



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

El costo de hacer negocios en las ciudades de México

Una premisa fundamental es que la actividad económica requiere buenas normas. El objetivo de la mejora regulatoria y los índices que la miden, es impulsar a que las regulaciones sean diseñadas para ser eficientes, accesibles a todo el que necesite recurrir a ellas y de sencilla aplicación. A partir de los resultados obtenidos en el estudio Doing Business en México 2009, se ha concluido que la falta de claridad en los procesos, la limitada o nula coordinación entre dependencias, la poca transparencia en los costos y la redundancia en la tramitación, pueden ser causa determinante para la competitividad de una ciudad. Por esto, IMCO propone: 1) Coordinar los esfuerzos de mejora entre los tres órdenes de gobierno y dentro de las mismas administraciones, sin distingo de partido; 2) Establecer mecanismos que permitan la institucionalización de las reformas y trasciendan los ciclos políticos, a través del fortalecimiento de los organismos locales encargados de la Mejora Regulatoria, garantizando su independencia; 3) Aprovechar el uso de tecnologías de información y comunicación para la simplificación de los trámites; 4) Transparentar y difundir la información acerca de requisitos, procesos, costos y plazos de cumplimiento y, 5) Implementar reformas integrales acompañadas de modificaciones al marco jurídico que brinden certeza a los ciudadanos.

La importancia de los gobiernos locales

Los esfuerzos recientes para facilitar y automatizar los trámites federales para la apertura y operación de empresas son un buen comienzo para reducir el costo de hacer negocios en el país y mejorar su competitividad. Sin embargo, dichos esfuerzos podrán mejorar el clima de negocios de manera sustancial si y sólo si van acompañados de acciones equiparables a nivel local. De poco sirve agilizar y automatizar los trámites federales de apertura de empresas si no se resuelven los cuellos de botella que imponen las estructuras burocráticas locales.

Los costos de operar una empresa en México están determinados en gran medida por las autoridades locales. Los principales actores a este nivel están representados por ayuntamientos, catastros, autoridades de planeación urbana, operadores municipales de agua, tesorerías, autoridades medioambientales, protección civil, bomberos y cuerpos policíacos.

Las principales atribuciones de los gobiernos locales, definidas en el artículo 115 constitucional, se refieren al uso y delimitación del suelo, permisos de construcción, suministro de agua y licencias de operación. La eficiencia y costo con que las autoridades administran la regulación y prestan los servicios asociados varía significativamente entre ciudades y estados. Existen además

grandes diferencias en los costos directos por impuestos y derechos asociados, así como en el tiempo y dificultad para realizar este tipo de trámites.

La situación se complica si consideramos que muchos de los trámites y requisitos involucran la participación concurrente de diversas autoridades con deficiente coordinación entre sí y sin los incentivos correctos para coordinarse.

Del universo de trámites y procesos locales que afectan a las empresas, este capítulo se centra en aquellos sobre los que existen indicadores que permiten su análisis. En ese sentido, la fuente más completa y actualizada de información (datos a 2007) es la del reporte del Banco Mundial: *Doing Business en México 2009*.

La elaboración de dicho reporte se dio de manera conjunta con el IMCO. De esta experiencia fue posible extraer valiosas lecciones que nos permiten hacer un diagnóstico certero del problema, y ubicar soluciones basadas en mejores prácticas a nivel nacional. De igual forma, nuestra colaboración con el Banco Mundial nos permite analizar experiencias internacionales exitosas que pueden ser replicables a México.

En función de lo anterior, la estructura de este capítulo sigue la agrupación de trámites establecida en el reporte *Doing Business*.

1. Apertura de una empresa
2. Permisos de construcción
3. Registro de una propiedad

En cada una de estas actividades, hacemos una revisión comparativa de los indicadores de tiempo, costo y complejidad (número de trámites) en la principal ciudad de cada estado. Lo anterior se basa en la metodología de medición y selección de ciudades del propio Banco Mundial que, a pesar de ser metodológicamente diferente, mantiene un grado de intersección considerable con el propio Índice de Competitividad Urbana de IMCO. Lo anterior significa que, no obstante que la muestra de ciudades del *Doing Business* es menor a la del Índice de Competitividad Urbana, todas las ciudades evaluadas en aquel estudio están incluidas en el presente estudio.

La comparación nos permite identificar y comentar las mejores prácticas nacionales. En algunas secciones también incorporamos casos de éxito identificados en otros países. Finalmente, hacemos una breve descripción de algunos programas implementados para la mejora competitiva.

Elementos de competitividad urbana

La metodología del reporte se centra en las pequeñas y medianas empresas y analiza las regulaciones que influyen en cada paso de su existencia. En la actualidad, *Doing Business* y el Modelo de Costo Estándar desarrollado y aplicado inicialmente por Holanda, son las únicas herramientas estandarizadas que analizan un amplio repertorio de jurisdicciones para cuantificar el impacto de la legislación de los gobiernos en la actividad empresarial.

Doing Business en México proporciona una medición cuantitativa de las regulaciones sobre apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción y registro de una propiedad en las 32 entidades de la República Mexicana.

Una premisa fundamental es que la actividad económica requiere buenas normas y el objetivo que se busca con esta medición es impulsar a que las regulaciones sean diseñadas para ser eficientes, accesibles a todo el que necesite recurrir a ellas y de sencilla aplicación. *Doing Business* engloba dos tipos de datos; el primer tipo proviene de la revisión de leyes y regulaciones; el segundo consiste en indicadores de tiempo y costo que miden la eficiencia de cumplir requisitos legales. Respecto al costo, es importante mencionar que la información proviene de las tarifas oficiales en los casos que sean aplicables.

Al elaborar los indicadores del reporte *Doing Business en México* se asume que los empresarios conocen todas las regulaciones aplicables y las cumplen. En la práctica, los emprendedores pueden emplear un tiempo considerable en averiguar dónde ir y qué documentos presentar, por lo que la asimetría de la información también debe considerarse como limitante de tiempo.

Cuando la regulación es particularmente onerosa, los niveles de informalidad aumentan; sin embargo, la informalidad tiene un costo: generalmente las empresas en el sector informal crecen a un ritmo inferior y les es más difícil tener acceso a un crédito. En este sentido, *Doing Business* estudia un grupo de factores que contribuyen a explicar la incidencia de la informalidad y brinda a los responsables de las políticas públicas un mejor entendimiento de las áreas potenciales de mejora.

1. Apertura de una empresa

En el estudio *Doing Business*, el indicador Apertura de una empresa se refiere a todos los trámites y permisos que debe obtener un emprendedor para poder operar formalmente su negocio.

A partir de los datos obtenidos en 2007 para el caso de México, esta etapa de la actividad empresarial está dominada por los trámites federales. Estos incluyen el permiso de uso de denominación (SRE), la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (SAT), el alta patronal en el IMSS y el registro con INEGI y SIEM.

A nivel estatal, los trámites de apertura de un negocio son: inscripción de la sociedad ante el Registro Público de Comercio (RPC) estatal, inscripción al Padrón Estatal de Contribuyentes para el pago del impuesto sobre nómina (tesorería estatal) y ante autoridades municipales la obtención de permisos de apertura del establecimiento como licencias de funcionamiento (SARE municipal, ayuntamiento), dictámenes de protección civil, medio ambiente, impacto vial, etc.

La sencillez o complejidad en los trámites de apertura puede representar la decisión entre que una inversión se establezca en una ciudad u otra. En este sentido, el empresario debe enfrentarse al servicio y respuesta ofrecido por los tres órdenes de gobierno, muchas veces sin distinción de quién es el responsable. Por esto, a partir de los resultados de estudios como el que se analiza, es importante ubicar a quién le corresponde mejorar sus procesos con el fin último de obtener una mejora integral ante el usuario.

Comparativo de indicadores

En los últimos datos disponibles,⁷² se observa que en promedio las ciudades mexicanas realizaban 8 trámites de apertura, tardaban alrededor de 24 días y enfrentaban un costo de aproximadamente 13,352 pesos (14.4% del INBpc⁷³).

Como ya mencionamos, la mayoría de los trámites necesarios para la apertura se encontraban circunscritos al ámbito federal, teniendo que cumplir requisitos con múltiples instancias. Sin embargo, la mayor parte del tiempo estaba concentrada en el trámite estatal de inscripción de la sociedad ante el Registro Público de Comercio, esto con la finalidad de dar publicidad al acto de constitución.

Por último, el costo más alto que deben asumir los emprendedores, alrededor del 60% del costo de abrir una empresa, se encuentra en el pago de honorarios a los fedatarios públicos (notarios y corredores), quienes se encargan de elaborar el acta constitutiva de la sociedad y que, en la mayoría de los trámites, hacen las veces de gestores ante la autoridad.

72 WBG & IBRD (2008a). *Doing Business en México 2009*, Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

73 Ingreso Nacional Bruto per cápita.

Facilidad para hacer negocios

Tabla 5.1. Resultados para Apertura de una empresa

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos (% del INBpc)
Nueva Zelanda <small>(éxito mundial)</small>	1	1	0.4
Celaya, GTO. <small>(éxito nacional)</small>	8	12	8.7
Promedio nacional	8	24	14.4
Colima, COL. <small>(rezaño nacional)</small>	9	57	16.0

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO.

Si comparamos los resultados de las ciudades mexicanas (ver tabla 5.1), quien obtiene el primer lugar en la facilidad para abrir una empresa es Celaya, Guanajuato. Además de un costo relativamente bajo, Celaya es una de las ciudades de la República con la resolución más expedita de trámites: 12 días. Por el contrario, en 2007 un emprendedor colimense debía de esperar casi dos meses para poder abrir su negocio.

Sin embargo, al compararnos con el resto del mundo, es visible que todavía queda mucho por hacer. Nuestro ejemplo de éxito nacional dista mucho de la sencillez, rapidez y bajo costo con la que un inversionista puede abrir una empresa en Auckland, Nueva Zelanda, la ciudad del mundo en donde es más fácil abrir un negocio.

Pero como referíamos anteriormente, el inicio de toda mejora parte de una medición y una clara distribución de responsabilidades. A partir de los datos del reporte *Doing Business en México 2009*, se puede establecer la presencia de cuellos de botella o altos costos en el indicador.

Como se puede observar en la tabla 5.2, el ejecutivo federal es quien debe abocarse a la tarea de reducción de trámites; el ejecutivo estatal y municipal serán los encargados de mejorar sus procesos para obtener los trámites en un menor tiempo; y el costo deberá ser revisado a nivel estatal en el pago de derechos registrales, pero sobre todo en gastos notariales.

Tabla 5.2. ¿A quién le toca trabajar qué en Apertura de una empresa?

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos (% del total)
Federal	5	7	7.0
Estatal	2	10	28
Municipal	1	4	3.0
Fedatario	1	4	60

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO.

Ciudades ejemplares

Las ciudades con mejores resultados para apertura de una empresa en cada una de las variables medidas en el estudio del Banco Mundial son las siguientes:

TRÁMITES

- **Los mejores de México: Culiacán y Monterrey (7 trámites).**
Estas dos ciudades han logrado integrar los trámites municipales de tal manera que con el cumplimiento de la constancia de zonificación o licencia de uso de suelo el municipio se da por enterado de la creación de la nueva empresa. En general, el número de trámites de apertura en México es bastante homogéneo, las mayores diferencias radican en la integración de trámites a través de medios electrónicos.
- **El mejor del mundo: Auckland, Nueva Zelanda (1 trámite).⁷⁴**
El registro de la compañía se hace en un solo día vía web, en el procedimiento sólo se requiere las identificaciones de los socios y los datos de la empresa. Una vez hecha la inscripción, el empresario debe enviar la información completa en un plazo no mayor a 20 días. Además, no es requisito tener un acta constitutiva.⁷⁵

TIEMPO

- **Los mejores de México: Celaya, Puebla y Torreón (12 días).**
Estas ciudades lograron abatir sus tiempos de tres maneras: la primera es popularizando el uso de medios electrónicos remotos

⁷⁴ WBG & IBRD (2009). *Doing Business 2010*, Washington: The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan.

⁷⁵ WBG & IBRD (2008b). *Doing Business 2009*, Washington: The World Bank and The International Finance Corporation.

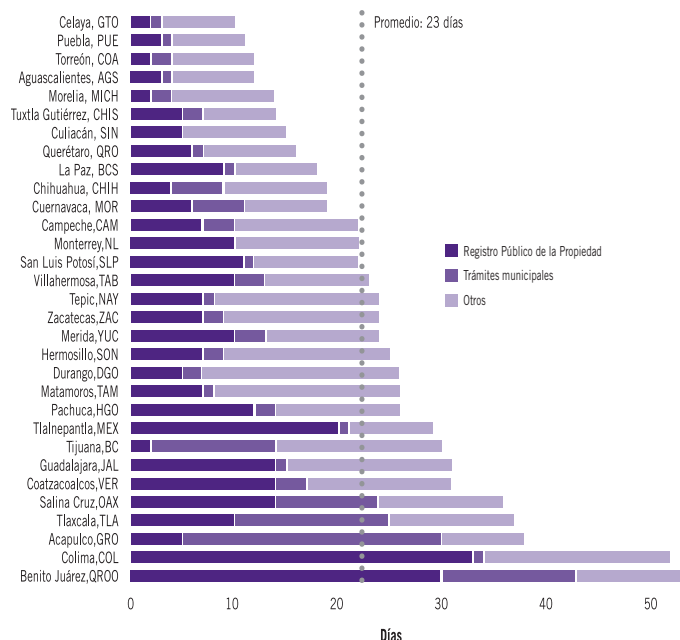
Elementos de competitividad urbana

para la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) vía fedatario público, esto reduce el tiempo empleado en acudir a las oficinas locales del SAT. La segunda es un trabajo expedito de los notarios para generar el acta constitutiva. Y la tercera es agilizar los tiempos de respuesta en el Registro Público de Comercio, mediante la implementación de sistemas electrónicos y digitalización de los archivos. Estas tres ciudades tardan entre dos y tres días en entregar los documentos registrales, cuando la variación en tiempos de entrega en el resto de las ciudades mexicanas puede ir de dos hasta 33 días, y en promedio tarda aproximadamente 9 días.

- **El mejor del mundo: Auckland, Nueva Zelanda (1 día).**⁷⁶

Al hacerse el registro de la compañía vía web, la respuesta es inmediata. Sin embargo, existe la condición de que el empresario deberá completar la información en un plazo no mayor a 20 días hábiles si no quiere que su registro sea invalidado.

Gráfica 5.1. Tiempos por ciudad para la Apertura de una empresa



Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO

COSTO

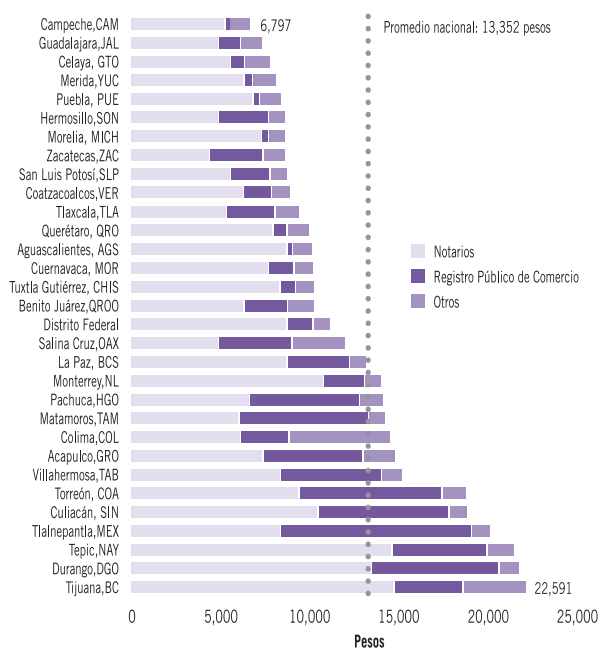
- **El mejor de México: Campeche (7.4% del INBpc).**

Campeche es la ciudad en donde se requiere el menor desembolso por parte del empresario al momento de iniciar su empresa. Esto se debe a que se encuentra entre las 5 ciudades con menores costos

notariales (aproximadamente 5,500 pesos cuando el promedio es de casi 8 mil pesos). Pero sobre todo, su gran fortaleza es el bajo costo en derechos registrales al aplicar una tarifa fija asociada a dos salarios mínimos vigentes. En 2007, en Campeche costaba sólo 222 pesos inscribir una nueva empresa en el Registro de Comercio (en algunos estados el costo podía llegar hasta los 13 mil pesos debido a que se asocia con un porcentaje del capital de la empresa).

- **El mejor del mundo: Copenhague, Dinamarca (0% del INBpc).**
Los empresarios que deciden establecerse en esta ciudad están exentos de todo cobro por trámites. Sin embargo, deberán respaldar un capital mínimo con un valor de casi 39% del INBpc.

Gráfica 5.2. Costos por ciudad para la Apertura de una empresa



Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO

Esfuerzos de mejora

A partir de los resultados del estudio *Doing Business en México 2009* y por el mismo compromiso de mejora continua que lleve a elevar el nivel de competitividad de las ciudades, los diferentes órdenes de gobierno se han dado a la tarea de simplificar la tramitología con el fin de no obstaculizar la inversión del empresario. Diversos programas han sido desarrollados con este objetivo, he aquí algunos ejemplos:

76 *Ibid.*

Facilidad para hacer negocios

1. Modernización del Registro Público de Comercio⁷⁷

La Dirección de Normatividad Mercantil de la Secretaría de Economía (SE) ha sido la encargada de la modernización de los Registros Públicos de Comercio en las entidades. En general, los registros son operados por el estado creando oficinas registrales en zonas metropolitanas o municipios, los cuales pueden o no ser independientes en su tramitación.

En los últimos años se ha realizado un esfuerzo importante para desarrollar, implementar y operar el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) en las 32 entidades. El SIGER permite registrar los actos registrales mercantiles a través de un sistema que genera un folio electrónico que conserva toda la información y modificaciones de una empresa dada, además de que elimina la tramitación tradicional en papel.

Esta herramienta tecnológica se ha logrado potenciar en algunos estados mediante el acompañamiento del sistema Fed@net. Éste posibilita a los notarios y corredores públicos para hacer la inscripción de manera completamente remota.

Sin embargo, para poder obtener mayores beneficios, el sistema Fed@net debe ser implementado junto con un módulo de pago electrónico. Además, está supeditado a la voluntad de uso de los fedatarios, si ellos no se registran y hacen sus inscripciones por este medio, de poco sirve la creación del sistema.

Actualmente, son 10 las entidades que pueden realizar el pago electrónico de derechos registrales de comercio: Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz. Para que esto sea posible es necesaria una estrecha coordinación entre Registros, Secretaría de Finanzas o Tesorería e instituciones bancarias.

En esta misma dirección, se ha desarrollado un nuevo procedimiento: el Registro Inmediato de Empresas (RIE), el cual permite a los Corredores y Notarios Públicos la entrega y recepción inmediata de la solicitud de inscripción por Internet en el RPC y la boleta de registro de las nuevas sociedades mercantiles constituidas ante ellos. De enero a junio de 2009 se registraron 1,893 empresas por este medio.⁷⁸

Uno de los obstáculos de estos sistemas es la limitada injerencia que pueden tener las entidades en la administración del sistema y la adaptación a sus necesidades.

Otro es la autorización por parte de la SE para las firmas electrónicas de los registradores, las cuales pueden tomar un tiempo considerable en otorgarse.

2. Portal tuempresa.gob.mx del Gobierno Federal

Uno de los mayores esfuerzos a nivel federal es la creación del portal **tuempresa.gob.mx** cuyo lanzamiento se dio en agosto de 2009. En palabras de la OCDE: *El portal tuempresa.gob.mx, es un importante logro en la estrategia de simplificación administrativa de la interacción entre los ciudadanos y el gobierno.*⁷⁹

De acuerdo con la comunicación emitida por la Secretaría de Economía, **tuempresa.gob.mx** tiene como objetivo poner al ciudadano en el centro del proceso de apertura de una empresa.⁸⁰ Con ello se busca atraer a la formalidad a las nuevas empresas, regularizar el funcionamiento de las ya existentes y generar un ambiente más propicio para la inversión.

El portal fue desarrollado en conjunto con un análisis de costeo de la OCDE. Con base en la metodología internacional de Modelo de Costo Estándar (*Standard Cost Model*) se descubrió que el emprendedor debía utilizar tiempo y recursos equivalentes al 16% del PIB per cápita en México para cumplir con los trámites y pasos necesarios para constituir una sociedad mercantil.⁸¹

Esta herramienta permite concentrar en un solo lugar algunos de los trámites federales que un emprendedor debe realizar, como son: permiso de denominación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes con el SAT, la Inscripción al Registro Público de Comercio de los estados participantes y el Alta Patronal con el IMSS.

El portal está diseñado para utilizarse de manera conjunta con fedatarios inscritos a los sistemas de tramitación remotos. Si un empresario acudiera con alguno de los fedatarios registrados podría ver constituida su empresa en un solo día. En el plazo que lleva operando, se ha visto que la iniciativa no ha despegado del todo debido a la falta de incorporación de más fedatarios. Sin embargo, lo más relevante es que aún no se ha dado la integración del sistema con los trámites a nivel municipal; trámites que en muchas ciudades todavía pueden demorar la puesta en marcha de un establecimiento por varias semanas.

77 Presidencia de la República (2009). *Tercer Informe de Gobierno*, http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/1_1.pdf

78 *Ibid.*

79 OCDE (2009). *El portal tuempresa.gob.mx. Facilidad y rapidez en la creación de empresas en México*, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/60/43843217.pdf>

80 <http://www.tuempresa.gob.mx>

81 *Ibid.*

Elementos de competitividad urbana

3. Ventanillas URGE y Portal abretuempresa.gob.mx del Gobierno del Estado de Sinaloa

Además de los programas implementados desde el gobierno federal, los estados han estado trabajando activamente en el desarrollo de nuevos mecanismos que les permitan atraer inversionistas.

Este es el caso del Gobierno del Estado de Sinaloa, quienes al ubicar la dificultad que representaba abrir un negocio en su estado decidieron implementar soluciones substanciales.

Durante el diagnóstico encontraron que existía un exceso de burocracia, los empresarios debían visitar una y otra vez distintas dependencias llevando consigo múltiples formatos y requisitos que siempre se duplicaban incluso dentro de la misma institución.

Con el objetivo de atender al empresariado, la Comisión Estatal de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria (CEGERR), integrada por representantes del sector público y privado de Sinaloa, crea un programa piloto de ventanilla única para la recepción de trámites estatales.

En las ventanillas URGE (Unidad Rápida de Gestión Empresarial) se reciben trámites de los diferentes órdenes, se vincula a los empresarios con apoyos, financiamiento y asesoría crediticia, y se les brinda ayuda para el registro de marca y diseño del producto. Una innovación con respecto a otros centros estatales fue la atención directa en las empresas por medio de promotores y de un centro de atención telefónica.

Además de las ventanillas, en marzo de 2008 se lanzó el portal abretuempresa.gob.mx dedicado al inversionista. En éste se puede conocer de manera sencilla todos los trámites (federales, estatales y municipales) que tendrá que realizar el emprendedor si decide invertir en el estado. Además, se le proporciona información de costos, plazos de entrega, requisitos y oficinas a las cuales dirigirse. Finalmente, se le ofrece la posibilidad de obtener en línea algunos de los trámites.

A raíz del lanzamiento del portal federal, ambos gobiernos se han dado a la tarea de complementar esfuerzos y trabajar de manera integral en beneficio de los empresarios. La unión de ambas herramientas representará el ideal de tener todos los trámites de apertura, sean federales, estatales o municipales, funcionando en el mismo lugar y al servicio de los ciudadanos.

4. Sistema Integral de Automatización de Trámites del Gobierno del Municipio de Colima

A raíz de los resultados obtenidos por el municipio en el estudio *Doing Business en México*, el Ayuntamiento de Colima se dio a la tarea de mejorar sus procesos. El proyecto inició con el objetivo de automatizar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) de Colima; sin embargo, con la evolución del mismo, se dieron cuenta de la necesidad de hacer una reestructura integral de algunas áreas del Ayuntamiento. El proyecto comenzó con la revisión y automatización de la información catastral la cual serviría de base para el resto de las dependencias que requerían estar conectadas. Al proyecto se sumaron módulos electrónicos para Tesorería e Ingresos, Catastro, Desarrollo Urbano y SARE. Gracias a esto, la obtención de todos los trámites y requisitos municipales para una licencia comercial pueden hacerse en un solo lugar, en un solo sistema y en tan sólo 3 días. Además, se logró tener toda la información histórica tanto financiera como técnica del predio en un solo expediente. Para potenciar aún más el sistema, se instaló una Oficina Municipal de Negocios para dar atención a los emprendedores. Este esfuerzo de simplificación y automatización fue reconocido en 2008 con el premio a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA). Uno de los grandes aciertos de esta integración es que incorpora una visión de largo plazo en la cual se prevé la tramitación vía web y que tiene la capacidad de incluir trámites estatales. Actualmente, el sistema está en proceso de replicarse en todos los municipios del estado.

Por último, es importante recordar que para que estos programas produzcan beneficios tangibles, es necesario que vayan acompañados de reformas a reglamentos y legislaciones, como la implementación de la firma electrónica, para que brinden certeza jurídica a los emprendedores y transparencia a los procesos.

Regulación de alta calidad en el ámbito regional y local en México: tarea en proceso

Dr. Manuel Gerardo Flores

El establecimiento y aplicación de una regulación clara y amigable, que impone bajos costos a los sujetos de la regulación y que promueve el crecimiento económico, la competencia y la innovación, es una tarea que lleva un largo camino recorrido dentro de los países de la OCDE.⁸² Mejores prácticas han surgido de donde se derivan lecciones importantes para el establecimiento de un sistema efectivo para la administración de regulación de alta calidad. Sin embargo, dichos esfuerzos han emanado y se han enfocado tradicionalmente en los gobiernos centrales y la regulación que deriva de ellos, dejando rezagados a los esfuerzos por lograr alta calidad en las regulaciones provenientes de otros órdenes de gobierno – regionales y locales. Las implicaciones sobre la competitividad y el crecimiento económico son claras, ya que los beneficios de la alta calidad en la regulación en un nivel de gobierno, por ejemplo a nivel federal, son afectados y cancelados por regulación de poca calidad en otros niveles, por ejemplo estatal y municipal.⁸³

Esta nota tiene como objetivo abordar la definición de regulación de alta calidad y de política regulatoria e identificar los elementos que permiten establecer un sistema de administración efectivo de la agenda de calidad regulatoria. Asimismo, utilizando el caso de México, en esta nota se discute brevemente los avances en el reconocimiento e instrumentación de dichos elementos en los órdenes de gobierno federal y estatal. La conclusión es que la aplicación de una política de calidad regulatoria es aún una tarea pendiente y en proceso a nivel regional y local en México.

Regulación de alta calidad se define como un marco regulatorio en el que las regulaciones y los regímenes regulatorios son eficientes en términos de imponer los mínimos costos, son efectivos en términos de contar con un propósito de política pública y regulatorio claro, y son transparentes y con rendición de cuentas. La evidencia que conecta la reforma regulatoria cuyo objetivo es alcanzar regulación de alta calidad, con aumentos en productividad, y por ende con el crecimiento del PIB per cápita, es considerable.⁸⁴ Entre dichas reformas se encuentran la apertura de mercados, política de competencia, reformas a la regulación en infraestructura e industrias de servicios, y la simplificación y reducción de cargas administrativas. En la medida en que los actores económicos

y sociales se enfrenten a regulaciones con bajo costo de cumplimiento, fáciles de entender y cumplir, con predictibilidad y transparencia en el actuar de la autoridad, se fomenta la inversión, la innovación y la productividad. No es fortuito de que aquellos países que establecen y aplican esquemas regulatorios complicados y que generan altos costos para la actividad económica, tienden a tener niveles de PIB per cápita más reducidos.⁸⁵

Los tres elementos esenciales para el manejo de un sistema regulatorio efectivo son: la política regulatoria, el ente central encargado de promover y asegurar la calidad regulatoria, y los instrumentos regulatorios.

La política regulatoria se puede definir en términos generales como una política explícita, dinámica, continua y consistente con el enfoque de “gobierno completo” para conseguir regulación de alta calidad.⁸⁶ El concepto de política regulatoria para alcanzar una regulación de alta calidad va más allá de la noción de desregulación (eliminación de regulaciones en esfuerzos discontinuos) o de mejora regulatoria (desregular donde sea necesario, crear nueva regulación en donde se requiera, asegurándose de que el beneficio de la regulación sea mayor a su costo). La política regulatoria es, por lo tanto, el proceso a través del cual las regulaciones de alta calidad son diseñadas, instrumentadas, se asegura su cumplimiento, son evaluadas, actualizadas y, en su caso, eliminadas.

Para que una política de calidad regulatoria sea exitosa se requiere del apoyo político del más alto nivel. Por su naturaleza, la política de calidad regulatoria es necesariamente un esfuerzo continuo y dinámico, que incluye la coordinación y cooperación de diferentes actores: el ente central encargado de asegurar la calidad en la regulación, los reguladores independientes, las secretarías y dependencias que emiten regulación, los otros órdenes de gobierno –estatal y municipal–, los ciudadanos y las empresas. Ante ello, es necesario que los esfuerzos de establecer una política de calidad reciban el apoyo político de las más altas esferas del gobierno central, a fin de asegurar de que las resistencias iniciales se disipen, se logre la coordinación y apoyo de los actores involucrados, y se evite disminuir el paso.

La política de calidad regulatoria no deben ser esfuerzos aislados, ni debe tener como objetivo principal la reforma regulatoria de sectores específicos en la economía. Su enfoque debe ser sistemático, con metas claras de corto, mediano y largo plazo, y con actualizaciones periódicas, cuyos esfuerzos cubran todas las áreas y sectores de la economía.

82 OCDE, (2009b). *Indicators of Regulatory Management and Performance*, Working Party on Regulatory Reform.

83 Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 13, OECD publishing.

84 OCDE, (2005). *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OECD publishing.

85 OCDE, (2009a). *Going for growth*, OECD publishing.

86 OCDE, (2005). *Op Cit.*

Elementos de competitividad urbana

Parte esencial para que la aplicación de la agenda de calidad regulatoria logre sus objetivos es el establecimiento y funcionamiento de un ente central encargado de supervisar y ejecutar la política. No existe una forma organizacional prevalente en los países de la OCDE para este tipo de organismo, su diseño varía con las condiciones institucionales de cada país.⁸⁷ No obstante, dichos organismos se caracterizan por estar cercanos a la oficina central del presidente o primer ministro, o bien de la dependencia encargada de administrar el presupuesto del gobierno, con algunas excepciones. Sus tareas deben tener como objetivo lograr la calidad en la regulación e incluyen no sólo lograr y asegurar la coordinación de los actores involucrados, sino también la introducción y correcta aplicación de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), llevar a cabo la simplificación administrativa, emplear los otros instrumentos regulatorios, así como ejecutar los programas de revisión y reforma del marco regulatorio.

La aceptación de un ente central encargado de la calidad regulatoria por los otros actores corresponsables de la regulación no es siempre tarea fácil. Dado que sus funciones se mezclan con las tareas de dichos actores en diferentes momentos de su accionar, el rol del ente central genera controversia hacia adentro del gobierno. Por ejemplo, la introducción de la MIR pareciera despojar a los reguladores de autoridad y entorpecer el proceso de ejecución de políticas públicas. Sin embargo, los beneficios que se generan de un análisis riguroso del costo-beneficio de proyectos de regulación, siempre y cuando el proceso de evaluación de la MIR se aplique correctamente, se vuelven evidentes inclusive para los propios reguladores, al tener la capacidad de generar regulación de alta calidad.

Los instrumentos regulatorios se clasifican en: 1) simplificación administrativa, 2) Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), 3) transparencia y consulta, 4) alternativas regulatorias, 5) cumplimiento, y 6) justicia administrativa y rendición de cuentas.⁸⁸ Este ensayo aborda brevemente los tres primeros instrumentos. En OCDE (2005) se incluye una discusión profunda sobre todos los instrumentos. La simplificación administrativa es la herramienta más comúnmente utilizada por los países de la OCDE. Su objetivo es disminuir las cargas administrativas que la regulación provoca en ciudadanos y empresarios, haciendo las reglas más simples y más fáciles de entender y cumplir. Sin embargo, una política de calidad regulatoria que únicamente se dedique a la simplificación administrativa, es un esfuerzo incompleto y limitado. La MIR es tal vez el instrumento que individualmente tiene el mayor impacto para alcanzar

una regulación de calidad. Su objetivo primordial es asegurar que el beneficio de la regulación sea mayor a los costos de cumplimiento que genera. La mejor práctica para la efectiva instrumentación de la MIR incluye su preparación por parte de los proponentes de nueva regulación y su revisión por parte del ente central encargado de la calidad regulatoria para asegurar que la regulación que se pretende implementar sea costo-benéfica. Un empleo efectivo de la combinación de las herramientas de simplificación administrativa y de la MIR tiene el potencial de incrementar la calidad de la regulación con efectos positivos en la productividad y el crecimiento económico. Mientras que con la MIR es posible establecer una regulación cuyos beneficios sean mayores a los costos, la simplificación administrativa tiene la virtud de poder disminuir dichos costos aún más.

En México, desde el año 2000, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) es el organismo encargado de diseñar y ejecutar la política de calidad regulatoria. Su antecesor, la Unidad de Desregulación Económica (UDE) tuvo a su cargo la reforma regulatoria de sectores clave de la economía, así como de reformas estructurales incluyendo la reforma de competencia y la aplicación de amplios programas de simplificación administrativa.⁸⁹ Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año 2000 introdujeron la MIR en concordancia con mejores prácticas y recomendaciones de la OCDE, y establecieron las bases para la creación y ejecución de una política integral de mejora regulatoria, incluyendo la coordinación con los órdenes de gobierno estatales y municipales. El diseño institucional de la COFEMER y su mandato para la aplicación de una política de calidad regulatoria concuerdan con muchas de las mejores prácticas internacionales de la OCDE.⁹⁰ Por otro lado, la ejecución de dicha política parece haberse concentrado en la evaluación de la MIR, dejando rezagado la aplicación de otros instrumentos regulatorios incluyendo la simplificación administrativa.

Al ser México una federación, los estados y municipios tienen la capacidad de emitir regulación. Por ello, a niveles estatales y municipales de gobierno es necesario aplicar también un sistema efectivo de administración de la calidad regulatoria. Si bien, no es sólo cuestión de instrumentar automáticamente un ente central ni de una introducción y uso de los instrumentos regulatorios, pues la regulación multinivel – cuando coexisten distintos niveles de gobierno con la capacidad de regular – es afectada por otros factores que se amplifican a nivel regional y local de gobierno, como por ejemplo la falta de financiamiento y capital humano.⁹¹ La identificación de las acciones básicas que se han llevado a cabo

87 OCDE, (2009b). *Op Cit.*

88 OCDE, (2005). *Op Cit.*

89 OCDE, (2004). *Mexico: Progress in Implementing Reform*, OECD publishing.

90 OCDE, (2009b). *Op Cit.*

Facilidad para hacer negocios

en los estados para avanzar en el establecimiento de una política regulatoria puede otorgar una visión general de su progreso.

De acuerdo con datos de la COFEMER, en 17 de las 32 entidades federativas mexicanas, existen provisiones en leyes estatales para la instrumentación y ejecución de una política de calidad regulatoria, aunque la profundidad y amplitud de dicha política varía significativamente entre las entidades. Asimismo, 11 de 32 entidades han establecido organismos encargados de dar seguimiento a dicha política, cuyo diseño institucional también presenta variaciones de un caso a otro, y 15 estados más cuentan con oficinas gubernamentales que de alguna forma se responsabilizan en dar seguimiento a dicha política. Por un lado, los esfuerzos de simplificación administrativa en los estados se han concentrado en un programa coordinado por la federación para simplificar los trámites de apertura de empresas: el SARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas). Por otro lado, estos han sido acciones de simplificación de trámites específicos para mejorar en índices de comparación internacionales, por ejemplo, el *World Bank Doing Business Report*. Por último, la evaluación de la calidad de la regulación previa a su implementación, incluyendo la evaluación de la MIR, es una práctica

que con contadas excepciones – por ejemplo, Puebla y Jalisco, entre otros – no es utilizada en todo su potencial.

Una comparación rápida de los avances en el establecimiento de un sistema de manejo de la calidad regulatoria a nivel estatal, el cual también tiene el potencial de impulsar e impactar positivamente una política regulatoria de calidad a nivel municipal, arroja que aún existe un largo camino por recorrer comparado con el avance logrado a nivel federal. Los estados y municipios mexicanos, como fuentes generadoras de regulación, deben incluir en su agenda de desarrollo el establecer una política regulatoria de calidad. Sólo entonces, las regiones y localidades en México estarán en condiciones de alcanzar altos niveles de competitividad.

Las opiniones vertidas y contenidas en este ensayo son opiniones personales del autor y no necesariamente representan la opinión de la OCDE.

2. Permisos de construcción

En el estudio *Doing Business*, el indicador de Obtención de permisos de construcción se refiere a todos los trámites que debe realizar una empresa para construir una bodega y conectarla a los servicios de agua, luz, teléfono y drenaje.

La industria de la construcción es uno de los sectores más importantes y dinámicos de la economía mexicana, su estrecha relación con la creación de infraestructura básica, así como la generación de empleos, hacen indispensable una regulación que facilite la inversión y evite la informalidad. Una regulación eficiente es aquella que asegura la calidad de las construcciones, sin ser un obstáculo para el desarrollo económico.

Este indicador ayuda a observar y analizar el acercamiento que un empresario tendrá con los trámites del orden municipal, ya que esta etapa de la actividad empresarial se encuentra casi completamente dominada por los municipios.

Los trámites a realizar envuelven sobre todo a las oficinas de Desarrollo Urbano y Obra Pública, obteniéndose, por ejemplo, el alineamiento del terreno y número oficial, la factibilidad de uso de suelo, la licencia de construcción, las inspecciones de protección civil y la conexión a servicios. De estos trámites,

el único que pertenece al ámbito federal, es el de conexión a la red federal de energía eléctrica.

Comparativo de indicadores

En los últimos datos disponibles,⁹² se observa que en promedio las ciudades mexicanas realizaban 13 trámites al inicio, durante y al término de una construcción; tardaban alrededor de 82 días y cubrían un costo en trámites de aproximadamente 69,015 pesos (76% del INBpc).

La mayoría de los trámites necesarios, 10 de 13, se realizan ante autoridades municipales. Esto indica que el lugar en donde debe hacerse una revisión para la simplificación es con los propios ayuntamientos y secretarías locales. En cuanto al tiempo, las autoridades municipales de nuevo deben realizar una reingeniería de procesos con el fin de agilizarlos. Sin embargo, no hay que perder de vista que también una parte importante la llevan los organismos operadores del agua, quienes para un solo trámite tardan en promedio 20 días en resolver. Y en situación similar se encuentra la conexión a la red eléctrica con CFE.

Por el lado del costo, de nuevo estas tres instancias: gobiernos municipales, organismos operadores del agua y autoridades federales, son quienes deben buscar caminos para la reducción de los pagos.

91 Rodrigo, D. et al, (2009). *Op. Cit.*

92 WBG & IBRD (2008a). *Op. Cit.*

Elementos de competitividad urbana

Tabla 5.3. Resultados para Obtención de permisos de construcción

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos (% del INBpc)
San Vicente y las Granadinas <small>(éxito mundial)</small>	11	74	8.4
Aguascalientes, AGS. <small>(éxito nacional)</small>	10	41	25.0
Promedio nacional	13	82	76.0
Cuernavaca, MOR. <small>(rezaño nacional)</small>	17	130	92.7

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO.

En el estudio publicado en 2008, Aguascalientes, quien ocupa el primer lugar en México, obtuvo un lugar sobresaliente en comparación con el resto de las ciudades medidas a nivel mundial (ver tabla 5.3). Dicha ciudad ostenta el lugar más alto en cuanto a menor número de trámites, menores días de tramitación y menor costo en toda la República Mexicana. Por el contrario, en 2007 Cuernavaca tuvo un desempeño en tiempos muy lento y con altísimos costos para el empresario.

A partir de los datos del reporte *Doing Business en México 2009*, se puede establecer la pertenencia de cuellos de botella o altos costos en este indicador.

Como se puede observar en la tabla 5.4, las autoridades municipales son quienes deben realizar simplificaciones en el número de trámites a presentar, sobre todo las secretarías encargadas de desarrollo urbano; en tiempos, todos los involucrados tienen mucho espacio para la mejora, sobre todo el municipio y los organismos operadores de agua; en cuanto al costo deberá hacerse una revisión importante con el fin de generar mejores incentivos.

Tabla 5.4. ¿A quién le toca trabajar qué en Obtención de permisos de construcción?

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos (% del total)
Privado	1	10	3.0
Federal	1	28	23
Municipal	10	62	58
Agua	1	20	16

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO.

Ciudades ejemplares

Las ciudades con mejores resultados en la obtención de permisos de construcción para cada una de las variables medidas en el estudio del Banco Mundial son las siguientes:

TRÁMITES

- **El mejor de México: Aguascalientes (10 trámites).**
Aguascalientes ha logrado reducir el número de trámites principalmente por la creación de la figura de perito de obra, quien es responsable de todas las inspecciones y revisiones en la construcción. El perito es parte del equipo de la construcción, de esta manera el municipio transfiere la responsabilidad y carga de trabajo. Además, ha conseguido la integración de varios trámites redundantes y el uso de formatos únicos que ayudan a la simplificación.
- **El mejor del mundo: Copenhague, Dinamarca (6 trámites).**
Sólo se requieren tres trámites con autoridades para la construcción, los cuales incluyen: permiso de construcción, una inspección durante la construcción y la constancia de terminación de obra. Los otros tres trámites se refieren a los servicios.

TIEMPO

- **El mejor de México: Aguascalientes (41 días).**
El tiempo estimado para la obtención de los permisos de construcción es reducido en comparación con el resto de las ciudades ya que tiene tres trámites menos y porque la resolución de la licencia de construcción se entrega en sólo 4 días y la del agua en 10.
- **El mejor del mundo: Singapur, Singapur (25 días).**
Este tiempo lo ha logrado gracias a que la conexión a los servicios de agua, drenaje y luz se realiza al mismo tiempo con el mismo proveedor de Singapore Power Services (SP). Otra mejor práctica es que para la aprobación del plano, los profesionales lo entregan por medio de un sistema especializado (CORENET), por lo que los lineamientos son mucho más fáciles de revisar.

COSTO

- **El mejor de México: Aguascalientes (25% del INBpc).**
De los 10 trámites sólo tres tienen costo, además de que el costo de la licencia de construcción está exento para las empresas de nueva creación. Este tipo de incentivos dependen del municipio y su congreso local. Los costos más altos en las ciudades son los de conexión a servicios y la licencia de construcción.
- **El mejor del mundo: Doha, Qatar (0.6% del INBpc).**
El costo en Doha equivale a 8 mil pesos mexicanos. Esto se debe a que de los 19 trámites requeridos, 12 no tienen costo. De los siete restantes, tres son trámites que corresponden a la conexión de los servicios de agua, luz y teléfono.

Esfuerzos de mejora

Existen diferentes ejemplos de mejoras recomendables para otras ciudades del país, he aquí algunos ejemplos:

1. Perito de obra autorizado – Aguascalientes

Uno de los elementos que retrasan la construcción de obras, haciéndolas mucho más costosas y fomentando la opacidad del procedimiento son las inspecciones que se realizan periódicamente. Con el objetivo de mejorar el proceso de construcción, en Aguascalientes se creó la figura de “Perito de Obra Certificado”, quien es la persona que se hace responsable de cumplir el reglamento en las obras para las que otorgue su responsiva, por lo que se compromete a la correcta ejecución de la construcción, junto con el constructor y el propietario de la misma. El Perito de Obra está acreditado para realizar las supervisiones para la obtención de la licencia de construcción, eliminando las inspecciones de inicio y durante la construcción por parte de la autoridad municipal. Esto ha reducido los costos tanto para el Ayuntamiento, debido a que no tiene que designar personal para estas tareas, como para los empresarios, quienes al contar en su equipo de trabajo con un perito de obra pueden calcular el tiempo que les llevará realizar la construcción, así como el costo de la obra, asegurándose de cumplir con todos los requisitos. En caso de incumplimiento de algún ordenamiento legal o que haya proporcionado datos falsos o información equivocada, se suspenderá su registro como perito; la suspensión se dictará por un lapso de tres meses a tres años o en casos extremos, podrá ser definitivo. La suspensión no exime al perito de obra de la obligación de subsanar las irregularidades en que haya incurrido.

2. El sobre amarillo – San Luis Potosí

Como se vio en el análisis, muchos de los empresarios enfrentan un vía crucis al tener que ir de dependencia en dependencia y de ventanilla en ventanilla entregando solicitudes y llenando formatos; esto requiere una gran cantidad de tiempo y se traduce en un costo para los empresarios. Atendiendo esta situación, en San Luis Potosí se desarrolló un formato único para la construcción, por medio del cual se pueden solicitar varios documentos a la vez, tales como licencia de construcción, constancia de alineamiento, estudio de compatibilidad urbanística y licencia de uso de suelo. Todos los requisitos se entregan en un “sobre amarillo” y el empresario obtiene respuesta a más tardar en los siguientes 10 días hábiles.

3. Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en la tramitación

Por lo que se refiere a las mejores prácticas internacionales, es importante mencionar que el avance de la infraestructura tecnológica y uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TICs) han generado un cambio en los procesos de modernización administrativa. Muchos países han implementado el gobierno electrónico como una herramienta de desarrollo para la mejor gestión de las instituciones públicas, así como de los servicios que brindan a los ciudadanos. En este sentido, en países como Singapur, Malasia, Noruega y Estados Unidos se pueden encontrar en Internet todos los requisitos sobre permisos de construcción y sus respectivos formatos, mismos que se pueden llenar en línea, lo cual reduce la interacción directa entre funcionarios y empresarios. Esto ha eliminado la discrecionalidad en el proceso, así como la espera en las dependencias y reducido el tiempo de respuesta.

4. Sistema de gestión de acuerdo con características de la construcción – Baviera, Alemania

Con el objetivo de tener un balance entre seguridad y costo en las construcciones, en Baviera, provincia de Alemania, se implementó un sistema en donde se solicitan los requisitos dependiendo del tipo de construcción del que se trate; las construcciones se dividen en tres categorías: bajo riesgo, medio riesgo y alto riesgo, lo cual agiliza mucho los trámites, sobre todo para las primeras dos categorías y el costo es directamente proporcional al tipo de construcción del que se trate.

Elementos de competitividad urbana

3. Registro de una propiedad

En el estudio *Doing Business*, el indicador de Registro de una propiedad se refiere a todos los trámites y pago de impuestos que debe hacer una empresa al realizar una transacción de compra/venta de un bien inmueble con otra empresa.

La importancia de este indicador radica en la certeza jurídica que un registro adecuado conlleva, la cual promueve y fortalece el desarrollo eficiente de la economía, alienta inversiones, crea empleos, da seguridad a la población y preserva el patrimonio nacional.

Esta etapa de la actividad empresarial se encuentra centrada en las autoridades estatales y municipales. Los trámites estatales incluyen: certificado de libertad de gravámenes hipotecarios sobre la propiedad e inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad. Los trámites a nivel municipal típicamente incluyen: avalúo catastral del inmueble, certificados de no adeudo de predial, informar al catastro la transmisión de la propiedad y pago del impuesto sobre la adquisición de bienes (ISABI).

Comparativo de indicadores

En los últimos datos disponibles,⁹³ se observa que, en promedio, en las ciudades mexicanas se realizaban 7 trámites para el registro, tardaban alrededor de 38 días y cubrían un costo de aproximadamente 3.5% del valor de la propiedad sujeta a la compra/venta.

Como ya mencionamos, los trámites necesarios se encontraban repartidos entre el ámbito estatal y municipal. Sin embargo, la mayor parte del tiempo estaba concentrado en la inscripción de la escritura ante el Registro Público de la Propiedad, trámite que le corresponde al estado.

Por el lado del costo, identificado como porcentaje del valor de la propiedad, se encuentra también repartido entre los honorarios de los notarios (únicos habilitados para realizar este tipo de transacciones) y el pago del impuesto ISABI, que en algunos casos llegaba a ser de hasta el 2.5% del valor de la propiedad (Torreón, Coahuila).

Tabla 5.5. Resultados para Registro de una propiedad

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos [†]
Arabia Saudita <small>(éxito mundial)</small>	2	2	0.0
Aguascalientes, AGS. <small>(éxito nacional)</small>	5	16	0.8
Promedio nacional	7	38	3.5
Guadalajara, JAL. <small>(rezago nacional)</small>	8	75	5.0

* Como % del valor de la propiedad = 4.6 millones de pesos.

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO.

Al comparar los resultados de las ciudades mexicanas (ver tabla 5.5), la ciudad en donde es más sencillo realizar este tipo de transacción es Aguascalientes. Esta ciudad es la que tiene el costo más bajo, además de obtener buenos resultados en número de trámites y tiempo. Por el contrario, en 2007 Guadalajara era el lugar en donde era más oneroso vender o comprar una propiedad, ya que el costo total ascendía a aproximadamente el 5% del valor de la misma. En el ámbito internacional, el ejemplo a seguir es Arabia Saudita, quien con sólo 2 trámites de 2 días y sin costo alguno logra resolver la compra/venta.

Sobre cuáles son las tareas y quiénes son los responsables de mejorar el desempeño de nuestras ciudades, de acuerdo con la tabla 5.6, el ejecutivo municipal es quien debe abocarse a la tarea de reducción de trámites; en muchas ciudades los trámites pueden eliminarse o integrarse en uno solo. Una mejoría en el tiempo debe estar vinculada con la agilidad de resolución que tengan los Registros Públicos de la Propiedad estatales. Finalmente, el costo de honorarios notariales y el impuesto municipal son los que deberían bajarse con el fin de hacer a las ciudades más competitivas.

Tabla 5.6. ¿A quién le toca trabajar qué en Registro de una propiedad?

	Trámites (Número)	Tiempo (Días)	Costos (% del total)
Estatal	2	25	14
Municipal	4	13	63
Fedatario	1	7	21

Fuente: *Doing Business en México 2009*, Banco Mundial/IMCO

93 WBG & IBRD (2008a). *Op. Cit.*

Ciudades ejemplares

TRÁMITES

- **Los mejores de México: Campeche y Pachuca (4 trámites).**

Estas dos ciudades son las que tienen el menor número de trámites. Las dependencias han buscado que el usuario interactúe el menor número de veces con ésta y han resuelto de manera interna algunos de sus trámites mínimos se refieren a un certificado de libertad de gravámenes en la propiedad, un avalúo, la elaboración del contrato y pago de impuesto por el notario, y la inscripción de la escritura.

- **El mejor del mundo: Oslo, Noruega (1 trámite).**

En Oslo, Noruega, no se necesita de un notario para realizar el trámite. Éste se realiza llenando un formato que se puede encontrar en librerías e Internet y con el envío por mensajería al Registro para su procesamiento. Una vez que la escritura está lista se le envía por el mismo medio al comprador y el recibo al vendedor (los pagos son electrónicos).

TIEMPO

- **Los mejores de México: Morelia y Zacatecas (15 días).**

Como mencionamos arriba, el principal cuello de botella está en el Registro Público. A pesar de que al día de hoy el registro de Morelia no está digitalizado, su funcionamiento es uno de los mejores a nivel nacional (2 días para la entrega) a partir de la implementación de trámites urgentes y un turno vespertino.

- **El mejor del mundo: Auckland, Nueva Zelanda (2 días).**

En esta ciudad, el comprador/vendedor tarda solamente 2 días en vender el inmueble. Durante el primer día se obtiene toda la información y características de la propiedad; en el segundo se hace el registro por medio de un sistema operado por usuarios certificados en ventas de propiedades.

COSTO

- **El mejor de México: Aguascalientes (0.8% del valor de la propiedad).**

El costo más bajo en la República Mexicana y competitivo a nivel

mundial, es incluso menor que en países como Chile el cual tiene un costo del 1.28%. Esto se logró mediante incentivos a la inversión, otorgando un 70% de descuento en el impuesto de traslación de dominio cuando se trate de la apertura o expansión de una empresa de al menos 50 empleados.

- **El mejor del mundo: Arabia Saudita (0% del valor de la propiedad).**

Toda la tramitación es completamente gratuita y se realiza en sólo 2 días.

Esfuerzos de mejora

Los diferentes órdenes de gobierno han desarrollado diversos programas que mejoren el ambiente de negocios y la atracción de inversiones en el nivel local.

1. Tramitación remota de movimientos inmobiliarios

La digitalización de los registros inmobiliarios además de hacerlos más ágiles y eficientes brinda mayor certeza jurídica a los actos. Por este motivo, la implementación de sistemas electrónicos y digitalización de los archivos, como es el caso del SIGER Inmobiliario, puede ser un gran paso en el abatimiento de la corrupción y demoras. Además, la estandarización de procesos y el ejemplo de SIGER Mercantil son un buen camino por el cual andar.

Actualmente, 10 estados han establecido convenios de coordinación para el uso del SIGER Inmobiliario para sus registros públicos de la propiedad: Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

De enero a junio de 2009, se inscribieron 48,023 actos en el SIGER Inmobiliario, de los cuales 11,420 fueron tramitados por Internet, cifras que representaron un 80.6% y 250.5% más, respectivamente, con relación al mismo periodo de 2008.⁹⁴

Adicionalmente, existen esfuerzos estatales como el SIGEN de Baja California el cual brinda módulos de inscripción remota a los notarios del estado. Por medio de estas herramientas, ya no es necesario que los fedatarios acudan a las oficinas registrales ya que mediante firma y pagos electrónicos envían y reciben las boletas de inscripción de sus actos.

94 Presidencia de la República (2009). *Op. Cit.*

Elementos de competitividad urbana

2. Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), en coordinación con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) implementaron un programa de apoyo a las entidades federativas con el fin de modernizar los Registros Públicos para que tengan un funcionamiento más eficiente que garantice plenamente la certeza jurídica de los derechos sobre los inmuebles.

Entre 2007 y 2008 se autorizaron 718.6 millones de pesos para los Proyectos Estatales de Modernización en 23 entidades federativas. Las acciones que destacan son:

- Simplificación de procesos, mejores tiempos de respuesta y servicios al usuario vía Internet
- Desregulación del marco jurídico
- Solidez de la plataforma tecnológica
- Mayor capacitación del personal
- Resguardo y seguridad del acervo histórico

Esto ha permitido una reingeniería en los procesos, la implementación de sistemas informáticos registrales automatizados, servicios a comunidades a través de Internet, y la promulgación de legislación para los registros en algunos estados.

Como se vio, en los resultados tanto de Apertura de una Empresa como de Registro de una Propiedad, los mayores obstáculos en cuanto a tiempos y costos son aquellos asociados con los registros. Por medio de programas como este se espera que los registros sean más eficientes y por lo tanto promuevan un mayor desarrollo.

3. Programa de Modernización Catastral

Este programa es encabezado y financiado por BANOBRAS. El objetivo principal es aumentar la generación de ingresos propios en los municipios mediante un catastro eficiente. Además, busca recabar información confiable para los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial municipal. Si un municipio desea participar en este programa, debe tener más de 20 mil cuentas prediales

y debe encontrarse en su primer año de administración, preferentemente. Los recursos se dan a fondo perdido hasta por el 49% del costo total de la ejecución de las acciones del proyecto de modernización catastral. Actualmente, hay tres municipios que ya han finalizado el proyecto de modernización: Manzanillo y Villa de Álvarez, Colima, y Mérida, Yucatán; hay otros cuatro cerca de finalizar y 56 municipios están en ejecución o contemplados para el 2010.

Conclusiones

La sencillez o complejidad en los trámites puede representar la diferencia al tomar la decisión de invertir en una ciudad u otra. El empresario se enfrenta a los trámites muchas veces sin distinguir de qué orden de gobierno es el responsable de resolverlo. Es por esto que obtener una fotografía de los procedimientos y ubicar a los encargados de mejorarlo, puede resultar útil para los gobiernos.

En este capítulo, observamos la situación de las ciudades mexicanas registrada por el reporte *Doing Business en México 2009*. La eficiencia, simplicidad/complejidad y costo con que las autoridades administran los servicios varía significativamente entre ciudades y estados. Ciudades como Aguascalientes destacan por la calidad en los servicios que ofrecen en casi todos los ámbitos, pero sigue estando a una distancia considerable de los mejores del mundo.

En los tres indicadores analizados, los gobiernos han tratado de instrumentar reformas que ayuden a dar mejor cauce a los procesos. Destacan esfuerzos a nivel nacional para la modernización de los Registros Públicos y los Catastros; a nivel federal y estatal destaca el esfuerzo por brindar una mejor atención empresarial, sobre todo en términos de apertura.

Sin embargo, para poder obtener mayores beneficios es necesario que el conjunto de esfuerzos sea coordinado e implementado en los tres órdenes de gobierno, sin distinción de partido. Un mayor impacto dependerá del involucramiento de todos los actores, ya sean administraciones municipales, dependencias estatales u organismos federales. Las dependencias deben recordar que son administradoras de la información que recaban, no dueñas de la misma. Por esta razón, el compartir datos con otras instancias en pro de la simplificación o la integración de archivos, no debería ser un obstáculo.

Dichas reformas deberán ir siempre acompañadas de una planeación integral. Esfuerzos individualizados de implementación de tecnologías de información, se convertirán en grandes obstáculos si no se busca la compatibilidad de datos con otras dependencias. Asimismo, una reforma que no va de la mano de modificaciones en el marco jurídico, puede generar problemas para las administraciones y los ciudadanos.

Facilidad para hacer negocios

En este mismo sentido, es importante fortalecer y garantizar la labor de las instituciones locales de mejora regulatoria. Son dichas instituciones quienes deben llevar el liderazgo de las reformas sirviendo siempre de voz para los funcionarios de las distintas dependencias y coordinando los esfuerzos con una visión de largo plazo.

Finalmente, son indiscutibles los grandes beneficios en costos y tiempos que puede representar el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación en los trámites. Esto puede además facilitar la transparencia de los procedimientos y los plazos de cumplimiento. Es importante no olvidar que

El último capítulo de esta sección habla sobre la necesidad de que existan gobiernos con la fortaleza fiscal suficiente para realizar inversiones y proveer servicios públicos adecuados, así como con un nivel adecuado de transparencia y rendición de cuentas.

el punto medular de cualquier reforma informática se da en la coordinación al interior de los gobiernos, posibilitando la compatibilidad de sistemas, sumando esfuerzos y teniendo siempre una visión de largo plazo; todo aunado a la capacitación del personal como tema clave para que la modernización surta el efecto adecuado.

La mejora regulatoria es una herramienta que debe apoyar el quehacer administrativo. No necesariamente consiste en eliminar la regulación, sino en evitar redundancias y hacer más eficientes los procedimientos.