

Mejora regulatoria en Jalisco: percepción empresarial y relación con la actividad económica

GRACIELA LÓPEZ MÉNDEZ
ANA ROSA MORENO PÉREZ

Introducción

El objetivo de este artículo es elucidar y hacer explícita la correspondencia o congruencia entre los programas de mejora regulatoria instrumentados durante los últimos años en el país por los gobiernos federal y estatales y la percepción que de sus avances y calidad tienen los empresarios, quienes son los actores directamente involucrados. Asimismo, cómo es esta percepción según el nivel económico de las diferentes entidades y sectores de actividad. Para lograr este objetivo hacemos referencia directa a la última encuesta nacional realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado¹ (CEESP), destacando los resultados para Jalisco y otras entidades con mayor nivel relativo de crecimiento económico, y a dos industrias manufactureras del estado con un desempeño económico local e internacional muy diferente entre sí: la industria del aluminio y la mueblera. Para ello en la primera parte se presentan antecedentes generales sobre lo que significa la regulación, a cuál tipo nos referiremos y cuáles han sido los avances y las principales acciones emprendidas por el gobier-

no. Enseguida se reseñan los resultados del CEESP sobre calidad de gestión en materia de trámites empresariales y el grado de instrumentación de buenas prácticas en los programas de mejora regulatoria, y se hacen comparaciones con Nuevo León y el Estado de México. Esta información se relaciona con el nivel de actividad económica y percepción empresarial, con el propósito de establecer un patrón común. Estos resultados se complementan con algunas evidencias empíricas que proporcionan empresarios de las industrias jaliscienses señaladas. Por último, se anotan las ideas que sobresalen en este trabajo, así como algunos criterios generales que orientan las actuales investigaciones y discusiones sobre el tema.

Antecedentes y características de la reforma regulatoria en México

Antes de continuar es necesario mencionar a qué tipo de regulaciones nos referiremos en este trabajo. Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1999: 18) la regulación es el conjunto de instrumentos diversos por medio de

los cuales los gobiernos establecen requisitos a las empresas y a los ciudadanos a través de leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas en todos los niveles de gobierno, por órganos no gubernamentales o autorregulados a los cuales los gobiernos delegan facultades regulatorias. Existen varias formas de caracterizar la regulación; por ejemplo, dependiendo de los medios regulatorios utilizados, se habla de regulación por directivas o por incentivos.² También es posible distinguir tres regulaciones económicas, sociales y administrativas. Como nuestra investigación gira en torno a los trámites y formalidades administrativas a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen indirectamente en las decisiones económicas individuales, hablamos de una regulación por directivas, en particular administrativa. A diferencia de este tipo de regulaciones, con las económicas se interviene directamente en las decisiones de mercado (fijación de precios, competencia, entrada o salida del mercado).

Al referirnos, entonces, a una reforma regulatoria entenderemos que se trata de cambios que mejoran la

Las autoras son profesoras-investigadoras del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

calidad regulatoria (desempeño, costo o calidad jurídica de las regulaciones y los trámites gubernamentales).³

La regulación de la actividad productiva es una necesidad y un hecho en cualquier país, sólo que la percepción que en un momento dado tiene el gobierno de hasta dónde y cómo intervenir determina el marco regulatorio, mismo que puede ir desde estricto hasta relajado, y tiene que ver con las condiciones generales de la economía y con el modelo económico que se impulsa.

La desregulación en México y en Jalisco

En México la regulación y la intervención del gobierno llegó a ser excesiva a finales de los años ochenta, en la etapa de puertas cerradas de la economía mexicana. El cambio de las relaciones internacionales obligaba a las empresas a ser más competitivas, y para ello se requería un marco regulatorio más acorde a las nuevas circunstancias.⁴

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se contempló una estrategia de desregulación que pretendía: a) racionalizar preceptos que afectaban a todos los sectores; b) dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tuvieran efecto inmediato o donde el costo por no proceder a tiempo habría sido muy alto, y c) propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios gubernamentales, que afectaban el sano desarrollo del país.

Cabe señalar que en determinados casos, más que desregular, se tuvo que fortalecer el marco regulatorio a fin de lograr el equilibrio en la participación de los diversos sectores (par-

ticularmente los privatizados en el sexenio salinista).

En esa etapa el gobierno desreguló más de cincuenta áreas de primera importancia. Las evidencias que presenta Munray (en Martínez y Fárber, 1994: 11-12) de la regulación que existía en sectores como el del transporte público resultan inverosímiles y con una irracionalidad económica extrema; por ello la desregulación que se llevó a cabo en sectores en los que sus vicios y prácticas inadecuadas estaban muy arraigados fue un gran avance en las nuevas reglas del juego empresarial.⁵

En 1995 se expidió el Acuerdo para la Desregulación Económica (ADE), que se presentó a la ciudadanía con el argumento de que la salud, el medio ambiente y los intereses de los consumidores deben ser preservados al menor costo posible para el establecimiento y la operación de los negocios a fin de hacer de México un país más atractivo y lograr el crecimiento de las empresas existentes y el establecimiento de nuevas. El propósito era que la normatividad dejara de ser controladora y se convirtiera en promotora de la actividad de las empresas. Sánchez y Lever (1999) señalan que a partir del ADE "se eliminan trámites y requisitos innecesarios, se simplifican los restantes y se brinda certidumbre respecto a las gestiones que deben realizar las empresas ante las autoridades correspondientes, además se establecen los tiempos de respuesta o plazos máximos en los que éstos deben contestar los trámites de las empresas".⁶

En noviembre de 1993 inicia el proceso normativo para la desregulación en Jalisco. Como primer paso se integró el Comité Estatal de Desregulación y Promoción Econó-

mica, formado por funcionarios de los tres niveles de gobierno y representantes de organismos empresariales y sociales. Los trabajos de este comité consistieron en definir una matriz de compromisos y respuestas, definir los objetivos y funciones del comité y lograr la firma entre el Ejecutivo federal y el estatal de un Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial. En 1996 este acuerdo fue firmado también por los presidentes municipales de la entidad, y en febrero de 1997 se estableció la Unidad de Desregulación Económica (UDE) para apoyar técnicamente, en coordinación con la delegación en el estado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), el proceso de desregulación en Jalisco.

En 1997 algunas instancias federales ya informaban de avances tangibles; por ejemplo, el Servicio Estatal de Salud informaba de la disminución de 297 a 207 giros sujetos a control sanitario y de 106 a sólo 12 aquellos que requerían licencia sanitaria. Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores ponía en marcha acciones como la afirmativa *ficta* en todos los trámites, sustitución de permisos por avisos, reducción de plazos de respuesta y acciones de desconcentración en 23 delegaciones regionales, así como el establecimiento de oficinas municipales y estatales de enlace.

De acuerdo con el informe presentado por la Comisión de Desregulación⁸ en ese mismo año, de los 1 769 trámites federales que existían al inicio del programa se habían reducido en 50 por ciento; los restantes estaban en proceso de análisis.

En 1999 esta comisión puso en internet el inventario de trámites em-

presariales, tanto obligatorios como de promoción y de servicios, 2 600 en total.⁹ En cuanto a mejoramiento del marco regulatorio, entre otras, se hicieron reformas a la Ley de Metrología y Normalización y al decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora. En lo que se refiere a apoyos a las entidades federativas, se expidieron instrumentos jurídicos análogos al acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial y 23 estados celebraron convenios de coordinación con sus principales municipios.

La Comisión de Desregulación reconoce que ha habido fracasos, como la instrumentación del Sistema Inmediato de Apertura de Empresas (Saine), ya publicado en la gaceta oficial; sobrerregulación en algunos sectores y la falta de la carta de derechos y deberes del visitado. En las conclusiones¹⁰ del último foro mencionado destacan factores inhibidores que no han sido vencidos, entre ellos la falta de voluntad política;

lentitud en algunas comisiones del Congreso estatal y de algunos cabildos municipales; excesiva discrecionalidad en algunas autoridades en los tres órdenes de gobierno, y falta de orientación y decisión de algunos empresarios para denunciar a los servidores públicos que no cumplen su responsabilidad o entorpecen el proceso.

Entre las metas para el año 2000 se encuentra la revisión exhaustiva de los trámites de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Comunicaciones y Transportes, así como vigilar la instrumentación jurídica de compromisos con Semarnap, SEP y Sagar.

En el informe presentado por el gobierno de Jalisco en el foro referido—dividido en cuatro aspectos: acciones y avances, factores inhibidores, aspectos pendientes y retos y perspectivas—destaca sobre todo la atención otorgada a 3 505 empresas en la Ventanilla Única de Gestión y la realización de 4 300 trámites (de enero

a noviembre de 1998); 15 cursos a servidores públicos de los 23 municipios que firmaron el acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial. La publicación del Registro Único de Trámites en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), ventanilla única de trámites en Chapala, un folleto sobre responsabilidades de los servidores públicos; iniciativas de ley sobre equilibrio ecológico y medio ambiente, de agua, y de procedimientos administrativos; homologación de algunos reglamentos municipales, convenio de coordinación para compatibilizar leyes y reglamentos en materia de autotransportes, nuevo reglamento de construcción en Guadalajara (se trabaja en la homologación de los reglamentos en esta materia en los municipios de la ZMG), entre otras acciones.¹¹ En particular, el gobierno del estado refiere el avance en materia de ecología con un acuerdo suscrito con la Semarnap y los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Este ambicioso acuerdo, sienta las bases para trabajar en la descentralización y mejora regulatoria para fortalecer al sector productivo de Jalisco. Destaca el punto de que los ayuntamientos tendrán la participación que les confiere el gobierno del estado mediante la suscripción de convenios de coordinación orientados a la ejecución de acciones como homologar criterios en materia de política ambiental; para ello se propone la conformación de grupos de consulta municipal que permitan la participación de diferentes sectores (público, privado y académico) en materia de regulación ambiental.

Entre los factores inhibidores, además de los señalados, se menciona

Avance en el programa de mejora regulatoria, 1999

Dependencia	Noviembre de 1995	Mayo de 1999	Variación (por ciento)
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	227	142	-37
Secretaría de Relaciones Exteriores	24	22	-8
Secretaría de Salud	115	67	-42
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	72	38	-47
Secretaría de Turismo	67	49	-27
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	155	135	-13
Secretaría de Educación Pública	146	42	-71
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	736	241	-67
Secretaría de Energía	179	115	-39
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	48	42	-13
Total	1 769	893	-50

FUENTE: Secretaría de Promoción Económica, *Memoria del Foro Regional de Occidente sobre Mejora Regulatoria*, Guadalajara, 1999.

la carencia de una ley estatal de planeación y de una ley estatal de servicio civil de carrera (que se encuentran en el Congreso del estado para su aprobación) y la complejidad y tamaño excesivo de algunas instancias de gobierno.

Entre los aspectos pendientes que reconoce el gobierno de Jalisco figuran: lograr la aprobación del Registro Único de Trámites en las ciudades medias que participan en el convenio; homologar un mayor número de trámites en la ZMG (se acaba de lograr en materia de anuncios, antenas y gas natural); lograr que el sistema Trámite Ágil, implantado en Guadalajara y Zapopan, se extienda a Tonalá y Tlaquepaque. Asimismo, se pretende ampliar a 12 las ventanillas únicas de trámites –una por cada región en que se ha dividido a la entidad– con personal eficiente y calificado.

Percepción empresarial

Los objetivos del Acuerdo para la

Desregulación Económica, dados a conocer en 1995, han tenido seguimiento por parte de los agentes económicos directamente involucrados: los empresarios. El objetivo central de este acuerdo y de los que de él se derivan es minimizar el costo del establecimiento y operación de los negocios para hacer de México un país más atractivo para el crecimiento de las empresas existentes y el establecimiento de nuevas, y se ha convertido también en el objetivo general de grupos empresariales, pero orientado a identificar –desde su situación y perspectiva– el avance en este proceso.

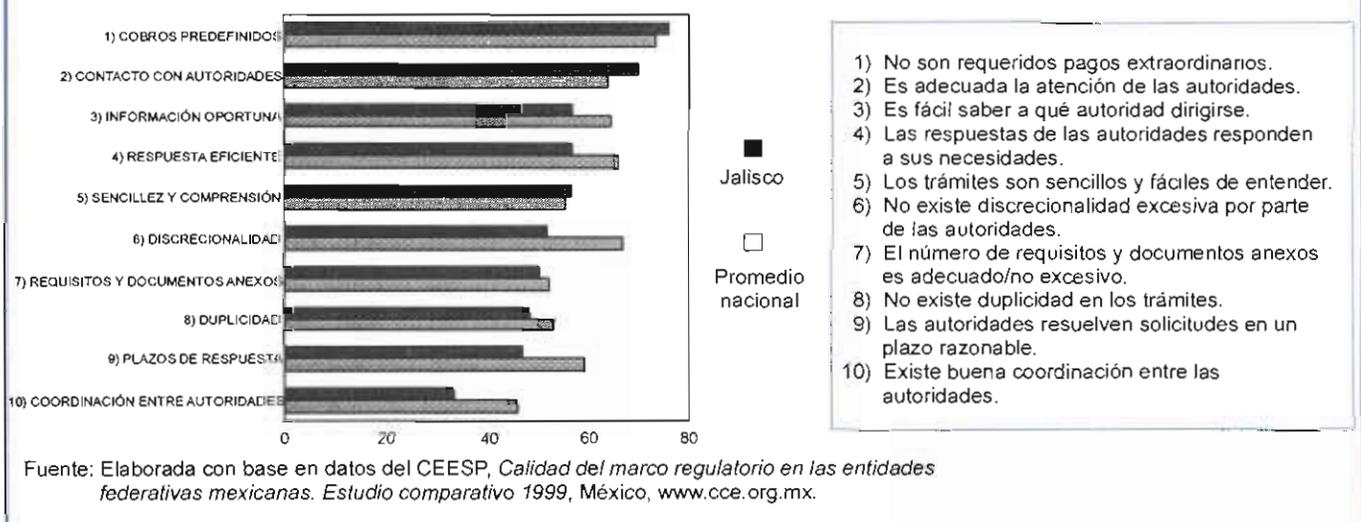
Desde 1998 el CEESP ha realizado dos encuestas a nivel nacional.¹² Su objetivo explícito es “evaluar la opinión empresarial acerca de la efectividad de las autoridades estatales y municipales en el procesamiento y la resolución de trámites empresariales” (CEESP, 1999, 59). Un punto que generalmente pasa inadvertido cuando se divulgan los resultados de estas encuestas es que se trata de una encuesta de opinión y, por lo tanto,

los empresarios entrevistados emiten opiniones subjetivas, por lo que es probable que los resultados reflejen también la imagen de las autoridades estatales y municipales entre los empresarios, como lo reconoce el propio CEESP. Pero se deben tener presentes también otros aspectos que tienen que ver con la subjetividad que permea a toda encuesta de opinión, sin ánimo de juzgar *a priori*, sólo por ser cautelosos con sus resultados.

De acuerdo con la encuesta del CEESP (1999), la percepción de los empresarios sobre la mejora regulatoria a nivel nacional es que hay avance en la calidad respecto a 1998; sin embargo, se esperaría que fuera aún mejor, ya que el 42 por ciento de los encuestados opinan que no es suficientemente favorable para el desempeño de los negocios.

Esta investigación factual tomó dos elementos: opinión empresarial e instrumentación de programas de mejora regulatoria (PMR) por parte de autoridades estatales y municipales. Al ordenar de manera simultá-

Calidad en el procesamiento y la resolución de trámites, Jalisco y promedio nacional, 1999 (por ciento de respuestas positivas)



nea estas dos variables por entidad federativa según su clasificación de calidad relativa regulatoria en alta, mediana o baja,¹³ llama la atención que en 18 de los 32 estados no hay relación entre un mejor marco jurídico, administrativo e institucional y la opinión favorable de los empresarios, es decir, no se tiene una mejor opinión por parte de los empresarios

con mayor instrumentación de los PMR. En este caso se encuentra Jalisco, que según la opinión empresarial se ubica en el número 27 de la lista y por sus programas ocupa el 8 (en ambos casos de 32 lugares que corresponden a las entidades del país), lo cual pudiera resultar incongruente: ¿cómo es que el trabajo efectuado aún no es percibido?

Opinión empresarial acerca de la calidad de gestión en materia de trámites empresariales

De 1998 a 1999 el porcentaje de empresarios que externaron una opinión favorable a nivel nacional pasó de 46 a 58, y en todos los estados se dio una mejora en las opiniones sobre el marco regulatorio conforme al año previo.

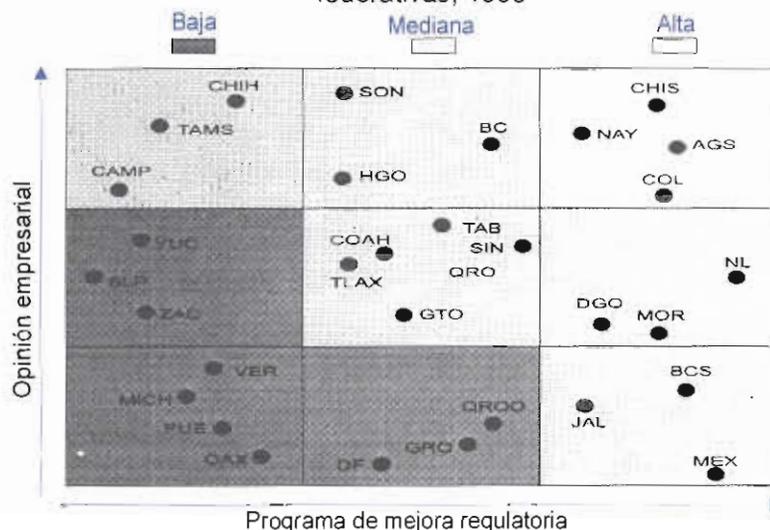
Producto Interno Bruto y Mejora Regulatoria
Posición por Entidad Federativa, 1998-1999

Entidad federativa	PIB total 1998		Opinión empresarial			Calidad de los programas de mejora			Promedio de días para trámites de apertura	
	Millones de pesos	Lugar	Por ciento	1998 Lugar	1999 Lugar	Por Ciento	1998 Lugar	1999 Lugar	Días	Lugar
Distrito Federal	800 358	1	33.30	31	32	52.50	20	19	122	25
México	364 689	2	46.97	18	31	82.75	2	2	142	26
Nuevo León	239 102	3	56.87	26	18	52.50	3	1	81	19
Jalisco	223 310	4	53.56	24	27	82.75	4	8	87	21
Chihuahua	152 384	5	68.68	19	2	84.25	11	26	88	27
Veracruz	148 513	6	56.14	23	24	68.50	17	23	76	17
Puebla	131 277	7	53.93	29	26	37.75	16	25	106	24
Baja California	119 779	8	65.76	4	5	42.75	8	15	84	20
Coahuila	116 354	9	59.67	10	13	41.50	9	18	73	15
Guanajuato	113 428	10	56.24	16	20	60.00	18	8	65	11
Tamaulipas	104 389	11	68.18	3	3	29.50	14	28	55	7
Sonora	96 602	12	68.72	7	1	45.75	12	21	46	4
Michoacán	81 895	13	54.45	27	25	36.25	28	27	92	23
Sinaloa	69 593	14	59.92	9	12	64.75	22	11	48	5
Querétaro	61 893	15	58.39	25	16	61.25	25	13	89	22
San Luis Potosí	60 611	16	57.45	22	17	5.25	24	32	73	15
Chiapas	59 903	17	66.06	17	4	70.75	15	6	42	3
Guerrero	59 272	18	52.14	32	30	61.25	30	13	72	14
Oaxaca	52 500	19	53.50	20	28	42.50	21	24	77	18
Morelos	47 857	20	55.92	30	22	69.25	5	7	62	10
Durango	46 424	21	56.22	12	21	68.50	6	9	53	6
Quintana Roo	46 171	22	52.12	14	29	62.00	26	12	62	10
Yucatán	45 837	23	58.80	6	14	24.50	32	29	55	7
Tabasco	41 440	24	60.27	15	11	59.75	27	16	62	10
Aguascalientes	40 367	25	63.91	13	7	80.25	1	3	62	10
Campeche	36 970	26	62.44	28	9	8.75	31	31	66	12
Zacatecas	29 215	27	56.32	8	19	16.75	29	30	57	9
Nayarit	19 762	28	64.27	1	6	64.75	10	10	40	2
Baja California Sur	19 444	29	55.73	11	23	76.75	7	4	53	6
Colima	19 105	30	62.30	2	10	76.00	13	5	34	1
Hidalgo	19 036	31	63.10	5	8	52.50	19	22	74	16
Tlaxcala	18 383	32	58.69	21	15	46.25	23	20	69	13
Total Nacional	3 516 345		58.09			54.00			71	

* Los 32 estados (entendiendo como tal al Distrito Federal) del país se clasifican en 27 lugares, ya que algunos tienen el mismo número promedio de días para trámites de apertura.

FUENTE: Elaborado con base en datos del CEESP, *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 1999*, México, www.cce.org.mx.

Calidad relativa del marco regulatorio en las entidades federativas, 1999



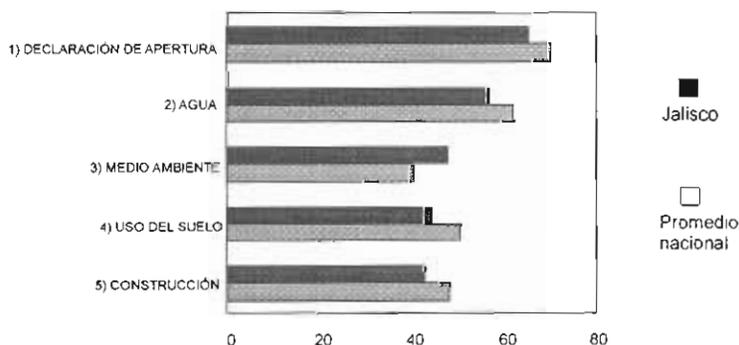
Fuente: Elaborada con base en datos del CEESP, *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 1999, México, www.cce.org.mx.*

En este periodo el avance no fue homogéneo y estados como Nayarit y Colima, que estaban en los primeros lugares con cerca del 60 por ciento de opiniones favorables, pasaron al sexto y décimo respectivamente, y Sonora y Chihuahua, que estaban en los lugares séptimo y décimo noveno pasaron al primero y el segundo, con el 68 por ciento de opiniones favorables. Jalisco, aun con el

avance que se percibe, se ubicó en el lugar vigésimo séptimo con 53.5 por ciento de respuestas favorables, mientras que en 1998 estaba en el vigésimo cuarto.

El Estado de México y el Distrito Federal obtuvieron las calificaciones más bajas; sólo el 47 y 33 por ciento de empresarios, respectivamente, opinaron favorablemente al respecto en esas entidades.

Calidad de trámites en gestiones específicas, Jalisco y promedio nacional, 1999 (por ciento de respuestas positivas)



Fuente: Elaborada con base en datos del CEESP, *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo, 1999, México, www.cce.org.mx.*

Calidad en el programa de mejora regulatoria

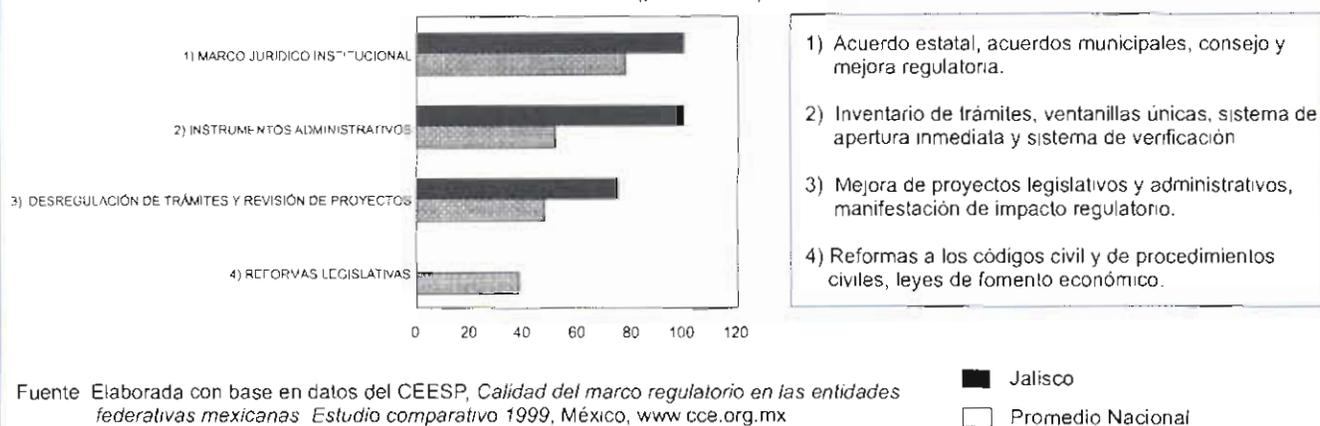
Esta parte de la evaluación del CEESP se basó en la comprobación de la existencia o no de acciones específicas institucionales y administrativas, que son la base fundamental de un PMR, así como de las reformas legislativas destinadas a mejorar la efectividad de las regulaciones.¹⁴ En este aspecto existe en las entidades una gran dispersión pues mientras que Nuevo León fue calificado con 75 por ciento de avance, San Luis Potosí no llega a 10 por ciento y 18 de los estados tienen un avance mínimo de 50 por ciento (14 con menos). Es relevante también que Puebla, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Campeche y San Luis Potosí tuvieron retrocesos respecto a 1998, lo cual resulta contradictorio ya que se trataría de retrocesos en normatividad ya aprobada.

En cuanto a Jalisco, aunque pasó de 50 por ciento de avance en 1998 a poco más de 60 por ciento en 1999, retrocedió del cuarto al octavo lugar respecto a los demás estados del país.

Plazos para tramitar la apertura

En relación con la estimación del número de días en que las autoridades estatales y municipales resuelven sobre los trámites para la apertura de un negocio, los resultados fueron muy contrastantes. Mientras que Colima tarda 34 días, en el Estado de México son 142, y el tiempo promedio a nivel nacional es de 71 días. Jalisco se ubica en las más bajas posiciones -con 87 días promedio-, lo mismo que Veracruz, Querétaro, Michoacán, Baja California, Distrito Federal y el Estado de México.

Avances de programas de mejora regulatoria, Jalisco y promedio nacional, 1999
(por ciento)



Lo anterior desmotiva por completo a cualquier empresario debido a la espera de entre uno y cinco meses para conseguir la licencia de apertura y funcionamiento de un negocio cuando que, por ejemplo, a nivel internacional los países adheridos a la OCDE esperan en promedio 18 días.

Relación entre nivel económico, opinión empresarial y programas de mejora regulatoria

Los resultados de Jalisco en el contexto nacional, sobre todo por la opinión empresarial y el tiempo que requieren los trámites de apertura, lo colocan en una situación nada favorable. Esto es sugestivo para realizar un ejercicio que permita relacionar los elementos considerados sobre la clasificación que obtuvo cada estado. Aquí conviene mencionar que al diseñar la muestra de empresarios entrevistados en la encuesta referida parece no haberse considerado el nivel de actividad económica, pero el considerarlo representa varias dificultades, sobre todo por el tipo de información cualitativa que arroja una

encuesta de opinión. No obstante, el sentido común parece indicar que mientras más complejo sea el desarrollo de las actividades económicas en una entidad mayores, serán las dificultades para regularlas y viceversa; es decir, los estados en donde es mayor la actividad económica los aparatos burocráticos no alcanzan a responder a las expectativas de los empresarios (aunque puede ser que éstos sean más exigentes que los de las entidades pequeñas).

Al relacionar simultáneamente la opinión empresarial sobre gestión de trámites con los PMR en cada estado, vemos que de cuatro estados clasificados como de alta calidad relativa en su marco regulatorio tres de ellos tienen baja participación en el PIB nacional de 1998. Y de diez estados clasificados como de baja se podría decir que siete son estados ricos (participación alta en el PIB nacional). Con clasificación de mediano se encuentran 18 estados, entre los que parece predominar un nivel de estados "ricos". Esto nos llevaría a confirmar que existe relación entre la capacidad económica de los estados y la calidad relativa de sus programas

de mejora regulatoria. Considerar esto no es una mera disquisición causal, sino que requiere interpretar en diferentes dimensiones las necesidades, los avances y apoyos que demanda cada estado. Incluso podríamos añadir que de los diez estados que tienen alta calificación sólo en cuanto a los avances en sus programas de mejora regulatoria tres, son de los de mayor importancia económica en el país: Estado de México, Nuevo León y Jalisco, cada uno de los siete restantes participa con sólo la cuarta parte de lo que aporta cada uno de los anteriores. En cambio, de diez estados clasificados favorablemente por los empresarios en la gestión de trámites, siete pueden considerarse de menor importancia económica. La visión conjunta y separada de ambos indicadores nos permite afirmar que es necesario estudiar con mayor profundidad los esfuerzos de los estados más importantes del país en términos económicos, pues se corren varios riesgos: 1) emitir juicios simplistas sobre ineficiencia gubernamental; 2) disminuir los esfuerzos invertidos hasta el momento por las instituciones encargadas; 3) gene-

rar un ambiente de apatía entre los empresarios, e incluso 4) desviación de oportunidades de inversión hacia regiones donde las opiniones empresariales son más favorables pero no los avances en PMR. Quizá una primera forma de disminuir este posible sesgo sea considerar otras muestras representativas del tamaño económico de los estados, en espera de que la opinión de los agentes involucrados refleje en mayor medida las condiciones en que se desenvuelve este proceso de desregulación. No obstante, es un punto clave que deben considerar las autoridades competentes al cuestionarse si el empresariado tiene esa percepción por falta de información, por ser parte de viejos esquemas ideológicos en grupos locales o porque el avance de los programas no ha contado con el capital humano necesario. A fin de conocer más características de las entidades con nivel económico alto pero calidad del marco regulatorio baja, se presenta un comparativo del Estado de México, Nuevo León y Jalisco.

Estado de México

Esta entidad es la segunda en importancia económica y la penúltima en la opinión empresarial. En éste la incongruencia entre opinión empresarial y mejora regulatoria es mayor que en otros estados. A pesar de tener un avance del 100 por ciento en el marco jurídico, administrativo y en desregulación de trámites –aunque no en disposiciones legislativas (falta 69.5 por ciento en reforma legislativa)–, la opinión favorable es de sólo 47 por ciento a la hora de hacer trámites.

En el procesamiento y la resolución de trámites lo que más casti-

gan los empresarios es la falta de información oportuna, plazos de respuesta, respuesta eficiente a sus peticiones, requisitos y documentos anejos, así como la sencillez y comprensión, aspectos en los que este estado obtiene los últimos lugares.

En cuanto a trámites específicos las respuestas fueron absoluta y comparativamente muy desfavorables: último lugar en el uso de suelo y agua y penúltimo en declaración de apertura, construcción y medio ambiente.

Según el referido estudio del CEESP, así como uno elaborado por la Secretaría de Promoción Económica del Gobierno de Jalisco (Seproe),¹⁵ el Estado de México es el segundo más desregulado del país y su PMR es de los más completos. Entre sus logros más evidentes está la instrumentación de un sistema para agilizar y simplificar trámites, ventanilla única de trámites y registro único de trámites en internet (estatal y municipal). Asimismo, cuenta con una Ley Estatal de Fomento Económico; ha integrado en sus procedimientos la afirmativa y negativa *ficta* y a nivel estatal y municipal reporta capacitación a funcionarios. También para el CEESP, con la aprobación de reformas al Código Civil y de Procedimientos Civiles (en proceso), mismas que permitirían la cesión de créditos hipotecarios y la agilización de los juicios civiles, el programa de mejora regulatoria sería un modelo para las demás entidades federativas (CEESP, 1999).

El estudio de Seproe señala las principales carencias que le falta solventar al Estado de México, como una ley de servicio civil de carrera, un convenio de autotransporte, un acuerdo de coordinación de mejora regulatoria en materia de medio am-

biente, recursos naturales y pesca, y lineamientos para transformar suelo de uso social en uso privado.

Conforme a lo anterior, en el Estado de México están sentadas las bases para que se reflejen estas medidas en una agilización en los trámites de apertura, que por ahora son los más lentos: 142 días, exactamente el doble de la media nacional.

Nuevo León

Es la tercera entidad en importancia económica y se ubica en el décimo octavo lugar en la opinión empresarial. El 57 por ciento de los empresarios tienen una opinión favorable respecto a las prácticas regulatorias que realiza ese estado, tanto por el procedimiento y la resolución de trámites como por la calidad en gestiones específicas. Lo anterior constituye un avance del 84 por ciento respecto a la meta establecida.

Sobre procesamiento y resolución de trámites existe una mejor percepción en cuanto a respuesta eficiente y plazos de respuesta por parte de las autoridades a las necesidades empresariales. En los aspectos en que más se tiene que trabajar es en la coordinación entre autoridades, la discrecionalidad y los cobros predefinidos. En las gestiones específicas de construcción y declaración de apertura se ubica en los primeros lugares.

Según el CEESP ocupa el primer lugar en cuanto a su programa de mejora regulatoria (100 por ciento de avance en el marco jurídico, institucional, de desregulación de trámites y revisión de proyectos, y 69 por ciento en instrumentos administrativos y reformas legislativas). Sin embargo, según la Seproe ocupa el sexto lugar

en este aspecto ya que califica de manera más rígida la falta de un sistema para agilizar y simplificar trámites, la falta de auditorías regulatorias, de una ley estatal de planeación, una ley estatal de servicio civil de carrera y un convenio de autotransportes, entre otros.

Nuevo León debe mejorar la presentación en internet de su inventario de trámites, ampliar y mejorar el

proceso de revisión y mejora de trámites y proyectos legislativos y administrativos, así como la aprobación de una ley de fomento económico o de procedimientos administrativos (CEESP, 1999).

Jalisco

En Jalisco, cuarta entidad en importancia económica del país, los em-

presarios tienen una opinión desfavorable en cuanto a la calidad y el procesamiento y resolución de trámites, incluso relativamente peor que en 1998, ya que entonces ocupó el vigésimo cuarto lugar y en 1999 el vigésimo séptimo, con 53.5 por ciento de opiniones favorables, porcentaje menor que el promedio nacional en cuanto al procesamiento de trámites y gestiones. Los aspectos que más

Prácticas regulatorias
Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, 1999

Concepto	Distrito Federal	Lugar	Estado de México	Lugar	Nuevo León	Lugar	Jalisco	Lugar	Promedio nacional
Procesamiento y resolución de trámites*									
1. Información oportuna (es fácil saber a qué autoridad dirigirse)	36.67	32	53.85	30	66.67	14	56.67	26	64.17
2. Contacto con autoridades (es adecuada la atención de las autoridades)	50.00	28	58.97	20	63.33	16	70.00	10	63.75
3. Respuesta eficiente (las respuestas de las autoridades responden a sus necesidades)	43.33	28	56.41	28	83.33	4	56.67	26	66.26
4. Discrecionalidad (no existe discrecionalidad excesiva por parte de las autoridades)	33.33	32	61.54	23	58.62	27	51.72	30	66.65
5. Duplicidad (no existe duplicidad en los trámites)	40.00	32	61.54	13	56.67	21	48.28	30	59.31
6. Cobros predefinidos (no son requeridos pagos extraordinarios)	46.67	32	76.49	10	62.07	29	75.86	17	73.22
7. Requisitos y documentos anexos (el número de requisitos y documentos anexos es adecuado/no excesivo)	23.33	32	46.15	25	40.00	27	50.00	20	51.97
8. Sencillez y comprensión (los trámites son sencillos y fáciles de entender)	30.00	32	51.28	25	50.00	26	56.67	13	55.48
9. Coordinación entre autoridades (existe una buena coordinación entre las autoridades)	16.67	32	46.15	16	31.03	28	33.33	26	45.78
10. Plazos de respuesta (las autoridades resuelven solicitudes en un plazo razonable)	36.67	31	38.46	30	56.67	11	46.67	24	53.14
Promedio	35.67	31	55.08	22	56.84	20	54.59	22	59.97
Gestiones específicas**									
11. Uso del suelo	30.00	31	28.21	32	46.15	20	44.00	25	50.71
12. Construcción	15.38	32	20	31	68.18	3	43.48	22	48.26
13. Declaración de apertura	27.59	32	41.03	31	82.14	4	65.52	27	70.19
14. Medio ambiente	16.00	32	18.18	31	30.43	27	48.00	7	40.27
15. Agua	53.85	26	43.33	32	57.69	24	56.52	25	62.25
Promedio	22.56	31	30.15	31	56.92	16	51.50	21	54.34
Promedio Total	33.30	32	46.97	31	57.45	18	53.45	27	58.09

* Por ciento de empresarios que opinan sobre estos aspectos.

** Por ciento de empresarios que opinan que los trámites son de alta calidad.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CEESP, *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 1999*, México, www.cce.org.mx

aprobación tienen son la discrecionalidad y la duplicidad de trámites; en lo que sí se ha avanzado sustancialmente es en el contacto con autoridades ya que el 70 por ciento de los empresarios consideran que es adecuada la atención de las autoridades, lo que sitúa al estado en el décimo lugar.

Respecto a la percepción en gestiones específicas como declaración de apertura, uso del suelo, agua y construcción, se ubica por debajo de la media nacional, sólo en medio ambiente ocupa el séptimo lugar, por arriba del promedio nacional, con 8 puntos porcentuales.

Su posición alta en el programa de mejora regulatoria se debe al avance del 100 por ciento en el marco jurídico e institucional, instrumentos administrativos y 75 por ciento en desregulación de trámites y revisión de proyectos, que se materializa en un Comité Estatal de Desregulación y Promoción Económica, y una Unidad de Desregulación, un registro

único de trámites en internet –tanto estatales como de la zona metropolitana de Guadalajara– y ventanilla única de gestión.

La omisión más seria es la falta de reformas a los códigos civil y de procedimientos civiles, así como de otros aspectos legislativos. La Seproe (1991) considera que Jalisco es el estado más desregulado del país; sin embargo, esta institución no sancionó la falta de reformas legislativas como el CEESP, pero tomó en cuenta la capacitación a los servidores, las auditorías regulatorias, la organización de foros, afirmativa y negativa *ficta*, sistema de incentivos y otros.

Opiniones sobre medidas regulatorias en dos industrias manufactureras

Si bien los resultados presentados por el CEESP, como la organización misma lo reconoce, tienen las limitaciones propias de toda encuesta de opinión, podríamos agregar que en

economía, como en medicina, lo que es bueno para unos no necesariamente lo es para otros. Es decir, aun cuando existen algunas reglamentaciones específicas para ciertas ramas o sectores de actividad económica en los estudios nacionales, la mayoría son tratadas de igual manera. En esta forma los efectos pueden ser muy diferenciados si se trata de micro, pequeña, mediana, o gran empresa o si hablamos de empresas orientadas al exterior o al mercado interno. Por esta razón retomamos algunas conclusiones de un trabajo más amplio (López y Moreno, 2000) donde se seleccionaron dos ramas de actividad: la industria metálica básica no ferrosa (aluminio) y la fabricación de muebles.¹⁶ La metálica básica no ferrosa tiene indicadores que inducen un comportamiento más orientado al actual proceso de reestructuración económica mundial (identificado por variables como comercio internacional, inversión extranjera, tecnología, estructura de la competencia, moder-

Avances en los programas de mejora regulatoria
Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, 1999

Conceptos	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco	Media nacional
Marco jurídico e institucional Acuerdo estatal, acuerdos municipales, y consejo de mejora regulatoria	50	100	100	100	78
Instrumentos administrativos Inventario de trámites, ventanillas únicas, sistema de apertura inmediata y sistema de verificación	100	100	68	100	52
Desregulación de trámites y revisión de proyectos Mejora de proyectos legislativos y administrativos, manifestación de impacto regulatorio	0	100	100	75	48
Reformas legislativas Reformas a los códigos civil y de procedimientos civiles, leyes de fomento económico	100	31	69	0	38
Promedio	62.5	82.75	84.25	68.75	54
Lugar nacional	14°	2°	1°	8°	

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CEESP, *Calidad el marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 1999*. www.cce.org.mx.

nidad intrarramas y distribución geográfica), mientras que la industria de fabricación de muebles tiene un comportamiento más rezagado en esta dinámica.

La selección de estas dos ramas de la industria respondió a la necesidad de estudios específicos en los que se pudiera relacionar el efecto de la política de mejora regulatoria con el desempeño empresarial, básicamente en las unidades productivas orientadas al mercado exterior; de acuerdo con la teoría de la base económica, esto supone que el crecimiento regional es determinado por el crecimiento de las actividades básicas de la región (definidas como las que producen bienes y servicios de exportación).¹⁷

Asimismo, dadas las características cualitativas de dichas industrias, se esperaba que la política regulatoria incidiera en cada una de manera diferente. En el caso de la metálica básica no ferrosa, duplicó su participación en la industria nacional en cuanto a número de unidades entre 1993 y 1998; sin embargo, en la utilización

de personal ocupado tuvo una participación menor, que se explica por el esquema utilizado por esta actividad para insertarse básicamente al mercado estadounidense. Por su parte la industria mueblera presentó en el mismo periodo una participación relativa en su industria nacional casi constante tanto en unidades económicas como en personal ocupado. Su crecimiento fue lento pero sin cambios sustanciales en cuanto a estas dos variables, las que reflejan de manera sencilla una estructura tradicional.

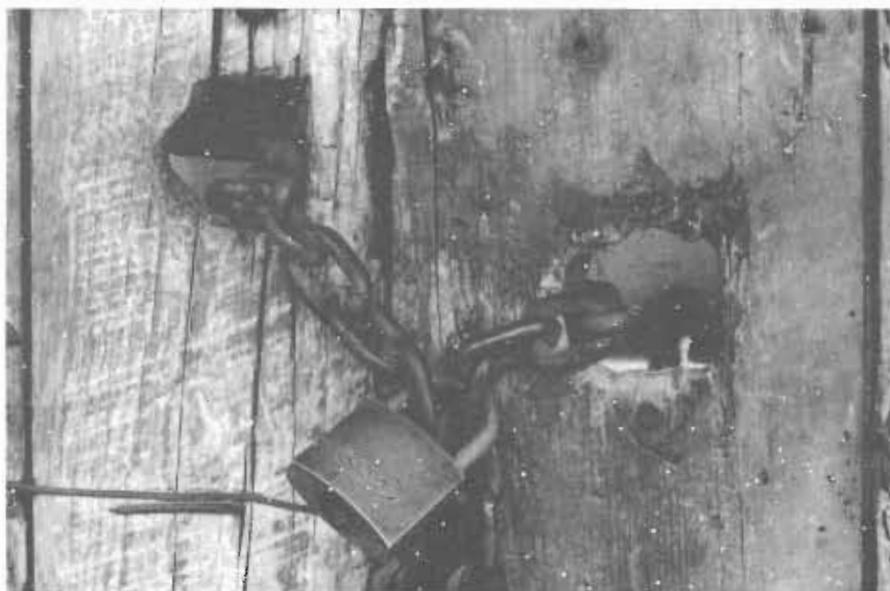
Industria mueblera: percepción de empresarios de Jalisco sobre la mejora regulatoria

La percepción de los empresarios del sector exportador de muebles en torno a la regulación varía según el tamaño y la organización de la empresa. En algunas la misma persona que ejerce la dirección en varias o todas las áreas de la empresa, es quien tramita permisos y licencias y llegado el momento acude en busca de algún apoyo, aunque la mayoría se apoyan

con terceros, ya sea un contador, un gestor o un amigo personal, para realizar los trámites más engorrosos o en los que hay algún problema; la práctica les permite agilizar la tramitación.

—Opinión empresarial acerca del procesamiento y resolución de trámites. Los resultados en los diferentes conceptos que integran la opinión sobre la calidad de gestión en materia de trámites empresariales son muy reveladores. A nivel global sólo el 40 por ciento de los entrevistados tienen una opinión favorable al respecto; sin embargo, este promedio se dispersa cuando tomamos como una unidad a los municipios de Guadalajara y Zapopan por un lado y los de Ocotlán, Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco por otro. En los primeros el porcentaje baja a 33.9 y en los segundos sube a 58.2, confirmando lo que se deduce de la encuesta nacional que levantó el CEESP (1999) respecto a una correlación inversa entre tamaño de la economía y opinión favorable sobre la calidad de gestión. Esta diferencia de resultados se mantiene incluso en las mismas proporciones cuando se contrastan las opiniones en estos dos ámbitos geográficos, pero referida a los niveles estatal, federal y municipal. Lo anterior habla de que la saturación de trabajo puede ser causa de esta impresión, pero sobre todo de que son trámites muy impersonales en los municipios más grandes y de trato entre conocidos en los chicos.

La mejor percepción es sobre el mejor trato y conocimiento de las personas que tienen a su cargo los cobros y permisos con 60 por ciento (en algunas ocasiones esto es más notorio en los funcionarios de más alto nivel) y que saben con relativa



facilidad (56 por ciento de los entrevistados) a qué nivel de gobierno dirigirse.

En el caso de Ocotlán existe la opinión de que el gobierno municipal no cuenta con información ni el conocimiento para trabajar en coordinación con los fabricantes de muebles, que es la industria más floreciente del municipio.

En la empresa de Tlajomulco ven que hay duplicidad de funciones entre la Coese y el departamento de ecología del Ayuntamiento; asimismo, resiente la falta de coordinación entre las oficinas de la Tesorería del Estado en diferentes municipios.

—*Apreciación sobre el grado de dificultad de los trámites.* Los trámites que se contemplan son los necesarios para iniciar, ampliar o modificar los términos de funcionamiento de una empresa, e incluyen permisos para uso de suelo, construcción, declaración de apertura, medio ambiente y agua.

De las empresas visitadas la mayoría tiene más de dos años en operaciones y las circunstancias de su inicio no están en observación; sin

embargo, algunas han hecho ampliaciones, bodegas o han cambiado de razón social. En trece de las 16 empresas entrevistadas se ha tenido que realizar alguno o algunos de estos cambios. Quienes consideran que los trámites son aceptables en cuanto a declaración de apertura son siete (44 por ciento), cinco (38 por ciento) respecto a los trámites de agua y medio ambiente y tres en relación con el uso de suelo y la construcción.

—*Conocimiento de programas y proyectos de gestión y promoción.* Los avances en instrumentos administrativos para apoyar el programa de mejora regulatoria, como son la ventanilla única de gestión y los registros únicos de trámites, tanto federales como estatales y de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, aun cuando desde hace tres años está en funcionamiento la primera y los segundos están publicados y disponibles en internet, no son suficientemente conocidos y menos aún aprovechados.

En el caso de la ventanilla única sólo el 25 por ciento la conoce y únicamente una empresa la habían uti-

lizado; los registros únicos sólo dos empresas los conocían y sí les habían sido de utilidad.

De las instancias que podrían apoyar a las empresas, Bancomext es la más conocida para ayudar en trámites, promoción, información, financiamiento, etc., aunque varios se quejaron de que ese apoyo era discrecional y no llegaba a quien realmente lo necesita.

A los programas de la Secretaría de Promoción Económica del Gobierno del Estado —Jaltrade, Fojal, Pitex y Altex— han acudido no más de tres o cuatro empresas; el Sistema de Información Estatal Mexicano (SIEM) es conocido en el 70 por ciento de las empresas. La única empresa que utilizó el programa CIMO (Calidad Integral y Modernización) tiene mala opinión de él. Otros programas son utilizados aún más marginalmente.

Por lo anterior, parece que los esfuerzos por desarrollar instrumentos para la mejora regulatoria y la promoción no han sido suficientemente promovidos, ya que son ajenos en gran medida al ámbito empresarial.

—*Sobre la problemática de inspección y vigilancia.* La inspección y vigilancia la entienden como una rutina, y 13 de las 16 empresas estuvieron expuestas a ésta, con un promedio de dos visitas a cada una. La dependencia más nombrada fue la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, cuyos inspectores se considera que son conscientes y si encuentran algo inadecuado lo que hacen es extender recomendaciones y dar un plazo adecuado para cumplirlas. Otras dependencias nombradas son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Se-



guro Social, La Comisión Estatal de Ecología y el ayuntamiento. En el 38 por ciento de los casos tuvieron que pagar multas formales y el 23 por ciento propinas extras. A pesar de esto la inspección se considera gravosa en más del 50 por ciento de los casos. Pero únicamente en dos ocasiones han acudido al recurso de queja y sólo una vez con resultados favorables, aunque tardados.

—*Tiempos de resolución y cumplimiento.* Sólo una empresa tuvo que tramitar recientemente el registro federal de contribuyentes (RFC), y lo percibió como un trámite difícil por los documentos que se requerían. En el 88 por ciento de las empresas los trámites los realiza un contador externo y los directivos no tienen una estimación real del tiempo que se requiere para hacerlos, ya que igual mencionan 12 horas que 180. En lo que sí están de acuerdo es en que se requiere capacitación o experiencia para hacerla expedita.

—*Opinión sobre la regulación en las empresas.* Pareciera que en las empresas exportadoras uno de los factores que tienen que ver con su desempeño es el programa de apertura

económica nacional; sin embargo, el 63 por ciento no identifica ninguna relación entre este programa y el horizonte de sus empresas.

Tres empresas consideran equilibrada la regulación por niveles de gobierno; sienten más pesado lo federal por ser el nivel que recauda el impuesto al valor agregado. Entre las sugerencias específicas que hacen empresarios del ramo están, por ejemplo, pasar las licencias de operación y permisos de construcción al estado, y lo del agua al municipio (por lo que a Tonalá corresponde).

Un punto que destaca es que en el 31 por ciento de los casos las empresas sí tuvieron algún retraso en la producción o entrega debido a la tramitación de la licencia municipal, la aduana o el registro de exportadores.

Industria metálica básica no ferrosa (aluminio)

Los indicadores que identifican a esta industria implican una respuesta diferente a la del sector mueblero. En primer lugar, se trata de medianas y pequeñas empresas orientadas en su

mayoría a la exportación de componentes de aluminio. Puesto que México no es exportador de aluminio sino importador, pues casi no se produce en el país, estas empresas han crecido durante los últimos años, principalmente a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, en un esquema de empresas maquiladoras o de subcontratación, con concesiones y/o pedidos de gran volumen para una o unas pocas empresas estadounidenses. Esta característica facilita e incluso evita varios trámites a la empresa nacional. Es decir, las empresas que actualmente están funcionando se instalaron hace más de 15 años en promedio, sin tener clara la problemática existente en ese tiempo en materia de regulación. Con la apertura de los mercados, estas mismas empresas comenzaron a crecer y expandir su producción, sobre todo a establecer convenios con empresas estadounidenses y especializándose en determinados productos, de acuerdo con las necesidades de ellas. Al crecer de este modo, dichas empresas se han concentrado en atender su mercado de exportación. Con esto tienen aseguradas sus ventas y están en capacidad de solventar en tiempo y forma los trámites requeridos por los diferentes niveles de gobierno.

—*Sobre el procesamiento y la resolución de trámites.* Dos de las empresas manifestaron mayores problemas al realizar trámites en el nivel municipal. La mayoría de ellas, debido a su actividad de fabricación (perfiles de aluminio extruidos, fundición a presión de aluminio y zinc, fundidora, partes inyectadas de aluminio), están consideradas como de alto riesgo, por lo que varias presentan mayores problemas relacionados con la normatividad del medio am-



biente; en el departamento de bomberos están consideradas como de alto riesgo, por lo que reciben supervisiones engorrosas cada año. Pero ante la Comisión Estatal de Ecología (Coese) están catalogadas como empresas limpias.

Dos empresas manifestaron tener mayores problemas con el nivel federal, en particular con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). La queja se refería a que se realizan algunos trámites vía internet pero les llegan requerimientos por no haber realizado sus pagos a tiempo.

— *Conocimiento de programas y proyectos de gestión y promoción.* Varios de los empresarios entrevistados declararon haber enfrentado el mercado exterior a través de contactos directos, relaciones y amistades, sin mediar entre ellos programas de promoción para financiamiento o información. A pesar de ser la mayoría de los entrevistados dueños, hijo del dueño o contralor general, se evidencia un gran desconocimiento de los programas con que cuenta el gobierno estatal para el efecto. Sólo un empresario declaró conocer la ventanilla única de trámites, pero no la había

utilizado. Al preguntárseles sobre el programa de mejora regulatoria instrumentado por el gobierno de Jalisco, ninguno lo conocía. Los programas gubernamentales conocidos son el de maquila de exportación y el Pitex, dado que ninguno está en el registro de empresas Altex (altamente exportadoras).

La percepción que ofrecen es la de empresarios que desconfían de las instituciones y están orgullosos de expandir ellos mismos sus negocios.

— *Problemática de inspección y vigilancia.* Sobre el particular solamente en un caso —la principal exportadora de perfiles de aluminio extruidos del estado—, por no tener licencia municipal, fue apercibida. Esta licencia se le negaba pues le ponía varias trabas el Departamento de Protección Civil, comentando el responsable de lo rigurosa que era esta supervisión, cuando a nivel federal no tenían mayores problemas. Incluso habían mandado ya una carta al gobernador para que mediara al respecto, sin resultado alguno.

— *Opinión empresarial sobre la regulación en las empresas.* A pesar de observarse gran desconocimiento de

lo que implica la reforma regulatoria, se hicieron algunas sugerencias, tales como mejorar la regulación de la Semarnap, ya que tiene las mismas exigencias para pequeñas, medianas y grandes empresas, e interviene en los tres niveles; Secofi es muy ágil y eficiente en lo que resuelve a nivel local, e igual debería ser en lo que corresponde a la ciudad de México; a las empresas les falta información oportuna acerca de los beneficios y mejoras que los tres niveles federales ofrecen.

Síntesis y consideraciones finales

La mejora regulatoria en el país, y sobre todo en los estados de mayor importancia económica, si bien mejoró tanto en la percepción de los empresarios como en el grado de instrumentación de buenas prácticas, todavía está muy por debajo del ideal de los encargados de los negocios. Además de que casi el 50 por ciento de ellos está inconforme sobre los procedimientos. Sin embargo, no hay que dejar de reconocer que desde mediados de los ochenta, cuando inició la mejora regulatoria como parte fundamental del paso de México de una economía cerrada y centralizada a otra abierta de mercado, se han presentado importantes avances; sobre todo desde 1995, cuando se expidió el acuerdo federal para la desregulación de la actividad empresarial y el gobierno federal firmó compromisos con todos los estados y el Distrito Federal para que, en forma coordinada, también los estados, y enseguida los municipios, instrumentaran programas de mejora regulatoria.

Para las grandes entidades la calidad de los programas es condición



indispensable mas no suficiente para establecer el ambiente de competitividad necesario en el país. El Estado de México, Nuevo León y Jalisco requieren esfuerzos proporcionalmente mayores para estar a la altura de las circunstancias de alta competencia en un mundo globalizado.

Queda claro también que la posición relativa de las entidades depende en gran medida de las variables tomadas en cuenta para calificar, así como de su ponderación. Casos concretos son el de Nuevo León, que en cuanto a calidad de sus programas el CEESP lo clasifica en primer lugar y la Seproe en sexto, mientras que Jalisco lo colocan en el octavo y primer lugar las mismas instancias.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en los sectores mueblero y del aluminio, la influencia de la regulación no es percibida como fundamental en el desempeño de las mismas, mucho menos es un factor que determine en forma tajante la entrada de nuevas empresas a la actividad. En este punto será necesario ser cautelosos y no politizar excesivamente las dimensiones económicas de los alcances o límites de la gestión de trámites empresariales y programas relativos, principalmente a nivel de cúpulas empresariales. La aceptación y el cumplimiento de la reglamentación se hace más sobre la base de una exigencia formal que no por conciencia de la necesidad de ordenar las actividades productivas para eliminar externalidades negativas a otras esferas de la sociedad.

Los instrumentos administrativos más importantes en los que se apoyan el gobierno de Jalisco y los municipios de la ZMG (ventanilla única de gestión y registro de trámites) son ajenos a los empresarios.

Hace falta más difusión de ellos. Lo mismo pasa con los programas y organismos estatales de apoyo empresarial (Seproe, Seijal, Jaltrade, Fojal y Gemicro), que no son reconocidos por sus siglas ni mucho menos por sus funciones.

Los cambios que falta hacer deberán encaminarse a acercar más a los ciudadanos a la autoridad, con medidas descentralizadoras y desconcentradoras, pues al igual que en otros sectores es preciso desmitificar estas políticas como algo homogéneo para toda la república, ya que evidentemente esa homogeneidad no se aviene con la realidad del país; pasar trámites federales a instancias estatales y municipales; crear dependencias más pequeñas, bien ubicadas y más eficientes e incluir funciones que hasta ahora no son generalizadas en los diferentes niveles de gobierno, como la promoción comercial y la seguridad industrial; asimismo, una mayor coordinación entre niveles de gobierno.

Además son cada vez más necesarios los estudios que identifiquen la vinculación que se requiere entre las instancias gubernamentales que regulan y las que fomentan la actividad económica, pues las evidencias indican que todas las empresas han sentido el rigor de las primeras pero la mayoría desconoce los beneficios de las segundas. Igualmente es menester considerar los costos privados y sociales de las medidas de regulación, e incluso a quiénes beneficia la existencia de regulaciones que se eluden por medios informales.

Por los resultados de este acercamiento a las empresas en el actual proceso de globalización se concluye, en concordancia con Porter, que el gobierno es o debe ser facilitador de

la actividad empresarial, pero la responsabilidad de la competitividad es intrínseca a las empresas y tiene que ver más con la visión de aprovechar las ventajas del entorno, organizar la producción y organizarse como gremio. Asimismo, para juzgar el avance del programa de mejora regulatoria hay que entender que los cambios no son por decreto y que al menos ya se reconoce una mejor actitud en el gobierno y en los servidores públicos y un avance en busca de la regulación óptima.

Notas

¹ CEESP, *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 1999*. www.cce.org.mx.

² La regulación por directivas incluye la empresa pública (caso extremo pues el gobierno es parte directa de la actividad), el derecho consuetudinario, y reglas y estándares administrativos que pueden ser prescritos por una comisión reguladora. La regulación por incentivos incluye incentivos fiscales, cargos al usuario por la degradación de la calidad de un bien público, subsidios y *laissez faire* (otro caso extremo en donde la actividad que habría que regularse no se toca).

³ La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, eliminar y reconstruir un régimen regulatorio en su totalidad, así como sus instituciones, o bien mejorar el proceso de elaboración de regulaciones y de manejo de la reforma. La desregulación es un derivado de la reforma regulatoria y se refiere a la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico (OCDE, 2000).

⁴ Aquí, como en muchos otros países, se han puesto en marcha programas de mejora regulatoria con el objeto de permitir el mejor desempeño de la empresa privada. En el caso de Chile, por ejemplo, la modernización pública iniciada en 1974, incluyó la des-

regulación de las actividades productivas y una reforma tributaria, fortaleciendo estas medidas entre 1983 y 1989, y poniendo énfasis desde 1990 en la modernización de la gestión, descentralización, externalización y regulación.

- ⁵ Munray, en su análisis de los antecedentes a la publicación del Reglamento de Autotransporte Federal en julio de 1989, destaca algunos de los costos innecesarios en que se incurrió con la legislación precedente, ya que la misma debilitó la competitividad y condujo a un servicio tan importante para el desarrollo del país en "insuficiente, inoperante y de baja calidad" (Martínez y Fábber:1994).
- ⁶ Luis Manuel Sánchez Lozano y Rocío Lever Somera en "Foro Jalisco en la desregulación", Seproe, Guadalajara, 1999, p. 29.
- ⁷ "Foro Jalisco en la desregulación," junio de 1997. En este foro se presentaron avances y propuestas en tres mesas de trabajo: 1) leyes y reglamentos; 2) ecología, y 3) desarrollo urbano y vivienda.
- ⁸ "Foro Regional de Occidente sobre Mejora Regulatoria", Secofi y Gobierno de Jalisco, 27 y 28 de julio de 1999
- ⁹ Véase <http://www.cde.gob.mx/>
- ¹⁰ Relatoría del segundo día del foro elaborada por la Unidad de Desregulación del Estado de Jalisco, Seproe.
- ¹¹ Aída Segovia Peñuñuri, "Reporte del Foro Regional de Occidente sobre Mejora Regulatoria", Ineser, 1999, inédito.
- ¹² CEESP (1999) Los resultados se refieren a 987 entrevistas efectivas realizadas vía telefónica (de un marco muestral de 15 176 empresas registradas en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, SIEM, al mes de junio de 1999) a encargados de empresas que iniciaron operaciones después de 1994.

¹³ El reporte del CEESP (1999) aclara que "una alta clasificación no implica que el marco regulatorio sea ejemplar sino que simplemente es mejor que el de las demás entidades federativas" (p. 4). Asimismo, como la calificación para esta clasificación refleja la percepción de diferentes personas en diferentes ambientes, pudiera no ser tan comparable porque la exigencia de cada uno de los empresarios es diferente según sus circunstancias. Además, no es irrelevante observar que el número de entrevistas efectivas por entidad federativa -30 en casi todos los casos- no considera que éstas no son del mismo tamaño, por lo que la muestra pudo haberse planteado en otra forma.

¹⁴ En este aspecto el estudio del CEESP se proponía determinar la calidad relativa de los programas de mejora regulatoria en los estados comprobando la existencia o no de acciones específicas en materia jurídica, institucional y administrativa instrumentadas en cada uno.

¹⁵ Seproe, noviembre de 1997.

¹⁶ La selección de ramas se hizo con base en Graciela López Méudez y Ana Rosa Moreno Pérez (Coords.) *Globalidad y región. Algunas dimensiones de la reestructuración económica en Jalisco*, capítulo 6, Universidad de Guadalajara/UCLA Program on Mexico/Juan Pablos Editor, 2000.

¹⁷ Para conocer los aspectos metodológicos del diseño y selección de la muestra véase a López y Moreno, 2000, "De la descentralización administrativa a la mejora regulatoria: Impactos sectoriales en Jalisco (industria mueblera y del aluminio)"

Bibliografía

Centro de Estudios Económicos del Sector Privada (CEESP), *Calidad del marco regulatorio en las entidades*

federativas mexicanas. Estudio comparativo, 1999, www.cce.org.mx.

Gobierno del Estado de Jalisco, Sistema Estatal de Desregulación, *Registro único de tramites estatales y municipales*. Guadalajara, abril de 1999.

— Secretaría de Promoción Económica, Unidad de Desregulación Económica. *Estudio comparativo entre los estados más desregulados del país*, Guadalajara, noviembre de 1999.

— Secretaría de Promoción Económica, *Foro Jalisco en la Desregulación*, Guadalajara, junio de 1997.

Gómez Ramírez, María Margarita, *Regulación, trámites y competitividad en las pymes: el caso de los servicios de hospedaje en Nayarit*, tesina de maestría, Universidad Autónoma de Nayarit, 1999.

López Méndez, Graciela y Ana Rosa Moreno Pérez, "De la descentralización administrativa a la mejora regulatoria: impactos sectoriales en Jalisco (industria mueblera y del aluminio)", ponencia presentada en el seminario "La mundialización económica de las regiones: competitividad, descentralización y cambios poblacionales", Departamento de Estudios Regionales, Universidad de Guadalajara. Puerto Vallarta, Jalisco, junio del 2000.

López Méndez, Graciela y Ana Rosa Moreno Pérez (coords.), *Globalidad y región. Algunas dimensiones de la reestructuración económica en Jalisco*, Universidad de Guadalajara/UCLA Program on Mexico/Juan Pablos editor, Guadalajara, 2000.

Martínez, Gabriel y Guillermo Fábber (coords), *Desregulación económica (1989-1993). Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica México, 1994.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), *Reforma regulatoria en México*, volumen 1, 1999.