

Rafael Tamayo y Antonio de Haro\*

## *El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación<sup>1</sup>*

**E**ste artículo tiene como objetivo central hacer una primera aproximación a la lógica y los detalles del proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano, para lo cual, primero, se identifican y analizan sistemáticamente las acciones que se han implementado en un conjunto de municipios urbanos y, a partir de ahí, se definen modalidades genéricas o patrones generales del proceso de diseño e implementación de la mejora regulatoria. El resto del trabajo se organiza de la manera siguiente. En la primera sección se propone el marco analítico que encuadra teóricamente la política de mejora regulatoria y clasifica las distintas acciones en tres esferas básicas: normativa, administrativa e institucional. En la segunda sección se hace explícita la manera de selección de los municipios y el método a través del cual se obtuvo la información cualitativa. En la tercera sección se describe el contexto estatal de la mejora regulatoria, así como las acciones principales en el nivel municipal, utilizando la tipología propuesta. La última sección, retomando el análisis de las acciones municipales, se dedica al desarrollo de conclusiones sobre las diferentes modalidades que ha seguido el proceso en los municipios-ciudad tanto en el diseño de las estructuras institucionales como en el enfoque de sus programas.

*Palabras clave:* gobierno local y municipal; gestión de la regulación.

---

\* Rafael Tamayo Flores es profesor investigador de la División de Administración Pública, CIDE. En la actualidad se desempeña como profesor-investigador del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México. Correo electrónico: rtamayo@itsm.mx. Antonio de Haro es presidente de Politeia, Centro de Estudios en Asuntos Públicos, A.C. Correo electrónico: antonio.de-haro@politeia.org.mx.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 22 de mayo de 2003 y aceptado el 7 de octubre de 2003.

*Regulation Improvement Process in Mexican Urban Municipalities: A First Approach*

**T**he main goal of this article is to make a first approach to the logic and details of the regulation improvement process in Mexican urban municipalities and, therefore, first systematically identifies and analyzes the actions implemented in a set of urban municipalities and, from there, generic modalities or general patterns of design and implementation process of regulatory improvement are defined. The rest of the paper is organized as follows. The first section proposes the analytic scheme that frames theoretically the policy of regulatory improvement and classifies the various actions into three basic spheres: regulatory, managerial and institutional. The second section specifies municipalities selection as well as the method through which this qualitative information was obtained. The third section describes the state context of regulatory improvement, and the main municipal-level actions using the proposed typology. Picking up the municipal actions analysis, the last section is devoted to the development of conclusions about the different modalities the process has followed in municipalities-cities both in the design of institutional structures and in its programs approach.

*Keywords:* local and municipal government; regulatory management.

INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

En México, desde mediados de la década de 1990 y hasta el presente, se han venido desarrollando esfuerzos importantes para mejorar el marco regulatorio que compete al orden federal de gobierno. Esto en respuesta a la percepción generalizada de que la regulación aplicable tanto a empresas como a particulares resultaba excesiva y compleja y, por tanto, muy costosa para la economía y para la sociedad en su conjunto. Con la crisis de 1995, el gobierno federal retoma interés en la flexibilización y simplificación del entramado regulatorio relacionado con la apertura y operación de empresas como instrumento para promover la recuperación económica, ya que no implicaba grandes costos de implementación.

<sup>2</sup> La información básica de este trabajo presentada en la sección tercera proviene de un estudio elaborado por los autores para la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2001). Se agradece a dicha institución el haber autorizado el uso de dicha información en la elaboración de este artículo. Se agradecen las pertinentes observaciones de Enrique Cabrero, las cuales contribuyeron a mejorar el artículo.

Así, a mediados de la década de 1990 se establecen las bases normativas y organizacionales sobre las cuales se buscaría implantar, por primera vez, un proceso sistemático y continuo de análisis y revisión, tanto de los trámites empresariales existentes como de los nuevos proyectos legislativos y administrativos de orden federal con impacto potencial en la actividad empresarial. Esto se hizo mediante el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) expedido por el presidente Zedillo en noviembre de 1995, y una enmienda a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) que entró en vigor en diciembre de 1996.<sup>3</sup> Estas reformas marcan el inicio de la institucionalización de la reforma regulatoria en el nivel federal.

Sobre las bases establecidas en el ADAE se inicia un programa de desregulación y simplificación del marco regulatorio que aplica a la apertura y operación de empresas, con el cual se esperaba reducir los costos de cumplimiento derivados del exceso de trámites y requisitos, pero también de las prácticas de corrupción originadas por la discrecionalidad de la autoridad en la resolución de trámites. La reducción de costos de cumplimiento, se esperaba, coadyuvaría a reactivar la inversión y el empleo, desincentivar la economía informal y, por ende, mejorar la recaudación.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El ADAE estableció los criterios que debería cumplir toda propuesta regulatoria (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales, etc.) con impacto potencial en la actividad empresarial y definió un procedimiento claro para revisar las regulaciones federales. El ADAE, por otra parte, amplió las facultades de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) —creada en 1989— como órgano técnico y administrativo responsable del diseño, formulación y análisis de las propuestas regulatorias, y creó el Consejo de Desregulación Económica (CDE) como órgano político en el cual se discuten y validan las propuestas con la participación del propio sector empresarial, de otros grupos sociales y de expertos en la materia. Asimismo, estableció la obligación para cada secretaría de estado de designar un subsecretario responsable de realizar el programa de propuestas regulatorias y de informar sobre sus avances al CDE. El CDE es presidido por el Secretario Comercio y Fomento Industrial (hoy de Economía) y el vicepresidente es el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También son miembros del CDE los Secretarios de Hacienda y del Trabajo, cinco representantes del sector empresarial, tres sindicales, cuatro de los académicos y dos de asociaciones agropecuarias. La enmienda a la LFPA estableció la obligación, para todas las dependencias y organismos descentralizados federales, de elaborar Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) en todos sus proyectos de reforma con impacto potencial en la actividad empresarial, los cuales deberían turnarse a la UDE para su revisión. En las MIR se deberá exponer la racionalidad del proyecto, las alternativas consideradas, las formas de aplicación previstas y el contenido de las consultas públicas efectuadas.

<sup>4</sup> Anteriormente —desde finales de la década de 1980— el trabajo de análisis, revisión y reforma del marco regulatorio federal que incide en la actividad económica se había concentrado fuertemente en proyectos de desregulación de ramas de actividad económica y áreas de regulación/legislación específicas. Entre las primeras sobresale la rama de autotransporte y, en las segundas, la competencia económica y los procedimientos administrativos. Las bases del proceso de desregulación se establecieron en un acuerdo presidencial de febrero de 1989, en el que se encomienda a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI (hoy Secretaría de

Se informa que el número de trámites empresariales federales se redujo en más de 45% entre 1996 y 1999 (OCDE, 2000; COFEMER, 2001a).

Posteriormente, mediante las reformas a la LFPA de marzo de 2000 se sentarían las bases para extender el ámbito de acción del sistema de análisis y revisión del marco regulatorio federal fundamentado en el ADAE y para consolidar su institucionalización.<sup>5</sup> Esas reformas también introducen elementos que favorecen la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, así como la certidumbre jurídica.<sup>6</sup> El cambio hacia esquemas normativos, organizacionales e institucionales *que permiten la participación de los regulados en el proceso de elaboración de la regulación, que garantizan la aplicación imparcial, menos discrecional de las regulaciones y que aplican formas de control más simples y eficientes*, es precisamente lo que define el concepto de *mejora regulatoria*.

En un país federal existen responsabilidades regulatorias compartidas por gobierno nacional y gobiernos locales, lo cual hace indispensable promover la mejora regulatoria en los distintos órdenes de gobierno. Los avances que se han efectuado en el nivel federal a partir de las disposiciones del ADAE y de las reformas a la LFPA del 2000 podrían resultar infructuosos si los gobiernos estatales y municipales no alínean sus políticas y prácticas en la materia. Esto es particularmente claro en lo concerniente a la regulación que aplica para la apertura y operación de empresas. Al respecto, en el ADAE se reconoce el apoyo a los programas de reforma regulato-

Economía, SE) revisar el marco regulatorio de la actividad económica y hacer propuestas de reforma orientadas a promover la inversión y la libre competencia. Para coordinar las tareas respectivas, en 1989 se crea la Unidad de Desregulación (UDE) dentro de la SECOFI.

<sup>5</sup> Mediante las reformas a la LFPA, el sistema de análisis y revisión incluye los trámites ciudadanos (en adición a los empresariales), así como las áreas de adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales, entre las más importantes. Los organismos descentralizados y las autoridades financieras distintas al Banco de México quedan sujetos a la aplicación de las nuevas disposiciones. Se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano desconcentrado de la SECOFI (hoy SE) con autonomía técnica y operativa, el cual reemplaza a la UDE. Se crea el Consejo para la Mejora Regulatoria para reemplazar al CDE adhiriéndosele como miembros al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al Presidente de la Comisión Federal de Competencia y al Titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (véase nota 3). Se obliga a los subsecretarios o equivalentes responsables de la mejora regulatoria a presentar un programa a la COFEMER al menos cada dos años.

<sup>6</sup> Estos elementos se refieren a la obligación de la COFEMER de hacer públicos los anteproyectos de reforma y sus MIR (véase nota 3), y de que ambos sean enviados a la COFEMER para su revisión por lo menos 30 días hábiles antes de su envío al Poder Legislativo. También se refieren al carácter oficial y reglamentario del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y a la facultad legal de oponerse jurídicamente a la aplicación de un trámite cuando éste no se aplique de acuerdo con lo incrito en el RFTS.

ria de los estados y municipios como una línea de acción central,<sup>7</sup> la cual se refrenda y resalta en el Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006 (COFEMER, 2001a). Sin embargo, un informe reciente sobre la reforma regulatoria en México concluye que las regulaciones de orden estatal podrían, efectivamente, estar frustrando las reformas realizadas en el nivel federal, y recomienda buscar una mayor coordinación con los estados y ayudarlos a desarrollar la capacidad técnica y administrativa que les permita crear regulaciones de calidad (OCDE, 2000, 58). Asimismo, recomienda diseñar una estrategia para motivar a los municipios a conformar programas de mejora regulatoria.

La realidad es que los gobiernos de los municipios urbanos grandes del país (municipios-ciudad) sí han estado actuando en materia de mejora regulatoria, en muchos casos, sin estar enterados de las acciones en el nivel federal. En la mayoría de los casos, el objetivo de agilizar los procedimientos administrativos para la apertura y operación de empresas es simplemente mejorar la imagen del municipio ante el sector empresarial y la ciudadanía en general. No es común que los funcionarios municipales asocien un marco regulatorio más simple en sus procesos y menos discrecional en su aplicación con la creación de un mejor entorno para los micro y pequeños empresarios.

En general, poco es lo que se ha investigado y conoce sobre el qué y el cómo de las acciones que los gobiernos municipales han implementado como parte de un proceso de mejora regulatoria. Este artículo tiene como objetivo central hacer una primera aproximación a la lógica y los detalles de dicho proceso, para lo cual, primero, se identifican y analizan sistemáticamente las acciones que se han implementado en un conjunto de municipios urbanos y, a partir de ahí, se definen modalidades genéricas o patrones generales del proceso de diseño e implementación de la mejora regulatoria. Para esto, se propone una tipología que distingue entre acciones administrativas, normativas e institucionales, la cual se aplica a la información obtenida a través de entrevistas a funcionarios públicos municipales y estatales y de documentación relevante.

---

<sup>7</sup> El mismo día en que se expidió el ADAE, en 1995, se formalizaron acuerdos de coordinación entre el Ejecutivo federal y todos los gobernadores, mediante los cuales estos últimos se comprometían a establecer las bases para la reforma regulatoria y para promover su instrumentación. Actualmente, la COFEMER ya ha renovado convenios de mejora regulatoria con más de la mitad de los gobiernos estatales.

Entre otras características, se observa que el proceso de mejora regulatoria tiene que estar cimentado en un acuerdo jurídico-político entre las dependencias del municipio mediante el cual se establecen compromisos. Sin embargo, la mejora regulatoria puede avanzar sin dicho acuerdo, aunque de manera muy limitada; por ejemplo, las competencias regulatorias de las dependencias no podrán ser redistribuidas a fin de lograr diseños organizacionales más eficientes. La unidad administrativa encargada de coordinar el proceso puede variar en cuanto al nivel jerárquico y la complejidad de estructuras, pero ambas características, al parecer, están directamente relacionadas con el alcance potencial y el ritmo de avance del proceso. En general, se ha prescindido de órganos de consejería en los que pudiera incluirse la representación de grupos civiles; esto debido a la percepción de que podrían obstruir o dilatar decisiones.

Por lo general, en el municipio el proceso ha iniciado con un programa de simplificación de trámites. Entre municipios, el grado de avance es muy heterogéneo y se distinguen dos enfoques principales: el empresarial y el integral. El enfoque particular está claramente determinado por la dependencia que coordina la política. Así, el enfoque empresarial se impone cuando la mejora regulatoria es dirigida por el área de desarrollo económico. Usualmente, este enfoque contempla la implementación de un sistema para eliminar requisitos y flexibilizar formas de regulación para la apertura de empresas en giros de bajo riesgo.

El resto del trabajo se organiza de la manera siguiente. En la primera sección se propone el marco analítico que encuadra teóricamente la política de mejora regulatoria y clasifica las distintas acciones en tres esferas básicas: normativa, administrativa e institucional. En la segunda sección se hace explícita la forma de selección de los municipios y el método a través del cual se obtuvo la información cualitativa. En la tercera sección se describe el contexto estatal de la mejora regulatoria, así como las acciones principales en el nivel municipal, utilizando la tipología propuesta. La última sección, retomado el análisis de las acciones municipales, se dedica al desarrollo de conclusiones sobre las diferentes modalidades que ha seguido el proceso en los municipios-ciudad tanto en el diseño de las estructuras institucionales como en el enfoque de sus programas.

## MARCO ANALÍTICO

Durante los últimos cinco a siete años se ha venido planteando con insistencia que la estabilidad macroeconómica y la desregulación de algunos sectores no son condiciones suficientes para garantizar un crecimiento económico sostenido. En este sentido, mucho se habla de la necesidad de complementar esas políticas con reformas institucionales que implican ajustes importantes en el marco regulatorio de los diferentes ordenes de gobierno: una reforma regulatoria.

La reforma regulatoria se ha definido como los “cambios para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales” (OCDE, 2000a). La necesidad de este tipo de cambios en el orden estatal y municipal de gobierno ha sido subrayada por la OCDE en un informe reciente en el que afirma que en México:

Muchas regulaciones estatales y municipales permiten una discrecionalidad excesiva por parte de los reguladores. El personal administrativo responsable de otorgar licencias a menudo evalúa solicitudes con base en una combinación de requerimientos formales y criterios subjetivos. La cantidad de tiempo y recursos para la presentación de apelaciones administrativas y judiciales de decisiones oficiales, junto con la percepción de que las resoluciones son impredecibles, exagera las dificultades para las empresas de menor tamaño. Además, muchos permisos y licencias sirven, en la práctica, como sustituto de un sistema tributario local (OCDE, 2000, 25).

En general, la regulación excesiva que implica cumplir con numerosos trámites administrativos (permisos, licencias, autorizaciones) y enfrentarse a procesos confusos y poco transparentes puede crear un ambiente adverso para la inversión. El argumento es que el inversionista común puede verse forzado a sobornar autoridades, a fin de completar o acelerar la resolución de sus trámites. En este contexto, la corrupción se equipara con un impuesto sobre la inversión, el cual podría incrementar considerablemente el costo de hacer negocios o establecer empresas. Si éste es el caso, la regulación excesiva y poco transparente —que crea fuentes potencia-

les de rentas para los burócratas y, por ende, corrupción— puede frenar la inversión. Además, los trámites excesivos se han constituido en barreras de entrada, particularmente para las micro, pequeñas y medianas empresas.

El costo de hacer negocios también puede crecer de manera sustantiva cuando el sistema judicial es débil e ineficiente y, por tanto, no garantiza el cumplimiento de contratos eficazmente. El problema es que los derechos de propiedad estarán en riesgo a pesar de estar estipulados en la ley. Asimismo, esos costos aumentarán cuando los mecanismos de resolución de disputas contractuales existentes no son imparciales. En este caso, la probabilidad de que los contratos sean respetados disminuye y los sobornos se hacen necesarios. Por consiguiente, esas deficiencias del sistema judicial, al incrementar el costo de hacer negocios, tenderán a frenar la inversión.<sup>8</sup> La redefinición constante o inestabilidad de las reglas del juego básicas (leyes de inversión, fiscales y derechos de propiedad) al crear una situación de incertidumbre también frenará la inversión.<sup>9</sup>

Entonces tenemos que la regulación excesiva y discrecional, pero también la inestabilidad de las reglas que garantizan los derechos de propiedad y las deficiencias del sistema judicial que le impiden garantizar efectivamente el cumplimiento de contratos, generan costos económicos que pueden resultar considerables. Esos costos mejor conocidos como costos de transacción, como podemos inferir, son

<sup>8</sup> Knack y Keefer (1995) confirman empíricamente la asociación inversa del desempeño de la inversión con los niveles de corrupción y la debilidad del sistema judicial.

<sup>9</sup> La teoría de las decisiones de inversión nos proporciona elementos analíticos básicos. El elemento central es la combinación de la *irreversibilidad* de las decisiones de inversión y la *incertidumbre* de estas decisiones en cuanto a ganancias y costos futuros. Por una parte, una vez que el acervo de capital ha sido instalado, no será posible darle un nuevo uso sin incurrir en grandes costos económicos; por la otra, el inversionista desconoce los rendimientos netos del proyecto y, en el mejor de los casos, sólo le asigna probabilidades subjetivas. Sin embargo, lo que el inversionista sí puede controlar es la cronología de sus inversiones y tiene la opción de esperar momentos con un nivel de incertidumbre aceptable (en cuanto a sus rendimientos) para efectuar su inversión. Entonces, la decisión de inversión se define como un equilibrio entre el *valor de esperar* y el *costo de oportunidad* que implica posponer la inversión (los rendimientos sacrificados). De este marco analítico, se deduce directamente que la inversión se estancará debido a cualquier situación que incremente la incertidumbre y, por tanto, el valor de esperar. Al respecto véase Dixit y Pindyck (1994, cap. 1). La importancia del valor de esperar se ha confirmado en estudios empíricos de la inversión. Véase, por ejemplo, Servén y Solimano (1994, cap. 4). Las crisis económicas o políticas (e.g., choques externos, quiebra del sector financiero, conflictos armados o conflictos políticos exacerbados) también crean gran incertidumbre en cuanto al comportamiento de las variables que influyen en la decisión de invertir; por consiguiente, el *valor de esperar* se incrementa enormemente y la inversión se estanca.

determinados por las instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego a las que tienen que sujetarse los miembros de una sociedad.

Por otra parte, definir las mejores opciones regulatorias de un país resulta ser técnica y políticamente muy difícil. Esa dificultad ha generado interés por la creación de previsiones legales y organizacionales para dar un seguimiento sistemático a la reforma regulatoria. En la práctica, se establecen leyes o acuerdos del ejecutivo que obligan a todas las dependencias gubernamentales a cooperar con la reforma regulatoria y se crean organismos en los que se concentran especialistas en las áreas de economía, derecho y políticas públicas para realizar el seguimiento de acciones. Esto se ha conocido como administración regulatoria (*regulatory management*); un concepto de sistema de administración para disciplinar y controlar el desarrollo de nuevas leyes y regulaciones (OCDE, 1994). En sentido estricto, se trata de un cambio en las instituciones o reglas del juego relacionadas con el desarrollo de nuevas regulaciones a las cuales deben sujetarse las diferentes dependencias de la administración pública.

El diagnóstico de la OCDE y otros índices desarrollados para comparar el marco institucional para la inversión en diversos países sugieren que, en México, los costos de transacción derivados de los problemas del marco regulatorio son relativamente altos.<sup>10</sup> Desde mediados de la década de 1990, se ha avanzado de manera importante en la construcción de un sistema de administración del marco regulatorio federal que busca garantizar la transparencia y la eficiencia de las regulaciones (véase la introducción). Sin embargo, en el nivel estatal, y sobre todo municipal, al parecer aún persisten serios problemas de trámites y/o requisitos innecesarios, formas de control ineficientes y alta discrecionalidad de los burócratas reguladores. La persistencia de esos problemas en el orden local de gobierno podría comprometer el avance logrado en el orden federal, ya que existen responsabilidades regulatorias

<sup>10</sup> Uno de los indicadores del índice global BERI (Business Executive Risk Intelligence) se refiere a las demoras burocráticas. En ese indicador particular, México ocupa el lugar 34 de 50 países incluidos, muy por debajo de sus principales socios comerciales, Estados Unidos (4) y Canadá (12), e incluso de Chile (22) (citado en *Boletín de la Empresa Media*, núm. 8, 2000). El Factor-O desarrollado más recientemente por Pricewaterhouse Coopers también incluye un indicador referente al régimen regulatorio según el cual México ocupa el lugar 10 de 35 países, ubicándose por debajo de Estados Unidos (5), pero también de Chile (2) y Uruguay (6) (Pricewaterhouse Coopers, 2001).

compartidas, lo cual es particularmente claro en materia de apertura y operación de empresas.

Como ya se mencionó, el objetivo de este artículo es conocer y analizar las acciones de mejora regulatoria que se han implementado en los municipios urbanos del país y definir los elementos centrales de su diseño e implementación. La intención es comenzar a llenar el vacío total que existe en el conocimiento de esta área de política pública en el nivel municipal, la cual define la manera de gobernar con más o menos transparencia y con más o menos eficiencia.

La mejora regulatoria (MR de aquí en adelante) en el ámbito municipal consiste en la implementación de acciones de muy diversa índole, por lo que, para efectuar un análisis sistemático y más preciso de los avances en esta materia, convendría aplicar un método que permitiera clasificar las acciones. La alternativa propuesta es una clasificación que distinga si las acciones implementadas implican la modificación o creación de 1) disposiciones jurídicas, 2) procedimientos administrativos, o 3) arreglos institucionales. Con base en esa distinción, es posible definir tres grandes esferas de acción, las cuales se caracterizan a continuación. Ésta es la clasificación que aquí se aplica para analizar los avances municipales en materia de MR.<sup>11</sup>

La esfera normativa abarca aquellas acciones de política que modifican los espacios de control y supervisión de las actividades desempeñadas por los particulares, ya sean empresas o individuos. Invariablemente, son acciones que implican cambios en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, que regulan la actividad de los particulares. El objetivo estratégico de estas acciones es reducir los costos en los que incurren los particulares para poder cumplir con la normatividad, sin incrementar con ello los costos sociales.

En el ámbito municipal, la esfera normativa incluye, además de modificaciones a los reglamentos municipales y bandos de policía y buen gobierno, cambios en las leyes estatales que inciden en las atribuciones legales de control y supervisión del municipio. Sin embargo, cabe puntualizar que el gobierno municipal únicamente posee capacidad para reglamentar, por lo que las modificaciones normativas de mayor alcance necesariamente implicarían la participación de las legislaturas locales e

---

<sup>11</sup> Esta tipología se comenzó a desarrollar en un estudio realizado por los autores para la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2001b).

incluso de la federal. El gobierno municipal puede proponer cambios a las leyes estatales, pero es facultad exclusiva de la legislatura local sancionar dichos cambios.

La esfera administrativa comprendería acciones que modifican los procedimientos de control y seguimiento de las actividades ejercidas por los particulares que están sujetas a regulación (trámites). Estas acciones implican cambios en los procedimientos burocráticos que los particulares deben cumplir para poder efectuar una actividad regulada. El objetivo estratégico de este tipo de acciones es modernizar y agilizar los trámites.

Por diversas razones, las acciones de MR en el ámbito municipal se han concentrado de manera importante en la esfera administrativa. La primera es que la implementación de dichas acciones encuentra menores resistencias de tipo político en comparación con las acciones de la esfera normativa (no siempre deben ser votadas en cabildo o en el congreso local). La segunda es que, por lo general, su instrumentación es técnicamente más sencilla. Por último, el interés natural de los gobiernos locales por crear empleo e ingreso en un tiempo relativamente corto ha favorecido acciones administrativas que pueden implementarse con relativa facilidad. Un claro ejemplo de esto son las ventanillas únicas de gestión de trámites.<sup>12</sup>

La esfera institucional comprendería aquellas acciones mediante las cuales se crean instancias y reglas para operar los programas de MR en el municipio. Estas acciones implican, por una parte, cambios en la estructura organizacional que se concretan en la creación de oficinas o departamentos y, por otra, el establecimiento de acuerdos entre diferentes dependencias municipales que permitan y garanticen el buen funcionamiento de los nuevos departamentos. El objetivo estratégico de las acciones relativas al diseño institucional es imprimir certidumbre, transparencia y continuidad al proceso de MR.

En la práctica, muchas de las acciones de MR afectan a más de una de las tres esferas descritas. Por ejemplo, la creación de un centro único de atención empresa-

---

<sup>12</sup> La implementación de una acción administrativa que requiere cambios en los reglamentos municipales, los cuales deben ser votados en el cabildo municipal, o que requiere modificaciones a las leyes estatales, las cuales deben ser aprobadas por el congreso estatal, sin duda se vuelve políticamente más complicada. Por ejemplo, las acciones administrativas que implican modificaciones a la estructura orgánica del gobierno municipal (adherir o eliminar puestos y/o dependencias) requieren cambios en la reglamentación municipal, lo cual implica un mayor grado de dificultad política y técnica en su implementación.

FIGURA 1. ESFERAS DE ACCIÓN DE LA MEJORA REGULATORIA



rial implica un acuerdo entre dependencias municipales en el que se establecen primordialmente compromisos de tipo institucional (cambios en reglas y estructura de operación), pero que también incluye compromisos de tipo normativo (modificación de reglamentos) y administrativo (modificación en procedimientos de trámites). Asimismo, la elaboración de un registro de trámites municipales es una acción fundamentalmente institucional, pero que, en principio, podría implicar cambios administrativos (en el procedimiento de algunos trámites) que, a su vez, en algunos casos, deberán sustentarse en cambios normativos. La figura 1 muestra las tres esferas de la MR y su frecuente traslape en la implementación de acciones particulares. A fin de dar claridad al significado de las diversas acciones de MR se presenta el cuadro 1. Esto es necesario para facilitar al lector no familiarizado con el tema el seguimiento del resto del documento y en especial de las secciones tercera y última.

#### MARCO METODOLÓGICO

La estrategia metodológica para diagnosticar el avance de la MR en el ámbito municipal se fundamentó principalmente en entrevistas con los funcionarios directamente responsables de dicha área, tanto en el nivel municipal como en los gobiernos estatales. También se recurrió a la investigación documental para ampliar y en algunos casos corroborar, la información obtenida mediante las entrevistas. La muestra se integró con 12 municipios urbanos y el Distrito Federal. Cinco de los

CUADRO 1. DEFINICIÓN DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN LOS MUNICIPIOS

<i>Esfera*</i>	<i>Acción</i>	<i>Objetivo</i>
<i>En cada dependencia municipal</i>		
N	Revisión del fundamento legal de los requisitos de los trámites.	Hacer coherentes los requisitos con la normativa vigente.
A	Revisión y reforma de los procesos de los trámites.	Disminuir tiempos de respuesta mediante la eliminación de pasos y requisitos.
A	Profesionalización de los funcionarios de ventanilla.	Mejorar la imagen de la dependencia ante el público.
I	Elaboración de manuales de organización y procedimiento.	Formalizar los procesos de gestión de los trámites.
I	Aplicación de auditorías internas y de un programa de usuarios simulados.	Detectar y corregir casos de irresponsabilidad, ineficiencia y corrupción en los procedimientos de los trámites.
<i>Entre dependencias del municipio</i>		
N	Revisión y reforma de reglamentos y de la normativa en general.	Justificar técnica y legalmente las reformas administrativas e institucionales (e.g., eliminación/creación de trámites y requisitos, o de dependencias). Mejorar el marco normativo vigente.
A	Creación del inventario de trámites con sus requisitos, costos, plazos y lugar para gestionarlo.	Transparentar la información relativa a los trámites con propósitos de claridad.
A	Revisión y reforma de los procesos de los trámites que involucran varias dependencias.	Reducir los costos en que los particulares incurrir para efectuar los trámites.
A	Introducción de sistemas de información electrónica compartida.	Mejorar el seguimiento de los trámites, evitar duplicidad de requisitos y facilitar la elaboración de estadísticas.
A	Creación de ventanillas únicas de gestión de trámites.	Ahorrar tiempo al empresario o ciudadano en la realización de sus trámites
A	Creación de las estructuras de operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).	Disminuir los tiempos de respuesta para apertura de empresas en giros de bajo riesgo (ambiental, sanitario y civil).
I	Establecimiento de acuerdos de mejora regulatoria entre dependencias municipales.	Crear compromisos para contribuir al avance de la mejora regulatoria, por ejemplo, para la elaboración del catálogo de trámites o la instrumentación del SARE.
I	Creación del Consejo de Mejora Regulatoria Municipal.	Permitir la participación de diferentes grupos de la sociedad civil en la orientación del proceso de mejora regulatoria.
I	Creación del Registro Municipal de Trámites (esto implica la publicación del catálogo de trámites en la gaceta municipal; es decir, se oficializa).	Generar certidumbre jurídica entre los particulares y reducir la discreción en la gestión del trámite por parte de la autoridad.

CUADRO 1. DEFINICIÓN DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN LOS MUNICIPIOS (CONT.)

<i>Esfera*</i>	<i>Acción</i>	<i>Objetivo</i>
<i>Entre municipios del mismo estado</i>		
I	Creación de registros de trámites homologados entre municipios.	Reducir las diferencias de criterios de resolución, requisitos y tiempos de respuesta entre municipios, con lo cual se logra un equilibrio estable del marco regulatorio.
I	Acuerdos de cooperación en la materia.	Permitir la elaboración de programas y estrategias conjuntas, las cuales resultan muy relevantes para municipios conurbados, ya que pueden generar ahorros en el diseño e instrumentación de la política y genera un equilibrio estable.
<i>Estatad que afecten el ámbito municipal</i>		
N	Reforma de leyes estatales que afectan las facultades de regulación municipal. Aquí sobresale la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), o su equivalente, que contemple la positiva ficta y las manifestaciones de impacto regulatorio (MIR) para trámites municipales.	La LPA define los instrumentos de defensa jurídica de los regulados, delimita la discreción y sanciona el incumplimiento de las autoridades estatales y municipales en la gestión de trámites. También norma el proceso de elaboración y revisión de todas las iniciativas de reforma al marco normativo estatal y municipal, generalmente a través de las MIR.
A	Creación de ventanillas únicas de gestión de trámites y/o centros de atención empresarial.	Ahorrar tiempo al empresario y/o ciudadano en la realización de trámites de todos los órdenes de gobierno y facilitar la oferta de servicios públicos relacionados con la creación de empresas.
I	Convenio de colaboración entre el gobierno estatal y el municipal.	Establecer compromisos para contribuir al avance de la mejora regulatoria, por ejemplo, para la instrumentación del SARE o para capacitación.

\* N = normatividad, A = administrativo, I = institución.

municipios originalmente seleccionados se ubican en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM); sin embargo, en tres de ellos se encontró que no existe ningún tipo de avance en materia de MR, por lo que no se documentan.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Los municipios considerados son Tijuana, B. C., León, Gto., Benito Juárez, Q. R., Naucalpan, Estado de México, Puebla, Pue., Guadalajara, Jal., Cuernavaca, Mor., y la ZMM, N. L. (Monterrey, San Pedro Garza García, Apodaca, Escobedo y Guadalupe). En los últimos tres municipios de la ZMM se encontró que no hay avances en la materia y, por tanto, no se documentan aquí.

La selección de municipios-ciudad o urbanos de tamaño mediano y grande obedece a que, en ese tipo de localidades, es donde la MR tiene un impacto potencialmente mucho mayor, ya que ahí se concentra, con mucho, la mayor parte de la población y la actividad económica. En consecuencia, se esperaría que en ese tipo de localidades sea también donde haya un mayor interés por parte de los ayuntamientos y autoridades estatales, e incluso federales, para promover proyectos de MR.

Por distintas razones, las entrevistas se aplicaron primero a los funcionarios del ámbito estatal. Primero, en términos de estrategia de investigación, el conocimiento del contexto estatal de la MR (*e.g.*, marco normativo relevante, convenios de cooperación estado-municipio y programas de apoyo en esta área de política) y de las relaciones intergubernamentales en general, permitió mejorar la agenda de las entrevistas a los funcionarios municipales. Segundo, en términos de la operación de la investigación, los funcionarios estatales fueron, en la mayoría de los casos, el conducto para contactar y convocar a los funcionarios municipales.

Se elaboró una guía de entrevista que se envió con anticipación a los funcionarios estatales y municipales, en la que se definió la temática que se abordaría. La guía también tuvo el propósito de ayudar a los funcionarios a sistematizar la información que aportarían; básicamente se les pidió ordenar la información sobre los avances de la MR de acuerdo con las tres esferas de acción del marco analítico: normativa, administrativa e institucional. A fin de enriquecer y corroborar la información verbal, en la misma guía se les pidió que aportaran documentación legal, informativa y de promoción, relacionada con acciones de MR. En la mayoría de los casos, las entrevistas se realizaron en grupo, congregando en una sesión a los funcionarios estatales y, en otra, a los de ambos niveles. Éstas se efectuaron entre septiembre y diciembre de 2001. En total participaron 43 funcionarios públicos (26 municipales, 14 estatales y 3 del gobierno central del DF).

## LOS AVANCES MUNICIPALES

TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

### El contexto estatal

El gobierno estatal ha encaminado sus acciones en materia de MR exclusivamente hacia el ámbito empresarial. La responsabilidad ha sido ubicada en la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE). Dentro de la SDE, el Departamento de Desregulación y Normatividad (DDN), de la Dirección de Fomento Industrial y Comercial (DFIC), es el encargado de instrumentar las acciones de MR.

El marco legal en el que se ha sustentado la MR en la entidad no parece ser el más adecuado. Ésta se ha instrumentado a partir de un Acuerdo del Ejecutivo Estatal.<sup>14</sup> Ese Acuerdo sustentó la creación de una Unidad de Desregulación, un Consejo Estatal de Desregulación y del Registro Estatal de Trámites Empresariales. La Unidad de Desregulación se concretó con la creación del DDN, dentro de la SDE. Entre sus principales atribuciones está la de revisar los flujos de las diversas tramitologías, los requisitos que se solicitan y los plazos de respuesta, así como elaborar propuestas específicas para la simplificación, desconcentración o eliminación de trámites. El Consejo se define como un órgano de apoyo técnico y consultivo de la SDE y está integrado por funcionarios públicos y representantes de organizaciones empresariales, laborales, del sector agropecuario y académicas. Al parecer, en la práctica el Consejo no ha operado de manera efectiva.

El Acuerdo instruye a la SDE para realizar una revisión de los trámites empresariales. Al respecto, en 1997 se inició un proyecto de desregulación con el objetivo de simplificar y reducir los tiempos de respuesta. Bajo esta iniciativa fueron sujetos de modificación un total de 124 trámites. También se elaboraron guías de trámites por giro de actividad para orientar el proceso de apertura de una microempresa (e.g., tortillerías, carpinterías, panaderías, herrerías, etcétera).

Un importante número de trámites han sido descentralizados y delegados a los

<sup>14</sup> Acuerdo del Ejecutivo Estatal para la Desregulación de la Actividad Empresarial, emitido el 14 de diciembre de 1995.

municipios o están en proceso de descentralización, de tal modo que actualmente sólo entre 5 y 10% de los trámites empresariales son del ámbito estatal. El gobierno estatal sólo ha conservado el control de ciertos trámites del sector industrial, mientras que los de comercio y servicios son prácticamente municipales en su totalidad.

Una de las características del proceso de MR en el ámbito estatal es que han dejado de lado la construcción de una base legal-institucional. Esto se explica, en parte, por medio de la percepción de las autoridades estatales de que la institucionalización conlleva efectos adversos para la implementación del proceso. Por ejemplo, argumentan que la introducción de una ley de procedimiento administrativo seguramente restaría flexibilidad al proceso, pues dificultaría la introducción de cambios futuros en los procesos administrativos. Consideran también que la introducción de la positiva ficta puede no ayudar sustantivamente al objetivo de disminuir los tiempos de respuesta para resolver trámites; el argumento es que los funcionarios encargados de dictaminar solicitudes invariablemente se toman el tiempo máximo permitido por la ley para hacerlo. También se ha aplazado la obligatoriedad de la manifestación de impacto regulatorio (MIR), el instrumento para evaluar las propuestas de reforma a la normatividad; aquí el argumento es que la SDE aún no cuenta con capacidad técnica para analizar las MIR adecuadamente. El registro estatal de trámites no ha sido publicado en el periódico oficial del estado; el argumento es que su publicación implicaría que cualquier cambio futuro al registro requeriría nuevamente ser aprobado por diversas instancias, lo cual se quiere evitar. En síntesis, los funcionarios de la SDE no consideran necesario ni conveniente institucionalizar la MR; la rapidez en la implementación de decisiones ha prevalecido sobre la necesidad de dar certidumbre y transparencia al proceso.

El gobierno estatal ha promovido la creación de ventanillas únicas de gestión de trámites empresariales en los municipios. Inicialmente, las ventanillas fueron operadas por el propio gobierno estatal; posteriormente, fueron operadas por los municipios, quienes a su vez han delegado su operación a organismos empresariales. En materia de cooperación estado-municipios, cabe señalar que el gobierno estatal impulsó un programa para homologar los procesos de MR municipal; sin embargo, este programa no progresó debido tanto a los diferentes intereses y prioridades de cada municipio como a la percepción de que su autonomía frente al gobierno es-

tatal sería afectada. Así, la cooperación del gobierno estatal con los municipios se ha limitado a facilitar las iniciativas que emergen de los propios municipios.

### Los avances en el municipio: un enfoque integral

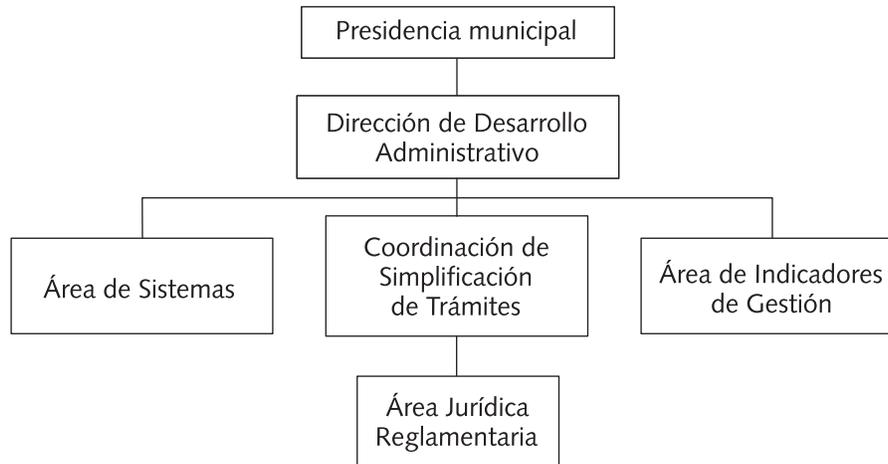
La MR en el municipio de Tijuana se inició en 1998 con la creación de la Unidad de Desarrollo Administrativo, la cual dependía directamente del Síndico. Esta Unidad logró elaborar los organigramas de cada dependencia municipal, así como una radiografía (flujo) de los trámites existentes. En el mismo año se conformó un grupo de asesores (uno por cada dependencia encargada de algún trámite municipal) que dependía directamente de la Oficina de la Presidencia Municipal. La función principal de este grupo era proponer medidas de simplificación administrativa, principalmente para mejorar los procesos de los trámites. En 1999 se fusionan la Unidad de Desarrollo Administrativo y el *Staff* de asesores del presidente municipal para crear la Dirección de Desarrollo Administrativo (DDA). Esta acción se fundamentó en un acuerdo entre dependencias municipales.<sup>15</sup>

La DDA se encargaría formalmente de la elaboración de propuestas e instrumentación de acciones de MR en el municipio. Ésta cuenta con tres áreas operativas como se muestra en la figura 2. En 1999 también se crea el Consejo Municipal de Desregulación (CMD), el cual está integrado por miembros del gobierno, la academia, asociaciones de profesionistas y cámaras empresariales. El CMD funge como un órgano técnico y consultivo para fortalecer los programas del gobierno municipal en materia de simplificación de trámites y MR. A diferencia de lo ocurrido en el nivel estatal, las acciones no se han enfocado únicamente hacia los trámites empresariales, sino que, por política, han incluido todos los trámites ciudadanos del municipio.

También se presenta la descripción de las principales acciones de MR en el municipio de Tijuana, Baja California, las cuales se clasifican por esfera de acción.

<sup>15</sup> Acuerdo de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, firmado en 1999.

FIGURA 2



## ESFERA INSTITUCIONAL

- En 1999 se firma el Acuerdo para la Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria del municipio de Tijuana. En este Acuerdo se establecen las bases para la revisión de requisitos y plazos de resolución, así como el marco regulatorio de los trámites. El Acuerdo también plantea la creación de una nueva Unidad Administrativa para ejecutar las acciones en la materia.
- En 1999 se crea la DDA, como unidad encargada de la MR en el municipio de Tijuana. En ese mismo año comienza el Programa para la Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria (PSTMR), operado por la DDA.
- En 1999 también se crea el Consejo Municipal de Desregulación que tiene como función principal consensar y opinar sobre las propuestas que presente la DDA, así como promover y difundir los avances del PSTMR.

## ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se realizó un diagnóstico general de los trámites municipales (fundamento jurídico, requisitos, costos y vigencia).

- Se revisaron los procesos administrativos de todos los trámites. Asimismo, se dotó de mejor equipo (computadoras, sistemas, redes) y nueva documentación (formatos) a las oficinas municipales encargadas de trámites.
- En diciembre de 2000 se realizó una revisión de los formatos de los trámites de la secretaría del ayuntamiento, de la dirección de administración urbana y de la tesorería. Éstos se sometieron a un programa de calidad del cual resultaron formatos nuevos, más homogéneos, más claros, de fácil llenado, manipulables electrónicamente y accesibles a través de Internet.
- El 3 de octubre de 2000 se dio a conocer el programa “gobierno digital”. Dicho programa abre la posibilidad de consultar, a través de una nueva página de Internet del municipio, el registro municipal de trámites (RMT), el saldo de predial y una guía con los pasos, requisitos y formatos para el registro y operación de 92 clases de microempresas (trámites simplificados para emprendedores); también permite llenar e imprimir los formatos de los trámites. Con el objeto de acercar estos servicios a la ciudadanía, el ayuntamiento tomó la iniciativa de firmar acuerdos con los llamados “café Internet” del municipio para ofrecer esos servicios. En total, 58 establecimientos suscribieron el acuerdo y se incorporaron al programa. Esto implicó capacitar al personal para atender al público usuario (sólo los establecimientos que cumplieron con la capacitación fueron acreditados como sitio oficial del programa “gobierno digital”).
- Por algún tiempo operó una ventanilla única municipal, aunque no funcionó adecuadamente debido a que no tuvo el respaldo institucional necesario. Las oficinas municipales encargadas de trámites no cooperaron, haciendo inviable el pago de gestores. Por otra parte, los costos en términos de tiempo y esfuerzo invertido por los ciudadanos realmente no disminuyó.

## E S F E R A   N O R M A T I V A

- En diciembre de 1999 fue creado el RMT que al principio incluyó un total de 232 trámites. A partir de esa fecha, el PSTMR ha sometido los trámites de mayor impacto ciudadano<sup>16</sup> a un proceso continuo de revisión, a fin de adecuar

<sup>16</sup> Los criterios que se han seguido para seleccionar estos trámites han sido: 1) afluencia, 2) costo y 3) tiempos de respuesta.

fundamentos legales, simplificar procesos y disminuir requisitos y tiempos de respuesta. Así, para septiembre de 2000 el RMT incluía 183 trámites (el total de trámites municipales se había reducido en 20%). Hasta esta fecha se han revisado 158 trámites.

- Desde su creación la DDA ha participado en cuatro proyectos de reglamentos nuevos: actividades comerciales, farmacias y boticas, usos de suelo y ecología.

## LEÓN, GUANAJUATO

### El contexto estatal

La responsabilidad del proceso de MR en el estado de Guanajuato ha sido ubicada en la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) y dentro de ésta es la Dirección General de Mejora Regulatoria (DGMR) la encargada de elaborar y operar los proyectos en la materia. La DGMR está estructurada en seis áreas sustantivas (análisis jurídico, sistemas, gobierno electrónico, ventanillas únicas, comprobación de calidad y atención telefónica) y contaba con un personal de 25 servidores públicos.

A través de 4 ventanillas de gestión se ofrece asesoría y gestión de trámites empresariales estatales y federales. Existe una ventanilla en cada una de las cuatro zonas en que se dividió al estado. En la zona sur la ventanilla se encuentra en el municipio de Celaya, en la zona poniente se encuentra en el municipio de León, en la zona norte en el municipio de Dolores Hidalgo y en la zona centro en el municipio de Irapuato. En la ventanilla de León se ha puesto en marcha un programa piloto para incluir también la gestión de trámites municipales.

Se creó el Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE), en el cual se ha concretado una disminución sustancial de la carga regulatoria a los empresarios en la entidad. Mientras que en 1995 el RETE incluía 90 trámites, actualmente sólo considera 36. La DGMR también elaboró una guía de los trámites, por actividad económica, para instalar una empresa en el estado de Guanajuato (*Instructivo de Ayuda para Trámites Empresariales*), la cual se distribuye en un disco compacto.

En el aspecto de cooperación con los municipios, el gobierno del estado ha impulsado la firma del Acuerdo de Colaboración para la Desregulación de la Actividad

Empresarial (ACDAE). En este Acuerdo el gobierno estatal se compromete a proporcionar asesoría técnica, así como recursos económicos y materiales para la apertura de ventanillas de gestión de trámites municipales; por su parte, el municipio se compromete a revisar, con la asesoría del gobierno estatal, el marco regulatorio de la actividad empresarial en su ámbito de competencia y a realizar reformas necesarias a la reglamentación municipal. Hasta la fecha, el ACDAE ha sido firmado por 18 municipios. Como resultado de estos acuerdos actualmente operan 13 ventanillas en igual número de municipios, atendidas por personal municipal.

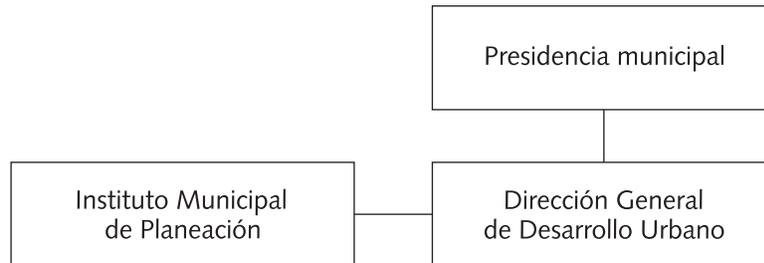
Existen varios proyectos a mediano plazo. Entre éstos destacan los siguientes: 1) presentar al Congreso un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, 2) reformar el acuerdo estatal mediante el cual se crea el Consejo Estatal para la Desregulación de la Actividad Empresarial, el cual en la práctica no ha operado (en las reformas se planea incluir como miembros del Consejo a los presidentes municipales), 3) subir a la página web de la Secretaría de Desarrollo Económico el Registro Estatal de Trámites por giro, 4) firmar el convenio de colaboración con la COFEMER y 5) firmar el ACDAE con el resto de municipios. En general, las acciones antes señaladas muestran que los esfuerzos realizados desde el gobierno estatal se caracterizan por un sesgo marcado hacia el sector empresarial.

#### Los avances en el municipio: un enfoque desde la planeación urbana

Una característica sobresaliente en el municipio de León es que no existe una dependencia municipal funcionalmente especializada en la MR. La iniciativa ha sido tomada por la Dirección General de Desarrollo Urbano (DGDU), desde la cual se han coordinado los esfuerzos en la materia. Ha habido importantes avances en las esferas administrativa e institucional y se han introducido cambios organizacionales de vanguardia en la resolución de trámites. Otro aspecto importante es que los esfuerzos de la DGDU se han apoyado sistemáticamente en el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) (véase la figura 3).

Cabe mencionar que el IMPLAN, creado en 1994, es un organismo descentralizado del gobierno municipal dirigido por un consejo ciudadano. Con el tiempo, ha venido afinando su visión del desarrollo y sus formas de operación y actualmente

FIGURA 3



se encarga de la planeación y diseño de las políticas públicas municipales en general. La etapa de implementación es prerrogativa de las dependencias municipales. A diferencia del proceso de MR del ámbito estatal, en el municipio de León las acciones de MR no tienen un enfoque exclusivamente empresarial, sino que han incluido mejoras en la regulación que afecta al ciudadano. A continuación, se describen las principales acciones de MR en el municipio de León, Guanajuato, clasificándolas por esfera de acción.

#### ESFERA INSTITUCIONAL

- Se instrumentó el Programa de Gestión Urbana Sustentable (PGUS) que involucra a todas las dependencias municipales que realizan trámites. Iniciando en el año 2000, el PGUS busca disminuir el costo de traslado y de tiempo que implica para el ciudadano la realización de trámites. Se concentró en un mismo espacio la recepción, el procesamiento y la resolución de los trámites de todas las dependencias. Este cambio implicó, por una parte, trasladar a un funcionario de cada una de las dependencias municipales involucradas a la DGDU y, por la otra, delegar capacidad resolutoria a dichos funcionarios.
- Se creó un Comité Interinstitucional que sesiona una vez por semana para evaluar y proponer acciones que mejoren el PGUS. En el comité participan las Direcciones de Desarrollo Urbano, Fomento Económico, Medio Ambiente y Ecología, Tránsito, Fiscalización y Control y Obras Públicas, así como el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, el H. Cuerpo de Bomberos y el IMPLAN.

- Se firmó el Acuerdo de Colaboración para la Desregulación de la Actividad Empresarial, con el gobierno del estado, el 10 de diciembre de 1997.

#### ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se creó un Catálogo de Trámites Municipales por cada dependencia.
- A través de la página web de la DGDU se puede obtener información de los trámites municipales (requisitos, tiempo de respuesta, horario de atención y costos) (*Guía de Gestión Urbana*).
- Como parte del PGUS se instalaron ocho Ventanillas de Gestión dentro de la DGDU, cada una de las cuales es responsable de la gestión de determinados trámites.
- Como parte del PGUS se instrumentó un programa de reingeniería de procesos administrativos en la DGDU, con lo que al parecer se ha logrado acortar sensiblemente el tiempo de respuesta de los trámites.
- La DGDU implementó el programa “Libro Amarillo” que opera como un sistema de apertura rápida de empresas. El programa busca reducir el tiempo de respuesta de trámites empresariales en giros de bajo riesgo (esos trámites corresponden a las áreas de desarrollo urbano, tránsito, bomberos y medio ambiente y ecología). La filosofía del programa es confiar en el ciudadano, el cual se compromete (mediante la firma de un documento que se registra en el “libro amarillo”) a proporcionar información verídica y a cumplir con la reglamentación aplicable al giro de su negocio. Con esto se busca evitar requisitos y procedimientos de control como inspecciones físicas.
- Todas las áreas de la DGDU se encuentran conectadas por una red interna que permite la consulta y manipulación de información de manera simultánea.
- Como parte de un programa de evaluación, se han aplicado algunos sondeos de opinión a los ciudadanos respecto al funcionamiento de las ventanillas que operan dentro de la DGDU.

#### ESFERA NORMATIVA

- Se han revisado y modificado los reglamentos municipales, hasta donde las leyes estatales lo han permitido, a fin de sustentar las acciones que se han instrumentado dentro del PGUS.

## BENITO JUÁREZ, QUINTANA ROO

## El contexto estatal

La responsabilidad de la política de MR en el estado de Quintana Roo, al igual que en Baja California y Guanajuato, recae en la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE). La unidad administrativa que opera los programas y acciones en la materia es la Dirección de Mejora Regulatoria (DMR) de la SDE. La estructura de la DMR consta de dos jefaturas de departamento (una de Ventanilla Única y otra de Desregulación Económica). Los incipientes avances ya evidencian un enfoque empresarial.

En términos relativos, el proceso de implantación de la MR en la entidad aún está en una etapa muy inicial. La DMR tiene menos de un año de haber sido creada (en el momento de las entrevistas) y su capacidad para promover acciones importantes es muy limitada. Ya existía un Registro Estatal de Trámites Empresariales que se encuentra disponible para consulta en Internet. Sin embargo, dicho registro aún no había sido actualizado por la DMR. Existía también un Consejo de Mejora Regulatoria en el que supuestamente participan instituciones del gobierno, sector educativo, iniciativa privada y congreso local. El Consejo tiene una Comisión Ejecutiva de nueve miembros (provenientes del tipo de instituciones mencionadas), la cual, en principio, debería encargarse de marcar las directrices básicas a seguir en materia de MR por el gobierno estatal.

La DMR puso en operación una Ventanilla Única para asesoría y gestión de trámites estatales y está coordinando un proyecto piloto para simplificar el proceso de apertura de empresas de bajo riesgo. Actualmente, dicho sistema sólo opera en el municipio de Othón P. Blanco. Por otra parte, se tiene planeado promover la instalación de ventanillas de gestión municipales, administradas por los propios municipios y facultadas para recibir trámites estatales que se canalizarán a la Ventanilla Única estatal para su dictaminación.

Sin embargo, como primer paso, será necesario firmar convenios de MR con los municipios, lo cual, al parecer, está muy próximo a realizarse. Estos convenios buscarán, fundamentalmente, establecer el compromiso de los presidentes municipales para emitir un acuerdo interno (entre dependencias) que permita dar inicio a la

MR y elaborar los Registros de Trámites Municipales. Por otra parte, el convenio implicará el compromiso del gobierno estatal para proporcionar capacitación y apoyo logístico para instrumentar las ventanillas municipales y elaborar los registros de trámites. La firma del convenio entre el gobierno del estado y el municipio de Benito Juárez estaba planeada para el día 15 de noviembre de 2001. En esa misma fecha se tenía programada la firma del nuevo convenio entre el gobierno del estado y la COFEMER.

**Los avances en el municipio: lo difícil de arrancar  
sin un promotor fuerte**

Las acciones de MR en el municipio de Benito Juárez han sido conducidas por una dependencia de tercer nivel en la estructura orgánica municipal, la Oficina de Promoción Económica (OPE). Ésta depende de la Dirección de Desarrollo Económico (DDE), la cual, a su vez, se ubica en la Dirección General de Planeación y Desarrollo Económico (DGPDE), como se muestra en la figura 4.

FIGURA 4



Existe una Comisión de Mejora Regulatoria y Simplificación que funge como una figura de apoyo a la MR en el municipio. Ésta se ubica dentro del Consejo de Desarrollo Económico Municipal (CDEM), el cual se ha constituido como un órgano ciudadano.

Es importante mencionar que, por las características de la actividad económica del municipio, una de las principales preocupaciones de la OPE se relaciona con la gestión de la Licencia de Impacto Ambiental. La Dirección General de Ecología exige una gran cantidad de requisitos entre los que sobresale el Estudio de Impacto Visual. Esto obedece, en parte, a que las organizaciones ambientalistas no gubernamentales ejercen bastante presión para proteger la calidad ambiental del entorno. Por consiguiente, el reto de agilizar los trámites empresariales sin afectar el bienestar de la comunidad es particularmente complicado en este contexto. Las principales acciones de MR en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se describen a continuación.

#### ESFERA INSTITUCIONAL

- Existe una Comisión de Mejora Regulatoria y Simplificación, establecida dentro del CDEM, el cual se constituye como un órgano de participación ciudadana.
- Se está analizando la propuesta de un Acuerdo de Mejora Regulatoria que el gobierno estatal recientemente envió al municipio.

#### ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se cuenta con un Catálogo de Trámites Empresariales federales, estatales y municipales. Para cada trámite se tienen diagramas de flujo, tiempos de respuesta, requisitos y costos.
- Se elaboraron Guías de Trámites para abrir y operar un negocio. En esta acción participaron la Dirección General de Ecología, la de Desarrollo Urbano y la Tesorería. Cada guía contiene, además de los trámites que se deben realizar y sus requisitos, el directorio de la dependencia y el horario de atención.

ESFERA NORMATIVA

- Está en proceso de revisión el fundamento jurídico de los trámites de Tesorería, Dirección de Ecología y Dirección de Desarrollo Urbano. Se informó en las entrevistas que esta tarea ha sido dificultada por la ambigüedad de las leyes y reglamentos en que se sustentan los trámites.
- Se ha sometido a Cabildo, para su validación, la parte del catálogo de trámites que agrupa a los del ámbito municipal. La resolución aún está pendiente.
- El municipio ha elaborado una propuesta de Ley Estatal de Procedimiento Administrativo que presentará próximamente al ejecutivo y al congreso estatales para su discusión y aprobación. Las propuestas de leyes estatales que parten del municipio son inusuales, pero, en este caso, la autoridad municipal de Benito Juárez ha considerado apremiante otorgar certidumbre al ciudadano respecto a los actos administrativos de gobierno y sustentar legalmente herramientas importantes de MR como la afirmativa ficta.

DISTRITO FEDERAL

Algunas consideraciones especiales

Para efectos de la instrumentación de la MR, es importante señalar que los ordenamientos jurídicos del Distrito Federal (DF) no son materia exclusiva de sus autoridades electas, a pesar de que las leyes a las que están sujetos los ciudadanos de la capital son emitidas por la Asamblea de Representantes. Las facultades legislativas y reglamentarias de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal están definidas en el artículo 122 de la Constitución federal, en el cual se señala que la administración estará regida por un Estatuto de Gobierno y que éste será aprobado por el Congreso de la Unión.

En síntesis, a diferencia de los estados, el DF no cuenta con una Constitución, sino con un Estatuto de Gobierno que está sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión. Tampoco cuenta con un Congreso, sino con la Asamblea de Representantes que no tiene atribuciones exclusivas sobre los ordenamientos jurídicos de incidencia local. Otro aspecto que diferencia al DF de las entidades federativas y que

resulta importante para instrumentar la MR, es que mientras las últimas se dividen política y administrativamente en municipios con personalidad jurídica propia (garantizada en la Constitución federal), el DF está dividido en delegaciones políticas sin facultades para emitir normas ni reglamentos. En el DF todas las facultades reglamentarias recaen en el Jefe de Gobierno o la Asamblea de Representantes, mientras que el poder de decisión de los jefes delegacionales se limita a aspectos meramente administrativos.

#### Los avances en la capital: el problema de la falta de acuerdo interno

En el DF la responsabilidad de la MR recae en la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO). La unidad administrativa directamente encargada de la MR es la Dirección de Regulación Institucional (DRI), la cual depende de la Dirección General de Políticas y Normatividad Económica (DGPNE). La DRI está conformada por las subdirecciones de Licencias y Permisos, y de Simplificación Administrativa, como se muestra en la figura 5.

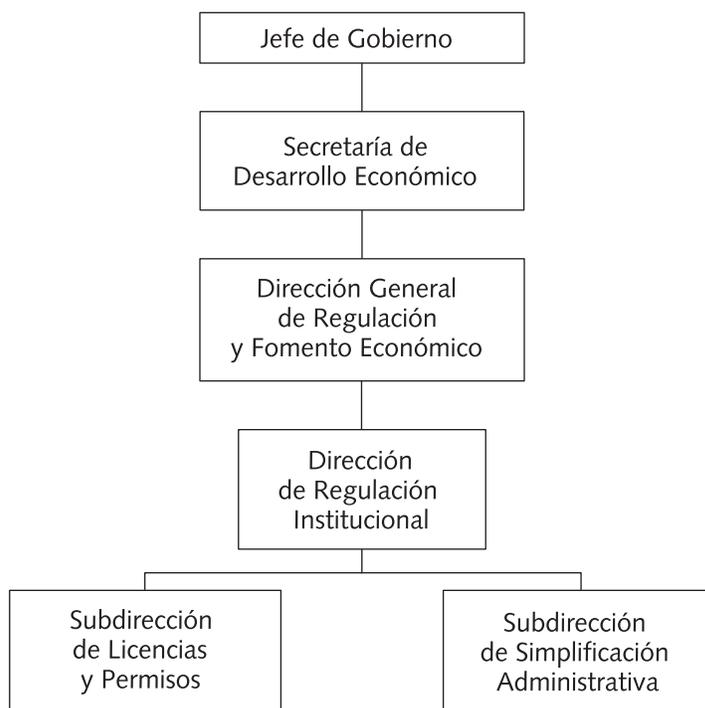
Dentro de la esfera institucional, el DF dispone de una Ley de Procedimiento Administrativo en la cual se contemplan y sustentan herramientas de MR como la Afirmativa Ficta; sin embargo, esta ley solamente se refiere a las formalidades de los actos administrativos del Distrito Federal y no así a las iniciativas o cambios del marco regulatorio como tal.<sup>17</sup> Es en la Ley de Fomento Económico, en su título V, capítulo primero, donde se contemplan con más precisión ciertos aspectos de MR.<sup>18</sup> En ésta se establece que la SEDECO promoverá, en coordinación con las dependencias competentes, el mejoramiento del marco regulatorio de la actividad económica. En términos generales la ley se enfoca hacia la generación de acciones orientadas a agilizar los trámites para la apertura de nuevas empresas.

En la esfera administrativa, lo único que sobresale es la existencia de una Ventanilla Única de Gestión Empresarial (VUGE) en cada una de las 16 delegaciones políticas, así como en las instalaciones de las organizaciones empresariales más importantes

<sup>17</sup> La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995.

<sup>18</sup> La Ley de Fomento Económico del Distrito Federal fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de diciembre de 1996.

FIGURA 5



(Canacintra, Canirac). Las ventanillas ofrecen servicios de orientación y asesoría, recepción e integración de la documentación, así como gestión de los trámites. Las VUGE fueron creadas legalmente por acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 12 de mayo de 1995.

Entre las acciones que se prevén implementar en el corto y mediano plazo destacan las siguientes: 1) el Programa para la Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial en el Distrito Federal, 2) la creación del Registro de Trámites Empresariales y su instalación en la nueva página de Internet de la SEDECO y 3) la firma del Acuerdo de Mejora Regulatoria.

Es un hecho que el estancamiento en que ha caído la MR en el DF se debe en buena parte a la falta de un acuerdo interno (intersecretarial) y con las delegaciones políticas, en el que se definan formas de operación y lineamientos estratégicos.

Sin duda, la capacidad de maniobra de la SEDECO para encauzar y promover mejoras en materia regulatoria está fuertemente limitada por la falta de ese instrumento jurídico-político, el acuerdo interno de MR.

La elaboración del Programa de Mejora Regulatoria consideró (según se informó en las entrevistas) la participación del sector empresarial mediante una consulta realizada en mayo-junio de 1998 por la DGPNE.<sup>19</sup> A continuación se resumen las principales acciones de MR en el Distrito Federal por esfera de acción.

#### ESFERA INSTITUCIONAL

- Se cuenta con una Ley de Procedimiento Administrativo que contempla de manera específica algunos elementos de MR como la Afirmativa Ficta.
- Se cuenta con una Ley de Fomento Económico en la que se precisan los objetivos de MR. El Reglamento Interior de la SEDECO también contiene más precisión al respecto.
- Se cuenta con un proyecto amplio orientado hacia la actividad empresarial (Programa para la Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial en el Distrito Federal). Sin embargo, aún está pendiente el Acuerdo para la Mejora Regulatoria que sentaría las bases para crear las instancias institucionales para operar el programa.

#### ESFERA ADMINISTRATIVA

- El gobierno central cuenta con ventanillas de orientación y gestión de trámites en cada una de las Delegaciones Políticas (Ventanillas Únicas de Gestión Empresarial), las cuales incluso tienen órganos de dictaminación con capacidad de resolución en ciertos trámites. Sin embargo, hay excepciones muy importantes en cuanto a esta capacidad de resolución.

<sup>19</sup> La opinión empresarial se captó mediante dos vías: 1) una consulta sobre verificación administrativa y revisión del marco normativo con impacto en la actividad empresarial (se aplicó un cuestionario a 2 219 empresarios y se realizaron 18 mesas de trabajo que contaron con la participación de 780 empresarios; se recibieron 950 propuestas); y 2) la consideración de propuestas realizadas por diversos organismos empresariales para impulsar el desarrollo de las actividades productivas, las cuales fueron recopiladas en mayo de 1998. Ambos instrumentos de consulta fueron realizados por la DGPNE.

- Los trámites que aún deben resolverse en las dependencias centrales son los siguientes:<sup>20</sup>

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

- a.* Certificado de uso de suelo específico o para usos permitidos.
- b.* Acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.
- c.* Licencia de uso del suelo.
- d.* Evaluación de impacto urbano.
- e.* Permiso o licencia de anuncios.

Secretaría de Medio Ambiente:

- a.* Evaluación de impacto ambiental.
- b.* Registro de descarga de aguas residuales.
- c.* Permiso de descarga de aguas residuales.
- d.* Registro de fuentes fijas.
- e.* Licencia local de funcionamiento.

Secretaría de Desarrollo Económico:

- a.* Aprobación de Contratos constitutivos de sociedades de responsabilidad limitada microindustriales.
- b.* Expedición de la cédula de microindustria y de la actividad artesanal.
- c.* Diversas constancias para tener acceso a incentivos fiscales.
- d.* Diversos trámites relacionados con mercados públicos, ahora descentralizados a las delegaciones

- Las ventanillas son operadas con personal de las delegaciones. Las delegaciones también aportan la infraestructura. El gobierno central preserva el derecho de dictar los ordenamientos y lineamientos generales de atención.
- En la página web de la SEDECO se pueden consultar los pasos del proceso (diagramas de flujo), así como los trámites básicos para la apertura y operación de establecimientos de bajo impacto.

<sup>20</sup> Principales trámites y secretarías que los regulan, Dirección de Regulación Institucional (listado no publicado).

## ESFERA NORMATIVA

- Se tiene una propuesta para la elaboración de informes de impacto regulatorio (*Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio*) que próximamente se presentará para su discusión en las instancias correspondientes

MONTERREY Y SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN<sup>21</sup>

## El contexto estatal

El área de MR en el estado está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE). Dentro de ésta, la Dirección de Fondos Financieros y Desregulación (DFFD) es la unidad responsable de diseñar y operar las acciones en la materia. Entre los avances más relevantes está el Registro Estatal de Trámites que ya fue publicado en el Diario Oficial del Estado. En la página web del gobierno estatal se pueden consultar los trámites federales, estatales y municipales para la apertura de microempresas, con sus correspondientes procedimientos, requisitos, tiempos de respuesta, fundamentos legales, vigencia, costos y dependencias responsables (Pasos Básicos para la Apertura de Empresas no Riesgosas).

La DFFD impulsó el establecimiento de 11 ventanillas únicas de gestión de trámites para la micro y pequeña empresa. Diez de ellas se encuentran ubicadas en municipios del interior del estado y una en las oficinas de la DFFD, en la ciudad de Monterrey. Esas ventanillas son atendidas por personal de los municipios correspondientes, a excepción de la ventanilla de Monterrey que es atendida por personal del gobierno estatal. Si bien esto representa un avance, lo cierto es que no tiene un gran impacto en cuanto a reducir los tiempos de gestión y resolución, ya que actualmente los trámites solicitados ante las ventanillas del interior del estado necesitan ser enviados a la ventanilla de la capital estatal para ser gestionados ante las autoridades correspondientes.

<sup>21</sup> En la selección de municipios se incluyeron cinco del área conurbada de Monterrey (Monterrey, Apodaca, San Pedro Garza García, Escobedo y Guadalupe); sin embargo, en Apodaca, Escobedo y Guadalupe se encontró que no existe ningún avance de MR. Por esa razón, sólo se documentan los municipios en donde los avances son más sustanciales (Monterrey y San Pedro Garza García).

En materia de coordinación con los municipios, en 1997 se firmó un convenio con 23 de los 51 municipios, en el cual se establece un compromiso para simplificar los trámites municipales con la asistencia técnica del gobierno del estado. Sin embargo, con el cambio de administraciones municipales, en el año 2000 el seguimiento de estos convenios no continuó al mismo ritmo. Actualmente se está trabajando en un proyecto piloto de MR en el que participarán tres municipios: Monterrey, Guadalupe y Santa Catarina. El objetivo primordial de este proyecto, por el momento, es crear un Registro Municipal de Trámites Empresariales homologado y simplificado. Con esto se espera generar incentivos para que los demás municipios, o por lo menos los de la zona conurbada, se vayan anexando a esta política de ofrecer un marco regulatorio más transparente y simple para la inversión.

#### Los avances municipales: un enfoque desde la planeación urbana

En el municipio de Monterrey, la oficina que se ha encargado de implementar las acciones de MR es la Dirección de Planeación, que depende de la Secretaría Técnica. Paralelamente, la Dirección de Planeación Urbana (DPU), ubicada dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SDUE), ha realizado esfuerzos significativos para mejorar la regulación que compete a esa Secretaría (figura 6). Sin embargo, cabe mencionar que no existe una buena coordinación entre estas dos instancias, a pesar de que algunas de sus acciones buscan objetivos similares.

En el municipio de San Pedro Garza García, la Dirección de Sistemas (DS) de la Secretaría de Finanzas y Tesorería es la que se ha encargado de implementar algunas acciones de MR (figura 7). La DS se encarga de apoyar al gobierno municipal en general en materia de informática, creación de sistemas y organización de redes. También está a cargo de la elaboración y mantenimiento de la página web del municipio. A continuación se presentan los avances en materia de MR en estos dos municipios.

#### ESFERA INSTITUCIONAL

##### Monterrey

- Se creó un Comité de Mejora Continua que se encarga de la revisión y simplificación de los trámites municipales. En este comité participan la Direc-

FIGURA 6

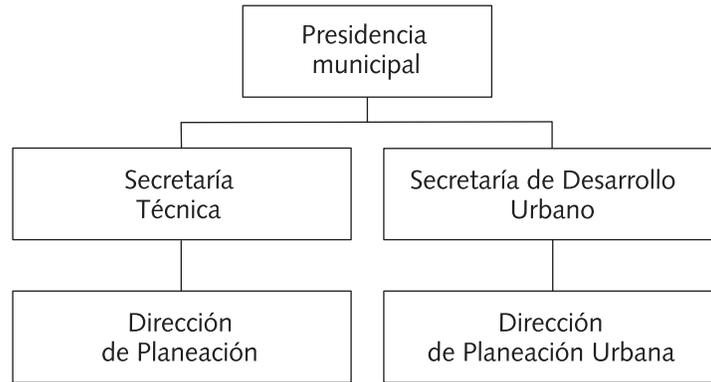
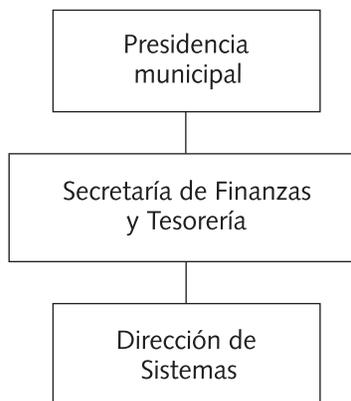


FIGURA 7



ción de Construcción y Uso del Suelo, la Dirección de Permisos, la Secretaría Técnica y la Contraloría.

ESFERA ADMINISTRATIVA

San Pedro Garza García

- Se contrató una empresa privada para rediseñar los procesos administrativos de los trámites que se realizan en la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU).

- Se instalaron sistemas de cómputo y una red interna en la SDU, a fin de hacer más eficiente el manejo de información en las diferentes áreas de la dependencia.
- Se elaboró un catálogo de trámites y servicios que se puede consultar en la página de Internet del municipio. El catálogo contiene básicamente información sobre requisitos y tiempos de respuesta de los trámites. Asimismo, a través de la página de Internet del municipio, los ciudadanos pueden consultar el avance en la resolución de sus trámites.
- En el mediano plazo se tiene planeado habilitar un sistema de pagos por Internet, como el del impuesto predial.

#### Monterrey

- Se cuenta con un catálogo de trámites y servicios que puede ser consultado en la página de Internet del municipio. Este catálogo incluye información sobre la dependencia responsable y su ubicación, el horario de atención, los requisitos y el costo. Los trámites y sus requisitos también se difunden a través de folletos impresos.
- Se tiene planeado someter los trámites de la SDUE a un proceso de simplificación administrativa. Para esto la DPU se encuentra integrando un inventario de los trámites de esa secretaría.
- Se está trabajando en la automatización de los procesos administrativos de los trámites de la SDUE. Para ello se adquirió equipo de cómputo y se capacitó al personal.
- Próximamente se instalará una red interna que permitirá a todas las dependencias municipales compartir información de manera simultánea.
- Se cuenta con una ventanilla única que depende de la Secretaría Técnica del municipio. Sin embargo, esta ventanilla gestiona solamente los trámites de la SDUE.
- La DPU está implementando un programa para reducir los requisitos y tiempos de respuesta de los trámites municipales. Para analizar las posibles modificaciones en cada trámite, se está elaborando un Manual de Procesos de cada uno de ellos. El programa ha iniciado en la SDUE, pero se planea introducir en todas las dependencias.

## ESFERA NORMATIVA

## Monterrey

- Se está elaborando un reglamento de Desarrollo Urbano para el municipio, el cual se ajustará a los cambios que introdujo la nueva Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León. A partir de que dicha ley entró en vigor, en 1999, se han descentralizado hacia los municipios aproximadamente 70% de los trámites de esta área. Actualmente sólo un 20% de toda la tramitología de la entidad en materia de desarrollo urbano es del ámbito estatal.

## PUEBLA, PUEBLA

## El contexto estatal

El gobierno estatal ha realizado esfuerzos orientados a consolidar la institucionalización de la MR en la entidad. En agosto de 2001 se creó la Coordinación General de Mejora Regulatoria (CGEMERP) para encargarse del programa en la materia. Esta instancia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE). Anteriormente las acciones de MR estaban a cargo de la Dirección de Apoyo Empresarial de la misma SDE. En el momento de la entrevista, la CGEMERP estaba inmersa en el proceso de planeación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), del Centro de Atención Empresarial, del Inventario Estatal de Trámites Empresariales y de una clasificación de trámites por giro de actividad. Estas acciones confirman que en el estado de Puebla se ha adoptado un enfoque de MR decididamente orientado hacia la promoción empresarial.

En las esferas normativa e institucional, destaca que el estado de Puebla aún no cuenta con una Ley que dé sustento a la MR; no obstante, ya existen los anteproyectos de la Ley de Procedimiento Administrativo Estatal y de la Ley de Mejora Regulatoria Estatal. Por otra parte, en lo institucional, además de la creación de la CGEMERP también se creó el organismo de participación ciudadana denominado Consejo Consultivo para la Mejora Regulatoria en Materia Económica del Estado de Puebla, el 3 de mayo de 2000. Entre las responsabilidades más importantes de este consejo

están las siguientes: recabar opiniones de los sectores público, social y privado; analizar los distintos ordenamientos y disposiciones estatales vigentes vinculados a la actividad empresarial; y proponer al Ejecutivo reformas a dichos ordenamientos y disposiciones.<sup>22</sup>

El 20 de agosto de 2001 el gobierno del estado firmó un convenio de colaboración con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en el que se establecen las bases para desarrollar acciones conjuntas en la materia.<sup>23</sup> En esa misma fecha, el gobierno estatal suscribió un acuerdo con el municipio de Puebla en el que se propone fortalecer la coordinación entre ambos gobiernos y compartir información relativa a los trámites; el primero también se compromete a otorgar asesoría en la materia al segundo. En el momento de las entrevistas estaba próxima la firma de un acuerdo similar con otros diez ayuntamientos.

#### Los avances en el municipio: un sesgo hacia la modernización administrativa

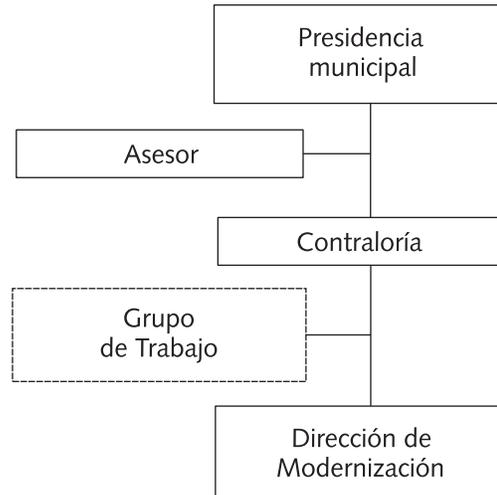
El gobierno del municipio de Puebla comenzó a trabajar en algunas acciones de MR a mediados de 2001. A diferencia de la mayoría de los otros municipios aquí analizados, en el de Puebla la Contraloría ha sido quien ha coordinado los esfuerzos en esta materia.

Dentro de la Contraloría Municipal, la oficina responsable del programa de MR municipal es la Dirección de Modernización. Se conformó un grupo de trabajo en el que participan regularmente 24 funcionarios municipales (por lo menos hay un funcionario de cada dependencia), el cual es coordinado desde la Contraloría. El programa de MR también se ha beneficiado del apoyo y la participación del asesor

<sup>22</sup> *Acuerdo del Ejecutivo Estatal que crea el organismo de participación ciudadana denominado Consejo Consultivo para la Mejora Regulatoria en Materia económica del Estado de Puebla*, Puebla, Puebla, 3 de mayo de 2000.

<sup>23</sup> *Convenio Marco de Colaboración en Materia de Mejora Regulatoria celebrado entre la Cofemer y el estado de Puebla*, 20 de agosto de 2001. Entre las acciones de colaboración enmarcadas en este convenio destacan: a) la elaboración de o reformas a la Ley de Procedimiento Administrativo, b) creación de registros estatales o municipales de trámites y servicios, c) elaboración de acuerdos abrogatorios de disposiciones administrativas estatales o municipales obsoletas, d) simplificación de trámites administrativos, y e) la operación de un sistema de apertura inmediata de empresas.

FIGURA 8



del presidente municipal. El esquema administrativo para atender la MR en el municipio de Puebla se presenta en la figura 8.

Al parecer, el hecho de que la Contraloría conduzca las acciones de MR ha facilitado la obtención de la información necesaria y el cumplimiento de compromisos por parte de las dependencias municipales involucradas. Sin embargo, el hecho de no haber creado una dependencia especial y especializada en MR ha limitado, en cierta medida, los avances en la materia (la Dirección de Modernización, además de coordinar los trabajos de MR, tiene otras responsabilidades dentro del municipio). Como se hará evidente en el siguiente resumen por esfera de acción, las acciones de MR en el municipio de Puebla muestran un sesgo hacia la modernización administrativa, dejando de lado el componente de institucionalización y el normativo. Los avances han dependido, en buena medida, de la decisión de los mandos superiores de la Oficina del Presidente Municipal y de la Contraloría.

ESFERA INSTITUCIONAL

- Se firmó un convenio con el gobierno estatal para coordinar acciones de mejora regulatoria y recibir asesoría el 20 de agosto de 2001.
- Se elaboraron manuales de organización y procedimiento para la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología (DGDUE), bajo la supervisión de la Contraloría. Esto permitió definir las áreas y el personal responsable en la resolución de trámites.

ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se han revisado los principales procesos administrativos internos de la DGDUE, bajo la conducción de la Contraloría.
- Se han modernizado los equipos de cómputo en la DGDUE y ahora se tiene la infraestructura para instalar redes internas.
- Se cuenta con un Catálogo de Trámites y Servicios Municipales, el cual, recientemente, fue sometido a un proceso de revisión de requisitos. Sin embargo, los servicios de otorgamiento de licencias, permisos y concesiones no están incluidos.
- Se cuenta con cuatro módulos de orientación de trámites y servicios en sitios públicos.
- Se han revisado y reformado los diagramas de procedimiento de los principales trámites del municipio (reingeniería de procesos).
- Se han concentrado físicamente algunas dependencias del municipio para ahorrar tiempo de desplazamiento a los ciudadanos.
- Se han desarrollado indicadores para medir la eficiencia y eficacia de la provisión de servicios públicos.
- Se instaló una ventanilla de gestión de trámites en las instalaciones de la CANACINTRA. Sin embargo, pocas veces es utilizada, debido a la falta de difusión.

ESFERA NORMATIVA

- Se cuenta con un Código Fiscal y Presupuestario del municipio (fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 17 de noviembre de 1999).

## NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

## El contexto estatal

En el Estado de México se han logrado importantes avances institucionales en materia de MR, entre los que destaca el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen el Programa Integral de Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PIMRAE y SARE), firmado el 23 de marzo de 2001.<sup>24</sup> En este acuerdo se establece que la operación del SARE estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), a través del Centro de Atención Empresarial (CAE).

El mencionado acuerdo también establece la creación del Grupo Intersecretarial para la Mejora Regulatoria en el Estado de México (GIMREM) y de la Comisión Estatal de Atención Empresarial (CEAE). Al GIMREM, integrado por los titulares de las secretarías de Finanzas y Planeación, Desarrollo Económico, Administración y Contraloría, se le confiere autoridad para definir tanto objetivos y metas como políticas y estrategias del PIMRAE, y también para coordinar y dar seguimiento a dicho programa. Las decisiones del GIMREM son de carácter obligatorio para las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal. Es decir, el GIMREM es el órgano facultado para revisar el marco normativo y promover las reformas a la regulación de la actividad empresarial.

La CEAE es la instancia encargada de coordinar a las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal con las dependencias federales y municipales. Esta comisión también está facultada para resolver las solicitudes de trámites empresariales (las solicitudes son recibidas a través del CAE y turnadas a la CEAE para su dictaminación). Cada miembro de la CEAE es responsable de revisar y dictaminar las solicitudes de trámites que correspondan a la dependencia a la que pertenecen.

Otro elemento institucional muy importante es la existencia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el cual se fundamentan la

<sup>24</sup> Este Acuerdo abroga el *Acuerdo del Ejecutivo Estatal para la Desregulación de la Actividad Empresarial* y el *Acuerdo del Ejecutivo Estatal para la Creación de la Comisión Estatal de Atención Empresarial*, publicados en la *Gaceta del Gobierno*, el 14 de diciembre de 1995 y el 17 de diciembre de 1998, respectivamente.

afirmativa ficta, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE). Esas figuras jurídicas e institucionales son elementos esenciales para propiciar certidumbre entre los particulares y promover la transparencia en la resolución de los trámites administrativos estatales y municipales.

No menos importantes han sido los convenios de cooperación entre el gobierno estatal y los municipios, a partir de los cuales se ha logrado revisar y homologar los trámites empresariales de los 24 municipios económicamente más importantes del estado. Esto, a su vez, permitió la creación del Registro Municipal de Trámites Empresariales (RMTE), publicado en la *Gaceta de Gobierno* del 28 de mayo de 1998.

En la esfera administrativa, destaca que se cuenta con una página web en la cual se puede consultar la información más importante sobre los trámites empresariales estatales y municipales. Se informó que próximamente se podrán realizar algunos trámites vía Internet y consultar en la página web los trámites de los tres ámbitos de gobierno por giro o actividad productiva. Esto es posible toda vez que las secretarías estatales de Salud y Ecología y la Dirección General de Protección Civil ya han emitido sus listas de trámites obligatorios por giro, así como los giros desregulados por sus respectivas áreas.

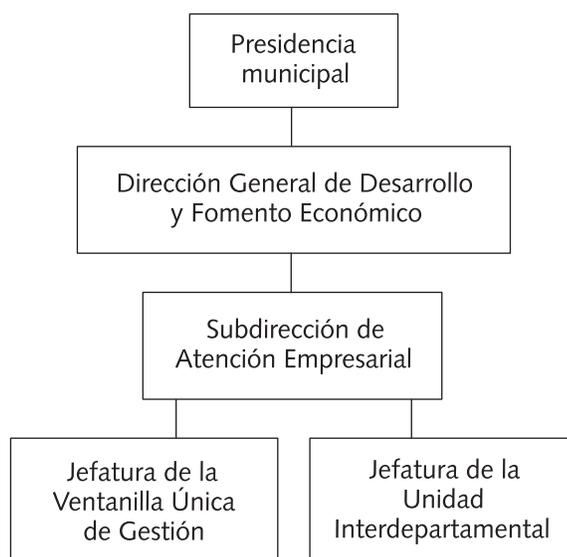
#### Los avances municipales: enfoque empresarial y cooperación interna

La implementación de la MR en el municipio está a cargo de la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico (DGDFE). Dentro de la DGDFE, la unidad encargada de operar el programa en la materia es la Subdirección de Atención Empresarial. Esta unidad integra dos jefaturas de departamento: una que se encarga de la Ventanilla Única de Gestión y otra que coordina la Unidad Interdepartamental (UI)<sup>25</sup> (véase figura 9).

El esfuerzo de la administración municipal que concluye en 2003 se ha concentrado en la creación de un Sistema de Apertura Rápida de Empresas. Primeramente

<sup>25</sup> La UI concentra en un mismo espacio físico a funcionarios de la Ventanilla Única de Gestión (Dirección General de Fomento y Desarrollo Económico), de la Subdirección de Normatividad Comercial (Tesorería Municipal) y del Departamento de Uso de Suelo (Dirección General de Desarrollo Urbano). Los dos últimos están facultados para dictaminar *in situ* las solicitudes de trámites para empresas de bajo riesgo ecológico y civil.

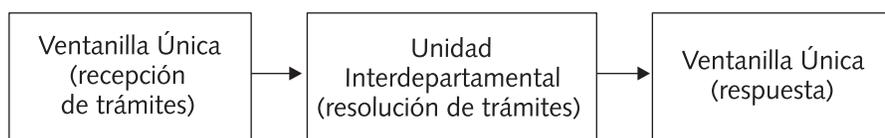
FIGURA 9



se creó la UI, la cual está en operación desde enero de 2002. La UI se fundamentó a partir de un acuerdo de trabajo entre las dependencias municipales participantes, pero se informó que, una vez concluida su fase experimental y que las adecuaciones pertinentes sean realizadas, la UI se someterá a la aprobación del cabildo. Asimismo, se informó que, a partir de 2002, la ventanilla sería la receptora única de las solicitudes de trámites empresariales y, desde ahí, dichas solicitudes serán distribuidas para su resolución ya sea a la UI, cuando se trate de apertura de empresas de bajo riesgo ecológico y civil, o a las dependencias municipales correspondientes cuando las empresas, por sus características, impliquen un riesgo alto. Con estas medidas se pretende eliminar el considerable rezago existente en las resoluciones, y en lo subsecuente disminuir el tiempo de respuesta; la meta informada es reducirlo a dos días.

La UI conjuntamente con la Ventanilla Única de Gestión (ambas dentro de la Subdirección de Atención Empresarial) finalmente configuraron una modalidad de Sistema de Apertura Rápida de Empresas que se ha denominado Sistema Integral

FIGURA 10. SISTEMA INTEGRAL DE RESPUESTA INMEDIATA (SIRI)



de Respuesta Inmediata (figura 10). La formalización del SIRI implicará reformar el Reglamento de la Administración Pública del municipio.

Otra importante acción fue la aprobación en Cabildo del Manual de Trámites y Servicios del Municipio de Naucalpan de Juárez, el cual fue publicado en la *Gaceta Municipal*, en octubre de 1999. El manual incluye todos los trámites empresariales correspondientes al municipio (*i.e.*, todos los trámites que fueron homologados en el RMTE más otros que derivan de la reglamentación municipal). Finalmente, cabe señalar que en junio de 2001 se instaló el Comité Municipal de Simplificación, Modernización y Transparencia Administrativa, el cual pretende habilitarse como espacio de discusión para revisar y actualizar el Manual de Trámites y Servicios, y para presentar las iniciativas en materia de MR. Este comité está integrado por el Presidente Municipal, el Contralor y los titulares de las direcciones generales del municipio.

#### ESFERA INSTITUCIONAL

- Se cuenta con un órgano colegiado (Consejo Consultivo Económico), dentro del cual existe un Comité de Planeación en el que se han planteado asuntos relacionados con los trámites municipales.
- Se creó el Comité de Simplificación, Modernización y Transparencia Administrativa, en junio de 2001. Sus integrantes son el Presidente Municipal, el Contralor y los titulares de las Direcciones Generales del Municipio. El objetivo fue habilitar a este comité como instancia para revisar y actualizar el manual (catálogo) de trámites municipales.

ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se elaboró un catálogo de trámites (*Manual de Trámites y Servicios Públicos*) en el cual se incluyen todos los trámites homologados mediante el RMTE más otros particulares de la reglamentación del municipio. Este manual se publicó en la *Gaceta Municipal*, núm. 15, octubre de 1999. El municipio de Naucalpan participó junto con otros 23 municipios del Estado de México en la elaboración del RMTE. Éste se publicó en la *Gaceta del Gobierno del Estado* el 29 de mayo de 1998.
- El Sistema de Apertura Rápida de Empresas, denominado Sistema Integral de Respuesta Inmediata (SIRI), está en su fase de prueba. Éste integra la estructura y funciones de la Unidad Interdepartamental y de la Ventanilla Única de Gestión (véase arriba). La formalización del SIRI a través de un acuerdo interno entre las dependencias municipales involucradas se preveía para inicios de 2002.
- La Ventanilla Única de Gestión cuenta con un sistema de información compartida para facilitar el seguimiento de los trámites
- Se cuenta con una ventanilla de gestión de trámites instalada en el edificio principal de la Presidencia Municipal.

ESFERA NORMATIVA

- Se firmó un convenio de coordinación entre la DGDPE del municipio y el Centro de Atención Empresarial del Gobierno Estatal.

GUADALAJARA, JALISCO

El contexto estatal

El gobierno del estado ha venido trabajando desde hace varios años en materia de MR y no sólo dentro de su ámbito de competencia, sino también coordinándose con los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara (ZMCG). La responsabilidad de esta área de política se ha ubicado en la Dirección de Desregulación Económica (DDE) de la Secretaría de Desarrollo Económico. En general, la instru-

mentación de la MR ha seguido un patrón muy similar al del gobierno federal. Inicialmente, se concentró en acciones de desregulación para, posteriormente, enfocarse hacia la creación de un sistema de administración para disciplinar y controlar el desarrollo de nuevas regulaciones; así, se creó un cuerpo de análisis económico y jurídico y se conformó un Comité Intersecretarial de Desregulación.<sup>26</sup> Más tarde se creó la Ley de Procedimiento Administrativo que es una de las más completas del país. En esta ley, se especifican en detalle los tipos de trámites existentes y se definen claramente los recursos jurídicos para protegerse de los excesos u omisiones de la autoridad en la gestión de trámites.

La ventanilla única de gestión de trámites empresariales ha sido uno de los principales instrumentos de MR. Esta ventanilla trabaja de manera coordinada con otras, administradas por las cámaras empresariales y algunos municipios, por ejemplo, Tlaquepaque. Sin duda, uno de los atributos de la MR en Jalisco es la coordinación y cooperación que existe entre estado y municipios.<sup>27</sup> Los esfuerzos estatales para promover acciones coordinadas entre municipios han sido enfocados particularmente en los de la ZMCG. Esto ha hecho posible la homologación de los principales trámites empresariales en los municipios de la ZMCG. La DDE está promoviendo en los municipios de la ZMCG la creación de unidades municipales encargadas específicamente de la MR.

#### Los avances municipales: impulso mediante la modernización administrativa

Una característica en el municipio de Guadalajara es que no se ha creado una dependencia *ex profeso* para promover y coordinar la MR y tampoco existe un consejo. Las acciones que se han realizando representan esfuerzos independientes de distintas dependencias. No obstante, al parecer, el conjunto de esfuerzos ha estado encaminado principalmente hacia la agilización de trámites mediante acciones de modernización administrativa.

<sup>26</sup> En este comité participan funcionarios estatales y municipales, delegados federales, cámaras empresariales, diputados y organizaciones ciudadanas.

<sup>27</sup> En la fecha de la entrevista se tenían convenios de colaboración en materia de mejora regulatoria con 15 municipios.

En la Dirección de Obras Públicas se había iniciado recientemente una reingeniería de procesos con el objeto de reducir los tiempos de respuesta y la discrecionalidad de los funcionarios, así como para mejorar sensiblemente la atención al ciudadano. Se rediseñaron los procesos de trámites eliminando firmas, tiempos de espera y traslados innecesarios, para lo cual hubo necesidad de rediseñar espacios físicos de oficinas.

La Dirección de Catastro de la Tesorería ha desarrollado un programa de cómputo para identificar en planos electrónicos la ubicación de predios del municipio. Este sistema permite conocer saldos de impuesto predial tanto a autoridades como a particulares, mediante un número de identificación asignado a cada predio. Por tanto, cualquier particular con acceso a Internet puede conocer su adeudo sin necesidad de traslado físico. A fin de incrementar el alcance del programa, se tenía programado inaugurar próximamente módulos electrónicos de consulta en lugares de alta concurrencia ciudadana.

Asimismo, se planeaba unir la base de datos catastral con las correspondientes a usos de suelo y licencias de funcionamiento, lo cual sin duda agilizaría sustantivamente la tramitación de licencias de funcionamiento. En las entrevistas se informó que estaba en proceso la instalación de una red mediante la cual se interconectarían a todas las dependencias del municipio. Todo esto da cuenta de un fuerte impulso a la modernización de los procesos administrativos como instrumento para hacer más eficientes los procesos de tramitación.

#### ESFERA ADMINISTRATIVA

- Está en proceso una reingeniería de procesos en la Dirección de Obras Públicas.
- Se ha modernizado el catastro; los particulares pueden conocer su saldo de impuesto predial por vía electrónica.
- Se están instalando sistemas para compartir información entre dependencias, a fin de agilizar los trámites.
- Por iniciativa del gobierno del estado, en Guadalajara se creó un catálogo de trámites. Los trámites empresariales están homologados con los de otros tres municipios de la ZMCG.

## CUERNAVACA, MORELOS

## El contexto estatal

El gobierno del estado de Morelos lleva varios años trabajando en el área de MR. En la esfera institucional destaca la creación de una unidad de desregulación económica (UDE), dentro de la Secretaría Desarrollo Económico (SEDECO), y del Consejo de Desregulación. El titular de la SEDECO preside el consejo y el director de la UDE funge como Secretario Técnico. En el Consejo se tiene representación de todas las dependencias del gobierno estatal y cuatro organismos empresariales.

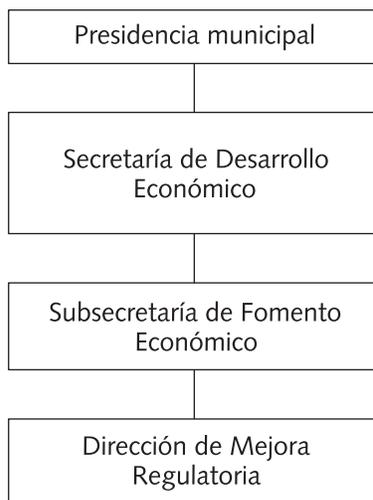
La elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio (MIR) es obligatoria para cualquier iniciativa de reforma a leyes estatales que pudiera afectar a la actividad empresarial. Esta figura está contemplada en la Ley de Fomento Económico, la cual equivale a la Ley de Procedimiento Administrativo en otros estados. Sin embargo, se informa que, en la práctica, la elaboración de las MIR no siempre se ha respetado.

En la esfera administrativa destacan las 19 ventanillas de gestión de trámites empresariales ubicadas en 18 de los 33 municipios del estado. Ahí se proporcionan servicios de información, asesoría y orientación para la constitución legal de empresas, así como para la instalación y/o regularización de establecimientos industriales, comerciales y de servicios. A través de las ventanillas, se gestionan trámites de los tres órdenes de gobierno. La creación de las ventanillas se fundamentó en convenios de colaboración estado-municipio. En la mayoría de los casos los salarios del personal son cubiertos por el gobierno estatal, mientras que el municipio facilita la infraestructura (inmuebles y equipo de oficina). La elaboración del catálogo de trámites empresariales es otro logro en esta esfera, aunque su diseño es sumamente general y se centra en trámites de apertura.

## Los avances municipales: el Comité de Mejora Regulatoria

La unidad administrativa encargada de promover y coordinar la MR municipal es la Dirección de Desregulación Económica (DDE) de la Secretaría de Desarrollo Económico.

FIGURA 11



mico (SDE) municipal (véase figura 11).<sup>28</sup> Existe también un órgano máximo de consejería y decisión municipal, el Comité de Mejora Regulatoria del H. Ayuntamiento de Cuernavaca (COMERAC), el cual tiene como presidentes honorario y ejecutivo al Presidente Municipal y al titular de la SDE, respectivamente. Como secretario técnico funge el titular de la DDE (hoy DMR), el cual tiene la responsabilidad de proponer los programas de MR municipales y de dar seguimiento a las acciones aprobadas por el Comité. También forman parte del Comité el resto de los titulares de las secretarías municipales, el Síndico y los titulares de las ocho delegaciones administrativas del municipio, así como representantes de los sectores empresarial y académico.

Se tiene un plan de trabajo trianual, donde destacan las siguientes acciones: 1) crear el registro de trámites municipales, 2) desregular los sectores turismo y agropecuario, 3) mejorar procesos y crear flujogramas de los procesos por giro, 4) definir criterios de resolución de trámites, 5) introducir la afirmativa y negativa ficta y 6) crear 8 ventanillas de gestión, una en cada delegación municipal. A continuación se presentan las principales acciones de MR llevadas a cabo hasta el momento de las entrevistas.

<sup>28</sup> En 2002 se aprobó el cambio de nombre de esta dirección por el de Dirección de Mejora Regulatoria (DMR).

ESFERA INSTITUCIONAL

- Se creó el Comité de Mejora Regulatoria del Ayuntamiento de Cuernavaca (COMERAC), el cual funge como un órgano de consejería municipal con capacidad de decisión (mayo de 2001). Se incorporan en él todos los miembros del gabinete, incluyendo el Síndico y el Contralor.
- A finales de 2000, se crea la DDE dentro de la SDE para promover y coordinar la mejora regulatoria en el municipio.
- Se firmó un convenio con el gobierno estatal para coordinar acciones de mejora regulatoria y recibir asesoría técnica, el 26 de mayo del 2001.

ESFERA ADMINISTRATIVA

- Se creó la Ventanilla Única de Gestión Empresarial, en coordinación con el gobierno estatal. Ahí se gestionan trámites empresariales de los tres órdenes de gobierno y se proveen servicios de orientación para su realización.

CONCLUSIONES: LA MEJORA REGULATORIA EN EL MUNICIPIO URBANO  
¿CÓMO Y HACIA DÓNDE?

La política de MR comenzó a figurar en la agenda de los gobiernos municipales de áreas urbanas apenas en los últimos años de la década de 1990. La importancia que se le ha otorgado y, por tanto el grado, pero también la manera en que se ha avanzado, presentan notorias variaciones entre municipios. El análisis de las diversas experiencias municipales permite, por una parte, extraer importantes lecciones en cuanto al diseño de estrategias y, por otra, definir lo que podríamos llamar mejores prácticas en materia de MR. Cabe recordar que la información cualitativa que ha servido de base para este análisis fue recavada a fines de 2001 y, ciertamente, dentro de este año (2002) pudieron haberse registrado avances de MR importantes en los municipios analizados; sin embargo, eso no afecta las conclusiones del trabajo relacionadas con la identificación y caracterización de estrategias y mejores practicas.

## EL DISEÑO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Generalmente, se observa que el avance y el alcance del proceso de MR es sin duda facilitado, cuando se formaliza un acuerdo interno entre las diferentes dependencias municipales involucradas en la aplicación de trámites. Este acuerdo tiene el propósito de crear consensos y establecer compromisos específicos entre las dependencias para instrumentar un programa en la materia. Es un instrumento jurídico-político que constituye el cimiento y el punto de partida del proceso; sin embargo, en varios de los municipios analizados se ha postergado. Tijuana es el único que estableció un acuerdo interno amplio antes del 2002, lo cual le ha permitido implementar uno de los programas de MR municipal más completos del país.

En la práctica, se observa que el acuerdo se puede postergar mientras las acciones que se implementen no impliquen delegación de facultades o redistribución de competencias regulatorias de las dependencias hacia instancias especializadas nuevas, por ejemplo, el sistema de apertura rápida de empresas. Éste ha sido el caso de Naucalpan y del Distrito Federal, en los cuales el acuerdo se efectuó hasta 2002.

A partir de ese acuerdo, o a pesar de la falta de acuerdo, la MR, como política integral del municipio, ha iniciado comúnmente con la definición de las instancias que se encargarán de coordinar, promover y supervisar las acciones en la materia. En general, se contemplan una unidad administrativa y un organismo de consejería. En la práctica, las opciones de la primera han ido desde un *staff* de asesores, dependiente de la oficina del presidente municipal, hasta una dependencia especializada de primer nivel. En la mayoría de los casos analizados, las instancias administrativas encargadas de la MR se ubican en el segundo nivel de la estructura orgánica municipal, dentro de las áreas de desarrollo económico o de desarrollo urbano y ecología. En la mayoría de éstas, la promoción de la MR ha sido sólo una de sus funciones sustantivas: no están funcionalmente especializadas. Tijuana es el único municipio en el que se ha creado una dependencia de primer nivel para encargarse exclusivamente de la MR; pese a sus antecedentes, fueron una unidad dependiente de la Sindicatura y un *staff* de asesores asignados al presidente municipal. En el otro extremo se encuentra Benito Juárez, Quintana Roo, donde la promoción de la MR ha sido asignada a una oficina de tercer nivel, no especializada.

El nivel jerárquico de la unidad administrativa dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento al parecer está directamente relacionado con el alcance potencial y el ritmo de avance de la MR; esto debido a que, usualmente, mientras mayor es la jerarquía de las dependencias, mayor es el presupuesto para gasto en infraestructura y capital humano que se les asigna, y mayor es su capacidad para promover compromisos interdepartamentales, lo cual les permite funcionar mejor. Así, Tijuana ha sido capaz de implementar programas de vanguardia en modernización, simplificación y transparencia de la gestión de trámites en un lapso de sólo dos años. Por el contrario, los avances de la MR en Benito Juárez han sido bastante limitados. Los municipios de León y Naucalpan, donde la MR está a cargo de una dependencia de segundo nivel (dentro de las direcciones generales de desarrollo urbano y de desarrollo económico, respectivamente), también presentan avances destacados. En ambos casos, esto se explica, en parte, por el interés e involucramiento directo de los directores generales en el proyecto de MR. En León, dicha dependencia no está funcionalmente especializada en MR, pero esto ha sido compensado por la colaboración estrecha del IMPLAN en la planeación y el diseño de los programas en la materia.

En cuanto al órgano de consejería, éste puede estar integrado únicamente por funcionarios gubernamentales o incluir la participación de grupos civiles de la comunidad (empresariales, académicos, de profesionales, etc.). También puede o no estar reconocido en la estructura orgánica del gobierno municipal. En principio, la creación de un Consejo reconocido en la estructura orgánica municipal fortalece la institucionalización de la MR y, si incluye representación social, puede convertirse en un mecanismo de legitimación de acciones. Por otra parte, sus propuestas adquieren, en principio, un carácter obligatorio.

Sin embargo, en la mayoría de los municipios aquí analizados, se ha prescindido de dicho órgano de consejería. Esto se debe en buena medida a la percepción de los administradores municipales de que el Consejo podría obstruir y dilatar la toma de decisiones. Dicha percepción refleja las acentuadas restricciones temporales que enfrentan las administraciones municipales de tres años. El argumento es que existe una alta probabilidad de que los miembros del Consejo sean capturados por intereses particulares, usualmente divergentes, que prevalezcan sobre los intere-

ses de la comunidad. Además, también se percibe que el Consejo limitaría la autoridad del presidente municipal y de funcionarios de primer nivel.

Tijuana y Cuernavaca son los únicos municipios en los que se han creado órganos de consejería para la MR. En ambos casos se incluye representación formal de empresarios y grupos de profesionales, además de la gubernamental. En Tijuana, la función del Consejo se ha limitado a ratificar los programas y propuestas de la unidad administrativa, mientras que, en Cuernavaca, el Consejo (llamado Comité) resulta vital para llevar adelante los programas propuestos. Esto sugiere una relación inversa entre la jerarquía y capacidad de la unidad administrativa y la actividad del Consejo. Una dependencia de primer nivel, dotada de capacidad técnica y recursos financieros considerables, como es el caso de Tijuana, parece inhibir la participación del Consejo. En esta situación, el Consejo tiene confianza en la calidad técnica de los programas desarrollados por la dependencia y en su capacidad para llevarlos adelante o alternativamente no tiene capacidad para emitir una opinión seria de programas relativamente complejos. En contraste, una dependencia de tercer nivel, con recursos financieros y técnicos relativamente escasos, como es el caso de Cuernavaca, necesita un Consejo activo y con fuerza política para impulsar sus programas y lograr la cooperación de las distintas dependencias involucradas. Así, parecería que los Consejos no tienen una relación clara con el grado de avance de la MR en los municipios.

En la mayoría de los municipios analizados, se han instalado comités internos integrados por los directores de las dependencias relacionadas con los trámites como desarrollo urbano, ecología, contraloría y planeación (en algunos casos incluyen al propio presidente municipal), pero sin representación de grupos o sectores de la comunidad. Existen otras modalidades de menor jerarquía y alcance como son las comisiones que operan dentro del Consejo de Desarrollo Económico Municipal (*e.g.*, Benito Juárez) o grupos de trabajo coordinados por alguna dependencia (*e.g.*, Puebla).

## LOS ELEMENTOS, LA SECUENCIA Y EL ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS

Aunque la creación de una unidad administrativa y cuerpos supervisores no es indispensable para iniciar las tareas de MR, se observa que la creación de esas instancias permite pasar de la ejecución de acciones aisladas que requieren negociación interna *ad hoc* a la instrumentación de compromisos formales, programas coordinados y procesos sistemáticos en el interior del gobierno municipal. Por lo general, la instrumentación se ha iniciado con un programa de simplificación de trámites, el cual implica dos acciones básicas: por una parte, la reingeniería de procesos administrativos mediante la cual se busca introducir cambios que incrementen la eficiencia y, por otra, la reforma o creación de reglamentos para dar sustento legal a dichos cambios en los casos que sea necesario. A su vez, la reingeniería de procesos administrativos se complementa con programas de modernización administrativa que buscan igualmente agilizar los trámites y que consisten en una reorganización administrativa que concentre físicamente las diferentes etapas del proceso y la introducción de sistemas electrónicos de información compartida. La reorganización administrativa en ciertos casos también requiere una adecuación de la reglamentación municipal.

A pesar de que los municipios analizados han avanzado a un ritmo muy diferente en la implementación de la MR, es posible distinguir dos enfoques bien definidos en su diseño o concepción general. Un enfoque que podríamos llamar integral, en el sentido de que contempla todos los trámites municipales, tanto los que afectan la apertura y operación de negocios (empresariales) como los que afectan a la ciudadanía en general, y otro, que se orienta fuertemente hacia la simplificación de trámites empresariales (enfoque empresarial). En Tijuana, León, Guadalajara, Monterrey y San Pedro Garza García, los programas de simplificación de trámites han adoptado una concepción integral, mientras que en Naucalpan, Cuernavaca, el DF y Benito Juárez, se han centrado en trámites empresariales, independientemente de que los avances en cada municipio presenten variaciones muy visibles. Por ejemplo, hasta finales de 2001, las acciones de MR en Naucalpan eran de mucha mayor amplitud que las del DF o Cuernavaca y, por supuesto, que las de Benito Juárez, pero en los cuatro se ha adoptado un enfoque empresarial.

El enfoque adoptado está muy claramente relacionado con la dependencia municipal que toma la iniciativa y el liderazgo en materia de simplificación y modernización administrativa. Así, el enfoque empresarial invariablemente corresponde a programas encabezados por el área de desarrollo económico, mientras que se ha adoptado el enfoque integral cuando los programas son conducidos por el área de desarrollo urbano o por el área de desarrollo administrativo. No obstante, cabe señalar que, en los casos donde los programas de simplificación y modernización son conducidos por el área de desarrollo urbano, éstos han incluido inicialmente sólo los trámites controlados por dicha área.

#### EL SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS

Un aspecto relevante de los programas con enfoque empresarial es que han contemplado la implementación de lo que se ha conocido como sistema de apertura rápida de empresas (SARE), el cual se construye sobre la base de los programas de simplificación, reingeniería y modernización administrativa mencionados. El SARE contempla cambios en las formas de control o regulación de un segmento de giros empresariales llamados de bajo riesgo (ambiental, de salud y civil). En materia de regulación, la esencia del SARE radica, por una parte, en la selección y aprobación legal de los giros de bajo riesgo y, por otra, en la sustitución de permisos y licencias previos a la apertura de un negocio por sistemas de verificación de cumplimiento (y sanciones en su caso) posteriores a la apertura. Es decir, al empresario se le otorga un plazo después de la apertura para cumplir con los requisitos más importantes e incluso algunos se eliminan. La implementación del SARE municipal depende, entonces, de las determinaciones que tomen las dependencias del nivel estatal en las áreas de salud pública y ecología respecto de los giros considerados de bajo riesgo y susceptibles de beneficiarse de la relajación de las formas de control. Es decir, el SARE municipal tendrá que ajustarse al universo de giros de bajo riesgo determinado en el nivel estatal.

En materia administrativa, el SARE requiere el apoyo de los registros y sistemas de información internos para poder evitar la duplicidad de requisitos y una reorganización administrativa que concentre en un mismo espacio físico a funcionarios de

las diferentes áreas municipales involucradas con los trámites empresariales (ventanilla única receptora, normatividad comercial, uso del suelo, entre los más importantes), y además que delegue a esos funcionarios facultados para resolver *in situ* las solicitudes de permisos y autorizaciones.

Este sistema funcional requiere un acuerdo entre dependencias municipales para ceder competencias y control en favor de la MR empresarial, y su reconocimiento formal implicará reformas al reglamento de la administración pública municipal. En la práctica, alcanzar el acuerdo interno no es fácil, ya que es natural que los titulares de las dependencias sean renuentes a ceder control en sus procesos y resulta prácticamente imposible cuando la dependencia que coordina la MR no es de primer nivel (dirección general o secretaría) o siendo de segundo nivel (dirección de área o subdirección) no esté decididamente apoyado por el titular de la dirección general respectiva. De los municipios aquí analizados y que han adoptado un enfoque empresarial de MR, Naucalpan es el único que ha logrado implementar un sistema de este tipo, aunque hasta inicios de 2002, aún no se había sustentado en la reglamentación municipal. León, que ha venido aplicando un enfoque integral, también ha implementado un sistema de este tipo.

#### EL CONTEXTO ESTATAL, ¿CUÁNTO INFLUYE?

En los gobiernos estatales la MR se ha concebido fundamentalmente como una política de promoción económica o empresarial. Esto se debe, en gran parte, a que en los estados dicha política se ha configurado mediante un proceso de emulación del enfoque y los mecanismos instaurados en el nivel federal hasta antes de 2000.<sup>29</sup> Por lo tanto, es sintomático que la responsabilidad de la MR en los estados invariablemente recaiga en las Secretarías de Desarrollo Económico.

A nivel municipal observamos que no es siempre el área de desarrollo económico quien se ha encargado de coordinar y promover la MR. Esto refleja la existencia

<sup>29</sup> Fue en 1995 cuando se firmaron acuerdos de coordinación en la materia entre el Ejecutivo federal y los estados. Por otra parte, ya se reseñó cómo, a partir de 2000, ocurren importantes cambios a escala federal mediante los cuales la política de desregulación económica dio paso a la política de mejora regulatoria (véanse introducción y notas 4, 5 y 6).

en el municipio de importantes consideraciones, además de la promoción empresarial, que de forma natural se han relacionado con la MR, por ejemplo, la modernización administrativa o la planeación y el ordenamiento urbanos. En el nivel municipal de gobierno el asunto de la promoción empresarial es también un asunto de planeación urbana en el que intervienen áreas de regulación muy importantes para el municipio como el uso del suelo y las construcciones nuevas. En el nivel municipal es también donde la ineficiencia de los procesos regulatorios (trámites) aplicables tanto a empresas como a ciudadanos es más aguda. En consecuencia, se observa que en no pocos casos la responsabilidad de la MR es asignada a las áreas de desarrollo urbano o administrativo, o incluso a la de supervisión de la normativa. En esos casos, más que flexibilizar las formas o mecanismos de control de la apertura y operación de negocios de bajo riesgo, esencia del SARE, y reorganizar la estructura administrativa para agilizar los trámites correspondientes, lo que se busca es modernizar los procesos administrativos de los trámites en general o en áreas importantes como el ordenamiento urbano; esto mediante la reingeniería de procesos y los sistemas electrónicos de información compartida.

Los gobiernos estatales, desde luego, no ven mal este enfoque, pero lo cierto es que han preferido insistir en la instrumentación de ventanillas de gestión de trámites empresariales, centros de atención empresarial y sistemas de apertura rápida de empresas. No obstante, resulta claro que los gobiernos de municipios urbanos han conducido con independencia su proyecto de MR. En algunos municipios se han preferido esquemas de MR orientados hacia la modernización administrativa en general, como en Tijuana, Guadalajara o León. En otros, la instauración de la MR ha emulado la orientación estatal hacia la promoción empresarial, como en Naucalpan, Cuernavaca y Benito Juárez.

La institucionalización de la MR es otro aspecto que resalta la independencia con que el municipio se ha conducido en esta materia. Por ejemplo, mientras que los estados de México, Jalisco y Puebla han desarrollado esquemas de MR más institucionalizados (esos estados cuentan con ley de procedimiento administrativo, registro de trámites publicados en diario oficial, etc.), sus principales municipios urbanos (Puebla, Guadalajara y Naucalpan) no cuentan con unidades de MR especializada ni con consejos de MR. Por el contrario, Tijuana y Cuernavaca, municipios con Consejos

de MR reconocidos orgánicamente y con representación social, han desenvuelto su proyecto en un contexto estatal caracterizado por una débil institucionalización.

#### UNA REFLEXIÓN FINAL

Resulta claro que en los municipios-ciudad, el nivel de avance en materia de MR no está determinado por el dinamismo de su economía, por su localización geográfica o por el partido político que gobierna, sino más bien por la voluntad política del ayuntamiento que se refleja en la canalización de recursos hacia esta área. Es muy importante que los gobiernos de las principales áreas urbanas del país consideren y abracen a la MR como un medio para promover el desarrollo económico de sus ciudades y para contribuir a fortalecer la competitividad nacional. Actualmente, para resolver los trámites de apertura de un negocio en México se necesitan más de 50 días y más de mil dólares; en cambio, en Estados Unidos y Canadá, los principales socios comerciales de México, se requieren 2 días y 125 dólares y 5 días y 210 dólares, respectivamente.<sup>30</sup> Esto representa una desventaja de costos para las empresas nacionales exportadoras de manufacturas, la cual siempre es más grave para las pequeñas y medianas, pero también es un desincentivo para la apertura de micro y pequeños negocios en el sector servicios. En muchos casos, la alternativa para estos últimos ha sido operar informalmente, lo cual conduce a la generación de subempleo y afecta la recaudación fiscal.

Recientemente, los trámites de orden federal para la apertura de empresas en actividades de bajo riesgo (ambiental, de salud y civil) han sido reducidos considerablemente; esto mediante la introducción de formas de regulación y control más eficientes. Por tanto, en el orden municipal es donde deben estar ocurriendo los cuellos de botella detectados en el proceso burocrático de apertura de empresas de bajo riesgo.

Asimismo, el ciudadano común sigue insatisfecho con el funcionamiento de los trámites y servicios municipales, esto sin dejar de reconocer el avance logrado en algunos municipios. Por tanto, resulta de suma importancia mejorar también los

---

<sup>30</sup> Estudio del Banco Mundial mencionado en un artículo del diario *Reforma* el 1 de octubre de 2002. El estudio incluye 110 países y México ocupa el lugar 85 en cuanto a costos para iniciar una empresa y el 53 en cuanto a tiempo requerido para lograr cumplir con los trámites de apertura.

trámites ciudadanos para hacerlos más ágiles y menos discrecionales. El excesivo tiempo y esfuerzo dedicado a su cumplimiento también representa un costo para la economía y para la sociedad.

Todo esto pone de manifiesto la necesidad de implementar acciones de MR municipal que funcionen y sigan una secuencia correcta. Dar luz en estos aspectos es propósito central de este artículo. La mejora regulatoria debe verse no como una política más, sino como un medio de gobernar con mayor eficiencia y con mayor transparencia. **GE**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín de la Empresa Media (2000), *El atraso institucional en México eleva sus costos de transacción*, núm. 8.
- COFEMER (2001), *Diagnóstico de avances municipales en mejora regulatoria (Municipios urbanos seleccionados)*, documento no publicado.
- (2001a), *Programa de mejora regulatoria 2001-2006*.
- (2001b), *Directrices para estructurar un programa de mejora regulatoria municipal: Una aplicación para los municipios de Puebla, Puebla y Naucalpan, Estado de México*, documento no publicado.
- Dixit, A. y R. Pindyck (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press, Princeton.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1995), en *Institutions and Economic Performance, Economics and Politics*, núm. 7, p. 3.
- OCDE (2000), “Reforma regulatoria en México”, en *Reportes temáticos*, vol. 2, París.
- (2000a), “Reforma regulatoria en México”, en *Reportes temáticos*, vol. 1, París.
- (1999), *Estimular el espíritu empresarial*, París.
- (1994), *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, París.
- PricewaterHouse Coopers (2001), *The Opacity Index*.
- Reforma, 1 de octubre (2002), *Arrancar una empresa cuesta paciencia, tiempo y dinero; Impide la burocracia generación de empleos*, Sección Negocios.
- Servén, L. y A. Solimano (1993), *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*, World Bank, Washington.

