Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

WP62306

Municipal Scorecard 2008

Midiendo las Barreras Administrativas a Nivel Municipal

Reporte **México**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO

CEGI
Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional

Embajada Británica
en México

IFC | Corporación Financiera Internacional
Grupo de Banco Mundial

© 2008 International Finance Corporation IFC/ The World Bank Group
2121 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20433
Web Page: www.ifc.org

Todos los derechos reservados.
Impreso en Lima, Perú
Una publicación de la Corporación Financiera Internacional (IFC), miembro del Grupo Banco Mundial

Primera Edición: Mayo 2009
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2009-04990

Los resultados, interpretaciones y conclusiones aquí expresados pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Junta de Directores Ejecutivos del Grupo Banco Mundial, o de los gobiernos que representan.

IFC no puede garantizar la exactitud de los datos contenidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y otra información mostrada en los gráficos, mapas y cuadros del presente trabajo no implican emisión de juicio u opinión sobre la condición legal de cualquier territorio o el respaldo o aceptación de tales fronteras por parte de IFC.

Derechos y Permisos

Los contenidos de esta publicación están registrados. No se puede reproducir o transmitir ninguna parte de este trabajo en cualquier forma o por medio alguno, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias, grabaciones o su inclusión en cualquier sistema de almacenaje y recuperación de información, sin el permiso previo por escrito del Grupo Banco Mundial. El Grupo Banco Mundial estimula la difusión de sus trabajos y normalmente dará el permiso en un corto tiempo.

Para solicitar permiso de fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este trabajo, por favor dirija una solicitud con la información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Cualquier otra pregunta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberá ser dirigida a Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Información de la Página Web

Puede encontrarse una versión electrónica de esta publicación en:
www.municipalscorecard.org.

Índice

Presentación	
Agradecimientos	
Resumen Ejecutivo	I
Introducción	1
Capítulo 1: Licencia de Funcionamiento	3
Capítulo 2: Permiso de Construcción	17
Capítulo 3: Pago del Impuesto Predial	29
Capítulo 4: Aprendiendo de las Experiencias y las Buenas Prácticas	41
Anexos	51

Presentación

En América Latina, los procedimientos y regulaciones a nivel municipal figuran entre los pasos más complicados y que más tiempo consumen de todo el proceso para registrar formalmente un negocio. El costo y la gran cantidad de tiempo que toman dichos procedimientos, especialmente el permiso de construcción, que puede tomar más de 100 días en algunos municipios de América Latina, incentivan a los empresarios a mantener sus negocios en la informalidad. Por ello, es fundamental llevar a cabo acciones que contribuyan a la agilización y simplificación de los procedimientos municipales, en aras de facilitar la labor de los empresarios, reducir la informalidad, incentivar la inversión y creación de empleos.

La Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo Banco Mundial, fomenta el crecimiento económico sostenible en países en vías de desarrollo. A través de sus Servicios de Asesoría en América Latina y el Caribe, específicamente con su programa de Mejora del Ambiente de Negocios (BEE, por sus siglas en inglés), y en su compromiso con la promoción del crecimiento liderado por el sector privado, ha venido promoviendo durante los últimos años esfuerzos para apoyar iniciativas de simplificación municipal en la Región. Llevar a cabo acciones que contribuyan a la agilización y simplificación de los procedimientos municipales para facilitar a los empresarios su labor es fundamental dado que puede facilitar las inversiones y crear empleos, a la vez de promover que éstos mantengan sus negocios dentro de la economía formal.

Desde su primer proyecto piloto de simplificación de trámites municipales en el 2004, en el que participó de manera activa con el municipio de La Paz, en Bolivia, IFC ha ampliado el programa, logrando cubrir ocho países de la región. El trabajo de IFC realizado con diversas instituciones públicas, privadas y con más de 52 municipios, ha contribuido a mejorar el ambiente de negocios en América Latina y el Caribe, incentivando la formalización de más de 50,000 empresas en la Región.

Para complementar dichos esfuerzos y ampliar su alcance, IFC inició en el 2007 el estudio *Municipal Scorecard*, un estudio que recoge la opinión de los empresarios y funcionarios municipales respecto a las barreras administrativas a nivel municipal desde el punto de vista de la empresa. El *Municipal Scorecard* es una herramienta de *benchmarking* que compara la eficiencia de los procesos regulatorios que afectan al sector empresarial a nivel municipal. El primer estudio de esta serie, el *Municipal Scorecard 2007*, se realizó en cinco países: Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua y Perú, el mismo que incluyó información de 65 municipios. En el 2008, el alcance del *Municipal Scorecard* se amplió a un total de 10 países, agregándose Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. El presente reporte examina los tramites involucrados en la obtención de licencias de funcionamiento, permisos de construcción y pago del impuesto predial a nivel municipal para pequeñas y medianas empresas. En México participaron 24 municipios y una delegación en los tres procesos.

Para el presente estudio, *Municipal Scorecard 2008*, 176 municipios confirmaron su participación a través de cartas de compromiso. A las restricciones de información dieron lugar al siguiente número final de municipios participantes: se obtuvo información suficiente de funcionarios municipales y empresarios de un total de 143 municipios para licencia de funcionamiento, 131 en el caso de permiso de construcción y 159 en el caso de pago del Impuesto Predial. Las encuestas del *Municipal Scorecard 2008* fueron aplicadas en México, entre el 28 de octubre y el 7 de diciembre de 2007. Tomar en cuenta resultados de diez países requirió que en algunos el período de levantamiento de la información fuese de distinta duración. Este año, el *Municipal Scorecard*, además de presentar la opinión del empresario, identifica buenas prácticas en los distintos

municipios que son parte del estudio y las difunde en la región. Con estas herramientas, cada municipio puede mejorar el ambiente de negocios en su área de influencia, eliminando barreras que desincentiven a los empresarios para iniciar negocios o los incentiven a mantenerse en la informalidad para evadir la costosa y complicada entrada al mercado formal.

IFC, en coordinación con sus donantes, socios académicos y del sector privado, entidades de gobierno central y gobiernos municipales, desarrolla talleres para difundir los resultados del presente trabajo y contribuir a la creación de un diálogo para motivar la reforma y, a su vez pone al alcance de todos los interesados una herramienta que aporta a la mejora del ambiente de negocios de toda la región.

Metodología del *Municipal Scorecard* Comparada con Otros Estudios del Grupo Banco Mundial

El *Municipal Scorecard* (MSC) es un estudio que encuesta a empresarios y funcionarios municipales realizado por el Grupo Banco Mundial. Recoge la percepción de los encuestados sobre variables que permiten comparar la eficiencia, desde el punto de vista de las empresas, de los procesos regulatorios a nivel municipal, desde que el empresario busca información para realizar un trámite hasta su finalización.

El Grupo Banco Mundial realiza también otros estudios, tales como el estudio *Doing Business* (DB), Encuestas de Empresas, (ES) entre otros, que, al igual que el estudio MSC, se ocupan entre otros, de los costos y tiempos de procesos regulatorios que las empresas deben cumplir. Sin embargo, el estudio MSC plantea una metodología distinta y especifica, orientada a brindar información complementaria a dichos estudios.

Por ejemplo, los estudios sub-nacionales en México y Colombia, se aplican de manera estandarizada. La metodología utiliza información fáctica sobre lo establecido por leyes y regulaciones. Las encuestas se administran a través de expertos locales, incluyendo abogados, asesores de empresas, contadores, arquitectos, empresas constructoras, funcionarios de gobierno, y otros profesionales que comúnmente administran o asesoran sobre requerimientos regulatorios o legales.

Para el caso de apertura de un negocio, el estudio *Doing Business Subnacional* (*SNDB*) *en México* evalúa el proceso completo que oficialmente se requiere para que un empresario inicie y opere formalmente una sociedad anónima. Este incluye la obtención de todas las licencias y permisos necesarios así como completar cualquier notificación, verificación o inscripción requerida, de la empresa y sus empleados ante las autoridades relevantes a nivel federal, estatal y municipal.

En el caso del manejo del permiso de construcción, el estudio *Doing Business Subnacional en México* registra todos los procedimientos que se requieren para un negocio en la industria de la construcción para edificar un almacén estandarizado. Estos procedimientos incluyen entregar todos los documentos específicos del proyecto (por ejemplo planos de construcción y mapas del sitio) a las autoridades: obtener todas las aprobaciones necesarias, licencias, permisos y certificados, completar todas las notificaciones requeridas y recibir todas las inspecciones necesarias. El estudio *Doing Business Subnacional en México* también registra los procedimientos para obtener conexiones de electricidad; agua drenaje e instalación de línea telefónica. También considera los procedimientos necesarios para registrar la construcción de manera que pueda ser usada como garantía o traspasada a terceros. La encuesta divide el proceso de construcción de un almacén en distintos procedimientos y calcula el costo de completar cada uno de ellos en la práctica y bajo circunstancias normales, mientras que el estudio MSC evalúa únicamente la tramitación del permiso de construcción.

En ambos casos el estudio MSC recoge información sobre costos, tiempo, número de visitas y porcentaje de rechazos, pero también sobre información, capacitación, inspecciones, herramientas, atención al usuario y auditorias. La metodología utilizada para las variables de costo y tiempo de ambos estudios es distinta y sus resultados no son comparables en ningún sentido, sino más bien complementarios.

En resumen, las diferencias sustanciales entre SNDB y MSC son las siguientes:

Doing Business Subnacional

- Se basa en un estudio de leyes, regulaciones e información pública disponible. Esta es verificada y revisada por expertos locales y funcionarios municipales.
- Recoge información sobre la base de escenarios de estudios de caso estandarizados con supuestos específicos (forma legal, tamaño, ubicación y naturaleza del negocio) para garantizar la posibilidad de comparación entre economías y a través del tiempo.
- Asume que los negocios cuentan con plena información sobre lo que se requiere y no pierde tiempo al completar los procedimientos. En la práctica, completar un procedimiento puede tomar mucho más si el negocio carece de información o no puede darle seguimiento oportuno. Alternativamente, el negocio puede decidir no realizar algunos procesos engorrosos. Por ambos motivos los retrasos reportados pueden diferir de las percepciones de los empresarios reportadas en estudios de percepción.
- Considera la perspectiva del empresario, tomando en cuenta el proceso completo para cada indicador en todos los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal).

Municipal Scorecard

- Recoge la percepción de los empresarios, gestores de empresas y funcionarios municipales que están involucrados directamente en los trámites objeto de estudio.
- Recoge información sobre empresas clasificadas como de bajo riesgo que hayan obtenido los procesos analizados, dentro de un periodo determinado. Las empresas son seleccionadas prefiriéndose las que más recientemente hayan realizado el trámite.
- La percepción de los encuestados puede incluir tiempo y costos involucrados en recabar información sobre los procesos regulatorios analizados. Es decir, el acceso del empresario a la información para la realización del trámite tiene relevancia dentro del estudio.
- Toma en cuenta solo una parte del proceso de las variables analizadas, la que realiza el empresario a nivel municipal.

Agradecimientos

Queremos agradecer a todos los empresarios y funcionarios municipales, que pacientemente brindaron su tiempo para responder encuestas y compartir sus experiencias. Agradecemos su participación y su deseo de mejorar el clima de negocios en el cual viven y operan cotidianamente.

Deseamos también agradecer a todos los presidentes municipales de los municipios participantes y a su personal, por haber estado dispuestos a que sus procesos sean medidos, aún sabiendo que podían no figurar entre los mejores puestos de sus países. Esto requiere tener una visión y voluntad reales, y muestra una gran disposición a aprender y compararse con los de mejor desempeño, algo que resulta crucial para una mejora continua.

El presente estudio fue posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte en México, FITCH *Ratings* Ltd en México y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El *Municipal Scorecard 2008* fue dirigido por Arsala Deane, Oficial de Operaciones del Programa de Mejora del Ambiente de Negocios (BEE por sus siglas en inglés). Para la redacción del reporte se contó con la colaboración de un equipo técnico conformado por: Lya Mainé Astonitas, Analista de Programa de BEE, así como los consultores Lorena López Ángel, Patricia Ritter, José Roldán Xopa, Horacio San Martín Prudencio y la firma consultora PricewaterhouseCoopers. Asimismo, durante la elaboración del reporte se contó con la supervisión y guía técnica de Felipe De la O, Oficial de Operaciones, Kristtian Rada, Oficial de Programa de BEE y Álvaro Quijandría, Gerente del Programa de BEE para América Latina y el Caribe. El *Municipal Scorecard 2008*, Reporte México se ha beneficiado de comentarios del equipo del Banco Mundial en México. Se agradecen los comentarios recibidos de Axel van Trotsenburg, Angélica Nuñez, Luis Aldo Sánchez Ortega, David Rosenblat, Marialisa Motta y Mierta Capaul.

Benedikt Kronberger, Javier Patiño y el equipo del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School estuvieron a cargo del análisis de datos y la elaboración de gráficos. José Manuel Valiñas estuvo a cargo de la edición del reporte.

Distintas instituciones y expertos contribuyeron en el diseño de la metodología y la implementación del *Municipal Scorecard 2008*. La metodología fue desarrollada por el equipo del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School, bajo la dirección del Decano Roy Zúñiga. El equipo de INCAE incluyó a Ana María Majano, Luis Rivera, Luis Reyes y Bernard Kilian.

El estudio fue implementado en México por nuestro socio institucional, quien también participó en la elaboración del presente reporte: el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), a través de su Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI), bajo la dirección del Dr. Felipe González y González. Los integrantes del equipo CEGI fueron Marco Iván Escotto Arroyo, Fernando Bárcenas Merlo, José Cruz Ramos Báez, Irén Castillo Saldaña, Octavio Saucedo y José Guillermo Gómez Torres.

Resumen Ejecutivo

Las mediciones comparativas de procesos administrativos a nivel nacional e internacional del reporte *Municipal Scorecard 2008* promueven entre los municipios la identificación de mejores prácticas y el trabajo en áreas de mejora. A pesar de los retos de desarrollar un estudio de opinión y la construcción de *rankings* que pueden no reflejar todas las condiciones del ambiente de negocios, la ubicación en los mismos es una señal para que los gobiernos tomen acciones para propiciar un ambiente regulatorio más favorable para el desarrollo de las empresas. En el caso de este reporte se analizan tres procesos a nivel municipal para pequeñas y medianas empresas: licencia de funcionamiento, permiso de construcción y pago del impuesto predial a nivel municipal.

La Percepción del Empresario: Una Sola Cara de la Moneda

El estudio *Municipal Scorecard* indica la percepción de los empresarios y gestores de empresas respecto de los procesos regulatorios que deben cumplir para operar formalmente. En ese sentido, sus resultados no deben ser interpretados como una evaluación de la calidad o eficiencia del diseño y procesos regulatorios desde el punto de vista de la autoridad regulatoria (i.e. el municipio). Desde el punto de vista de la empresa, siempre será preferible un proceso de costo y tiempo lo más bajos posibles. Desde el punto de vista de la autoridad regulatoria, lo anterior debe ser evaluado a la par que la eficacia y eficiencia de dichos procesos para alcanzar los objetivos regulatorios perseguidos.

En ese sentido, los resultados de tiempo y costo más bajos desde la percepción empresarial y las posiciones de los *rankings* del estudio *Municipal Scorecard* deben ser complementados por evaluaciones de calidad y eficiencia regulatoria que requieren un enfoque metodológicos y estudios complementarios a lo que se indica en este reporte.

En algunos países del mundo se requiere a las empresas registrarse ante una instancia del gobierno nacional lo que, por lo general, es el único requisito regulatorio que encuentran para iniciar operaciones, a no ser que sus actividades correspondan a sectores en los que se exijan licencias específicas. En América Latina, la obtención de la licencia de funcionamiento a nivel municipal es un requisito que en la mayoría de casos se establece como el paso final para autorizar el inicio de operaciones. Esto se realiza una vez que se han cumplido distintos aspectos regulatorios que los municipios u otros niveles de gobierno también exigen. En la mayoría de los municipios se utiliza en la práctica la licencia de funcionamiento como el último paso para intentar cumplir diversos objetivos de regulación como por ejemplo: obtener mejor información acerca de las actividades económicas que se desarrollan dentro de su jurisdicción; hacer cumplir las regulaciones de zonificación, salud, seguridad y medio ambiente y mejorar la recaudación fiscal. Lo anterior puede llevar a la discusión respecto a si las licencias de funcionamiento son propiamente los instrumentos regulatorios más adecuados para lograr dichos objetivos. El *Municipal Scorecard* no se involucra en dicha discusión, sino mas bien mide las barreras que se imponen al sector privado en el momento de obtener una licencia a nivel municipal.

En la actualidad, los municipios de la Región permiten a una empresa dedicarse legalmente a una actividad económica en un lugar específico. A su vez, los municipios realizan las inspecciones requeridas durante la operación de la empresa. Al tener una licencia de funcionamiento los empresarios acceden a servicios municipales y tienen una menor probabilidad de enfrentar

los costos de sanciones posteriores a una inspección[1]. Por otro lado, los municipios utilizan los permisos de construcción para asegurar el cumplimiento de las especificaciones de seguridad en las construcciones y para que los planes de los constructores coincidan con los planes aprobados de desarrollo urbano, así como con las normas de construcción diseñadas para garantizar el bienestar social. Asimismo, los empresarios deben cumplir con la recaudación fiscal a nivel municipal, realizando el trámite del pago de diversas obligaciones tributarias, tales como el impuesto predial.

De acuerdo al *Doing Business 2007*, reporte del Grupo Banco Mundial, más de la mitad de países de la región requiere de una licencia de funcionamiento tanto a nivel municipal como del gobierno central. Desafortunadamente, la obtención de licencias en la mayoría de los municipios de América Latina implica procesos lentos, costosos y en muchos casos sumamente ambiguos, lo que afecta el clima de inversiones y puede ser un factor que desalienta que las empresas se formalicen o que estas paguen impuestos. El acceso a la información respecto a los trámites que deben realizar es a menudo complicado y/o los requisitos y formularios que deben entregar los empresarios son difíciles de completar. Los requisitos para determinado proceso pueden requerir de un trámite previo. Los empresarios deben hacer largas filas de espera y con frecuencia se les indica que regresen al día siguiente o algún otro día.

IFC inició este reporte el 2007, constituyéndose en una herramienta de *benchmarking* que compara la opinión de los empresarios respecto de la eficiencia, desde el punto de vista del empresario, de los procesos más relevantes que afectan al sector empresarial en este nivel. El *Municipal Scorecard* busca generar demanda en los municipios para la implementación de reformas por la vía de señalar cuellos de botella que las empresas enfrentan para poder cumplir con los procesos municipales estudiados. El primer estudio de esta serie, el *Municipal Scorecard 2007*, se realizó en cinco países: Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua y Perú basado en información de 65 municipios. En el 2008, el alcance del *Municipal Scorecard* se amplió a un total de 10 países agregándose Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México[2]. Este año se incluye información de un total de 143 municipios para licencia de funcionamiento, 131 en el caso de permiso de construcción y 159 en el caso del pago del impuesto predial. En México, 24 municipios y una delegación política participaron en los tres procesos[3].

El *Municipal Scorecard 2008* identifica, desde la percepción del empreario, buenas prácticas en los distintos municipios que son parte del estudio y las difunde en la región, de manera que cada municipio las conozca y considere opciones de cambio que hagan más eficientes sus procedimientos administrativos. Este reporte presenta los resultados de variables de proceso y de desempeño, midiendo cómo cada municipio maneja los procesos estudiados. Las variables de desempeño miden: tiempo, costo, número de visitas que realiza el empresario a las oficinas municipales y número de rechazos que enfrentan al solicitar un determinado proceso en el municipio[4]. Las variables de proceso evalúan la información, infraestructura y herramientas utilizadas por los municipios para mejorar su gestión en los procesos[5]. El *ranking* regional presenta la ubicación de cada una de los municipios participantes de acuerdo a las distintas variables en los procesos analizados.

Las características de la muestra, que se especifican en el Anexo de Metodología, son entre otras: que la empresa haya recibido una licencia de funcionaimento o permiso de construcción definitivo, que no se encuentre dentro de una zona prohibida por las regulaciones de zonificación local o en terrenos declarados como Patrimonio Histórico y que el tamaño no exceda los 500 m2 para licencia de funcionamiento y pago del impuesto predial y 800m2 para el permiso de construcción[6].

Ranking de Licencia de Funcionamiento en México

Al comparar el desempeño de los municipios mexicanos con el resto de la región, se observa que en México se requieren menos días para obtener una licencia de funcionamiento municipal y su costo es menor, pero se requiere la misma cantidad de días para el proceso y el porcentaje de rechazos es considerablemente mayor. Sin embargo, de acuerdo al *ranking* regional de percepción

[1]En América Latina las empresas son visitadas aleatoriamente por inspectores. Estas visitas pueden implicar pagos adicionales oficiales o extra-oficiales.
[2]Colombia no forma parte del *ranking* regional porque los procedimientos incluidos en el MSC son a nivel municipal y en Colombia la licencia de funcionamiento municipal fue eliminada por una ley nacional para reducir barreras burocráticas. En Honduras, se incluyó tanto a quienes renovaron licencias y obtuvieron nuevas.
[3]Para fines de esta investigación se consideró la delegación de Azcapozalco como un municipio participante.
[4]El porcentaje de solicitudes rechazadas se refiere al porcentaje bruto de empresarios a quienes por lo menos una vez se les rechazó el proceso de obtención de licencia o permiso cuando lo solicitaron.
[5]Las variables de proceso son importantes porque miden la efectividad de la administración municipal de licencias y permisos. Si bien es importante que los municipios emitan estas licencias y permisos rápidamente, esto debe ser hecho adhiriéndose a estándares regulatorios. El índice de proceso mide estos estándares y también las herramientas disponibles para que los municipios administren estos procesos.
[6]La composición de la muestra se especifica en el Anexo Metodología.

empresarial sobre la licencia de funcionamiento se observa que los municipios de México deberán hacer un esfuerzo para posicionarse mejor en cuanto a su desempeño, ya que es ahí donde obtienen los resultados relativos más bajos.

Ranking de Permiso de Construcción en México

El municipio de Chihuahua obtiene la mejor ubicación en el *ranking* de percepción empresarial sobre el permiso de construcción de México y se ubica en el tercer lugar del *ranking* regional, mientras que Naucalpan de Juárez tiene la más baja calificación en el *ranking* nacional y figura en el lugar 107 de 131 a nivel regional. Si por ejemplo, un empresario desea obtener un permiso de construcción en el municipio de Chihuahua, tendrá que esperar 10 días, mientras que en Naucalpan de Juárez esperaría 62. Asimismo, siete municipios mexicanos se encuentran entre los 20 mejores a nivel regional. Los municipios de Chihuahua, Veracruz, Mérida, Ciudad Juárez, Pachuca, Zihuatanejo de Azueta y Aguascalientes son los mejores calificados en México, en tanto que Zapopan, Tlaquepaque y Naucalpan de Juárez tienen las ubicaciones más bajas.

Pago del Impuesto Predial en México

Para el caso del impuesto predial, los resultados de indicadores de tiempo, costo y número de visitas fueron favorables en la mayoría de los municipios que formaron parte del estudio. Esto puede deberse a que los municipios ya han realizado reformas que han mejorado el proceso. La mayoría de los empresarios consideró razonable el tiempo utilizado para el pago, que en promedio fue de cuatro días[7]. El promedio nacional de número de visitas realizadas a las instalaciones de los municipios es menor a dos días, lo cual no resulta engorroso para los empresarios y el costo de realizar el pago de este impuesto tampoco representa una carga importante.

Conclusiones

La comunicación entre el municipio y el empresario es un factor importante que disminuye la brecha de percepción entre ambas partes en cuanto a las mejoras que realizan los municipios. En este sentido, la participación activa del sector privado en el monitoreo de las reformas es fundamental para la implementación y sostenibilidad de las mismas. En los municipios que participaron en el *Municipal Scorecard 2007* se han observado cambios positivos en algunos indicadores de los tres procesos que no han sido percibidos por los empresarios, al momento de levantar las encuestas, por lo que se recomienda que los municipios amplíen sus estrategias y canales de información hacia ellos.

Cuando las reformas implican una reestructuración regulatoria y administrativa, existe siempre el riesgo de que las administraciones futuras las revoquen o alteren. Tan importante como lograr una simplificación real de los procesos y convertirlos en sencillos, económicos y ágiles, es obtener que estos cambios sean sostenibles en el tiempo y superen los cambios cíclicos de autoridades municipales.

La pesada carga de regulaciones gubernamentales sumada a una percepción negativa de la calidad de los servicios públicos genera elevados niveles de informalidad en la región. Por esto, es importante que los municipios mejoren tanto sus procesos administrativos como la percepción que los usuarios tienen sobre ellos. Un efecto colateral de los procesos regulatorios engorrosos y costosos es excesiva es que los negocios pueden optar por mantenerse en la informalidad, particularmente si consideran que sus impuestos no son usados para proveer de servicios públicos valiosos. Por ende, las políticas que reducen la carga para las empresas de cumplir con los procesos que enfrenta el sector privado y mejoran la calidad de los servicios redundarán en incrementos directos o indirectos en la recaudación fiscal, a través de la reducción en la informalidad.

Desde el punto de vista del regulador, la implementación de mejoras no sólo se debe limitar a la reducción del número de requisitos o del tiempo que el empresario emplea para obtener una licencia o permiso, sino debe complementar dichas consideraciones con el diseño de procesos regulatorios que aseguren la eficacia en el cumplimento de objetivos regulatorios. En este sentido, no siempre el mínimo tiempo y costo son la mejor práctica en un sentido integral de la práctica regulatoria . Simplificar no significa desregular. Un adecuado sistema de simplificación debe crear en paralelo un sistema eficiente de control y cumplimiento de las normas; es decir, hacer que la regulación se cumpla pero de manera rápida y eficiente.

[7]Se preguntó a los empresarios sobre su más reciente experiencia con el pago del impuesto predial. En algunos países, este pago se realiza anualmente, mientras en otros éste se realiza periódicamente durante el año.

Introducción

En América Latina, la mayoría de los gobiernos han descentralizado la administración de las licencias, inspecciones y permisos al nivel municipal. En la mayoría de los países de la Región las autoridades municipales juegan un papel importante en la regulación del sector privado. Así, cuando los empresarios deciden entrar a la economía formal, el municipio es la primera instancia de gobierno a la que dichos empresarios deben acudir para cumplir con la regulación empresarial.

Las licencias y permisos son generalmente usados como herramientas regulatorias para la mayoría de los municipios de la región, facultando a los gobiernos a crear un conjunto de normas mínimas para regular la actividad comercial, de manera que dicha actividad no perjudique el desarrollo de las distintas localidades. Las licencias de funcionamiento son utilizadas como el paso final a nivel municipal para establecer estándares de salud, seguridad y zonificación. Por su parte, los permisos de construcción hacen que las empresas cumplan con los códigos de seguridad y garantizan que los planes de desarrollo se ajusten a la planificación de la ciudad. Asimismo, la eficiente recaudación de impuestos provee a los municipios de los ingresos necesarios para mejorar los servicios públicos. Estos recursos pueden ser utilizados para proyectos públicos tales como redes de transporte, servicios de agua y alcantarillado y centros educativos, entre otros. La regulación promueve la seguridad, fomenta el crecimiento y ayuda a promover un mejor planeamiento y desarrollo urbano. La obtención de la licencia de funcionamiento a nivel municipal es un requisito que en la mayoría de casos se establece como el paso final para autorizar el inicio de operaciones una vez que se han cumplido diversos aspectos regulatorios que los municipios u otros niveles de gobierno también exigen. Lo anterior puede llevar a la discusión respecto de si las licencias de funcionamiento municipal son un instrumento que aporta a la eficiencia y eficacia de la regulación. El *Municipal Scorecard* no pretende zanjar la discusión sino más bien se enfoca en medir las barreras que en la práctica se impone al sector privado.

Las licencias y los permisos también protegen a los empresarios y favorecen la credibilidad de las actividades empresariales. La formalización fomenta el crecimiento de los empresarios, les permite tener acceso al crédito, incrementa su productividad y les permite también aprovechar de mejor manera los avances tecnológicos. Los empresarios que operan en la informalidad generalmente tienen que lidiar con inspectores y sufren sanciones financieras.

Las regulaciones eficientes deben mejorar el ambiente de negocios para los empresarios. Desafortunadamente, en la mayoría de los municipios de América Latina el obtener una licencia implica procesos lentos, costosos y, en muchos casos, poco claros y transparentes. Las empresas enfrentan dificultades para obtener información básica para la realización del proceso. A menudo los requisitos y formularios que se deben entregar son difíciles de completar o, en otros casos, los requisitos implican el procedimiento de un trámite previo o se les solicita la misma información en varias ocasiones. Los empresarios deben hacer largas filas de espera y con frecuencia se les indica que regresen al día siguiente o algún otro día, teniendo que realizar varias visitas a los municipios antes de finalizar sus procesos.

En algunos municipios se pide a los empresarios el pago de tasas, contribuciones o derechos sumamente altos para la ejecución del trámite. Lo que es aún peor, en algunos municipios los empresarios reportan que se les piden pagos adicionales para acelerar el trámite. Para evitar este proceso engorroso, muchos empresarios prefieren permanecer sin licencia, es decir, en la informalidad. Esto lamentablemente implica mayores dificultades para cumplir con las regulaciones locales de zonificación, salud, medio ambiente o seguridad, o que no se tomen en cuenta y, por lo tanto, que la sociedad quede sin protección adecuada. A su vez, los altos niveles de informalidad pueden disminuir la creación de empleos de calidad, en detrimento de la comunidad.

Para el desarrollo del presente estudio en México se encuestó a 1,949 empresarios y 300 funcionarios municipales. En el caso de los encuestados para el proceso de obtención de licencia de funcionamiento (30 empresarios y 4 funcionarios por municipio) el 49.6% de los empresarios opina que "cumplir con la ley" es la principal razón para obtener una licencia de funcionamiento y el 22.7% obtiene la licencia para evitar el pago de multas. A su vez, el 27.8% opina que "tener que renovar la licencia de funcionamiento y los permisos conexos cada año" es uno de los factores importantes para que los empresarios prefieran permanecer en la informalidad.

Para el caso de permisos de construcción (20 empresarios y 4 funcionarios por municipio), casi la mitad de los empresarios, el 43.1%, opina que "cumplir con la ley" es la principal razón para participar en el mercado formal y el 18.3 % realiza el proceso para evitar el pago de multas sobre sus inmuebles. Por su parte, el 24.6 % de los empresarios que realizaron el proceso opina que "tener que realizar trámites relacionados a la propiedad del inmueble" es una de las desventajas de obtener un permiso.

Tanto para el caso de licencia de funcionamiento como para permiso de construcción, alrededor del 15% opina que "tener que pagar impuestos" es otra desventaja de realizar el proceso.

Para incentivar que los empresarios se incorporen a la economía formal en el municipio los gobiernos necesitan hacer los procesos más eficientes. Los municipios deben reducir el tiempo y costo de los trámites y mejorar la calidad de los servicios que brindan a los empresarios que solicitan licencias y permisos.

El *Municipal Scorecard* es un estudio de opinión y además una herramienta de *benchmarking* que compara, a nivel municipal, los procesos más relevantes que afectan al sector empresarial. Después de un análisis detallado de los procesos en este nivel de gobierno, la licencia de funcionamiento, el permiso de construcción y el pago del impuesto predial fueron seleccionados como los que más afectan el desarrollo de los negocios formales, tal como se reporta en el *Doing Business 2006* y *Doing Business 2007*[8]. El *Municipal Scorecard* mide la eficiencia en la tramitación de dichos procesos de dichos trámites para saber cuáles son los tiempos y costos, entre otros, a los que se enfrentan los empresarios que desean obtener los beneficios de ingresar al mercado formal. Los resultados permiten conocer los diferentes pasos que deben seguir los empresarios, así como los elevados costos a los que se enfrentan para iniciar un negocio.

El reporte *Municipal Scorecard 2008* presenta los resultados de variables de proceso y de desempeño, midiendo la percepción de las empresarios sobre cómo el municipio maneja los procesos administrativos que son objeto de estudio: licencia de funcionamiento, permiso de construcción y pago del impuesto predial. Las variables de desempeño miden: tiempo, costo, número de visitas que realiza el empresario a las oficinas municipales y número de rechazos bruto que enfrentan los empresarios al solicitar un trámite en el municipio. Las variables de proceso evalúan la calidad de la información, infraestructura y herramientas utilizadas por los municipios para mejorar la gestión en los procesos. El *ranking* presenta la ubicación de cada una de los municipios participantes de acuerdo a las distintas variables en los procesos analizados.

El objetivo de este estudio no es únicamente incentivar a que los municipios otorguen licencias de funcionamiento y permisos de construcción en plazos cortos y a bajo costo para los empresarios, sino también que estos trámites sean el reflejo de buenas prácticas en el manejo de los procesos y que garanticen un adecuado control de los riesgos que puedan generar las actividades económicas que se realizan en sus respectivas jurisdicciones. Por esta razón, el *ranking* del *Municipal Scorecard* incorpora además de las variables de desempeño como tiempo y costo, variables de proceso, por ejemplo si el municipio posee una adecuada clasificación de negocios según riesgo o si posee una zonificación actualizada para el uso de suelo.

En cualquier caso, los resultados sobre variables de proceso deben ser complementados por evaluaciones de calidad y eficiencia regulatoria que requieren enfoques metodológicos y estudios complementarios a los que que indica en este reporte.

Los capítulos 1, 2 y 3 abordan respectivamente el análisis de los procesos específicos que fueron objeto del presente estudio: licencia de funcionamiento, permiso de construcción y pago del impuesto predial. Por último, el capítulo 4, llamado Aprendiendo de las Experiencias y las Buenas Prácticas, está dedicado a reflexionar sobre las conclusiones que se derivan de esta investigación a partir de las buenas prácticas que los municipios pueden implementar para mejorar sus procesos, las mismas que, en muchos casos, ya se están llevando a cabo exitosamente.

[8]Reportes elaborados por el Grupo Banco Mundial. Según el *Doing Business 2007,* más de la mitad de países en América Latina requiere de una licencia general de funcionamiento además del registro comercial. El pago del impuesto predial se escogió como nuevo indicador dado que comúnmente es el impuesto más significativo recaudado por los municipios y de cuya eficiencia no se cuenta con información.

Capítulo 1
Licencia de Funcionamiento

La Licencia de Funcionamiento Municipal en América Latina: Un Obstáculo Significativo

La regulación ha sido tema frecuente de debate. En la actualidad, se reconoce que una buena regulación puede tener muchos beneficios para la sociedad en tanto permite proteger los bienes públicos, reducir externalidades negativas y estimular la libre competencia, entre otros aspectos. Así, en México los gobiernos municipales pueden regular los negocios que existen en su jurisdicción. Sin embargo, una regulación incorrecta puede generar efectos muy negativos.

En el ámbito de los negocios, una buena regulación genera un ambiente de libre competencia que hace que se respeten los derechos de las partes y que se protejan los bienes públicos y la propiedad privada. En efecto, diversos estudios muestran que una buena regulación de negocios es un determinante significativo del crecimiento y que, por el contrario, países con regulaciones que de entrada resultan engorrosas tienen mayores niveles de corrupción y mayores economías informales, así como menor calidad en bienes privados o públicos[9].

La informalidad es un problema serio en América Latina. Según un estudio comparativo a nivel mundial, la región es, junto con África, la que presenta mayores índices de informalidad[10]. En México, por ejemplo, el sector informal representa el 12.1% del Producto Interno Bruto (PIB)[11] y emplea al 27.5% de la población total ocupada[12]. Este problema se concentra principalmente en las micro y pequeñas empresas, que como revela el último censo económico representan el 99% de las unidades económicas en los principales sectores de la economía, mismas que emplean al 56.8% de la Población Económicamente Activa (PEA)[13].

Tan sólo en el 2008, según datos del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)[14], se han creado 691,835 empresas dentro de los principales sectores económicos, siendo el 97.9% mypes.

Tabla 1.1
Aporte a la Economía y la Generación de Empleo de las Empresas en México

Tamaño (número de empleados)	Unidades Económicas (%)	Empleo Total (%)	% de la Producción Bruta Total
De 0 a 10	95.5	42.1	11.6
De 11 a 50	3.5	14.7	17.6
De 50 a 250	0.8	16.1	17.3
250 o más	0.2	27.1	59.8

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios: "Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas: Visión Censal " y " Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa. Estratificación de los Establecimientos", elaborados por el INEGI (2004).

[9]Ver Djankov, Simeon, Mc Liesh, Chárrale and Ramalho, Rita, *Regulation and Growth*, World Bank, 2006; y Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez de Silanes, Florencio and Shleifer, Andrei, *The Regulation of Entry, Quarterly Journal of Economics,* 2002.
[10]Schneider, F. and Klinglmair, R., *Shadow Economies around the World: What Do We Know?,* CESifo *Working Paper* 0403, CESifo, 2004.
[11]Sistema de Cuentas Nacionales de México Cuentas por sectores Institucionales. Cuenta satélite del subsector informal de los hogares (1993-2003), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2006.
[12]Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Datos durante el segundo trimestre del 2008, INEGI, Informe núm. 150/08, 2008.
[13]Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa. Estratificación de los establecimientos, INEGI, México, 2006.
[14]Datos disponibles en internet en: http://www.siem.gob.mx/siem2008/estadisticas/BrutoXedo.asp?p=1

Conscientes de esta realidad, la mayoría de los gobiernos nacionales de América Latina han realizado importantes esfuerzos por simplificar la regulación empresarial y reducir las barreras administrativas. En México, por ejemplo, las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal deben someter a la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), al menos cada dos años, un programa de mejora en relación con la normatividad y procesos que aplica la dependencia u organismo descentralizado de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes[15]. A nivel municipal es más complicado llevar a cabo reformas, debido entre otras cosas al elevado número de gobiernos municipales, a la poca coordinación que hay entre ellos y al hecho de que muchas veces cuentan con pocos recursos. No obstante, en este nivel se concentra una parte significativa de la carga burocrática que tiene que enfrentar un empresario para operar formalmente.

De acuerdo al reporte *Doing Business 2009 Subnacional*[16] del Banco Mundial, que evalúa a 181 países, México ocupa el lugar 56 en lo que se refiere a la facilidad para hacer negocios y el 115 en facilidad para abrir una empresa (tomando como referencia al Distrito Federal). Por su parte, el reporte *Doing Business Subnacional 2009* toma en cuenta desde el Permiso de Uso del Nombre de la Empresa hasta la Inscripción al Sistema de Información Empresarial. Mexicano El mismo estudio señala que, en algunos Estados, procesos municipales como la licencia de funcionamiento requieren un día; pero esto no ocurre en la mayoría de las demás demarcaciones incluidas en el mismo estudio. Por esta razón, resulta muy importante promover esfuerzos de reforma de trámites y procesos municipales para la apertura de empresas. A continuación se presenta, como ejemplo, el proceso de apertura de una empresa en Yucatán de acuerdo al *Doing Business Subnacional 2009.*

Figura 1.1
Procedimientos para Abrir un Negocio Ámbito Federal, Estatal y Municipal (Municipio de Mérida)

	Permiso de uso del Nombre de la Empresa	Notarización de la Escritura Constitutiva	Registro de la Escritura	Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de Escritura	Licencia de Funcionamiento	Inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Registro para el Impuesto sobre Nómina (ISN)	Registro al INEGI	Inscripción al Sistema de Información Empresarial (SIEM)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Se realiza ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y es ámbito federal	Ante fedatario público (notario o corredor)	El registro se hace en el Registro Público de Comercio del Estado	Se realiza ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es de ámbito federal. La escritura se firma ante notario Público	Se realiza ante la Dirección o Comisión de desarrollo Económico (el nombre cambia según el municipio) y es de ámbito municipal	Se realiza ante la Delegación del IMSS y es de ámbito federal	Se realiza ante el Padrón de Contribuyentes, Secretaría de Finanzas del Estado u oficina hacendaria y es de ámbito estatal	Se realiza ante el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y es de ámbito federal	Se realiza ante la Cámara Empresarial Correspondiente y es de ámbito federal

Fuente: Elaboración propia, basada en *Doing Business* Subnacional México 2009 y Guía de Trámites: http://www.contactopyme.gob.mx/guiasdetramites/default.asp.

Los trámites que se llevan a cabo dentro del municipio generalmente están agrupados en torno a la llamada "licencia de funcionamiento", que es el paso final a nivel municipal antes de iniciar operaciones, que extiende el municipio a las empresas para hacer cumplir los planes de zonificación, las regulaciones de salubridad, medio ambiente y protección civil y en el caso de algunos países, también con el objetivo de cobrar impuestos. Lamentablemente, un extenso número de negocios no cuenta con licencia de funcionamiento y continuamente ocurren accidentes que podrían haberse evitado con adecuadas medidas de seguridad, supervisadas por los municipios. En este sentido, la solución no es aumentar las regulaciones, sino hacerlas más eficientes y comprensibles para los empresarios, lo que a la larga incentivará una mayor formalidad.

Los empresarios se enfrentan muchas veces con regulaciones engorrosas y desactualizadas, procesos poco eficientes, requerimientos innecesarios y costosos, ausencia de información adecuada, decisiones arbitrarias y funcionarios poco capacitados. Esto también promueve la informalidad empresarial y el desprestigio de las autoridades municipales ante sus ciudadanos, debido a su escasa eficacia para imponer el orden y proveer servicios públicos de calidad. Afortunadamente, no todos los casos son desalentadores. Existen ejemplos de municipios que cuentan con procedimientos y regulaciones bastante eficientes y asequibles para los empresarios, mientras que otros están en vías de reformarlos. El reto es lograr que todos los municipios emprendan este camino de simplificación para mejorar el

[15]Artículo 69-D de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
[16]*Doing Business subnacional 2009*, Banco Mundial, http://www.doingbusiness.org/. Se escogió el municipio de Mérida con fines explicativos, algunos municipios presentan un mayor o menor número de trámites. Actualmente en algunos Estados algunos de estos trámites se realizan simultáneamente.

clima de negocios del país. En México, 136 municipios han iniciado reformas bajo el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), programa que promueve el gobierno federal a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

El SARE, que involucra a una buena parte de los municipios analizados en este estudio[17], responde principalmente a la necesidad de mejorar los procesos de inicio de funcionamiento de empresas. El programa opera en los tres niveles de gobierno, pero su acción central corresponde al ámbito municipal, ya que es en esta instancia donde se determina en mayor medida la regulación de apertura empresarial. El objetivo del proyecto a nivel municipal es agilizar los procesos de apertura por medio de una oficina o ventanilla única de atención, donde los empresarios puedan realizar todos los trámites municipales correspondientes, haciendo posible que negocios con giros de bajo riesgo[18] puedan iniciar operaciones en un período no mayor a 48 horas, con lo que se espera limitar las posibilidades de corrupción e incentivar la formalización empresarial en los municipios participantes. Es importante destacar que, en la práctica, los municipios son los encargados de la operación de este programa, por lo que sus resultados dependen sustancialmente del mantenimiento operativo, difusión y continuidad que cada municipio le brinde.

El SARE no es el único intento por agilizar el registro y apertura de empresas. En Mérida, por ejemplo, opera el Centro de Apertura Rápida de Empresas (CARE), con el cual empresarios con giros de bajo riesgo pueden realizar todos los trámites necesarios para abrir sus negocios[19]. Otros gobiernos municipales incluso han comenzado a expandir el alcance de este tipo de programas a industrias y empresas de mediano y alto riesgo; tal es el caso de Querétaro, donde se echó a andar el Sistema de Agilización de Trámites para la Industria (SATI), un proyecto especializado en industrias con giros de bajo y mediano impacto ambiental[20].

Pero, ¿para qué sirve la licencia de funcionamiento en México específicamente? ¿Qué municipios son los que poseen los procedimientos de licencia de funcionamiento más eficientes y amigables? ¿Cómo son los resultados del país en relación con los del resto de la región? Estas preguntas son las que se responden en el *Scorecard* de licencia de funcionamiento, que se realiza por primera vez en México, incorporando 25 de sus municipios comprendidos en 18 Estados.

Objetivos y Límites de la Licencia de Funcionamiento en México

Las facultades de los municipios para el cumplimiento de sus fines son, entre otras, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, así como encargarse libremente de la administración de su hacienda y participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia[21]. En este sentido son los municipios, a través de la emisión de licencias de funcionamiento, los encargados de autorizar la operación de actividades económicas de carácter comercial, industrial o de servicios en su territorio, supervisando el cumplimiento de las disposiciones en materia de higiene, salud, seguridad y zonificación, entre otras, teniendo la posibilidad de hacer parte de sus ingresos los cobros relacionados con este proceso[22].

Así, la licencia de funcionamiento constituye la autorización básica que debe tramitarse, en forma previa al inicio de la actividad económica, teniendo como objetivo velar por que dichas actividades, que operan dentro de la jurisdicción de un municipio, se enmarquen en sus disposiciones de ordenamiento territorial y en el cumplimiento de la normativa vigente. Una empresa que ya cuente con licencia de funcionamiento (a reserva de tener que cumplir trámites posteriores) opera de manera formal, sujetándose a una serie de obligaciones pero gozando también de beneficios.

La licencia de funcionamiento representa un eslabón de la cadena de trámites que requiere realizar una empresa para abrir su negocio y operar formalmente, como se observa a continuación. El *Municipal Scorecard* considera el tiempo para obtener la certificación de uso de suelo y la licencia de funcionamiento.

[17]Sólo Benito Juárez, Zihuatanejo de Azueta, Ecatepec, Huixquilucan, Azcapotzalco y Toluca aún no operan el programa, de acuerdo a información de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).
[18]Esta clasificación corresponde generalmente a empresas que no representan peligro para la salud o el medio ambiente y están especificadas en el artículo 5 del acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.
[19]En estos centros se realizan y no sólo trámites y procesos municipales sino también estatales y federales, como la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), así como a la Secretaría de Hacienda Estatal.
[20]Clasificación definida en el catálogo de giro SATI.
[21]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.
[22]Leyes códigos y normas aplicables para cada municipio.

De esta forma, para obtener una licencia de funcionamiento[23] es necesario registrarse antes en el Registro Federal de Contribuyentes para el cumplimiento de las responsabilidades fiscales; acto seguido, el empresario debe acudir al municipio para comenzar a tramitar su licencia. Para poder expedir esta licencia, el municipio requerirá que se tramite un certificado de factibilidad de uso de suelo[24] y pedirá algunos otros requisitos como identificación, comprobantes de propiedad, certificado de no adeudo predial u otros. Para ciertos giros, dependiendo de cada municipio, los requisitos y trámites pueden ampliarse. Una vez que el empresario ha obtenido la licencia de funcionamiento deberá realizar su inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Registro para el Impuesto sobre Nómina[25]. Finalmente, por lo general con algún tiempo de prórroga, el empresario deberá inscribirse al SIEM[26]. Adicionalmente se debe cumplir con la inscripción en el Registro de Identificación Nacional para fines estadísticos del INEGI; sin embargo, este trámite en la práctica no es cumplido por la totalidad de las empresas y sufrirá algunas modificaciones con la expedición de la nueva Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica[27]. Es importante señalar que para personas morales el proceso integra la autorización de nombre de la compañía ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y la notarización de la escritura constitutiva en el Registro Público de Comercio.

La licencia de funcionamiento es un proceso sujeto a la autonomía de cada municipio, por lo tanto, no existe un proceso único para la obtención de la misma en los municipios que participan en el *Municipal Scorecard 2008*; sin embargo, es posible generalizar algunas de las características de dicho proceso en la siguiente tabla.

Tabla 1.2
Características generales de la Licencia de Funcionamiento en los Municipios de México

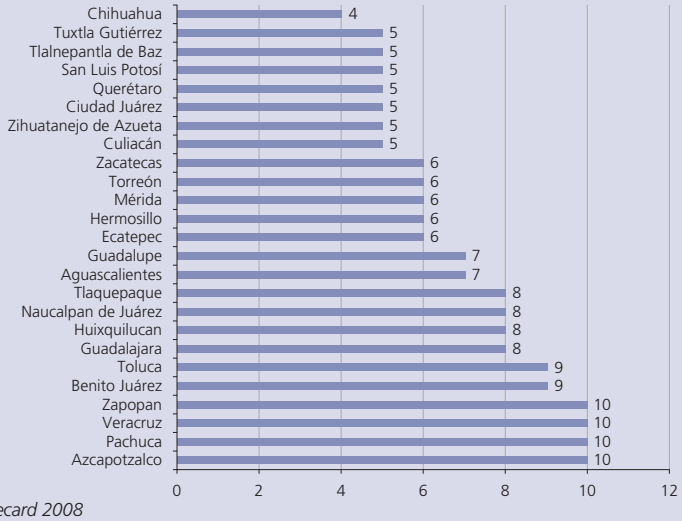
Nombre del Proceso	En la mayoría de los municipios el proceso se llama licencia de funcionamiento, pero también puede llamarse Licencia de Giro, Cédula o Placa de Empadronamiento o Licencia Municipal. En casos como Aguascalientes, Guadalajara, Toluca y Tlaquepaque hay varios tipos de licencias según el giro o riesgo de la empresa, y llevan el nombre de Licencia Normal, Reglamentada y Especial o Licencia de tipo A, B o C. En Azcapotzalco y Veracruz sólo requieren licencia de funcionamiento aquellos giros considerados de alto impacto vecinal o zonal, o con venta de bebidas alcohólicas; para giros de bajo riesgo se solicita un Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil o Cédula de Empadronamiento.
Vigencia del Proceso	Las licencias generalmente tienen vigencia indeterminada (es decir, sólo se dan de baja por petición del propietario, defunción o cambio de giro) y se renuevan, revalidan o refrendan anualmente; sin embargo, en Mérida se revalida cada cambio de administración municipal y en otros casos no es necesario renovarla. En los municipios donde se expiden diferentes tipos de licencias la vigencia puede variar. Por ejemplo, en Azcapotzalco el Aviso de Declaración de Apertura tiene vigencia indefinida, mientras que la vigencia de la licencia de funcionamiento es de tres años. Adicionalmente, en algunos municipios se puede obtener licencias temporales, ocasionales o de una sola vez.
Trámites Previos a Realizarse en el Municipio	Generalmente se requiere tramitar un certificado de factibilidad de uso de suelo, con la finalidad de verificar si la actividad económica es compatible con la zona en la que se instalará. El trámite depende de la Secretaría de Desarrollo Urbano de cada municipio[28]. En el caso de Azcapotzalco, este trámite puede ser de varios tipos: certificado de zonificación para uso específico, certificado de zonificación para usos de suelo permitidos o certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos. En casos como Querétaro se necesita, además, un dictamen de factibilidad de giro (autorización para que un establecimiento funcione como giro comercial, industrial, de servicios y/o especial). Adicionalmente, algunos giros, dependiendo el municipio, deben obtener trámites de Protección Civil, Ecología, Salubridad e Higiene u otras instancias, que muchas veces quedan a cargo de los municipios.
Trámites Previos que deben Realizarse en Otra Institución	En general, las nuevas empresas necesitan inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes. Algunos giros de alto impacto o riesgo pueden necesitar de alguna autorización estatal o federal.
Pagos Adicionales	Además del pago que debe realizarse por concepto de derechos de la licencia de funcionamiento, los pagos adicionales son aquellos relacionados al uso de suelo (cobro que puede ser fijo o estar en función del giro del negocio y los metros cuadrados del espacio físico o local).
Inspecciones	Generalmente se realiza una inspección durante el proceso de obtención de la licencia de funcionamiento, para corroborar los datos e información que presenta el solicitante y, posteriormente, el municipio podrá realizar inspecciones aleatorias. Sin embargo, para ciertos giros que requieran tratamiento especial se realizaran otro tipo de inspecciones. Por ejemplo, para giros con venta de alimentos usualmente se hacen inspecciones sanitarias. En este tipo de casos pueden ser distintas áreas las encargadas de realizar las visitas y, en ocasiones, estas no son coordinadas de manera que el empresario reciba una sola visita.
Procesos y Requisitos Diferenciados de Acuerdo a las Actividades del Negocio	En México, varios municipios tienen procesos de apertura diferenciados que, en general, distinguen entre empresas de bajo y alto riesgo, con lo que empresas del primer tipo tienen facilidades para obtener una licencia en cuanto a inspecciones y requisitos. Otros giros que generalmente llevan procesos diferentes son los relacionados con venta de bebidas alcohólicas y de alimentos.

Fuente: Elaboración propia

[23]Para personas físicas que además cuentan con el espacio o construcción para llevar a cabo la actividad económica y pueden comprobar la propiedad o el arrendamiento de la misma.
[24]Como se observa, en algunos casos el uso de suelo puede tramitarse simultáneamente con la licencia de funcionamiento.
[25]Trámites obligatorios si el empresario tiene empleados a su cargo.
[26]Artículo 30 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.
[27]Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Artículos 94 y 95, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 16 de abril del 2008.
[28]El Distrito Federal es un caso especial ya que una sola secretaría, la de Desarrollo Urbano, atiende a todas las 16 delegaciones de la Ciudad de México.

Una característica relevante del la licencia de funcionamiento es que los requisitos y trámites que exige un municipio para un mismo giro empresarial pueden diferir de los solicitados para otro, haciendo más complejo el proceso en ciertos lugares. Esto sucede en Guadalupe donde, por ejemplo, para abrir una estética es necesario presentar una copia de análisis clínico KOH[29], o donde es necesario presentar la firma de 10 vecinos que estén de acuerdo con la instalación de un negocio de venta de cerveza. Si bien estos trámites pueden ser requeridos en algunos municipios, no se requieren de manera general. A pesar de que se han intentado estandarizar los pasos en el proceso de licencia de funcionamiento, cada estado y municipio decide los lineamientos de apertura que operan bajo su jurisdicción; en este sentido, algunos municipios involucran todavía un considerable número de requisitos.

Figura 1.2
Número de Requisitos para Licencia de Funcionamiento (Percepción de Funcionarios Municipales)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Los esfuerzos más notables para lograr una exitosa simplificación en los municipios de México comparten la estrategia de estandarizar los procesos para ciertos giros y tramitar la licencia de funcionamiento en una sola oficina de atención o ventanilla única, logrando que los empresarios no tengan que realizar varios trámites en diferentes dependencias de los municipios estableciendo así procedimientos municipales que llevan la siguiente forma. El *Muncipal Scorecard* evalúa estos siete pasos.

Figura 1.3
Proceso de Obtención de Licencia de Funcionamiento (A Nivel Municipal)

GOBIERNO MUNICIPAL

Petición de Información	Presentación de requisitos	Llenado de Formato o solicitud	Pago	Inspección	Resolución Licencia de Funcionamiento	Entrega de Licencia de Fucionamiento
1	2	3	4	5	6	7
La información se obtiene en ventanilla única y en varios municipios también por internet, vía teléfónica o mediante trípticos.	El empresario entrega la documentación y requisitos necesarios.	Se procede a llenar un formato o solicitud, donde se recupera toda la información necesaria para poder realizar de una sóla vez todos los procesos de carácter municipal como puede ser uso de suelo, factibilidad de giro y licencia de funcionamiento.	Se realiza el pago correspondiente en caso que se requiera y por los conceptos que establezca el municipio.	Se realiza una sola visita de inspección para corroborar información y cumplimiento de normas municipales.	El municipio resuelve para cada caso particular, con base en la información proporcionada en el formato y el resultado de las inspecciones.	El municipio entrega la licencia de funcionamiento, autorizada por los funcionarios correspondientes y con los demás trámites municipales resueltos.

Fuente: Elaboración propia, basada en información proporcionada por los municipios

[29]Análisis para asegurarse que la persona no tiene hongos en las uñas.

Este esquema es llevado de forma similar en municipios como Chihuahua, Mérida, Pachuca, Querétaro y Torreón para cierto tipo de giros (generalmente de bajo riesgo), y se basa en la coordinación y cooperación de distintas instancias municipales. Es posible extender este modelo a negocios que necesiten mayor número de autorizaciones e inspecciones, si se coordina con instancias como Protección Civil, Salubridad, Ecología, etcétera.

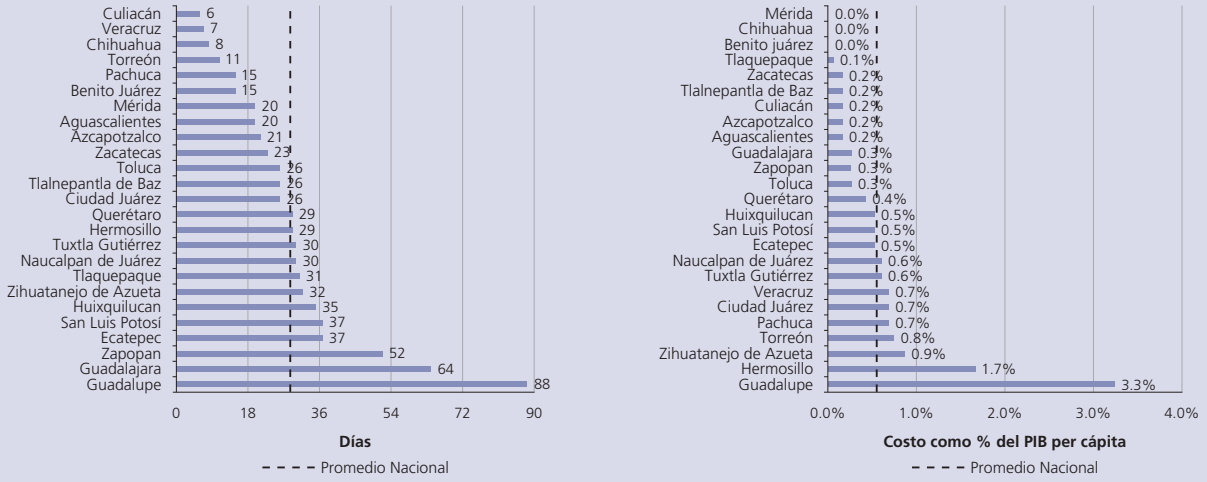
Resultados de Licencia de Funcionamiento

Es importante, antes de presentar los resultados del estudio, insistir en que la metodología del *Municipal Scorecard* se basa en las percepciones de los empresarios y que éstas pueden diferir, por diversos factores, de lo indicado por los municipios. Cabe destacar, también, que por medio de un proceso de validación efectuado antes de la publicación de este reporte, varios municipios hicieron de nuestro conocimiento reformas que tienen impacto directo sobre las variables que aquí medimos; sin embargo, en algunos casos estos esfuerzos no se reflejan en los resultados, debido a que su implementación fue posterior al levantamiento de las encuestas. De cualquier forma, esta importante información se complementa con el capítulo 4, Aprendiendo de las Experiencias y las Buenas Prácticas y seguramente se verá plasmada en posteriores ediciones de este estudio.

De acuerdo con la muestra de México, el municipio donde más rápido puede obtener una empresa su licencia de funcionamiento es Culiacán; en este municipio, la obtención de la licencia lleva sólo seis días. Guadalupe, por su parte, es el municipio donde la obtención de la misma tarda más tiempo: 88 días.

En los municipios de Benito Juárez, Chihuahua y Mérida no representa costo alguno tramitar la licencia de funcionamiento, pero pasa algo radicalmente opuesto en Guadalupe, donde la tramitación de este documento implica un gasto de 3.3% como porcentaje del PIB per cápita[30].

Figura 1.4
Tiempo y Costo del Proceso de Licencia de Funcionamiento (Percepción del Empresario)



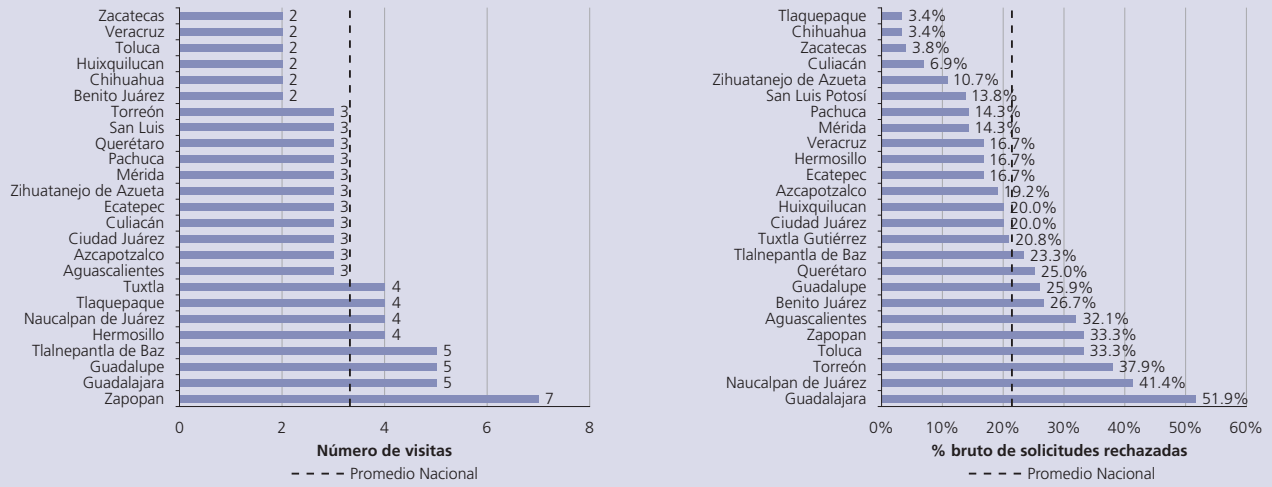
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*, dato del PIB per cápita correspondiente al WDI 2007

El número de visitas que un empresario tiene que hacer al municipio para la obtención de la licencia de funcionamiento varía entre dos y siete. Ejemplos del primer caso son los municipios de Benito Juárez, Chihuahua, Huixquilucan, Toluca, Veracruz y Zacatecas, mientras que Zapopan se encuentra en el segundo escenario.

En Tlaquepaque y Chihuahua es donde menos rechazan una solicitud de licencia de funcionamiento, pues los rechazos sólo representan el 3.4% de las aplicaciones; por su parte, en Guadalajara el porcentaje es muy alto, representando casi el 52% de las aplicaciones. Esto puede deberse a que la información para el empresario no es lo suficientemente clara para completar los formularios o entender el procedimiento, o a que los empresarios no consiguen completar los requisitos antes de presentarse al municipio.

[30]Para el cálculo de los datos expresados en la gráfica de "Costo como % del PIB per cápita" se utilizó el tipo de cambio de 10.926 pesos mexicanos por dólar, promedio anual del año 2007 calculado en base a la información mensual obtenida del Banco de México.

Figura 1.5
Visitas y Rechazos del Proceso de Licencia de Funcionamiento (Percepción del Empresario)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Según señalan los empresarios, 55% de los casos de rechazo se debieron al incumplimiento de los requisitos establecidos por el municipio; de forma paralela, el 47% de los funcionarios señalaron la misma razón como el principal motivo para rechazar las solicitudes.

Los municipios que destacan en los indicadores anteriormente descritos, se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1.3
¿Qué Municipios Obtuvieron las más Altas y Bajas Calificaciones en los Subíndices de Desempeño de Licencia de Funcionamiento?

Menor	Mayor
Tiempo	
Culiacán	Guadalupe
Costo (% del PIB per cápita)	
Mérida Benito Chihuahua, Juárez	Guadalupe
Número de visitas	
Benito Juárez, Chihuahua, Huixquilucan, Toluca, Veracruz, Zacatecas	Zapopan
Rechazos (% del total de solicitudes)	
Chihuahua, Tlaquepaque	Guadalajara

Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Como se mencionó, la mayor parte de los gobiernos municipales que han implementado medidas de mejora regulatoria[31], comparten el objetivo de establecer una oficina especial para la tramitación de la licencia de funcionamiento. Los resultados del presente estudio reflejan este hecho, ya que se observó que el 97% de los funcionarios encuestados dijeron que su municipio cuenta con dicho espacio. A su vez, el 81% de los empresarios compartió esta aseveración y es importante destacar que gran parte de los empresarios (47%) acuden a estas oficinas para obtener información acerca de los trámites y requerimientos necesarios para obtener una licencia.

Los funcionarios, así como una considerable proporción de los empresarios, están de acuerdo en que este tipo de oficinas sirven, entre otras cosas, para reducir tiempo y visitas del empresario a las oficinas municipales, incrementar la transparencia de los procesos y dar mayor y mejor información acerca de los trámites y procesos. Sin embargo, según informan más de la mitad de los empresarios encuestados, estas oficinas no benefician en cuanto a la disminución del número de requisitos necesarios para obtener una licencia, opinión que el 47% de los funcionarios compartieron. Los empresarios calificaron con 3.7, en promedio, el desempeño de estas oficinas, usando una escala del 1 al 5.

La percepción de los empresarios no parece ser la misma que la de los funcionarios en cuanto al tiempo para obtener la licencia una vez iniciados los trámites. Los empresarios dicen que este proceso lleva en promedio 43 días, mientras que los funcionarios aseguran que sólo demora nueve días. En algunos municipios esta disparidad de opinión es muy grande lo que da cuenta de lo diferente que puede ser la percepción del empresario y la experiencia directa que tiene el funcionario municipal al trabajar cotidianamente con los trámites.

En varios municipios no existe la brecha de percepción en el costo, lo cual quizá se deba a que éste se publica y por lo tanto, es más transparente. En otros casos los empresarios reportaron costos más elevados que los funcionarios. Por último tenemos los casos de Ciudad Juárez y Azcapotzalco, donde quienes reportan

[31]SARE: Planes de Desarrollo Municipal o Estrategias Generales de Reforma Regulatoria.

el mayor costo son los funcionarios; esto puede obedecer a que en Ciudad Juárez existen costos diferenciados según el giro y tamaño del establecimiento, mientras que en Azcapotzalco las licencias de funcionamiento sólo son requeridas para giros de impacto zonal o vecinal y tienen altos costos y la mayor parte de los empresarios pudieron haber requerido avisos de declaración de apertura, que son gratuitos.

Por otro lado, en México, la mayoría de las empresas que realizan el proceso de obtención de la licencia de funcionamiento no necesitan contratar tramitadores. Las pocas empresas que los contratan lo hacen para agilizar el proceso porque no conocían los pasos y procedimientos que se deben seguir para obtener la respectiva autorización municipal. De esta forma. Sólo el 19% de los empresarios encuestados manifestaron contratar gestores para tramitar la licencia de funcionamiento.

¿Qué Municipios son más Eficientes en proporcionar Licencias de Funcionamiento?

Para la elaboración del *ranking* de licencia de funcionamiento se consideraron múltiples variables, tal como se explica en la sección de metodología. Luego de un análisis factorial de las mismas se definió un *ranking* de desempeño y uno de proceso, ambos compuestos por un grupo de variables. Las variables de desempeño comprenden un conjunto de indicadores cuantitativos que reflejan los resultados del proceso de obtención de una licencia, tales como: tiempo, costos, número de visitas y rechazos.

Las variables de proceso comprenden un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos que describen diversos aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los municipios y cómo éstos inciden en la calidad del proceso de solicitud de una licencia. El índice de proceso favorece a los municipios que: a) proporcionan a los usuarios información adecuada, exacta y accesible; b) ofrecen capacitación continua a su personal; c) tienen procesos de inspección adecuados; d) emplean herramientas de gestión de procesos; e) cuentan con infraestructura adecuada para atender las necesidades de los usuarios; y f) realizan auditorías sobre la calidad de los procesos. En la tabla 1.4 se presentan los municipios que sobresalen en el subíndice de proceso.

Tabla 1.4
¿Qué Municipios obtuvieron las más Altas y Bajas Calificaciones en los Subíndices de Proceso de Licencia de Funcionamiento?

Subíndice de Información	
Más alta	Más baja
Mérida	Naucalpan de Juárez

Subíndice de Capacitación	
Más alta	Más baja
Aguascalientes, Benito Juárez, Ciudad Juárez, Ecatepec, Guadalupe, Pachuca, Toluca, Veracruz	Tuxtla Gutiérrez

Subíndice de Inspecciones	
Más alta	Más baja
Chihuahua	Ecatepec

Subíndice de Herramientas	
Más alta	Más baja
Aguascalientes, Pachuca, Querétaro, Veracruz, Zapopan	Huixquilucan

Subíndice de Atención al Usuario	
Más alta	Más baja
Chihuahua	Benito Juárez

Subíndice de Auditoría	
Más alta	Más baja
Toluca	Ciudad Juárez, Chihuahua, Mérida, Torreón, Zapopan

¿Qué variables incluye cada Subíndice?

Subíndice de Información
Disponibilidad de formularios, Facilidad de formularios, Información, Información suficiente, Acceso a la información y Consistencia en el proceso.

Subíndice de Capacitación
Existencia de manuales, Capacitación sobre el proceso interno, Capacitación sobre atención al usuario y Capacitación para los funcionarios que realizan inspecciones

Subíndice de Inspecciones
Número de inspecciones, Días de inspecciones, Calificación de inspecciones y Transparencia en las inspecciones

Subíndice de Herramientas
Tecnologías de información, Delegación de firmas, Ordenamiento territorial, Categorización de actividades económicas y Clasificación industrial

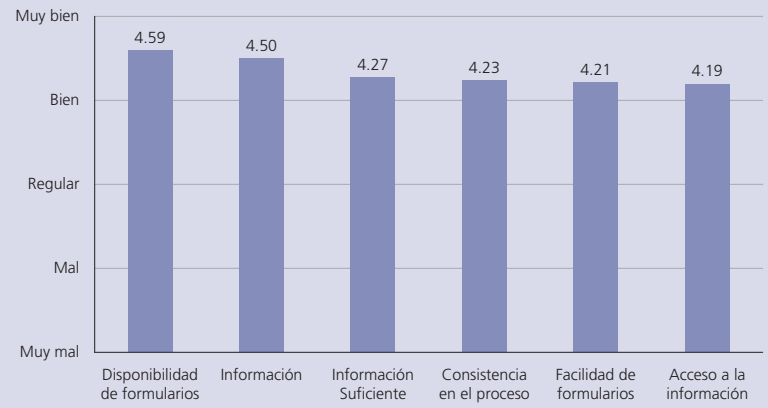
Subíndice de Atención al Usuario
Infraestructura del municipio, Atención al usuario, Sistema de opinión/quejas y Plataforma de atención al empresario

Subíndice de Auditoría
Auditorías internas y Auditorías externas

Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Se han desagregado los subíndices de proceso en las diferentes variables para poder apreciar el panorama para México y los municipios que destacan según cada uno de los subíndices. Como se puede observar en la figura 1.6, los empresarios concuerdan en que los municipios ofrecen un buen servicio en cuanto a la información que les brindan. Destaca el hecho de que en general los municipios tienen muy buena disponibilidad de solicitudes. Mérida es el municipio donde se proporciona mejor información sobre el proceso de emisión de licencias, y en contraste Naucalpan de Juárez y Tuxtla Gutiérrez muestran dificultades en cuanto a complejidad de formularios e información insuficiente, respectivamente.

Figura 1.6
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Información en Licencia de Funcionamiento



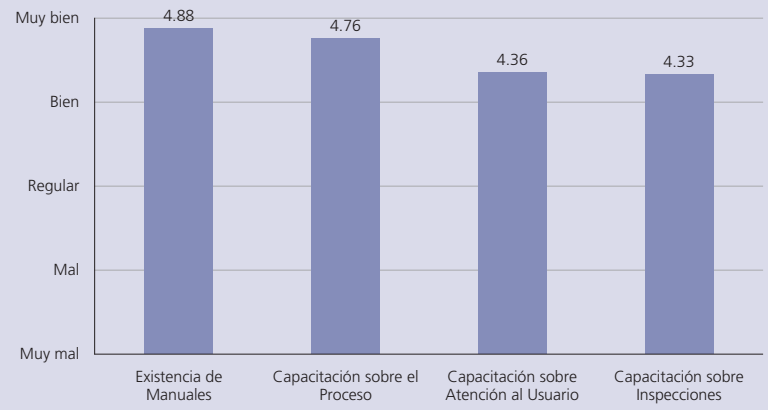
Ranking	Subíndice de Información
1	Mérida
2	Culiacán
3	Chihuahua
4	Aguas calientes
5	Guadalupe
6	Torreón
7	Ciudad Juárez
8	Zacatecas
9	Pachuca
10	Tlaquepaque
11	Huixquilucan
12	Veracruz
13	Ecatepec
14	Zihuatanejo de Azueta
15	Benito Juárez
16	Azcapotzalco
17	Querétaro
18	Tlalnepantla de Baz
19	San Luis Potosí
20	Guadalajara
21	Zapopan
22	Toluca
23	Hermosillo
24	Tuxtla Gutiérrez
25	Naucalpan de Juárez

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

A nivel nacional podemos decir que los empresarios consideran que la capacitación en los municipios es buena, especialmente en cuanto a la existencia de manuales que especifican la tarea de los funcionarios.

Por su parte, la capacitación recibida por el personal que tiene que ver con el proceso de obtención de una licencia de funcionamiento es muy buena en ocho de los municipios, pero no es el caso de Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas, que muestran dificultades en la capacitación sobre atención al usuario e inspecciones.

Figura 1.7
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Capacitación en Licencia de Funcionamiento



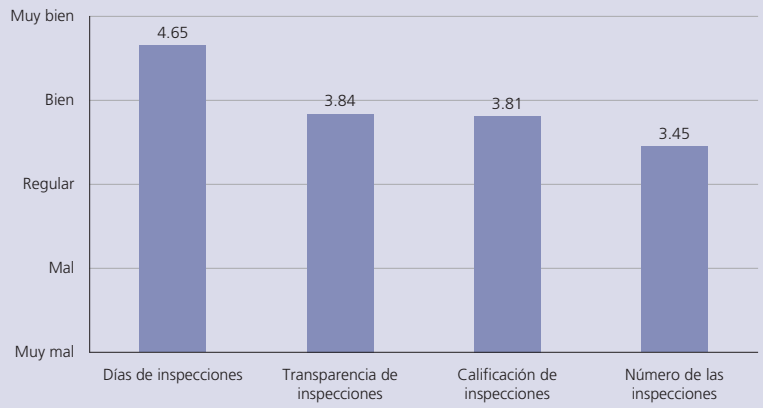
Ranking	Subíndice de Capacitación
1	Aguascalientes
1	Benito Juárez
1	Ciudad Juárez
1	Ecatepec
1	Guadalupe
1	Pachuca
1	Toluca
1	Veracruz
9	Naucalpan de Juárez
10	Culiacán
11	San Luis Potosí
12	Chihuahua
12	Guadalajara
12	Hermosillo
12	Tlaquepaque
12	Torreón
17	Mérida
18	Zapopan
19	Tlalnepantla de Baz
20	Zihuatanejo de Azueta
21	Azcapotzalco
22	Huixquilucan
23	Querétaro
24	Zacatecas
25	Tuxtla Gutiérrez

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

A pesar de la buena percepción de los empresarios con respecto a la capacitación, es importante mencionar que los funcionarios aceptaron, en el 16% de los casos, que los empleados que atienden directamente al empresario para el proceso de obtencion de licencia de funcionamiento no están capacitados sobre atención al usuario.

En México los problemas relacionados con inspecciones parecen provenir principalmente de su elevado número y de la falta de transparencia, tal vez por esto los municipios obtuvieron bajas calificaciones con respecto a este proceso. Chihuahua y Mérida son los municipios con mayor calidad en las inspecciones, mientras que Ecatepec y Veracruz se muestran rezagados, principalmente por los problemas anteriormente mencionados.

Figura 1.8
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Inspecciones en Licencia de Funcionamiento



Ranking	Subíndice de Inspecciones
1	Chihuahua
2	Mérida
3	Tlaquepaque
4	Pachuca
5	Zihuatanejo de Azueta
6	Hermosillo
7	Ciudad Juárez
8	Aguascalientes
9	Zacatecas
10	Querétaro
11	Toluca
12	Zapopan
13	Culiacán
14	San Luis Potosí
15	Huixquilucan
16	Azcapotzalco
17	Guadalupe
18	Benito Juárez
19	Guadalajara
20	Naucalpan de Juárez
21	Tlalnepantla de Baz
22	Tuxtla Gutiérrez
23	Torreón
24	Veracruz
25	Ecatepec

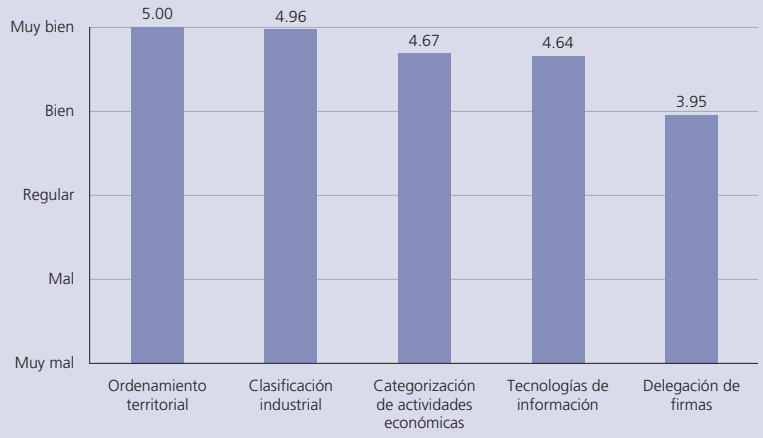
Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Los empresarios dijeron que la inspección se les resolvió en 13 días hábiles en promedio; contrariamente, los funcionarios informaron que la resolución de este proceso tarda sólo cuatro días. El 36% de los empresarios afirmaron que los inspectores no les dieron a conocer los criterios de las inspecciones antes de visitarlos. El 18% de los funcionarios aceptaron que efectivamente en su municipio no se dan a conocer estos criterios. Los funcionarios encuestados, en el 15% de los casos, revelaron que no se capacita a los encargados de las inspecciones con respecto a las visitas que realizan, el 67% dijo que sí y el 18% restante argumentó no saber. De los funcionarios que sí son capacitados la mayoría es instruida semestralmente.

Los elementos del subíndice de herramientas nos indican que los municipios tuvieron un extraordinario resultado en cuanto a ordenamiento territorial, es decir, todos ellos cuentan con un ordenamiento de acuerdo a las diferentes actividades económicas como zonificación o uso de suelo; también podemos ver que aun hace falta trabajar sobre el tema de delegación de firmas para la agilización de resoluciones.

Aguascalientes, Pachuca, Querétaro, Veracruz y Zapopan son los municipios mejor calificados en cuanto a herramientas, mientras que Huixquilucan y Zacatecas son los que obtuvieron calificaciones más bajas.

Figura 1.9
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Herramientas en Licencia de Funcionamiento



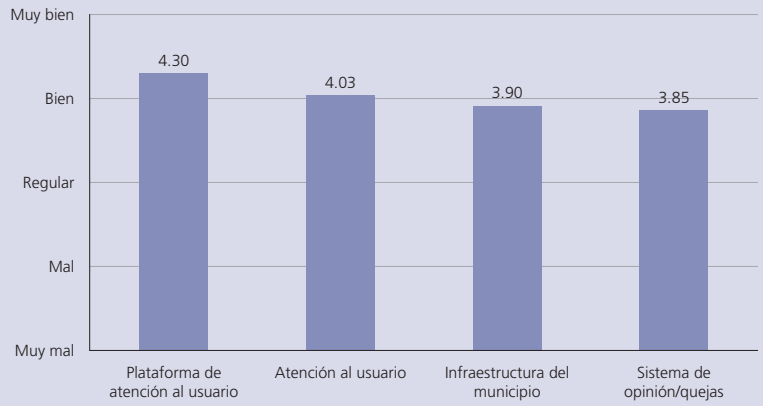
Ranking	Subíndice de Herramientas
1	Aguascalientes
1	Pachuca
1	Querétaro
1	Veracruz
1	Zapopan
6	Azcapotzalco
6	Guadalajara
6	Guadalupe
9	Chihuahua
9	Tlalnepantla de Baz
11	Naucalpan de Juárez
11	Tlaquepaque
13	Torreón
14	Culiacán
14	Ecatepec
14	Mérida
17	Benito Juárez
18	Ciudad Juárez
19	Toluca
20	San Luis Potosí
21	Hermosillo
22	Tuxtla Gutiérrez
23	Zihuatanejo de Azueta
24	Zacatecas
25	Huixquilucan

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

El subíndice de atención al usuario muestra resultados bajos en lo que se refiere al sistema de opiniones y quejas, además de la infraestructura del municipio.

A este respecto el municipio mejor calificado fue Chihuahua, seguido de Torreón y Mérida. Por último, de acuerdo con nuestros resultados tenemos a Benito Juárez como el municipio donde las condiciones de infraestructura son las menos adecuadas para que el empresario obtenga una licencia de funcionamiento.

Figura 1.10
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Atención al Usuario en Licencia de Funcionamiento



Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Ranking	Subíndice de Atención al Usuario
1	Chihuahua
2	Torreón
3	Mérida
4	Veracruz
5	Azcapotzalco
6	Querétaro
7	Zapopan
8	Pachuca
9	Ciudad Juárez
10	Aguascalientes
11	Tlalnepantla de Baz
12	San Luis Potosí
13	Zihuatanejo de Azueta
14	Zacatecas
15	Tlaquepaque
16	Huixquilucan
17	Guadalajara
18	Naucalpan de Juárez
19	Ecatepec
20	Culiacán
21	Toluca
22	Guadalupe
23	Tuxtla Gutiérrez
24	Hermosillo
25	Benito Juárez

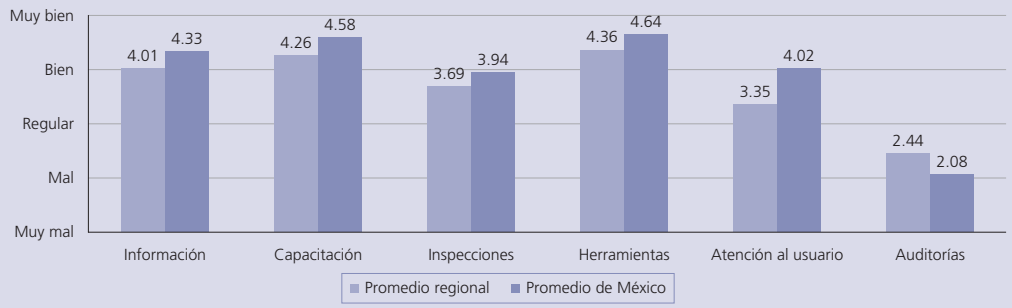
A su vez, en el tema de atención al usuario encontramos desconocimiento, por parte de los empresarios, de los recursos administrativos que se pueden interponer en caso de inconformidad con el proceso de obtención de una de licencia de funcionamiento (73%). El 92% de los empresarios nunca ha interpuesto uno de estos recursos, pero los pocos que sí lo han hecho recibieron respuesta la mayor parte de las veces.

El 80% de los funcionarios dijo contar con una sección, dentro del área de licencias de funcionamiento, encargada de recibir y dar seguimiento a las inconformidades presentadas por los usuarios del servicio. El 71% de estos mismos funcionarios informó que también existe, dentro del municipio, un área externa que también recibe inconformidades. Según los funcionarios de la muestra, en promedio, el 83% de las inconformidades que han recibido los municipios en el último año con especto a licencias de funcionamiento, han derivado en una sanción. Por último el 89% de los funcionarios dijeron que las inconformidades se pueden interponer por vías alternas a la judicial.

En cuanto a auditorías, vale la pena mencionar que en la mayoría de los municipios de México se realizan más auditorías externas que internas. En lo que se refiere a la participación del sector privado en la realización de acciones de mejora en el proceso de obtención de una licencia de funcionamiento, es importante mencionar que más de la mitad de los empresarios y funcionarios opina que el municipio no incluye a dicho sector en las acciones.

Al realizarse una comparación a nivel regional con respecto a las variables de proceso, México se coloca en una posición favorable en comparación con la región, obteniendo mejores resultados en casi todos los rubros, excepto el de auditorías.

Figura 1.11
Comparación de los Subíndices de Proceso de México en Licencia de Funcionamiento



Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Como podemos ver en la tabla 1.5, Chihuahua representa el municipio con los mecanismos más efectivos en cuanto al proceso y emisión de una licencia de funcionamiento, pues obtuvo los primeros lugares de proceso y desempeño del país, posicionándose en el mejor puesto general de México. Chihuahua también resulta ser el municipio mejor calificado a nivel regional.

De acuerdo al *ranking* regional podemos decir que los municipios de México deberán hacer un esfuerzo para posicionarse mejor en el índice de desempeño, ya que es ahí donde obtienen los resultados relativos más bajos.

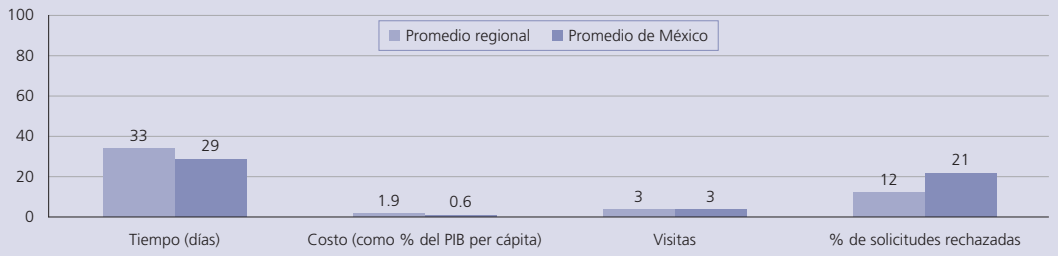
Tabla 1.5
Resultados de Licencia de Funcionamiento

			Indice de Desempeño			**Indice de Proceso**		
Municipio	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**	**Municipio**	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**	**Municipio**	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**
Chihuahua	1	1	Chihuahua	7	1	Chihuahua	2	1
Mérida	3	2	Zacatecas	28	2	Mérida	3	2
Pachuca	7	3	Culiacán	33	3	Pachuca	5	3
Ciudad Juárez	13	4	Veracruz	37	4	Ciudad Juárez	6	4
Culiacán	19	5	Benito Juárez	45	5	Aguascalientes	7	5
Zacatecas	20	6	Mérida	47	6	Torreón	9	6
Aguascalientes	26	7	Pachuca	48	7	Zihuatanejo de Azueta	10	7
Zihuatanejo de Azueta	27	8	Tlaquepaque	50	8	Zapopan	11	8
Tlaquepaque	28	9	Azcapotzalco	52	9	Tlaquepaque	14	9
Veracruz	29	10	Huixquilucan	55	10	Querétaro	17	10
Benito Juárez	33	11	Zihuatanejo de Azueta	59	11	Guadalupe	22	11
Torreón	36	12	San Luis Potosí	61	12	Culiacán	23	12
Azcapotzalco	38	13	Toluca	63	13	Tlalnepantla de Baz	24	13
Huixquilucan	42	14	Ciudad Juárez	65	14	Azcapotzalco	28	14
Querétaro	43	15	Ecatepec	67	15	Zacatecas	29	15
San Luis Potosí	47	16	Aguascalientes	70	16	Huixquilucan	30	16
Tlalnepantla de Baz	56	17	Querétaro	72	17	Hermosillo	32	17
Toluca	58	18	Torreón	77	18	Benito Juárez	34	18
Ecatepec	59	19	Tuxtla Gutiérrez	80	19	Veracruz	36	19
Hermosillo	62	20	Tlalnepantla de Baz	85	20	San Luis Potosí	38	20
Zapopan	72	21	Hermosillo	86	21	Guadalajara	53	21
Naucalpan de Juárez	75	22	Naucalpan de Juárez	94	22	Ecatepec	54	22
Tuxtla Gutiérrez	81	23	Zapopan	118	23	Toluca	58	23
Guadalupe	89	24	Guadalajara	124	24	Naucalpan de Juárez	65	24
Guadalajara	95	25	Guadalupe	132	25	Tuxtla Gutiérrez	99	25

* De 143 municipios de América Latina
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

En una comparación del desempeño de México con el resto de la región podemos ver (figura 1.12) que en México se requieren menos días para obtener una licencia de funcionamiento y su costo es menor, pero se requiere la misma cantidad de visitas para su obtención y el porcentaje de rechazos es considerablemente mayor.

Figura 1.12
Comparación de los Subíndices de Desempeño de México en Licencia de Funcionamiento



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Capítulo 2
Permiso de Construcción

El Permiso de Construcción

Según establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios en los términos de las leyes federales y estatales estarán facultados, entre otras cosas, para: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, b) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, c) otorgar licencias y permisos para construcciones y d) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia[32]. Cada municipio dentro de su reglamento interno encomienda estas responsabilidades a su Dirección de Desarrollo Urbano o su equivalente, la cual gestiona en materia de construcción y planeación urbana[33], plasmando los procesos específicos en reglamentos o manuales de construcción.

El permiso de construcción es la solicitud expresa, otorgada por los gobiernos municipales, para la obtención de la autorización técnico-legal respectiva que permita la construcción de una edificación, sea esta de obra nueva, refacción, ampliación y/o acondicionamiento en un predio establecido. El proceso permite que las construcciones cumplan con la normativa de uso de suelo, urbanística, técnica y de saneamiento básico, así como las normas de protección civil.

En ese sentido, el cumplimiento de las normas genera una mejora en la calidad de vida, protección del medio ambiente, preservación de la convivencia pacífica y la promoción del desarrollo urbano y económico; garantizando el bienestar de la ciudadanía en general. Por otro lado, el poder contar con mayor cantidad de construcciones legales está directamente relacionado con un incremento de ingresos municipales a través del pago de derechos[34].

Para los usuarios, realizar una edificación legal les brinda la seguridad de construir en territorios urbanizados, aptos para la construcción y donde no tendrán que realizar posteriores pagos de multas y sanciones por incumplimiento de las normas establecidas o, lo que es peor, sufrir la demolición de su construcción.

De acuerdo a datos de nuestro estudio, para el año inmediato anterior al levantamiento de las encuestas se aprobaron 81,585 permisos de construcción.

El Reporte *Doing Business 2009* del Banco Mundial revela que en México se requiere un total de 12 procedimientos para la obtención de un permiso, cuya emisión tarda 138 días y su costo se estima en 131.01% del ingreso per cápita, situando al país en el puesto 33 de 181 países en el *ranking* sobre el manejo de este proceso (tomando como referencia al Distrito Federal).

Llevar a cabo reformas de simplificación del proceso de permiso de construcción puede incrementar la cantidad de permisos emitidos que se enmarquen dentro de una normativa clara, incrementando además la confianza del ciudadano en la transparencia del proceso. De esta manera, se podría ejercer un mejor control y supervisión de las obras realizadas y se reducirían los trámites repetidos, así como el tiempo requerido para dicho proceso. Por otro lado, los gobiernos municipales podrían contar con una planificación urbana ordenada y se podría reducir la informalidad en las construcciones, además de posibles accidentes y problemas legales.

La Informalidad en las Construcciones

La forma de escape a los costos que genera una regulación excesiva es la informalidad. En México no se tienen cifras

[32]Artículo 115 fracción V.
[33]En el caso del Distrito Federal existe una sola Secretaría de Desarrollo Urbano para todas las delegaciones.
[34]Algunos municipios también perciben otros ingresos como puede ser el cobro de solicitudes para las diferentes etapas del proceso.

exactas sobre el total de construcciones informales existentes; sin embargo, algunos datos del sector vivienda (que estima como el 40% del producto total de la construcción)[35] nos pueden dar una idea de la magnitud del problema. Según el Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), los asentamientos humanos informales representan el 50% de la vivienda en el país.

Se entiende por viviendas extralegales, a aquellas que:

- Se construyeron en terrenos vendidos por tenedores de predios, cuyo título de propiedad no se encuentra regularizado.

- Se encuentran fuera de norma; es decir que no cuentan con planos arquitectónicos aprobados, que dañan o destruyen la propiedad municipal o bienes públicos u ocupan la vía pública sin autorización municipal[36].

La ilegalidad en las construcciones muchas veces se debe a que no se puede cumplir con los requisitos exigidos para el otorgamiento del permiso de construcción (el derecho de propiedad del lote o terreno no se encuentra saneado, los límites del mismo no están definidos, no se tiene la aprobación de los planos arquitectónicos, etcétera). Otro de los motivos es que en otros casos estas construcciones se encuentran asentadas en zonas prohibidas (áreas verdes, parques nacionales, etcétera).

Por estos motivos, las construcciones ilegales por lo general no reúnen las condiciones mínimas de una vivienda como: agua potable por cañería, alcantarillado sanitario, energía eléctrica, etcétera, y están sujetas a multas e incluso a la demolición.

Tabla 2.1
Construcciones en el Centro Histórico de la Ciudad de México[37].

El Centro Histórico de la Ciudad de México presenta un grave problema en cuanto a la informalidad de sus construcciones, ya que cuenta con un gran número de edificaciones que representan un problema para la seguridad tanto de habitantes como de visitantes de la zona, ocasionando fuertes problemas de protección civil.

Se estima que el 20% de las viviendas se encuentran en mal estado y 159 inmuebles –habitados por 1,500 familias– están a punto de derrumbarse. En 1997, el 9% de la población enfrentaba un juicio de desalojo y en la actualidad este porcentaje ha aumentado. Por otra parte, existe un importante universo de predios baldíos, edificios en ruinas, abandonados, subocupados o con usos incompatibles con la conservación de los mismos (bodegas). Estas características y el alto número de asentamientos informales hacen del Centro Histórico un foco de atención para las autoridades, en el que se deben de aplicar reformas de formalización y planeación para solucionar esta crisis.

La opinión generalizada de que la obtención de un permiso de construcción puede extenderse mucho más de lo que oficialmente establecen las autoridades es, sin duda, un factor que desincentiva la decisión de comenzar una construcción formal. En casi todos los municipios los empresarios perciben que el tiempo para la obtención de un permiso de construcción es mucho mayor que el que reportan los funcionarios. Algo similar sucede con los costos, mientras que los funcionarios en general indican que la obtención de un permiso de construcción no tiene costo, los empresarios tienen una percepción muy distinta.

Objetivos y Límites del Permiso de Construcción en México

El permiso de construcción forma parte de una cadena de procedimientos que un usuario debe seguir para realizar una construcción legal con un destino no habitacional. En principio, cuando un ciudadano decide construir, debe contar con un lote de terreno o, en su caso, comprar uno que esté debidamente registrado y que tenga toda la documentación regularizada. Debe contar con lo siguiente:

[35]Situación de la Industria de la Construcción 2006, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CEMIC).
[36]Evaluación preliminar de la Economía Extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe, Instituto Libertad y Democracia, 2005.
[37]Información tomada de Milenio Diario, 15 de agosto del 2001.

- Certificado de libertad de gravámenes.
- Certificado o constancia de no adeudo de impuesto predial.
- Avalúo o certificado catastral del inmueble.
- Contrato de compra-venta celebrado ante notario y pago del impuesto.
- Inscripción de la escritura pública en el Registro Público de la Propiedad.

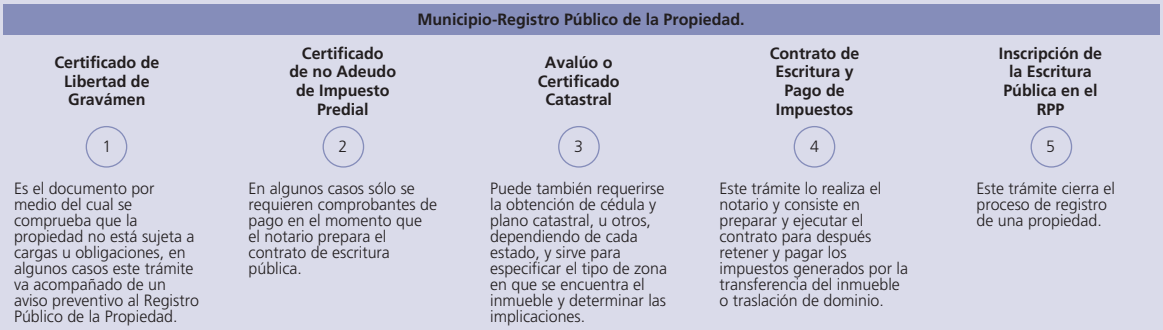
El número de trámites necesarios para el registro de una propiedad[38] varía de 4 a 10, según el municipio. Requisitos adicionales que pueden pedirse son: avisos preventivos, avalúo comercial, informar al Catastro Municipal de la transferencia del título de propiedad, certificado de no adeudo de agua, etcétera.

El tiempo que tarda cada uno de los cinco trámites que preceden al proceso de solicitud de un permiso de construcción varía de acuerdo a cada municipio, tomando de 1 a 15 días el certificado de libertad de gravámenes, y de 1 a 10 días, de 2 a 21, 2 a 17 y 2 a 90 días los trámites posteriores, respectivamente.

Para contar con cada uno de estos requisitos se sigue un procedimiento particular tanto en oficinas municipales como en el Registro Público de la Propiedad. Es así que el certificado de libertad de gravámenes se realiza regularmente ante el Registro Público de la Propiedad; el certificado de no adeudo de predial en la tesorería municipal, el avalúo catastral dentro de alguna dependencia como el catastro municipal; el contrato de escritura pública y pago del impuesto los realiza un notario en ambas instancias y, por último, el registro final se lleva a cabo en el Registro Público de la Propiedad.

Según el *Doing Business 2009*, para registrar una propiedad en México se requiere de cinco pasos, toma 74 días y tiene un costo del 4.85% del PIB per cápita, variables que lo ubican en el puesto 88 del *ranking* de 177 países. En la Figura 2.1 se muestran los trámites asociados para formalizar o legalizar una construcción que son comunes en todo el país, tomando como referencia el Distrito Federal.

Figura 2.1
Regularización de la Propiedad



Fuente: *Doing Business* México 2009

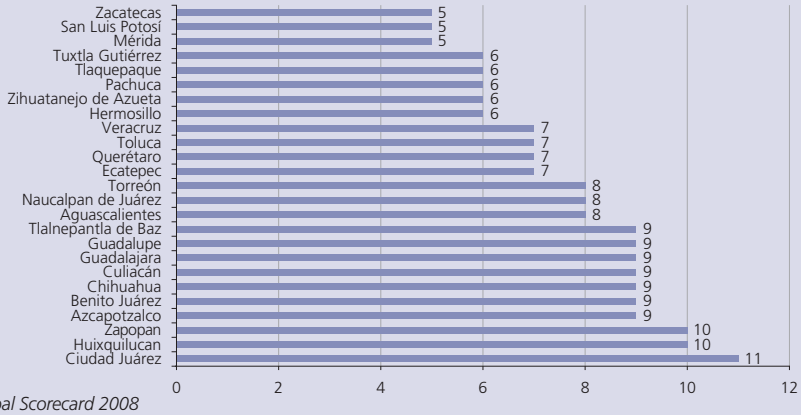
Una vez que el propietario cuenta con toda la documentación saneada de su lote y éste queda debidamente registrado, se elabora un proyecto ejecutivo de la construcción donde se exponen a detalle las especificaciones técnicas de la obra. Este proyecto ejecutivo, posteriormente, es revisado por un supervisor responsable de obra y, en su caso, por otros expertos o corresponsables que deberán garantizar que la construcción esté sujeta a las Normas Técnicas de Edificación, concernientes a instalaciones audiovisuales, climatización, depósitos, electricidad y fontanería. Para cada una de estas instalaciones existen normas específicas que fijan criterios de diseño, cálculo, construcción, valoración y mantenimiento.

Con el proyecto ejecutivo, el propietario debe presentarse en las oficinas municipales para proceder a la solicitud del permiso de construcción, donde deberá presentar algunos requisitos como puede ser: formato para obra nueva firmado por el Director Responsable de Obra, copia del último pago del impuesto predial, copia de algún documento que acredite la propiedad, planos estructurales, arquitectónicos y de instalaciones, copia digitalizada de proyecto constitutivo, presentación de bitácora de obra, identificación oficial, constancia de alineamiento, número oficial y comprobante de uso de suelo. El proceso completo, desde la presentación del proyecto a la emisión del permiso, cumpliendo con los

[38]Este proceso de registro no incluye los casos en que se requiere litigar para determinar la propiedad.

requisitos necesarios, varía entre municipios. Por ejemplo, en los casos de Huixquilucan y Ciudad Juárez se solicitan 10 y 11 requisitos respectivamente; en cambio, municipios como Zacatecas, San Luis Potosí y Mérida solamente solicitan cinco requisitos.

Figura 2.2
Número de Requisitos para Permiso de Construcción (Percepción de Funcionarios Municipales)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

El permiso de construcción es un paso indispensable para el levantamiento de una construcción, su obtención es necesaria para dar comienzo a una obra, para solicitarlo es necesario llevar a cabo una serie de trámites al interior del municipio como alineamiento, número oficial y constancia de uso de suelo. Posteriormente es necesario realizar otros trámites fuera del municipio para dotar de servicios básicos a la construcción, finalmente se da aviso de terminación de la obra al municipio y se registra la propiedad. En cuanto a las inspecciones, estas pueden variar de una a tres dependiendo del municipio y son de tres tipos: previas a la construcción, durante la construcción y al final de la construcción.

En la figura 2.3 se muestra de manera general el proceso completo para el levantamiento de una construcción. Sin embargo, este puede diferir entre municipios o por tipo de construcción, es decir, en algunos casos podrá ser necesario tramitar algún permiso por parte del Honorable Cuerpo de Bomberos, alguna autorización de las autoridades de Protección Civil u otros. El *Municipal Scorecard* considera desde la obtención de constancia de alineamiento, hasta la obtención del permiso de construcción[39], abarcado las inspeccionés correspondientes, el aviso y constancia de terminación de obra y el registro de la propiedad en el catastro municipal.

Figura 2.3
Secuencia de Formalización de Construcción (Municipio de Mérida)

1	2	3	4	5	6	7	8
Constancia de Alineamiento	**Número Oficial**	**Constancia de Factibilidad de Uso de Suelo**	**Licencia de Uso de Suelo**	**Análisis y Evaluaciones de Impacto Ambiental**	**Inspección de Seguridad**	**Inspección previa a la construcción**	**Permiso de Construcción**
Sirve para delimitar de manera precisa el espacio que ocupa un predio con respecto a la vía pública.	Permite delimitar su numeración correspondiente. En algunos municipios el Alineamiento y Número Oficial se tramitan de manera separada.	Otorgada por la Dirección de Desarrollo Urbano	Permite establecer si el uso o destino que se pretende dar a un predio o inmueble específico es permitido.	Realizado por la Dirección de Prevención control y Saneamiento Ambiental	La realiza la Secretaria de Protección y Vialidad	Se verifica la documentación e información proporcionada por el solicitante del permiso de construcción. Una vez realizada esta inspección se emite el permiso y se comienza la obra.	Es la autorización que se solicita al municipio para comenzar la construcción.

9	10	11	12	13	14	15	16
Conexión de servicio de Energia Electrica	**Conexión a los Servicios de agua y drenaje**	**Solicitud de Conexión al Servicio de Teléfono**	**Inspección durante la construcción**	**Aviso de terminación de obra**	**Inspección Final**	**Aviso de Terminación de obra**	**Registro de la Propiedad**
Estos servicios los provee, la Comisión Federa de Electricidad.	Se realiza ante la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatan	Se realiza en la oficina de Telmex	Esta inspección puede ser una visita planeada o en cualquier momento del periodo de construcción.	Este aviso se hace ante la Secretaría de Desarrollo Urbano del municipio para que el proceso se de por terminado.	Se verifican las condiciones de la obra.	Emitida por la, Dirección de Catastro del Municipio	Una vez terminada la construcción se procede a su registro para que la construcción pueda ser objeto de transacción o garantía.

Fuente: Elaboración Propia basada en *Doing Business Subnacional* México 2009

[39]Se ulitiza el municipio de Mérida con fines explicativos. Algunos municipios presentan un mayor o menor número de trámites. En el caso de Mérida la conexión de servicios básicos se solicita de forma separada.

Algunas construcciones, por sus características, involucran trámites o procesos de carácter Federal o Estatal como pueden ser autorizaciones del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) o del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Secretaría de Medio Ambiente u otras instituciones.

Como se muestra en la figura 2.3 la solicitud del permiso de construcción es el paso final a nivel municipal para iniciar una edificación. El proceso es variable en función de cada municipio, pero es posible generalizar algunas características comunes del proceso en México.

Tabla 2.2
Características Comunes al Permiso de Construcción en los Municipios de México

Nombre del Proceso	En la mayoría de las localidades el proceso se llama permiso o licencia de construcción; sin embargo, en algunos municipios o delegaciones se le denomina manifestaciones o avisos de construcción.
Validez del Proceso	En la mayoría de los municipios esta autorización tiene una validez definitiva por el tiempo que dure la construcción.
Tipos de Edificación	• Obra Nueva. • Remodelación o refacción. • Ampliación.
Costos	En todos los municipios existe un costo, el cual se basa en una tasa aplicada a la superficie de la obra y está en función de tipo de construcción (económica, buena, muy buena) y otros factores tales como servicios básicos y destino de la construcción.
Trámites Previos a Realizarse en el Municipio	Cada uno de estos trámites demanda tiempo, requisitos y procedimientos previos como: • Uso de suelo. • Impuesto Predial al día. • Alineamiento y/o Número oficial
Trámites Previos a Realizarse en Otras Instituciones	• Permisos del INBA o INAH , en caso de suelo de conservación (federal). • Secretaría del Medio Ambiente y, sólo en algunos casos, dictamen de Impacto Ambiental (estatal). • Contrato o autorización de suministro de energia. Luz y Fuerza del Centro (federal).
Inspecciones	En la mayoría de los municipios se realizan de una a dos inspecciones previas a la emisión del permiso. También se hacen inspecciones al azar o por petición de terceros inconformes.
Procesos Diferenciados de Acuerdo a las Siguientes Características	• Tamaño de la construcción: cuando se trata de edificaciones mayores a cierto número de metros cuadrados o a determinado número de plantas o niveles • Lugar de construcción. • Destino del uso de la construcción (vivienda, comercio, industria).

El análisis de los siguientes gráficos y tablas muestra los resultados alcanzados por los municipios mexicanos en los índices de desempeño y de proceso del permiso de construcción.

El índice de desempeño consta de cuatro subíndices: tiempo, costo, número de visitas y porcentaje de rechazos. El tiempo mide el número de días necesarios para completar el proceso. El costo mide el gasto total para el usuario (expresado como porcentaje del PIB per cápita), excluyendo los costos extraoficiales. El número de visitas es el número absoluto de visitas hechas a las oficinas municipales por el usuario. Por último, el porcentaje de rechazos se calculó a partir del número total de solicitudes efectuadas en un año. El *Municipal Scorecard* tomó un promedio de estos subíndices para establecer el puntaje del índice de desempeño del permiso de construcción. Los gobiernos municipales que destacan en los subíndices mencionados se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 2.3
¿Qué Municipios Obtuvieron las más Altas y Bajas Calificaciones en los Subíndices de Desempeño de Permiso de Construcción?

Tiempo

Menor	Mayor
Culiacán y Mérida	Guadalupe

Costo (% del PIB per cápita)

Menor	Mayor
Mérida	Guadalajara

Número de visitas

Menor	Mayor
Mérida	Naucalpan de Juárez, Tlaquepaque

Rechazos (% del total de solicitudes)

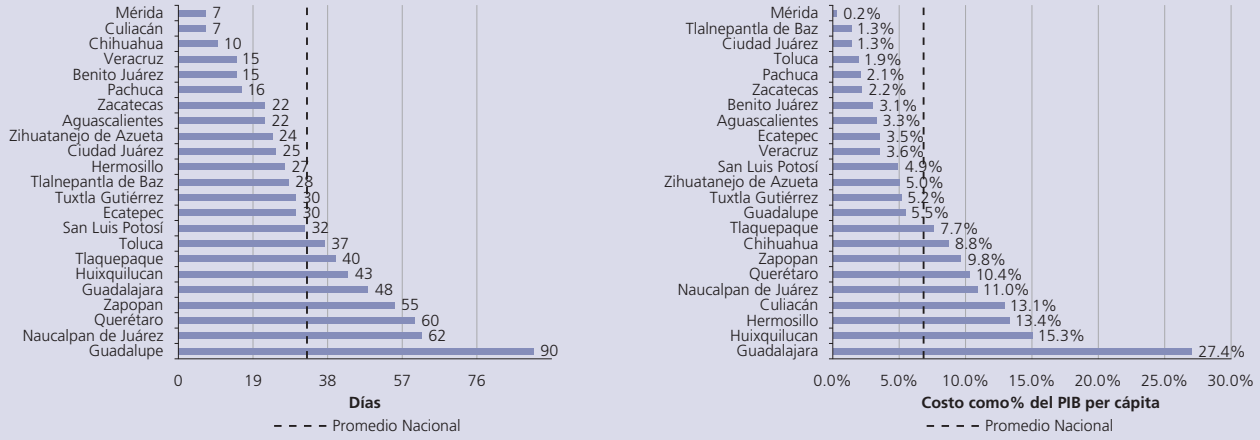
Menor	Mayor
Ciudad Juárez	Guadalajara

Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

En México se observan buenas y malas prácticas en el proceso de permiso de construcción. Culiacán y Mérida son los municipios donde es menos tardado obtener un permiso; en ambos municipios los empresarios esperan siete días para obtener esta autorización. Guadalupe es el municipio donde más tiempo tarda la obtención de este documento, ya que los empresarios esperan 90 días.

Según los datos obtenidos, el municipio donde es más costoso obtener el permiso de construcción es Guadalajara, pues los costos representan un 27.4% como porcentaje del PIB per cápita[40]; el municipio menos costoso, en contraparte, es Mérida, donde el costo total representa sólo el 0.2% (ver figura 2.4). Al igual que en el caso de la licencia de funcionamiento, los empresarios informaron que el gasto en el que incurrieron para obtener el permiso de construcción definitivo fue principalmente de índole municipal.

Figura 2.4
Tiempo y Costo del Proceso de Permiso de Construcción (Percepción del Empresario)

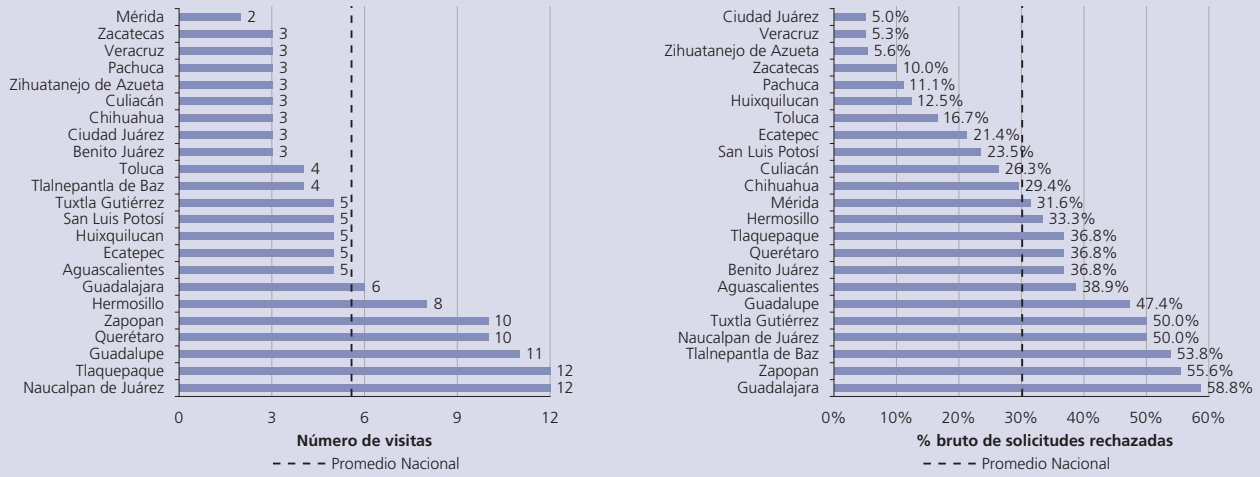


Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*, PIB per cápita correspondiente al WDI 2007

Según los empresarios de nuestra muestra, en Mérida es donde se debe acudir menos veces al municipio para obtener el permiso de construcción, allí el empresario realiza solamente dos visitas. Algo muy diferente sucede en Naucalpan de Juárez y Tlaquepaque donde se realizan 12 visitas.

El municipio de Ciudad Juárez es donde menos rechazan una solicitud de permiso de construcción, pues sólo niegan el 5% de las aplicaciones, mientras que en Guadalajara el porcentaje es muy alto, representando casi el 59% de las aplicaciones.

Figura 2.5
Visitas y Rechazos del Proceso de Permiso de Construcción (Percepción del Empresario)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

[40]Para el cálculo de los datos expresados en la gráfica de "costo como % del PIB per cápita" se utilizó el tipo de cambio de 10.926 pesos mexicanos por dólar, promedio anual del año 2007 calculado en base a la información mensual obtenida del Banco de México.

Tasas de rechazo más altas indican que hay problemas con la información que los inversionistas reciben, que la discrecionalidad es un problema en la calificación de las solicitudes o, en general, que el manejo del proceso ha sido deficiente.

Por otro lado, en México, la mayoría de las empresas que realizan el proceso para obtener el permiso de construcción no necesitan contratar gestores. Las empresas que los contratan lo hacen para agilizar el proceso o porque no conocían los pasos y procedimientos que se deben seguir para obtener la respectiva autorización municipal. De esta forma el 42% de los empresarios encuestados manifestaron contratar gestores para tramitar el permiso de construcción.

¿Qué Municipios son más Eficientes en proporcionar el Permiso de Construcción?

Las variables de proceso comprenden un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos que describen diversos aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los municipios, y cómo éstos inciden en la calidad del proceso de solicitud de un permiso de construcción. El índice de proceso favorece a los municipios que: a) proporcionan a los usuarios información adecuada, exacta y accesible; b) proporcionan una capacitación continua a su personal; c) las inspecciones son adecuadas; d) emplean herramientas de gestión de procesos; e) cuentan con la infraestructura adecuada para atender las necesidades de los usuarios; y f) realizan auditorías sobre la calidad de los procesos. En la tabla siguiente se presenta a los municipios que sobresalen en los subíndices de proceso de permiso de construcción.

Tabla 2.4
¿Qué Municipios obtuvieron las más Altas y Bajas Calificaciones en los Subíndices de Proceso de Permiso de Construcción?

	Más alta	Más baja
Subíndice de Información	Chihuahua	Naucalpan de Juárez
Subíndice de Capacitación	Aguascalientes, Chihuahua, Culiacán, Guadalajara, Guadalupe, Toluca	Zapopan
Subíndice de Inspecciones	Chihuahua	Naucalpan de Juárez
Subíndice de Herramientas	Benito Juárez, Chihuahua, Tlalnepantla de Baz, Tlaquepaque, Veracruz	Zapopan
Subíndice de Atención al Usuario	Chihuahua	Naucalpan de Juárez
Subíndice de Auditoría	Zacatecas	Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Naucalpan de Juárez, Querétaro

¿Qué variables incluye cada Subíndice?

Subíndice de Información
Disponibilidad de formularios, Facilidad de formularios, Información, Información suficiente, Acceso a la información y Consistencia en el proceso

Subíndice de Capacitación
Existencia de manuales, Capacitación sobre el proceso interno, Capacitación sobre atención al usuario y Capacitación para los funcionarios que realizan inspecciones

Subíndice de Inspecciones
Número de inspecciones, Días de inspecciones, Calificación de inspecciones y Transparencia en las inspecciones

Subíndice de Herramientas
Tecnologías de información, Delegación de firmas, Ordenamiento territorial, Categorización de actividades económicas y Clasificación industrial

Subíndice de Atención al Usuario
Infraestructura del municipio, Atención al usuario, Sistema de opinión/quejas y Plataforma de atención al empresario

Subíndice de Auditoría
Auditorías internas y Auditorías externas

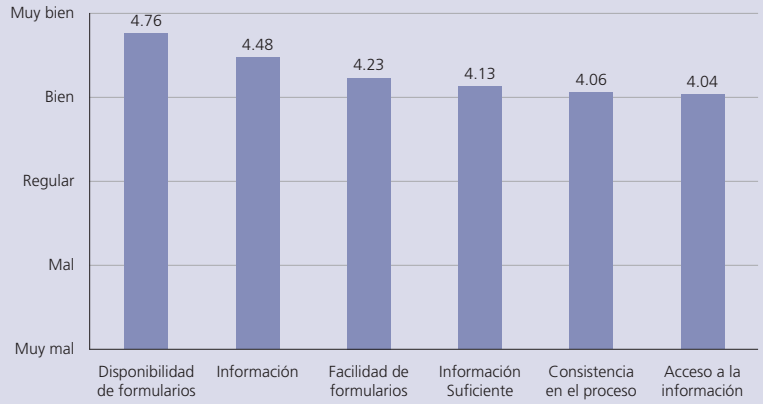
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard* 2008

Proporcionar información clara y precisa ayuda a los empresarios a entender mejor el proceso; facilita el cumplimiento rápido de los requisitos; a menudo determina la percepción que los empresarios tienen respecto de la dificultad con que se logrará alcanzar la formalización, y permite adaptar los negocios a las normas que regulan el permiso. Al respecto, Chihuahua y Aguascalientes son los municipios con mejor calificación en este subíndice, mientras que Querétaro y Naucalpan de Juárez reciben las calificaciones más bajas (ver figura 2.6).

Los empresarios de Tlalnepantla, Zapopan, Querétaro y Naucalpan de Juárez reportaron no contar con información suficiente para solicitar dicho permiso. En lo que respecta al subíndice de información, los empresarios de los municipios de Chihuahua y Aguascalientes reportaron que la información proporcionada acerca de los permisos de construcción era suficientemente clara, los formularios fáciles de llenar y el proceso necesario para obtener el permiso coincidía, en la mayoría de los casos, con la información inicialmente proporcionada por

el municipio. Una de las variables que recibió los puntajes más altos es la disponibilidad de formularios proporcionados por el municipio para realizar el proceso de obtención del permiso. Los empresarios indicaron, por el contrario, que el acceso a la información era regular, especialmente para los municipios de Querétaro y Naucalpan de Juárez.

Figura 2.6
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Información en Permisos de Construcción

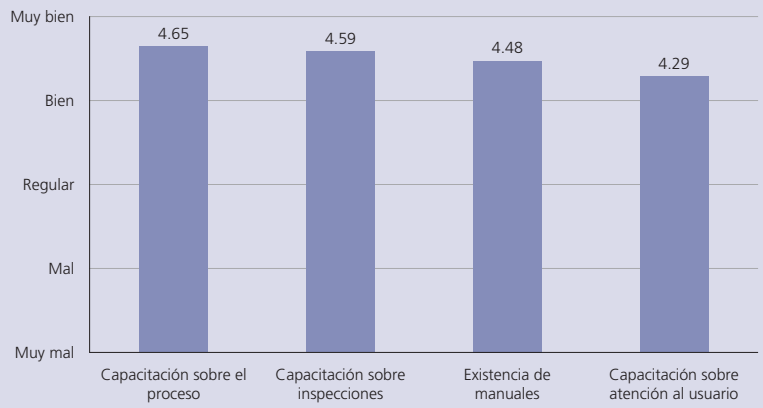


Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Ranking	Subíndice de Información
1	Chihuahua
2	Aguascalientes
3	Zacatecas
4	Pachuca
5	Toluca
6	Zihuatanejo de Azueta
7	Mérida
8	Huixquilucan
9	Hermosillo
10	Ecatepec
11	Culiacán
12	Ciudad Juárez
13	Veracruz
14	Tuxtla Gutiérrez
15	Guadalupe
16	Benito Juárez
17	Guadalajara
18	San Luis Potosí
19	Tlaquepaque
20	Tlalnepantla de Baz
21	Zapopan
22	Querétaro
23	Naucalpan de Juárez

La capacitación adecuada de los empleados municipales ayuda a garantizar una buena gestión de los procedimientos y la correcta aplicación de los manuales y las normas. En los municipios de Aguascalientes, Chihuahua, Culiacán, Guadalajara, Guadalupe y Toluca los funcionarios municipales en general reportaron que se les brinda capacitación sobre manuales, proceso interno, atención al usuario e inspecciones de los procesos del permiso de construcción. Una de las variables que recibió los puntajes más altos es la capacitación de los funcionarios sobre el proceso interno para realizar las inspecciones para el otorgamiento del permiso. Por el contrario, los funcionarios de los municipios de Benito Juárez y Zapopan admiten que reciben muy poca capacitación sobre atención al usuario. En este subíndice, los municipios de Aguascalientes y Chihuahua recibieron los puntajes más altos, en tanto que Benito Juárez y Zapopan tienen la calificación más baja entre los municipios mexicanos.

Figura 2.7
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Capacitación en Permisos de Construcción



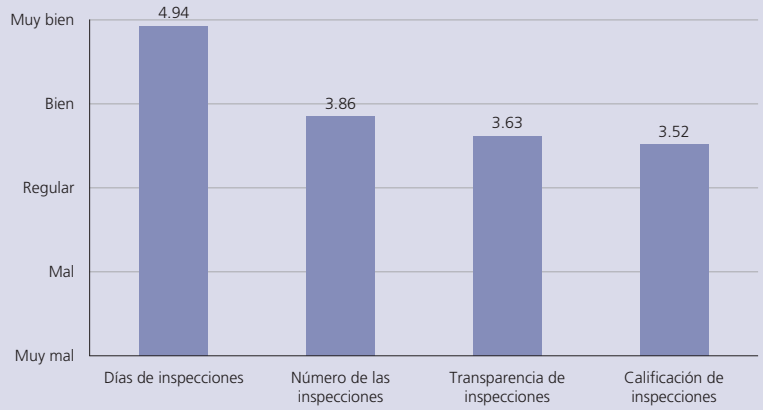
Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Ranking	Subíndice de Capacitación
1	Aguascalientes
1	Chihuahua
1	Culiacán
1	Guadalajara
1	Guadalupe
1	Toluca
7	Ecatepec
8	Tuxtla Gutiérrez
9	Hermosillo
9	Huixquilucan
9	Mérida
9	Veracruz
13	Querétaro
14	Zihuatanejo de Azueta
15	San Luis Potosí
16	Tlalnepantla de Baz
17	Naucalpan de Juárez
18	Zacatecas
19	Tlaquepaque
20	Ciudad Juárez
21	Pachuca
22	Benito Juárez
23	Zapopan

Inspecciones eficientes y transparentes son necesarias si se busca tener procesos simples y en menor tiempo. Las inspecciones deben ser oportunas, en las etapas iniciales de las obras resulta aún más importante en el caso de los permisos de construcción. En el caso de México, los empresarios reportaron que el número de días que tardan las inspecciones es alto y se mostraron algo

disconformes con su número y transparencia. En este subíndice, los municipios de Chihuahua y Mérida obtuvieron las mejores calificaciones de México, en tanto que Tlaquepaque y Naucalpan de Juárez recibieron los puntajes más bajos.

Figura 2.8
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Inspecciones en Permisos de Construcción



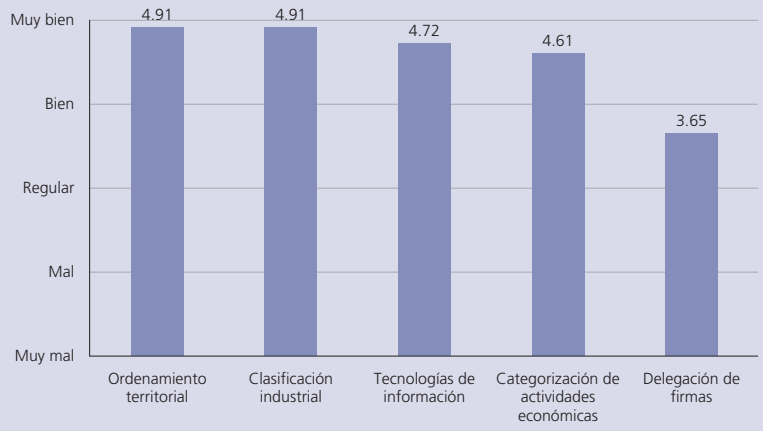
Ranking	Subíndice de Inspecciones
1	Chihuahua
2	Mérida
3	Pachuca
4	Ciudad Juárez
5	Huixquilucan
6	Zacatecas
7	San Luis Potosí
8	Querétaro
9	Hermosillo
10	Culiacán
11	Zihuatanejo de Azueta
12	Guadalupe
13	Veracruz
14	Zapopan
15	Aguascalientes
16	Tlalnepantla de Baz
17	Ecatepec
18	Toluca
19	Benito Juárez
20	Guadalajara
21	Tuxtla Gutiérrez
22	Tlaquepaque
23	Naucalpan de Juárez

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

El subíndice de herramientas, que mide la existencia y el uso de herramientas de gestión de procesos, incluye variables que miden el ordenamiento territorial (en el caso de los permisos de construcción tienen en cuenta el cumplimiento de los parámetros para las construcciones y el desarrollo urbano); categorización de actividades económicas; tecnologías de información; clasificación industrial, y delegación de firmas. Los municipios mexicanos recibieron un puntaje bajo en la variable de delegación de firmas.

Benito Juárez y Chihuahua obtuvieron las mejores calificaciones en este subíndice, mientras que Zapopan y Aguascalientes recibieron el peor puntaje (ver figura 2.9). En lo que respecta a los permisos de construcción, una explicación clara y precisa del ordenamiento territorial y de la categorización de actividades económicas son factores claves para asegurar que los empresarios eventualmente acaten las normas y la formalización de las construcciones. Chihuahua, Veracruz, Tlalnepantla de Baz, Benito Juárez y Tlaquepaque recibieron los puntajes máximos en las variables de ordenamiento territorial, tecnologías de información y categorización de actividades económicas.

Figura 2.9
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Herramientas en Permisos de Construcción

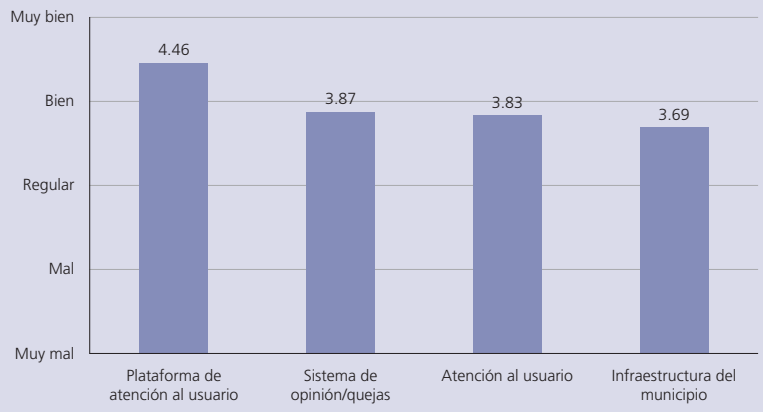


Ranking	Subíndice de Herramientas
1	Benito Juárez
1	Chihuahua
1	Tlalnepantla de Baz
1	Tlaquepaque
1	Veracruz
6	Ciudad Juárez
6	Pachuca
8	Mérida
8	Naucalpan de Juárez
10	Ecatepec
10	Guadalupe
10	Hermosillo
13	Querétaro
14	Guadalajara
15	San Luis Potosí
16	Huixquilucan
17	Culiacán
18	Toluca
19	Zihuatanejo de Azueta
20	Zacatecas
21	Tuxtla Gutiérrez
22	Aguascalientes
23	Zapopan

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

La necesidad de contar con un sistema adecuado de atención al usuario, infraestructura en el municipio y plataforma de atención, es ignorada a menudo en los estudios comparativos, pese a que frecuentemente determina la existencia o ausencia de instalaciones adecuadas. En México, en general los empresarios dan a los municipios puntajes bajos en esta variable. En el subíndice de atención al usuario, los municipios de Chihuahua y Mérida obtuvieron las mejores calificaciones, en tanto que Tlalnepantla y Naucalpan recibieron el puntaje más bajo (ver figura 2.10). Los municipios mexicanos obtuvieron un bajo puntaje en términos de infraestructura del municipio, aunque los municipios de Pachuca, Mérida y Chihuahua cuentan con una oficina especial para la emisión del permiso de construcción.

Figura 2.10
Promedio Nacional de Puntajes Obtenidos en las Variables de Atención al Usuario en Permisos de Construcción



Ranking	Subíndice de Atención al Usuario
1	Chihuahua
2	Mérida
3	Pachuca
4	Veracruz
5	Ciudad Juárez
6	Aguascalientes
7	Zacatecas
8	Zihuatanejo de Azueta
9	San Luis Potosí
10	Querétaro
11	Zapopan
12	Guadalajara
13	Toluca
14	Ecatepec
15	Huixquilucan
16	Culiacán
17	Hermosillo
18	Tlaquepaque
19	Tuxtla Gutiérrez
20	Benito Juárez
21	Guadalupe
22	Tlalnepantla de Baz
23	Naucalpan de Juárez

Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Contar con auditorías internas y externas sobre la calidad del proceso es importante para el trámite del otorgamiento del permiso de construcción. En el caso de México, se realizan más auditorías externas que internas.

Al comparar el desempeño y proceso de los municipios mexicanos con los participantes en el estudio (ver figuras 2.11 y 2.12), podemos obtener las siguientes conclusiones:

- Los municipios de México obtuvieron mejores resultados que el promedio regional, en las variables de tiempo y costo igual número de visitas y un número mayor de rechazos.

- El promedio de días que tarda obtener un permiso de construcción en México es de 32, comparado con los 51 días que toma obtener el permiso en la región.

- El costo promedio de obtener el permiso, expresado en porcentaje del PIB per cápita, es de 7% en México, frente a 7.1% en la región.

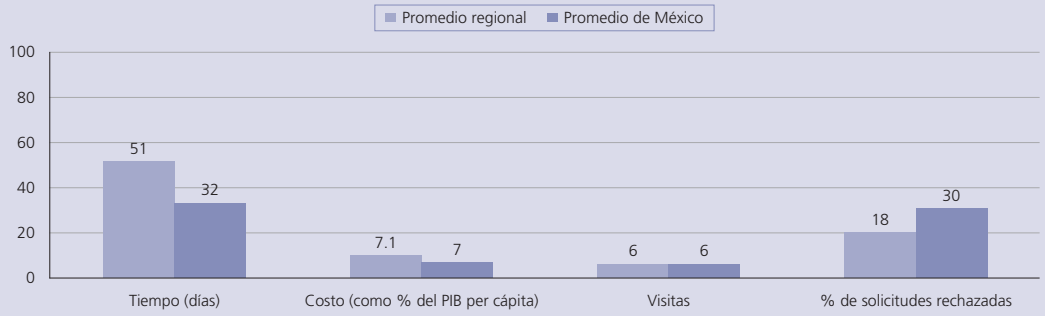
- En México un inversionista debe acudir seis veces al municipio para obtener el permiso, mismo promedio de visitas que se requieren en la región.

- La tasa promedio de rechazos de solicitudes en los municipios mexicanos es de 30% y en la región de 18%.

- Un examen de la figura 2.12 muestra que, en los subíndices de capacitación y atención al usuario los municipales de México obtienen calificaciones significativamente por encima del promedio regional, y en información y herramientas también tiene mejores resultados, auque la variación es menor.

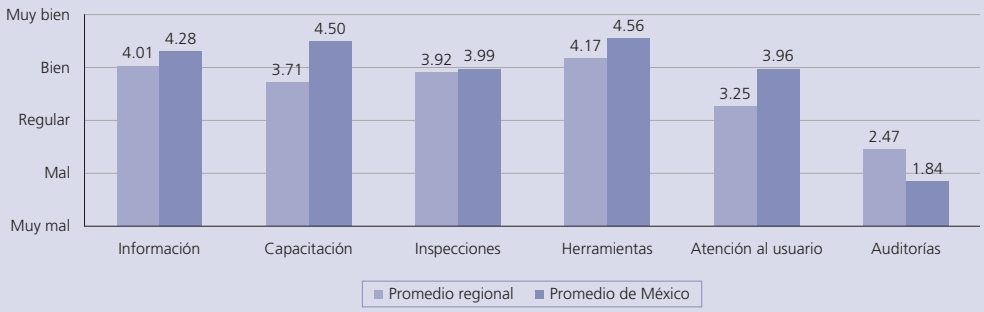
- Se ha identificado que aún exiten aspectos a mejorar en la gestión del proceso de permiso de construcción. México tiene seis municipios entre los diez mejores en el índice de proceso, pero tiene dos posicionados en los lugares 75 y 76 de 131 del *ranking* regional de este índice. Dichos resultados podrían mejorar si se hicieran esfuerzos en cada uno de los subíndices de proceso y especialmete si se implementa un buen proceso de auditorías.

Figura 2.11
Comparación de los Subíndices de Desempeño de México en Permiso de Construcción



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Figura 2.12
Comparación de los Subíndices de Proceso de México en Permiso de Construcción



Nota: 1 indica el puntaje más bajo, 5 el más alto
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

El *Municipal Scorecard* muestra el puntaje alcanzado por los municipios mexicanos en el área de permiso de construcción. El *ranking* de México en desempeño y proceso compara únicamente los municipios que fueron medidos en el país. El *ranking* regional compara a los municipios de México con todos los participantes de América Latina en el *Municipal Scorecard 2008*. Esta evaluación está basada en dos índices: desempeño y proceso, los cuales a su vez son medidos por subíndices específicos. A continuación, examinaremos brevemente los resultados de los municipios mexicanos en el proceso de permiso de construcción.

Como se observa en la tabla 2.5, el Municipio de Chihuahua tiene la mejor calificación en el *ranking* de México y está en la tercera posición en el *ranking* regional, mientras que Naucalpan de Juárez obtuvo la peor calificación en el *ranking* de México y está en la posición 107 a nivel regional. Los municipios de Chihuahua, Veracruz y Mérida son los mejor calificados en México, en tanto que Zapopan, Tlaquepaque y Naucalpan de Juárez tienen las calificaciones más bajas.

Tabla 2.5
Resultados de Permiso de Construcción

			Indice de Desempeño			Indice de Proceso		
Municipio	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**	**Municipio**	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**	**Municipio**	***Ranking* Regional***	***Ranking* País**
Chihuahua	3	1	Veracruz	23	1	Chihuahua	1	1
Veracruz	5	2	Ciudad Juárez	24	2	Mérida	2	2
Mérida	6	3	Pachuca	25	3	Veracruz	5	3
Ciudad Juárez	7	4	Zihuatanejo de Azueta	31	4	Aguascalientes	6	4
Pachuca	8	5	Zacatecas	33	5	Ciudad Juárez	7	5
Zihuatanejo de Azueta	10	6	Mérida	43	6	Pachuca	10	6
Aguascalientes	14	7	Toluca	55	7	Hermosillo	11	7
Zacatecas	21	8	Culiacán	57	8	Zihuatanejo de Azueta	14	8
Culiacán	23	9	Chihuahua	59	9	Huixquilucan	15	9
Toluca	25	10	Benito Juárez	62	10	San Luis Potosí	18	10
Huixquilucan	30	11	Ecatepec	65	11	Guadalajara	19	11
San Luis Potosí	32	12	San Luis Potosí	70	12	Culiacán	22	12
Ecatepec	35	13	Huixquilucan	73	13	Querétaro	23	13
Hermosillo	39	14	Aguascalientes	76	14	Toluca	24	14
Benito Juárez	58	15	Tlalnepantla de Baz	80	15	Ecatepec	25	15
Tuxtla Gutiérrez	61	16	Tuxtla Gutiérrez	87	16	Zacatecas	32	16
Querétaro	65	17	Hermosillo	89	17	Guadalupe	37	17
Guadalajara	66	18	Querétaro	103	18	Tuxtla Gutiérrez	41	18
Tlalnepantla de Baz	69	19	Tlaquepaque	104	19	Tlalnepantla de Baz	53	19
Guadalupe	86	20	Guadalajara	107	20	Zapopan	55	20
Zapopan	94	21	Zapopan	111	21	Benito Juárez	60	21
Tlaquepaque	97	22	Guadalupe	117	22	Naucalpan de Juárez	75	22
Naucalpan de Juárez	107	23	Naucalpan de Juárez	118	23	Tlaquepaque	76	23

* De 131 municipios de América Latina
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Capítulo 3
Pago del Impuesto Predial

En la edición 2008 del *Municipal Scorecard*, además de dar seguimiento al desempeño de los procesos para obtener la licencia de funcionamiento y los permisos de construcción, se incorpora una evaluación sobre el trámite de pago del Impuesto Predial, ya que se considera relevante como proceso necesario para el sector empresarial. El objetivo principal de la evaluación es identificar y medir aquellos trámites que incrementen los costos administrativos para el empresario, así como las situaciones que motivan la informalidad entre los contribuyentes respecto al pago del impuesto predial.

Cabe destacar que la eficiencia en la administración de dicho impuesto se relaciona tanto con la licencia de funcionamiento como con el permiso de construcción; es decir, cuando un empresario decide iniciar un negocio nuevo, y para ello obtiene la licencia de funcionamiento y el permiso de construcción (en caso de utilizar un inmueble propio), automáticamente tiene la obligación adicional de pagar el Impuesto Predial. Por ello, una adecuada regulación y cumplimiento de estos procesos son cuestiones básicas tanto para las autoridades fiscales como para el empresario. En el caso de las primeras porque les permite obtener información necesaria para la fiscalización —por ejemplo, de dimensiones y características de los inmuebles donde se realizan los negocios lo cual generalmente es parte de la información solicitada en los permisos de construcción—, mientras que a los inversionistas les permite hacer una apropiada determinación del impuesto a pagar, evitando pagos indebidos o insuficientes.

De ahí la interrelación de los capítulos anteriores con el presente y la importancia que toma el que las medidas empleadas para modernizar y simplificar los procesos de obtención de licencias de funcionamiento y permisos de construcción para nuevas empresas se evalúen tomando en consideración que, seguramente, dichas mejoras serán útiles también para la determinación y administración del impuesto predial.

En general, para las autoridades sería ideal contar con una amplia base de contribuyentes, que todos cumplieran adecuadamente con sus obligaciones fiscales y que el costo de fiscalización fuera mínimo. Por su parte, los contribuyentes desearían, entre otros aspectos, contar con regulaciones claras, contribuciones equitativas y fáciles de cumplir, así como la seguridad jurídica que les permita garantizar la permanencia de sus inversiones y equidad frente a sus competidores.

En la práctica existen diversas situaciones que no permiten alcanzar estos objetivos, tales como cambios constantes en las regulaciones y cálculos o procesos complejos para cumplir con las obligaciones, por mencionar algunas.

Por ello, en algunos municipios se han tomado medidas diversas para optimizar el cobro de las contribuciones y, en la medida de lo posible, adoptar los instrumentos más modernos para hacer eficiente la fiscalización, tales como la utilización de Internet para facilitar la consulta de trámites y procesos y el pago del impuestos.

En el caso del municipio de Guadalajara, por ejemplo, se ha implementado un programa de modernización financiera que pretende desarrollar una base de datos catastral-predial de los inmuebles y crear una infraestructura organizacional que atienda, de manera eficaz, las tareas del registro mediante el uso de un software propio para la actualización y consulta vía Internet de la información que posee el catastro municipal[41].

La Recaudación de los Impuestos Municipales

En cada país, las responsabilidades de recaudación de los impuestos son distribuidas en diferentes instancias. En el caso de México la recaudación de impuestos se presenta bajo un

[41]Boletín de Noticias e-local, septiembre del 2008, disponible en: http://www.e-local.gob.mx.

régimen federal que delega facultades impositivas a los, estados y municipios. Estos últimos, según contempla el artículo 115 de la Constitución Política[42], tienen potestad sobre su hacienda pública. No obstante, en la práctica la recaudación ha estado en el orden de gobierno más alto, manteniendo al margen acciones de fiscalización municipal.

Los ingresos de los municipios dependen fuertemente de las aportaciones federales. En México se ha explotado de manera poco eficiente la potestad de los municipios sobre el cobro de impuestos, y un ejemplo de ello es el Impuesto Predial, cuya buena administración podría representar la principal fuente de auto sustento municipal, como lo es en otros países[43].

Recientemente se ha intentado revertir esta relación de dependencia por la necesidad de financiamiento interno. A nivel estatal, la reforma fiscal de 2008 establece, entre otros puntos, que las entidades federativas podrán establecer impuestos locales a bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y que a partir del 2012 se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, con el fin de delegar el cobro de dicho impuesto a las autoridades estatales que lo deseen. A su vez, la reforma contempla algunos cambios en la distribución de transferencias federales, que permitirán incentivar la recaudación Estatal[44].

Una característica importante de los impuestos municipales, es que generalmente sólo someten a imposición a las personas que viven o realizan negocios en dicha jurisdicción y por lo regular son utilizados para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, los gobiernos enfrentan diversos problemas para tener una recaudación eficiente.

Principales Cargas Fiscales para las Empresas a Nivel Municipal

Determinación del Impuesto

En México, el Impuesto Predial grava la propiedad inmueble y su pago se establece con base en el valor catastral, el cual es resultado usualmente de la suma de valores catastrales de suelo y de construcción. Estos valores se calculan a partir de valores unitarios asignados por el municipio y en algunos casos aprobados por el congreso local. A partir del valor catastral se asigna una tasa, que puede diferir entre municipios[45].

No hay exenciones sobre el cobro de este impuesto (excepto para el caso de bienes de dominio público[46]) aunque algunos municipios otorgan diferentes descuentos. Por ejemplo, en el Distrito Federal y municipios como Querétaro, Ciudad Juárez, Guadalajara y San Luis Potosí, se dan algunos de los siguientes: a) descuento por pago anualizado; b) descuento por pago puntual; c) descuentos sobre el pago de multas; d) descuento sobre ampliación de negocios industriales, comerciales o de servicios; e) descuentos a adultos mayores; f) descuentos a jubilados o pensionados, y g) descuento para organizaciones civiles o educativas. Estos descuentos, debe indicarse, se aprueban anualmente.

Devolución de Pagos en Exceso

El que las autoridades cuenten con información incorrecta genera errores en la determinación del Impuesto Predial, lo que en algunos casos ocasiona un pago inferior al real, y en otros, un pago en exceso. En este sentido, se pudo observar que en la mayoría de los países estudiados la devolución de impuestos es un trámite que puede involucrar períodos muy largos.

En el caso del Distrito Federal, para aclaraciones sobre el cobro del Impuesto Predial se debe acudir al Módulo de Administración Tributaria, llenar un volante de aclaración y presentar documentos como la escritura inscrita en el Registro Público de la Propiedad, la licencia de construcción y los planos de remodelación, entre otros.

Impuestos Municipales en Vigor

En México, los impuestos municipales más relevantes son el Impuesto Predial y el Impuesto sobre Transferencia de Inmuebles.

[42]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[43]Taxes Paid on Social Transfers, Revenue Statistics, Special Feature: 1965-2005, ed. 2006, OCDE.
[44]Revilla, Ernesto, Federalismo Fiscal en México y la Reforma Hacendaria, SHCP, 2008.
[45]La Asamblea legislativas del Distrito Federal establece, la tarifa de sus delegaciones.
[46]Artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 3.1
El Impuesto Predial Municipal se Cobra en la Mayoría de los Países de América Latina

País	Impuesto sobre ingresos	Impuesto Predial	Impuesto sobre espectáculos, rifas y apuestas	Impuesto vehicular	Impuesto sobre la gasolina	Impuesto transferencia de inmuebles	Impuesto sobre empresas	Extracción y explotación de recursos	Impuesto pecuario	Construcción	Otros ingresos*
Bolivia	×	✓	×	✓	×	✓	×	×	×	×	✓
Brasil	×	✓	×	×	×	✓	×	×	×	×	✓
Colombia	×	✓	×	✓	✓	×	✓	×	×	✓	×
Ecuador	×	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	×	✓
El Salvador	×	×	×	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓
Guatemala	×	✓	×	✓	✓	×	×	✓	×	×	×
Honduras	×	✓	×	×	×	×	✓	✓	✓	×	✓
México	×	✓	✓	×	×	✓	×	×	×	×	✓
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	✓	✓
Perú	×	✓	×	✓	×	×	×	×	×	×	✓

*Datos de impuestos municipales. Dentro de "Otros ingresos" se encuentran principalmente: Impuesto de matrícula y licencia, tasas y patentes, servicios varios, arbitrios municipales y publicidad y propaganda.

Fuente: Estudio elaborado por PricewaterhouseCoopers (2007), ley de Ingresos de la Federación de México vigente.

Alcance del *Municipal Scorecard 2008*

En el caso sujeto a evaluación se observa que en la mayoría de los países, los municipios analizados obtienen un nivel importante de ingresos a través de los impuestos locales. En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje que representa el impuesto predial respecto al total de impuestos que recaudan los municipios.

Tabla 3.2
El Impuesto Predial es una Fuente de Ingresos Importante para los Municipios

País	Ingresos recaudados provenientes de impuestos	Otros ingresos	Total	Participación del predial en el total de ingresos de impuestos
Bolivia	36%	64%	100%	28%
Brasil	N/D	N/D	N/D	32%
Colombia	45%	55%	100%	46%
Ecuador	65%	35%	100%	45%
El Salvador	88%	12%	100%	N/D
Guatemala	25%	75%	100%	65%
Honduras	91%	9%	100%	49%
México	48%	52%	100%	59%
Nicaragua	83%	17%	100%	10%
Perú	12%	88%	100%	71%

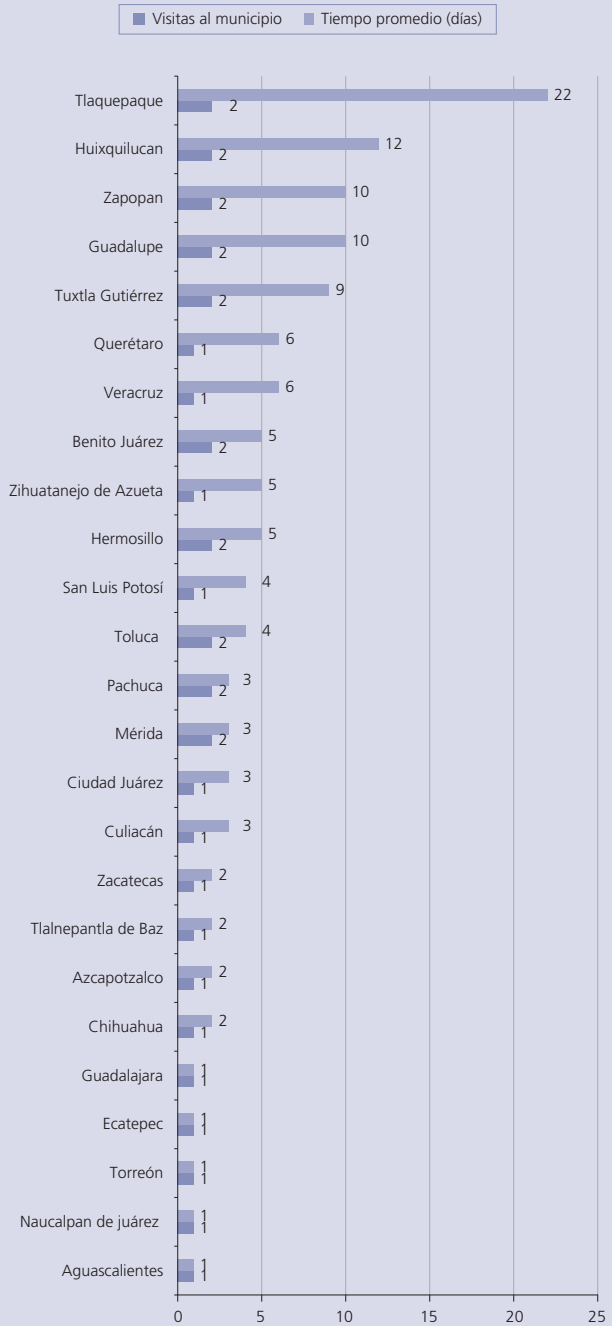
N/D: No disponible. Ingresos Propios de los Municipios no incluye transferencias de otros niveles de gobierno
Fuente: Estudio elaborado por PricewaterhouseCoopers (2007) para el *Municipal Scorecard 2008*

Los principales indicadores del *Municipal Scorecard*, como hemos visto, son tiempo, costo, número de visitas y porcentaje de rechazos (este último no aplicable para el Impuesto Predial). Para el caso de este impuesto, los resultados de estos indicadores fueron favorables en la mayoría de los municipios que formaron parte del estudio. Esto puede deberse a que los municipios ya han realizado reformas que han mejorado el proceso.

De esta manera, la mayoría de los empresarios consideraron razonable el tiempo utilizado para el pago. El promedio nacional de número de visitas realizadas a las instalaciones del municipio es menor a dos días, lo cual no resulta engorroso para los empresarios, y el costo de realizar el proceso de pago del impuesto tampoco representa una carga importante (ver figuras 3.1 y 3.2)[47].

[47]Para el cálculo de los datos expresados en las gráficas de "Gastos como % del PIB per cápita" se utilizó el tipo de cambio de 10.926 peso mexicanos por dólar, promedio del año 2007 calculado en base a la información mesual obtenida del Banco de México.

Figura 3.1
Tiempo Promedio y Número de Visitas que toma el Pago de Impuesto Predial (Percepción del Empresario)

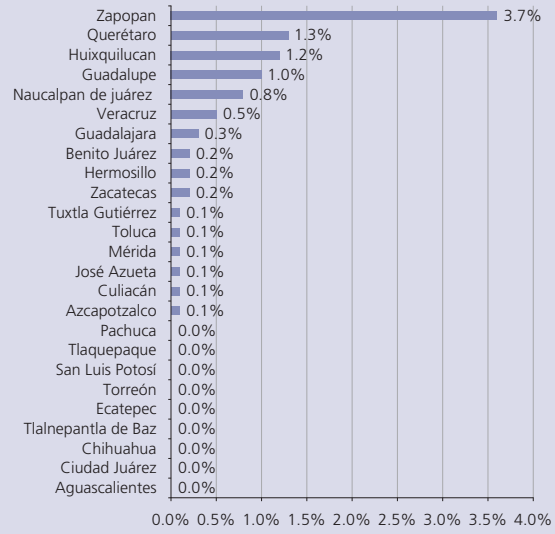


Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

En México encontramos diferencias importantes en cuanto al tiempo que tarda realizar el pago del Impuesto Predial: el promedio de los municipios analizados es de cinco días, pero entre municipios como Aguascalientes y Tlaquepaque existen diferencias de hasta 20 días.

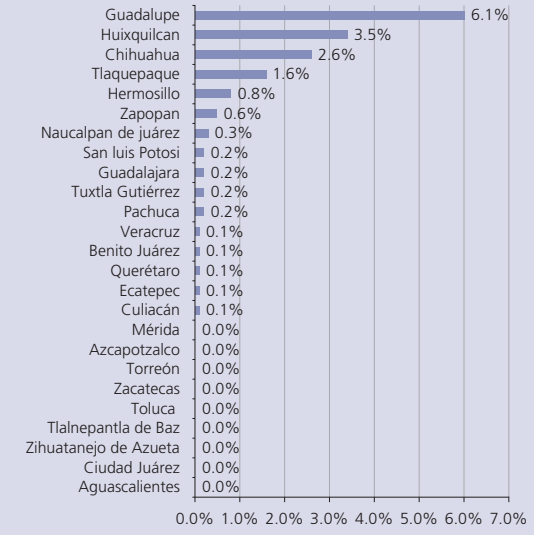
Existen otros gastos en que se incurre al momento de efectuar el pago del Impuesto Predial, como lo son gastos administrativos en el municipio, gastos de servicios profesionales –como contadores, abogados y arquitectos– y, finalmente, gastos de transacción o indirectos, como transporte o fotocopias (ver figuras 3.2 a 3.4). Llaman la atención casos como Huixquilucan, Zapopan, Guadalupe, Querétaro y Chihuahua, donde los costos por estos conceptos parecen ser particularmente altos.

Figura 3.2
Gastos Administrativos en el Municipio como % del PIB Per Cápita



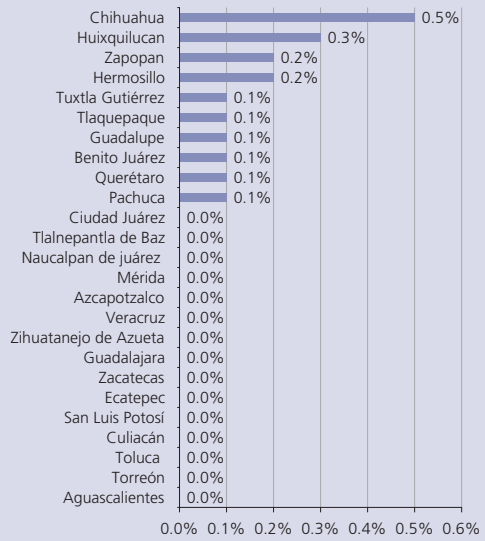
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008,* PIB per cápita correspondiente al WDI 2007

Figura 3.3
Gastos en Servicios Profesionales como % del PIB Per Cápita



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008,* PIB per cápita correspondiente al WDI 2007

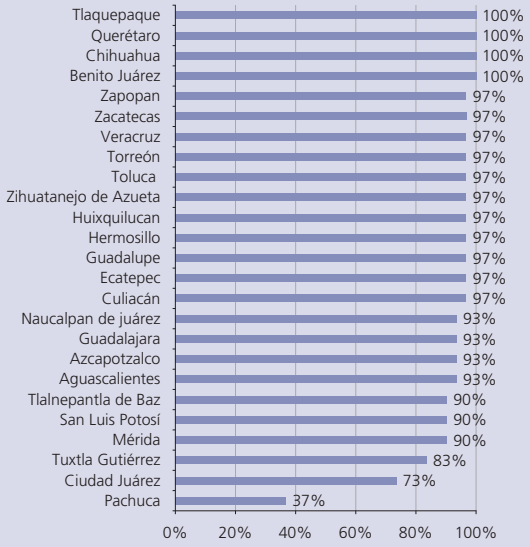
Figura 3.4
Gastos Indirectos como % del PIB Per Cápita



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008,* PIB per cápita correspondiente al WDI 2007

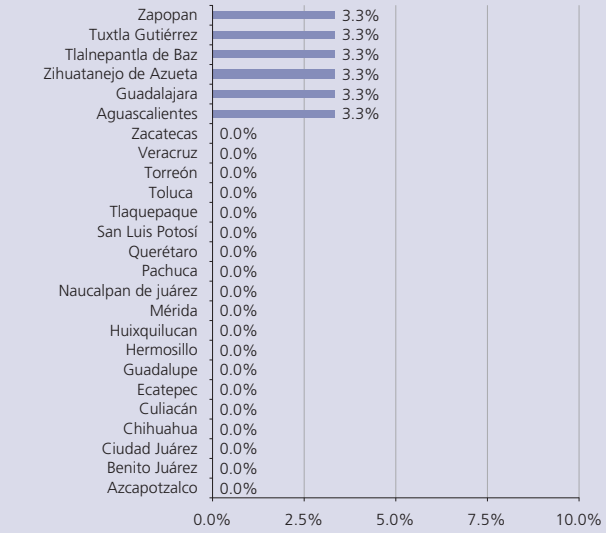
En México, a pesar de contar con otras alternativas, los empresarios generalmente realizan el pago del impuesto predial directamente en el municipio (ver figura 3.5), aunque hay excepciones como Pachuca, donde el 60% de los contribuyentes realiza su pago en otro lugar (ver figura 3.7). A este respecto, la presencia de medios electrónicos como alternativa de pago comienza a hacerse presente en municipios como: Zapopan, Tuxtla Gutiérrez, Tlalnepantla, Zihuatanejo de Azueta, Guadalajara y Aguascalientes (ver figura 3.6).

Figura 3.5
Porcentaje de Empresarios que paga el Impuesto Predial en el Municipio



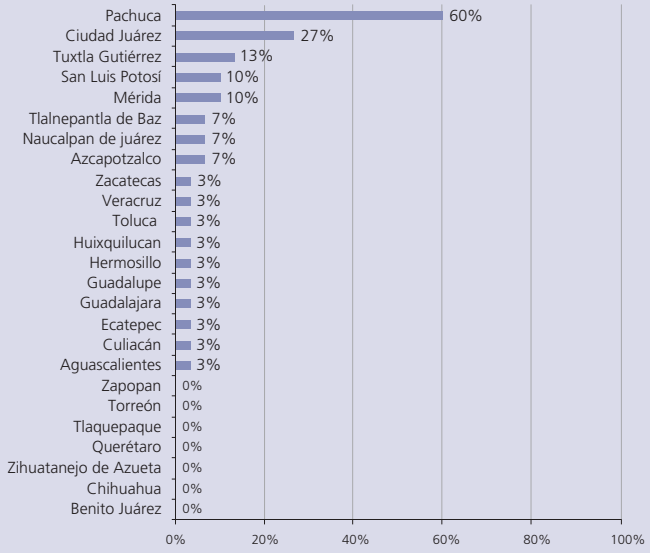
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Figura 3.6
Porcentaje de Empresarios que paga el Impuesto Predial por Vía Electrónica



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

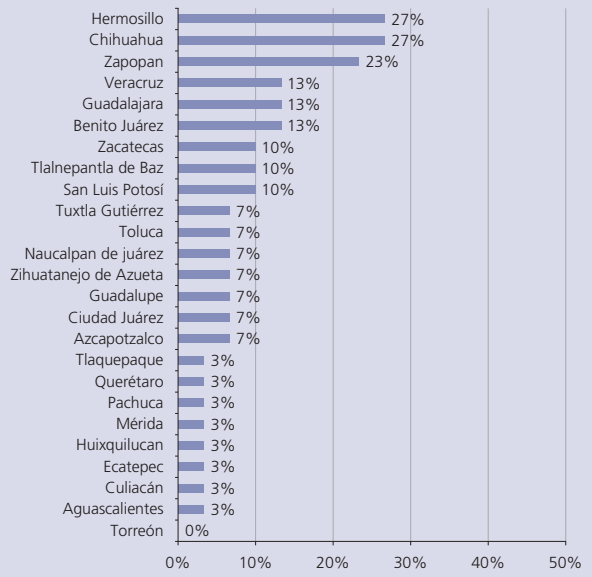
Figura 3.7
Porcentaje de Empresarios que paga el Impuesto Predial en el Banco u otro Lugar



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

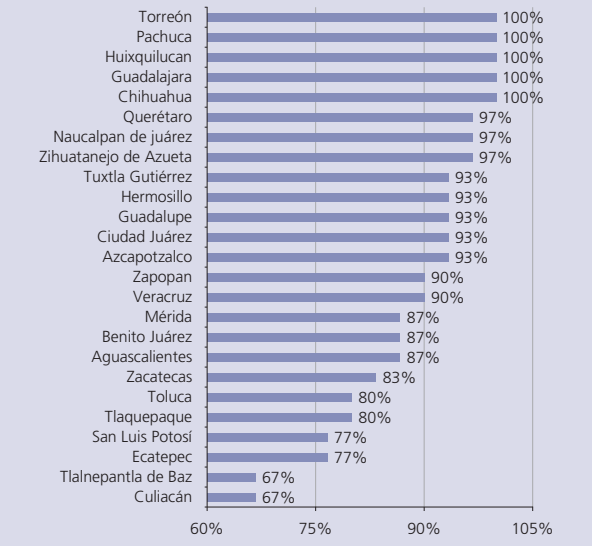
Una parte importante de los empresarios señaló desconocer el procedimiento de cálculo del impuesto predial. El ejemplo extremo es el caso de Torreón, donde todos los empresarios encuestados revelaron desconocer totalmente el procedimiento de dicho cálculo (ver figura 3.8). A pesar de ello, esto no fue un impedimento para cumplir con sus obligaciones fiscales, en virtud de que son las autoridades municipales las que determinan el importe a pagar e informan del mismo, como se puede apreciar en la figura 3.9.

Figura 3.8
¿Sabe cómo se calcula? (% de empresarios que dijo que Sí)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Figura 3.9
¿Quién calcula el Impuesto?
(% de empresarios que dijo que el Municipio)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

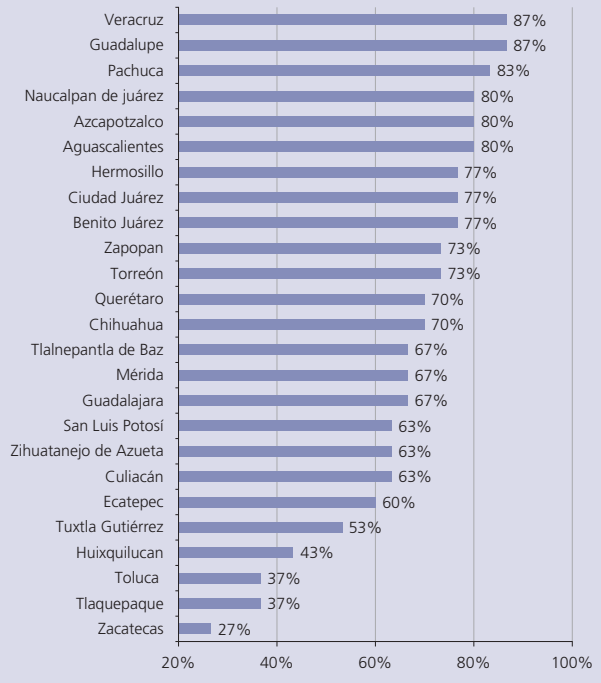
Por otro lado, en México, la mayoría de las empresas que realizan el proceso de pago de impuesto predial no necesitan contratar tramitadores. Las empresas que los contratan lo hacen para agilizar el proceso o porque no conocían los pasos y procedimientos que se deben seguir para realizarlo. Lo anterior se debe a que sólo el 7% de los empresarios encuestados manifestaron contratar gestores para tramitar el permiso de construcción.

Gestión de los Impuestos Municipales

La adecuada administración de los impuestos municipales es importante, tanto para las autoridades como para los contribuyentes por diversas razones: a) para obtener mayores ingresos que permitan ofrecer más y mejores servicios a los habitantes y empresarios, y con los que se estimula el desarrollo de los negocios, b) para involucrar a los gobiernos municipales en la labor de fiscalización y cobro de contribuciones y en general para incorporar a un mayor número de contribuyentes en la economía formal, y c) para estimular a los empresarios a realizar nuevas inversiones. Para ello, es necesario que la legislación fiscal sea más clara, que el impuesto sea fácil de determinar y que los contribuyentes tengan acceso a toda la información respecto de cómo cumplir con sus obligaciones.

En el caso de México, nuestro estudio revela que en municipios como Veracruz y Guadalupe sí se proporciona, en buena medida, información para la realización del pago del impuesto predial, y ocurre lo contrario en Zacatecas, por ejemplo (ver figura 3.10). También podemos observar que municipios como Hermosillo y Guadalajara ocupan, en buena medida, medios electrónicos e Internet para brindar información sobre el pago de dicho impuesto. (ver tabla 3.3)

Figura 3.10
El Municipio brinda Información para realizar el Pago
(% de Empresarios que dijeron Sí)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Tabla 3.3
Medios de Comunicación que usa el Municipio para informar sobre el Pago de Impuesto Predial (% de empresarios que dice que Si, no son excluyentes)

Municipio	Folletos	Vía electrónica	Internet	Vía telefónica	Publicaciones descriptivas	Ventanilla de servicio al contribuyente
Aguascalientes	83%	0%	0%	0%	7%	23%
Azcapotzalco	73%	33%	13%	3%	37%	47%
Benito Juárez	43%	10%	17%	10%	17%	27%
Ciudad Juárez	57%	20%	23%	7%	20%	67%
Chihuahua	27%	23%	33%	7%	30%	50%
Culiacán	17%	10%	13%	7%	17%	50%
Ecatepec	50%	10%	0%	3%	40%	43%
Guadalajara	13%	37%	37%	7%	47%	70%
Guadalupe	67%	10%	7%	0%	13%	23%
Hermosillo	40%	37%	40%	23%	50%	90%
Huixquilucan	60%	0%	13%	10%	40%	53%
Mérida	47%	3%	20%	10%	30%	33%
Naucalpan de Juárez	43%	10%	20%	7%	27%	50%
Pachuca	80%	27%	17%	7%	33%	60%
Querétaro	30%	0%	10%	3%	3%	43%
San Luis Potosí	57%	43%	23%	23%	47%	57%
Tlalnepantla de Baz	57%	0%	10%	7%	47%	33%
Tlaquepaque	0%	20%	13%	0%	17%	40%
Toluca	17%	0%	0%	0%	30%	0%
Torreón	47%	0%	3%	0%	3%	50%
Tuxtla Gutiérrez	43%	17%	10%	7%	23%	53%
Veracruz	63%	27%	10%	3%	37%	37%
Zacatecas	20%	0%	0%	0%	7%	30%
Zapopan	23%	17%	23%	10%	37%	93%
Zihuatanejo de Azueta	10%	7%	7%	7%	33%	70%

Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Una buena propuesta de mejora en cuanto a control de impuestos municipales es la que promueve el Instituto Hacendario del Estado de México, que consiste en vincular las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza a un sistema de información geográfica. Esta propuesta lleva el nombre de "Cobra"[48], y es un buen ejemplo del uso multifinalitario del catastro.

En México al igual que en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú se puede observar una variación de reglas en cuanto a la determinación del impuesto (en tasas, requisitos fiscales entre un municipio y otro, etcétera), generando una heterogeneidad entre los municipios de un mismo país.

Sin embargo, cabe destacar que recientemente se comienzan a crear organizaciones intermunicipales para la estandarización de buenas prácticas y procesos de recaudación; tal es el caso del Instituto Mexicano del Catastro, A.C. (IMECA) que, entre sus objetivos, busca hacer más eficientes los trámites fiscales que tienen relación con el catastro, por medio de foros y talleres donde se enriquezcan todos los catastros con la participación de sus semejantes en otros municipios.

En algunos casos los municipios establecen diversos programas que promueven el pago oportuno de las contribuciones. Por ejemplo, en el Distrito Federal se han lanzado campañas de descuento por pago puntual o por pago total anual del Impuesto Predial al comienzo de año; en Ciudad Juárez se establecen descuentos por concepto de pronto pago o de contribuyente cumplido, y en los municipios de Hermosillo y Aguascalientes se organizan rifas para los contribuyentes que realicen de manera oportuna su pago.

En cuanto a las facilidades de pago, algunos municipios han comenzado a tomar medidas que permiten realizar los pagos de manera más cómoda y sencilla. En México casi la totalidad de los municipios de nuestra muestra han implementado servicios en línea para la consulta y pago del Impuesto Predial[49]. Esto permite ahorro de tiempo para los contribuyentes, al no tener que trasladarse a ninguna oficina para liquidar sus adeudos, reduciendo a su vez la posibilidad de tener que hacer pagos extraoficiales al no involucrar un trato directo entre la autoridad fiscal y el contribuyente.

Adicionalmente, municipios como San Luis Potosí y Zapopan han ampliado sus alternativas de pago permitiendo

[48]Seminario Internacional sobre el Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Instituto Hacendario del Estado de México, 2003.
[49]Fuente: Páginas de Internet de los municipios.

realizar las contribuciones por concepto de Impuesto Predial en distintos bancos y tiendas comerciales, en algunos casos con promociones de meses sin intereses al pagar con tarjeta de crédito. Querétaro, es otro ejemplo, ya que en este municipio se establecieron cajas de pago en los lugares de mayor afluencia como parques y auditorios, así como módulos especiales de acuerdo al tipo de contribución: pensionados, traslado de dominio, etcétera.

Los continuos cambios de regulación municipal afectan a los contribuyentes, a los empresarios y posibles inversionistas (futuros contribuyentes), ya que podrían repercutir en aumentos de costos administrativos para cumplir con las disposiciones, desincentivando la inversión en los municipios.

A pesar de que la recaudación municipal supone una fuente de ingresos importante para los gobiernos, estos en algunos casos se ven limitados a llevar a cabo actualizaciones de los valores catastrales y fiscalizaciones, debido a las implicaciones políticas que se derivarían del incremento en los impuestos, ya que generalmente un incremento de los mismos puede ocasionar inconformidad entre los contribuyentes.

Importancia de Optimizar el Proceso de Pago del Impuesto Predial

Como hemos visto, la recaudación fiscal es un tema de suma importancia para las autoridades, ya que es una fuente importante de ingresos para sufragar los gastos corrientes y la inversión en infraestructura que demandan los contribuyentes. Sin embargo, también los contribuyentes (por ejemplo personas físicas y empresas) requieren que las contribuciones sean justas, fáciles de calcular y pagar, así como que la fiscalización sean transparentes, eficientes y debidamente reglamentados en cuanto a los plazos para realizarlos y la documentación que se requiere obtener.

Los trámites y procesos para que los contribuyentes puedan tributar pueden llegar a ser complejos, burocráticos y lentos, y más grave aún, sujetos a constantes cambios. Dichos procesos son cuantificados por las empresas al momento de realizar el análisis de cómo, cuándo y dónde realizar sus inversiones.

Por ejemplo, si un empresario planea adquirir inmuebles, debe tomar en cuenta los impuestos municipales aplicables en la localidad en la que pretende hacer la inversión (sobre todo el predial), así como los costos y beneficios que se pueden originar si se establece en un municipio distinto. Evidentemente, este análisis dependerá de los planes de negocio de cada empresario, y los impuestos influyen en éstos.

Mejoras para la Recaudación Fiscal

No se puede decir que exista algún sistema que sea perfecto, ya que siempre es posible mejorar los procesos, trámites, pasos, etcétera. No obstante, la modernización juega un papel importante en este aspecto, puesto que día a día se cuenta con mejores instrumentos, equipos y sistemas con innumerables aplicaciones prácticas, incluyendo aquellas que hacen más eficiente y ágil la administración de la información y, por ende, se aplican en el control y manejo de la administración fiscal, redundando en procesos más fáciles para los empresarios.

A partir de la información que se obtuvo de la muestra, se encontró que existe una relación significativa entre el nivel de satisfacción de los contribuyentes y una mayor disponibilidad de lugares con los que cuente el municipio para realizar el pago del impuesto predial. Es decir, si el municipio brinda mayores alternativas de pago, tales como el sistema bancario, Internet o tiendas de autoservicio, la satisfacción de los usuarios aumenta, aunque sigan pagando en el municipio[50].

También se identificó que no hubo una diferencia significativa entre el tiempo promedio de pago si se realiza en las instalaciones del municipio o a través de otros medios; en otras palabras, contar con mayores lugares para pagar generaría una mayor satisfacción de los usuarios, a pesar de que el tiempo promedio de pago no disminuyera[51].

De igual forma, existen diversas áreas de oportunidad que se pueden evaluar y mejorar para tener una mayor eficiencia tanto en la identificación y registro simplificado de contribuyentes, como en la recaudación fiscal a nivel municipal, tales como:

a. Ofrecer descuentos por pago anticipado y oportuno (por ejemplo, en el Distrito Federal las personas que adelantaron su pago en el mes de enero de 2008 obtuvieron un descuento de 7%). Con esto se busca incentivar el cumplimiento de

[50]Para este análisis se hizo una Prueba Ji-Cuadrada para saber si había una relación significativa entre el nivel de satisfacción y el lugar de pago. Para ello se planteó la siguiente hipótesis nula:
Ho: No existe relación significativa entre el lugar en que se hacen los pagos y el nivel de satisfacción del usuario.
[51]Se llevó a cabo una Prueba Ji-Cuadrada para saber si había una diferencia significativa en el tiempo de pago promedio entre hacer dicho pago en el municipio o realizarlo en otro lado.

las obligaciones fiscales de los contribuyentes y a su vez se cuenta con recursos en forma anticipada, de tal forma que se puedan destinar a proyectos prioritarios para los municipios. Por otro lado, los empresarios y contribuyentes tienen el beneficio administrativo de realizar el proceso.

Tabla 3.4
Incentivos para el Pago de Impuesto Predial (% que dice que Si, no son excluyentes)

Municipio	Beneficio por Pago Anticipado, Descuento Sobre el Monto	Beneficio por Pago Anticipado, Posibilidad de Pagar en Cuotas	Beneficio por Pago a Tiempo, Descuento Sobre el Monto	Beneficio por Pago a Tiempo, Posibilidad de Pagar en Cuotas	Exención o Incentivo Para el Pago de Impuestos
Aguascalientes	77%	13%	77%	3%	13%
Azcapotzalco	90%	23%	80%	27%	13%
Benito Juárez	73%	20%	40%	7%	23%
Ciudad Juárez	93%	43%	87%	50%	23%
Chihuahua	77%	27%	70%	33%	53%
Culiacán	67%	3%	60%	3%	13%
Ecatepec	80%	10%	70%	13%	30%
Guadalajara	67%	10%	47%	3%	17%
Guadalupe	80%	13%	67%	7%	27%
Hermosillo	80%	40%	67%	30%	50%
Huixquilucan	67%	7%	67%	3%	23%
Mérida	63%	17%	63%	13%	23%
Naucalpan de juárez	73%	3%	63%	3%	37%
Pachuca	90%	37%	87%	37%	3%
Querétaro	87%	10%	70%	0%	33%
San Luis Potosí	80%	23%	80%	23%	27%
Tlalnepantla de Baz	73%	20%	93%	20%	40%
Tlaquepaque	63%	0%	70%	0%	20%
Toluca	80%	17%	53%	13%	27%
Torreón	77%	7%	73%	7%	37%
Tuxtla Gutiérrez	83%	27%	87%	20%	27%
Veracruz	77%	57%	63%	53%	17%
Zacatecas	47%	3%	40%	3%	10%
Zapopan	83%	27%	57%	17%	10%
Zihuatanejo de Azueta	70%	10%	53%	3%	23%

Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

b. Verificar las características y dimensiones de inmuebles mediante el uso de fotografía satelital. Este es un ejemplo de la utilización de los instrumentos más modernos para apoyar el sistema de recaudación fiscal, con los que se identifican de manera más precisa los inmuebles no registrados, de tal forma que los inspectores pueden enfocar sus esfuerzos de revisión de manera más eficiente.

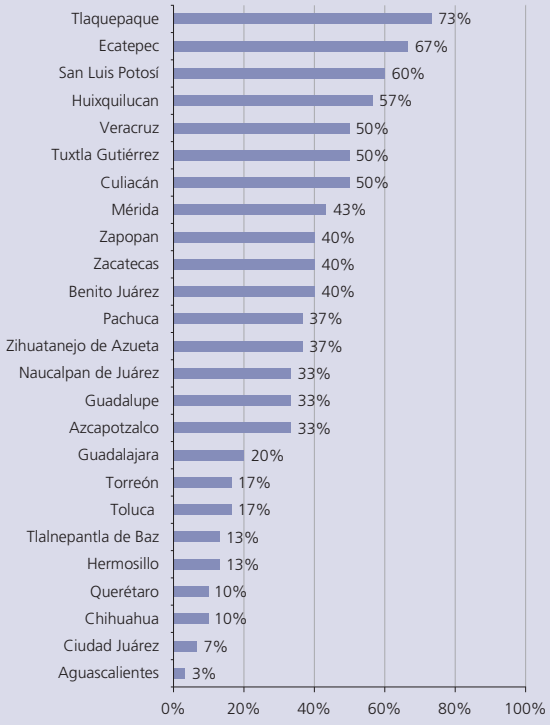
   Por ejemplo, el gobierno del la Ciudad de México inició en el 2008 un programa que ayudará a actualizar la información con que cuentan las autoridades, por medio de fotografías satelitales (que tienen un margen de error de un centímetro por cada 100 kilómetros) para determinar el Impuesto Predial adecuado. Incluso se prevé en este caso particular que, una vez que se concluya con la modernización de las cuentas prediales se establezca una oficina virtual de catastro en Internet, en donde los contribuyentes podrán conocer las dimensiones y cartografía de su predio con exactitud, evitando así incertidumbre en cuanto a las bases de cálculo del impuesto, por lo que se estima que a partir de 2010 todas las gestiones, trámites y procesos relacionados con el predial se realicen vía Internet[52].

c. Brindar cobertura en seguros contra daños a la propiedad del inmueble, con un pago adicional al monto del impuesto predial.

d. Reducir el tiempo de registro para el pago del impuesto predial. Al respecto, aproximadamente el 34% de los empresarios de la muestra para México realiza el registro (ver figura 3.11) y el tiempo para realizar dicho registro no es tan bajo como lo es realizar el pago del impuesto (ver figura 3.12).

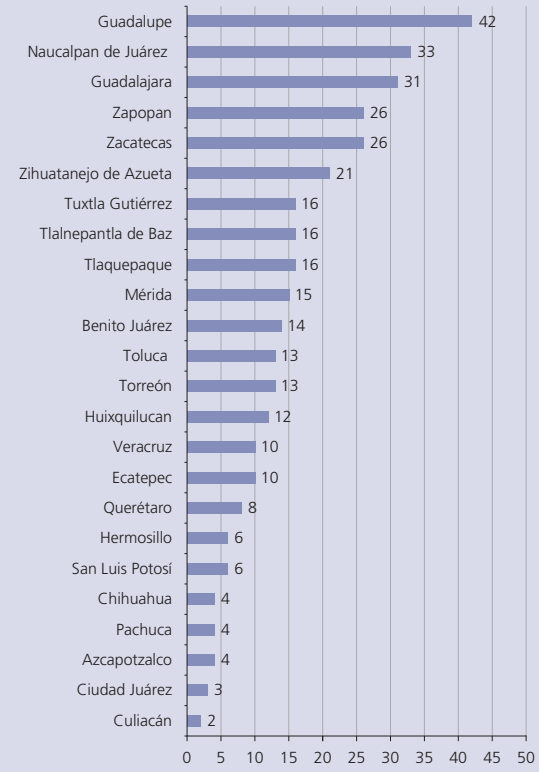
[52]Actualizan catastro con fotografías aéreas, Alberto Cuenca, 27 de marzo 2008. El Universal http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_493187.html

Figura 3.11
¿Realizó el Proceso de Registro para el Pago del impuesto Predial? (% de Empresarios que dijo que Si)



Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

Figura 3.12
Días Hábiles que duró el Proceso de Registro del Pago del Impuesto Predial (Percepción del Empresario)



*No se incluye Aguascalientes debido a que no se cuenta con información
Fuente: Base de Datos del *Municipal Scorecard 2008*

En el la tabla 3.5 se pueden observar las cifras y el porcentaje de recaudación del Impuesto Predial, desde 2002 hasta 2007 en la Ciudad de México. Cabe destacar que se han otorgado diversos descuentos a los contribuyentes cumplidos en el pago de dicho impuesto en todos esos años, así como algunos bancos han dado facilidades de pago del Impuesto Predial con tarjeta de crédito a seis meses sin intereses a partir del 2006, y como se puede observar existió un aumento de la recaudación de un 10% desde que se implementó esta práctica, para el año 2007.

Tabla 3.5
Recaudación de Impuesto Predial en el Distrito Federal 2002-2007 (Cifras al Cierre del Ejercicio en Millones de Pesos)

Año	Predial
2002	$6,235.60
2003	$6,572.70
2004	$6,319.70
2005	$6,543.60
2006*	$6,550.90
2007*	$7,256.40

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal años 1990 a 2005
*Cifras al cierre preliminar

En nuestro análisis pudimos observar que aún existen procedimientos que hacen compleja y lenta la administración de los municipios. Por ejemplo, en Brasil, para solicitar la devolución de un pago en exceso el contribuyente debe presentar diversos documentos ante las autoridades fiscales. Al respecto sería necesario realizar una evaluación respecto de si todos los requisitos y la documentación requerida son indispensables para autorizar las devoluciones.

Adicionalmente, convendría incorporar elementos modernos como los sistemas de cómputo, programas especiales según las necesidades del municipio y el uso de Internet para agilizar los procesos. Los municipios no cuentan algunas veces con los recursos humanos o financieros para recaudar los impuestos. En estos casos se podrían celebrar convenios con las autoridades fiscales nacionales para el apoyo en la recaudación y fiscalización de los contribuyentes.

La tabla 3.6 muestra las principales obligaciones de los contribuyentes y aspectos importantes para una mejor administración fiscal.

Tabla 3.6
Obligaciones Fiscales

Requerimiento u Obligación Fiscal	Procedimiento de Mejora
Pago de los Impuestos Municipales	Tener la opción de realizar el pago vía Internet, bancos y tiendas de autoservicio. Inclusive podrían permitirse opciones de pago alternativas al efectivo, como tarjetas de crédito.
Publicidad de Medios de Pago	Es necesario que los municipios den difusión respecto a los medios de pago que ponen al alcance de los contribuyentes, ya que la mayoría de los empresarios siguen realizando sus pagos en el municipio a pesar de disponer de otros lugares para realizarlo.
Cálculo de los Impuestos	El municipio podría realizar el cálculo de los impuestos y enviarlo a los contribuyentes vía correo (postal o electrónico) para que procedan a su pago. Esto simplificaría el proceso para los contribuyentes, y si se anexara en el formato de pago cómo se realizó el cálculo con detalle, se lograría un cumplimiento más ágil.
Periodicidad de Pago de los Impuestos	De manera anticipada anual y con opción de pagarlo semestral, trimestral, bimestral o mensual.
Devolución de Pagos Indebidos	Plazos máximos para realizar la devolución y pago de intereses, por parte del municipio en caso de exceder los mismo.

Beneficios Fiscales y Prácticas Exitosas

Como se ha observado, existen trámites y procesos fiscales que pueden ser mejorados y resultarían en mayores beneficios para los contribuyentes. Por otro lado, también encontramos acciones que pudieran ser implementadas en otros municipios. La apropiada difusión de la información es una práctica que ayuda al contribuyente a conocer los requisitos, obligaciones y derechos con los que cuenta.

La aplicación de las leyes debe hacerse de una manera justa y transparente, de tal manera que los contribuyentes tengan confianza en la permanencia de las disposiciones y en los procedimientos legales de defensa ante las autoridades. La relación entre las autoridades fiscales y el contribuyente debiera estar basada en la legalidad y justicia, y para lograrlo los contribuyentes deben ser tratados con ética e igualdad.

Un ejemplo de una práctica exitosa en México es la serie de medidas que han sido adoptadas por algunos municipios para mejorar la recaudación y modernizar el sistema de administración de estos impuestos. Por ejemplo, en años anteriores el predial debía ser pagado únicamente en tesorerías del gobierno, lo cual se tornaba en una práctica poco eficiente para el contribuyente; como solución, ahora el impuesto puede ser pagado en cualquier sucursal bancaria y en algunos casos en tiendas de autoservicio o por Internet.

Incentivos y Facilidades

En los países analizados se observa que algunos municipios otorgan diversos incentivos empresariales y fiscales a los contribuyentes con la finalidad de que constituyan sus oficinas y/o plantas en su localidad, logrando aumentar la inversión y desarrollo en el lugar.

En México el impuesto predial es de periodicidad anual. En algunos casos como en el Distrito Federal, los contribuyentes que realizan el pago en una sola exhibición cuentan con un descuento predeterminado por la autoridad, aunque también puede ser pagado periódicamente.

Asimismo, en Guadalajara existen para las pymes (pequeñas y medianas empresas) diversos incentivos fiscales, entre los cuales destaca la deducción de dos o hasta tres años de la carga predial (deduciendo parte importante de la inversión realizada) para las pymes que comprueben que han instalado en su infraestructura un sistema de calentamiento solar.

Se puede concluir que los municipios buscan aumentar sus ingresos y una práctica para atraer capital son las exenciones fiscales que le pueden ofrecer al contribuyente. De esta manera, se fomenta la inversión y como consecuencia la jurisdicción puede mejor su actividad económica; más aún, los empresarios se ven beneficiados, puesto que reducen algunos de sus costos fiscales, mejorando con esto sus resultados financieros.

¿Qué queda por hacer?

Como resultado de las respuestas obtenidas en las encuestas aplicadas y la información proporcionada se identificaron los siguientes aspectos, que son sujetos de mejora:

1) Actualizar los valores catastrales a fin de que los impuestos pagados sean adecuados y los empresarios tengan la certeza

jurídica de que no habrá cambios constantes en el pago del impuesto predial.

2) Tener mayores opciones de pago, es decir, además de poder cubrir los adeudos en las oficinas municipales, permitir hacerlo en bancos, tiendas o a través de Internet, así como tener la posibilidad de utilizar tarjetas de crédito o medios similares para llevar a cabo los pagos.

3) Los municipios que ya cuentan con opciones en cuanto a lugares alternos para realizar el pago, deben dar mayor publicidad a ello, ya que los empresarios manifestaron seguir realizando los pagos en las oficinas municipales.

4) Brindar mayor información al empresario respecto a las obligaciones derivadas del Impuesto Predial tales como: forma de calcularlo, períodos de pago, facilidades, incentivos, etcétera.

5) Reducir los costos administrativos e indirectos que implica el pago del impuesto predial.

6) Disminuir los costos de registro para realizar el pago del impuesto.

En la medida en que un municipio empiece a implementar estas buenas prácticas su proceso será mejorado, con lo que se hará más eficiente la recaudación y a la larga se redundará en la satisfacción de los empresarios, beneficiándose, con ello, todas las partes involucradas.

Capítulo 4
Aprendiendo de las Experiencias y las Buenas Prácticas

El análisis de la información obtenida en este estudio lleva naturalmente a la necesidad de una agenda de reformas que promueva un conjunto de programas, proyectos y herramientas que permitan a los municipios, al menos, tres cosas. La primera, ayudar a determinar cómo las normas y prácticas regulatorias en los diversos ámbitos de la administración municipal se convierten en una vía para lograr el crecimiento y el desarrollo. Segundo, la mejora permanente y constante de procesos y acciones por parte de la administración municipal hace que la ciudadanía se involucre y esté alerta respecto del comportamiento de los funcionarios en los procesos, y le permite no sólo observar los cambios sino establecer una cultura de mejora permanente en la que funcionarios y ciudadanos colaboren estrechamente. Tercero, cuando las autoridades locales están preocupadas por servir, las políticas regulatorias se relacionan con las necesidades y las demandas de la población, lo cual trae aparejado un incremento de la satisfacción por el reconocimiento que supone en la práctica alcanzar los intereses de la población.

El impulso que la comunidad recibe de una política regulatoria constantemente renovada para ser más eficaz, más facilitadora de la inversión y más segura, trae consigo un aumento de iniciativas sociales que redundan en el desarrollo local y en la mejora de calidad de vida de los ciudadanos. Las reformas así entendidas sirven de herramientas valiosas pero también pedagógicas, que hacen que se recupere la confianza en el gobierno a través de una mayor eficiencia y de una disposición para colaborar, algo que está en la base de todas las fórmulas para hacer posible la gobernabilidad.

Sugerencias de cómo Reformar

No basta describir las relaciones que existen entre las variables de desempeño (tiempos, costos, visitas y porcentaje de rechazos) y los resultados que obtiene el municipio a nivel de resultados en su funcionamiento y percepción por parte del empresario. Hace falta sugerir líneas generales de acción que, considerando las particularidades de cada municipio –en cuanto necesidades de la población, presupuesto y nivel de desempeño–, puedan servir de guía de referencia para diseñar un plan con sugerencias concretas de por dónde empezar y qué implementar para mejorar el funcionamiento del municipio.

En este sentido presentamos una serie de buenas prácticas que se han realizando o se están implementando en algunos municipios, y que hemos englobado en cuatro grandes bloques:

1) Jurídico-reglamentario

2) Reformas Administrativas

3) Mecanismos de Diálogo Público-privado

4) Mecanismos de Evaluación y Sostenimiento de las Reformas

5) Tecnologías de Información (TI)

Reformas Jurídico-reglamentarias[53]

La necesidad de hacer competitivos a los municipios tiene sus bases en las mejoras regulatorias que implementan los mismos. Se entiende por mejora regulatoria el proceso continuo y sistemático de análisis, revisión, modificación, creación y/o eliminación parcial o total de disposiciones jurídicas y administrativas de carácter general, con el imperativo de mejorar el marco normativo y subsanar los vacíos jurídicos originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos, con el fin de hacer más eficiente, agilizar y economizar los procedimientos y trámites que realizan los ciudadanos ante las autoridades administrativas, con el objeto de

[53]La mayor parte de las ideas de esta sección fueron expuestas en la XXII Conferencia Nacional de Desregulación y Competitividad, organizada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), los días 29 y 31 de octubre del 2008 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

promover el desarrollo económico en los ámbitos federal, estatal y municipal, atendiendo a los estándares de competitividad[54].

El proceso de mejora regulatoria constituye una prioridad para cualquier administración gubernamental, debido a que su aplicación ofrece una serie de ventajas:

a. Genera regulaciones sencillas, claras y en las que se elimina o reduce al máximo la discrecionalidad de las autoridades.

b. Facilita el cumplimiento de las normas.

c. Agiliza trámites y simplifica tiempos de gestión.

d. Reduce costos y los traduce en mejor aprovechamiento de los recursos laborales y económicos.

e. Coadyuva al combate de la corrupción.

f. Facilita la apertura de empresas, la atracción de inversiones y el desarrollo económico.

g. Promueve la eficiencia del desempeño del gobierno.

Los principales instrumentos de mejora regulatoria son los siguientes:

1. **Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).** Es el instrumento mediante el cual se miden los costos y beneficios económicos de los proyectos de leyes, reglamentos o cualquier otra disposición obligatoria de carácter general que signifique una carga administrativa para la ciudadanía en los trámites y servicios que realicen ante las autoridades de la administración pública estatal y municipal, según corresponda, y tiene el objetivo de revisar y analizar la congruencia de las modificaciones con el marco normativo vigente y los beneficios que éstas representan al mismo, sin que sean superiores a sus costos. Se considera que desarrollar este tipo de instrumentos de control, a nivel municipal, ayudaría a ser congruentes con los costos que se tengan.

2. **Registro de Trámites y Servicios.** Base de datos que concentra información general de trámites y servicios que se realizan ante las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal que inciden en la actividad económica (se recomienda su obligatoriedad).

3. **Gobierno Electrónico.** Comprende el uso y aplicación de herramientas tecnológicas (digitales y electrónicas, entre otras) con el fin de propiciar que las autoridades gubernamentales actúen con mayor eficacia y que los servicios que prestan sean más accesibles para la ciudadanía, lo cual también incide en materia de transparencia[55].

4. **Cartas Compromiso Ciudadanas.** Documento público, accesible, sencillo y claro que proporciona a la ciudadanía la información necesaria para realizar un trámite, proceso o solicitar un servicio; hace énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se compromete a cumplir, e incluye formas para la participación ciudadana.

El marco legal en el cual están insertos los anteriores instrumentos debe contemplarse desde los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, con una visión sistémica. Es un hecho que esfuerzos aislados de cualquiera de los tres niveles no tienen un impacto suficiente para mejorar la competitividad. En este sentido se mencionan a continuación algunas sugerencias de normas para la mejora regulatoria:

Nivel Federal:

a. Ley Federal de Derechos (ejemplo: agua y cobro de otros derechos).

b. Ley Federal de Derechos de Autor (ejemplo: registro de derechos y trámites ante INDAutor), así como la Ley de Patentes y Marcas.

c. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (ejemplo: reducir tiempos de la afirmativa y negativa ficta –para producir todos los efectos legales de la resolución favorable o desfavorable que se solicitó-, diferenciar actos administrativos).

Estatales:

a. Leyes del Procedimiento Administrativo.

b. Leyes, códigos o compendios en materia de desarrollo urbano.

c. Leyes de fomento económico o equivalentes (ejemplo: especificar atribuciones en materia de mejora regulatoria para las dependencias estatales).

---

[54]Definición y conceptos tomados de la ponencia Instrumentos jurídicos básicos para impulsar la mejora regulatoria, de José Salvador Chávez Ferrusca, Director General de mejora regulatoria de la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco.
[55]Se profundizará en este punto más adelante.

d. Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios o sus equivalentes, para la aplicación de la figura de proyectos con participación público-privada.

e. Leyes sobre el Registro Público de la Propiedad.

f. Leyes de Ingresos (ejemplo: exenciones o beneficios fiscales).

g. Leyes en materia de protección al ambiente (ejemplo: Licencia Ambiental Única (LAU) y Cédula de Operación Anual (COA).

h. Leyes de Justicia Alternativa (solución de controversias a través de otras vías, mediación y arbitraje).

Municipal:

a. Reglamentos en materia de zonificación.

b. Reglamentos en materia de construcción.

c. Reglamentos en materia de giros comerciales.

d. Reglamentos en materia de catastro.

e. Reglamentos en materia de medio ambiente.

f. Reglamentos en materia de anuncios.

En cuanto a la reglamentación municipal, hay que tomar en cuenta que es conveniente que la obligatoriedad de la aplicación de la mejora regulatoria y la designación de la unidad administrativa que se encargará de ello, se establezca en el bando municipal, con el objeto de que exista plena certeza jurídica por parte de quienes están obligados a cumplirlo, toda vez que, al no estar señalada la materia en la norma máxima municipal, muchos funcionarios la desconocen y, como consecuencia, no la aplican[56].

En caso de que se requiera un reglamento municipal de mejora regulatoria, es conveniente que sea sencillo y de fácil aplicación, para no incrementar mucho la estructura administrativa y para que todos los titulares de las dependencias lo puedan cumplir.

Habrá que analizar a fondo la normatividad que al respecto tienen ya algunos municipios que la están aplicando, pero todo depende de la capacidad económica de cada uno de los gobiernos locales para la contratación de personal. Algunos han creado la unidad de mejora regulatoria de manera independiente, mientras que otros descargan el trabajo en estructuras ya existentes, sea en la Secretaría del Ayuntamiento o en la Dirección de Desarrollo Económico. De cualquier forma, es necesario que en el reglamento específico de la unidad administrativa que se encargue de su aplicación, quede precisada la facultad y un procedimiento mínimo que debe seguir, con un detalle mayor que el que se tenga en el bando municipal.

Reformas administrativas

Las reformas jurídicas son el reflejo del diseño de una reforma administrativa que considere la mejor forma de hacer más eficientes los procesos. A continuación mencionamos una serie de buenas prácticas que han implementado algunos municipios en México.

a) Diseño e implementación de una ventanilla especializada.

Las reformas que diseñen los municipios deben tener un eje rector a partir del cual giren, y la atención a la ciudadanía puede ser este eje. Dependiendo de esta visión se alinearán recursos, infraestructura, procesos, áreas y dependencias para lograr el objetivo, es decir, todo el sistema municipal. Esto, que pareciera algo natural, en la práctica no se ve así, y los recursos y diseño del municipio, concretamente en las áreas de licencia de funcionamiento y permiso de construcción, han respondido en la mayoría de los casos más a una lógica en la que el eje rector y el sustento de las actitudes burocráticas, es el mismo municipio, lo que ha provocado una serie de ineficiencias y corrupción que afectan la visión del empresariado y de los emprendedores sobre los gobiernos locales, fomentando una baja recaudación y la informalidad.

Una de las mejores prácticas para alinear los recursos del municipio y centrarlos en el ciudadano ha sido la implementación de las ventanillas únicas. En general, un modelo de éste tipo pretende mejorar y agilizar procesos en negocios de bajo riesgo (los cuales representan a la mayoría). El modelo consiste en:

[56]Las siguientes sugerencias fueron tomadas de la ponencia Leyes de Mejora Regulatoria y estudios de impacto regulatorio, de Phillip H. Brubeck Gamboa, Director General de la Comisión de mejora regulatoria del Estado de Durango.

- Una ventanilla única en donde el usuario, después de recibir la información y orientación adecuadas, ingresa los documentos y llena un formato único.

- El usuario sabe cuánto deberá pagar por derechos y lo tiene que hacer en una sola ocasión, en la caja del área de Ingresos.

- Se le informa al usuario sobre fechas y horarios en que irán las áreas de protección civil, salud y desarrollo urbano a realizar las inspecciones respectivas, además de los tiempos para emitir el dictamen correspondiente.

Las ventajas de un modelo de este tipo son:

a) Incluye las licencias de construcción.

b) Se busca la conexión en tiempo real con las entidades estatales, y de ser posible, con las federales que tienen que ver con los procesos.

c) Se definen mecanismos de control, tanto dentro del proceso como para los usuarios, con el fin de que no se eternicen los trámites y procesos por desinterés.

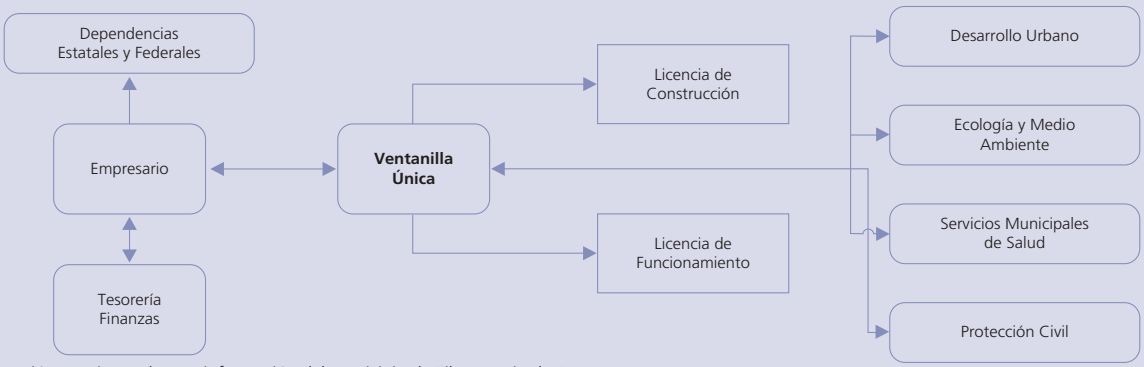
d) Se busca que los municipios trabajen bajo la misma estructura tecnológica que facilite su seguimiento a nivel estatal.

e) Se busca abatir costos con objeto de poder replicar el modelo en más municipios.

Este modelo ya está funcionando en algunos municipios mexicanos. De los 25 municipios participantes en el presente estudio, cinco (Chihuahua, Pachuca, Mérida, Azcapotzalco y Hermosillo)[57] ya lo han implementado. Es relevante hacer notar que varios de los municipios mencionados son de los mejores evaluados en nuestro estudio.

En el municipio de Zihuatanejo de Azueta se está implementando la ventanilla única, la cual se basa en el siguiente modelo:

Figura 4.1
Pasos en la Ventanilla Única (Zihuatanejo de Azueta)



Fuente: Elaboración propia con base a información del municipio de Zihuatanejo de Azueta

En el Distrito Federal, a partir del año 2004, se crean las Ventanillas Únicas Delegacionales para facilitar la recepción de documentos. Las empresas que por las características de su giro de negocios, que impliquen un alto impacto vecinal y zonal requieren de licencia de funcionamiento. Las nuevas empresas y las que sean de giros de bajo impacto que no implican riesgos ambientales sólo deben entregar a la Delegación un Aviso de Declaración de Apertura. Este aviso no requiere autorización municipal, su recepción es inmediata, y sólo se comprueba la posesión del registro fiscal y que su clasificación de uso de suelo permita el funcionamiento del giro mercantil. Adicionalmente, este trámite puede realizarse completamente por Internet y no es necesario acudir a la Delegación .

La visión que se tiene de los nuevos procesos en trámites contempla el uso de tecnologías que automaticen todas las actividades, que incluyan un sistema de tramitación en línea de solicitudes a partir de la concentración en un solo punto de atención -ventanilla única-, un solo pago de derechos a los trámites y servicios del ayuntamiento, y programación de las actividades de verificación y retroalimentación de los procesos a partir del uso de indicadores de gestión municipal.

b) Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).

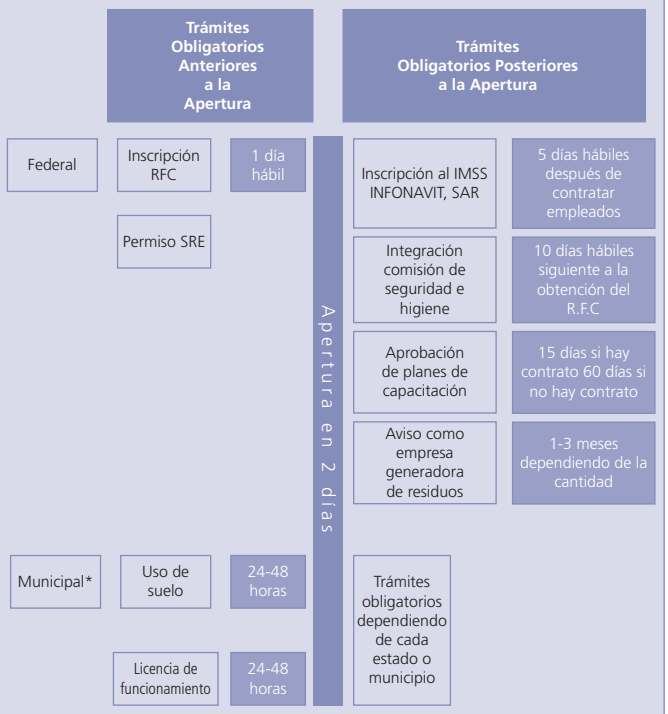
Este sistema es un programa permanente de la administración pública cuyo objetivo es el establecimiento e

[57]Según lo informan en su página de internet.

inicio de operaciones de nuevos negocios considerados de bajo riesgo, para facilitar su realización y promover su resolución ágil y expedita por medio de la coordinación de los tres órdenes de gobierno y la simplificación de trámites y procesos. El 28 de enero del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que entró en vigor el 1 de marzo del mismo año. El SARE promueve el establecimiento e inicio de operaciones de empresas consideradas de bajo riesgo en un tiempo máximo de 48 horas, y se dirige principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), ya que este tipo de empresa es la que generalmente realiza actividades de bajo riesgo y representa el 80% de las actividades económicas en México[58].

A continuación presentamos un esquema de cómo funciona este sistema:

Figura 4.2
Pasos del Proceso SARE



*Variable de acuerdo al marco juridico de cada estado o municipio
Fuente:Elaboración propia basada en información de SARE/COFEMER

Los resultados a nivel municipal de este sistema son[59]: 136 municipios con SARE, con una inversión de $21,208,074,278 pesos, una creación de 381,984 empleos y una apertura de 132,675 empresas. Del total de municipios encuestados, 19 cuentan con este tipo de sistema[60].

El SARE es un paso importante en la dirección correcta de desregulación, sin embargo, tiene una serie de retos que a continuación señalamos:

a. Esfuerzos de mejora adicionales al SARE, que incluyan una mejor evaluación de la implementación a nivel municipal. Una vez instalado el sistema se presupone el buen funcionamiento de éste. Sin embargo, algunos municipios no siguen los criterios descritos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), lo que provoca una desviación de los objetivos del programa. Consideramos que esto podría resolverse con evaluaciones de la misma comisión o de terceros que certifiquen su buen funcionamiento.

b. En este sentido, certificaciones en el buen uso del SARE serían una medida recomendable para asegurarse que se está implementando el sistema de una manera correcta y eficiente.

c. Una sugerencia para crecer el sistema sería no sólo enfocarse en la apertura de empresas, sino seguir el ciclo de vida de la empresa y variables relacionadas como las inspecciones antes y después de abierto cualquier negocio. Esto daría como resultado un sistema más completo y que diera seguimiento puntual a las necesidades de los usuarios.

3) Mecanismos de Diálogo Público-Privado

a) **Reuniones de Consejo de Desarrollo Económico:** en el municipio de Chihuahua, por ejemplo, se están implementando reuniones programadas entre la Dirección de Desarrollo Económico y un equipo de COFEMER que constantemente miden resultados y evalúan mejoras del SARE. Esto deriva en una respuesta más pronta a mejoras que se necesiten hacer de forma rápida. Una sugerencia para potenciar este tipo de reuniones es incluir a las cámaras de empresarios locales en las reuniones o a empresarios que permitan sugerir cambios con base en la experiencia vivida. Estas acciones acercan al municipio con el sector privado y le dan voz en la toma de decisiones municipales, generando el compromiso de apoyo a este tipo de mejoras.

[58]Información disponible en Internet en :http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=2&contenido=2&content_id=137&menu_id=17&submenu_id=37.
[59]Datos hasta mayo del 2008. Cfr: http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=2&contenido=2&content_id=127&menu_id=17&submenu_id=36.
[60]Los municipios que según la página de Internet de la Comisión de Mejora Regulatoria cuentan con el SARE son: Culiacán, Veracruz, Chihuahua, Torreón, Pachuca, Aguascalientes, Mérida, Zacatecas, Ciudad Juárez, Tlalnepantla de Baz, Hermosillo, Querétaro, Naucalpan de Juárez, Tuxtla Gutiérrez, Tlaquepaque, San Luis Potosí, Zapopan, Guadalajara y Guadalupe.

b) **Generación de Catálogos de Trámites.** COFEMER ha implementando desde el año 2000 el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). Éste es un inventario en línea de todos los trámites y formatos federales, único en los países parte de la OCDE, que brinda transparencia y certeza jurídica a los particulares. Es una herramienta para las empresas y ciudadanos, pues esta información sobre los trámites públicos y en línea permite exigir a las autoridades el cumplimiento de obligaciones y requisitos correspondientes a los mismos. A su vez, permite tanto a particulares como a instancias involucradas, dar un seguimiento de los trámites de alto impacto en la actividad económica. Aunque ésta es una iniciativa federal, consideramos que los catálogos de trámites son una herramienta muy útil para los gobiernos locales, sobre todo para transparentar su gestión y fomentar un diálogo con el sector privado[61].

4) Mecanismos de Evaluación y Sostenimiento de Reformas

Tableros de Control. En el estado de Guerrero, en diversos municipios de la entidad, se está implementando un Sistema de Evaluación y Desempeño (Tablero de Control Municipal) que permite a los municipios monitorear y evaluar los proyectos de simplificación regulatoria que se llevan a cabo en ellas. Este tipo de mecanismos también permiten dar un seguimiento puntual a las reformas propuestas, medir avances y corregir desviaciones en la implementación cuando es necesario.

El modelo propuesto incorpora indicadores básicos, especifica la fuente de información, la recopilación de datos y periodicidad, asignando a su vez a los responsables de la administración. A continuación se expone el modelo de tablero de control que se está implementando.

[61]Cfr. http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=1&contenido=2&menu_id=3&content_id=9.

Tabla 4.1
Tablero de Control Municipal (Sistema de Evaluación y Desempeño)

Variables de Impacto						
Objetivo/Actividad	**Indicador**	**Línea base**	**Meta**	**Fuente**	**Responsable**	**Frecuencia**
Incremento porcentual % en el número de unidades económicas que aperturan anualmente	Empresas aperturadas	Empresas aperturadas en (año): No.	% incremental	Reporte estadístico de la base de datos del sistema	Departamento de Licencias de Funcionamiento	Bimestral
Resultados Generales						
Reducción de tiempo en la autorización municipal de licencias de funcionamiento y construcción	Tiempo promedio por tipo de autorización	Tiempo promedio menor en No. de días	3 días RB, 10 días RM, 20 días RA	Reporte estadístico de la base de datos del sistema	Departamento de Licencias de Funcionamiento y Desarrollo Urbano	Bimestral
Reducción de tiempo en la autorización municipal de licencias de funcionamiento y construcción	Pasos promedio por tipo de autorización	Pasos promedio último periodo	No. superior al periodo anterior	Reporte estadístico de la base de datos del sistema	Departamento de Licencias de Funcionamiento y Desarrollo Urbano	Bimestral
Componentes de Soporte						
A) Información y Difusión						
Eventos de formalización en zonas comerciales a través de módulos de atención	a) Eventos realizados, b) Efectividad (asistentes vs solicitudes presentadas)	N/A	No. eventos realizados, % de efectividad	Reporte estadístico de eventos realizados	Departamento de Desarrollo Económico Municipal	Bimestral
Implementación y actualizaciones de página web	a) Actualizaciones, b) No. visitas al sitio	N/A	No. de actualización bimestral	Reporte de actualizaciones y estadística de visitas al sitio	Departamento de Informática Municipal	Bimestral
Distribución de Información	a) No. de reportes distribuidos, b) Nivel de satisfacción de clientes	N/A	No. de reportes a distribuir	a) Estadístico mensual de reportes, b) Encuestas de opinión	Ventanilla Única	a) Reporte mensual, b) Encuesta bimestral
Implementación de atención y consulta telefónica (hot line)	Consultas atendidas	N/A	Implementación del proyecto	a) Informe de implementación, b) Reporte estadístico de consultas	Departamento de Informática Municipal	Mensual
B) Ventanilla Única						
Operar y mantener la Ventanilla Única	a) No. de usuarios atendidos por tipo de trámite, b) Nivel de satisfacción de clientes, c) Tiempo promedio de espera para la atención, d) No. de quejas sobre la atención	N/A	Implementar la Ventanilla Única	a) Reporte estadístico de personas atendidas por tipo de trámite del Sistema, b) Encuestas de opinión, c) Reporte de quejas de atención por motivos	Ventanilla Única	a) Mensual, b) Bimestral, c) Bimestral, d) Bimestral
C) Capacitación						
Capacitación a funcionarios involucrados	Eventos de capacitación realizados	N/A	No. de eventos realizados	Reporte de eventos realizados	Departamento de Desarrollo Económico Municipal	Bimestral
Componentes de Normatividad y Procesos						
A) Procedimientos						
Mantener procedimientos eficientes	a) Solicitudes ingresadas vs solicitudes liberadas por tipo de trámite, b) Solicitudes liberadas por tipo de respuesta, c) Motivos de rechazo, d) Quejas presentadas	N/A	Incremento porcentual anual (%) de solicitudes ingresadas	a) Reporte estadístico de solicitudes ingresadas vs solicitudes liberadas por tipo de trámite, b) Reporte estadítico por producción por tipo de trámite y respuesta, c) Reporte estadístico por motivo de rechazo, d) Reporte de quejas por motivo	Ventanilla Única	a) Bimestral, b) Bimestral, c) Bimestral, d) Bimestral
B) Inspecciones						
Operación de inspecciones	a) No. total de inspecciones por tipo de dictamen, b) Tiempo de demora, c) Motivos de dictámenes negativos	N/A	Inspecciones realizadas dentro del plazo establecido por tipo de riesgo	a) Reporte estadístico de inspecciones por dictamen, b) Reporte estadístico de demora promedio, c) Reporte estadístico de motivos de dictámenes negativos	Protección Civil, Salud Municipal y Desarrollo Urbano para a), b) y c)	a) Mensual, b) Bimestral, c) Bimestral

Fuente: Elaboración propia con información proveniente del Estado de Guerrero

Este tipo de modelo permite tener un mejor control sobre las variables de desempeño del municipio o del proyecto de mejora regulatoria, y permiten tener una toma de decisiones efectiva y más rápida. También, a partir de diversas variables elegidas, sirven como base para tener mecanismos transparentes y públicos de desempeño.

Cuando el municipio publica en su página de Internet zonas específicas de uso de suelo, tipo de giros, tiempos de espera, etcétera, el ciudadano tiene más elementos para evaluar y confiar en las autoridades municipales. Consideramos que publicar este tipo de variables es un poderoso medio del municipio para transparentar su gestión.

5) Reforma de Tecnologías de la Información (TI)

Cuando un municipio tiene presupuesto limitado y necesidades urgentes que atender se vuelve una prioridad maximizar los recursos disponibles e invertir en recursos que permitan reducir costos, generar más ingresos y funcionar de manera más eficiente, y el uso de tecnologías de la información permite contar con esas ventajas.

La inversión en tecnologías que eficienten la toma de decisiones, calidad y almacenamiento de información, comunicación entre áreas y con los ciudadanos, es fundamental para el funcionamiento del municipio. Esta inversión depende de las circunstancias y problemáticas particulares de cada gobierno local, pero queremos mencionar algunos ejemplos de tecnologías que están funcionando y pueden ser referentes de implementación.

a) **Sistemas de CRM**[62]**:** Desde el 2006 el Distrito Federal ha propuesto un Sistema Único Gerencial (SUG)[63], que implica la creación de un sistema CRM (Custom Relationship Management) que permita hacer más eficiente el proceso de apertura de un negocio, a través de una interfaz electrónica de transmisión y procesamiento de datos. Este mejoraria el acceso a la información, así como permitiria un intercambio de documentos a mayor velocidad, ganando tiempo dentro de los procesos internos y dando un mejor servicio a los usuarios. Esto ahorra tiempo y desgaste a los empresarios, concentrando los trámites y procesos en un solo lugar, además de almacenar toda la información de manera electrónica (bajo el concepto "sin papeles"), en una base de datos ordenada, a la cual tendrían acceso todos los actores involucrados en el proceso, tanto para intercambiar documentos como para consultar información.

   Lo anterior permite que las autoridades de diversos trámites compartan información del mismo expediente único, evitando así duplicar documentación en distintas dependencias y, lo más importante, la actualización de expedientes se da prácticamente en tiempo real, permitiendo una rápida consulta de su estatus.

   Otra ventaja que tiene este sistema es que permite conocer estadísticamente las preferencias de los usuarios y el tiempo de respuesta de éstos, así como monitorear los cuellos de botella que existan en el proceso.

   Resumiendo las ventajas de estos sistemas es que: 1) reducen tiempo, 2) reducen requisitos, 3) hacen más eficiente el almacenamiento de información, y 4) sondean parámetros de control.

   El sistema funciona de la siguiente manera:

   - El usuario ingresa los documentos que se requirieron en la delegación, iniciando el proceso.
   - Se alimentan datos al sistema y se obtienen otros, como el recibo de pago de derechos.
   - La delegación inicia entonces el trámite de otros requisitos, como pueden ser los certificados de zonificación y uso de suelo. Todo el intercambio de información entre las distintas dependencias se hace de manera electrónica a través del sistema.
   - Con este único registro, se garantiza que las revisiones de requisitos se reduzcan y que, por ende, no se dupliquen los trámites dentro del proceso.

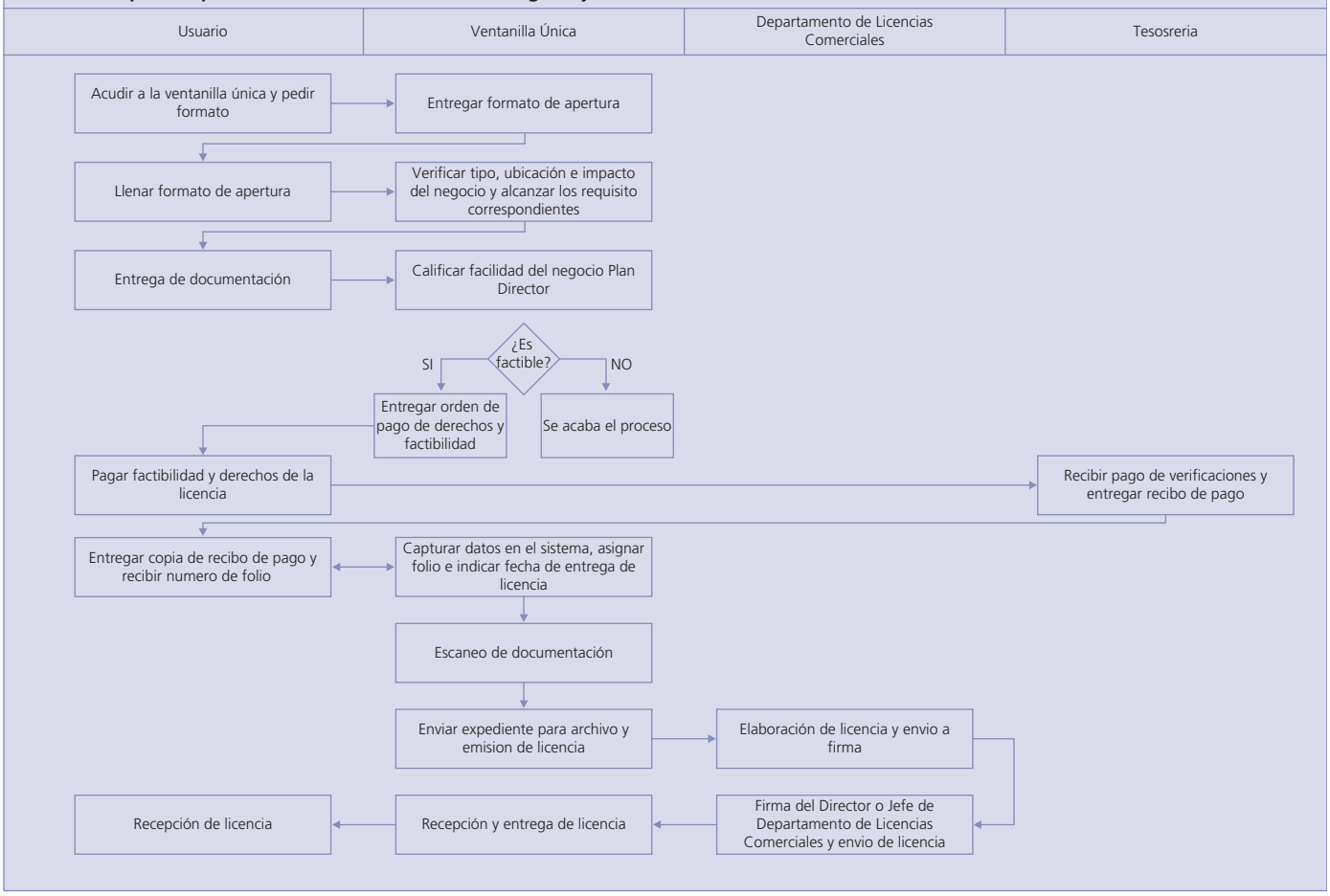
   Esta forma de manejo de la información y de los expedientes cambia la focalización existente del proceso, del usuario (como se ha venido usando) a la delegación, facilitando la realización de los trámites y procesos.

b) **Workflow:** esta sencilla herramienta permite graficar procesos, lo que da al usuario una visión de conjunto del sistema que se quiera analizar. Puede ser desde algún trámite interno en una dirección o todo un sistema de apertura de

[62]Agradecemos al gobierno del Distrito Federal y a Santaló Estudios y Proyectos, S.A. de C.V. (SEPSA), la información proporcionada sobre este proyecto.
[63]El Sistema Unico General (SUG) se propuso en el 2006, su licitación está prevista para el 2009.

empresas. A continuación ilustramos una propuesta de un modelo para licencias de funcionamiento de bajo riesgo en municipios de Guerrero.

Figura 4.3
Modelo Propuesto para Licencias Comerciales de Riesgo Bajo



c) Tabla en sistema informático: Como mencionamos anteriormente, la capacidad financiera del municipio da las pautas a seguir en las inversiones que el mismo pueda hacer. Cuando no existen muchos recursos lo mínimo en lo que el municipio debiera invertir es en equipo de cómputo con el que puedan utilizar tablas con la información de los diferentes trámites y procesos. Dentro de la recabación de bases de datos municipales y sus analisis nos encontramos con que existen algunos municipios que capturan y almacenan sus datos en papel. Esto eleva el costo para el municipio, en cuanto a almacenamiento y tiempo de respuesta para el usuario, pues la consulta a esas bases de datos se vuelve muy lenta, afectando incluso temas como las inspecciones.

Cuando el municipio por lo menos tiene sus bases de datos en versiones electrónicas y tiene personas capacitadas para manejar los programas, compartir información entre áreas se vuelve más sencillo, y la clasificación de información y consulta de la misma reduce su tiempo de manera exponencial, impactando en los costos a favor del municipio, pues las rentas por almacenamiento se eliminan.

Finalmente quisiéramos hacer una observación que hemos notado en muchos municipios. Los esfuerzos de inversión en tecnologías de información se han estado enfocando únicamente en el tema de apertura de negocios, pero nos parece que una visión sistémica del funcionamiento del municipio podría hacer más eficiente el uso de dichas tecnologías. Aplicar estas soluciones a todos los trámites e información del municipio propiciaría una mejor gestión al interior del mismo.

Las buenas prácticas antes expuestas son sugerencias que no deben ser tomadas como una receta de herramientas para aplicar. Las circunstancias de cada municipio dictarán la necesidad

de implementar una u otra y determinará en qué grado, sin embargo, todas las sugerencias son complementarias.

Los datos e información que el *Municipal Scorecard* facilita a los diferentes sectores, tanto privado como público, da una visión de conjunto que nos señala el camino a seguir para comenzar con la tarea de cómo reformar.

Anexos

Metodología del *Municipal Scorecard*

Fuentes de Información

Para recopilar la información cuantitativa y cualitativa para la elaboración del *Municipal Scorecard* (MSC), se aplicaron dos instrumentos. El primero fue una encuesta a funcionarios municipales clave, es decir, personas involucradas directamente con los procesos de obtención de licencia de funcionamiento, permiso de construcción y pago del Impuesto Predial. En el caso de México se aplicaron 300 encuestas a funcionarios.

El segundo instrumento fue una encuesta aplicada a empresarios que han realizado los procesos correspondientes y que desarrollan sus actividades en la jurisdicción de un determinado municipio. La selección de la muestra de empresarios se enfocó en aquéllos que realizaron las gestiones en los últimos dos años, empezando por lo más reciente. En el caso de México se aplicaron 1,949 encuestas a empresarios.

Selección de la Muestra y Trabajo de Campo

Municipios

Se seleccionó una muestra de al menos ocho municipios por cada uno de los países que participan en el *Municipal Scorecard 2008*. Se intentó contar con una diversidad tanto política como geográfica, de acuerdo a los siguientes criterios, los cuales se intentaron cumplir en su totalidad, aunque no en todos los casos fue posible.

• Población:

Se eligieron, en su mayoría, municipios correspondientes a poblaciones mayores al 1% respecto de la población total del país.

• Voluntad Política:

Como segundo paso se consideró la voluntad política de los alcaldes de cada una de los municipios participantes para proveer la información necesaria. Para contar con dicho apoyo se obtuvieron cartas de compromiso firmadas por el presidente municipal de cada municipio que participó en el estudio.

• Disponibilidad de Información:

El tercer paso estuvo relacionado con la disponibilidad de información en los municipios. Algunas de las seleccionadas tuvieron que descartarse debido a que no contaban con información respecto de los procesos del estudio.

Empresas

Se solicitó a los municipios una base de datos de empresarios que hubieran realizado cualquiera de los tres procesos estudiados durante los dos últimos años. Se observó que pocos municipios cuentan con un registro actualizado de las empresas que operan en su jurisdicción. Las bases de datos proporcionadas por los municipios fueron depurados antes de realizar el trabajo de campo mediante visitas negocio por negocio, verificando que éstos cumplieran con los criterios establecidos para poder formar parte de la muestra. Otros criterios utilizados para la selección de las empresas fueron[1].

- Que la empresa haya obtenido una licencia de funcionamiento o permiso de construcción definitiva y haya realizado el pago del impuesto predial.
- El tamaño de la empresa. Que en el caso de licencia de funcionamiento, los predios no excedan los 500m^2, en el caso de permiso de construcción los predios no excedan los 800m^2 y para el pago del impuesto predial, no excedan los 500m^2.
- Que la empresa no se encuentre dentro de una zona prohibida por las regulaciones de zonificación local o en terrenos declarados como Patrimonio Histórico.
- Que la empresa sea 100% doméstica y no pertenezca a una red internacional.
- Que la empresa no requiera de una licencia ambiental especial para realizar operaciones.
- Que encuentre funcionando al momento de la aplicación de la encuesta.

Se realizaron encuestas con empresarios que completaron sus procesos en un máximo de dos años anteriores a la aplicación de las encuestas, es decir entre el período del 1 de julio del 2005 y el 31 de enero del 2008. A partir de los archivos que el

[1]En el caso de licencia de funcionamiento en México, los predios no midieron más de 200m^2, en el caso de permiso de construcción y pago del impuesto predial éstos no midieron más de 500m^2.

municipio entregó se elaboró una lista de los empresarios que realizaron los procesos correspondientes y se aplicó el criterio de "empresas que han realizado el proceso más recientemente", con el objeto de obtener la información más cercana posible.

Por tal motivo, al realizarse un muestreo intencional y no una selección aleatoria de los empresarios no puede considerarse como una muestra estadísticamente representativa.

Para el caso de licencia de funcionamiento se encuestó a 30 empresarios por municipio, en permiso de construcción a 20 empresarios y en el caso del pago del impuesto predial a un total de 30 empresarios. Además se encuestó a 4 funcionarios municipales para cada uno de los procedimientos.

Previamente a la realización del trabajo de campo se realizó un estudio piloto que permitió refinar los instrumentos diseñados para cada uno de los procesos. Posteriormente se realizó el levantamiento de procesos correspondiente.

Descripción de la Muestra

Licencia de Funcionamiento

Para elaborar el *ranking* del *Municipal Scorecard* en cuanto a licencia de funcionamiento se trabajó con un total de 750 empresarios y 100 funcionarios municipales[2]. Los empresarios encuestados fueron en su mayoría dueños de microempresas, ya que el 81% de ellos cuenta con menos de tres empleados.

Permiso de Construcción

El sector de la construcción es una fuente importante en la generación de empleos y de inversión privada, y desempeña un papel preponderante en el crecimiento económico del país. De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)[3], para el segundo trimestre del 2008 el sector de la construcción empleaba a más de 3 millones de personas –que representan el 8.3% de la población ocupada total del país–, mientras que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) revela que en este sector convergen 37 de las 73 ramas productivas con las que cuenta el país.

Estuvo formada por 449 empresarios y 100 funcionarios municipales. En la muestra utilizada para el presente estudio.

Las microempresas representan el 79% del total de empresas que obtuvieron un permiso de construcción; en contraparte, las pequeñas, medianas y grandes empresas apenas representan el 20%. A su vez, las principales actividades que desarrollan las empresas de la muestra que solicitan un permiso de construcción están relacionadas con actividades del mismo sector, seguidas de servicios en general y comercialización de productos[4].

Pago del Impuesto Predial

En el universo de empresarios encuestados en México, dado que el análisis se enfocó a identificar el impacto del Impuesto Predial en microempresarios, el 87% tiene menos de tres empleados. Asimismo, de los 750 empresarios encuestados para el caso de pago del impuestos destacaron aquellos cuya actividad principal es la venta de abarrotes[5].

Metodología para el Análisis de Licencias de Funcionamiento y Permisos de Construcción

El *Municipal Scorecard 2008* analiza el proceso para obtener una licencia de funcionamiento (LF) o un permiso de construcción (PC) en base a dos grupos de variables: 1) Variables de proceso, y 2) Variables de desempeño. La información cuantitativa y cualitativa se obtiene de encuestas realizadas a funcionarios de los municipios analizados y a empresarios que han solicitado cualquiera de los dos procesos.

Para calcular los resultados de cada variable y consolidarlos por municipio, como regla general, se utilizaron las medianas para las variables de desempeño. Para las variables de proceso, los promedios de las respuestas (calificaciones de 1 a 5) en el caso de las variables cualitativas, y las medianas para las cuantitativas[6]. Los resultados de los datos cuantitativos fueron transformados a una escala de 1 a 5, para contar con datos comparables, donde 1 indica una

[2]Se realizaron 30 encuestas a empresarios y 4 encuestas a funcionarios municipales por municipio.
[3]Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, Tabulados básicos, Trimestral, disponible en: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/programa2.asp?clave=081&s=est&c=10784.
[4]Se realizaron 20 encuestas a emprearios y 4 encuestas a funcionarios municipales por municipio
[5]Se realizaron 30 encuestas a emprearios y 4 encuestas a funcionarios municipales por municipio
[6]Se decidió medir las variables de proceso en una escala del 1 al 5 para tener una evaluación más amplia de los indicadores, donde el 5 señala un muy buen proceso y el 1 uno muy malo.

calificación muy baja en dicha variable y 5 una calificación muy alta[7]. Se utilizó la mediana para minimizar el impacto de los casos atípicos en la data. Los promedios fueron utilizados cuando la distribución de la data no fue asimétrica. Para las variables con respuestas de Sí o No, éstas se estandarizaron en la misma escala del 1 al 5 para facilitar su comparación con las demás variables de proceso que originalmente estaban en una escala del 1 al 5[8].

Variables de Desempeño

Las variables de desempeño comprenden un conjunto de indicadores cuantitativos que reflejan los resultados del proceso de solicitud de licencia de funcionamiento o permiso de construcción. Las variables se detallan a continuación.

La información para las siguientes variables se obtuvo de las encuestas aplicadas a los empresarios:

• Tiempo

Se refiere al tiempo total que tardó el proceso, medido como la diferencia entre la fecha de inicio del proceso de obtención de LF o PC y la fecha de emisión del certificado respectivo. Cuando no existía registro de las fechas, se utilizó la estimación del empresario. Una vez obtenido el valor para cada observación o encuesta se extrajo la mediana, para así calcular el dato final para cada municipio. Sólo se preguntó a los empresarios sobre el tiempo requerido para obtener la licencia de funcionamiento o permiso de construcción municipal. La pregunta realizada hizo referencia explícita a que sólo se incluyen los procesos municipales en el cálculo.

• Costo como Porcentaje del PIB Per Cápita

Esta variable es un estimado del monto que el propietario de una empresa paga en tasas e impuestos municipales para cumplir con los requisitos necesarios para culminar el proceso. Incluye solamente pagos oficiales que se hacen al municipio, no los pagos que se hacen a otras instituciones nacionales. Este estimado no incluye honorarios por servicios profesionales (de abogados, notarios, otros empleados, copias, etcétera). La información proviene de los propietarios de empresas que informaron sobre los costos totales en moneda local. La moneda local se transformó a dólares de los Estados Unidos y para efectos de este estudio se expresó como un porcentaje del PIB per cápita. Este indicador ofrece un estimado más exacto de los costos de los procesos en base al nivel de ingreso local. Una vez obtenido el valor para cada encuesta se obtuvo la mediana para obtener el resultado de cada municipio. Se utilizaron datos obtenidos del *World Development Indicators* 2007 del Banco Mundial.

• Visitas

Esta variable se refiere al número de visitas realizadas por el empresario al municipio durante el proceso de solicitud de LF o PC hasta el momento en el que obtuvieron la licencia o el permiso. En esta variable se incluyen visitas necesarias para obtener requisitos solicitados para la licencia o el permiso, como por ejemplo los trámites para uso de suelo o toma de agua. Una vez obtenido el valor para cada encuesta se obtuvo la mediana para así tener el resultado de cada municipio.

• Porcentaje de Rechazo

Del total de empresarios que fueron encuestados en cada municipio, se calculo el porcentaje de aquellos a quienes alguna vez se les rechazó la LF o el PC[9]. Por lo tanto, el resultado expresado es el porcentaje bruto, ya que se considera a todas las empresas.

Luego de haber obtenido cada uno de los datos de desempeño por municipio, para hacer el análisis factorial se procedió a reescalar las observaciones de los municipios a una escala del 1 al 5, tal y como se muestra a continuación[10]:

$$Valor = 6 - \left[\frac{4 * \left[X_{qc}^{t} - \min_c (x_q^{t_0}) \right]}{\left(\max_c (x_q^{t_0}) - \min_c (x_q^{t_0}) \right)} + 1 \right]$$

Variables de Proceso

Las variables de proceso comprenden un conjunto de indicadores cualitativos que describen diversos aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los municipios, y cómo estos inciden en la calidad del proceso de solicitud de una LF o un PC. Las variables se detallan líneas abajo.

La información de las siguientes variables se obtuvo a partir de las encuestas aplicadas a los empresarios:

[7]Los resultados de cada municipio para todas las variables analizadas se encuentran en los capítulos anteriores de este informe. En los casos de municipios en las que no existen datos para determinadas variables, se utilizó el promedio del país.

[8]1 es equivalente a Sí y 5 es equivalente a No.

[9]Se obtuvieron datos de los funcionarios sobre el porcentaje de rechazos dentro de su municipio en los últimos dos años. Dicha información no fue utilizada este año para el cálculo de la variable mencionada, sólo se utilizó información de los empresarios.

[10]Esta fórmula sirve para cambiar de escala la variable de interés, por tal motivo lo que se tiene es la diferencia de seis y la suma de un cociente y uno. En el numerador del cociente se encuentra la multiplicación de cuatro y la diferencia entre la observación de la encuesta i y el mínimo de toda la muestra. Luego de haber obtenido el numerador, se divide por la diferencia entre el máximo y el mínimo de la muestra. Para los datos reescalados en los que había un dato perdido *(missing value)*, éste se sustituyó por el promedio simple de datos del país al que pertenecía.

• Número de Inspecciones

Esta variable se refiere al total de inspecciones que realizaron funcionarios del municipio a la empresa durante el proceso de solicitud de LF o PC. En esta variable se incluyen visitas de inspección para cumplir con otros requisitos necesarios para obtener licencias o permisos.

• Días de Inspecciones

Se refiere al número de días que tomaron las inspecciones hasta la expedición de la LF o PC. En esta variable se incluyen visitas para el cumplimiento de requisitos.

• Disponibilidad de Formularios

Se refiere a la disponibilidad de formularios o solicitudes para realizar el proceso de obtención de LF o PC. Si la respuesta de los empresarios es Sí, se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Facilidad de Formularios

Se refiere a la facilidad para comprender los formularios que deben ser llenados para la obtención de la LF o el PC. Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Información

Se refiere a si el empresario obtuvo, por parte del municipio, información para la realización de los procesos. Si la respuesta es Sí, la calificación es de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Información Suficiente

Se refiere a si el empresario percibió como suficiente la información brindada por el municipio para la realización de los procesos. Las respuestas se encuentran en una escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Infraestructura

Se refiere a si las instalaciones del municipio son adecuadas para el usuario, con indicaciones y señalización. Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Atención al Empresario

Se refiere a la buena atención de los funcionarios del municipio percibida por los empresarios durante la realización de los procesos. Las respuestas se encuentran en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Sistema de Opinión y Quejas

Se refiere a si el municipio tiene un sistema formal de recepción de opiniones o quejas de los usuarios (por ejemplo encuestas, sugerencias, u otras). Si la respuesta de los empresarios es Sí, se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Plataforma de Atención al Usuario

Se refiere a si el municipio cuenta con una oficina especial (Plataforma de atención al usuario) para la emisión de LF o PC. Si la respuesta de los empresarios es Sí, se asigna una calificación de 5, en caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Calificación de Inspecciones

Se refiere a la calificación del proceso de inspección en general. Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Transparencia en las Inspecciones

Se refiere a la transparencia percibida durante las inspecciones. Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Acceso a la Información

Se refiere a si la información que brinda el municipio es de fácil acceso para el empresario. Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Consistencia en el Proceso

Se refiere a si todos los pasos realizados para el proceso fueron consistentes con la información recibida en el municipio al inicio del proceso (información verbal, escrita, sitio de Internet, etcétera). Las respuestas están en escala del 1 al 5. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

La información de las siguientes variables se obtuvo a partir de las encuestas aplicadas a los funcionarios municipales:

• Existencia de Manuales

Se consulta si el municipio cuenta con manuales de procedimiento respecto a los procesos de obtención de LF o PC. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio es el promedio de las respuestas recibidas de los funcionarios municipales.

• Tecnologías de Información

Para evaluar esta variable se preguntó a los funcionarios municipales si el municipio utiliza e incorpora tecnologías de información como bases de datos y procesamiento electrónico de procesos de obtención de LF o PC. Si la respuesta fue Sí se asignó una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Delegación de Firmas

Se refiere a si existe delegación de firmas dentro del municipio para agilizar la aprobación del procesos de obtención de LF o PC. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Ordenamiento Territorial

Esta variable mide la existencia de un ordenamiento territorial en el municipio, definido de acuerdo a las diferentes actividades económicas, como zonificación o uso de suelo. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Auditorías Internas

Se preguntó a los funcionarios si el municipio realiza auditorías dirigidas por su propio personal u otras instancias de gobierno, sobre la calidad del proceso para el proceso de obtención de LF o PC. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Auditorías Externas

Se preguntó a los funcionarios si el municipio contrata o permite la realización de auditorías llevadas a cabo por empresas o consultores independientes sobre la calidad del proceso para la obtención de LF o PC. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Capacitación sobre Inspecciones

Se refiere a si los funcionarios que realizan las inspecciones reciben capacitación. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Capacitación sobre el Proceso Interno

Se refiere a si los funcionarios reciben capacitación sobre el proceso interno para emitir una licencia o permiso. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Capacitación sobre Atención al Usuario

Se refiere a si los funcionarios que atienden directamente al empresario que realiza el proceso de obtención de LF o PC reciben capacitación sobre atención al usuario. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Categorización de Actividades Económicas

Se refiere a si el municipio cuenta con una categorización de actividades económicas que se pueden llevar a cabo en las diferentes zonas del municipio. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

• Clasificación Industrial

Se refiere a si el municipio cuenta con una clasificación de las empresas de acuerdo al tipo de industria a la que pertenecen. Si la respuesta es Sí se asigna una calificación de 5. En caso contrario, se otorga una calificación de 1. El resultado por municipio se obtuvo con promedios.

Criterios de Selección y Agrupamiento de las Variables

La figura I describe la estructura del *Municipal Scorecard 2008* para licencia de funcionamiento y permiso de construcción. Para seleccionar y agrupar las variables de desempeño y proceso se utilizaron tres criterios: a) las correlaciones entre variables; b) el análisis de factores (análisis de componentes principales); y c) el criterio experto de IFC con base en su experiencia sobre desempeño municipal.

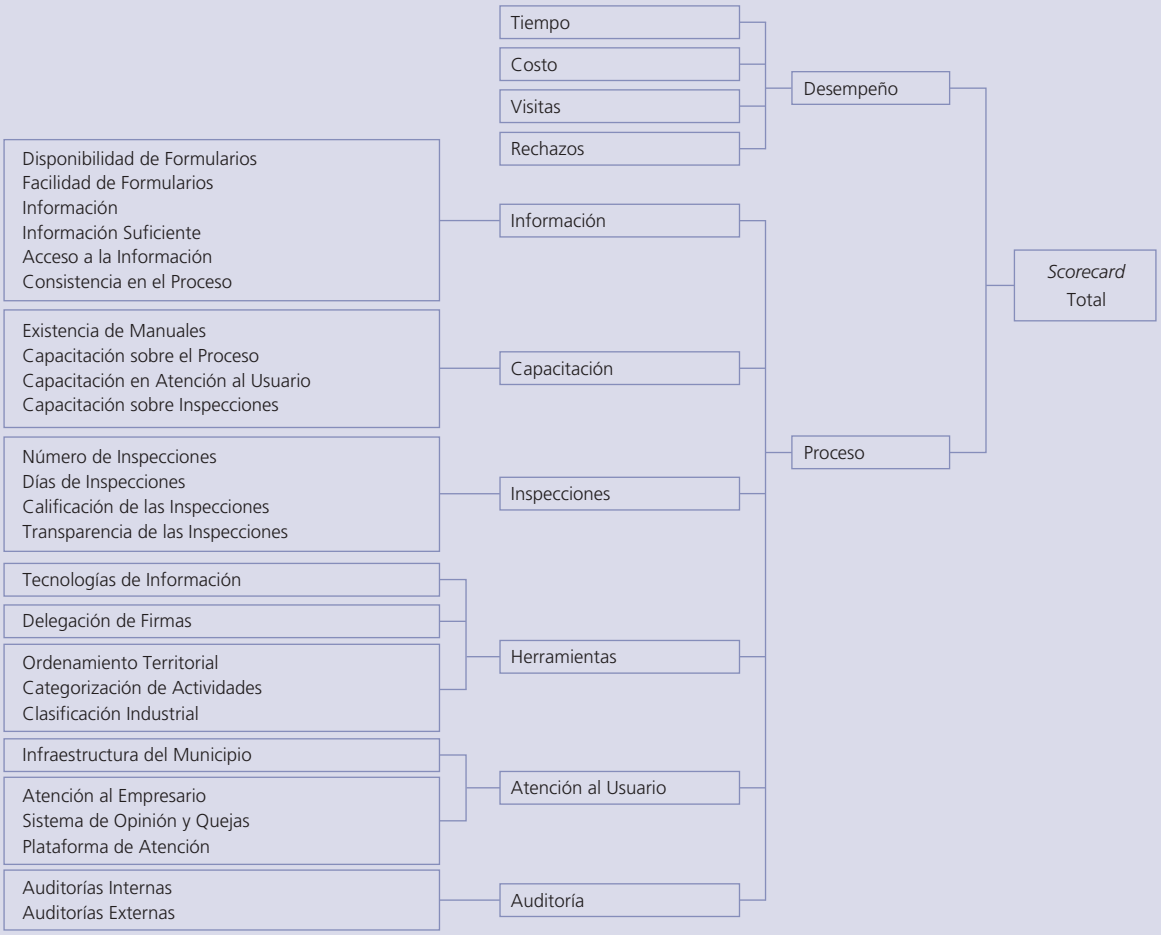
Sobre el tema análisis de factores pueden destacarse los siguientes aspectos:

- El análisis de factores se utilizó para agrupar las variables similares y con poder explicativo entre sí. Las variables fueron agrupadas según sus "similitudes" (con base en las cargas factoriales) en siete grupos como se observa en la figura I. En algunos casos, en un mismo grupo

existen sub-grupos, debido a particularidades en alguna variable independiente o en algunas variables con poder explicativo conjunto.

- Una vez identificados y nombrados los grupos, se elaboraron las puntuaciones y el *ranking* de municipios basándose en los resultados de las variables agrupadas para cada componente (desempeño y proceso) y grupo (información, capacitación, inspecciones, herramientas, atención al usuario, auditoría). Para esto se utilizaron los valores (*scores*) obtenidos mediante el análisis de factores, los cuales resultan de una combinación lineal de las variables de cada grupo y sub-grupo. Los resultados que se obtienen son valores estandarizados. Finalmente, se calcula una puntuación y un *ranking* con base en los resultados de desempeño y proceso, así como una clasificación global, es decir el *ranking* regional.

Figura I
Estructura del *Municipal Scorecard 2008* para Licencia de Funcionamiento y Permiso de Construcción



Metodología para Pago del Impuesto Predial

Se realizaron encuestas a empresarios que realizaron el pago del Impuesto Predial entre el 30 de Junio del 2005 y Enero del 2008. Para el caso de pago del impuesto predial la metodología incluye variables tanto cualitativas como cuantitativas y se basa en un análisis simple de promedios para las variables costo, tiempo y visitas, y medianas para las variables jerárquicas de los indicadores más relevantes obtenidos de la información de los empresarios.

Se utilizó una metodología distinta de la aplicada para el caso de licencia de funcionamiento y de permiso de construcción debido a que los procedimientos para este proceso son muy

diversos en los distintos municipios que forman parte del estudio. Este estudio evaluó las mismas variables que para los otros procesos, sin embargo, no se realizó un análisis factorial para obtener un *ranking* de los municipios porque no existen diferencias significativas en la administración municipal de este impuesto. Por lo general, los empresarios consideraron los pasos como razonables por lo que un *ranking* no se consideró como una manera útil de evaluar ineficiencias o problemas. El análisis que se presenta resalta los indicadores que resultaron de mayor importancia para los empresarios en el procedimiento de pago de dicho impuesto.

Las variables que se evaluaron para el pago de impuestos incluyeron: registro para el pago del impuesto predial, tiempo (días hábiles que duró el pago del impuesto), número de visitas, costos (directos e indirectos), monto como porcentaje del PIB per cápita, entre otras.

En la tabla I se observan las variables analizadas para el proceso de pago del impuesto predial.

Tabla I
Variables Analizadas para el Proceso de Pago de Impuesto Predial

Grupo	Variable
Variables de Desempeño	• Tiempo (promedio de días hábiles) • Costo administrativo en el municipio como % del PIB per cápita (promedio en dólares) • Costo servicios profesionales como % del PIB per cápita (promedio en dólares) • Costos indirectos como % del PIB per cápita (promedio en dólares) • Monto del impuesto (promedio en dólares) • Número de visitas (promedio) • Duración de las visitas (promedio en minutos)
Variables de Proceso - Registro y Ajuste del Valor Catastral	• Proceso de registro para el pago de impuesto (mediana) • Días hábiles que duró el proceso de registro (promedio en días hábiles) • Información sobre el valor catastral del inmueble • Proceso de ajuste del valor catastral
Variables de Proceso - Incentivos para el Pago del Impuesto	• Beneficio por pago anticipado o a tiempo, descuento sobre el monto, posibilidad de pagar en cuotas • Exención o incentivo para el pago de impuestos
Variables de Proceso – Infraestructura y Participación	• Medios para pagar el impuesto • Cálculo e información sobre el impuesto • Instalaciones del municipio • Participación del sector privado en las iniciativas para mejorar el tema de impuestos • Sistema formal de recepción de opiniones y quejas • Atención al Contribuyente • Ordenamiento Territorial
Variables de Proceso - Información	• Información suficiente (mediana) • Acceso a la información (mediana) • Medios de comunicación para informar sobre impuestos • Existencia de ventanilla de servicio al contribuyente • Principal fuente de información durante el proceso, además de los funcionarios (recibo a domicilio, tramitador, material informativo, página de Internet)

Diferencia entre Otros Estudios de *Benchmarking* y el *Municipal Scorecard*

El reporte *Municipal Scorecard* genera información sobre procedimientos exclusivamente municipales que son obstáculos significativos para las empresas. Además, reúne información de primera fuente al encuestar a los usuarios de los servicios administrativos municipales y funcionarios municipales encargados de la administración de los mismos. Los empresarios encuestados son seleccionados a partir de una lista de quienes realizaron más recientemente cualquiera de los tres procesos, provista por las autoridades municipales. El *Municipal Scorecard* asume que la empresa opera bajo condiciones de información imperfectas. El tamaño de la muestra de empresarios encuestados se toma de las bases de datos municipales que listan las empresas que han recibido una licencia o permiso en un periodo de tiempo específico (dos años). Los municipios se inscriben para formar parte del *Municipal Scorecard* a través de una carta oficial de interés, demostrando compromiso político con el proyecto. Dicho compromiso implica aceptar los resultados y proporcionar acceso a sus bases de datos.

Esto difiere de la metodología utilizada por el *Doing Business*, reporte del Banco Mundial, que entrevista intermediarios tales como abogados y contadores en base a suposiciones de un estudio de caso. Este caso asume que el negocio cuenta con información plena disponible y no pierde tiempo buscando los formularios requeridos e información. Asimismo, es importante mencionar que el *Doing Business* incluye tanto procedimientos municipales así como de los gobiernos centrales y federales o cantonales.

El Grupo Banco Mundial también publica Evaluaciones de Clima de Inversión (ICAs por sus siglas en inglés) para evaluar el estado del sector privado, identificar las limitaciones clave para el incremento de la productividad de las empresas y evaluar cuán competitivas son éstas en un país particular con respecto a empresas en su región o en otras regiones del mundo. El enfoque metodológico consiste en realizar encuesta a empresas en el sector manufactura y otros sectores. Se encuestan aproximadamente a 400 empresas del total de empresas del país correspondiente. El tamaño de la muestra y el enfoque del ICAs difieren del reporte *Municipal Scorecard*, que se centra en las empresas que han realizado el proceso de obtención de una licencia de funcionamiento, permiso de construcción y pago del Impuesto Predial y analiza las experiencias de los empresarios para completar dichos trámites.

Aguascalientes (México)

Municipal Scorecard 2008

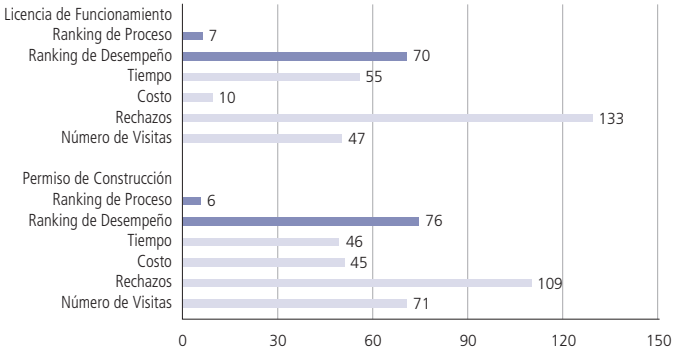
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
26	14

Información Sociodemográfica

	Aguascalientes
Población (número de habitantes)	643,419
Población Urbana	93.0%
Población Rural	7.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8716
Alfabetismo	96.1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



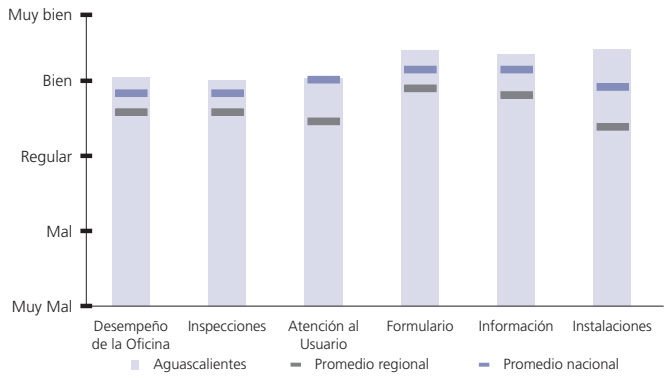
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Aguascalientes	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	20 días	29 días	33 días
Costo	US$16	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	32%	21%	12%

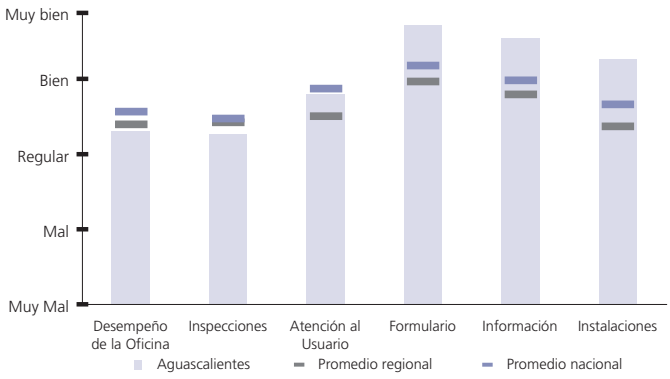
Permiso de Construcción (PC)

	Aguascalientes	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	22 días	32 días	51 días
Costo	US$275	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	39%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Azcapotzalco (México)

Municipal Scorecard 2008

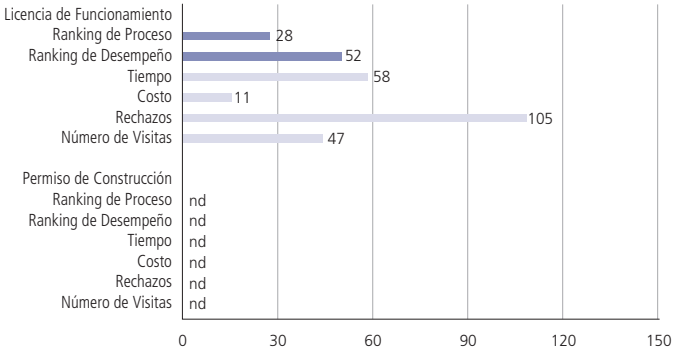
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
38	nd

Información Sociodemográfica

	Azcapotzalco
Población (número de habitantes)	441,008
Población Urbana	100.0%
Población Rural	0.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8915
Alfabetismo	97.6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



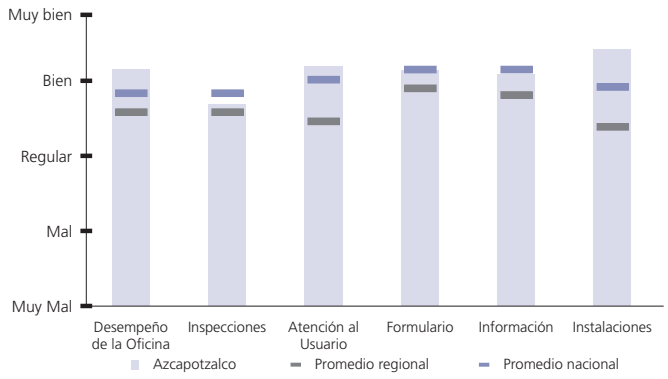
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Azcapotzalco	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	21 días	29 días	33 días
Costo	US$18	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	19%	21%	12%

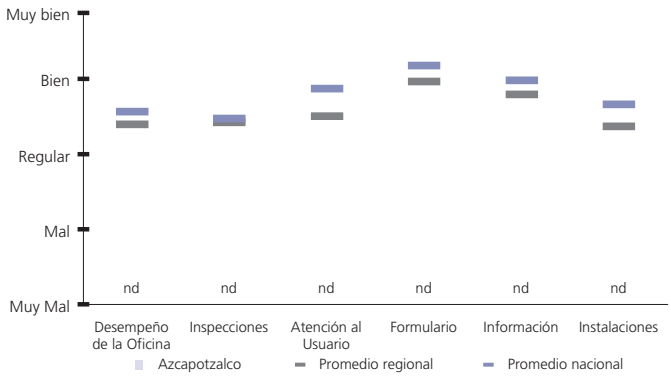
Permiso de Construcción (PC)

	Azcapotzalco	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	nd	32 días	51 días
Costo	nd	US$580	US$335
Número de visitas	nd	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	nd	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Benito Juárez (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

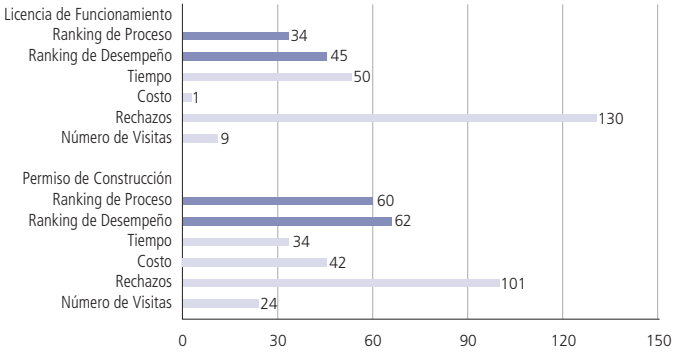
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
33	58

Información Sociodemográfica

	Benito Juárez
Población (número de habitantes)	419,815
Población Urbana	96.2%
Población Rural	3.8%
Índice de Desarrollo Humano	0.8826
Alfabetismo	95.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



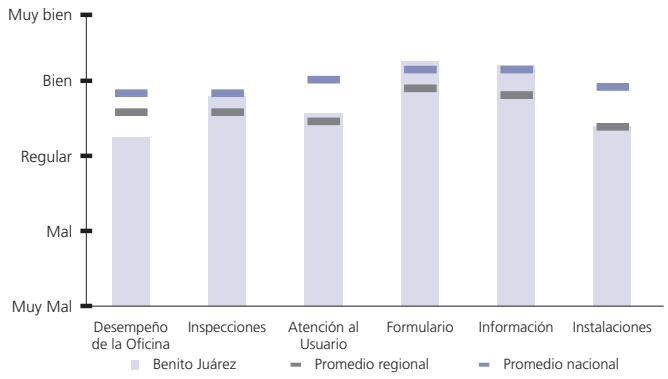
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Benito Juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	15 días	29 días	33 días
Costo	US$0	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	27%	21%	12%

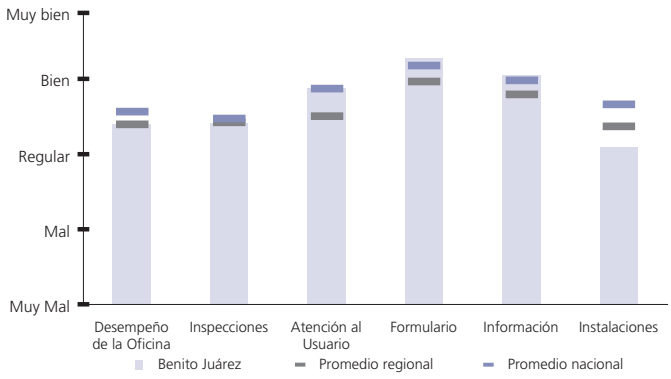
Permiso de Construcción (PC)

	Benito Juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	15 días	32 días	51 días
Costo	US$256	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	37%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Cd. Juárez (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

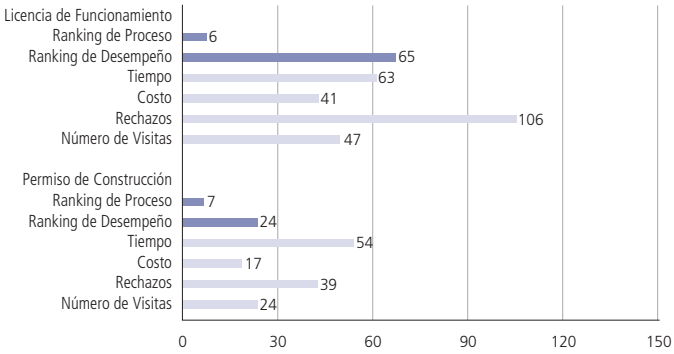
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
13	7

Información Sociodemográfica

	Cd. Juárez
Población (número de habitantes)	1,218,817
Población Urbana	99.0%
Población Rural	1.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8778
Alfabetismo	97.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



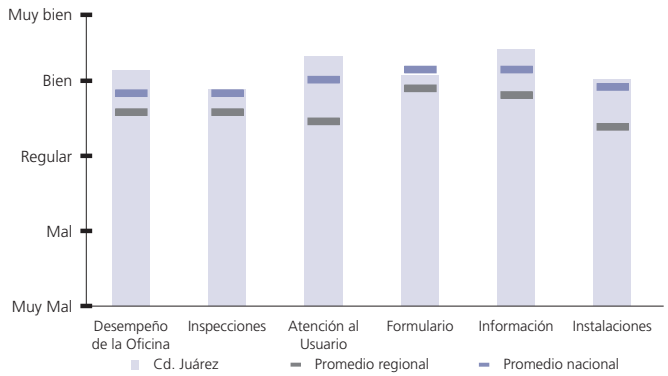
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Cd. Juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	26 días	29 días	33 días
Costo	US$60	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	20%	21%	12%

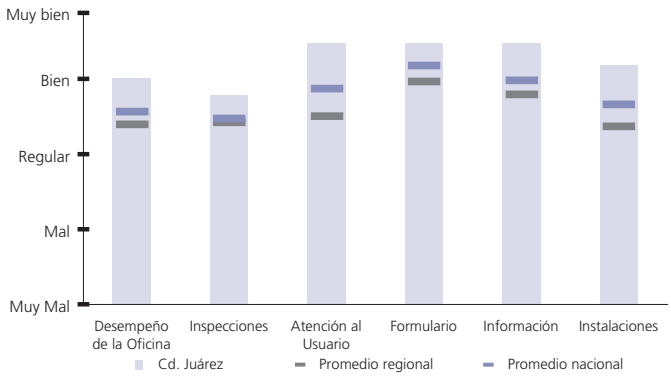
Permiso de Construcción (PC)

	Cd. Juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	25 días	32 días	51 días
Costo	US$110	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	5%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Chihuahua (México)

Municipal Scorecard 2008

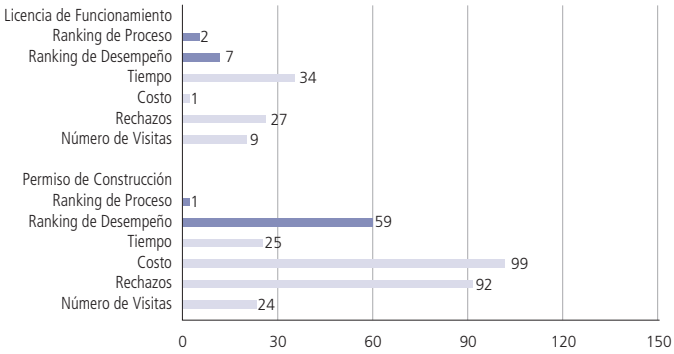
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
1	3

Información Sociodemográfica

	Chihuahua
Población (número de habitantes)	671,790
Población Urbana	98.6%
Población Rural	1.4%
Índice de Desarrollo Humano	0.853
Alfabetismo	97.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



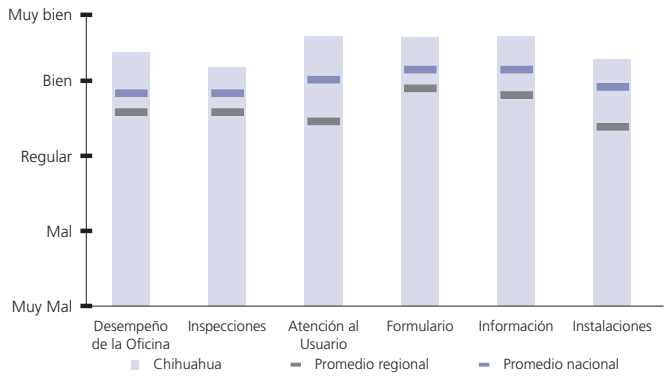
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Chihuahua	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	8 días	29 días	33 días
Costo	US$0	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	3%	21%	12%

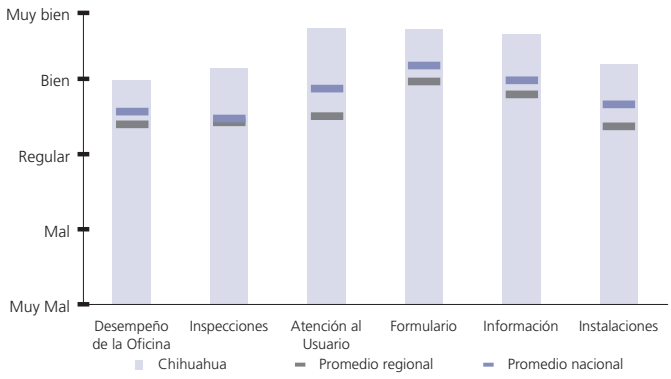
Permiso de Construcción (PC)

	Chihuahua	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	10 días	32 días	51 días
Costo	US$732	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	29%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Culiacán (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

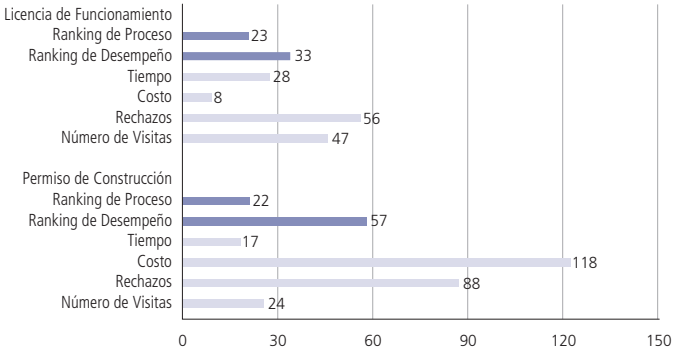
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
19	23

Información Sociodemográfica

	Culiacán
Población (número de habitantes)	745,537
Población Urbana	28.1%
Población Rural	71.9%
Índice de Desarrollo Humano	0.8633
Alfabetismo	93.1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



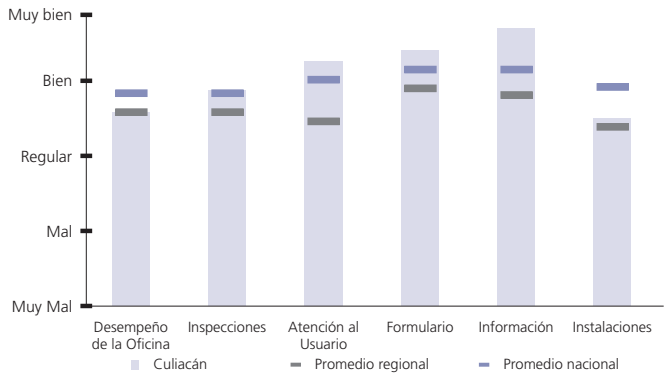
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Culiacán	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	6 días	29 días	33 días
Costo	US$14	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	7%	21%	12%

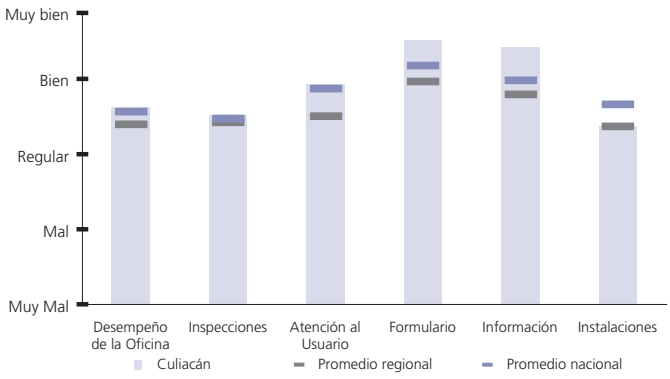
Permiso de Construcción (PC)

	Culiacán	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	7 días	32 días	51 días
Costo	US$1,096	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	26%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Ecatepec (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

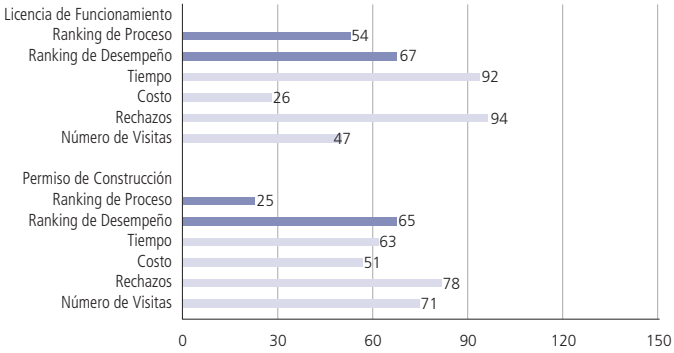
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
59	35

Información Sociodemográfica

	Ecatepec
Población (número de habitantes)	1,622,697
Población Urbana	100.0%
Población Rural	0.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8597
Alfabetismo	96.4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



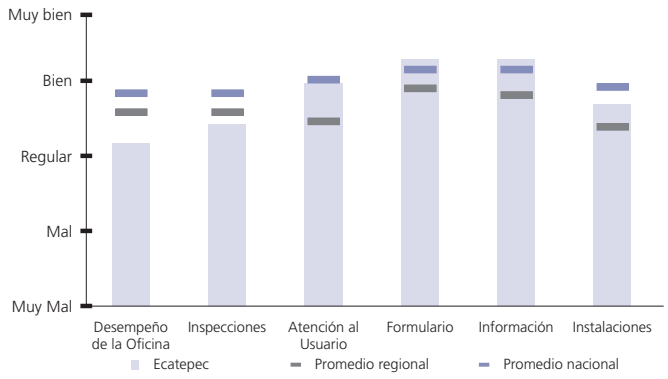
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Ecatepec	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	37 días	29 días	33 días
Costo	US$46	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	17%	21%	12%

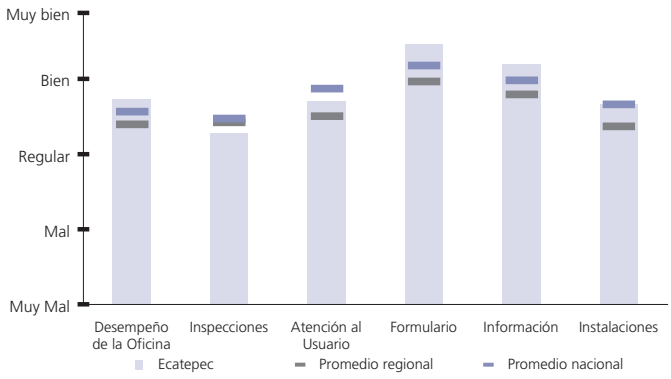
Permiso de Construcción (PC)

	Ecatepec	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	30 días	32 días	51 días
Costo	US$293	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	21%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Guadalajara (México)

Municipal Scorecard 2008

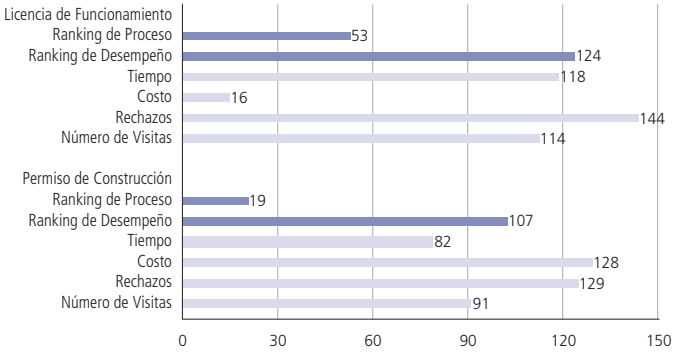
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
95	66

Información Sociodemográfica

	Guadalajara
Población (número de habitantes)	1,646,319
Población Urbana	100.0%
Población Rural	0.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8882
Alfabetismo	96.8%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



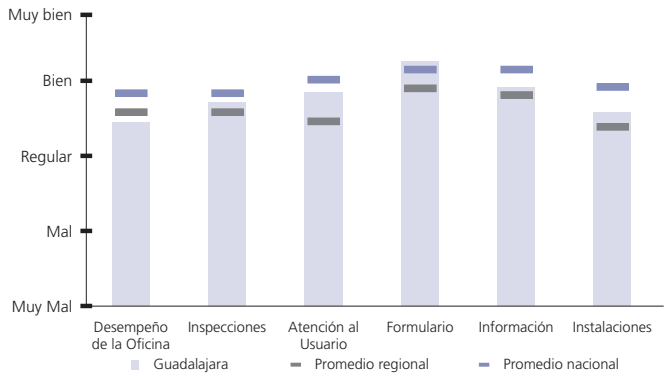
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Guadalajara	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	64 días	29 días	33 días
Costo	US$25	US$47	US$72
Número de visitas	5	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	52%	21%	12%

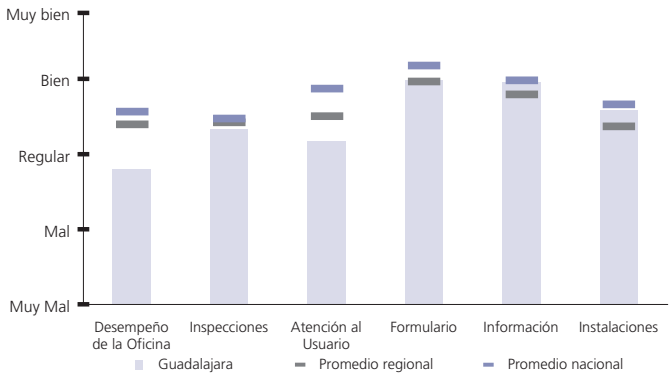
Permiso de Construcción (PC)

	Guadalajara	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	48 días	32 días	51 días
Costo	US$2,288	US$580	US$335
Número de visitas	6	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	59%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Guadalupe (México)

Municipal Scorecard 2008

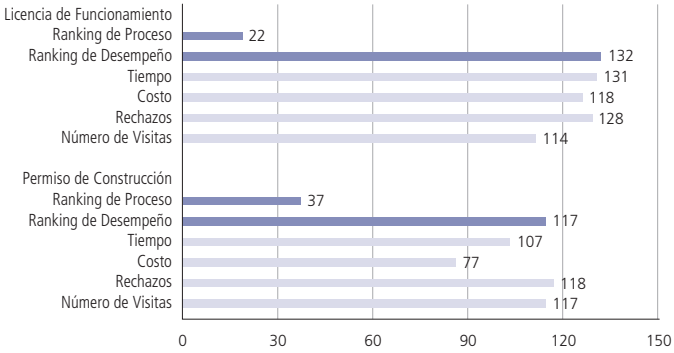
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
89	86

Información Sociodemográfica

	Guadalupe
Población (número de habitantes)	670,162
Población Urbana	99.9%
Población Rural	0.1%
Índice de Desarrollo Humano	0.8840
Alfabetismo	97.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



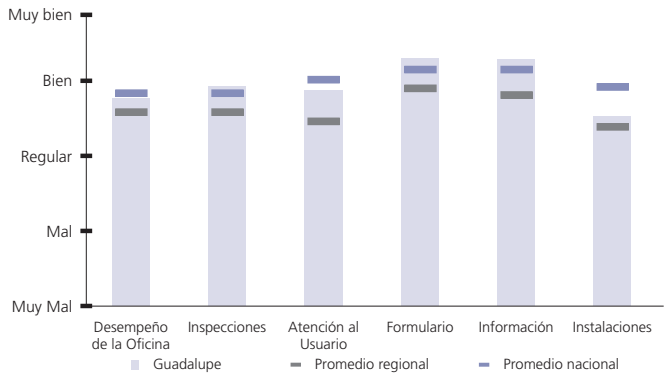
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Guadalupe	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	88 días	29 días	33 días
Costo	US$275	US$47	US$72
Número de visitas	5	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	26%	21%	12%

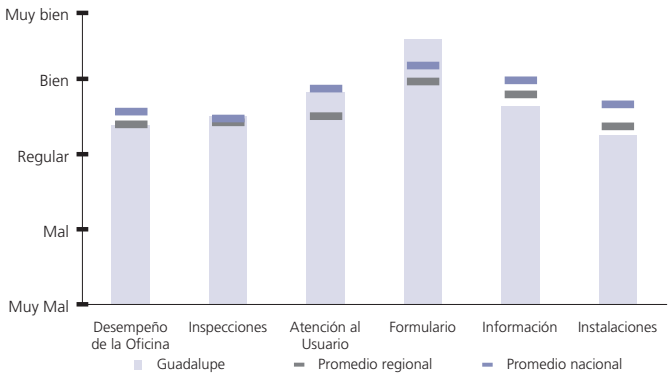
Permiso de Construcción (PC)

	Guadalupe	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	90 días	32 días	51 días
Costo	US$458	US$580	US$335
Número de visitas	11	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	47%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Hermosillo (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

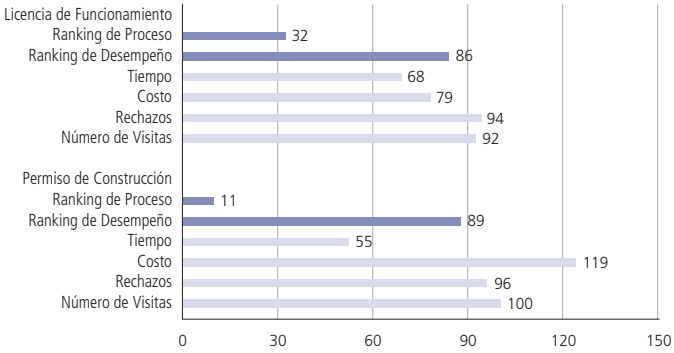
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
62	39

Información Sociodemográfica

	Hermosillo
Población (número de habitantes)	14,880
Población Urbana	95.8%
Población Rural	4.2%
Índice de Desarrollo Humano	0.8912
Alfabetismo	96.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



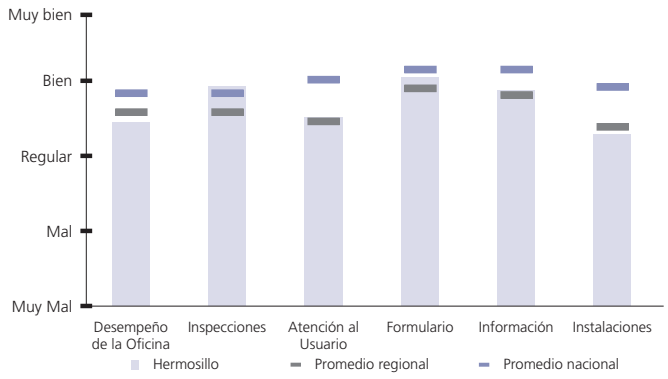
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Hermosillo	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	29 días	29 días	33 días
Costo	US$142	US$47	US$72
Número de visitas	4	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	17%	21%	12%

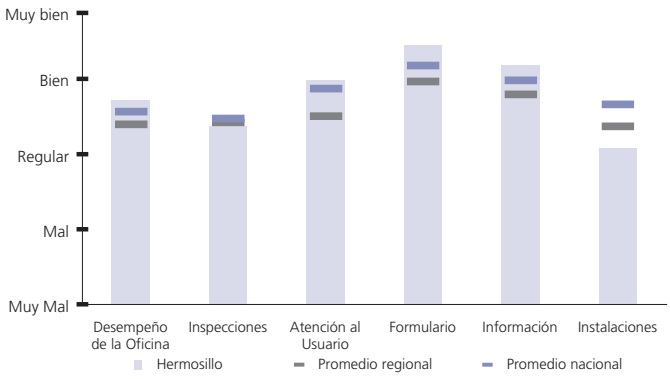
Permiso de Construcción (PC)

	Hermosillo	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	27 días	32 días	51 días
Costo	US$1,121	US$580	US$335
Número de visitas	8	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	33%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Huixquilucan (México)

Municipal Scorecard 2008

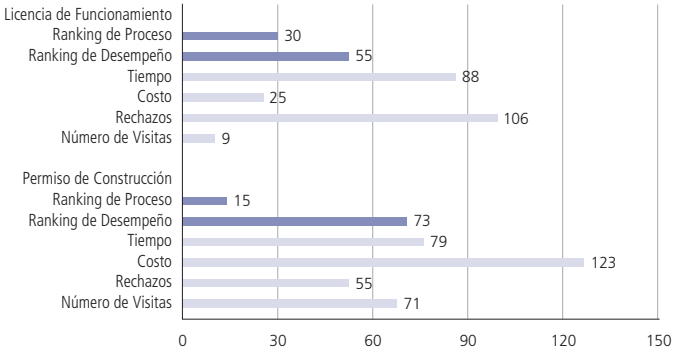
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
42	30

Información Sociodemográfica

	Huixquilucan
Población (número de habitantes)	109,468
Población Urbana	88.8%
Población Rural	11.2%
Índice de Desarrollo Humano	0.8842
Alfabetismo	95.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



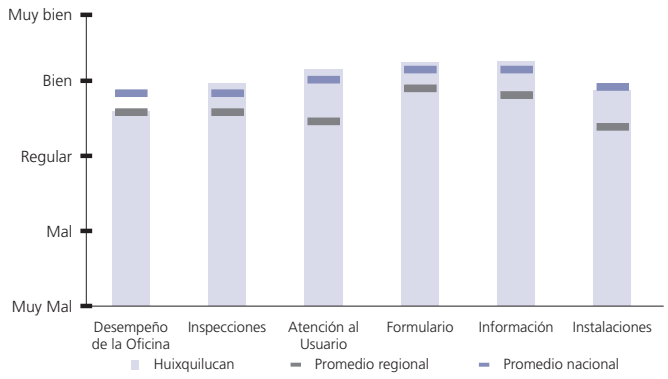
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Huixquilucan	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	35 días	29 días	33 días
Costo	US$45	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	20%	21%	12%

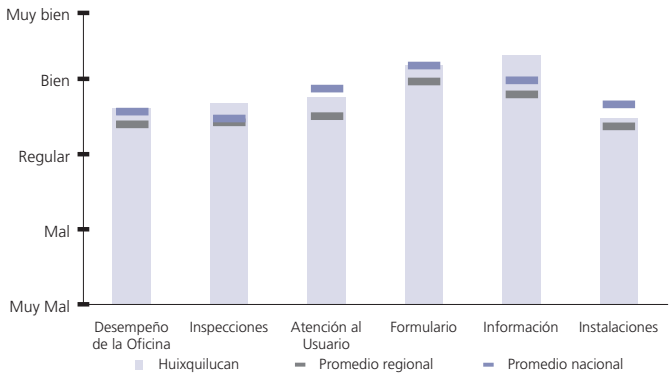
Permiso de Construcción (PC)

	Huixquilucan	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	43 días	32 días	51 días
Costo	US$1,273	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	13%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Mérida (México)

Municipal Scorecard 2008

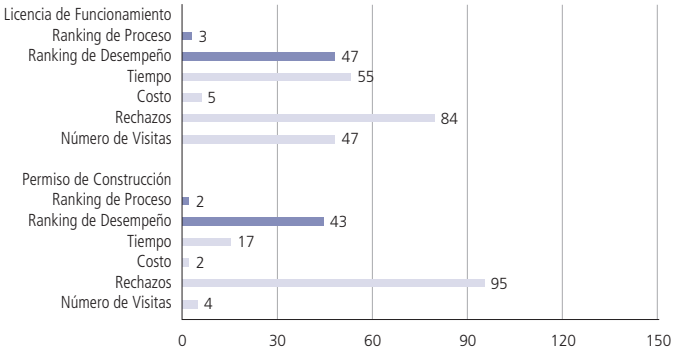
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
3	6

Información Sociodemográfica

	Mérida
Población (número de habitantes)	705,055
Población Urbana	96.8%
Población Rural	3.2%
Índice de Desarrollo Humano	0.821
Alfabetismo	95.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



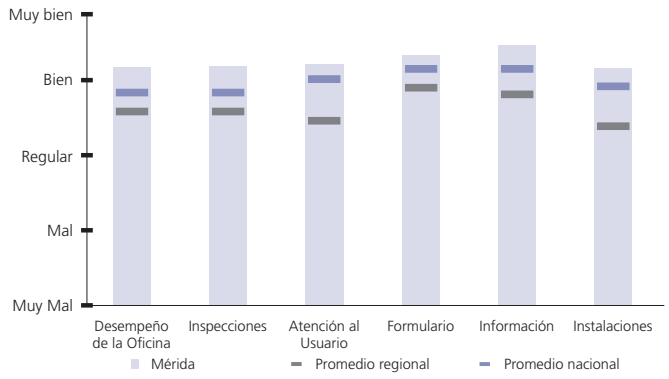
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Mérida	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	20 días	29 días	33 días
Costo	US$2	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	14%	21%	12%

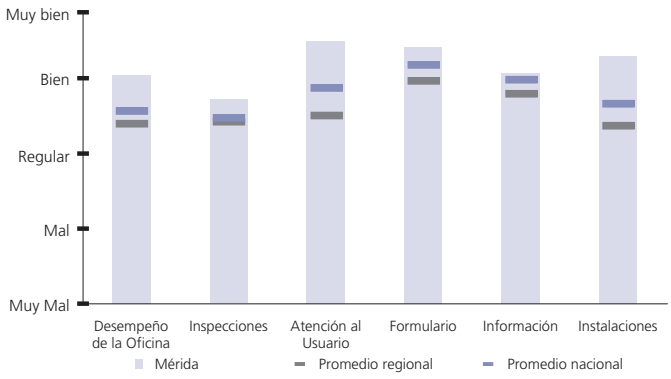
Permiso de Construcción (PC)

	Mérida	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	7 días	32 días	51 días
Costo	US$18	US$580	US$335
Número de visitas	2	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	32%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Naucalpan de Juárez (México) Municipal Scorecard 2008

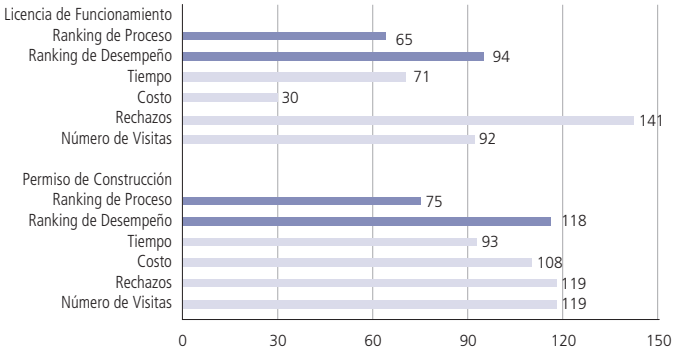
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
75	107

Información Sociodemográfica

	Naucalpan de Juárez
Población (número de habitantes)	858,711
Población Urbana	98.0%
Población Rural	2.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8753
Alfabetismo	95.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



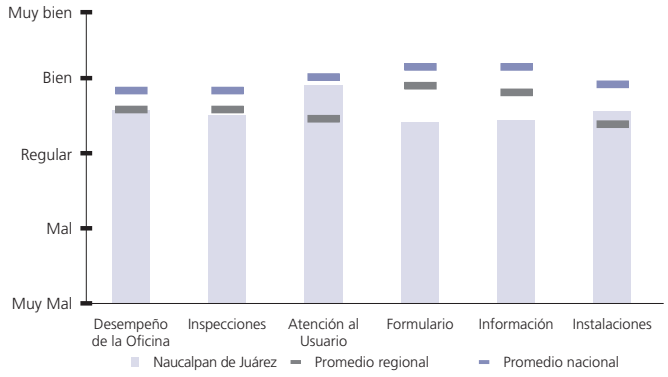
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Naucalpan de juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	30 días	29 días	33 días
Costo	US$52	US$47	US$72
Número de visitas	4	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	41%	21%	12%

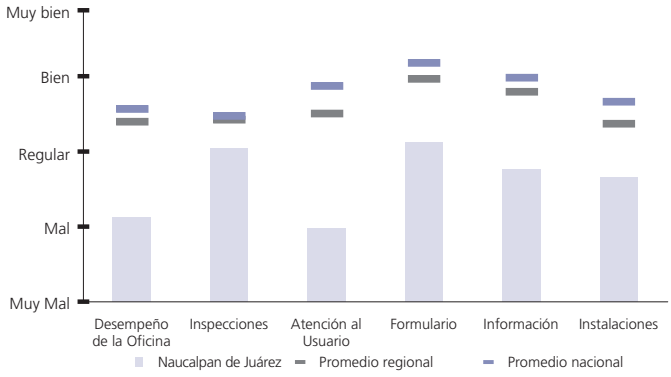
Permiso de Construcción (PC)

	Naucalpan de juárez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	62 días	32 días	51 días
Costo	US$915	US$580	US$335
Número de visitas	12	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	50%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Pachuca (México)

Municipal Scorecard 2008

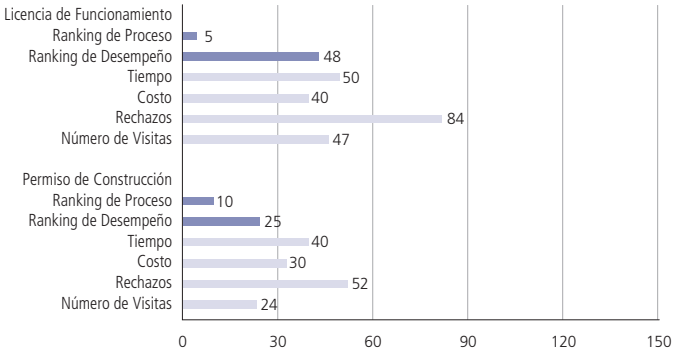
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
7	8

Información Sociodemográfica

	Pachuca
Población (número de habitantes)	245,208
Población Urbana	98.1%
Población Rural	1.9%
Índice de Desarrollo Humano	0.9022
Alfabetismo	96.0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



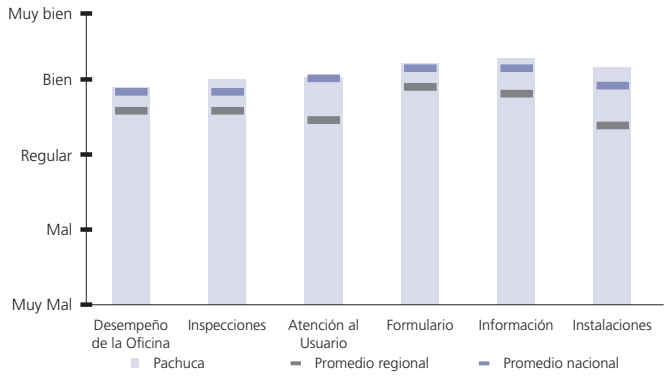
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Pachuca	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	15 días	29 días	33 días
Costo	US$59	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	14%	21%	12%

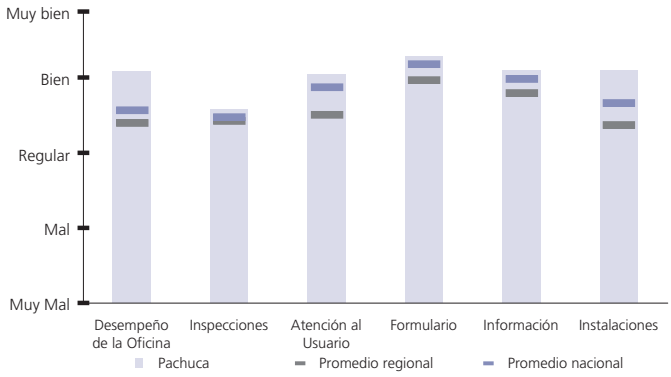
Permiso de Construcción (PC)

	Pachuca	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	16 días	32 días	51 días
Costo	US$174	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	11%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Querétaro (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

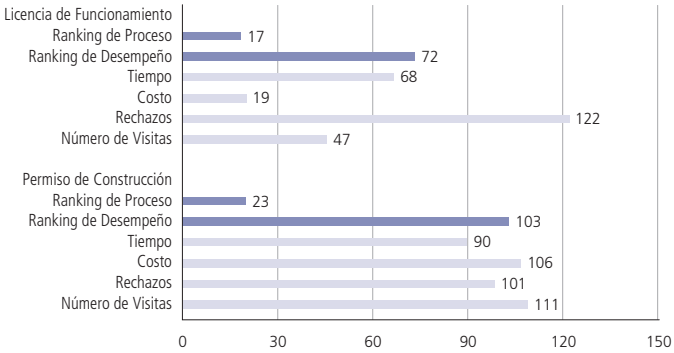
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
43	65

Información Sociodemográfica

	Querétaro
Población (número de habitantes)	641,386
Población Urbana	58.6%
Población Rural	41.4%
Índice de Desarrollo Humano	0.8905
Alfabetismo	94.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



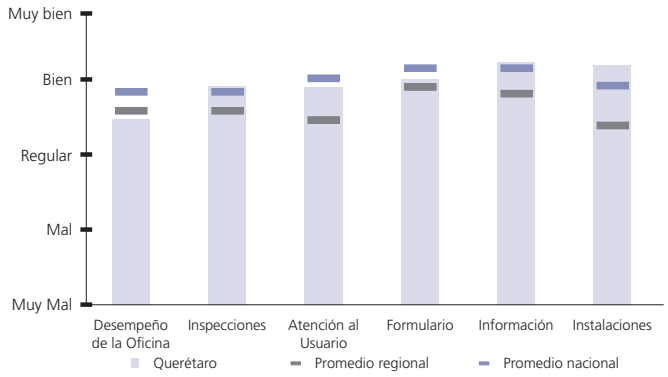
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Querétaro	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	29 días	29 días	33 días
Costo	US$35	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	25%	21%	12%

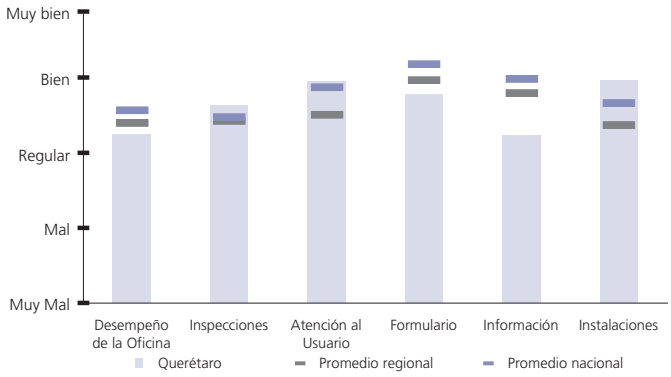
Permiso de Construcción (PC)

	Querétaro	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	60 días	32 días	51 días
Costo	US$870	US$580	US$335
Número de visitas	10	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	37%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



San Luis Potosí (México)

Municipal Scorecard 2008

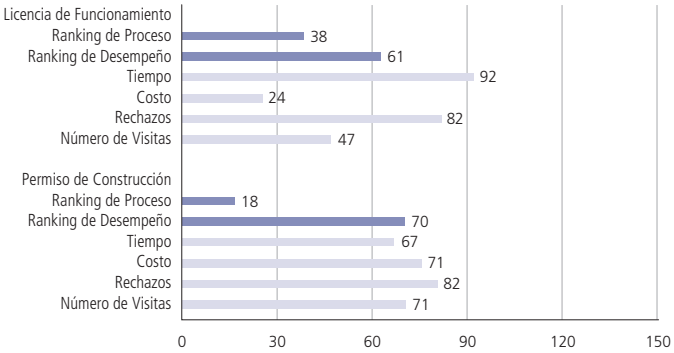
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
47	32

Información Sociodemográfica

	San Luis Potosí
Población (número de habitantes)	670,532
Población Urbana	95.4%
Población Rural	4.6%
Índice de Desarrollo Humano	0.9011
Alfabetismo	95.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



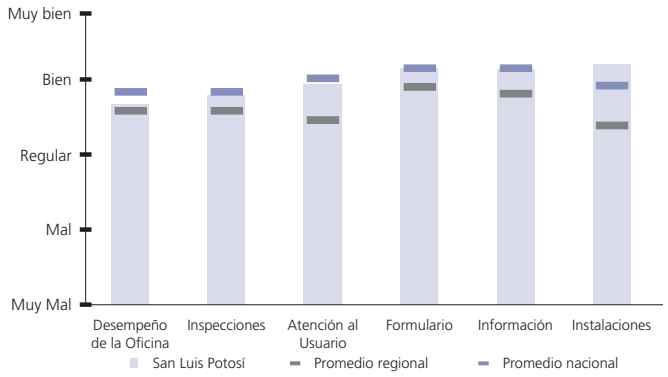
Licencia de Funcionamiento (LF)

	San Luis Potosí	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	37 días	29 días	33 días
Costo	US$45	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	14%	21%	12%

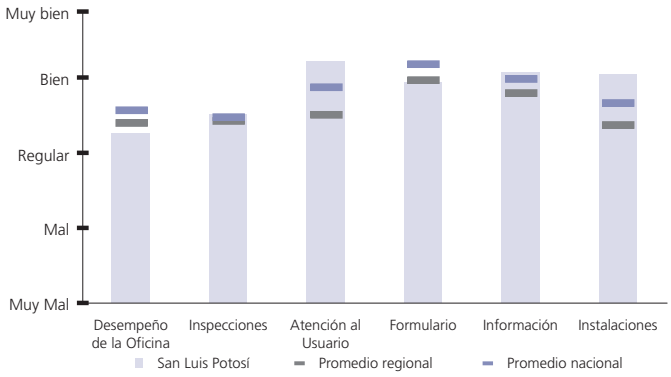
Permiso de Construcción (PC)

	San Luis Potosí	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	32 días	32 días	51 días
Costo	US$412	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	24%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Tlalnepantla de Baz (México) Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

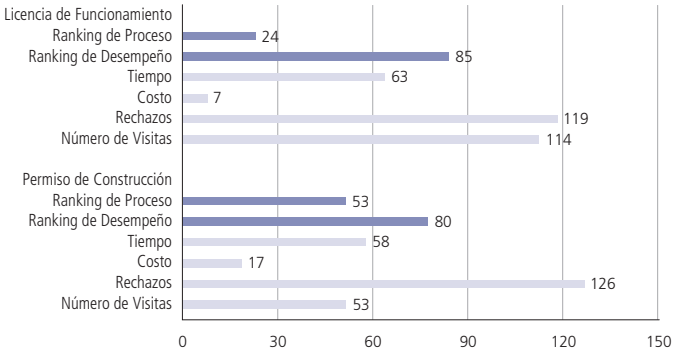
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
56	69

Información Sociodemográfica

	Tlalnepantla de Baz
Población (número de habitantes)	721,415
Población Urbana	100.0%
Población Rural	0.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8854
Alfabetismo	96.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



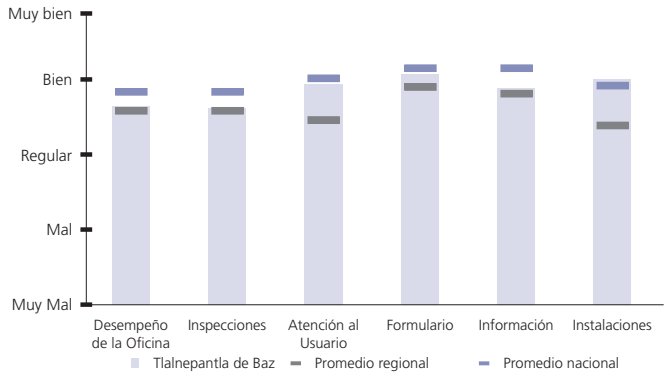
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Tlalnepantla de Baz	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	26 días	29 días	33 días
Costo	US$13	US$47	US$72
Número de visitas	5	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	23%	21%	12%

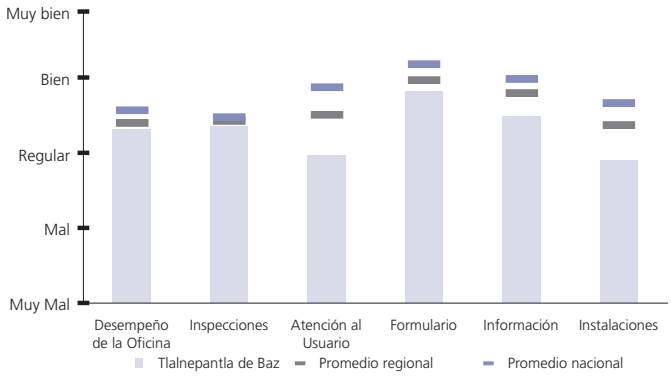
Permiso de Construcción (PC)

	Tlalnepantla de Baz	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	28 días	32 días	51 días
Costo	US$110	US$580	US$335
Número de visitas	4	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	54%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Tlaquepaque (México)

Municipal Scorecard 2008

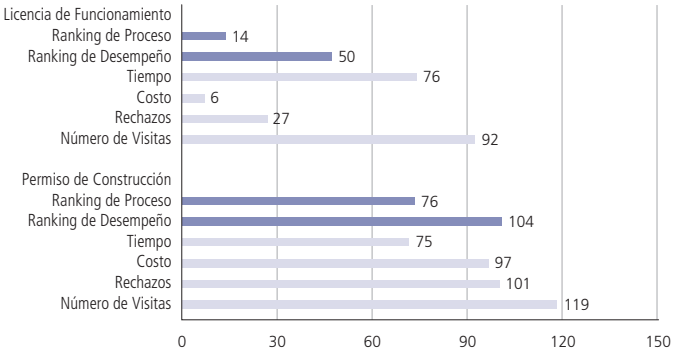
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
28	97

Información Sociodemográfica

	Tlaquepaque
Población (número de habitantes)	474,178
Población Urbana	99.4%
Población Rural	0.6%
Índice de Desarrollo Humano	0.8470
Alfabetismo	94.4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



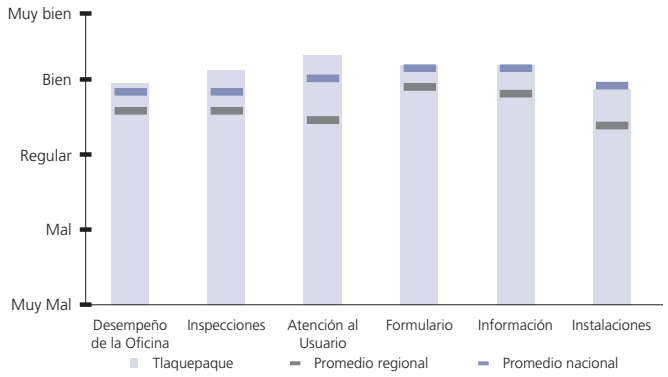
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Tlaquepaque	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	31 días	29 días	33 días
Costo	US$6	US$47	US$72
Número de visitas	4	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	3%	21%	12%

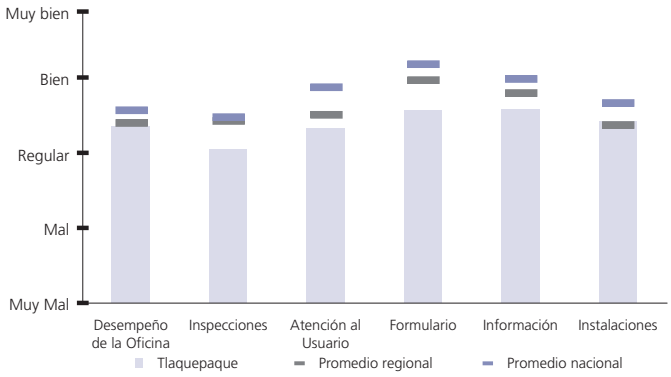
Permiso de Construcción (PC)

	Tlaquepaque	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	40 días	32 días	51 días
Costo	US$641	US$580	US$335
Número de visitas	12	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	37%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Toluca (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

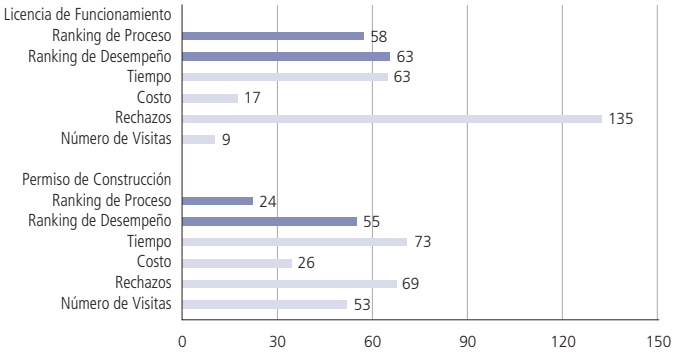
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
58	25

Información Sociodemográfica

	Toluca
Población (número de habitantes)	666,596
Población Urbana	94.0%
Población Rural	6.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8627
Alfabetismo	93.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



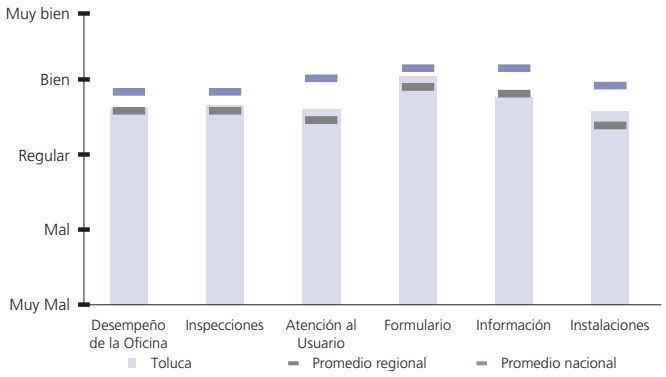
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Toluca	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	26 días	29 días	33 días
Costo	US$27	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	33%	21%	12%

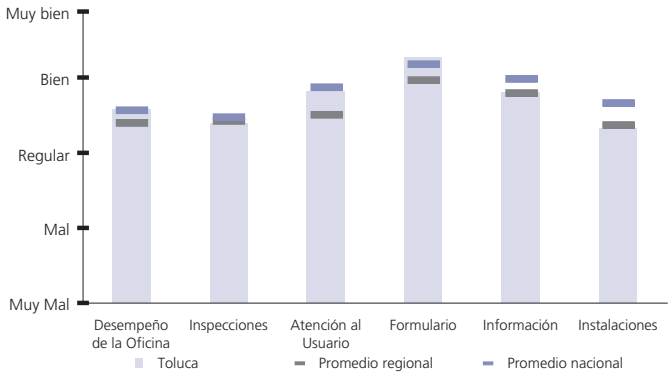
Permiso de Construcción (PC)

	Toluca	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	37 días	32 días	51 días
Costo	US$156	US$580	US$335
Número de visitas	4	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	17%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Torreón (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

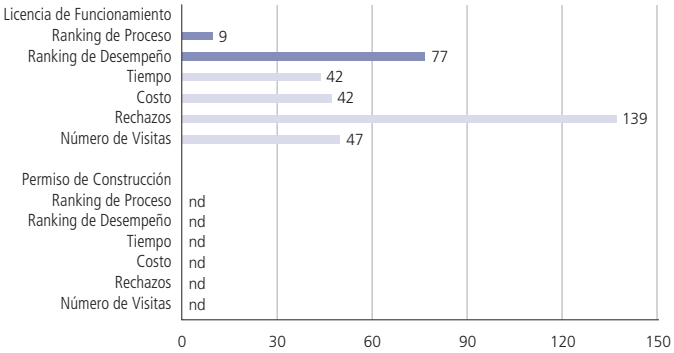
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
36	nd

Información Sociodemográfica

	Torreón
Población (número de habitantes)	529,512
Población Urbana	96.7%
Población Rural	3.3%
Índice de Desarrollo Humano	0.8752
Alfabetismo	97.2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



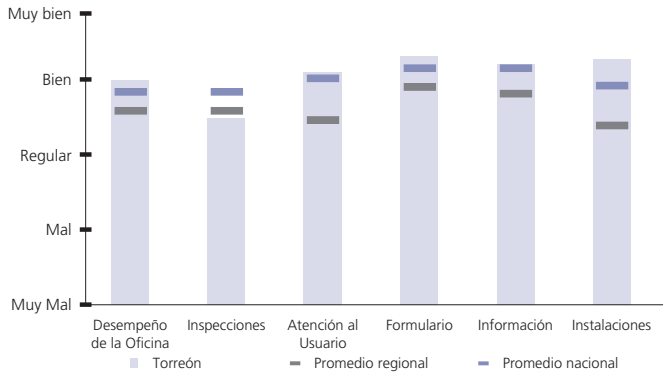
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Torreón	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	11 días	29 días	33 días
Costo	US$64	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	38%	21%	12%

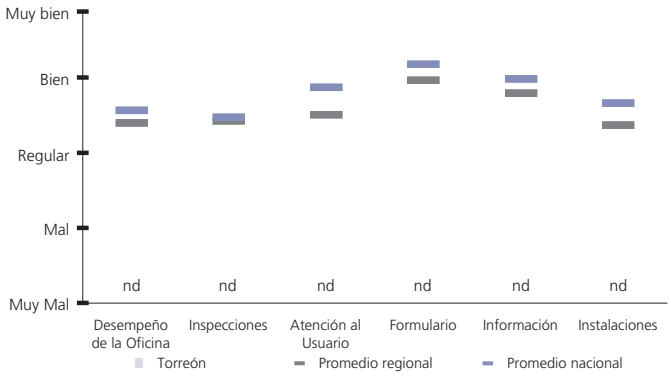
Permiso de Construcción (PC)

	Torreón	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	nd	32 días	51 días
Costo	nd	US$580	US$335
Número de visitas	nd	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	nd	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Tuxtla Gutiérrez (México) Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

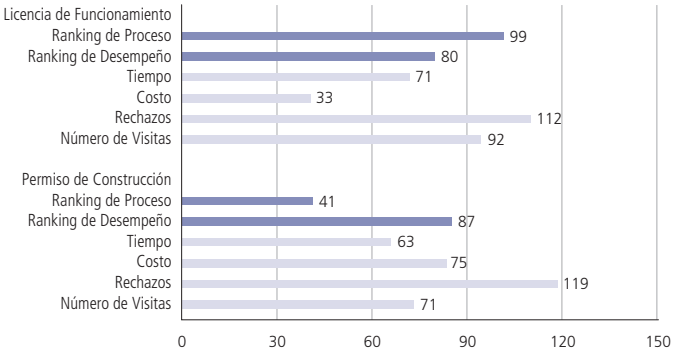
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
81	61

Información Sociodemográfica

	Tuxtla Gutiérrez
Población (número de habitantes)	434,143
Población Urbana	99.5%
Población Rural	0.5%
Índice de Desarrollo Humano	0.8550
Alfabetismo	92.2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



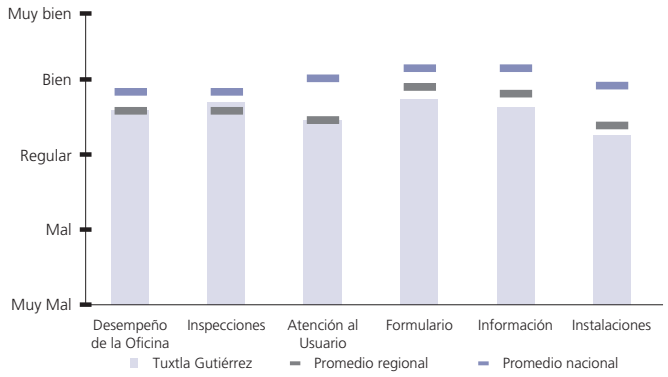
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Tuxtla Gutiérrez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	30 días	29 días	33 días
Costo	US$54	US$47	US$72
Número de visitas	4	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	21%	21%	12%

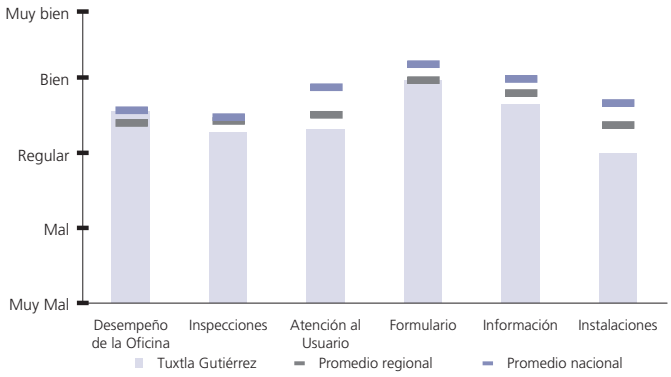
Permiso de Construcción (PC)

	Tuxtla Gutiérrez	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	30 días	32 días	51 días
Costo	US$431	US$580	US$335
Número de visitas	5	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	50%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Veracruz (México)

Municipal Scorecard 2008

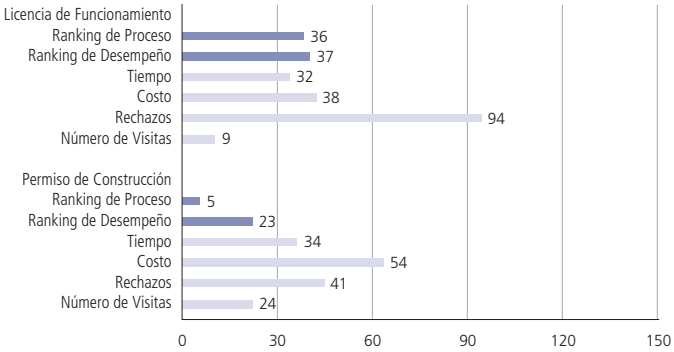
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
29	5

Información Sociodemográfica

	Veracruz
Población (número de habitantes)	457,377
Población Urbana	96.0%
Población Rural	4.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8848
Alfabetismo	95.5%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



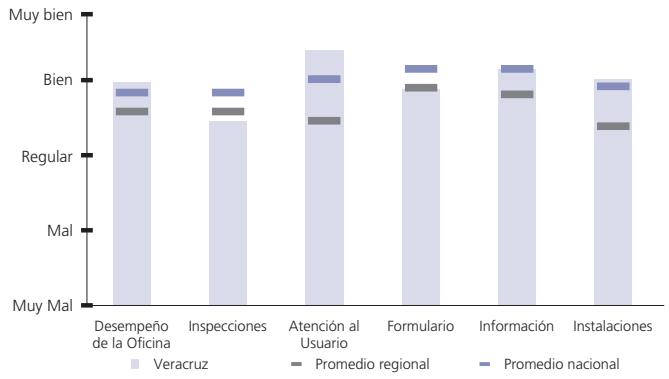
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Veracruz	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	7 días	29 días	33 días
Costo	US$59	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	17%	21%	12%

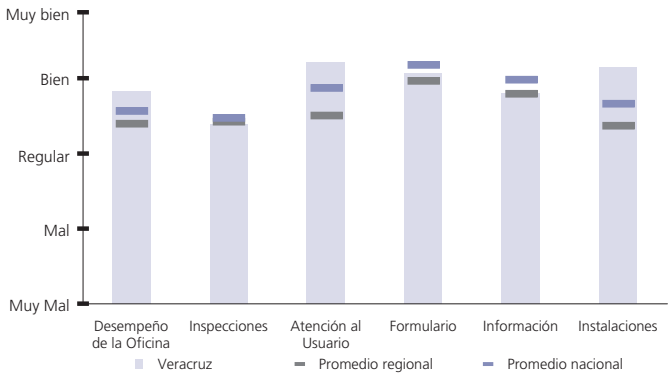
Permiso de Construcción (PC)

	Veracruz	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	15 días	32 días	51 días
Costo	US$297	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	5%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Zacatecas (México)

Municipal Scorecard 2008

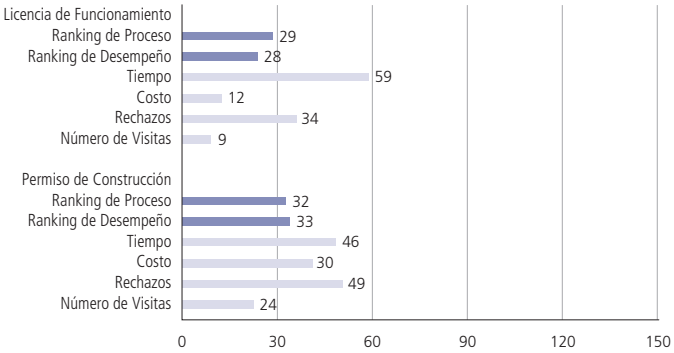
Ranking Regional	
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
20	21

Información Sociodemográfica

	Zacatecas
Población (número de habitantes)	123,899
Población Urbana	92.9%
Población Rural	7.1%
Índice de Desarrollo Humano	0.8900
Alfabetismo	96.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



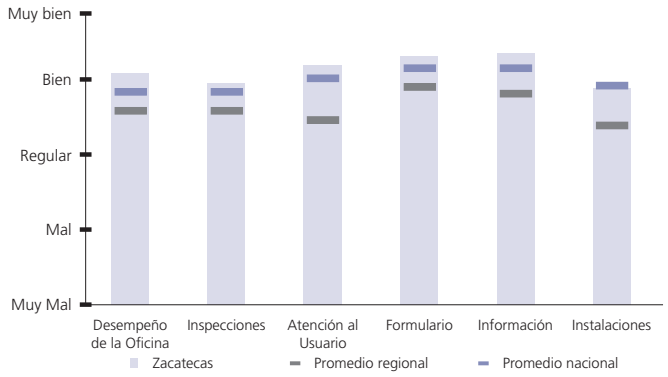
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Zacatecas	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	23 días	29 días	33 días
Costo	US$19	US$47	US$72
Número de visitas	2	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	4%	21%	12%

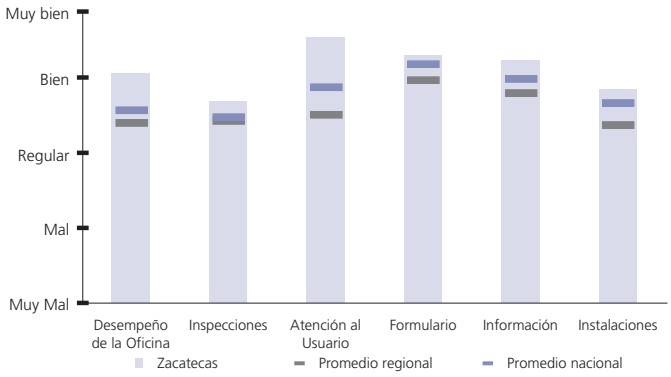
Permiso de Construcción (PC)

	Zacatecas	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	22 días	32 días	51 días
Costo	US$183	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	10%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Zapopan (México)

Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

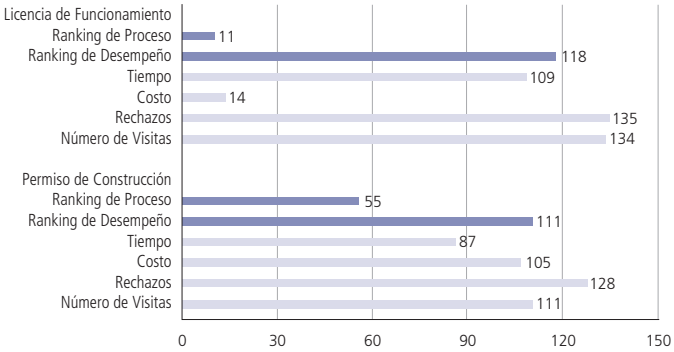
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
72	94

Información Sociodemográfica

	Zapopan
Población (número de habitantes)	1,001,021
Población Urbana	98.5%
Población Rural	1.5%
Índice de Desarrollo Humano	0.8905
Alfabetismo	96.4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



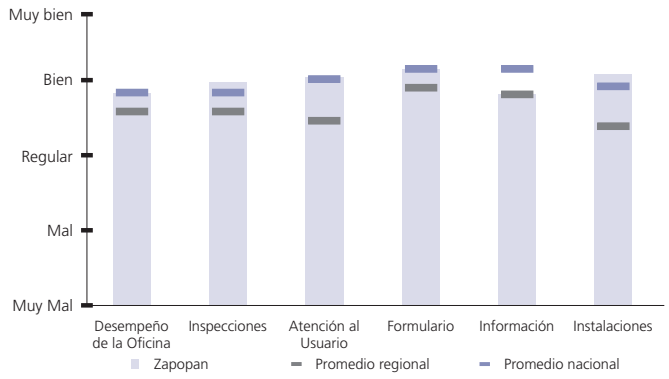
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Zapopan	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	52 días	29 días	33 días
Costo	US$23	US$47	US$72
Número de visitas	7	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	33%	21%	12%

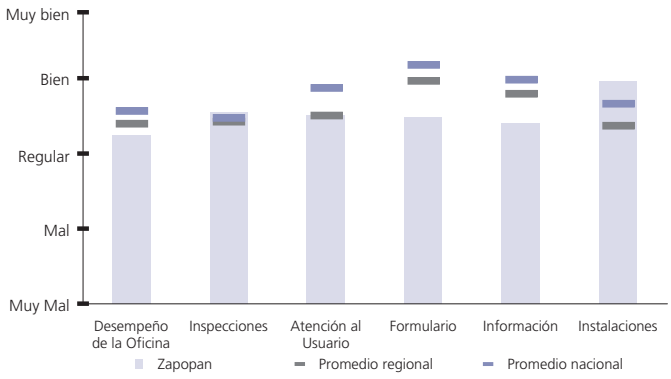
Permiso de Construcción (PC)

	Zapopan	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	55 días	32 días	51 días
Costo	US$815	US$580	US$335
Número de visitas	10	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	56%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Zihuatanejo de Azueta (México) Municipal Scorecard 2008

Ranking Regional

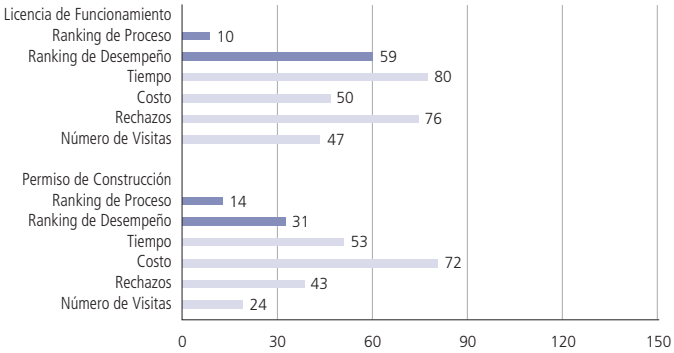
Licencia de Funcionamiento (de 1-143)	Permiso de Construcción (de 1-131)
27	10

Información Sociodemográfica

	Zihuatanejo de Azueta
Población (número de habitantes)	95,548
Población Urbana	82.0%
Población Rural	18.0%
Índice de Desarrollo Humano	0.8251
Alfabetismo	88.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Datos del conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por Localidad.
"PNUD. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. Dato de IDH correspondiente al 2005.

Ranking del Municipio



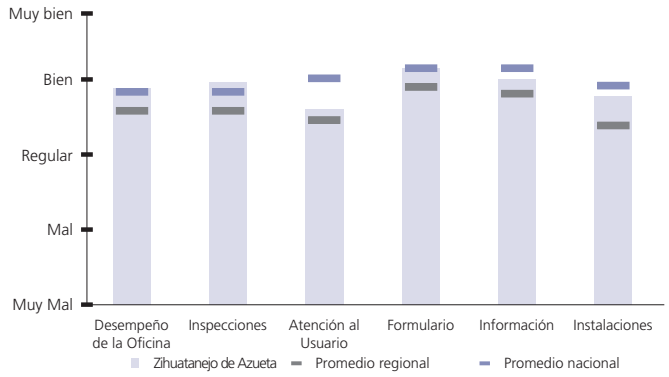
Licencia de Funcionamiento (LF)

	Zihuatanejo de Azueta	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	32 días	29 días	33 días
Costo	US$73	US$47	US$72
Número de visitas	3	3	3
% de Solicitudes Rechazadas	11%	21%	12%

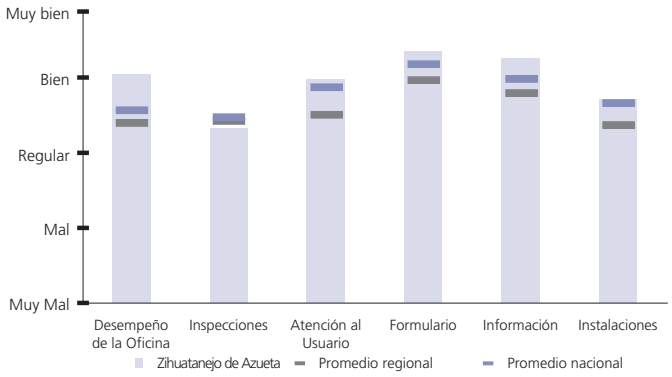
Permiso de Construcción (PC)

	Zihuatanejo de Azueta	Promedio Nacional	Promedio Regional
Tiempo	24 días	32 días	51 días
Costo	US$421	US$580	US$335
Número de visitas	3	6	6
% de Solicitudes Rechazadas	6%	30%	18%

Percepción del Empresario por Rubro (LF)



Percepción del Empresario por Rubro (PC)



Referencias

Banco Mundial. 2009. *Doing Business 2009. Washington*, DC: *World Bank*. Disponible en Internet en: http://doingbusiness.org

Banco Mundial. 2009. *Doing Business* Subnacional México 2009. *Washington*, DC: *World Bank.*

COFEMER. Página de Internet www.cofemer.gob.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008.

Corporación Financiera Internacional, 2007. *Municipal Scorecard 2007*. Reporte Regional. Lima: IFC. Disponible en Internet en: www.municipalscorecard.com

Djankov, Simeon, Mc Liesh, Chárrale y Ramalho, Rita. 2006. *Regulation and Growth. Economics Letters*, Elvesier, vol. 92(3): 395-401

Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez de Silanes, Florencio y Shleifer, Andrei. 2002. *The Regulation of Entry, Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 117(1): 1-37.

Instituto Hacendario del Estado de México. 2003. Seminario Internacional sobre el Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. 25 y 26 de Setiembre, Guadalajara, México.

Instituto Libertad y Democracia. 2005. Evaluación preliminar de la Economía Extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 2004. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 04/08/2004

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. 2005. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20/01/2005.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. 2008. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16/04/2008.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). 2006. *Revenue Statistics, Special Feature Taxes Paid on Social Transfers*: 1965-2005. Paris: OECD.

Revilla, Ernesto. 2008. Federalismo Fiscal en México y la Reforma Hacendaria. Distrito Federal: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Schneider, F. y Klinglmair, R. 2006. *Shadow Economies around the World: What Do We Know?* CESifo *Working Paper Series* N°0403, CESifo, 2004. CESifo GmbH.

Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). Disponible en Internet en: http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=2&contenido=2&content_id=137&menu_id=17&submenu_id=37