

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Herramientas Digitales y Regulatorias para Apoyar la Recuperación Económica
▪ Número de CT:	ME-T1450
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Farias, Pedro Cesar L. (IFD/ICS) Líder del Equipo; Reyes, Javier Ramiro (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Aguilar Blandon, Maria Alejandra (IFD/ICS); Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Hernandez Carrion, Jose Luis (IFD/ICS); Michelle Manzur Madariaga (IFD/ICS); Miranda Monroy, Edna (CID/CME); Olivares Resendiz, Eliezer Abisai (IFD/ICS); Urquijo Vanegas, Lee Harvey (ITE/IPS)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	ME-L1322.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 Mar 2022.
▪ Beneficiario:	Gobierno de México, Secretaría de Economía (SE)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	16 de junio de 2022
▪ Tipos de consultores:	Firmas, Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CME-Representación México
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	S
▪ CT incluida en CPD (s/n):	S
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental

### II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 El Programa Gestión Pública y Transparencia para la Competitividad II (ME-L1322) asociado a esta TC es el segundo préstamo de una serie programática de dos Préstamos Basados en Políticas (PBP). El programa busca abordar la baja competitividad del país, en especial, los aspectos institucionales asociados a la misma, mediante: (i) la reducción de los costos de interacción entre el gobierno, ciudadanos y empresarios; y (ii) la promoción de un ambiente de negocios más inclusivo.
- 2.2 En el primer préstamo de la serie, se ha priorizado la puesta en marcha de mecanismos de gobernanza y herramientas institucionales de apoyo a la entrega de servicios, transparencia y participación ciudadana previstos en nuevos marcos legales. Destaca principalmente el diseño de la primera etapa del Expediente de Trámites y Servicios (ETS), una herramienta digital prevista en la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) que permitiría a diferentes autoridades gubernamentales el acceso a documentos de ciudadanos y empresarios que puedan ser utilizados para

resolver trámites y servicios, evitando la necesidad de que se les pidan a los ciudadanos. Concretamente, se apoyó la elaboración y publicación de sus lineamientos y, mediante la CT de apoyo operativo ME-T1430, el diseño, desarrollo y aplicación a dos trámites de la Secretaría de Economía (SE) relacionados al registro de empresas del llamado Expediente Electrónico Empresarial (EEE), una primera versión del ETS que busca integrar a un repositorio digital, información de apoyo a trámites y servicios empresariales a nivel nacional<sup>1</sup>.

- 2.3 Para el segundo préstamo del PBP se deberá enfatizar la adopción de instrumentos a nivel subnacional como forma de consolidar las reformas institucionales requeridas por el país, por ejemplo, mediante medidas como: la instalación de grupos de trabajo especializados a nivel subnacional en materias de simplificación de trámites y servicios, programas de mejora regulatoria, la integración de gobiernos subnacionales al Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS); la implementación de las certificaciones Mejora Regulatoria en diversos estados y municipios; entre otras<sup>2</sup>.
- 2.4 En lo que se refiere al EEE, su consolidación como una plataforma nacional que ayude a reducir significativamente la carga regulatoria sobre las empresas va a depender de su capacidad de evitar que sean solicitados a los usuarios documentos que el gobierno, en cualquiera de sus niveles, ya posee. Para eso, el EEE deberá incorporar más documentos digitales necesarios para resolver un trámite o servicio empresarial a través de la integración de otras dependencias de gobierno a nivel federal y subnacional.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo:** El objetivo general de esta CT es fortalecer las capacidades institucionales de la SE para seguir fomentando la competitividad del país. Esto se logrará mediante dos objetivos específicos: (i) apoyar la implementación del EEE en los trámites de la SE; y (ii) consolidar las capacidades institucionales de la SE para incorporar trámites empresariales manejados por otras entidades a nivel nacional, mediante la implementación de tres pilotos que incluyan el nivel subnacional y el gobierno federal.
- 3.2 **Justificación:** El Programa Sectorial de Economía (PROSECO) 2020-2024 tiene entre sus propósitos “impulsar la competencia en el mercado interno y la mejora regulatoria, promover la creación y consolidación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) productivas y de las personas emprendedoras (...) para una mayor inclusión productiva. Este señala que, entre las causas estructurales inhibitorias del desarrollo destacan la “baja productividad”, el “rezago en la innovación” y la “limitada competencia en el mercado interno que está asociada con la excesiva o inadecuada regulación en los tres órdenes de gobierno”<sup>3</sup>. Lo anterior

---

<sup>1</sup> Al ser México un gobierno federal, con el nivel “nacional” nos referimos no solamente a lo concerniente al orden federal, sino a gobiernos estatales, municipales, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

<sup>2</sup> Las certificaciones otorgadas por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a gobiernos subnacionales son herramientas de apoyo a la implementación de programas creados por la LGMR para promover la simplificación y mejora de regulaciones, trámites y servicios. Ejemplos de esos programas son: el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el Programa de Simplificación de Cargas Administrativas (SIMPLIFICA), la Ventanilla de construcción Simplificada (VECS) y el Programa de Reforma a Sectores Prioritarios (PROREFORMA).

<sup>3</sup> SE (2019). PROSECO 2020-2024. Diario Oficial de la Federación. Consultado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020)

coincide con el diagnóstico de diversos indicadores internacionales. Por ejemplo, en el Reporte de Competitividad Global 2019 (RCG) del Foro Económico Mundial (WEF), México ocupa el lugar 98 del pilar de “Instituciones”, teniendo especialmente un pobre desempeño en el subindicador de “carga de la regulación gubernamental” (puesto 116)<sup>4</sup>.

- 3.3 En gran parte, estos rezagos están asociados a los altos costos de interacción entre el gobierno, ciudadanos y empresarios. La CONAMER, órgano dependiente de la SE, estima que los costos administrativos de los trámites en México alcanzarían cerca de 8% del PIB, siendo más de la mitad de ese costo generado por los gobiernos municipales (4,2%)<sup>5</sup>. En línea con lo anterior, según una publicación del BID, en México toma 6,9 horas completar un trámite gubernamental, mientras que el promedio regional es de 5,4 horas<sup>6</sup>.
- 3.4 En la misma línea, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018, el 47,2% de las MIPYMES consideran que uno de sus problemas más importantes es el exceso de trámites. Además, de acuerdo con un estudio de la autoridad de competencia en México<sup>7</sup>, en varias entidades federativas, la regulación estatal funge como una barrera que obstaculiza la entrada y/o expansión de pequeños comercios al menudeo. En síntesis, estos emprendedores tienen que lidiar con una variedad de regulaciones, trámites y autoridades entre los diferentes municipios y estados en donde operan. Por ejemplo, requisitos municipales para renovar licencias, o permisos de funcionamiento y/o de construcción que tienen como principal característica la ausencia de requisitos claros que incentivan el comportamiento arbitrario de las autoridades.
- 3.5 Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE, 2016), los costos de cumplimiento regulatorio alcanzaron en promedio casi US\$2.200 por empresa. Así pues, considerando que en todo el país existen aproximadamente 113.000 regulaciones y que anualmente se realizan cerca de 76,5 millones de trámites, los costos económicos para su cumplimiento representan un alto impacto económico, afectando los niveles de competitividad del país.
- 3.6 Debido a lo anterior, la LGMR establece como obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno implementar políticas públicas de mejora regulatoria. Para ello, define mecanismos institucionales, herramientas, acciones y procedimientos de mejora regulatoria. Una de las herramientas es el Expediente de Trámites y Servicios. En específico, la ley establece que los sujetos obligados<sup>8</sup> no podrán solicitar información que ya esté en el Expediente de Trámites y Servicios, ni podrán requerir documentación que tengan en su poder. No obstante, como se ha mencionado

---

<sup>4</sup> [World Economic Forum \(2019\). The Global Competitiveness Report 2019](#); pilar “Institutions”.

<sup>5</sup> INEGI. ENCRIGE, 2016.

<sup>6</sup> Cabe resaltar que si el trámite se refiere al pago de impuestos, seguros y pensiones estas horas suben a 8.2, que es el nivel más alto de los países de la región, cuyo promedio es de 3.8. BID, El Fin del Trámite Eterno (2019).

<sup>7</sup> [Comisión Federal de Competencia Económica \(COFECE\)](#). “Estudio de competencia en el canal moderno del comercio al menudeo de alimentos y bebidas”.

<sup>8</sup> Están obligados a integrarse al Expediente de Trámites y Servicios todas las dependencias de la Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

anteriormente, para dar cumplimiento a esta obligación impuesta por la LGMR, la SE ha definido comenzar con la implementación del EEE, que abarcará los trámites y servicios relacionadas con la apertura y operación de empresas.

- 3.7 **Alineación estratégica.** La presente CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) y se alinea a los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, pues el EEE facilitará el acceso de los ciudadanos y pequeños emprendedores a los servicios públicos de los diferentes niveles de gobierno sin tener que presentar información que ya tenga alguna otra dependencia o entidad gubernamental; y (ii) Tecnología e Innovación, pues permitirá reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas, mejorar la gestión e intercambio de información en la administración pública, y reducir la discrecionalidad en la gestión de la información. Además, se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al mejorar las capacidades gubernamentales de proveer servicios públicos en un adecuado volumen, accesibilidad y calidad; y (ii) Cambio Climático, mediante la expansión de servicios digitales, gracias a la reducción de viajes presenciales y la disminución del uso de papel que permitirá el EEE. Asimismo, se alinea al Área prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), al coadyuvar a los resultados esperados de la misma: (i) fortaleciendo la calidad de instituciones, así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) colaborando con la transformación digital para promover gobiernos más efectivos, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras. También está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con México (EBP) 2019-2024 (GN-2982), específicamente con el objetivo estratégico de “Fortalecimiento del mercado laboral”, a través de la contribución a la reducción de la informalidad por medio de la disminución de costos regulatorios. También impacta el área prioritaria de la EBP “Alentar el dinamismo de la inversión”, a través del apoyo a los temas transversales (párrafo 3.31 de la EBP) de aplicación de tecnologías para simplificación de servicios y fortalecimiento de la transparencia. Finalmente, la CT es consistente con la Visión 2025 (AB-3266), en específico con las oportunidades estratégicas de economía digital, apoyo a MIPYMES y sostenibilidad ambiental, así como a los objetivos de mediano plazo de reactivación del sector productivo; promoción del progreso social; y fortalecimiento de la buena gobernanza e instituciones.

#### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 Para lograr su objetivo, la CT se estructurará en los componentes que se describen a continuación:
- 4.2 **Componente 1. Implementación del Expediente Electrónico Empresarial en la Secretaría de Economía (US\$126.000).** Este componente permitirá consolidar el desarrollo del EEE e incorporar al menos 10 trámites manejados por la SE. Concretamente, se financiarían las siguientes actividades: (i) diseño y desarrollo de una solución tecnológica que permita la correcta identificación de cada empresa que ingrese en el Expediente; (ii) diseño y desarrollo de la aplicación móvil del EEE; y

(iii) diseño e implementación de la Estrategia de infraestructura tecnológica del Expediente<sup>9</sup>.

- 4.3 **Componente 2. Escalabilidad del Expediente Electrónico Empresarial a nivel federal y subnacional (US\$60.000).** Este componente permitirá que se pruebe la escalabilidad del EEE hacia trámites manejados por otras entidades federales y subnacionales. Lo anterior se logrará mediante las siguientes actividades: (i) diseño de una Estrategia de Escalabilidad del Expediente electrónico empresarial que permita la eventual inclusión de todos los trámites y servicios empresariales a nivel nacional; (ii) desarrollo de un piloto de integración de trámites empresariales para una entidad perteneciente al Gobierno Federal fuera de la SE; (iii) desarrollo de un piloto de integración de trámites empresariales para una entidad perteneciente a un gobierno estatal; y (iv) desarrollo de un piloto de integración de trámites empresariales para una entidad perteneciente a un gobierno municipal.
- 4.4 **Componente 3. Coordinación, seguimiento, difusión de resultados y evaluación. (US\$14.000).** Este componente se ocupará de apoyar la coordinación y ejecución de actividades relacionadas con el seguimiento, la evaluación y la difusión de productos y resultados del proyecto. Serán formulados informes y material de divulgación de los principales productos financiados en la prensa y redes sociales. Asimismo, será apoyado el seguimiento de los contratos, productos y resultados de la CT y la coordinación con entidades gubernamentales donde se implementarán los pilotos del Componente 2.
- 4.5 **Sostenibilidad.** El diseño e implementación de la estrategia de infraestructura tecnológica, mencionada en el Componente 1, y la estrategia de escalabilidad, prevista en el Componente 2, son productos cuyo desarrollo tomará en cuenta la necesidad de asegurar el soporte y mantenimiento de la operación del EEE a nivel de la Secretaría de Economía y su expansión sostenible para la incorporación de otras entidades federales y subnacionales. Adicionalmente, la estrategia de escalabilidad incorporará la experiencia y lecciones aprendidas de la implementación de los pilotos, previstos en el Componente 2, con vistas a proveer insumos que garanticen la sostenibilidad de los procesos de integración al EEE.
- 4.6 **Presupuesto Indicativo.** El presupuesto total del proyecto será de US\$200.000, que serán financiados por el área prioritaria de Instituciones eficaces, eficientes y transparentes de la Ventanilla 2 del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (W2C). No se prevé contrapartida local. El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

**Presupuesto Indicativo**

<b>Actividad / Componente</b>	<b>Descripción</b>	<b>BID/Financiamiento por Fondo</b>	<b>Financiamiento Total</b>
<b>Componente I</b>	Implementación del Expediente Electrónico Empresarial para la Secretaría de Economía	US\$126.000	US\$126.000
<b>Componente II</b>	Escalabilidad del Expediente Electrónico Empresarial a nivel federal y subnacional	US\$60.000	US\$60.000

<sup>9</sup> Esta estrategia incluirá el modelo de soporte y mantenimiento técnico del EEE.

<b>Componente III</b>	Coordinación, seguimiento, difusión de resultados y evaluación	US\$14.000	US\$14.000
<b>Total</b>		<b>US\$200.000</b>	<b>US\$200.000</b>

## V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La CT será ejecutada directamente por el Banco a través de ICS con el apoyo de la Representación del BID en México. La solicitud se justifica por factores institucionales inherentes a los procesos internos de ejecución presupuestaria en México, que pueden resultar en demoras significativas en las contrataciones y tendrían un impacto negativo en el logro de los objetivos de desarrollo previstos. La responsabilidad del Banco como agencia ejecutora cumple con los criterios para ejecución por el Banco, descritos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica ([OP-619-4](#)). El período de desembolsos será de 30 meses, incluyendo el plazo de ejecución.
- 5.2 ICS tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos de asistencia técnica en modernización del Estado. Ha ejecutado satisfactoriamente dos CTs con el mismo beneficiario y/o sus órganos dependientes. La primera de ellas (ATN/OC-16371-ME), permitió el diseño y desarrollo del CNARTYS y culminó con la puesta en línea de todos los trámites, regulaciones e inspecciones del gobierno federal y la disponibilidad de la herramienta para gobiernos estatales y municipales. La segunda (ATN/OC-18026-ME), permitió el diseño tecnológico y legal del EEE e inició el desarrollo de este para dos trámites piloto de la SE. El punto focal a cargo de la ejecución será el especialista sectorial designado por IFD/ICS, apoyado por el equipo de la Representación del Banco en México. Este especialista será responsable de la supervisión y aprobación de los informes que resulten de las consultorías a contratar. La Secretaría de Economía será la contraparte técnica de la presente CT.
- 5.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del BID. Por lo tanto, para la contratación de firmas consultoras se aplicarán la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y las Guías de Operaciones relacionadas (OP-1155-4); para las contrataciones de consultores individuales, las normas de recursos humanos (AM650), y para los gastos relacionados a materiales de diseminación y servicios distintos a consultoría la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-28) y sus modificaciones posteriores.

## VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los principales riesgos identificados se relacionan a que: (i) la selección de las soluciones tecnológicas para el EEE no sean las más adecuadas para obtener los resultados de forma oportuna y eficiente; (ii) existan dificultades de coordinación y/o de apropiación de la herramienta por parte de las agencias y niveles de gobierno beneficiarios, que perjudique una implementación efectiva del segundo componente de la CT. Esos riesgos se mitigarán respectivamente a través de: (i) involucrar a los actores interesados, especialistas del BID y expertos reconocidos en las discusiones que apoyarán las decisiones tecnológicas; (ii) llevar de forma temprana al Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, presidido por la SE, eventuales problemas de coordinación y/o apropiación identificados para que sean discutidos y que se generen soluciones de consenso que no retrasen la ejecución de la operación. Además,

mediante el Componente 3, serán difundidos los resultados del EEE para reforzar la sensibilización de los potenciales usuarios sobre sus beneficiarios.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 La presente CT no financiará estudios de factibilidad o pre-factibilidad de proyectos de inversión ni estudios ambientales y sociales asociados por lo cual no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - ME-T1450](#)

[Matriz de Resultados - ME-T1450](#)

[Términos de Referencia - ME-T1450](#)

[Plan de Adquisiciones - ME-T1450](#)