas para mejorar la transparencia regulatoria y, de esa forma, facilitar al emprendedor la gestión de sus trámites. De hecho, resulta evidente que mientras estos “básicos” no se cubran, será difícil evolucionar al uso de herramientas más sofisticadas, como las basadas en gobierno electrónico.

El objetivo de esta sección es hacer un breve repaso de las deficiencias encontradas y proponer soluciones. Cabe mencionar que las problemáticas relacionadas con la falta de información y transparencia regulatoria, y los que llamaremos “factores antes de ventanilla” o FAV, son transversales, es decir, pueden encontrarse en los procesos de *apertura de una empresa*, obtención de un *permiso de construcción*, *registro de propiedad* y *licitación*, así como en las diferentes dependencias de los tres niveles de gobierno que intervienen en estos procesos.

Los FAV son todos aquellos elementos que inciden en facilitar u obstaculizar al emprendedor la presentación de sus trámites de una manera completa y organizada. Estos factores son un determinante crítico para que el emprendedor decida desistir de llevar a cabo todos los trámites requeridos y operar en la informalidad, o simplemente abandonar su proyecto de empresa. En esta sección dividiremos los FAV en varias categorías, que se resumen en el siguiente cuadro:



Recuadro 6.1

Factores antes de ventanilla que inciden en la transparencia regulatoria

1. Acceso a la información regulatoria:

1.1. Oficinas físicas de las dependencias:

1.1.1. *Módulo de información*: cada dependencia estatal y municipal debe contar con un espacio físico claramente identificado, con la función de proporcionar información a los usuarios sobre los trámites de su responsabilidad y orientarlos en caso de dudas, asegurándose que la información que proporciona cumpla con los criterios de “Calidad de la Información” abajo señalados.

1.1.2. *Señalización dentro de la dependencia*: cada dependencia estatal y municipal debe contar con la señalización física necesaria (pendones, mantas, nomenclatura en ventanillas) que permita a los usuarios saber cuáles son los pasos a seguir y a qué ventanillas deben acudir para realizar trámites y que proporcione información para dar cumplimiento a los mismos (por ejemplo, sobre los requisitos que se tienen que cumplir), asegurándose que dicha información cumpla con los criterios de “Calidad de la Información” abajo señalados.

1.1.3. *Centro de Atención Empresarial (CAE)*: en el estado y/o municipio se cuenta con un CAE o con un módulo que realice tareas similares.

1.2. Oficina virtual:

1.2.1. *Página web*: las dependencias estatales y municipales deben contar con una página web con información sobre trámites y dicha información cumple con los criterios de “Calidad de la Información” abajo señalados.

- 1.2.2. *Línea telefónica*: las dependencias estatales y municipales deben contar con una línea telefónica de atención al usuario en la cual se proporcione información sobre trámites, asegurándose que dicha información cumpla con los criterios de Calidad de la Información abajo señalados.

2. Calidad de la Información:

- 2.1. *Información veraz*: la información sobre trámites que las dependencias de los gobiernos de los estados y municipios proporcionan por diversos medios (página web, teléfono, módulo de información, etc.) es veraz y correcta.
- 2.2. *Información completa y clara*: la información sobre trámites que las dependencias de los gobiernos de los estados y municipios proporcionan por diversos medios (página web, teléfono, módulo de información, etc.) está completa y es clara en cuanto a requisitos, cobros, tiempos de respuesta, criterios de evaluación, entre otros.
- 2.3. *Misma información en todos los puntos de acceso*: la información sobre trámites que las dependencias de los gobiernos de los estados y municipios proporcionan es exactamente la misma, sin importar el medio de difusión (página web, teléfono, módulo de información, etc.).
- 2.4. *Compromiso de certidumbre en el trámite*: los gobiernos de los estados y municipios deben establecer los mecanismos que garanticen a los ciudadanos que no se les solicitará información diferente a la señalada en los puntos de acceso a la información y que el trámite será evaluado en el tiempo y bajo los criterios formalmente establecidos.

6.1. Acceso a la información y transparencia regulatoria

Por acceso a la información regulatoria nos referimos a la facilidad de acceder a la información necesaria para conocer las regulaciones aplicables a una actividad económica y los trámites que se deben de cumplir para llevar a cabo tal actividad dentro del marco legal, así como los requisitos de dichos trámites (dependencia involucrada, costo, formato, tiempo de respuesta, vigencia, etc.). Una problemática común es que la información sobre los trámites no es accesible, no está actualizada o está incompleta.

6.1.1. Recomendaciones de alto impacto

a) Utilizar diferentes medios para hacer la información sobre trámites transparente y accesible para el usuario. En la medida de lo posible, haga uso de medios remotos (teléfono, página web, chat, etc.) que eviten la necesidad de desplazarse físicamente a las oficinas de las dependencias para obtener dicha información.

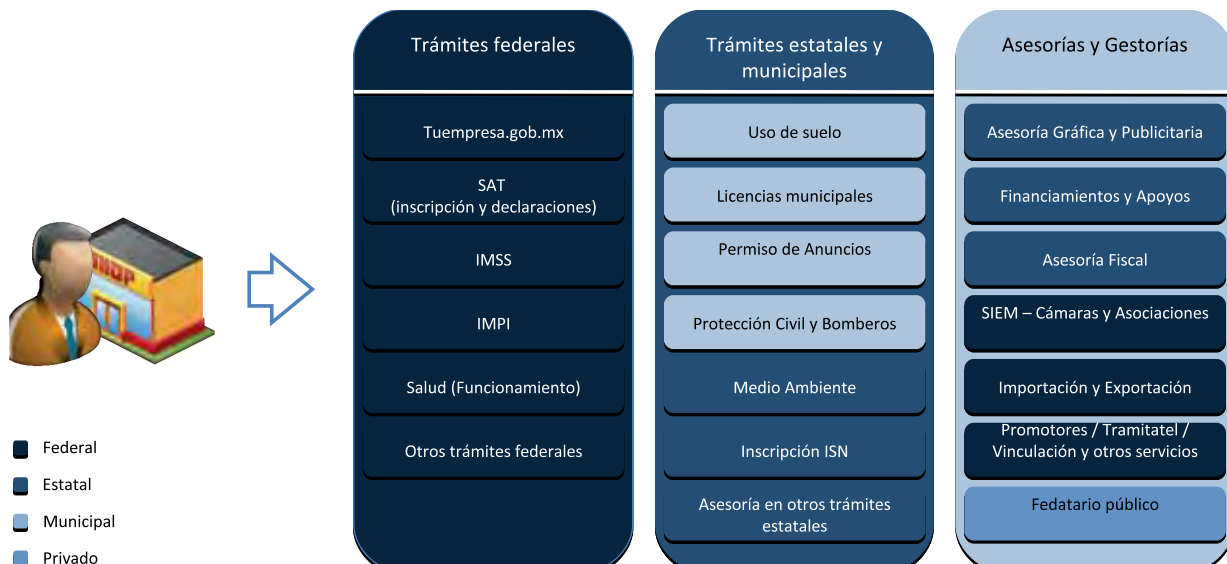
La siguiente lista muestra algunas problemáticas frecuentemente encontradas o sugerencias de mejora por parte de los funcionarios entrevistados en el estudio *Medidas de corto plazo*, las cuales denotan la falta de puntos de acceso a la información sobre trámites:

- » Es necesario crear un área dedicada a brindar información acerca de los trámites y resolver dudas de los usuarios. En un módulo se deben proporcionar formatos que incluyan requisitos y costos, diagrama del trámite, horarios e información de contacto.
- » Uno de los medios más utilizados para adquirir información acerca de trámites es el teléfono. En ocasiones no existen líneas de atención dedicadas a este objetivo o la persona que atiende las llamadas carece de la información requerida o tiene mal trato con el usuario. Incluso, se le llega a sugerir a los usuarios aclarar sus dudas físicamente en las dependencias.
- » Un medio eficiente para adquirir información es Internet. Aun cuando algunas dependencias cuentan con páginas web con información sobre trámites, hace falta incorporar información clara sobre costos y la forma de calcularlos.
- » Es posible minimizar los desplazamientos del usuario a las dependencias a través de atención y resolución de dudas en línea.

Para atender estas problemáticas y sugerencias, se identificaron principalmente cuatro puntos de acceso a información sobre trámites:

- » Módulos de información en dependencias: las oficinas de las dependencias donde se realizan los trámites son la principal fuente de información para el usuario. Por tanto, en ellas se debe crear una ventanilla o módulo para proporcionar información y resolver dudas sobre trámites, en donde se entreguen solicitudes, requisitos, costos y tiempos de tramitación. El módulo debe estar identificado de manera visible.
- » Centros de Apoyo Empresarial (CAE): en aquellos estados o municipios en donde no exista, se recomienda establecer una oficina de atención a empresarios, que tenga como objetivo facilitar su interacción con el gobierno. A dichas oficinas las denominamos Centros de Apoyo Empresarial, pero su nomenclatura tiene una gran variación en los estados y municipios en los que ya existe. La función de los CAE va desde proporcionar información hasta realizar gestoría de trámites ante diversas dependencias o llevar a cabo los trámites *in situ*. El CAE óptimo integra en un solo lugar la obtención de asesoría, realización de trámites y los instrumentos para impulsar el crecimiento de las empresas.

Gráfica 6.1 Centro de Atención Empresarial óptimo



- » Página web y medios electrónicos: incorporar en la página web información específica y clara sobre costos y cálculos de cobro para cada trámite. Se debe incluir también, por ejemplo, la posibilidad de descargar los formatos o, al menos, conocerlos para que el ciudadano lleve la información completa cuando visite las dependencias. Asimismo, se debe contar con mecanismos eficientes de contacto directo (chat, correo electrónico, mensajería instantánea, guías de procesos) para brindar asesoría previa a los trámites y durante el proceso.
- » Línea telefónica: implementar líneas de atención telefónica al público (gratuitas, de ser posible) en donde se pueda solicitar información sobre requisitos de trámites, descripción del proceso a realizar, costos, horarios de oficina y plazos de entrega. Estas líneas se deben dar a conocer al público en general sin que tengan que acudir a las dependencias.

Como ejemplos de páginas web que proporcionan información sobre trámites, cabe mencionar que el Gobierno del estado de Puebla tiene dos portales empresariales. El portal de Gestión Empresarial permite conocer de manera detallada los pasos a seguir para abrir un negocio. Según el giro que se solicite, en la página se desglosan los requisitos de los trámites antes y después de abrir el negocio, así como el monto de los costos, lugares de recepción de documentos y tiempos de respuesta. El portal tiene un vínculo en el cual se pueden realizar pagos en línea para trámites de distintas dependencias estatales. También cuenta con el TRAMITAPUE, el cual compila y proporciona datos, informes y procesos en relación con los trámites que aplican y servicios que prestan las entidades y dependencias de la administración pública estatal. En el TRAMITAPUE se cuenta con

1,084 trámites y servicios registrados en el sistema, además de 194 programas de apoyo.

Como se menciona en el recuadro 6.2, el portal *abretuempresa.gob.mx* del estado de Sinaloa permite acceder a una guía de trámites con toda la información de los procedimientos que se deben seguir para la *apertura de una empresa* de acuerdo a su giro.

»» Recuadro 6.2 La guía de trámites del portal *abretuempresa.gob.mx*

Esta guía de trámites conduce al emprendedor pidiéndole primeramente que defina el municipio y el giro donde pretende iniciar su negocio, como se observa en la siguiente pantalla:



Más adelante, el portal brinda la lista de trámites requeridos por los tres niveles de gobierno, así como los datos de la dependencia que lo ejecuta, su domicilio, el costo y una explicación de los requisitos. La pantalla siguiente muestra algunos de los trámites requeridos de acuerdo con el municipio y giro determinados con anterioridad.

74	LICENCIA PARA OPERACION, FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DESTINADOS A LA PRODUCCION, DISTRIBUCION, VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS EN EL ESTADO DE SINALOA	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	DE \$590.00 A \$1,911.00 SALARIOS MINIMOS VIGENTES SEGUN EVENTO	BLVD. DUCTO PEMEX Y BLVD. PEDRO INFANTE C.P.: 80000, CULIACAN, SINALOA	1.-SOLICITUD, 2.-OPINION FAVORABLE DEL H AYUNTAMIENTO, 3.-COPIA CERTIFICADA DE SESION DEL CABILDO, 4.-CERTIFICADO DE UBICACION DEL H. AYUNTAMIENTO, 5.-CONSTANCIA SANITARIA, 6.-CROQUIS O PLANO DONDE SE INDIQUE EN FORMA CLARA Y PRECISA LA UBICACION DEL LOCAL, 7.-CONSTANCIA DE LA INVERSION REALIZADA O PROYECTO DE INVERSION, 8.-FOTOGRAFIAS RECIENTES DE LAS INSTALACIONES, 2 EXT. Y 3 INT, 9.-CONSTANCIA DE NO ADEUDO FISCAL ESTATAL Y MUNICIPAL, 10.- FIRMA DE CONFORMIDAD DE VECINOS, 11.-COPIA DEL RFC, 12.CONSTANCIA DE NO ANTECEDENTES PENALES EXPEDIDA POR PGJE, 13.-ACTA DE NACIMIENTO O COPIA CERTIFICADA DEL ACTA CONSTITUTIVA(PER. MORAL), 14.-CONSTANCIA DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO, 15.-DOS CARTAS DE RECOMENDACION.
4	REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES	SAT	GRATUITO	RIO SUCHIATE, NUM. 856 PTE. COL. IND. BRAVO, C.P. 80120	PERSONAS FISICAS: 1.- ACTA DE NACIMIENTO ORIGINAL O COPIA CERTIFICADA POR NOTARIO PUBLICO, 2.- COMPROBANTE DE DOMICILIO, 3.- IDENTIFICACION OFICIAL PERSONAS MORALES: 1.- COPIA CERTIFICADA DE ACTA CONSTITUTIVA, 2.- COMPROBANTE DE DOMICILIO, 3.- IDENTIFICACION OFICIAL DEL REPRESENTANTE LEGAL
29	AVISO DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO (BIENES Y SERVICIOS)	SECRETARIA DE SALUD	GRATUITO	CERRO MONTEBELLO NUM. 150 OTE., FRACC. MONTEBELLO C.P.: 80227, CULIACAN, SINALOA	1.- LLENAR EL FORMATO REQUERIDO EN ORIGINAL Y COPIA, MISMO QUE SE PRESENTA EN LOS PRIMEROS 10 DIAS DE OPERACION, 2.- FIRMA AUTOGRAFA.

Fuente: www.abretuempresa.gob.mx

Es importante considerar, sin embargo, el nivel de penetración que tienen las herramientas electrónicas entre la población y ponderar opciones para los usuarios que podrían no estar en condiciones de utilizarlas. Por ello, como alternativas de puntos de acceso a la información sobre trámites se recomienda contar con una línea telefónica y un módulo físico de información, además de destinar algunas computadoras para la consulta de la información en las oficinas de atención y producir materiales impresos de fácil distribución y acceso para los ciudadanos, como son las Cartas Compromiso al Ciudadano.



Recuadro 6.3

Las Cartas Compromiso al Ciudadano en el estado de Jalisco

El Gobierno del estado de Jalisco, por medio de la Secretaría de Administración, y con el apoyo de la Dirección General de Mejora Regulatoria, está implementando las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC), que son documentos públicos, accesibles, sencillos y claros, que proporcionan a la ciudadanía la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, haciendo énfasis en los estándares de calidad que las dependencias y entidades se comprometen a cumplir e incluyendo formas para la participación ciudadana.

Las CCC en Jalisco se componen por 12 apartados, que son los siguientes:

- » Información general del trámite.
- » Finalidad del trámite.
- » Vigencia del trámite.
- » ¿Dónde se puede realizar el trámite?
- » Responsabilidad del ciudadano.
- » Requisitos.
- » Costos.
- » Compromisos de servicio.
- » ¿Qué hacer si no cumplen con su responsabilidad los servidores públicos?
- » Compromisos de mejora.
- » Despedida y firma.
- » Información complementaria.

b) Establecer dentro de las dependencias estatales y municipales una señalización clara y visible que oriente a los ciudadanos en los módulos y ventanillas de trámites y que, en la medida de lo posible, proporcione información relevante sobre los mismos. Entre los medios a utilizar se puede incluir pendones, mantas, pósters, pizarrones, nomenclaturas en ventanillas, señales, trípticos, mapas del edificio, entre otros.

No basta con que existan varios puntos de acceso a la información sobre trámites que faciliten a los usuarios la realización de los mismos. En el estudio *Medidas de corto plazo* se encontró de forma repetitiva que había la necesidad de una señalización adecuada que diera claridad al usuario sobre la distribución de ventanillas y la organización de espacios en las áreas de atención al público.

Dentro de las dependencias estatales y municipales debe existir una señalización que oriente a los ciudadanos sobre los trámites que gestionan, así como sobre cuáles oficinas visitar y a qué ventanillas acudir para realizar un trámite específico. En la medida de lo posible, dicha señalización debe incluir información sobre los trámites a realizar, como requisitos, cobros, plazos de respuesta, vigencia, entre otros. La idea es que esta señalización permita a los usuarios conocer la información necesaria sin tener que preguntar a los funcionarios, generando ahorros de tiempo tanto para los ciudadanos como para los funcionarios, lo que facilita la productividad en el sector público.



Recuadro 6.4

Recomendaciones de alto impacto para mejorar el acceso a la información y la transparencia regulatoria

- a) Utilizar diferentes medios para hacer la información sobre trámites transparente y accesible para el usuario. En la medida de lo posible, haga uso de medios remotos (teléfono, página web, chat, etc.) que eviten la necesidad de desplazarse físicamente a las oficinas de las dependencias para obtener dicha información.
- b) Establecer dentro de las dependencias estatales y municipales una señalización clara y visible que oriente a los ciudadanos en los módulos y ventanillas de trámites y que, en la medida de lo posible, proporcione información relevante sobre los mismos. Entre los medios a utilizar se puede incluir pendones, mantas, pósters, pizarrones, nomenclaturas en ventanillas, señales, trípticos, mapas del edificio, entre otros.

6.2. Calidad de la información

La existencia de múltiples fuentes de acceso a información sobre trámites beneficia a los emprendedores ya que minimiza los costos de transacción que representan buscarla y obtenerla. De esta forma, los trámites no son una carga onerosa para quienes desean realizar alguna actividad económica y deben cumplir con la regulación. Sin embargo, los ciudadanos no sólo aspiran a acceder fácilmente a la información, sino también esperan que sea fidedigna, es decir, que la información que obtienen previo a realizar un trámite sea congruente con lo que las autoridades le exigen durante su gestión. El objetivo de contar con información de calidad es brindar total certidumbre al ciudadano, a fin de que el proceso de gestión de trámites sea predecible.

6.2.1. Recomendaciones de alto impacto

a) Asegurarse de que la información sobre trámites disponible en todos los puntos de acceso sea de calidad, es decir, veraz, clara, completa y que sea la misma en todos estos puntos. Para ello, los gobiernos estatales y municipales pueden establecer un registro de trámites que centralice la información, y de donde se alimenten los diferentes puntos de acceso de información sobre trámites.

La facilidad para cumplir con los trámites no sólo depende de que existan múltiples fuentes de información que sean de fácil acceso, sino también de que la información esté correcta, completa y sea la misma en todos los puntos de acceso (ya que si no fuera así, se generaría confusión e incertidumbre para el ciudadano).

Durante la realización del estudio *Medidas de corto plazo* se pudo constatar que es frecuente que la información disponible sobre los trámites varíe de un punto de acceso a otro. En ocasiones las páginas web no están actualizadas o están incompletas, ya que no incluyen información sobre costos o vigencia de los trámites. Es responsabilidad de las dependencias estatales y municipales asegurarse de que todos los puntos de acceso ofrecen la misma información sobre trámites, y que ésta sea veraz, completa y clara.

Para cumplir con dicha responsabilidad, los gobiernos estatales y municipales pueden establecer un registro o catálogo oficial de trámites. Los registros o catálogos de trámites son una herramienta complementaria a las ventanillas únicas físicas (como los CAE) o electrónicas (como *tuempresa.gob.mx*), que son útiles para hacer transparente la información sobre trámites y sirven como centros de acopio de la misma, de donde se alimentan los módulos de orientación, portales web y líneas de atención telefónica. Muchos estados cuentan ya con un registro o catálogo oficial de trámites, aunque a nivel municipal la práctica es aún la excepción y no la regla. En el Catálogo de Trámites y Servicios del Estado de Baja California, por ejemplo, se pueden consultar los trámites y servicios que ofrecen las dependencias del gobierno estatal, así como sus costos, requisitos, ubicación de las oficinas y horarios de atención. La búsqueda de trámites se puede llevar a cabo por tres criterios: dependencia, municipio o centro de atención.

b) Establecer el compromiso de las autoridades con los ciudadanos para que los trámites se gestionen exclusivamente en la forma en la que se estipula en un registro central de trámites. Esta medida debe hacer patente que no se solicitará al ciudadano información diferente a la señalada en el registro.

Los gobiernos estatales y municipales deben tener como objetivo otorgar certidumbre a los ciudadanos durante la realización de trámites. Para ello, además de cerciorarse de que la información que se otorga sea veraz,

completa y clara, y sea la misma en todos los puntos de acceso disponibles, se debe asegurar al ciudadano que al momento de realizar el trámite “no habrá sorpresas”. Debe existir el compromiso de que los requisitos establecidos en un registro central son los únicos que se solicitarán, que el plazo de respuesta definido será respetado y que los criterios de evaluación no serán diferentes a los señalados. Esto hace transparente y predecible la gestión de trámites y convierte al registro central en una herramienta útil y ampliamente consultada por los ciudadanos e, incluso, por los mismos funcionarios.

El principal ejemplo de dichos mecanismos se encuentra a nivel federal en México. Con las reformas realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del año 2000 se creó el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). Dentro de las disposiciones legales que crearon al RFTS se incluye la prohibición para que las autoridades apliquen un trámite que no esté inscrito en el registro o que puedan exigir el cumplimiento de obligaciones y requisitos en forma distinta a como aparecen en el mismo. Estas prohibiciones se respaldan con sanciones, señaladas en el artículo 70 de la misma ley, para los funcionarios públicos y el titular de la unidad administrativa que las incumplan.

» **Recuadro 6.5** **El Registro Federal de Trámites y Servicios**

El RFTS es un inventario de trámites federales, administrado por la COFEMER, que contiene todos los formatos y datos para su aplicación. Está disponible en Internet y además de agrupar en una sola ubicación los trámites federales, los clasifica por dependencia y unidad administrativa, además de contar con un buscador por palabra clave, que facilita el acceso de los ciudadanos a dicha información.

Las dependencias y organismos descentralizados del gobierno federal no pueden establecer trámites adicionales a los inscritos en el RFTS, ni aplicarlos en forma distinta a como se estipula en el mismo. El servidor público que incumpla este mandato de ley puede ser destituido o inhabilitado.

Para cada trámite inscrito en el registro se puede encontrar la siguiente información:

- » Nombre del trámite.
- » Fundamento jurídico del trámite.
- » Casos en los que debe o puede presentarse el trámite.
- » Forma de presentación del trámite, escrito libre o formato.
- » El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el DOF.
- » Datos y documentos que debe contener o se deben adjuntar al trámite.
- » Plazo máximo de respuesta y si se aplica la afirmativa o negativa ficta.
- » Monto de los derechos o aprovechamientos, o la forma para determinar dicho monto.
- » Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan.
- » Criterios de resolución del trámite.
- » Unidades administrativas ante las que se presenta el trámite.
- » Horarios de atención al público.
- » Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas.

Dentro de cada ficha de trámite también se incluyen los datos del responsable para quejas o denuncias, que generalmente es el titular del área administrativa. Adicionalmente, se incluyen los datos del responsable dentro del Órgano Interno de Control de la dependencia, a quien también se le pueden dirigir quejas y denuncias. La COFEMER señala como objetivo principal del RFTS “ser una herramienta para el ciudadano que contribuye a proporcionar información y certeza jurídica”.

Fuente: COFEMER, www.cofemer.gob.mx.



Recuadro 6.6

Recomendaciones de alto impacto para asegurar la calidad de la información regulatoria

- a) Asegurarse de que la información sobre trámites disponible en todos los puntos de acceso sea de calidad, es decir, veraz, clara, completa y que sea la misma en todos estos puntos. Para ello, los gobiernos estatales y municipales pueden establecer un registro de trámites que centralice la información, y de donde se alimenten los diferentes puntos de acceso de información sobre trámites.

- b) Establecer el compromiso de las autoridades con los ciudadanos para que los trámites se gestionen exclusivamente en la forma en la que se estipula en un registro central de trámites. Esta medida debe hacer patente que no se solicitará al ciudadano información diferente a la señalada en el registro.



NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Capítulo 7

Eficiencia para la gestión de trámites

El estudio *Medidas de corto plazo* encontró una serie de problemáticas comunes en lo que toca a espacios de trabajo, suministro de insumos básicos y equipo, disponibilidad y entrenamiento de los recursos humanos, las cuales interfieren con la calidad del servicio prestado por las oficinas de trámites, creando retrasos, largas filas y otras molestias que pueden llevar al emprendedor a desistir y optar por la economía informal.

7.1. Espacios de trabajo

El lugar de trabajo influye en la moral de los empleados, proporciona referencias a los usuarios y refleja la misión y los valores organizacionales.¹ Si el lugar de trabajo y, en particular, los espacios dedicados a proporcionar servicios y orientación a los emprendedores no son suficientes, existen dos opciones. La primera y obvia es ampliar los espacios o mudarse a un inmueble más grande, lo cual puede resultar costoso e imposible si no se cuenta con el presupuesto para ello. La otra opción es reorganizar los espacios de trabajo.

7.1.1. Recomendaciones de alto impacto

a) Organizar los espacios de trabajo de manera que el flujo de los procesos de trámites no se vea interrumpido y las áreas de cada parte del proceso (servicio al público, análisis de solicitudes, etc.) sean suficientes y adecuadas para la labor.

Este tipo de problemas es más común de lo que se pudiera pensar, aquí algunos ejemplos encontrados en el trabajo de campo del estudio *Medidas de corto plazo*:

- » Las oficinas de Catastro tienen un espacio muy reducido, que además se comparte con el área de Desarrollo Urbano, lo que hace necesario una reingeniería de espacios.
- » El área de atención para factibilidades está en el sótano del edificio y se accede por la puerta trasera de la dependencia, lo que genera dificultad de localización y molestias para el usuario.
- » Las oficinas no tienen espacios para archiveros, computadoras, etc., por lo que se requiere de una remodelación que genere espacios suficientes para el cumplimiento de las tareas.
- » No existen áreas para la consulta de información (libros, archivos, etc.) en los RPPC o su infraestructura es inadecuada.
- » Las instalaciones del RPPC son demasiado pequeñas, los espacios no son suficientes para la atención a los usuarios y las áreas de trabajo están saturadas.

Una mejor distribución de espacios tiene el potencial de incrementar la productividad. “El contexto físico de trabajo es un activo con un impacto específico y cuantificable en el éxito de las organizaciones... La efectividad de los espacios donde el trabajo se desarrolla hace una diferencia para lograr la satisfacción y el desempeño exitoso de los empleados”.²



Recuadro 7.1 **La importancia del lugar de trabajo**

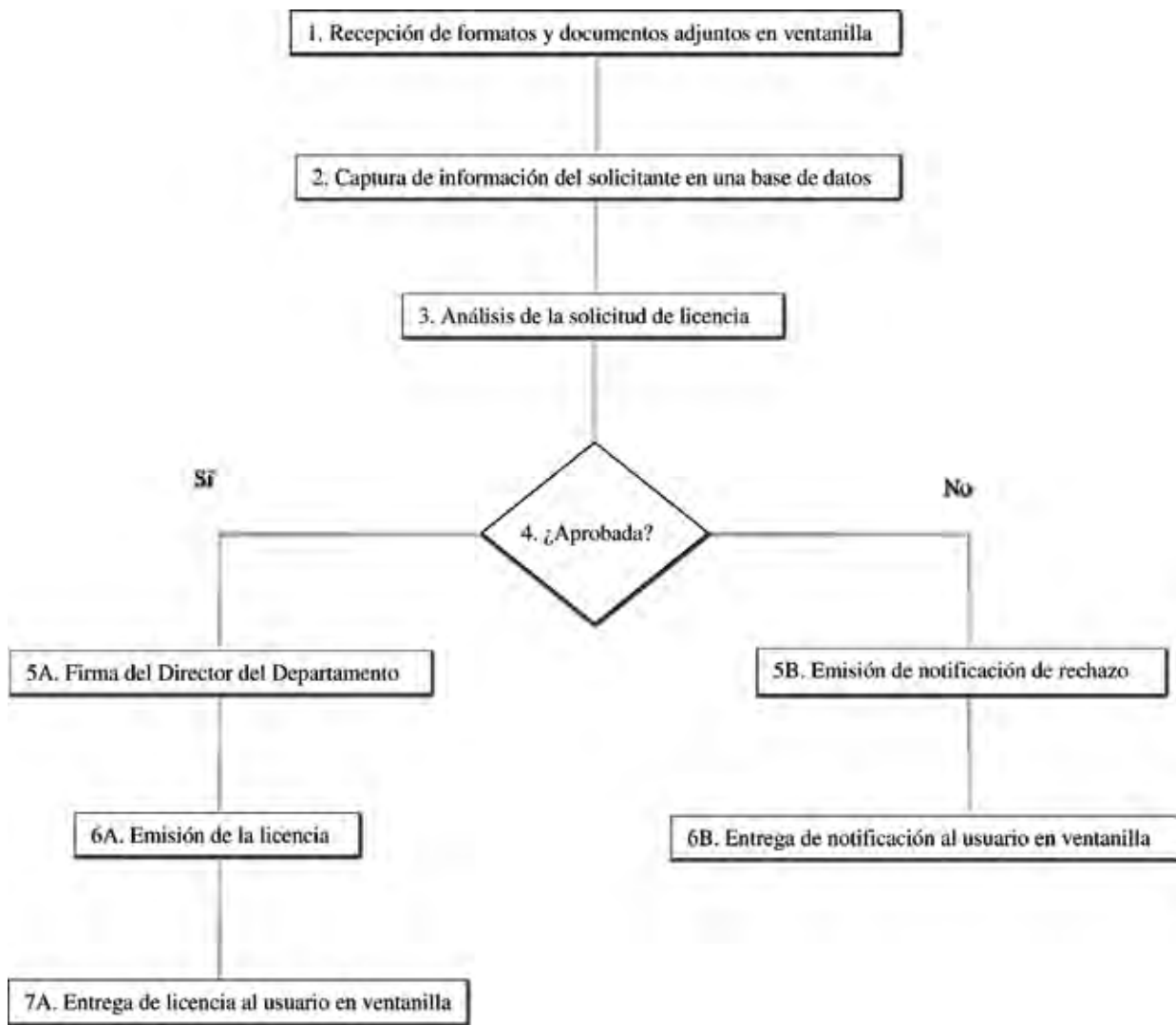
El lugar de trabajo debe permitir cuatro modalidades:

- » Enfoque: deben existir espacios libres de distracciones que permitan a los empleados concentrarse y realizar trabajo individualmente (por ejemplo, análisis de solicitudes).
- » Colaboración: los espacios deben estar diseñados de manera que la cercanía y el contacto visual faciliten las interacciones para compartir información, innovar y generar ideas mediante procesos grupales.
- » Aprendizaje: diferentes estudios concuerdan en que las personas tienden a recurrir a colegas para encontrar información, por encima de otras fuentes. Por ello, el diseño de los espacios debe facilitar las consultas entre colegas y dentro de la estructura jerárquica.
- » Socialización: el lugar de trabajo debe permitir desarrollar un sentido de comunidad, creando los mecanismos para compartir información y fortalecer los valores y la cultura organizacional.

Fuente: Gensler. *The 2008 Workplace Survey United States*, 2009.

Debe considerarse el flujo de los procesos internos de los trámites al momento de llevar a cabo una reorganización de los espacios, de manera que los tiempos de respuesta mejoren o, al menos, no se alarguen (por ejemplo, hay que considerar las diferentes firmas que se requieren para la aprobación de una licencia). Para ello, es útil realizar un diagrama de flujo del proceso interno de trámites que determine las interacciones entre diferentes departamentos e individuos, tal como se señala en la Gráfica 7.1. Se debe comenzar por hacer un listado de las diferentes actividades desarrolladas en el procesamiento de un trámite, para luego determinar los espacios necesarios para cada actividad y las interacciones que deben facilitarse.

Gráfica 7.1 Diagrama de flujo de un trámite



b) Como parte de un diagnóstico de eficiencia de procesos y necesidades, asegurar que los empleados cuenten con el equipo y los insumos necesarios para llevar a cabo sus tareas de manera expedita y eficiente.

En ocasiones los factores que inciden en los retrasos y complejidad de los trámites no se relacionan necesariamente con los espacios de trabajo, sino con la inexistencia, insuficiencia o baja calidad del equipo e insumos que los funcionarios requieren para realizar su trabajo. Un equipamiento obsoleto no sólo retrasa el proceso de los trámites, sino que también hace difícil implementar innovaciones que tienen el potencial de mejorarlo. Por ejemplo, si no se cuenta con la infraestructura tecnológica adecuada, será muy difícil establecer un registro electrónico de trámites o una base de datos coordinada y compartida.

He aquí algunos ejemplos de las problemáticas comunes en este rubro:

- » El equipo de cómputo es obsoleto e insuficiente (se llegó a encontrar que algunos empleados utilizan sus propias computadoras portátiles).
- » Se requiere equipo de cómputo para instalar el SIGER en las delegaciones del RPPC.
- » El equipo de cómputo con el que se trabaja falla con frecuencia, lo que retrasa el procesamiento de los trámites.
- » Se requiere de un *plotter* para impresión de planos.
- » El escáner, necesario para la digitalización de documentos, no funciona.
- » Hacen falta cámaras y radiocomunicadores para los inspectores de Desarrollo Urbano y Ecología.
- » No se cuenta con equipo suficiente para levantamientos catastrales.
- » La papelería para dar servicio a los trámites solicitados por los usuarios es escasa. No se cuenta con papel e insumos para impresoras y *plotter*.
- » Las áreas de atención al público no tienen sillas, lo que obliga a los usuarios a esperar de pie. Tampoco hay filas únicas o dispositivos que otorguen automáticamente los turnos a fin de ordenar el flujo de los usuarios.

Para llevar a cabo el diagnóstico de eficiencia de procesos y necesidades, se puede partir del diagrama de flujo. El equipo y los insumos deben ser prioritarios en las actividades que tendrán un mayor impacto en reducir los tiempos y simplificar los procesos. Por ejemplo, una fotocopidora puede ser más necesaria en la ventanilla de recepción de documentos que en la oficina del director de área. El diagnóstico debe incluir también un análisis del costo que implica satisfacer las necesidades prioritarias y los beneficios que se derivarán, de manera que se generen argumentos para asignar la inversión de las dependencias.



Recuadro 7.2 **Recomendaciones de alto impacto para mejorar la gestión de los espacios de trabajo**

- a) Organizar los espacios de trabajo de manera que el flujo de los procesos de trámites no se vea interrumpido y las áreas de cada parte del proceso (servicio al público, análisis de solicitudes, etc.) sean suficientes y adecuadas para la labor.
- b) Como parte de un diagnóstico de eficiencia de procesos y necesidades, asegurar que los empleados cuenten con el equipo y los insumos necesarios para llevar a cabo sus tareas de manera expedita y eficiente.

7.2. Recursos humanos

Tener los espacios adecuados, equipo e insumos suficientes no basta para lograr la eficiencia en la gestión de trámites si no se cuenta con el personal necesario, tanto en número como en capacidades. Las restricciones presupuestales pueden imponer límites en las posibilidades de contratación, y las prácticas de administración de recursos humanos pueden ser un obstáculo para sustituir a personal no calificado para implementar innovaciones en los procesos de trámites.

7.2.1. Recomendaciones de alto impacto

a) Evaluar las necesidades de recursos humanos por actividad del proceso de trámites y reorganizar al personal de acuerdo con los hallazgos.

Si las restricciones presupuestales hacen imposible la contratación, la reorganización del personal es otra alternativa. De nuevo, el trabajo de campo del estudio *Medidas de corto plazo* confirmó que estas problemáticas son comunes:

- » El dictamen de protección civil para la apertura de un establecimiento suele tardar hasta dos semanas, pues la demanda es relativamente alta para el número de inspectores.
- » Se observó falta de personal técnico para analizar documentación de obras. El Director de Obras Públicas es quien atiende personalmente todos los casos para construcciones.
- » El avalúo catastral para el *registro de propiedad* se entrega de tres a cinco días después de solicitarlo por falta de personal para inspecciones y análisis.
- » Hace falta personal para la elaboración de dictámenes catastrales. El personal está saturado, lo que retrasa la resolución de trámites.
- » Sólo hay una persona encargada de los dictámenes de uso de suelo en el municipio, cuando se requieren al menos de tres.
- » El organismo operador de agua potable sólo cuenta con dos brigadas de instalación para toda una ciudad y dos para su zona rural, lo cual retrasa la instalación del servicio.
- » En la dependencia hay sólo tres personas que analizan los informes preventivos y los manifiestos de impacto ambiental para toda una ciudad.

Para remediar problemas de este tipo es conveniente comenzar por evaluar los recursos humanos necesarios para cada actividad. El mapa del diagrama de flujo ayuda a determinar las actividades críticas. Es importante evaluar el impacto de contar con personal suficiente en cada actividad y fijar prioridades en consecuencia. Puede ser que algún departamento tenga más personal del que realmente necesita, haciendo deseable su reasignación a otras áreas para reducir el número de días y los costos que implica el proceso de un trámite.

Reclutar practicantes para actividades que no impliquen decisiones críticas o responsabilidades sustantivas es otra alternativa, en particular para actividades que puedan requerir mucho tiempo del personal existente.

Para llevar a cabo una reorganización exitosa del personal, también se debe de considerar que haya coincidencia entre sus habilidades y conocimientos y la labor que le será encomendada.

b) Realizar un diagnóstico de necesidades de capacitación en el que se definan habilidades generales y específicas, de acuerdo con las labores realizadas en cada área.

No sólo es necesario contar con una cantidad específica de personal para desahogar los trámites, sino también que dicho personal tenga las habilidades necesarias para realizar sus tareas eficientemente. En ocasiones, el personal con el que se cuenta es suficiente, pero carece de las habilidades y los conocimientos adecuados. Algunas problemáticas encontradas en el trabajo de campo se describen a continuación:

- » Necesidad de capacitar al personal en atención al usuario, manejo de equipo de cómputo y especialización de acuerdo con el área de trabajo.
- » Posibilidades de mejora en la actitud de los funcionarios, por lo que hay que reforzar la capacitación en servicio al cliente del personal que interactúa con los usuarios.
- » Necesidad de capacitar a los funcionarios encargados de las ventanillas de servicio para que puedan recibir, capturar y enviar por sistema solicitudes de servicio a las áreas operativas.
- » Se requiere personal capacitado dedicado a brindar información y resolver dudas sobre trámites.
- » Existe dispersión de las tareas de inspección en diferentes áreas. Se podría capacitar a los inspectores para que sean multifuncionales y recaben toda la información necesaria en una sola visita (como lo hacen los inspectores multidisciplinarios en Guadalajara, Jalisco).
- » Se requiere capacitar personal en el uso de *software* especializado, como Autocad.
- » Resistencia del personal a esfuerzos de modernización.

El diagrama de flujo por actividad es el punto de partida para determinar las habilidades que el personal de cada área debe desarrollar. No es necesario que todo el personal sepa utilizar Autocad o algún otro *software* especializado (habilidad específica), pero sí es necesario que algunas personas lo sepan, por ejemplo, en las oficinas de análisis de trámites de Catastro. Por otro lado, todo el personal debe comprender cómo influye su trabajo y ser sensible a las necesidades de los emprendedores (habilidad general), pero de manera particular deben entenderlo los funcionarios que entran en contacto con los usuarios.

Se puede hacer una lista de las habilidades necesarias para realizar cada actividad identificada en el diagrama de flujo y, a partir de ahí, hacer un programa de capacitación que responda a dichas necesidades, incluyendo cursos, círculos de aprendizaje, etc. Aun si no se cuenta con el presupuesto para contratar cursos de capacitación formales, se pueden establecer círculos de reflexión y aprendizaje en donde el personal mismo tome el liderazgo y discuta los desafíos a los que se enfrenta, para así estar en condiciones de buscar una solución.



Recuadro 7.3
Recomendaciones de alto impacto para mejorar la gestión de los recursos humanos

- a) Evaluar las necesidades de recursos humanos por actividad del proceso de trámites y reorganizar al personal de acuerdo con los hallazgos.

- b) Realizar un diagnóstico de necesidades de capacitación en el que se definan habilidades generales y específicas, de acuerdo con las labores realizadas en cada área.



Notas

¹ Gensler, *The 2008 Workplace Survey United States*, 2009, p. 30.
www.opportunitygreen.com/green-business/gensler-office-of-the-future/2008_Gensler_Workplace_Survey.pdf

² Gensler, p. 8-9 y 21.

NOTAS PRÁCTICAS

Lecciones principales

Prioridades para mi estado o municipio

Fortalezas de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Debilidades de mi estado o municipio para lograr la implementación de las recomendaciones

Estrategia para superar estas debilidades

Conclusiones

Un marco regulatorio que facilite la actividad empresarial en la economía formal y no imponga costos desproporcionados o innecesarios a los emprendedores es fundamental para el logro de la competitividad. La regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede verse afectada por políticas y prácticas regulatorias deficientes en otros niveles, impactando de manera negativa en el desempeño de las economías y en las actividades empresariales y de los ciudadanos. Los gobiernos estatales y municipales tienen un papel muy importante en la regulación de las actividades económicas para proteger el interés público (salud, medio ambiente, etc.), pero al mismo tiempo deben evitar obstaculizar la apertura y el crecimiento de las empresas, en particular de las PyME, que no cuentan con los recursos para solventar los costos administrativos generados por una regulación excesiva y trámites complicados.

Esta guía tiene como objetivo orientar a los servidores públicos de los órdenes subnacionales de gobierno en la identificación de reformas que permitan procesos de trámites simples, predecibles, eficientes y que tengan en el centro las necesidades de los ciudadanos. Las recomendaciones de alto impacto que contiene esta guía provienen de la evaluación sistemática de los procesos de trámites con mayor influencia en la actividad económica en nueve entidades federativas en México, así como de la revisión de prácticas regulatorias exitosas a nivel internacional. Sus principales características son que están plenamente justificadas en términos de costo-beneficio y que pueden ser instrumentadas en el corto plazo.

Las recomendaciones de alto impacto para el proceso de *Apertura de una empresa* se centran en la implementación de medidas y el uso de sistemas que reducen el número de visitas que el ciudadano tiene que realizar a las diferentes oficinas de gobierno. Ello es importante ya que, actualmente, el ciudadano debe visitar numerosas dependencias de los tres órdenes de gobierno para lograr la apertura formal de un negocio.

En el proceso para obtener un *Permiso de construcción*, la evidencia de los nueve estados señala que el área municipal de desarrollo urbano de los municipios tiene una participación muy significativa, dado su rol en diversos trámites del proceso. Asimismo, una parte importante del proceso consiste en varias inspecciones, también a cargo de dependencias municipales. Por ello, las recomendaciones de alto impacto se centraron en la relevancia de automatizar la información involucrada en el dictamen de trámites y en las ventajas de utilizar el enfoque de riesgo para simplificar las inspecciones.

En el caso de *Registro de propiedad*, el diagnóstico de las nueve entidades sugiere que establecer sistemas de comunicación intramunicipal e intergubernamental es la clave para la simplificación del proceso. Ello debido a que los trámites del proceso actual están centrados en autoridades estatales y municipales, pero la secuencia es tal que obliga a los empresarios a ir de una dependencia a otra en repetidas ocasiones. Dado que en el proceso también participan los notarios públicos, se recomiendan medidas para permitirles la gestión electrónica de trámites y el acceso remoto a las bases de datos del gobierno.

Para el caso del proceso de *Licitación* las recomendaciones se enfocaron en la mejora del único trámite involucrado, que es la inscripción al padrón de proveedores. La mejora de este proceso se logra en el corto plazo al simplificar los requisitos de inscripción y establecer una herramienta electrónica para la gestión del trámite.

Las recomendaciones incluidas en la sección sobre acceso a la información y transparencia regulatoria abarcan todos los procesos analizados y se aplican a las diferentes dependencias y a los tres órdenes de gobierno. Estas recomendaciones reflejan las ventajas que representan para el ciudadano el que la información relativa a trámites esté disponible de manera clara y confiable.

Finalmente, el análisis de las nueve entidades arrojó el hallazgo de que los gobiernos estatales y municipales tienen oportunidades significativas de mejora en sus procesos de trámites mediante una organización más eficiente de sus activos físicos y humanos. Por tanto, las recomendaciones de alto impacto en la sección "Eficiencia para la gestión de trámites" están centradas en alcanzar dicho objetivo.

México ha sido un pionero entre los países miembros de la OCDE en dedicar un esfuerzo importante a la mejora de la calidad regulatoria en los diferentes órdenes de gobierno. La aplicación de las recomendaciones de esta guía representará un paso adicional en este camino para lograr la coordinación multinivel y asegurar que los avances logrados a nivel federal y por algunos estados y municipios puedan ser replicados de manera generalizada.

Fuentes de información adicional

- » Arcelus, Josune. “Avances para Ambiente de Negocios en el Distrito Federal”. Presentación hecha durante la xxiv Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, Noviembre 2009.
- » Business Permits & Licenses. www.BizPal.ca
- » Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Guías para la Mejora Regulatoria Municipal: Sistema de Información Municipal y Catálogo Municipal de Trámites. www.cofemer.gob.mx/documentos/estados/guias/guia-simycmt.pdf
- » Congreso del Estado de Baja California, Ley de Firma Electrónica para el Estado de Baja California, www.congresobc.gob.mx:8080/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Leyfirmaelec.pdf
- » Congreso del Estado de Baja California, Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_IV/leyregpub_06MAR2009.pdf
- » Congreso del Estado de Jalisco, Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm
- » Consejería Jurídica y de Servicios Legales del D.F., www.consejeria.df.gob.mx
- » Convenio de Coordinación para el Otorgamiento de Recursos Federales que serán destinados a la Modernización del Registro Público de la Propiedad, que celebran la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos. www2.cjef.gob.mx/Documentos/Conavi/adjuntos/11082009_Convenio_Morelos_DOF.pdf
- » Convenio de Coordinación para la Operación del Registro Público de Comercio y Apoyo a la Modernización del Registro Público de la Propiedad del Estado de Morelos, que celebran la Secretaría de Economía y dicha Entidad Federativa. Diario Oficial de la Federación, 10 de noviembre de 2005.
- » Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de julio de 2007.
- » García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), “Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level”, OECD Working Papers on *Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, París.
- » Gensler, *The 2008 Workplace Survey United States*, 2009. www.opportunitygreen.com/green-business/gensler-office-of-the-future/2008_Gensler_Workplace_Survey.pdf
- » Gobierno del estado de Aguascalientes. *Innovación en la Administración del Desarrollo Urbano: SIFRAGS*. www2.aguascalientes.gob.mx/excellentia/innovacion/SIFRAGS_Innovacionenlaadministraciondeldesarrollourbano.pdf
- » Gobierno del estado de Sinaloa, Administración 2005-2010, Quinto Informe de Gobierno. www.sinaloa.gob.mx
- » Gobierno del estado de Jalisco, Administración 2007-2013. Tercer Informe de Gobierno. informe.jalisco.gob.mx/files/Tercer%20Informe%20de%20Gobierno.pdf
- » Gobierno del estado de Jalisco, Secretaría de Administración. *Manual de usuario: Sistema electrónico de concursos y licitaciones*. <http://compras.jalisco.gob.mx/ManualSubasta.pdf>
- » Gobierno del estado de Morelos. Segundo y Tercer Informes de Gobierno 2006-2012.
- » Gobierno del estado de Nuevo León. Informes de Gobierno 2007, 2008 y 2009. www.nl.gob.mx/?P=informes.
- » Gobierno del estado de Nuevo León. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado*. Periódico Oficial del Estado, 14 de agosto de 2006. www.nl.gob.mx/pics/pages/subasta_base/Ley+de+Adquisiciones+Arrendamientos+y+Contratacion+de+Servicios+del+Estado+de+Nuevo+Leon.pdf
- » Gobierno del estado de Nuevo León. *Manual del proveedor: Sistema electrónico de compras*. www.nl.gob.mx/pics/pages/oficialia_mayor_tramites_servi_base/SEC_Manual_Proveedores.pdf
- » IFC (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, D.C.
- » Instituto Mexicano para la Competitividad. *Competitividad Urbana 2010: Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México, D.F., 2010.
- » OECD (2005), *OECD E-Government Studies: Mexico*, OECD Publishing, París.
- » OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, París.
- » OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.
- » OECD (2009), *El Portal tuempresa.gob.mx: Facilidad y Rapidez en la Creación de Empresas en México*, OECD Publishing, París. www.oecd.org/dataoecd/61/60/43843217.pdf
- » OneStop Business Registry, www.bcbusinessregistry.ca
- » Portal de apertura de empresas del gobierno de Sinaloa: www.abretuempresa.gob.mx
- » Reglamento del uso de medios electrónicos y firma electrónica del ayuntamiento de Cuernavaca para trámites ante notarios públicos del estado de Morelos. <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=2946&ambito=>

Lista de acrónimos y abreviaturas

APE: Administración Pública Estatal.	RFC: Registro Federal de Contribuyentes.
BN: Número Nacional de Empresa (Columbia Británica, Canadá).	RFTS: Registro Federal de Trámites y Servicios.
CAE: Centro de Apoyo Empresarial.	RIE: Registro Inmediato de Empresas.
CCC: Cartas Compromiso al Ciudadano.	RPPC: Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
CEDU: Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (Aguascalientes).	SARE: Sistema de Apertura Rápida de Empresas.
CFE: Comisión Federal de Electricidad.	SAT: Servicio de Administración Tributaria.
COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.	SE: Secretaría de Economía.
Cofepris: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.	SEI: Subasta Electrónica Inversa.
Conavi: Comisión Nacional de Vivienda.	Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
D.F.: Distrito Federal.	SIEM: Sistema de Información Empresarial Mexicano.
DOF: Diario Oficial de la Federación.	SIFRAGS: Sistema de Fraccionamientos y Condominios de Aguascalientes.
DRO: Director Responsable de Obra.	SIGEN: Sistema de Gestión Notarial.
FAV: Factores antes de Ventanilla.	SIGER: Sistema Integral de Gestión Registral.
IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.	SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores.
IMDA: Premio Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo.	
IMPI: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.	
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.	
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	
ISABI: Impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles.	
ISN: Impuesto sobre nómina.	
N.L.: Nuevo León.	
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.	
OM: Oficialía Mayor.	
PIB: Producto Interno Bruto.	
POC: Perito de Obra Certificado.	
PyME: Micro, pequeñas y medianas empresas.	

Para mayor información sobre la iniciativa de cooperación entre la OCDE y la Secretaría de Economía y sobre el proyecto *Medidas de corto plazo*, favor de ponerse en contacto con:

Secretaría de Economía

Iván Rivas Rodríguez
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad
Alfonso Reyes núm. 30, Col. Hipódromo Condesa
Delegación Cuauhtémoc
México, D.F., C.P. 061 40
Tel. +(52-55)57 29 91 00, ext. 15003
irivasr@economia.gob.mx

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) División de Política Regulatoria

Jacobo Pastor García Villarreal
Tel. +(00-33) 145 24 17 09
jacobo.garciavillarreal@oecd.org

Manuel Gerardo Flores Romero
Tel. +(52-55)91 38 62 46
manuelgerardo.floresromero@oecd.org



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.



OCDE



“Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad de México”