

# Evaluación de impacto del sistema Visor Urbano de Guadalajara sobre las prácticas corruptas en licencias comerciales

Jonathan Mellon y Francisco Lara García

En nombre de  
Delivery Associates

## Terminología y traducciones

<b>Inglés</b>	<b>Español</b>
Registry and Licenses	Padrón y Licencias
Rating	Giro
Activity	Actividad
Inspection	Inspección
Automatic Approval	Afirmativa Ficta
Urban Development Plans	Planes de Desarrollo Urbano, PDUs
Third-party license handler	Gestor, Coyote
NAICS (North American Industry Classification System)	SCIAN (El Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte)
Mayor's Office	Alcaldía
Floor Area Ratio (FAR)	Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS); Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS)
Land Use	Uso del Suelo

## **Autores del informe**

El Dr. Jonathan Mellon recibió un Doctorado en Sociología por Nuffield College de la Universidad de Oxford. Ha colaborado en numerosas ocasiones con el Banco Mundial, la BBC, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Academia Militar de West Point. Es investigador en la Universidad de Manchester y co-director del Estudio Electoral Británico. Ha publicado 28 trabajos académicos sobre el comportamiento electoral, la metodología de encuestas y la medición en las ciencias sociales.

Francisco Lara García es doctorante en el Departamento de Sociología de la Universidad de Columbia y cuenta con una maestría en planificación urbana por la Universidad de Harvard. En 2017, su tesis de maestría, que investiga las causas urbanas y sociales subyacentes al abandono de vivienda social en la ciudad fronteriza de Tijuana, México, recibió una Mención Honorífica en el Premio Internacional de Tesis de Investigación otorgado por PUEC-Infonavit. Fue publicado como libro por la Universidad Nacional Autónoma de México (¿Te Vas o Te Quedas?: Variaciones en las explicaciones del abandono de viviendas en Tijuana, México: PUEC-UNAM, 2019).

## Introducción

Visor Urbano (VU) es un nuevo sistema para la gestión de licencias comerciales y uso del suelo del municipio de Guadalajara que se lanzó a partir de 2018 con el apoyo de Bloomberg Philanthropies después de ganar la competencia Mayor's Challenge.

El proceso básico de gestión de una licencia comercial, tanto en el nuevo sistema VU como en el sistema anterior, involucra los siguientes pasos:

1. Establecer el tipo de actividad comercial que está llevando a cabo (o desea realizar) el solicitante del permiso.
2. Confirmar la identidad del solicitante y su derecho al uso del suelo.
3. Verificar que la actividad comercial cumpla con la normatividad y reglamentos municipales.
4. Finalmente, si la actividad comercial por la que se solicita el permiso es de alto riesgo (por ejemplo, producción industrial intensa o ventas de alcohol), el negocio puede ser inspeccionado para verificar el cumplimiento de la normatividad municipal que rige esa actividad.
5. Si el negocio pasa con éxito cada una de estas etapas, se emite una licencia y el solicitante puede llevar a cabo la actividad comercial aprobada en su ubicación. Las licencias comerciales se deben renovar anualmente.

La gestión de licencias comerciales es vulnerable a los actos corruptos porque la emisión o denegación de una licencia comercial puede afectar sustancialmente el ingreso de los comerciantes y por lo tanto, crea un fuerte incentivo para tramitar una licencia rápidamente. El poder que los funcionarios ejercen sobre estas licencias les proporciona algo de valor que podría transferirse por medios ilícitos.

El sistema Visor Urbano es un sistema electrónico que administra este proceso. Los principales cambios que realiza Visor Urbano son:

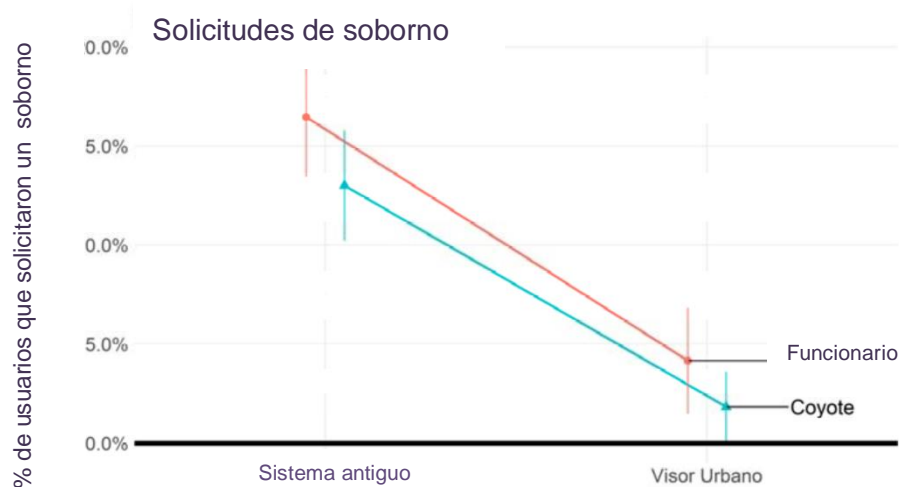
1. Estandarizar la lista de actividades comerciales
2. Actualizar y estandarizar los mapas de zonificación.
3. Digitalizar los mapas de zonificación y hacerlos disponibles gratuitamente en línea
4. Decidir automáticamente si se requiere una inspección en base a reglas transparentes
5. Emitir licencias comerciales automáticamente si la actividad comercial está permitida en el área de zonificación (sujeto a inspección, si esta fuera necesaria)

En cada uno de estos casos, el diseño de Visor Urbano reduce la discrecionalidad burocrática en la gestión de licencias y aumenta la transparencia. La reducción en la discrecionalidad y la mayor transparencia en la gestión reducen la influencia de los funcionarios para recurrir a la corrupción. Si bien la mayoría de las licencias aún se emiten en las oficinas municipales, todas las licencias, excepto las emitidas en la Zona 2 de Guadalajara, se procesan a través del sistema Visor Urbano y los usuarios ahora tienen la opción de realizar la gestión de licencias en línea desde su hogar.

## Resumen ejecutivo

**Titular:** Nuestra evidencia cualitativa y cuantitativa sugiere una notable reducción en la incidencia de actos corruptos en los trámites de licencias comerciales en Guadalajara después de la implementación de Visor Urbano (VU).

La siguiente figura muestra una reducción del 74% en las solicitudes de soborno por los funcionarios municipales y una reducción del 85% en las solicitudes de soborno de terceros (coyotes<sup>1</sup>) después de la introducción de VU:



Esta tasa menor de sobornos solicitados parece estar vinculada a reducciones en la discrecionalidad burocrática que se refleja en tasas sumamente reducidas en situaciones donde el solicitante pasa de una ventanilla a otra, se enfrenta a requisitos o costos excesivos, sufre tiempos excesivos en la gestión de su trámite o recibe información incorrecta. También está relacionada con un aumento dramático en la capacidad por parte del usuario de saber donde se pueden verificar las decisiones municipales. Este indicador subió de 39% en el sistema anterior a 67% en el nuevo sistema.

### Metodología

- Nuestra evaluación de VU combinó entrevistas cualitativas y encuestas con usuarios del sistema.
- Investigación cualitativa:
  - Se entrevistaron a una amplia gama de actores involucrados en licencias comerciales y de construcción.

<sup>1</sup> Los gestores son intermediarios externos que generalmente son contratados para llevar a cabo la gestión de un trámite gubernamental, como por ejemplo un trámite de un permiso comercial. Entre los gestores hay una clase especial de profesionales que se conocen peyorativamente como *coyotes*. Al igual que el animal carroñero al que el término hace referencia, los *coyotes* son intermediarios que se aprovechan de los ciudadanos que los contratan o tienen una reputación de estar dispuestos a hacer lo que sea necesario para sacar un proceso en el municipio. Aunque puede haber gestores legítimos, usamos el término gestor y *coyote* de manera intercambiable en este texto, ya que tratamos principalmente con actores involucrados en la corrupción.

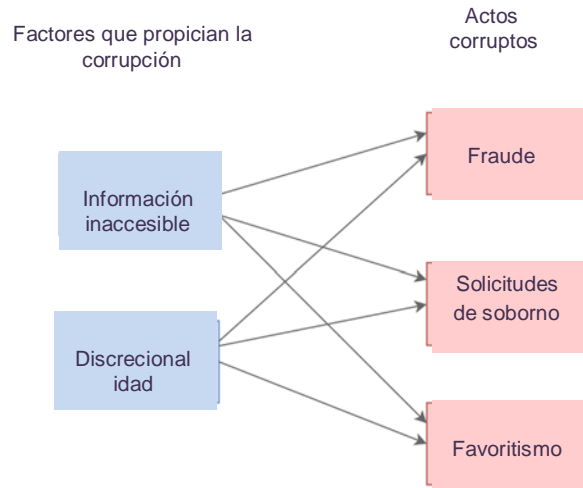
- Se descubrió el conjunto de condiciones que habilitan la corrupción y las formas que la corrupción toma durante la gestión de licencias en Guadalajara.
- Se identificaron las soluciones que VU ofrece a estos problemas y cómo estas soluciones limitan las posibilidades de la corrupción.
- Encuestas cuantitativas:
  - Se usó trabajo de campo cualitativo para desarrollar un cuestionario que rastrea actos y factores corruptos que habilitan la corrupción
  - Se entrevistó personalmente a 223 usuarios de VU y a 553 usuarios del sistema anterior utilizando una encuesta telefónica automatizada

### *Formas de corrupción*

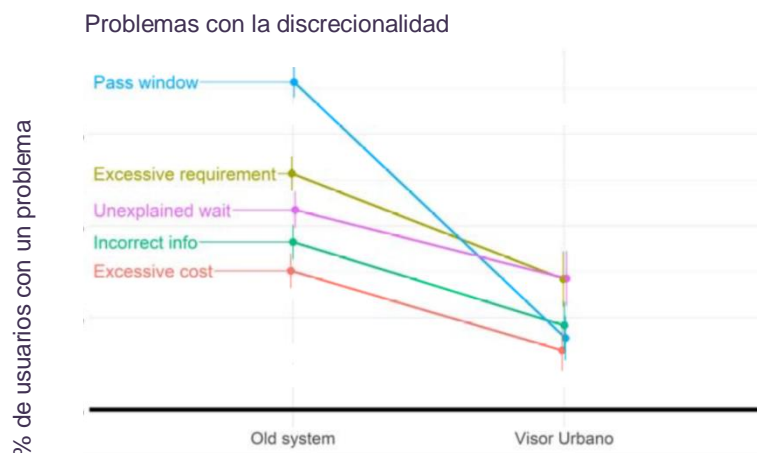
- Nuestro trabajo de campo cualitativo dejó entrever tres formas principales de corrupción en la gestión de licencias: el fraude, la extorsión y el favoritismo. Estos tres actos los realizaban diversos actores. Las formas y los actores involucrados en estos actos pueden resumirse utilizando una tipología de actor-objetivo.
  - Corrupción gobierno contra ciudadano: principalmente funcionarios que solicitan sobornos.
  - Corrupción ciudadano contra ciudadano: principalmente "coyotes" externos que explotan a los usuarios con promesas que podrán acelerar sus trámites a través de conexiones personales o mordidas.
  - Corrupción ciudadano contra gobierno: ciudadanos que se aprovechan de errores, ambigüedades o corrupción en los trámites de concesión de licencias para obtener aprobación indebida del uso o desarrollo del suelo.

### *Factores que habilitan la corrupción*

- Nuestro trabajo cualitativo mostró que las condiciones que habilitan la corrupción en los trámites municipales son: 1) la discrecionalidad, y 2) la falta de transparencia.
- VU implementa tres estrategias para reducir la discrecionalidad en la gestión de licencias
  - Reforma normativa: Aclarar los reglamentos y normatividad municipal
  - Estandarización: Estandarizar la gestión de trámites
  - Automatización: Automatizar algunas decisiones municipales
- VU implementa dos estrategias para aumentar la transparencia en la gestión de licencias
  - Disponibilidad: poner a disposición del público más información relacionada con la gestión de licencias
  - Accesibilidad: reducir el tiempo y la experiencia necesarios para acceder a esta información



- Las encuestas muestran que VU ha reducido la incidencia de algunos actos corruptos, especialmente el soborno:
  - Las solicitudes de soborno por parte de los agentes municipales disminuyeron en un 74% y las solicitudes de soborno de terceros (coyotes) disminuyeron en un 85% después de la introducción de VU.
  - Tomando en cuenta solo las solicitudes de soborno que se producen en la oficina de padrón y licencias o en la gestión de uso de suelos (las etapas más afectadas por VU), los informes de solicitudes de soborno se redujeron de 11% entre usuarios del sistema anterior a 0% entre usuarios de VU.
- Las encuestas mostraron que VU ha reducido con éxito la discrecionalidad en la gestión de licencias:
  - Los usuarios de VU reportaron tasas dramáticamente más bajas de ser enviados de una ventanilla a otra, tener que afrontar requisitos o costos excesivos, esperas inesperadas o recibir información incorrecta, que son buenos indicadores de discrecionalidad.



- Las encuestas también indicaron que VU ha aumentado el acceso a la información en la gestión de licencias:
  - o El 67% de los usuarios de VU dicen que sabrían dónde verificar si hubo un error en el proceso, en comparación con el 39% de los usuarios del sistema anterior.
  - o El uso de terceros en los trámites de licencia también es menor en el sistema más simple, con una proporción que se redujo del 49% en el sistema anterior al 26% en VU
- Las reducciones en la discrecionalidad y la información inaccesible sugieren que las cinco estrategias de VU tuvieron un impacto tangible en las condiciones que habilitan la corrupción en las licencias comerciales.

### *Recomendaciones*

- Otros municipios deberían considerar la adopción de sistemas como VU para reducir la corrupción.
- La implementación de sistemas como VU debería priorizarse en lugares donde existe la voluntad política para implementar simultáneamente reformas que afectan las normas de uso del suelo municipal e la implementación de un sistema de gestión digital. En el caso de México, donde los municipios tienen un alcalde excepcionalmente fuerte, es poco probable que las iniciativas de VU hubieran tenido éxito sin el respaldo del alcalde y de su oficina.
- Más allá del apoyo político, la implementación de una plataforma digital y la reforma normativa correspondiente lleva tiempo, por lo que una adopción en los primeros años de una administración aumenta sustancialmente las probabilidades de éxito.
- La principal área de mejora en términos de corrupción es las inspecciones, donde el 4% de los usuarios de VU reportaron haber sido objeto de un soborno (las reformas de VU no cubrieron las inspecciones).
- Este estudio muestra el valor de la investigación de métodos mixtos que combina un entedimiento cualitativo profundo del contexto organizacional con un trabajo cuantitativo riguroso para establecer la prevalencia. Futuras evaluaciones deberían considerar la adopción de estrategias similares.
- Futuras evaluaciones deberían comenzar antes de que se implemente el nuevo sistema para maximizar la comparabilidad y reducir la complejidad del trabajo de campo. También deberían considerar la adopción de una asignación aleatoria en la implementación del programa para determinar con mayor precisión el impacto causal del programa.

## **Visión general de la metodología**

Nuestra metodología de evaluación se divide en tres partes: entrevistas cualitativas para establecer los mecanismos y procesos de corrupción, un seguimiento de los procesos basados en entrevistas y documentación y una comparación cuantitativa de las experiencias de los usuarios de los antiguos y nuevos sistemas de gestión de licencias comerciales.

Llevamos a cabo entrevistas cualitativas en profundidad y visitas a sitios etnográficos durante dos semanas en Guadalajara para comprender los procesos de corrupción (tanto los actos de corrupción como los factores que habilitan la corrupción) durante la gestión de licencias y cómo Visor Urbano



podía afectar estos procesos. El diseño del trabajo de campo cualitativo permite generar mecanismos que habilitan la corrupción, pero no puede establecer por sí mismo los efectos o la prevalencia de estos mecanismos.

Realizamos un cuidadoso proceso de rastreo de los sistemas de licencias comerciales antiguos y nuevos para evaluar si Visor Urbano ha reducido mecánicamente las oportunidades para ciertos tipos de corrupción. Este seguimiento de la gestión se basó en entrevistas y nuestra lectura de la documentación de los sistemas antiguos y nuevos. El rastreo de procesos puede establecer dónde los cambios mecánicos en la gestión reducen las oportunidades para ciertos tipos de corrupción. Sin embargo, en sí mismo no prueba si la corrupción realmente se redujo o no.

Finalmente, llevamos a cabo un trabajo de campo cuantitativo para evaluar las experiencias de los solicitantes bajo los nuevos y antiguos sistemas de licencias comerciales. Estas encuestas fueron diseñadas para medir la prevalencia de los actos de corrupción y los factores facilitadores identificados a través del trabajo de campo cualitativo en profundidad. Realizamos encuestas personales con los usuarios de Visor Urbano después de que hubieran terminado su trámite con el sistema nuevo. Debido a que el antiguo sistema ya no está en vigencia, utilizamos encuestas telefónicas automatizadas para entrevistar a los usuarios del antiguo sistema de licencias, haciéndoles las mismas preguntas para comparar la prevalencia de la corrupción y los factores que la habilitan.

## **Descripción de la metodología cualitativa**

Para comprender mejor cómo funciona la corrupción en la práctica en Guadalajara, así como para comprender mejor los mecanismos a través de los cuales Visor Urbano tiene un impacto en estos mecanismos, se realizó un trabajo de campo en Guadalajara a lo largo de dos semanas durante el verano de 2019.

Durante esta visita, la principal manera de recopilar datos consistió en realizar extensas entrevistas con actores clave del gobierno municipal, del sector privado y de la sociedad civil. También se recopilaron datos adicionales a través de otros medios cualitativos, incluyendo visitas a sitios etnográficos y grupos focales.

En su mayoría, las entrevistas y visitas fueron programadas y organizadas por el enlace a cargo de las comunicaciones en Visor Urbano, pero una vez que se establecieron los contactos *in situ*, se programaron entrevistas adicionales a través de referencias. En general, el objetivo de estas actividades era doble. Primero, registrar la experiencia de los encuestados en cuanto a su experiencia con la corrupción antes de que se implementara Visor Urbano y después de que se implementara el sistema y, segundo, identificar las diferentes formas y situaciones vulnerables a actos corruptos durante la gestión de nuevos y antiguos trámites de licencias. Deberíamos tener claro que es poco probable que el propósito del trabajo cualitativo sea determinar la prevalencia de acciones que podrían considerarse como corruptas dado que el muestreo tipo bola de nieve a menudo no conduce a muestras o poblaciones representativas. Más bien, nuestro objetivo era aprovechar la fuerza que tienen los métodos cualitativos para rastrear mecanismos y procesos para representar la amplitud del fenómeno en cuestión [ @ small2009]. Por lo tanto, nuestra estrategia fue entrevistar a la mayor

variedad de actores posibles: gerentes de la ciudad, trabajadores en las ventanillas de servicio, corredores, desarrolladores de viviendas y edificios y solicitantes, para reconstruir cómo los individuos percibían el mismo trámite y cómo podría estudiarse productivamente a través de métodos cuantitativos. Además, la identificación de narrativas competitivas, contradictorias o superpuestas entre actores en diferentes puntos de la red de actores nos permitió comprender mejor dónde existen las mayores oportunidades y amenazas de corrupción.

En total, se realizaron 19 entrevistas y visitas de trabajo de campo durante 12 los días de campo. Durante esta visita, se entrevistaron a 29 personas incluyendo a empleados de Visor Urbano, agentes municipales, actores de la sociedad civil, desarrolladores y solicitantes, 13 de los cuales eran usuarios de Visor Urbano sin ninguna vinculación al gobierno municipal. Además de las notas de las entrevistas con los encuestados, las entrevistas produjeron más de 30 horas de grabación digital y 8 memos analíticos (un total de 15,000 palabras) sintetizando los temas críticos que surgieron durante el trabajo de campo. El horario de las entrevistas fue semiestructurado, lo que nos permitió ajustar la línea de preguntas de acuerdo a la experiencia del encuestado con la plataforma y hacer preguntas de sondeo sobre situaciones inesperadas en la gestión de licencias. Aun así, todos los encuestados respondieron una serie de preguntas estándar que incluían preguntas sobre qué significaba la corrupción para ellos, si habían presenciado personalmente actos corruptos y cómo esperaban que Visor Urbano cambiara la ciudad de Guadalajara en el futuro. Aunque no se realizó un procedimiento IRB formal para este estudio, se prometió confidencialidad y anonimato a los encuestados al comienzo de cada entrevista para que nuestra conversación sobre corrupción pudiera ser abierta y honesta. Como equipo de investigación, nos sentimos cómodos prometiendo confidencialidad porque trabajamos para garantizar que los derechos de propiedad intelectual sobre todas las grabaciones y notas de campo producidas durante el curso de este estudio dependieran de manera exclusiva de nuestro equipo de investigación integrado por dos hombres. Como tal, en el informe que sigue, las anécdotas y las identidades de los encuestados son anónimas de tal manera que solo se ha descrito su posición general de empleo (por ejemplo, desarrollador de vivienda o empleado municipal).

## **Oportunidades para la corrupción**

A partir de las entrevistas se hizo evidente que dos tipos de situaciones relacionadas con el gobierno son especialmente vulnerables a las acciones corruptas. Primero, las situaciones donde se concede discrecionalidad en la acción a los actores y que son oportunas para ser explotadas. En segundo lugar, las situaciones en las que el acceso a la información valiosa se limita o se hace inaccesible, ya sea por la complejidad o por colocar límites físicos a su disponibilidad, también crean oportunidades para la corrupción. Por supuesto, los poderes discrecionales y los límites sobre la disponibilidad de ciertos tipos de información son una parte normal de una burocracia gubernamental activa y existen muchas situaciones en las que la discrecionalidad y los límites de la información son perfectamente legítimos. Por ejemplo, sería indiscutible decir que los municipios tienen la discrecionalidad de negar licencias de construcción a edificios que no incluyan salidas de incendio en sus planos de desarrollo, o que los municipios tengan la responsabilidad de proteger la información confidencial de los ciudadanos y sus empleados mientras trabajan para operar con transparencia. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que cualquier concesión o discrecionalidad o falta de transparencia crea la posibilidad de que ocurran actos ilegales. Nuestra tarea consistía en identificar los mecanismos por los cuales estos factores permitían que se produjeran actos corruptos

y si, y cómo, la implementación de Visor Urbano imponía restricciones al uso ilegal de funciones legítimas del gobierno.

Las entrevistas revelaron una impresionante variedad de formas en que la discrecionalidad y el acceso a la información sentaban las bases sobre las cuales la corrupción podría florecer. El alcance y la mera creatividad de las formas con las que el sistema podía ser manipulado para promover el interés personal hacen que sea difícil crear una lista exhaustiva de todas las vías posibles para la corrupción en el sistema de licencias de Guadalajara. Además, nuestras entrevistas dejaron en claro que la corrupción no tenía necesariamente que originarse en el municipio, aunque a menudo sí lo fuera. Por el contrario, una variedad de actores, tales como ciudadanos comunes, desarrolladores e incluso tribunales podrían estar involucrados y, en algunos casos, ser los propios instigadores de la corrupción. Los objetivos de actos corruptos fueron igualmente variados e incluso los actores municipales podían resultar víctimas de actos ilícitos.

En la Tabla B, presentamos una matriz descriptiva que resume ampliamente las formas de corrupción encontradas durante las entrevistas. Describimos estos actos con más detalle en el texto a continuación. En aras de simplicidad, los organizamos en una tipología de actor-objetivo, que creemos ofrece una presentación más clara de las formas adoptada por la corrupción en temas de gestión de licencias. En general, se puede decir que toman tres formas: soborno o extorsión, fraude y favoritismo. El soborno o la extorsión son los casos paradigmáticos de la corrupción: se ofrece un favor o dinero o tareas a cambio de un acto ilegal. En México, la definición legal<sup>2</sup> hace referencia específica a los funcionarios públicos, pero en el trabajo de campo, nuestros encuestados también mencionaron la extorsión que no involucraba a funcionarios públicos. El fraude es un delito criminal o ilícito realizado con la intención de algún beneficio personal. Finalmente, definimos el favoritismo como la acción de dar un tratamiento especial a ciertas personas en la gestión de trámites del gobierno. Aunque se mencionó el favoritismo en algunas entrevistas, esta fue la forma de corrupción menos mencionada de las tres que surgieron durante el trabajo de campo.

#### *Sobornos en cada folder: municipio contra ciudadano*

Cuando se habla de corrupción municipal, lo primero que viene a la mente es el uso de sobornos en la gestión de licencias municipales. Nuestras entrevistas sugieren que esta corazonada tiene algo de cierto: los encuestados pudieron identificar casos de soborno en todas las etapas de la gestión de licencias, incluso en las interacciones con el personal de la ventanilla de servicio, durante las determinaciones del uso del suelo, durante las inspecciones e interactuando a alto nivel del gobierno municipal. Un encuestado incluso mencionó que en una época en el pasado cada nueva solicitud que entraba por la ventanilla venía con un soborno adjuntado a toda vista con un clip a cada folder.

En caso de actividades discrecionales, los actores municipales recurrieron a muchas tácticas que estaban dentro de su autoridad para obtener sobornos. Por ejemplo, a todo nivel, los actores tenían diferentes capacidades para retrasar o acelerar las solicitudes de trámites. Los puntos del trámite donde había un alto grado de discrecionalidad municipal en la determinación de los tipos de licencias, el uso del suelo y los requisitos de inspección se identificaron como particularmente

---

<sup>2</sup> Artículo 222.1: Cometen el delito de cohecho: I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión (Citation: Código Penal Federal 2017)

vulnerables a la extracción de rentas. Para ofrecer un ejemplo ilustrativo, antes de la implementación de VU, la lista maestra de usos comerciales se administraba internamente. Esta lista tenía aproximadamente 180,000 entradas y se podían agregar nuevas categorías manualmente. Dado que cada categoría de uso comercial podría tener una tarifa diferente o un requisito de inspección, la discrecionalidad para establecer el giro y la actividad creaba un espacio para que los agentes municipales pidieran u ofrecieran sobornos a cambio de tipos de licencias más baratas o con menos requisitos costosos de inspección. Manipulaciones similares podían ocurrir en las determinaciones de uso del suelo, ya sea en la oficina de licencias o de obras públicas. Estos espacios para la extracción de rentas están parcialmente habilitados por reglamentos internos vagos o demasiado complejos, que además de crear oportunidades para errores por parte de los empleados municipales honestos y competentes, también podrían ser explotados por actores inteligentes que buscan ganar un peso rápido.

Fuera de las oficinas municipales, las inspecciones eran otra área donde se podía utilizar la discrecionalidad de una aplicación estricta o laxa de los requisitos de licencias para obtener sobornos. El dueño de un negocio recordó una situación en la que un inspector aleatorio amenazó con cerrar su negocio porque sus actividades comerciales también incluían "cuidar carros" (*pensiones*) y solo tenía licencia para operar un estacionamiento (*estacionamiento* vs. *estacionamiento y pensiones*). En 16 años, nadie había dudado de la validez de la licencia de este solicitante, lo que lo hizo sospechar que se trataba de un intento de extorsión. Hizo una llamada a un contacto dentro del municipio que le aseguró que la especificación del uso adicional no era necesaria para su tipo de licencia. Se enfrentó al inspector con esta información y le pidió su nombre y número de placa por lo que el inspector se fue sin identificarse. En todos estos casos, la capacidad de aplicar, interpretar y hacer cumplir la norma de concesión de licencias de manera selectiva había creado una oportunidad para la corrupción.

La información aislada también creaba oportunidades adicionales para el soborno y el favoritismo. Dado que muchos requisitos y normas municipales son arcanos y complejos, los actores municipales pueden explotar lagunas en cuanto a información para su beneficio personal para favorecer amistades y relaciones. Estas situaciones fueron más evidentes en las decisiones de uso del suelo donde las especificaciones sobre qué puede funcionar en qué tipo de lugar, están enterrados bajo capas de mapas obsoletos con jerga jurídica. En algunas circunstancias en las que obtener acceso a la información más actualizada era extremadamente difícil, incluso para expertos, los actores municipales nos dijeron que podían saber cuándo se había otorgado a los usuarios un acceso especial en algún momento de la gestión de la licencia porque sus solicitudes eran demasiado perfectas. Tenían especificaciones que coincidían exactamente con los requisitos municipales más recientes. Dado que estos requisitos eran difíciles de encontrar públicamente, era una señal de que estas cifras probablemente habían sido proporcionados por un actor municipal como un favor especial para alguien o a cambio de un soborno.

*Se necesitan dos para bailar tango y evitar los "golazos": ciudadano contra municipio*

Dando crédito al dicho que se necesitan dos para bailar un tango, se señaló tanto a los ciudadanos comunes como a los agentes municipales como instigadores de corrupción. La frase literal "se necesitan dos para que haya corrupción" se repitió con tanta frecuencia en las entrevistas que se convirtió en un lugar común en las conversaciones.

Lo más obvio fueron los actos que eran el fiel reflejo de las solicitudes municipales de sobornos: ciudadanos que ofrecían sobornos a funcionarios municipales a cambio de agilizar, aprobar, y pronunciarse a favor o reducir costos. Estos podían variar desde actos inocentes e inocuos, como el caso de la anciana que ofreció un pequeño "gracias" monetario en la ventanilla de servicio y que un empleado municipal describió como una reliquia de otros tiempos, hasta lo audaz y criminal, como el actor municipal que me dijo que una vez un desarrollador le ofreció un soborno de \$ 250,000 MXN a cambio de un fallo favorable (lo rechazó). Al igual que antes, las oportunidades para la corrupción ciudadana ocurrieron cuando los agentes municipales tenían poderes discrecionales o acceso a la información a la cual era difícil acceder.

Si bien estos incidentes de sobornos iniciados por ciudadanos preocuparon a los agentes municipales actuales y anteriores que fui entrevistando, hubo un tipo de corrupción que les preocupaba mucho más: el mal uso o *afirmativa ficta* (AF). AF es un procedimiento administrativo que, traducido aproximadamente al inglés, significa aprobación automática. Originalmente, este procedimiento tenía la intención de limitar los retrasos indefinidos en la gestión de trámites con el gobierno al imponer pautas estrictas sobre la cantidad de tiempo, generalmente 30 días, del cual disponía el gobierno para responder a una solicitud ciudadana. Si se excedía este período de tiempo, la aprobación era emitida automáticamente. La AF también podría aplicarse más comúnmente a errores municipales, donde si el municipio cometía un error administrativo al gestionar un permiso, la aprobación podría obtenerse automáticamente a través de un litigio. Si bien la AF ha aumentado la presión sobre el municipio de Guadalajara para que responda de manera presta y efectiva a las solicitudes municipales, también ha creado un espacio para que los ciudadanos inteligentes exploten el sistema a través de litigios. Esto sucede porque, en la práctica, la norma AF establece que los tribunales administrativos son efectivamente un sitio adicional de discrecionalidad para las decisiones municipales. Esta situación no es exclusiva de Guadalajara: hay muchos lugares en otras partes del país donde las decisiones de planificación municipal pueden ser anuladas por cortes y tribunales (Davis *et al.*, 2016).

Las entrevistas con funcionarios municipales mostraron que la posibilidad de reversiones en los tribunales abría la gestión a toda una serie de prácticas de explotación que los ciudadanos podían aprovechar. En el peor de los casos, los ciudadanos podían iniciar demandas falsas y sobornar a los jueces para que instruyan al municipio a emitir una licencia, incluso si fue denegada inicialmente. La AF se usó a menudo como un pretexto para estas decisiones, ya que se podía usar el tecnicismo más pequeño como base para una reversión. Los jueces no siempre tenían que estar involucrados en la estafa. Los usuarios que sabían que las decisiones municipales podían ser fácilmente revocadas en los tribunales a veces intentaban forzar los errores municipales de modo que pudieran obtener una decisión a su favor sobre un tecnicismo en los tribunales. Una anécdota particularmente ilustrativa de esto provino de un encuestado que nos contó la historia de un desarrollador astuto que conocía. Este desarrollador compartió todos los pagos de las personas que trabajaban en la oficina municipal de impresiones para hacer una modificación favorable del área de piso a una licencia que ya estaba en trámite y luego logró que un director, que no notó el cambio, firmara el documento. Aunque el municipio finalmente se dio cuenta del error y negó la licencia, el desarrollador decidió demandarlo. El demandado nos dijo que el desarrollador logró obtener una revocación completa de la decisión e incluso recibió una licencia con las especificaciones que habían falsificado en el tribunal simplemente porque el documento fue inicialmente aprobado por este director.

Pudimos constatar la profunda preocupación por situaciones como esta por parte de agentes municipales durante una gran reunión interdepartamental a la cual tuvimos la oportunidad de asistir en nuestra visita a Guadalajara. El propósito de la reunión fue discutir la coordinación y la estrategia para extender Visor Urbano a las licencias de construcción. Fue sorprendente ver cuánto tiempo se dedicó durante esta reunión a diseñar un proceso que pudiera limitar las posibilidades de reversiones en las decisiones de AF, a las que se referían en broma como "goles espectaculares" (*golazos*). Tal era su preocupación por defenderse contra estos objetivos espectaculares, que la reunión se prolongó durante horas mientras exploraban las diversas formas en que podían rediseñar la gestión de licencias de construcción a través de Visor Urbano para que una decisión de AF no siempre favoreciera una licencia con una aprobación final. De hecho, más que acortar los plazos de gestión, reducir el potencial de soborno o facilitar la gestión, quedó claro que el objetivo principal de Visor Urbano y sus colaboradores municipales, al menos en esta reunión, giraron en torno a evitar la AF.

### *Coyotes y el terrorismo inmobiliario: ciudadanos contra ciudadanos*

Si bien se considera que la corrupción ocurre solo en la interacción con el gobierno, el tiempo transcurrido en el campo nos enseñó que había muchas oportunidades para que los ciudadanos se aprovecharan de otros ciudadanos en las licencias de negocios y construcción. La mayoría de estas oportunidades están habilitadas por la práctica común o la contratación de intermediarios, gestores, para impulsar las licencias a través de las oficinas municipales. Dado que los trámites municipales siempre fueron costosos en el pasado, los ciudadanos acostumbraban encargar la gestión a un tercero, a quien pagaban, mediante un poder para que se ocupen de los trámites y las esperas en las colas.

La calidad de los servicios que ofrecen los gestores varía enormemente en calidad. Pueden ser operaciones profesionales, que vienen de oficinas reales con abogados y contadores con amplia experiencia en cuanto a gestión de licencias. No es raro, pues, que los desarrolladores de viviendas tengan un departamento de gestoría dedicado en sus oficinas que maneje todos los tratos con el gobierno. Sin embargo, los gestores también pueden funcionar de manera informal y sin ningún tipo de formación profesional. Estos informales rara vez tienen oficinas, y son personas que suelen encontrarse en las afueras de los edificios municipales y ofrecen sus servicios a quienquiera necesite ayuda para navegar el sistema. Cuando nos ofrecieron un recorrido por la Oficina de Padrón y Licencias en el complejo municipal, nuestro guía señaló tres de estos gestores sentados en las bancas o en la sombra de la plaza delante del complejo municipal.

Entre los gestores hay una clase especial de profesionales a los que se ha denominado *coyotes*. Al igual que el animal carroñero homónimo al que hacen referencia, los coyotes son intermediarios que se aprovechan de los ciudadanos que los contratan o tienen una reputación de estar dispuestos a hacer lo que sea necesario para conseguir algo en el municipio. Aunque el término coyote se refiere con mayor frecuencia a operadores informales que se aprovechan de las personas (tiene una connotación de clase baja) también puede referirse a empresas y oficinas de consultoría que tienen reputación de ser corruptas.

Los casos de ciudadanos contra la corrupción ciudadana incluyen los actos más variados y muestran las innumerables formas en que se puede manipular las licencias municipales. Como se nos describió, el coyote, o el acto de comportarse como uno, podría ser una operación solitaria o involucrar a funcionarios municipales implícitos. Cuando hay funcionarios municipales involucrados los coyotes actúan como intermediarios entre los ciudadanos y los funcionarios corruptos, fungiendo como el intermediario a través del cual se intercambian sobornos y llevándose una tajada de la operación. Alternativamente, los coyotes que tenían relaciones personales con funcionarios municipales y sabían que podían aprovechar estas relaciones para obtener un trato privilegiado durante el trámite podían cobrar una tarifa para activar estos contactos en la red. Al igual que con todos los demás actos corruptos mencionados antes, este tipo de acciones fueron posibles debido a la existencia de la discrecionalidad y la información oculta dentro del municipio.

Curiosamente, los coyotes podían fácilmente pedir sobornos o afirmar que tenían contactos personales cercanos sin tener una conexión real con las personas dentro del municipio. Los coyotes podían aprovechar fácilmente la reputación de corrupción del gobierno para afirmar que era necesario un soborno para obtener una licencia y meterse al bolsillo cualquier cantidad de dinero producto de soborno que podían recibir. De esta manera, la percepción de corrupción generalizada en realidad podía permitir una mayor corrupción al aumentar la suposición de que era efectiva. El cliente ni se daría cuenta, y se iría con una licencia en mano y con la impresión de que hubo una transacción ilícita con un funcionario del gobierno. Lo mismo podía pasar con relaciones personales, si el coyote podía dar la impresión de estar vinculado con los empleados de la oficina de licencias y podía cobrar una prima a clientes potenciales por sus servicios. Esto podía ocurrir independientemente del hecho que si este coyote era realmente amigo de alguien dentro de la oficina o no. Un empleado municipal me dijo que había aprendido a tener cuidado en mostrarse amigable con los gestores fuera de la oficina. Al principio, había sido cordial con ellos puesto que los veía casi todos los días. Esto siguió un tiempo hasta que se dio cuenta de que esta amabilidad jugaba a favor de la imagen que estos gestores estaban tratando de crear de sí mismos, es decir, que tuvieran una vínculo especial con los funcionarios municipales. Era precisamente esta imagen que les permitía explotar a ciudadanos que necesitaban servicios y creaba una reputación de corrupción dentro del municipio. No dispuesto a participar más en ese teatro, comenzó a mantenerlos a distancia y evitó interactuar con ellos en la medida de lo posible.

Engaños como estos son excelentes ejemplos de cómo las lagunas en cuanto a información crean oportunidades para la corrupción. De hecho, son las partes de la gestión del trámite más opacas las que se prestan a los actos más perniciosos y explotadores de los coyotes. Como nos dijo un funcionario municipal, si los ciudadanos sienten que no pueden navegar fácilmente por los procedimientos municipales o acceder a la información correcta, pueden recurrir a los coyotes para comenzar un trámite en lugar de ir directamente a las oficinas municipales. Esto les da a los coyotes la oportunidad de aprovechar su ignorancia para cobrar tarifas irrazonables por trámites municipales relativamente asequibles o engañar a los clientes para que les ofrezcan dinero para obtener información gratuita y públicamente disponible en el municipio. Por ejemplo, varias personas nos dijeron que se sabe que los coyotes inflan los costos reales de una licencia y conservan el monto en exceso en lugar de devolverlo al cliente. Otros nos dijeron que se sabía que los coyotes cobraban a los clientes por imprimir una consulta de uso del suelo, un proceso que Visor Urbano ha hecho gratuitamente y fácilmente disponible en línea. En resumen, es a través de estrategias engañosas

como estas que los coyotes pudieron convertir la falta de transparencia en dinero contante y sonante.

Lamentablemente, hasta ahora, solo nos hemos referido a circunstancias en las que los coyotes han podido cumplir sus promesas de obtener licencias. Los funcionarios municipales nos dijeron que también era más que usual que los coyotes prometieran más de lo que podían entregar, a menudo deliberadamente, solo para enganchar a un cliente. Después de recibir el pago inicial, generalmente una cantidad que incluía la tarifa de la licencia y un soborno, el coyote simplemente desaparecía con el dinero que había recibido. Estos coyotes a veces reaparecerían en las oficinas municipales meses después, cuando el ambiente se había despejado y la mayoría de la gente se había olvidado de ellos, en busca de otra persona que estafar. El personal municipal tenía muchas historias que contar de clientes que contrataban a un coyote y el coyote entraba y salía de la oficina, insistiendo cada vez que los agentes municipales solicitaban un soborno cada vez mayor para obtener la licencia. Para cuando estos clientes confrontaban al personal municipal sobre la extorsión, el coyote ya había desaparecido con miles, si no decenas o miles de pesos del dinero del cliente.

Luego, los agentes municipales también informaron de la aparición de un nuevo tipo de actividad fraudulenta por parte de los coyotes a raíz de la implementación de Visor Urbano: la falsificación de licencias. Aquí el coyote aceptaba dinero de un cliente y regresaba más tarde con un documento que se parecía mucho al documento municipal, pero que en realidad no era emitido por el gobierno. Estos podrían adquirirse con o sin el conocimiento del cliente. Para su gran consternación, los ciudadanos que habían sido engañados por un coyote para que pensaran que su documento era oficial normalmente descubrían que habían estado operando sin una licencia si había una inspección sorpresa o si iban al municipio para solicitar una renovación.

El último tipo de acto corrupto que discutiremos en esta sección es bastante diferente a los demás y no involucra coyotes o coyoteo, aunque sí involucra extorsión de ciudadano a ciudadano. Se puede describir mejor como un tipo de extensión de bienes raíces en la que vecinos, grupos de vecinos o solicitantes amenazan con litigar contra desarrollos en progreso a menos que se pague un soborno para detener la acción legal. Las demandas civiles de este tipo abusan de las leyes existentes para proporcionar una compensación adecuada a los solicitantes si las nuevas construcciones tienen impactos indebidos o inesperados, como producir un aumento de la congestión o un bloqueo de la luz solar para las propiedades circundantes y sus habitantes. Las leyes de reducción como esta no son exclusivas de México; de hecho, son un elemento fijo de las leyes de bienes raíces en todo el mundo. Sin embargo, según los desarrolladores, consultores y funcionarios municipales con los que hablamos, el uso ilegal y la explotación de estas leyes en Guadalajara han ido aumentando en los últimos 10 años. Un desarrollador llegó incluso a llamarlo terrorismo inmobiliario.

Funciona así: el extorsionador encuentra una propiedad en venta cerca del sitio de un nuevo proyecto inmobiliario, preferiblemente un edificio de alta densidad y alto impacto que tenga márgenes de beneficio dramáticos. Después de comprar la propiedad, el extorsionador presenta una demanda alegando que el proyecto adyacente ha causado daños a su bienestar y propiedad. Junto con la demanda, estos extorsionadores formarán un grupo de vecinos para que agiten y ejerzan presión política sobre el municipio, además de servir como una entidad legal para documentar los "daños" que ha causado el nuevo proyecto. Tan pronto como se presente la demanda, el extorsionador se pondrá en contacto con el desarrollador y ofrecerá abandonar la demanda a cambio



de una recompensa. Si el desarrollador se niega, puede proceder con el litigio, con la esperanza de que haya interrupciones en la construcción, lo que incomoda la gestión de construcción, causa demoras costosas y podría convencer al desarrollador de conciliar. La mayoría de las veces, el objetivo del litigio nunca es ganar la demanda: dado que el tiempo es oro en temas de construcción de edificios, los retrasos frecuentes pueden comenzar a reducir los márgenes de beneficio de los desarrolladores de edificios. El objetivo de estos extorsionadores es crear una interrupción suficiente para que los desarrolladores consideren si pagarlos sería más barato que los continuos retrasos. En caso de que ganen el litigio, tendrán derecho a un pago considerable; si pierden y no logran obtener un soborno, solo tendrán que asumir tiempos y honorarios legales. En última instancia, los bajos costos para el extorsionador y la alta rentabilidad potencial convierten esta situación en un área privilegiada para la actividad ilícita.

Aunque el escenario para este tipo de extorsión se centra principalmente entre ciudadanos privados, dichos actos preocupan a los funcionarios municipales porque a menudo se los acorrala en el litigio que sirve como vehículo para la extorsión. A medida que los extorsionadores buscan cualquier motivo para presentar una demanda, los errores municipales, sin importar cuán pequeños sean, reciben un escrutinio adicional en los tribunales y pueden proporcionar justificaciones para largos procedimientos en los tribunales. Además, se puede abusar de los trámites municipales para reforzar los reclamos de propiedad de terrenos que posteriormente proporcionan más leña para el fuego en cuestión de reclamos por daños. Como ejemplo, un empleado municipal nos dijo que obtener una licencia comercial o de construcción, incluso de manera fraudulenta en una propiedad que no era de su propiedad, era una excelente manera de crear motivos para cuestionar la legitimidad de un título de propiedad. En resumen, aunque los agentes municipales no sean en sí mismos agentes pasivos en la extorsión de bienes inmuebles, las decisiones buenas, malas o complicadas que toman en temas de emisión de licencias pueden dar pie a posibles actividades corruptas en la vida privada más adelante.

Entre las personas que entrevistamos, no fueron pocos los que plantearon que evitar este tipo de fraude inmobiliario, mucho más que evitar los pequeños sobornos en las oficinas municipales, fue lo que proporcionó el impulso político inicial para la creación de Visor Urbano. Según los funcionarios municipales que entrevistamos, una serie de artículos en las noticias alegando que había corrupción en el desarrollo de torres de alta densidad poblacional en Guadalajara aumentaron la presión para administrar el desarrollo urbano con mayor firmeza. En estos artículos, la ciudad fue criticada porque una supervisión laxa había creado oportunidades para el comportamiento abusivo tanto de desarrolladores como de terceros (Salcedo, 2015; Vargas López, 2017; Noticias con Ciro Gómez Leyva, 2019). Poco pudo hacer el municipio para frenar la actividad de los actores en la esfera privada, por lo que más bien la ciudad respondió trabajando para sincerar sus propios trámites apuntando a reducir los errores que habilitaban todo tipo de actos corruptos. Los resultados de esta respuesta culminaron en la creación de Visor Urbano.

# Teoría del cambio

## Discrecionalidad

Una de las formas en que los entrevistados describieron el impacto que tiene VU en la corrupción es que impone restricciones a la discrecionalidad de los actores a nivel municipal. En particular, se afirmaron tres mecanismos para limitar los actos corruptos que fueron habilitados por la discrecionalidad: - reforma normativa, estandarización y automatización.

La reforma normativa ha permitido que las leyes de licencias comerciales sean mucho más claras. Algunas **reformas normativas** precedieron a la creación de VU y otras fueron iniciadas por actores de VU como parte de la implementación de VU. La discrecionalidad todavía está permitida en algunos casos, ya sea porque los detalles de un trámite no están establecidos por ley o porque la naturaleza de la actividad municipal requiere discrecionalidad burocrática. En estos casos, VU aun ha **estandarizado** la respuesta del gobierno en la medida de lo posible. Finalmente, una vez que se cumplen los requisitos, la **automatización** mueve las solicitudes de los ciudadanos a través del trámite sin la necesidad de una participación municipal adicional. Juntos, estos tres mecanismos pueden reducir sustancialmente el nivel de discrecionalidad en la emisión de licencias comerciales.

Mostramos una serie de viñetas para ilustrar cómo VU utilizó estos tres mecanismos para cambiar la discrecionalidad que habilitaba actos corruptos. Cada viñeta no se centra exclusivamente en un solo mecanismo, sino que puede ilustrar casos de dos o incluso de los tres mecanismos. Esta superposición muestra cuán complementarias son estas tres estrategias para reducir la discrecionalidad. Las viñetas se organizan a continuación bajo el título que mejor lo reflejan.

### *Reforma normativa*

Una de las principales formas en que VU reduce la discrecionalidad es a través de la reforma normativa de la que forma parte, así como a través de la reforma normativa resultante como parte de su operación. Los que tuvieron mayor impacto fueron los esfuerzos del gobierno municipal para actualizar los Planes de Desarrollo Urbano (PDU en adelante) que proporcionan los fundamentos legales para la plataforma en línea. Una parte fundamental de la legitimidad de las VU se basa en la legislación urbana actual, es decir, se supone que el componente digital es un fiel reflejo de los códigos de ciudades y mapas de zonificación actuales.

La actualización de los PDU en la ciudad, que contienen información sobre zonificación de la ciudad, restricciones de uso del suelo, parámetros de densidad y altura, entre otra información, no fue un logro pequeño. Formaba parte de un conjunto más amplio de reformas urbanas iniciadas bajo la administración de Enrique Alfaro (2015-2018), de las cuales VU era solo una parte. La mayoría de las ciudades mexicanas ni siquiera tienen códigos de zonificación que se actualicen regularmente y muchos de los planes parciales urbanos -los planes de desarrollo urbano más específicos de distrito y barrio, en Guadalajara- no se habían actualizado en más de una década antes de que se desarrollara este conjunto más reciente (una parte dramática de los planes que estaban en funcionamiento datan de 2004). La reciente creación y el nivel de detalle de estos planes urbanos hacen que sea mucho más difícil para los actores externos cuestionar las decisiones municipales por razones legales. Según la ley actual, los tribunales municipales no pueden anular las decisiones sobre el uso del suelo cuando los mapas de desarrollo urbano tienen más de 6 años.

Ya sea con fines corruptos o quejas legítimas, la adopción de los planes parciales privaría a los actores del sector privado, en su mayoría promotores inmobiliarios y grupos de vecinos, de usar los tribunales para eludir o anular las decisiones municipales.

No sería la primera vez que los tribunales estén implicados como actores clave en los esquemas de corrupción relacionados con el desarrollo urbano. Otros estudios en ciudades mexicanas han documentado la participación de los tribunales en procesos corruptos de planificación urbana (Davis *et al.*, 2016), un argumento que también han utilizado los periodistas en Guadalajara (Salcedo, 2015; Vargas López, 2017; Noticias con Ciro Gómez Leyva, 2019). Sin embargo, no pudimos confirmar esto en base a los datos que recopilamos. Como nuestra visita en el campo era limitada, no tuvimos tiempo para entrevistar a nadie que trabajara en el sistema judicial, ni fue posible rastrear la corrupción a procesos particulares en el sistema judicial con nuestro trabajo de campo. Finalmente, nuestro análisis cuantitativo no captura la prevalencia de actos corruptos en el sistema judicial de Guadalajara o el impacto que VU tuvo en estos. Sería necesario realizar más investigaciones con un enfoque en el sistema judicial para evaluar estas alegaciones.

Desde luego que no hay ninguna duda que a los grupos al interior de Guadalajara les preocupa que las PDU actualizadas reduzcan su capacidad de anular las decisiones municipales que utilizan los tribunales. En el Distrito 2, los PDU han sido suspendidos provisionalmente por los tribunales, lo que la convierte en la única parte de la ciudad donde VU no está en funcionamiento. Los planes se suspendieron después de que cuatro asociaciones de vecinos presentaron demandas y quejas contra los PDU reclamando daños contra la vida del vecindario e incumplimiento de la gestión. Todos nuestros encuestados estuvieron de acuerdo en que las actualizaciones del PDU del distrito 2 podrían cambiar drásticamente la lógica del desarrollo urbano en el mercado inmobiliario más popular de la ciudad, con todas las implicaciones financieras correspondientes. Específicamente, lo haría poniendo límites al litigio contra el municipio y, por lo tanto, reduciendo la discrecionalidad del tribunal en las decisiones de desarrollo urbano.

La implementación de VU en sí también ha tenido un impacto directo en la normatividad que rige las licencias. La mejor ilustración al respecto es el trabajo que el equipo de VU llevó a cabo con el Departamento de Padrón y Licencias para cambiar la forma en que se determinan las clasificaciones de giros y actividades. En cuanto a licencias comerciales, estas categorías existen para distinguir los giros de bajo impacto (como la tienda de la esquina), de aquellos de alto impacto (como una estación de servicio). Estos están clasificados como A, B, C o D, con A representando las licencias de menor impacto y D las licencias de mayor impacto. La actividad se determina por separado y se supone que ofrece una descripción más específica del giro que más se asemeja a la actividad real. Como ejemplo, una pequeña librería recibiría una clasificación de calificación de "A" y una clasificación de actividad de "comercio al por menor de libros". En la práctica, las determinaciones de actividad siempre se hacen primero, y posteriormente se imponen condiciones a las decisiones sobre inspecciones y clasificaciones.

Bajo el sistema antiguo, estas determinaciones eran subjetivas y discrecionales. La determinación de las actividades se regía por una base de datos en constante expansión que se gestionaba internamente mediante padrones y licencias. Esta base de datos no se administraba de acuerdo a los códigos municipales oficiales, sino con las determinaciones *ad hoc* hechas por el personal municipal. El libro de códigos de actividad que resultó de este sistema interno contenía más de

300,000 entradas, muchas de las cuales eran redundantes. Las tiendas de la esquina, por ejemplo, estaban cubiertas en 45 categorías de actividades ligeramente diferentes, todas las cuales implicaban designaciones de calificación y requisitos de inspección por separado. Bajo este sistema, las tiendas de la esquina, las tiendas de la esquina con ventas de perritos calientes y las tiendas de la esquina con ventas de perritos calientes y hamburguesas, se consideraban lo suficientemente diferentes como para merecer una categoría distinta. Además, el libro de códigos de actividad era un documento vivo en el que se podía crear una nueva actividad, con sus requisitos de calificación e inspección correspondientes, si esa actividad específica no existía.

La complejidad y la naturaleza *ad hoc* de la determinación de la actividad hicieron que la gestión sea altamente susceptible a la manipulación. Dado que las actividades podían de hecho ser inventadas, los agentes municipales tenían poder *de facto* para establecer la tarifa (a través de una designación de calificación) y el número de inspecciones requeridas para su aprobación. Esta discrecionalidad podría explotarse fácilmente para extorsionar a los solicitantes u ofrecer un tratamiento especial.

VU ha reorganizado completamente la naturaleza de estas decisiones al estandarizar las determinaciones de actividad. Estos ahora siguen el Sistema de Clasificación de la Industria de América del Norte (NAICS, según sus siglas en inglés), un catálogo bien establecido de actividades económicas ampliamente utilizado en los países del TLCAN (Oficina Nacional de Censos de Estados Unidos, 2018). Las actividades comerciales en todas las licencias comerciales ahora deben encajar en una de las categorías de este catálogo que contiene aproximadamente 1,000 entradas en vez de las 300,000 del sistema anterior. Más importante aún, como parte del trabajo de implementación, el personal de VU trabajó con la oficina del alcalde para obtener esta norma de clasificación aprobada por el municipio y escrita en la ley municipal. La Oficina de Padrón y Licencias ya no tiene la facultad discrecional de tomar decisiones sobre cómo clasificar las licencias: ahora la ley municipal exige que clasifique las licencias de acuerdo con los estándares establecidos por el TLCAN. Si hubiera algún cambio que el departamento desearía hacer al código, esto requeriría la aprobación formal del municipio. Los empleados de VU argumentaron que llegar a que estos requisitos fueran formalmente redactados en los códigos municipales era la única forma de garantizar el cumplimiento municipal con este nuevo sistema. Actualmente, se puede responsabilizar legalmente a los agentes municipales de esta decisión en particular, lo que no era el caso antes.

### *Estandarización*

El segundo aspecto en que VU ha tenido un impacto directo sobre la corrupción en las licencias es estandarizando las respuestas municipales a las solicitudes de los ciudadanos. El mejor ejemplo de esto es la creación de un plan de desarrollo urbano estandarizado que esté disponible públicamente en <https://visorurbano.com/mapa/>. Este mapa deja en claro los términos y condiciones bajo los cuales puede operar un negocio en un determinado edificio o lote. Por ejemplo, el resumen digital de un lote en VU contiene información sobre el uso del suelo, las restricciones de actividad y el espacio total utilizable para el giro comercial. Si bien esta información siempre ha existido, nunca ha estado disponible en un solo lugar accesible como ahora lo está con el sistema VU. Esta información a menudo se extendía a lo largo de varios manuales de referencia, libros de códigos municipales y mapas de papel. Además, los materiales de referencia no siempre reflejaban la

versión más actualizada de los códigos municipales, ni se utilizaban siempre las mismas versiones de estos materiales en todos los departamentos.

El sistema antiguo fomentó condiciones ideales para la explotación. Los abogados de VU, funcionarios municipales y desarrolladores privados nos dijeron que los materiales de referencia contradictorios hacían que fuera práctica común que los burócratas confiaran en información diferente para tomar decisiones entre departamentos. Además, la complejidad de estos materiales dejaba un amplio margen para la interpretación, lo que significa que los usuarios podían obtener decisiones municipales completamente diferentes de persona a persona. La variación interpersonal e interdepartamental en las decisiones de uso del suelo era, por lo tanto, bastante común antes del sistema VU, lo que generaba problemas porque permitía errores y corrupción. Estatutos complicados hacían que fuera mucho más probable que un empleado municipal pudiera cometer un error al decidir sobre el uso del suelo, lo que hacía que esa decisión fuera vulnerable a la revocación si se presentaba una demanda. Si un estatuto era lo suficientemente vago, se le podía dar cualquier interpretación. Obviamente, esto no beneficiaba al municipio con respecto al usuario. Desde la perspectiva del usuario, un estatuto vago significaba que una decisión favorable dependía de los caprichos del funcionario municipal que trabajara ese día. Para el municipio, la subjetividad aumentó la probabilidad de reversiones en el sistema judicial, lo que socavaba la autoridad de las decisiones municipales y podía conducir a malas decisiones de planificación urbana.

Estas condiciones pueden, por supuesto, permitir actos corruptos. Cuando los estatutos son demasiado complejos o están abiertos a interpretación, se pueden “comprar” errores deliberados o resoluciones favorables como regalos o favores. Esto podía ocurrir ya sea por soborno en las oficinas municipales o por corrupción en los tribunales administrativos que tenían la potestad de anular las decisiones municipales en apelación.

El sistema VU cambió esta situación de manera radical. Dado que ahora hay un mapa de referencia que se actualiza en tiempo real, ya no es posible que ocurran errores municipales debido a versiones inconsistentes de los materiales de referencia. Además, dado que la mayoría de la información relevante para las licencias comerciales se ha compilado en un único catálogo de referencia que tiene autoridad jurídica, la necesidad de interpretación burocrática de estatutos complicados se ha reducido sustancialmente o se ha eliminado por completo. Los empleados de VU nos dieron un ejemplo de este tipo de cambio. Por razones de seguridad, los establecimientos comerciales deben estar a cierta distancia de las líneas eléctricas. Según el antiguo sistema, estas decisiones se tomaban manualmente: un empleado municipal tendría que desenterrar el mapa del tracto que incluía los límites de las líneas eléctricas y determinar visualmente si el establecimiento propuesto estaba lo suficientemente lejos de las líneas eléctricas para obtener una licencia. VU ha eliminado la necesidad de este trabajo. Una decisión de este tipo está ahora completamente automatizada basada en mapas actualizados. Las distancias y los límites de las zonas comerciales se calculan mediante algoritmos en mapas digitales, lo que significa que las decisiones ya no son subjetivas y tienen un margen de error menor. Un desarrollador de bienes raíces nos describió la escala de cambio, no solo en términos de precisión, sino también de la cantidad de trabajo al comparar el tiempo necesario para analizar los planes urbanos en el municipio de Guadalajara y la vecina Zapopan. Nos dijeron que lo que lleva dos horas de trabajo de un miembro del personal dedicado a los planes municipales de Zapopan, ahora se puede hacer en minutos con un alto grado

de precisión en Guadalajara. En su relato, han comenzado a no aceptar trabajos en otros municipios vecinos porque el trabajo es mucho más fácil para ellos en el municipio de Guadalajara.

### *Automatización*

La manera decisiva con la cual VU podía reducir la corrupción era limitando el número de puntos en la gestión de licencias en los que los agentes municipales tienen discrecionalidad. Esto ocurre principalmente a través de la automatización de procedimientos que requieren la acción del agente. Para ofrecer un ejemplo, antes de la implementación de VU, un agente de ventanilla podría haber tenido que comprobar que se había recibido toda la documentación necesaria para pasar físicamente la documentación al siguiente paso del trámite. Este pequeño lapso de libertad creaba una oportunidad para que un agente corrupto de la ventanilla desacelere o acelere la gestión, insista falsamente en que se requiere documentación adicional o desinforme a un usuario anunciando que es poco probable que obtenga una licencia. Se podía recurrir a estos actos para conseguir un soborno u ofrecer un tratamiento especial a una relación personal. El sistema VU elimina esa discrecionalidad al automatizar este paso de la gestión. Proporciona una lista estandarizada de documentos necesarios requeridos para cada licencia, y avanza automáticamente al siguiente paso del trámite, sin necesidad de la participación del agente municipal allí donde no es necesario. Se supone que esta experiencia es idéntica en la ventanilla o desde la casa en la computadora, ya que los agentes usan el mismo sistema en la oficina municipal que usarían en sus casas. Esto significa, en teoría, que los usuarios pueden optar por no interactuar con las personas en el municipio en cualquier paso del trámite. Poder optar por no participar en la interacción es un mecanismo potencialmente poderoso, ya que la disponibilidad de un camino alternativo en la aprobación de licencias interrumpe en gran medida la posibilidad de los actores municipales de insistir en sobornos u ofrecer un tratamiento especial.

Otra intervención importante que VU ha tenido en las licencias comerciales es la automatización de la relación entre las decisiones de *actividad*, *giro* e *inspección*. Como se mencionó anteriormente, estas decisiones eran esencialmente tres decisiones separadas en el sistema antiguo (*actividad* seguida de *giro* y luego *inspección*). Esto se ha convertido en una decisión única bajo el sistema VU. Cada actividad en el catálogo NAICS implica automáticamente una calificación específica (A, B, C o D) generando un cierto número de inspecciones. El único punto de decisión es controlado por el solicitante de la licencia que selecciona la actividad comercial para la que está buscando una licencia en el menú desplegable y obtiene automáticamente una determinación de calificación e inspección que los empleados municipales no pueden anular. La única forma en que esto podría manipularse es si el usuario mintió sobre la actividad comercial que estaban estableciendo, pero esto es una preocupación menor para el municipio, ya que la malversación del usuario crea motivos automáticos y legalmente justificables para revocar una licencia.

La automatización de este árbol de decisiones tuvo que negociarse con todos los departamentos (como transporte y seguridad pública) que llevan a cabo inspecciones para el municipio. Con el apoyo de la Oficina del Alcalde, el sistema VU fungió como la entidad coordinadora de estas reuniones interdepartamentales, que fueron contenciosas y argumentativas según nuestros encuestados municipales involucrados en las reuniones. Varios departamentos no estaban dispuestos a ceder ni un poco de discrecionalidad sobre su autoridad para realizar inspecciones o aceptar cambios en el procedimiento de autorización, argumentando que tenían la obligación legal

de operar de la manera en que siempre lo hicieron. Tras una intervención de la Oficina del Alcalde, finalmente se llegó a un acuerdo y la gestión negociada final se incorporó al algoritmo de la plataforma en línea. Solo el personal de VU puede cambiar este árbol de decisiones, y el personal que entrevistamos nos dijo que habían rechazado activamente las solicitudes departamentales para hacer cambios a lo que se acordó originalmente. Explicaron que habían tomado esta posición porque no querían establecer un precedente con los departamentos municipales de que el árbol de decisiones estuviera abierto a modificaciones por capricho. Dijeron que la única forma en que harían cambios sería si la Oficina del Alcalde les pidiera que lo hicieran. En la práctica, esto significa que los departamentos ya no tienen discrecionalidad en la modificación de los tipos de licencias, ya que es probable que solo los problemas de cierta gravedad escalen hasta el jefe de la ciudad.

### **Impacto de VU en la corrupción propiciada por la discrecionalidad**

En resumen, los mecanismos a través de los cuales Visor Urbano tiene un impacto en la discrecionalidad son la reforma normativa, la estandarización y la automatización. Estos tienen diferentes impactos dependiendo de los agentes involucrados en la actividad no deseada.

Los efectos más claros se ven en las oportunidades que los funcionarios municipales pueden tener para participar en actos corruptos contra los ciudadanos. La reforma normativa ha eliminado muchas ambigüedades en la gestión de licencias, lo que reduce la posibilidad de que los reglamentos poco precisos se aprovechen para ralentizar, acelerar, manipular costos o crear obstáculos durante la gestión de licencias. La estandarización hace que el aspecto que debe tener una respuesta municipal a las peticiones de los solicitantes sea mucho más clara, lo que limita la capacidad de los funcionarios para crear obstáculos que puedan intercambiarse por sobornos o favores especiales. La automatización mueve el procedimiento a nivel interdepartamental sin la necesidad de una acción municipal, lo que dificulta a los funcionarios afirmar que los retrasos inesperados se deben a problemas de admisión o porque "los documentos se perdieron en el camino". Tomados en conjunto, estos cambios han reducido la discrecionalidad disponible para los agentes municipales en muchas etapas del trámite, a veces eliminándola por completo como lo demuestran los cambios en las determinaciones del tipo de licencia.

También es probable que VU tenga un impacto en la capacidad de los ciudadanos para aprovecharse del municipio. La combinación de estos tres mecanismos debería haber reducido la posibilidad de que los agentes municipales cometan errores al emitir licencias o que lleguen a decisiones inconsistentes dependiendo del día o del agente municipal que maneje la licencia. Esto limita la capacidad de los operadores expertos para tratar de aprovecharse del sistema con el fin de obtener bases favorables para el litigio. Además, los planes actualizados de uso del suelo limitan la jurisdicción de los tribunales, lo que reduce el uso de procesos judiciales para revocar las decisiones municipales. Varias entrevistas, investigaciones en otras ciudades mexicanas y artículos periodísticos han señalado a los tribunales como agentes clave en la corrupción relacionada con el desarrollo urbano. Aunque no podemos verificar empíricamente estos reclamos a través de nuestro estudio, los cambios en la discrecionalidad de los tribunales podrían provocar un cortocircuito en esta vía de litigios corruptos.

Finalmente, VU impacta la corrupción de ciudadano a ciudadano al restringir el impacto que los actores externos pueden tener en las decisiones municipales. En particular, VU interrumpe la lógica del uso de controladores o coyotes de terceros que tradicionalmente han dependido de una densa red de relaciones personales o su capacidad de sobornar a los funcionarios municipales para que las licencias se entreguen rápidamente. Dado que los propios funcionarios municipales tienen menos libertad, los gestores tienen menos espacio para afirmar que pueden obtener la aprobación de una licencia de manera más rápida y sencilla que el propio solicitante. Esto proporciona la base para el modelo de negocio del gestor, creando el espacio para manipuladores sin escrúpulos a fin de explotar a ciudadanos incautos. En efecto, hacer que el trámite sea más eficiente y reducir la necesidad de manipuladores especializados, limita la posibilidad de la corrupción ciudadana.

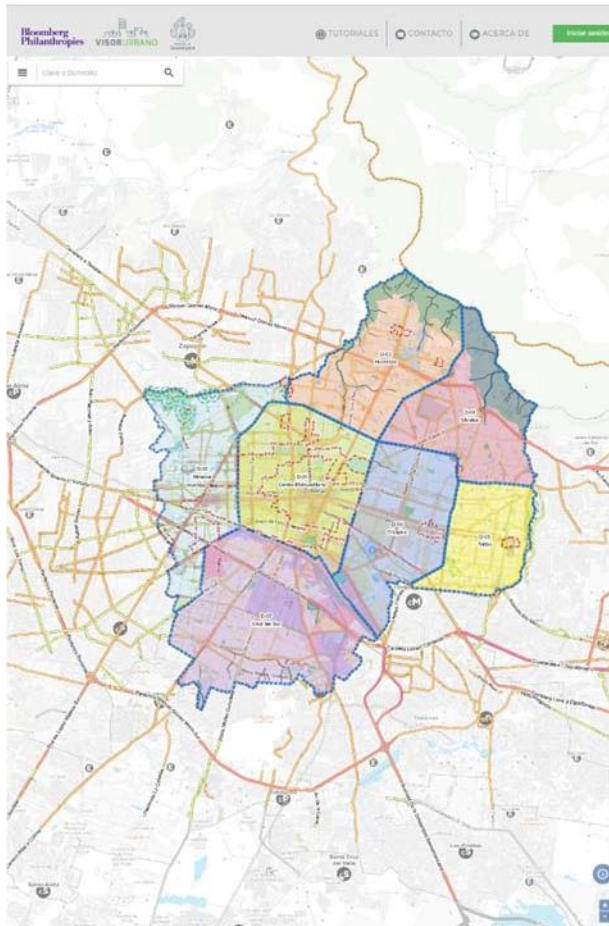
## **Información inaccesible**

VU ha hecho grandes avances para aportar transparencia a la gestión de licencias. Esto está claro con una sola visita al sitio web de VU. En el curso de nuestro trabajo de campo, encontramos útil distinguir las dos formas que VU ha usado para conseguirlo. Primero, ha puesto a disposición de la población en general información sobre las licencias. En segundo lugar, también ha hecho que esta información sea mucho más accesible. Al poner la información que antes era inaccesible al alcance del ciudadano promedio, VU puede potencialmente limitar las brechas de información que pueden ser aprovechadas para beneficio personal mediante aquellas personas que han recibido acceso especial por parte de los guardianes de la información.

### *Disponibilidad*

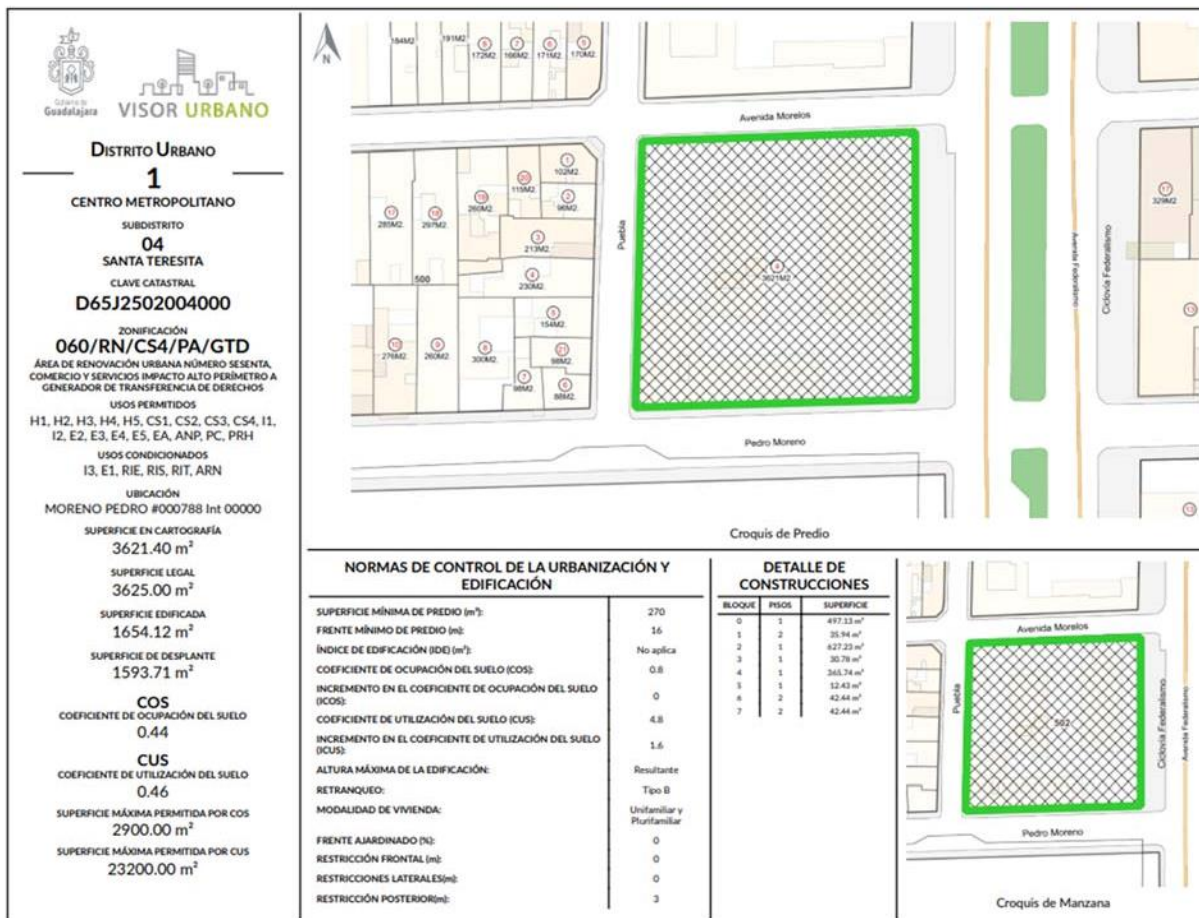
Es difícil exagerar la cantidad de información que la plataforma VU ha puesto a disposición del público. El mapa principal en sí ofrece al usuario mucha más información que cualquier usuario podría necesitar para solicitar una licencia comercial o de construcción. A vuelo de pájaro, se puede ver las propiedades cartográficas de toda la ciudad como lo haría en Google Maps. La diferencia es que VU proporciona un mapa con un mayor nivel de detalle e información que es mucho más pertinente para los solicitantes de licencias. De manera predeterminada, se puede ver la zonificación de la ciudad, el padrón de tierras de Guadalajara, los PDU y los límites de los planes parciales específicos alrededor de la ciudad....





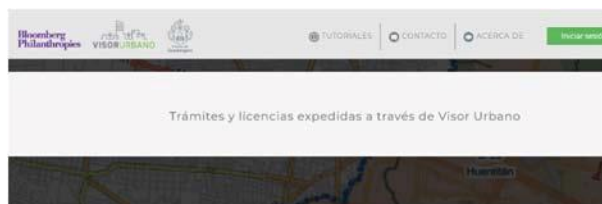
A una escala menor, la huella urbana detallada de la ciudad está disponible y el usuario puede activar capas adicionales para ver dónde están activas las licencias comerciales y de negocios en toda la ciudad. En su forma más granular, el usuario puede hacer clic en una propiedad específica y abrir un cuadro de diálogo que contiene información detallada de la propiedad, por ejemplo, si el lote tiene algún negocio activo o licencias de construcción o si se han pagado impuestos sobre la propiedad en el año en curso. Es más, el cuadro de diálogo incluye mayor información técnica que podría ser de interés específico para los buscadores de licencias, como las estipulaciones de zonificación, la relación de área de piso permitida (Coeficiente de Ocupación del Suelo, COS y Coeficiente de Utilización del Suelo, CUS), la longitud del frente del edificio y el tamaño del lote. Si el usuario necesita aún más información, puede descargar una hoja informativa que contiene toda esta información e incluso especificaciones técnicas más detalladas.



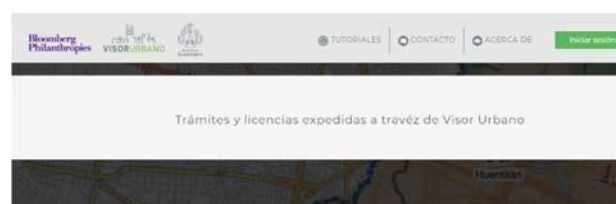


En principio, gran parte de la información que VU pone a disposición en la plataforma ya es de dominio público. Sin embargo, también permite que la información que antes no estaba disponible fuera de acceso abierto. Este es el caso de la información sobre impuestos a la propiedad y hace posible verificar si una propiedad en particular tiene una licencia activa para construir u operar un negocio.

Además, el sistema VU ahora también está generando activamente información que no existía antes. Un ejemplo es la pestaña de seguimiento de licencias en la parte inferior derecha de la página de inicio principal. Esto proporciona un rastreador público en tiempo real de todas las licencias que VU está procesando actualmente. Debido a cuestiones de privacidad, solo provee cantidades mínimas de información: solo informa la calificación, la actividad, el estado de la licencia y la ubicación del vecindario. Esto me fue descrito como una medida de rendición de cuentas para el gobierno, poniendo un rastreador público para la gestión de licencias. En teoría, esta herramienta también permite a los residentes del vecindario saber qué tipo de aplicaciones comerciales y de construcción se proponen en su vecindario. De hecho, una asociación de vecinos con la que hablamos dijo que estaban usando el rastreador exactamente para este propósito para garantizar que no aparecieran actividades comerciales o proyectos de construcción no deseados en el vecindario.



Trámite / Folio	No. Licencia	No. Licencia de alcohol	Código giro	Descripción del giro	Tipo	Colonia	
7269	En proceso	N/A	46571	Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	A		Ver detalles
7268	En proceso	N/A	46572	Comercio al por menor de teléfonos y otros aparatos de comunicación	A		Ver detalles
7268	444350	N/A	46570	Comercio al por menor de paletas de hielo y helados	A	SAN ANDRES	Ver detalles
7267	En proceso	N/A	37872	Parificación tradicional	B		Ver detalles
7266	En proceso	N/A	62771	Consultorios de medicina general del sector privado	B	LA ESPERANZA	Ver detalles
7265	En proceso	N/A	46571	Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	A		Ver detalles
7265	En proceso	N/A	46571	Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	A		Ver detalles
7264	En proceso	N/A	37993	Elaboración de alimentos frescos para consumo inmediato	B		Ver detalles
7263	En proceso	N/A	46572	Comercio al por menor de artículos de papelería y reliques	A		Ver detalles
7262	En proceso	N/A	87270	Salones y clínicas de belleza y peluquerías	B		Ver detalles
7261	En proceso	N/A	46571	Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	A		Ver detalles
7261	En proceso	N/A	46571	Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	A		Ver detalles
7260	444342	N/A	46672	Comercio al por menor de electrodomésticos menores y aparatos de línea blanca	A	DEL FRENDO	Ver detalles
7259	444343	N/A	46570	Comercio al por menor de bisutería y accesorios de vestir	A	ARCOS SUR	Ver detalles
7258	En proceso	N/A	87270	Salones y clínicas de belleza y peluquerías	B	SAN ANDRES	Ver detalles
7257	444336	N/A	343430	Diseño gráfico	A	BARRIO DE ANALCO	Ver detalles
7257	444337	N/A	543880	Agencias de publicidad	A	BARRIO DE ANALCO	Ver detalles
7256	En proceso	N/A	375340	Elaboración de dulces, chicles y productos de confitería que no sean de chocolate	B	MIZQUITAN COUNTRY	Ver detalles
7255	En proceso	N/A	722933	Restaurantes con servicio de preparación de ensaladas	B	JARDINES DEL SUR	Ver detalles
7254	444330	N/A	467330	Comercio al por menor de frutas y verduras frescas	A	ATLAS	Ver detalles
7254	444331	N/A	466574	Comercio al por menor de cristalería, lods y utensilios de cocina	A	ATLAS	Ver detalles
7254	444332	N/A	467775	Comercio al por menor de artículos para la limpieza	A	ATLAS	Ver detalles
7253	En proceso	N/A	871430	Reparación y mantenimiento de motocicletas	B	SANTA TERESITA	Ver detalles



Trámites y licencias expedidas a través de Visor Urbano

Nombre:  Fecha de inicio: 2019-10-25

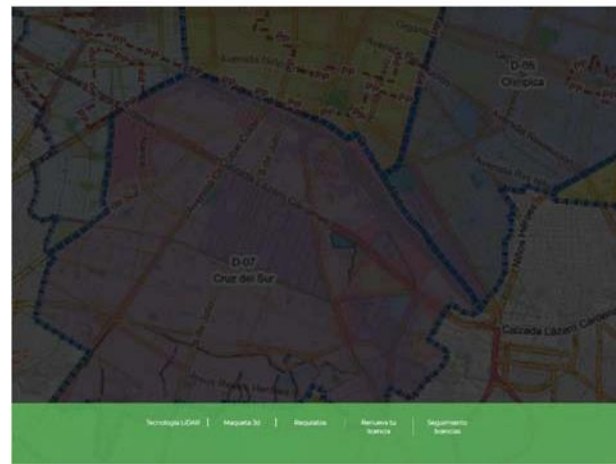
Giro solicitados: Consultorios de medicina general del sector privado

Dependencias dictaminadoras / Fecha de notificación: Medio Ambiente - 2019-10-25, Salud y licencias - 2019-10-25, Director padron - 2019-10-25, Inspección Pástor y licencias - 2019-10-25

Destinatario: En proceso, En proceso, En proceso, En proceso

Vistos buenos

Comentarios: Medio Ambiente - En proceso, Salud y licencias - En proceso, Director padron - En proceso, Inspección Pástor y licencias - En proceso



## Accesibilidad

Al mismo tiempo que VU está permitiendo que la información esté más disponible, también está haciendo que esta información sea más accesible. Está reduciendo las barreras de entrada, en términos de tiempo, costo y experiencia, para adquirir la información necesaria en cuestión de gestión de licencias: esto no es un logro menor. Como se señaló anteriormente, se supone que gran parte de la información que VU pone a disposición es de acceso abierto. Sin embargo, esto es solo en principio. Esta realidad es que la información disponible al público generalmente tenía guardianes que controlaban el flujo de acceso, lo que permitía la extorsión o el favoritismo. Los guardianes podían ser los funcionarios municipales que podían limitar el acceso a los padrones y mapas oficiales. Los controladores de acceso también pueden ser expertos que, más allá de tener la experiencia suficiente para descifrar normas complicadas, tienen los contactos necesarios para obtener interpretaciones oficiales rápidamente.

El compromiso de VU de hacer accesible la información elimina a muchos de estos guardianes. Actualmente, el solicitante puede acceder a la inmensa cantidad de información no identificable contenida en los registros oficiales en cuestión de segundos y desde su propia casa. Esta información se resume claramente en una ficha de 1 o 2 páginas que se puede generar dentro de la plataforma sin necesidad de consultar los diversos libros de reglamentos dispares relacionados con el desarrollo urbano. Como nos dijo el personal de VU, este documento fue diseñado para ahorrarle



tiempo al usuario y disminuir la dependencia de los expertos al sintetizar y completar automáticamente la información contenida en 7 libros de códigos municipales diferentes que tuvieron que tener en cuenta las reglas de hasta 5 agencias (una de las cuales no es municipal). Esta simple ficha disminuye el poder de los guardianes de la información sobre el trámite. Se puede acceder a los documentos densos en cuanto a reglamentos, que alguna vez solo estuvieron disponibles en las oficinas municipales o estaban enterrados en extensos archivos PDF en sitios web, en una plataforma única de VU. Dado que la información relevante se agrega para el usuario, ya no es tan importante saber exactamente dónde está disponible la información de acuerdo a los códigos municipales, lo que reduce el grado de experiencia necesaria para comprender el proceso de gestión de licencias, y, por lo tanto, el valor que terceros puedan traer al trámite. Finalmente, ahorra tiempo a todos, lo que desde la perspectiva de los solicitantes ocupados y los desarrolladores de bienes raíces hace que el trámite sea menos intimidante y más manejable.

Esto no quiere decir que la hoja de información de VU haya eliminado por completo la necesidad de experiencia técnica. Una de las quejas más comunes que escuchamos sobre la hoja técnica de VU, especialmente entre los encuestados que no conocen bien el derecho urbano o los bienes raíces, fue que era ininteligible o demasiado técnica. Este fue un sentimiento que también se expresó a menudo en comentarios adicionales de las encuestas de salida que realizamos. De hecho, hacer que parte de la información que VU proporciona sea más digerible para el usuario promedio es un área de mejora que debe considerarse seriamente en el futuro. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que tener esta información en la esfera pública significa una gran mejora en cuanto a la forma en que la información se almacenaba en el sistema antiguo. Con VU, el valor más obvio que aporta un consultor externo es la verdadera experiencia, una comprensión del derecho y desarrollo urbano, en vez de la prima que algunos contactos, o saber a quién sobornar para acceder a información importante, podían haberle convencido de usar el sistema antiguo.

## **Impacto de VU en la corrupción propiciada por información inaccesible**

En general, los mecanismos a través de los cuales Visor Urbano afecta la corrupción propiciada por la falta de transparencia es incrementando la cantidad de información públicamente disponible y haciendo que esta información sea más fácil de acceder a través de una plataforma en línea única.

Al igual que con la corrupción propiciada por discrecionalidad, el impacto del incremento de la disponibilidad y accesibilidad de la información es obvio en cuanto a la corrupción municipal contra los ciudadanos se refiere. Permitir que la información esté disponible hace que los ciudadanos estén en mejores condiciones de verificar la información ofrecida en las oficinas municipales, o de eludir por completo al municipio para obtener información que podría ser necesaria a fin de obtener una licencia comercial. Asimismo, reduce el tiempo y la experiencia necesarios para verificar u obtener la información requerida para la gestión de licencias. En conjunto, aumentar la transparencia de esta manera reduce la necesidad de apalancar la información "especial" que a menudo está sujeta a favores o sobornos, ya que esta información solo está en poder de unos pocos seleccionados.

El sistema VU también es bueno para el municipio. Tiene el potencial de reducir la corrupción de los ciudadanos en el municipio al hacer que la labor de proporcionar información precisa sea

menos ardua, y le da seguridad al municipio que las decisiones discrecionales se basan en la información más reciente. Es probable que esto reduzca los errores en las decisiones municipales que podrían resultar en litigios y está estrechamente relacionado con la automatización y la estandarización mencionadas anteriormente.

De manera similar, la disponibilidad y accesibilidad inmunizan a los ciudadanos frente a la corrupción ciudadana. La transparencia socava la capacidad de terceros, tal como los coyotes, de afirmar que tienen acceso a información privilegiada que les permitirá obtener una licencia más rápido o prescindiendo de la documentación adecuada. VU hace que la información a lo largo de toda la gestión esté más disponible y sea más fácil de verificar para la población en general, concentrando esta información en un solo lugar que sea conveniente y que requiera menos experiencia para navegar. Por supuesto, la plataforma está lejos de ser perfecta, pero es una mejora significativa frente al sistema que existía anteriormente.

## Método cuantitativo

Nuestro enfoque cuantitativo compara las experiencias de los solicitantes de licencias comerciales bajo Visor Urbano y el sistema de licencias comerciales anterior. Entrevistamos personalmente a 223 usuarios de Visor Urbano después de que hubieran recibido sus licencias y a 553 usuarios del sistema anterior mediante una encuesta telefónica automatizada. Describimos las limitaciones de nuestro enfoque en el anexo, junto con una descripción de cómo podría mejorarse nuestro enfoque para evaluaciones futuras. Las tablas completas para cada pregunta también se muestran en el anexo.

### **Entrevistas de salida de usuarios de Visor Urbano**

Para entrevistar a los usuarios de Visor Urbano, contratamos a dos entrevistadores locales para que entrevistaran a los usuarios al terminar su gestión para obtener la licencia. Estos entrevistadores locales fueron supervisados por un supervisor contratado localmente, el Dr. Jorge García Castro (PhD Universidad de Guadalajara). Las encuestas se realizaron en tablets con formularios de Google. Los entrevistadores se identificaron como conductores de la encuesta independientemente del gobierno para evaluar el desempeño del programa Visor Urbano patrocinado por Bloomberg Philanthropies. En total, los entrevistadores completaron 223 entrevistas, con una alta tasa de respuesta del 70,6%. Las encuestas se realizaron durante un período de 6 semanas.

### **Encuesta interactiva de respuesta de voz de los usuarios del sistema de licencias anterior**

Debido a que Visor Urbano ha reemplazado completamente el sistema de licencias anterior y el trabajo de evaluación solo comenzó después de que se implementó el sistema Visor Urbano, no fue posible entrevistar a los usuarios del sistema anterior directamente después de haber participado. Sin embargo, el sistema de licencias captó números de teléfono de usuarios de licencias comerciales, por lo que fue posible realizar encuestas telefónicas con usuarios del sistema anterior a fin de comparar sus experiencias con las de los usuarios del sistema nuevo. Utilizamos encuestas de respuesta de voz interactivas que entrevistan a los usuarios de teléfonos en base a un guión de encuesta pregrabado. El uso de llamadas y encuestas automáticas reduce en gran medida el costo, en comparación con los enfoques tradicionales de entrevistas en vivo.

Realizamos las encuestas telefónicas utilizando Viamo, una empresa social fundada en Ghana en 2012, que tiene una amplia experiencia en realizar encuestas IVR en todo el mundo. Viamo ha sido utilizado por muchas organizaciones sin fines de lucro, incluido el Banco Mundial, el Centro para el Desarrollo Global y muchas universidades internacionales. La experiencia previa con Viamo se resume en el documento *Do Mobile Phone Surveys Work in Poor Countries* (¿Funcionan las encuestas a celulares en países pobres?) escrito por el Dr. Jonathan Mellon (uno de los autores de este informe) junto con colegas del Centro para el Desarrollo Global y el Banco Mundial (Leo et al. 2015).

13275 encuestados respondieron el teléfono cuando se les llamó, con 3234 respondiendo al menos una pregunta sustantiva en la encuesta IVR. Sin embargo, hubo cierta cantidad de deserción en toda la encuesta, por lo que solo 553 encuestados respondieron todas las preguntas (una tasa de respuesta del 1.7% o 4.2% de los encuestados que contestaron el teléfono). El trabajo de campo terminó después de alcanzar la meta de 600 respuestas (las respuestas duplicadas se eliminaron durante la gestión de depuración), por lo que podría haberse logrado una tasa de respuesta algo mayor con más tiempo y a un mayor costo para la encuesta. Si bien la dimensión de la muestra es modesta, las diferencias que encontramos en nuestro análisis son lo suficientemente grandes como para que el poder estadístico no sea una preocupación importante; por ende, todas las diferencias que destacamos fueron altamente significativas, estadísticamente hablando.

## Diseño de encuesta

Diseñamos ambas encuestas para rastrear los actos de corrupción y los factores que habilitan la corrupción. Muchas de estas preguntas fueron adaptadas de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de ENCIG, que se desarrolló y probó en el campo por la agencia del Censo de México (INEGI, 2018). Los actos de corrupción sobre los que preguntamos son:

- Gobierno contra solicitudes de soborno ciudadano: solicitudes de soborno de agentes municipales
- Solicitudes de soborno ciudadano contra ciudadano: solicitudes de soborno de terceros "coyotes"

Un conjunto de factores que habilitan la corrupción son los factores que otorgan discrecionalidad a los burócratas. Estos no son corruptos en sí mismos, pero la presencia de estos factores permite a los burócratas obtener sobornos o dar un trato especial a los asociados. Examinemos algunos:

- Ser derivado de una ventanilla a otra
- Estar sujeto a requisitos excesivos
- Esperas inesperadas
- Información incorrecta
- Costos excesivos

El segundo conjunto de factores que habilitan la corrupción se relacionan con la capacidad del usuario para navegar por el sistema. El indicador clave aquí es la transparencia (que un usuario sepa dónde obtener información para verificar si se tomó la decisión correcta) y si el usuario necesitaba un tercero para completar la gestión.

Un tema importante al preguntar sobre temas delicados como la corrupción es el sesgo de deseabilidad social (Tannenbergh, 2017). Abordamos esto de dos maneras. En primer lugar, los factores que habilitan la corrupción, tales como sufrir largas esperas o pasar de ventanilla en ventanilla no incriminan a un usuario individual. No indica ninguna irregularidad por parte del encuestado si pasó por esto. Sin embargo, estos factores que propician la corrupción brindan a los burócratas y a otros la oportunidad de involucrarse en la corrupción, por lo que deberíamos poder medir los factores que propician la corrupción, incluso si los encuestados están preocupados por hablar directamente sobre el tema. En segundo lugar, cuando preguntamos directamente sobre la corrupción, nos aseguramos de preguntar solo sobre la corrupción por parte del municipio y no por el propio encuestado: no es ilegal pedir un soborno, pero es ilegal pagar un soborno. También nos aseguramos de preguntar acerca de los sobornos solo al final de la encuesta una vez que habíamos generado un nivel de confianza con los encuestados. Nuestra investigación cualitativa indicó que las personas se sentían cómodas hablando de actos corruptos de otros, incluidos actos corruptos que habían presenciado de primera mano.

.



## Resultados cuantitativos

Esta sección describe los resultados de nuestro análisis cuantitativo de corrupción con el sistema de Visor Urbano y con el antiguo sistema de licencias comerciales. Primero describimos la prevalencia dramáticamente menor de sobornos con el sistema Visor Urbano. Luego observamos la experiencia de los usuarios de los factores que permitieron esta mejora, tanto en términos de reducción en la discrecionalidad burocrática como de mayor transparencia.

### Actos de corrupción: sobornos

Nuestro trabajo de campo cualitativo identificó tres clases principales de actos corruptos: fraude, solicitudes de sobornos y favoritismo. Nuestro trabajo de campo cuantitativo nos permitió ver la prevalencia de las solicitudes de sobornos en detalles sustanciales.

El indicador más importante del efecto que Visor Urbano ha tenido sobre la corrupción es comparar la prevalencia de actos corruptos entre el sistema Visor Urbano y el antiguo sistema de licencias. La siguiente figura muestra que las solicitudes de soborno de los agentes municipales disminuyeron en un 74% y las solicitudes de soborno de terceros (coyotes) disminuyeron en un 85% después de la introducción de VU (esta diferencia es estadísticamente significativa):

*Se mostraron intervalos de confianza de 95%*

La disminución de los sobornos es aún más dramática al enfocarnos solo en las etapas de la gestión de licencias comerciales que la plataforma Visor Urbano y las reformas afectaron más: Padrón y Licencias, y Uso del Suelo. En las 216 respuestas de los usuarios de Visor Urbano, ni un solo encuestado informó que se le haya solicitado un soborno durante cualquiera de estas etapas. Por el contrario, el 11% de los antiguos usuarios del sistema informaron que se les pidió un soborno durante alguna de estas etapas. En otras palabras, con el antiguo sistema, hubo muchos casos de sobornos solicitados durante las etapas de Uso del Suelo y Licencias de la gestión, pero cero casos reportados con el sistema de Visor Urbano.

Este resultado es corroborado por un cálculo separado en cuanto a los cambios en la exposición al soborno. Para calcular esto, le preguntamos a los encuestados de la encuesta de salida cuántas veces habían solicitado una licencia con el sistema Visor Urbano y cuántas veces se les había pedido un soborno con Visor Urbano. Luego repetimos la misma pregunta, pero solo preguntamos sobre las licencias solicitadas antes de 2018, cuando se introdujo el nuevo sistema. Este análisis muestra una disminución estadísticamente significativa de 3 puntos porcentuales en las solicitudes de soborno entre los dos sistemas, del 5% en el sistema anterior al 2% con Visor Urbano.

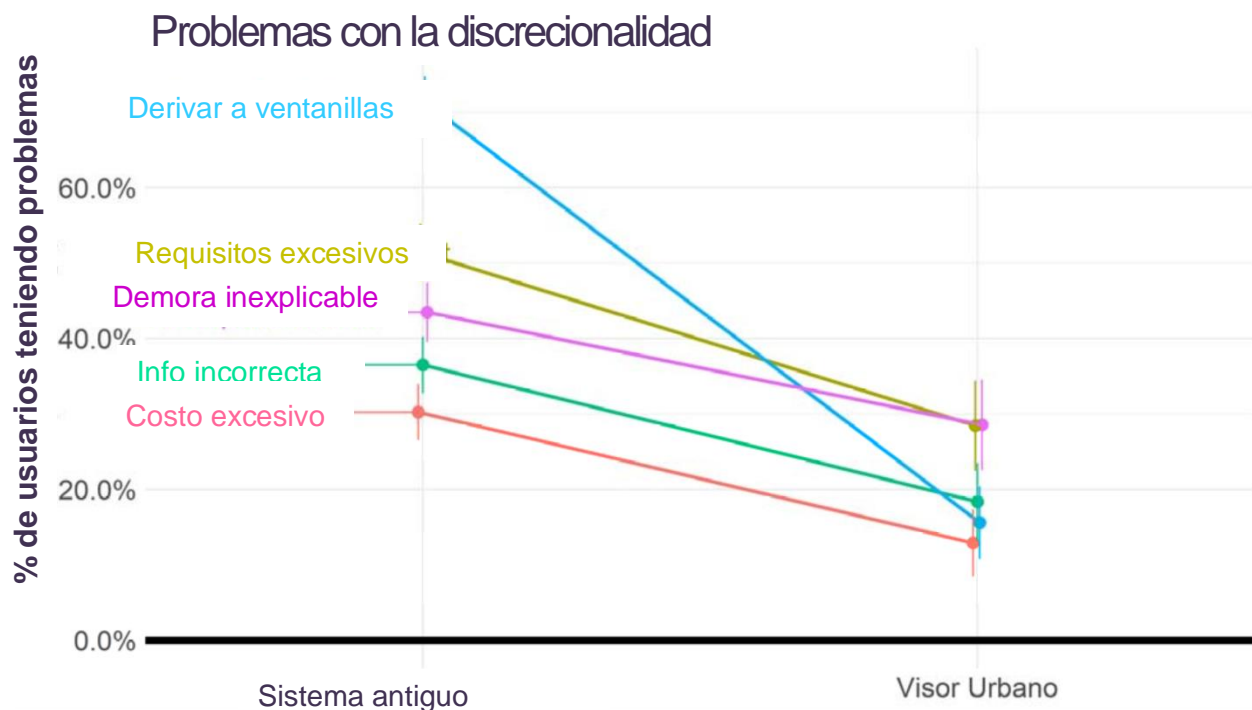
En líneas generales, los resultados de ambos análisis de las solicitudes de soborno durante el trámite de licencias comerciales proporcionan una fuerte evidencia de que la prevalencia de las solicitudes de soborno ha disminuido con el sistema Visor Urbano y que dicha reducción es más sustancial en las etapas en que Visor Urbano podía marcar la diferencia.

El único problema en cuanto a sobornos que queda en la gestión de licencias comerciales de Guadalajara parece ser la etapa de inspecciones, donde el 4% de los usuarios de Visor Urbano

informaron que se les pidió un soborno. El proceso de inspecciones no se ve afectado por la introducción de la plataforma VU, y no parece haber beneficiado del mismo nivel de mejora que el resto de gestiones de licencias comerciales

## Factores de corrupción: discrecionalidad

Además de los cambios en la prevalencia de los actos de corrupción, también les preguntamos a los encuestados sobre sus experiencias con problemas que podían potencialmente habilitar la corrupción, tal como lo discutimos en la sección cualitativa. La siguiente figura muestra el cambio de punto porcentual en la prevalencia de estos factores habilitadores, con valores negativos que indican que el factor es menos frecuente con Visor Urbano en comparación con el antiguo sistema de licencias.



*Se mostraron intervalos de confianza de 95%*

En los cinco indicadores de discrecionalidad burocrática que rastreamos, la prevalencia de estos factores disminuyó en todos los casos (todos estos cambios son estadísticamente significativos): esperas inesperadas, pasar de una ventanilla a otra, recibir información incorrecta, requisitos y costos excesivos. Cada uno de estos factores brinda a los burócratas la posibilidad de ser utilizada para obtener sobornos o favores de los usuarios y les ofrece a los gestores de terceros la capacidad de afirmar que pueden sortear estos obstáculos. También crean razones (o pretextos) para que los usuarios impugnen decisiones en los tribunales debido a que existe ambigüedad sobre lo que debería haber ocurrido.

Curiosamente, nuestra encuesta mostró que no hubo cambios en la proporción de encuestados que conocían a alguien involucrado en la gestión de licencias. El 3% de los usuarios de Visor Urbano

informaron que conocían a alguien involucrado en la gestión, una cifra que varía poco con respecto al 4% de los usuarios del sistema anterior. Este fue un factor de corrupción que nuestro análisis cualitativo no sugirió que Visor Urbano afectaría. Un resultado nulo en este caso nos da más confianza en nuestro análisis general, ya que nuestros resultados corroboran los mecanismos que esperábamos que Visor Urbano afectaría, pero no muestran un cambio en los indicadores que Visor Urbano no debería afectar (como conocer a los burócratas personalmente).

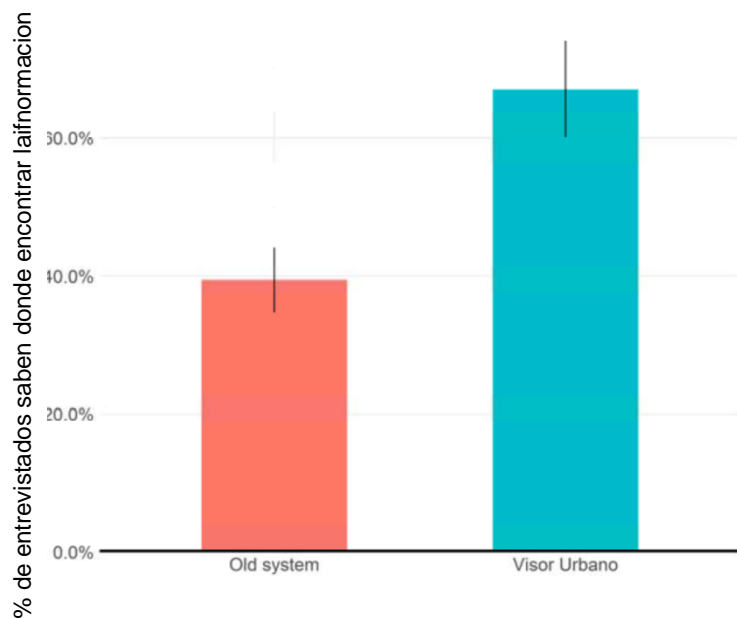
Un lugar donde esperábamos que VU funcionara más eficientemente era en la velocidad de las gestiones. Sin embargo, la siguiente tabla muestra que había más probabilidades que los usuarios del sistema anterior informaran que sus licencias fueran gestionadas en una hora, o entre una hora a un día. Además, los usuarios del antiguo sistema también tenían más probabilidades de haber sido expuestos a plazos de gestión muy largos. Esto sugiere que las experiencias de los usuarios en el sistema anterior fueron más variadas que las de los usuarios de Visor Urbano. De hecho, un análisis de gestión de licencias comerciales del Banco de Desarrollo de América Latina muestra que no debería haber sido posible gestionar una licencia comercial en menos de una hora con el sistema anterior (Rivera del Paso 2019). Por lo tanto, la presencia de plazos de gestión muy cortos podría ser otro indicador de que los burócratas ejercieron una discrecionalidad sustancial antes de la introducción de Visor Urbano y sugiere firmemente que había una sistemática violación a las reglas en el antiguo sistema. Sin embargo, no damos demasiada importancia a esta comparación en particular, ya que un error en la asignación del año significó que a muchos encuestados se les mostró el año equivocado en el sistema anterior. Esto significa que algunos encuestados podrían haber entendido mal si nos referíamos a renovaciones o a la licencia original. Si bien es un problema para esta pregunta, los encuestados en el sistema anterior con plazos de gestión muy cortos generalmente informaron de menos problemas que otros encuestados, por lo que, en general, este error conducirá a una subestimación de la mejora con el sistema de Visor Urbano.

#### *Tiempo de gestión de licencia para usuarios VU y del antiguo sistema*

	<1 hr	1 hr-1 día	1 día -1 semana	1 semana -1 mes	1-3 meses	>3 meses
Antiguo	193 (20.6%)	345 (36.8%)	219 (23.4%)	70 (7.5%)	40 (4.3%)	70 (7.5%)
VU	10 (4.6%)	49 (22.5%)	32 (14.7%)	66 (30.3%)	46 (21.1%)	15 (6.9%)
p	0.0000					

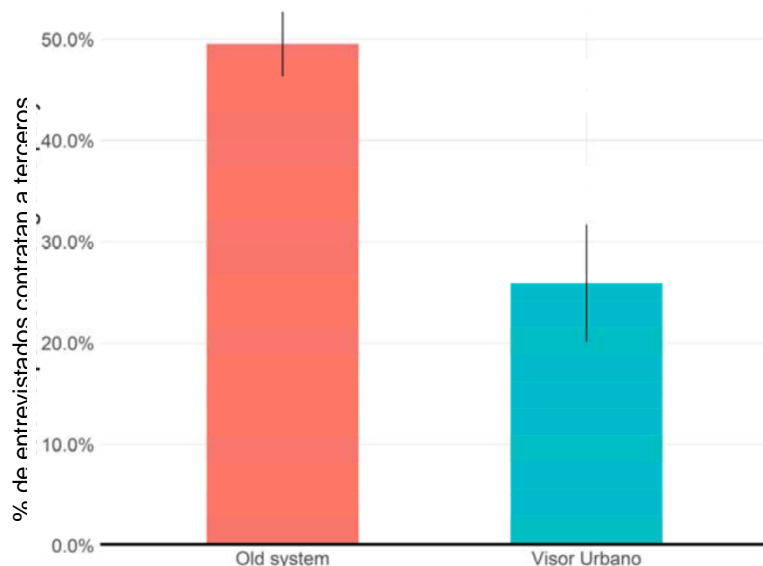
### **Factores de corrupción: transparencia**

Visor Urbano también parece haber mejorado sustancialmente la capacidad de los solicitantes para saber dónde obtener información si pensaban que el municipio había rechazado incorrectamente su solicitud. El 67% de los encuestados de VU dijeron que sabían adónde dirigirse, en comparación con solo el 39% de los usuarios de sistemas antiguos (un aumento estadísticamente significativo). La capacidad de verificar independientemente las decisiones de la municipalidad aumenta sustancialmente la supervisión sobre los burócratas y hace que la corrupción sea una perspectiva más riesgosa.



*Se mostraron intervalos de confianza de 95%*

La mayor capacidad de los encuestados para navegar por el sistema ellos mismos también parece haberse traducido en un menor uso de terceros (gestores) en la gestión de solicitudes (una reducción estadísticamente significativa). Los resultados de estas preguntas respaldan las afirmaciones de que Visor Urbano ha reducido la necesidad y el uso de gestores durante la gestión de licencias y es probable que sea parcialmente responsable de la reducción sustancial en cuanto a la extorsión por parte de los coyotes.



*Se mostraron intervalos de confianza de 95%*

## Poniendo a Visor Urbano en contexto

Reducir las solicitudes de soborno de los burócratas en un 74% y de los coyotes en un 85% es una reducción sustancial desde cualquier punto de vista. Sin embargo, es útil contextualizar tales efectos

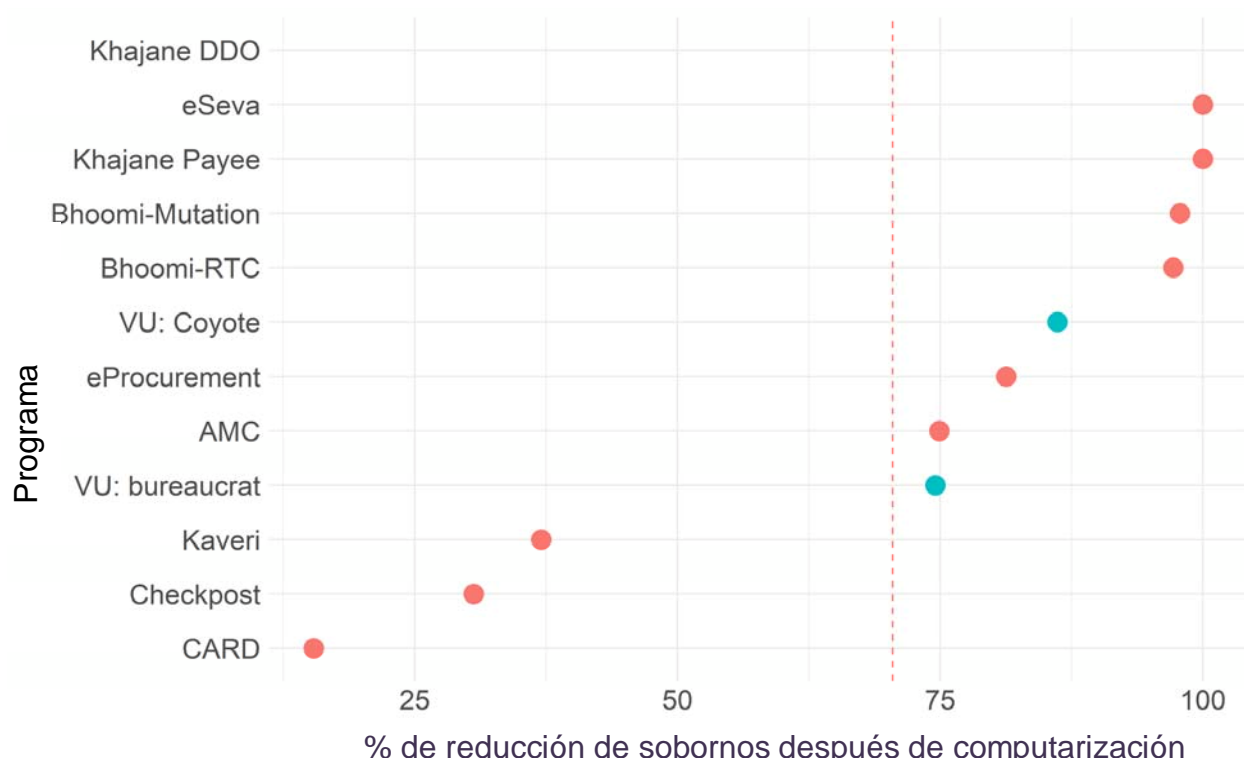
cuando sea posible para comprender cómo se comparan con otras intervenciones que han intentado reducir la corrupción gubernamental.

En el caso de los estudios de corrupción, hay muy pocos que cuantifiquen el efecto de los programas anticorrupción en los niveles de corrupción. De hecho, un informe de 2012 sobre la evidencia de los programas anticorrupción asistidos por donantes no encontró "evaluaciones de impacto de los programas anticorrupción financiados por donantes" (Johnsøn, Taxell y Zaum, 2012).

Algunos estudios analizan el efecto de la introducción de plataformas electrónicas en la corrupción. Sin embargo, la mayoría de estos estudios tienden a limitarse a analizar la estructura de las reformas sin presentar evidencia de una reducción de la corrupción (Heeks, 1998; Pathak et al., 2009; Sheryazdanova y Butterfield, 2017; De Sousa, 2018), y solo se centran en las percepciones de corrupción (Bhatnagar, 2003; Akingbade et al., 2012), o de lo contrario se basan en correlaciones agregadas entre los niveles de gobierno electrónico y la corrupción a nivel de país (Shim y Eom, 2008; Sari, 2017) que dificultan aislar el efecto del gobierno electrónico de cualquier otro factor que varía según el país y el tiempo.

Hay unos pocos estudios que describen el desarrollo del gobierno electrónico dentro de México, pero estos no cuantifican directamente los efectos del gobierno electrónico sobre la corrupción y, en cambio, describen los desarrollos de políticas y los objetivos de estos programas (Kossick Jr., 2002; Lau et al., 2008). Un estudio transversal en la ciudad de México encontró que las interacciones del gobierno electrónico redujeron las percepciones de corrupción de los ciudadanos y aumentaron su percepción de que el gobierno era transparente y eficiente (Valle-Cruz, Sandoval-Almazán y Gil-García, 2016). Hasta donde sabemos, en el contexto mexicano, nuestro estudio es el primero en cuantificar directamente el efecto del gobierno electrónico sobre la corrupción.

No obstante, unos pocos estudios han cuantificado el efecto de los esfuerzos anticorrupción de una manera comparable a nuestro enfoque. El más relevante es un estudio de 10 servicios gubernamentales a nivel estatal en India que fueron computarizados (Bhatnagar y Singh, 2010). Se entrevistó a los usuarios de los sistemas sobre sus experiencias del servicio y la corrupción después de la implementación del sistema, así como sobre el recuerdo previo de sus experiencias. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de reducción de sobornos después de la computarización de los 10 programas (puntos rojos), en comparación con nuestras estimaciones de reducción de sobornos en Visor Urbano (puntos cian). Ambas reducciones en las solicitudes de soborno con Visor Urbano exceden la reducción promedio en sobornos para los 10 casos indios (mostrados con la línea roja discontinua).



Esta comparación muestra que Visor Urbano ha sido muy eficaz en la reducción de la corrupción según los estándares internacionales y también confirma que la computarización de las interacciones del gobierno con los ciudadanos puede reducir sustancialmente la corrupción cuando se integra en una agenda de reforma más amplia. También vale la pena tener en cuenta que los casos indios se seleccionaron específicamente porque habían sido vistos como casos exitosos durante un plazo prolongado. A nivel internacional, más de la mitad de los proyectos de gobierno electrónico fracasan (Heeks, 2008), por lo que Visor Urbano probablemente sea aún más eficaz en comparación con el universo de proyectos de gobierno electrónico implementados para combatir la corrupción.

Otro punto relevante es un experimento de campo en Indonesia que aleatorizó la velocidad a la que se auditaron los proyectos del gobierno. Esto redujo las discrepancias entre los costos oficiales e independientes en 8 puntos porcentuales. (Olken, 2007). Sin embargo, esta es una excepción, ya que hay sorprendentemente pocas evaluaciones de impacto de alta calidad que midan directamente las reducciones en la corrupción.

## **Conclusiones y recomendaciones para futuras mejoras de monitoreo, evaluación y servicio**

Nuestro análisis cuantitativo corrobora la evidencia de entrevistas cualitativas de que Visor Urbano ha reducido la discrecionalidad y ha aumentado la transparencia en la gestión de licencias comerciales. Esto se ha traducido directamente en una gran disminución en las solicitudes de sobornos por parte de funcionarios (reducción del 74%) y terceros (reducción del 85%) que solicitan un soborno para influir de manera indebida en la gestión de concesión de licencias.

Guadalajara emitió 8,825 licencias comerciales en 2018. A ese ritmo, esperaríamos que los burócratas extorsionen a los solicitantes de Guadalajara alrededor de 2,294 menos cada año gracias a Visor Urbano. Esto es significativo no solo en términos del dinero ahorrado por esos solicitantes sino también en términos de determinar de manera justa el uso del suelo y generar confianza en el gobierno en general.

Hay otros tipos de corrupción que no observamos directamente: fraude, favoritismo y corrupción dentro del sistema judicial. Sin embargo, nuestro trabajo cualitativo deja en claro que los mismos factores que han reducido el soborno también deberían limitar estas otras formas de corrupción, ya que todas estas formas de corrupción dependen de la discrecionalidad y la falta de transparencia.

Todas nuestras investigaciones apuntan a la conclusión de que Visor Urbano ha reducido con éxito y sustancialmente la corrupción en el trámite de licencias comerciales de Guadalajara.

Tenemos una serie de recomendaciones basadas en nuestra evaluación del efecto de Visor Urbano sobre la corrupción. Estos se dividen en tres categorías: recomendaciones para Visor Urbano, recomendaciones para futuros proyectos basados en Visor Urbano y recomendaciones para evaluaciones de impacto futuras.

### **Recomendaciones para Visor Urbano**

Visor Urbano ha tenido éxito en su objetivo de reducir la corrupción y hacer que la información sobre las licencias comerciales y el uso del suelo sea mucho más exitosa que antes. Sin embargo, todavía hay una serie de mejoras futuras que Visor Urbano debería considerar.

Primero, el área restante donde existe discrecionalidad burocrática dentro del sistema Visor Urbano es con el personal de Visor Urbano. Son las únicas personas que pueden editar definiciones y mapas y actualmente no existe un sistema para registrar sistemáticamente o informar públicamente dichos cambios. Si bien no hay indicios de que este sistema haya sido mal utilizado, es una debilidad potencial, especialmente si la administración y el personal son reemplazados con el tiempo. Recomendamos un sistema automático que informe públicamente cualquier cambio en los mapas o reglas, para que puedan ser analizados. También debe ser transparente quién realizó el cambio y la razón por la cual se realizó el cambio.

Segundo, el área principal restante de corrupción dentro del trámite de licencias comerciales es la etapa de inspecciones. Esta etapa no se vio muy afectada por Visor Urbano y nuestra evidencia cualitativa y cuantitativa sugiere firmemente que la corrupción por parte de los inspectores todavía es común. Las inspecciones son una etapa difícil de automatizar porque involucra inherentemente a una persona que se dirige físicamente a un lugar y hace un juicio sobre el cumplimiento. No obstante, una mayor auditoría sobre las decisiones de los inspectores y la introducción de mejores mecanismos para que los usuarios denuncien la corrupción durante la gestión de inspección podría mejorar el problema.

En tercer lugar, si bien la interfaz de uso del suelo en Visor Urbano proporciona una gran cantidad de detalles, no todos los usuarios están bien equipados para hacer uso de dicha información. Se debe pensar más en el diseño de este sistema para que pueda ser utilizado fácilmente por no expertos en lugar de depender de códigos de actividad complicados (ver ejemplo a continuación). Hacer que esta parte del sistema sea más fácil de usar reduciría aún más la necesidad de terceros que puedan explotar a los usuarios vulnerables.



Además, recomendamos que Visor Urbano y plataformas similares registren e informen públicamente tantos indicadores de eficiencia y calidad como sea posible. Estos podrían incluir el tiempo promedio de gestión, el porcentaje de inspecciones fallidas y el número de quejas presentadas. Tales cifras actualizadas le darían a la sociedad civil una herramienta más para monitorear el sistema y detectar mejoras o retrocesos.

## Recomendaciones para la expansión

Nuestro análisis muestra que Visor Urbano ha tenido éxito en sus objetivos de reducir la corrupción y aumentar la transparencia. En consecuencia, creemos que muestra un modelo viable para mejorar las licencias comerciales de manera más general, tanto en otros municipios mexicanos como potencialmente en otros países del mundo.



Sin embargo, el éxito de Visor Urbano no sucedió de manera aislada por lo que nuestro análisis sugiere que la implementación de sistemas como Visor Urbano debe priorizarse cuando existe una voluntad política significativa para reformar el uso del suelo municipal e implementar el procesamiento digital simultáneamente.

Esto encaja con la evidencia internacional de que el gobierno electrónico solo es efectivo para combatir la corrupción cuando se combina con un cambio institucional más amplio (Heeks, 1998).

El sistema mexicano de transferencias regulares de poder a nivel municipal significa que los programas como VU deben ser adoptados temprano por una administración, porque la implementación requiere un apoyo político sostenido que puede ser difícil si la administración cambia antes de que se implemente por completo.

.

## **Recomendaciones para futuras evaluaciones**

Este estudio muestra el valor de la investigación de métodos mixtos que combina una comprensión cualitativa profunda del contexto organizacional con un trabajo cuantitativo riguroso para establecer la prevalencia. Perder el paso anterior nos hubiera impedido diseñar el cuestionario más relevante para el trabajo cualitativo. El trabajo cualitativo también proporciona evidencia triangular de nuestros hallazgos porque encontramos los mismos patrones en ambos enfoques. Por lo tanto, el trabajo de evaluación futura debería considerar adoptar un enfoque similar.

Sin embargo, hay una serie de mejoras que deben considerarse en futuras evaluaciones. Lo más importante es que las evaluaciones futuras deben comenzar antes de que se introduzca el nuevo sistema para maximizar la comparabilidad y reducir la complejidad del trabajo de campo. Nuestro análisis cuantitativo requirió la realización de dos tipos diferentes de encuestas que introducen dificultades metodológicas al comparar los resultados entre estas. Además, tenemos que confiar en el recuerdo de los encuestados de sus experiencias de varios años atrás. Describimos estas y otras limitaciones potenciales en el anexo (Tabla A). En todos estos casos, el problema podría reducirse o eliminarse realizando trabajos de campo antes y después de la introducción del nuevo sistema.

Otra mejora que podría hacerse es asignar aleatoriamente la implementación y la implementación del programa para determinar con mayor precisión el impacto causal del programa. La practicidad de hacer esto dependerá de cuán ampliamente se esté implementando el programa y cuán posible sea aleatorizar a los usuarios a diferentes sistemas o si la implementación aleatoria debe hacerse a nivel geográfico (por ejemplo, diferentes distritos). Sin embargo, si la implementación aleatoria es posible (especialmente a nivel individual), aumentaría aún más nuestra confianza en que el programa está reduciendo causalmente la corrupción. Sin embargo, un enfoque aleatorio de este tipo sufriría las dificultades de que incluso los distritos o las personas que utilizan el sistema antiguo pudieran verse afectados positivamente por los efectos indirectos de una política mejorada.

.

## Limitaciones

Hay una serie de limitaciones a nuestro enfoque metodológico. Los describimos en la Tabla A del anexo, junto con los pasos que tomamos para reducir el impacto de estos efectos. En todos los casos, estos problemas podrían reducirse sustancialmente si el trabajo de campo hubiera comenzado antes de que se introdujera el nuevo sistema en 2018, ya que cualquier sesgo sería constante en los sistemas nuevos y antiguos. Si bien estas limitaciones son reales, no creemos que puedan ser lo suficientemente grandes como para variar nuestros hallazgos generales. Sin embargo, para evaluaciones futuras, recomendamos encarecidamente realizar un trabajo de campo inicial antes de que se introduzca un nuevo programa para que la comparación previa y posterior sea lo más limpia posible.

Consideramos el uso de encuestas telefónicas para entrevistar a los usuarios de ambos sistemas para minimizar los efectos de modalidad y aumentar la comparabilidad. Sin embargo, dadas las bajas tasas de respuesta típicas de las encuestas IVR, nos preocupaba que no hubiera suficientes números de teléfono de los usuarios de Visor Urbano para garantizar un tamaño de muestra razonable para el análisis. En consecuencia, decidimos entrevistar solo a los usuarios del sistema anterior (de los cuales existía una muestra mucho más grande de números de teléfono) a través de encuestas telefónicas. Contratamos a Viamo para obtener 600 respuestas de una base de datos de 33,294 números de teléfono de usuarios del antiguo sistema de licencias.

Las encuestas telefónicas en general y las encuestas IVR en particular tienen bajas tasas de respuesta, por lo que tomamos varias medidas a fin de aumentar las tasas de respuesta para la encuesta. Primero, identificamos claramente la encuesta como independiente del gobierno y la evaluación de las licencias como parte de un proyecto patrocinado por Bloomberg Philanthropies. En segundo lugar, hicimos que una persona mexicana nativa hablara el guión para aumentar la comprensión y la confianza. Finalmente, minimizamos la complejidad de las preguntas en la encuesta para reducir la frustración del usuario. También trasladamos las preguntas más importantes de la encuesta al inicio de la encuesta para maximizar los datos disponibles sobre las variables más importantes para nuestro análisis.

Esperábamos llevar a cabo un acercamiento a los posibles encuestados antes de las llamadas para explicarles el propósito de la encuesta. Sin embargo, el presupuesto y el calendario no nos permitieron hacerlo a través de un mensaje SMS. Enviamos correos electrónicos a los posibles encuestados para explicar el propósito de la encuesta y decirles que esperaran una llamada telefónica. Sin embargo, solo una minoría de posibles encuestados tenía una dirección de correo electrónico en la lista, por lo que solo llegó a una porción limitada de los encuestados.

Las encuestas telefónicas de los usuarios del sistema antiguo se tomaron de una base de datos de titulares de licencias del sistema antiguo. Durante el muestreo de estos usuarios, inadvertidamente intercambiamos las columnas de fecha de inicio y de fecha de finalización, lo que significa que insertamos la fecha incorrecta para cuando la encuesta se insertó en la encuesta. Esto causó dos problemas: primero, los encuestados pueden haber estado confundidos acerca de la licencia sobre la que estábamos preguntando y, en segundo lugar, hemos submuestreado a los titulares de licencias recientes si sus licencias habían expirado en 2018 o más tarde. Este último problema limita nuestra capacidad de comparar usuarios por separado inmediatamente antes y después del cambio a Visor Urbano. Sin embargo, no afecta la comparación general antes / después entre los dos sistemas, que

era el objetivo principal de nuestro diseño de investigación. Esto no afecta a ninguno de nuestros principales hallazgos enumerados en el resumen ejecutivo, pero sí significa que tenemos licencias de muestreo insuficientes emitidas hacia el final del antiguo sistema.

Entrevistamos a un total de 776 encuestados en los dos sistemas. Este es un tamaño de muestra razonable, pero no enorme, para un análisis cuantitativo de este tipo. Este tamaño de muestra significa que tenemos el poder estadístico para detectar diferencias estadísticas de medianas a grandes. En este estudio, no resultó ser una preocupación importante porque las diferencias que encontramos fueron sustancialmente grandes en todos los casos y, por lo tanto, fueron altamente significativas, estadísticamente hablando. Sin embargo, este diseño sería menos bueno para detectar los efectos de un programa que tuviera efectos mucho menores.

Verificamos la brecha entre el año correcto y el listado, y el 75% se encuentra dentro de los 5 años. Esto significa que los encuestados aún podrían estar pensando razonablemente en la licencia correcta cuando respondieron porque la redacción en español se refiere a "alrededor de este año" en lugar de dar una fecha definitiva para responder. Es posible que algunos de los encuestados pudieran haber entendido mal que estábamos preguntando sobre la licencia original en lugar de un trámite de renovación. Sin embargo, si este fuera el caso, esperaríamos que el sesgo sea hacia encontrar menos corrupción en el sistema antiguo porque la gestión de renovación es un trámite mucho más simple. Sin embargo, como notamos en el informe, esto puede explicar el número extraño de plazos de gestión muy cortos en el sistema anterior. Si bien este error es el principal problema metodológico evitable que encontramos, no creemos que amenace la validez de los hallazgos generales. Sin embargo, planeamos instituir más verificaciones cruzadas en el muestreo con anticipación en la evaluación futura para evitar problemas similares en el futuro.

Es importante destacar que, a pesar de todas las limitaciones que hemos discutido, nuestros resultados cuantitativos apoyan firmemente la entrevista cualitativa independiente y la evidencia de rastreo de gestiones que recopilamos. Esto nos da más confianza de que los resultados cuantitativos representan diferencias reales en las experiencias de los usuarios en los dos sistemas.

## Anexo: Resultados cuantitativos completos

Este anexo brinda más detalles sobre los resultados de las dos encuestas cuantitativas, incluidas las pruebas de significación.

### Acto de corrupción: sobornos a agentes municipales

Medimos la experiencia de los encuestados cuando se les pidió que pagaran sobornos de dos maneras. Primero, colocamos la pregunta "Para esta solicitud, ¿algún empleado del gobierno insinuó o solicitó directamente un beneficio (dinero, obsequios o favores) para agilizar o evitar procedimientos o multas?"<sup>3</sup> en la encuesta de salida de VU y la encuesta Viamo IVR. Esta pregunta fue seguida por una pregunta sobre dónde se realizó la solicitud de un soborno.

*Encuestados que informan solicitudes de soborno (durante cualquier etapa) entre el sistema anterior y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	487 (83.5%)	96 (16.5%)
VU	207 (95.8%)	9 (4.2%)
p	0.0000	

*Los encuestados que informan solicitudes de soborno (durante el uso del suelo o el padrón y las licencias) entre el sistema antiguo y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	525 (88.7%)	67 (11.3%)
VU	216 (100%)	0 (0%)
p	0.0000	

*Informes de los encuestados de salida de las licencias totales solicitadas en cada sistema y con qué frecuencia se les pidió sobornos*

	Licencias	Soborno	Porcentaje
Sistema antiguo	413	2 2	5.3
Visor Urbano	854	1 7	2.0

---

<sup>3</sup> "Para esta gestión ¿algún empleado del gobierno le insinuó o solicitó de forma directa algún beneficio (dinero, regalos o favores) para agilizar o evitar procedimientos o multas?"

## Acto de corrupción: coyotes explotadores

El segundo tipo de actividad corrupta que nuestro análisis de encuesta pudo abordar directamente era sobre terceros que dijeron a los solicitantes poder influir en la gestión. Preguntamos sobre estos intentos directamente a los encuestados: "Para esta solicitud, ¿un tercero o "coyote" le insinuó o solicitó directamente un beneficio (dinero, obsequios o favores) en nombre de un empleado del gobierno?"<sup>4</sup>

Solo cuatro usuarios de VU informaron que un coyote sugirió que podían influir de manera indebida en la gestión (2%). Sin embargo, las insinuaciones indebidas por parte de los coyotes fueron mucho más comunes en el sistema anterior, con un 13% de los usuarios del sistema antiguo que informaron que un coyote insinuó que podían influir en los empleados del gobierno con un favor. Esta diferencia es estadísticamente significativa y se ajusta a la evidencia cualitativa de que el sistema Visor Urbano más simple ha reducido la capacidad de los coyotes de explotar a los solicitantes.

### *Coyote inapropiado bajo sistema antiguo y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	488 (87%	73 (13%)
VU	214 (98.2	4 (1.8%)
p	0.0000	

Debido a que los encuestados pueden no ser necesariamente conscientes de que están siendo explotados por un tercero, también preguntamos sobre el uso de terceros en la gestión de solicitud de manera más general, con la lógica de que si VU reduce el uso de coyotes, entonces reduce las oportunidades de ser explotados por ellos. Para ver si el encuestado era un posible coyote, preguntamos: "¿Es esta licencia para usted o lo solicita en nombre de otra persona?" Y para ver si el encuestado pudo haber contratado a un coyote, le preguntamos: "¿Contrató a otra persona para que le ayuda a solicitar esta licencia?"

En la encuesta de salida de VU, el 26% de los encuestados informaron que un tercero estaba involucrado (ya sea que eran terceros o que habían contratado a uno). Esta tasa fue mucho más baja que el 50% de los encuestados del sistema anterior donde involucraban a un tercero.

### *Uso de gestores con el antiguo sistema y con Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	480 (50.5	471 (49.5%)
VU	163 (74.1	57 (25.9%)
p	0.0000	

Los resultados de estas preguntas respaldan las afirmaciones de que Visor Urbano ha reducido el uso de gestores durante la gestión de licencia.

---

<sup>4</sup> Para esta gestión que realizó ¿algún gestor o "coyote" le insinuó o solicitó de forma directa dinero, un regalo o un favor para algún empleado de gobierno?

## **Factor de corrupción: velocidad de gestión de licencias**

El primer factor que puede permitir que se produzcan actos corruptos es la lenta gestión de las licencias. Los plazos de gestión lentos brindan a los burócratas oportunidades para proporcionar favores o exigir sobornos para una gestión más rápida. Si los plazos de gestión son uniformemente rápidos, entonces este apalancamiento se debilita significativamente.

---

<sup>4</sup> Para esta gestión que realizó ¿algún gestor o “coyote” le insinuó o solicitó de forma directa dinero, un regalo o un favor para algún empleado de gobierno?

En total, 62 (28.6%) de los encuestados de Visor Urbano informaron que experimentaron una espera inesperada durante la gestión de licenciamiento en comparación con 264 (43.5%) bajo el sistema anterior.

*Encuestados que informaron que tuvieron una espera inesperada con el sistema anterior y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	343 (56.5)	264 (43.5%)
VU	155 (71.4)	62 (28.6%)
p	0.0000	

### **Factor de corrupción: el alto costo de la gestión de licencias**

Otro factor que puede permitir la corrupción es si la gestión se percibe como excesivamente costosa. Los altos costos de los usuarios brindan oportunidades a los burócratas que pueden optar por eliminar las tarifas o hacer que los usuarios clasifiquen mal sus actividades como un favor personal o a cambio de sobornos.

El 13% de los usuarios de VU informaron que experimentaron costos excesivos durante la gestión. Esto fue otra vez significativamente y sustancialmente más bajo que el 30% de los usuarios del sistema anterior que informaron lo mismo. La reducción en los costos inesperados es otra evidencia de que Visor Urbano ofrece menos oportunidades para que los burócratas aprovechen en conseguir sobornos o favores de los usuarios.

	Ausente	Presente
Antiguo	406 (69.8)	176 (30.2%)
VU	189 (87.1)	28 (12.9%)
p	0.0000	

### **Factor de corrupción: errores de los agentes municipales**

La información incorrecta es problemática en aras de la eficiencia, pero también abre oportunidades para la corrupción porque los agentes municipales pueden explotar las asimetrías de información para conseguir un pago.

Nuestras encuestas muestran que Visor Urbano tiene una menor tasa de errores por parte de los agentes municipales. Como muestra la siguiente tabla, los encuestados de Visor Urbano tenían una probabilidad significativamente menor de informar que habían recibido información claramente incorrecta durante la gestión de licencias que los solicitantes del antiguo sistema de licencias en Guadalajara (18% frente a 37).



*Los encuestados que informaron que recibieron información claramente incorrecta durante la gestión de licencia con el sistema antiguo y con Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	398 (63.5%)	229 (36.5%)
VU	178 (81.7%)	40 (18.3%)
p	0.0000	

### **Factor de corrupción: discreción burocrática**

Podemos medir algunos síntomas de discrecionalidad burocrática. Los encuestados de Visor Urbano fueron significativamente menos propensos a informar que fueron derivados de una ventanilla a otra que los usuarios del antiguo sistema de licencias.

*Los encuestados que informaron que pasaron de una ventanilla a otra con el sistema anterior y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	195 (28.4%)	487 (71.4%)
VU	184 (84.4%)	34 (15.6%)
p	0.0000	

El 15,6% de los encuestados de VU informaron que fueron pasados de una ventanilla a otra en comparación con el 71% de los usuarios del sistema anterior. El 28.4% de los usuarios de VU informaron que estaban sujetos a requisitos excesivos en comparación con el 51% de los usuarios del sistema anterior.

También hay evidencia de discrecionalidad burocrática en los datos sobre los plazos de gestión en los sistemas nuevos y antiguos. El 21% de los usuarios del sistema anterior informaron que sus licencias se gestionaron en menos de una hora. Esto es menos del tiempo mínimo que debería haber sido posible y, por lo tanto, indica que los burócratas no siempre siguieron fielmente los procedimientos.

*Tiempo de gestión de licencia para usuarios de VU y antiguo sistema*

	<1 hr	1 hr-1 día	1 día -1 semana	1 semana -1 mes	1-3 meses	>3 meses
Antiguo	193 (20.6%)	345 (36.8%)	219 (23.4%)	70 (7.5%)	40 (4.3%)	70 (7.5%)
VU	10 (4.6%)	49 (22.5%)	32 (14.7%)	66 (30.3%)	46 (21.1%)	15 (6.9%)
p	0.0000					

## **Factor de corrupción: falta de transparencia durante la gestión de licencias**

Los usuarios de VU generalmente informaron (67.1%) que sabían dónde obtener información si pensaban que el municipio rechazó incorrectamente su solicitud.

*Los encuestados informaron que sabían dónde obtener información con el sistema anterior y Visor Urbano*

	Ausente	Presente
Antiguo	252 (60.6%)	164 (39.4%)
VU	57 (32.9%)	116 (67.1%)
p	0.0000	

Problema	Descripción	Probable dirección de sesgo	Pasos para contrarrestar el problema	Recomendación futura
Sesgo de recuerdo	Estamos comparando las experiencias de los usuarios de Visor Urbano mientras estén frescos en la memoria de los solicitantes (cuando han finalizado unos minutos antes su solicitud) y los usuarios del sistema anterior años después del hecho.	Falta de informes de problemas de rutina con el sistema antiguo	Permitir que los encuestados respondan “no sabe”	Realizar encuestas de usuarios del sistema anterior antes de introducir el nuevo sistema.
Efectos de modalidad	Responder las encuestas cara a cara podría conducir a estilos de encuestados diferentes a los de IVR	Respuestas de baja calidad para usuarios de sistemas antiguos y diferentes estilos de respuesta para escalas subjetivas	Preguntar sobre las experiencias de forma binaria para evitar responder a los efectos de estilo.	Realizar encuestas de usuarios del sistema anterior antes de introducir el nuevo sistema para que la modalidad pueda mantenerse constante.
Conveniencia social	Estamos entrevistando a los usuarios de Visor Urbano en las oficinas de licencias.	Falta de información de problemas y corrupción en el nuevo sistema.	Deja en claro que no estamos afiliados al gobierno y que la respuesta es confidencial.	Realizar encuestas de usuarios del sistema anterior antes de introducir el nuevo sistema para que los efectos de deseabilidad social se mantengan constantes.
Sesgo de no respuesta	Puede haber predictores sistemáticos de encuestados que no responden la encuesta y que también están correlacionados con sus respuestas. Este sesgo podría variar entre la encuesta de salida de alta tasa de respuestas y la encuesta IVR de baja tasa de respuestas.	Potencialmente podría tener efectos de cualquier manera.	No hay pasos directos. Es probable que las experiencias de corrupción sean bastante constantes entre los encuestados, por lo que el sesgo de no respuesta puede no ser un problema tan grande.	Realizar encuestas de usuarios del sistema anterior antes de introducir el nuevo sistema para que ambas encuestas se realicen mediante encuestas cara a cara de alta tasa de respuestas.
Responsabilidades legales por hacer ciertas preguntas	No hicimos preguntas sobre el comportamiento de los encuestados que fueran directamente criminales, como ofrecer o pagar sobornos, ya que esto significaría que los datos contenían evidencia directa de responsabilidad penal y colocarían a DA / Bloomberg en un riesgo legal y ético.	No hay evidencia directa sobre la corrupción iniciada por el usuario.	No se tomaron medidas. Es poco probable que los encuestados admitan sistemáticamente su criminalidad en las entrevistas. La corrupción iniciada por el municipio también puede ser un indicador de la corrupción iniciada por el usuario. La falta de datos de corrupción iniciados por el usuario también aumenta la necesidad de analizar los factores que habilitan la corrupción.	No hay recomendaciones adicionales.

Capacidad limitada para medir licencias rechazadas	Las personas cuyas licencias fueron rechazadas no se incluyen en los datos de las licencias antiguas, por lo que no tenemos la capacidad de medir las experiencias de aquellos que fueron rechazados.	No hay evidencia directa sobre la corrupción que afecta a los solicitantes rechazados. El 12% de las licencias de VU son rechazadas, pero el 80% de los solicitantes rechazados aparecen en otra parte de los datos (solo alrededor del 2% de todos los solicitantes de VU estarán fuera del marco de muestreo). No hay datos equivalentes para el sistema anterior.	No se tomaron pasos.	No hay recomendaciones adicionales. Requeriría un trabajo de campo adicional muy extenso para medir sistemáticamente.
Declaración errónea del año de la licencia	Se usó el año equivocado para muestrear a los antiguos encuestados, lo que significaba una representación insuficiente de licencias más nuevas en el sistema anterior.	No hay sesgo probable, pero limita el análisis innecesario en el tiempo.	Se verificaron los datos por sesgos, sin encontrar ninguna evidencia de ellos.	Instituir pasos adicionales de validación de datos en el futuro.

## A: Limitaciones de la metodología cuantitativa

**B: Oportunidades y tipos de corrupción descritos por los encuestados durante el trabajo de campo**

Causa	Agente	Agente 2 <sup>5</sup>	Contra	Forma	Cómo	Cómo 2
	Ciudadano	Municipio	Ciudadano	Soborno	Costo	Coyote solicita dinero de soborno a ciudadano en nombre del agente municipal para reducir costos
		Municipio	Ciudadano	Soborno	Emisión licencia	Coyote solicita dinero de soborno a ciudadano en nombre del agente municipal para emitir licencia
			Ciudadano	Soborno	Litigación oportunista	Ciudadano litiga contra otro ciudadano a menos que se pague el soborno
		Municipio	Ciudadano	Soborno	Rapidez	Coyote solicita dinero de soborno a ciudadano en nombre del agente municipal para acelerar el trámite
			Municipio	Explotación	Litigación oportunista	Ciudadano amenaza con litigio a menos que se emita una licencia
			Municipio	Explotación	Error de la municipalidad	Ciudadano fuerza intencionalmente un error municipal por litigio
		Cortes	Municipio	Explotación	Resuelto a favor	Ciudadano soborna tribunales para fallar a favor de ciudadano
		Municipio	Ciudadano	Favoritismo	Costo	Coyote solicita dinero de honorarios para usar la relación personal con el agente municipal para reducir costos
		Municipio	Ciudadano	Favoritismo	Emisión de permiso	Coyote solicita dinero de honorarios para usar la relación personal con el agente municipal para emitir la licencia
		Municipio	Ciudadano	Favoritismo	Rapidez	Coyote solicita dinero a ciudadanos para usar las relaciones personales con el agente municipal para acelerar el trámite
	Corte		Ciudadano	Soborno	Resuelto a favor	Tribunal exige soborno para fallar a favor de ciudadano

<sup>5</sup> Como se describe en la narrativa, algunos actos corruptos involucraron a más de un actor. Esta columna identifica al actor secundario involucrado en una forma particular de corrupción.

Causa	Agente	Agente 2 <sup>5</sup>	Contra	Forma	Cómo	Cómo 2
Discrecionalidad	Municipio		Ciudadano	Soborno	Costo	Agente municipal pide soborno para reducir costos
			Ciudadano	Soborno	Emisión de permiso	Agente municipal pide soborno para emitir licencia
			Ciudadano	Soborno	Resuelto a favor	Agente municipal pide soborno para pronunciarse a favor en determinación municipal
			Ciudadano	Soborno	Rapidez	Agente municipal pide directamente soborno para acelerar
			Ciudadano	Favoritismo	Costo	Agente municipal reduce costos de relaciones personales
			Ciudadano	Favoritismo	Emisión de licencia	Agente municipal emite licencias para relaciones personales
			Ciudadano	Favoritismo	Resuelto a favor	Agente municipal gobierna a favor de las relaciones personales
			Ciudadano	Favoritismo	Rapidez	Agente municipal acelera favores para relaciones personales
	Ciudadano		Ciudadano	Explotación	Coyoteo	Coyote cobra tarifas de intermediarios irrazonables por servicios municipales baratos
			Ciudadano	Explotación	Coyoteo	Coyote cobra tarifas de intermediarios por información disponible públicamente
			Ciudadano	Explotación	Documentos falsos	Coyote cobra una tarifa y entrega documentos falsificados
	Municipio		Ciudadano	Soborno	Divulgación de información privada	Agente municipal solicita soborno para divulgar información privada
			Ciudadano	Soborno	Desinformar	El agente municipal desinforma deliberadamente a menos que se pague un soborno
			Ciudadano	Soborno	Retener una información	Agente municipal pide soborno para proporcionar información necesaria
			Ciudadano	Favoritismo	Divulgación de información privada	Agente municipal revela información privada a relaciones personales
			Ciudadano	Favoritismo	Retener información	El agente municipal proporciona la información necesaria para las relaciones personales.

## C: Instrumento de sondeo VU

ESPAÑOL	INGLÉS
Hola, estamos evaluando los trámites comerciales en el municipio de Guadalajara como parte de un proyecto financiado por el Mayors Challenge de Bloomberg Philanthropies. ¿Podemos hablar rápidamente contigo sobre tu experiencia con tu trámite? La encuesta es corta, de aproximadamente cinco minutos, todas tus respuestas son completamente anónimas y no vamos a recoger información de identidad personal.	Hello, we're here to evaluate commercial permitting in the Municipalidad of Guadalajara as part of a project funded by Bloomberg Philanthropies' Mayors Challenge. Would you mind speaking to us briefly about your experience today? The survey is short, approximately 5 minutes, and all of your answers will be anonymous and contain no identifying information.
1. ¿La licencia que tramitaste es para una licencia nueva? *	1. Is this a new license?
Sí No	Yes No
2. ¿Cuál es el giro de la licencia que solicitaste?	2. What license class is this?
A B C D Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER) Otros:	A B C D Refused (Do not read) Don't know (Do not read) Other:
3. ¿En qué zona se ubica el negocio para el que solicitaste la licencia?	3. In which zone is the business you are applying for a license located?
1 2 3	1 2 3

4	4
---	---

5 6 7 Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER) Otros:	5 6 7 Refused (Do not read) Don't know (Do not read) Other:
4. ¿Hiciste la gestión de licencias para ti o lo gestionaste para otra persona?  Es para mi Para otra persona Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER) Otros:	4. Is this permit for you or are you applying on behalf of someone else?  It's for me For another person Refused (Do not read) Don't know (Do not read) Other:
5. ¿Contrataste a un tercero para que te ayudara a gestionar la licencia?  Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)	5. Did you hire another person to help you apply for this permit?  Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)



6. Aproximadamente ¿cuánto tiempo te tomó realizar el trámite?

Menos de una hora

Entre una hora y un día

Entre un día y una semana

Entre una semana y un mes

Entre un mes y tres meses

Más de tres meses

No pude terminar mi trámite

6. Approximately, how much time did it take you to apply for this permit?

Less than an hour

1 hour to 1 day

1 day to 1 week

1 week to 1 month

1 month to 3 months

More than 3 months

I did not finish applying for my permit

Refused (Do not read)

Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)	Don't know (Do not read)
<p>7. La corrupción es una práctica que sucede cuando un empleado de gobierno abusa de sus funciones para obtener beneficios personales como dinero, regalos o favores. Por lo que sabes, en los trámites comerciales en el municipio de Guadalajara estas prácticas son:</p> <p>Nunca se dan Poco frecuentes Frecuentes Muy frecuentes  Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>7. Corruption occurs when a government employee abuses of their authority to obtain personal benefits like money, gifts or favors. As far as you know, these practices in commercial permitting in Guadalajara are:</p> <p>They never happen Very infrequent Frequent Very Frequent  Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<b>Instrucciones.</b> En este apartado solo te estamos preguntando sobre el trámite que acaba de terminar. No nos estamos refiriendo a trámites que hayas hecho en el pasado.	<b>Instructions:</b> In this section we are only asking about the permit application that you just finished. We are not asking about other permits that you have applied for in the past.
<p>8. ¿Te enfrentaste a requisitos excesivos para realizar el trámite de ESTA licencia?</p> <p>Sí No  Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>8. Did you face excessive requirements when applying for THIS license?</p> <p>Yes No  Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>8a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión te enfrentaste a requisitos excesivos?</p> <p>Nunca me enfrenté con requisitos excesivos  Padrón y licencias Inspecciones  Uso de suelo En otra</p>	<p>8a. In which phase or phases of the process did you face excessive requirements?</p> <p>I never encountered excessive requirements  Registry and Licenses Inspections  Land use In another place</p>

<p>9. ¿En algún momento de este trámite, te enfrentaste a que te pasaran de una ventanilla a otra?</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>9. At any time during this application, did they move you from window to window?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>9a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión te estuvieron pasando de una ventanilla a otra?</p> <p>Nunca me estuvieron pasando de una ventanilla a otra Padrón y licencias Inspecciones Uso de suelo En otra</p>	<p>9a. In which phase or phases of the process did move you from window to window?</p> <p>They never moved me from window to window Registry and Licenses Inspections Land use In another place</p>
<p>10. ¿En algún momento en este trámite, te enfrentaste a que te dieran información incorrecta?</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>10. At any time during this application, did anyone give you information that was incorrect?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>10a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión te dieron información incorrecta?</p> <p>Nunca me dieron información incorrecta Padrón y licencias Inspecciones    Uso de suelo En otra</p>	<p>10a. In which phase or phases of the process did move you from window to window?</p> <p>They never gave me incorrect information Registry and Licenses Inspections Land use In another place</p>

<p>11. ¿Te enfrentaste a que hubieran tiempos excesivos sin explicación?</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>11. Did you face excessive application times without explanation?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>11a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión consideras que hubo tiempos excesivos sin explicación?</p> <p>Nunca hubo tiempos excesivos Padrón y licencias Inspecciones Uso de suelo En otra</p>	<p>11a. In which phase or phases of the process were there excessive waiting times?</p> <p>There was never excessive application times Registry and Licenses Inspections Land use In another place</p>
<p>12. ¿Te enfrentaste a que los costos fueran excesivos en este trámite?</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>12. Were costs excessive for this application?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>12a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión consideras que hubo costos excesivos?</p> <p>No considero que hubiera costos excesivos Padrón y licencias Inspecciones</p>	<p>12a. In which phase or phases of the process did move you from window to window?</p> <p>There were never excessive costs Registry and Licenses</p>

<p>Uso de suelo En otra</p>	<p>Inspections Land use In another place</p>
<p>13. Para este trámite ¿algún empleado del gobierno le insinuó o solicitó de forma directa algún beneficio (dinero, regalos o favores) para agilizar o evitar procedimientos o multas?:</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>13. For this application, did a government employee insinuate or directly solicit a benefit (money, gifts or favors) to speed up or avoid procedures or fines?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>13a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión te insinuaron o solicitaron de forma directa algún beneficio?</p> <p>Nunca me solicitaron algún beneficio Padrón y licencias Inspecciones    Uso de suelo En otra</p>	<p>13a. In which phase or phases of the process did they insinuate or directly ask for a benefit?</p> <p>No one asked me for a benefit Registry and Licenses Inspections Land use In another place</p>
<p>14. Para este trámite que realizó ¿algún gestor o "coyote" le insinuó o solicitó de forma directa dinero, un regalo o un favor para algún empleado de gobierno?</p> <p>Sí No Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>14. For this application, did a third party or “coyote” insinuate or directly solicit a benefit (money, gifts or favors) on behalf of a government employee?</p> <p>Yes No Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>

<p>14a. ¿En qué etapa o etapas dla gestión el gestor o coyote le insinuó o solicitó de forma directa un beneficio para algún empleado de gobierno?</p> <p>Nunca me solicitaron ningún tipo de beneficio para algún empleado de gobierno  Padrón y licencias  Inspecciones    Uso  de suelo En otra</p>	<p>14a. In which phase or phases of the process did a third party or “coyote” insinuate or directly solicit a benefit (money, gifts or favors) on behalf of a government employee?</p> <p>No one asked me for a benefit on behalf of a government employee  Registry and Licenses  Inspections  Land use  In another place</p>
<p>14. Para este trámite que realizó ¿algún gestor o "coyote" le insinuó o solicitó de forma directa dinero, un regalo o un favor para algún empleado de gobierno?</p> <p>Sí  No  Prefiere no decir (NO LEER) No  sabe (NO LEER)</p>	<p>14. For this application, did a third party or “coyote” insinuate or directly solicit a benefit (money, gifts or favors) on behalf of a government employee?</p> <p>Yes  No  Refused (Do not read) Don’t  know (Do not read)</p>
<p>15. Si hubieran rechazado tu trámite ¿consideras que existen los mecanismos para que tú mismo puedas verificar que el municipio no hubiera cometido algún error?</p> <p>Sí  No  Tal vez  Prefiere no decir (NO LEER) No  sabe (NO LEER)</p>	<p>15. If they had denied your application, do you believe that there are mechanisms that would allow you to check that the Municipalidad had not made a mistake?</p> <p>Yes No  Maybe  Refused (Do not read) Don’t  know (Do not read)</p>
<p>Instrucción: Para las siguientes preguntas quiero que consideres las licencias comerciales que hayas tramitado antes de 2018 y después de 2018.</p>	<p>Instruction: For the following questions I want you think about all the commercial permits that you have applied for before 2018 and after 2018</p>

<p>16. ¿Cuántas veces has realizado trámites comerciales de 2018 a la fecha?</p> <p>Registra la cantidad correspondiente:</p>	<p>16. How many times have you applied for commercial permits from 2018 to the present?</p> <p>Quantity:_____</p>
<p>17. De las veces que realizaste este trámite ¿en cuántas ocasiones algún servidor público o empleado de gobierno intentó o se apropió de dinero, regalos o favores?</p> <p>Registra la cantidad correspondiente:</p>	<p>17. Of the times you have applied for these permits, in how many instances did a public servant or government employee try to or succeed in extracting money, gifts or favors?</p> <p>Quantity:_____</p>
<p>18. Antes de 2018 ¿cuántas veces realizaste trámites comerciales en este municipio?</p> <p>Registra la cantidad correspondiente:</p>	<p>18. Prior to 2018, how many times have you applied for municipal permits?</p> <p>Quantity:_____</p>
<p>19. De las veces que realizaste este trámite antes de 2018 ¿en cuántas ocasiones algún servidor público o empleado de gobierno intentó o se apropió de dinero, regalos o favores?</p>	<p>19. Of the times you have applied for these permits prior to 2018, in how many instances did a public servant or government employee try to or succeed in extracting money, gifts or favors?</p>
<p>20. ¿Cuál es el último año o grado que aprobaste en la escuela?</p> <p>Ninguno Primaria Secundaria Preparatoria o bachillerato Licenciatura, profesional o más que licenciatura Prefiere no decir (NO LEER) No sabe (NO LEER)</p>	<p>20. What is the last grade that you completed in school?</p> <p>None Elementary School Middle School High School College or More Refused (Do not read) Don't know (Do not read)</p>
<p>21. ¿Cuántos años cumplidos tienes?</p> <p>Cantidad:_____</p>	<p>21. How old are you today?</p> <p>Quantity:_____</p>

22. Indicar la identidad de género del entrevistado (NO PREGUNTAR)  Mujer Hombre No se sabe/Otro	22. Indicate the gender identity of the respondent (DON'T ASK)  Woman Man Don't know/Other
23. ENTREVISTADOR: Añadir cualquier nota adicional que brinde información adicional e interesante sobre la entrevista.	23. INTERVIEWER: Add any additional notes that offer interesting, additional insight into the interview.
24. ENTREVISTADOR: Añadir nota metodológica (p. ej. No prestaba atención la entrevistada etc.)	24. INTERVIEWER: Add additional methodological notes (e.g. Was not paying attention to the interview, etc.)



## Referencias

- Akingbade, A. O. *et al.* (2012) 'A case study of geo-ICT for e-government in Nigeria: Does computerisation reduce corruption in the provision of land administration services?' *Survey Review*, 44(327), pp. 290–300.
- Bhatnagar, S. (2003) 'E-government and access to information', *Global Corruption Report*, pp. 24–32.
- Bhatnagar, S. y Singh, N. (2010) 'Assessing the Impact of E-Government: A Study of Projects in India', *Information Technologies and International Development*, 6(2), pp. 109–127.
- Davis, D. E. *et al.* (2016) *Case Study Compendium: Understanding the Barriers and Enablers to Densification at the Metropolitan Level. Qualitative Evidence from Seven Mexican Cities*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Graduate School of Design.
- Heeks, R. (1998) 'Information Technology and Public Sector Corruption, Information Systems for Public Sector Management', (4), pp. 1–13.
- Heeks, R. (2008) *Success and Failure Rates of eGovernment in Developing/Transitional Countries: Overview, eGov4Dev*.
- INEGI (2018) 'Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017'.
- Johnsøn, J., Taxell, N. y Zaum, D. (2012) 'Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption', *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, Edición U4 (7), pp. 1–78.
- Kossick Jr., R. (2002) 'Mexico's Emerging E-Government Program: The Role of the Internet in Promoting Economic Development, Democratic Governance, and the Rule of Law', *Law and Business Review of the Americas*, 8(1), p. 141.
- Lau, T. Y. *et al.* (2008) 'Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and Mexico', *Telecommunications Policy*, 32(2), pp. 88–100.
- Noticias con Ciro Gómez Leyva (2019) *Jueces extorsionan a empresarios inmobiliarios en Jalisco*, YouTube.
- Olken, B. A. (2007) 'Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia', *Journal of Political Economy*, 115(2), pp. 200–249.
- Pathak, R. D. *et al.* (2009) 'E-Governance to cut corruption in public service delivery: A case study of Fiji', *International Journal of Public Administration*, 32(5), pp. 415–437.
- Salcedo, S. (2015) 'Ven corrupción en TAE por torres', *Reforma*, 22 October.
- Sari, A. (2017) 'E-Government Attempts in Small Island Developing States: The Rate of Corruption with Virtualization', *Science and Engineering Ethics*. Springer Netherlands, 23(6), pp. 1673–1688.
- Sheryazdanova, G. y Butterfield, J. (2017) 'E-government as an anti-corruption strategy in Kazakhstan', *Journal of Information Technology and Politics*. Routledge, 14(1), pp. 83–94.

Shim, D. C. y Eom, T. H. (2008) 'E-Government and anti-corruption: Empirical analysis of international data', *International Journal of Public Administration*, 31(3), pp. 298–316.

De Sousa, L. (2018) 'Open government and the use of ICT to reduce corruption risks', *Changing societies: legacies and challenges. The diverse worlds of sustainability*, pp. 179–202.

Tannenberg, M. (2017) 'The Autocratic Trust Bias: Politically Sensitive Survey Items and Self- Censorship', *SSRN Electronic Journal*, (Junio).

US Census Bureau (2018) 'North American Industry Classification System (NAICS) Main Page'.

Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazan, R. y Gil-Garcia, J. R. (2016) 'ciudadanos' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments', *Information Polity*, 21(3), pp. 321–334.

Vargas López, R. (2017) 'Torres chuecas: la nueva moda inmobiliaria en Guadalajara', *Milenio*, 22 de Octubre.