



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO.

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL.

***“SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA
APERTURA DE EMPRESAS EN EL MUNICIPIO
DE MINERAL DE LA REFORMA, HIDALGO.”***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

P R E S E N T A:

VICTOR JUÁREZ PERALTA.

ASESOR: DR. GUILLERMO LIZAMA CARRASCO

PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, MÉXICO, JULIO, 2016

Agradecimientos y dedicatoria.

Se cumple un objetivo y un sueño más en mi vida el poder concluir un posgrado de calidad y realizarlo con intercambio internacional, quiero agradecer y dedicar esta tesis en primer lugar a mi esposa **Paloma Islas Islas** por su gran apoyo en todo este proceso y por ser una gran esposa y compañera de vida, en segundo lugar a mis padres **Vicenta Peralta Jiménez** y en especial a un gran ser humano que he perdido el año pasado mi padre **Victor Juárez Pérez** a los cuales les debo todo lo que soy.

Por supuesto agradecer a todas las personas que colaboraron en la realización de esta tesis a mis compañeros de aula, catedráticos, en especial a mi asesor de tesis **Dr. Guillermo Lizama Carrasco**.

ÍNDICE.

Introducción.....	7
Capítulo 1: Teórico de la Simplificación Administrativa.	10
1.1 Enfoques de la Teoría Económica.....	11
1.1.1 Enfoque Clásico.....	11
1.1.2 Enfoque Keynesiano.....	12
1.1.3 Enfoque Neoclásico.....	14
1.1.4 Public Choice Theory.....	15
1.1.5 Nueva Economía Institucional.....	16
1.2 Regulación y Tipos de Regulación.....	18
1.3 Mejora Regulatoria.....	25
1.3.1 Simplificación Administrativa.....	27
1.4 Antecedentes de la mejora regulatoria en México.....	28
1.4.1 La evolución de mejora regulatoria en el ámbito internacional.....	29
1.4.2 Inicios de la mejora regulatoria en México, 1989-1994.....	31
1.4.3 Segunda fase de la mejora regulatoria en México, 1995-2000.....	33
1.4.4 Tercera fase de la mejora regulatoria en México, 2000-2010.....	36
1.4.5 Implementación de la MR: La Experiencia Internacional.....	38
1.5 Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa Municipal en México y el estado de Hidalgo.....	42
Capítulo 2: Mineral de la Reforma y sus Regulaciones Administrativas: Contexto Nacional.....	48
2.1 Relevancia de Mineral de la Reforma en el estado de Hidalgo.....	49
2.2 Mineral de la Reforma y sus Regulaciones para la apertura de empresas.....	52
2.2.1 Dictamen de Uso de Suelo.....	55
2.2.2 Licencia de Construcción.....	56
2.2.3 Licencia de Funcionamiento y Registro Comercial.....	57
2.2.4 Dictamen de Protección Civil.....	58
2.3 Mineral de la Reforma en el Contexto Nacional: Apertura de Negocios.....	60
Capítulo 3: Alternativas de Solución: Instrumentación de Mejoras en México.....	67
3.1 Causas y efectos del excesivo número de trámites.....	68
3.2 Atributos del Proceso de Mejora Regulatoria.....	72
3.3 Acciones Municipales de Mejora Regulatoria.....	77
3.4 ¿Y por qué en Mineral de la Reforma no existen Mejoras?.....	83
Capítulo 4: Simplificación Administrativa: Uso de Suelo y Licencia de Funcionamiento, Mineral de la Reforma.....	90
4.1 Ventajas, Componentes y Objetivos de la Simplificación Administrativa.....	91
4.2 Análisis del procedimiento actual para la obtención del Uso de Suelo.....	95

4.2.1	Gráfica de Proceso o de Procedimiento.....	95
4.2.2	Grafica de Distribución del Trabajo.	97
4.2.3	Gráfica de Medición del Trabajo.	99
4.2.4	Diagrama de distribución de Área.	101
4.3	Análisis del procedimiento actual para la obtención de la Licencia de Funcionamiento.	104
4.3.1	Gráfica de Proceso o de Procedimiento.....	104
4.3.2	Grafica de Distribución del Trabajo.	106
4.3.3	Gráfica de Medición del Trabajo.	106
4.3.4	Diagrama de distribución de Área.	106
4.4	Simplificación en la obtención del Dictamen de Uso de Suelo: Propuesta.	108
4.4.1	Gráfica de Proceso o de Procedimiento.....	108
4.4.2	Gráfica de Medición y Distribución del Trabajo.	111
4.4.3	Diagrama de Distribución de Área.	113
4.5	Simplificación en la obtención de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta. ...	115
4.5.1	Gráfica de Proceso o de Procedimiento.....	115
4.5.2	Gráfica de Medición y Distribución del Trabajo.	117
4.5.3	Diagrama de Distribución de Área.	119
	Conclusiones.....	121
	Bibliografía.....	124
	Anexos.....	129

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Perspectiva de los esfuerzos en Reforma Regulatoria en el mundo.....	43
Cuadro 2: Trámites para la Apertura de Empresas en Mineral de la Reforma.....	54
Cuadro 3: Trámites para la Apertura Rápida de Empresas en Mineral de la Reforma.100 metros cuadrados.	54
Cuadro 4: Ranking de México en el Doing Business 2015.	60
Cuadro 5: Apertura de un Negocio: México.	61
Cuadro 6: Ranking de la facilidad para hacer negocios en México 2014.	63
Cuadro 7: Árbol de Problemas.	69
Cuadro 8: Atributos y ámbitos de acción de la Mejora Regulatoria.	73
Cuadro 9: Alternativas de solución al excesivo número de trámites, tiempos y costos.	76
Cuadro 10: Definición de las principales acciones de Mejora Regulatoria en los municipios de México.	79
Cuadro 11: Simplificación Administrativa del trabajo	94
Cuadro 12: Símbolos de la norma ANSI.....	96

INDICE DE GRÁFICAS

Grafica 1: Veintidós ciudades cobran un monto fijo o variable para la expedición de la licencia de funcionamiento, en otras esta es gratis o no se solicita.....	66
Gráfica 2: Relación entre Crecimiento Económico y Calidad Regulatoria.	71
Gráfica 3: Frecuencia de mención de la noticia en el diario el Economista.	84
Gráfica 4: Frecuencia de mención de la noticia en el diario Universal.....	85
Gráfica 5: Frecuencia de mención de la noticia en el diario Milenio Hidalgo.	85
Gráfica 6: Frecuencia de menciones de la noticia en el Sol de Hidalgo.	86
Gráfica 7: Evaluación de los trámites por parte de los usuarios según su experiencia en México.	88
Gráfica 8: Percepción del ciudadano de las barreras al realizar trámites.	89
Gráfica 9: Procedimiento para la autorización de dictamen de Uso de Suelo.	98
Gráfica 10: Medición y Distribución del Trabajo del Dictamen de Uso de Suelo	100
Gráfica 11: Distribución actual del área del Dictamen del Uso de Suelo.....	103
Gráfica 12: Procedimiento para la autorización de la Licencia de Funcionamiento.	105
Gráfica 13: Medición y Distribución del Trabajo de la Licencia de Funcionamiento.	107
Gráfica 14: Distribución actual del área de la Licencia de Funcionamiento.....	108
Gráfica 15: Procedimiento para la autorización de dictamen de Uso de Suelo: Propuesta.	110
Gráfica 16: Medición y Distribución del Trabajo del Dictamen de Uso de Suelo: Propuesta.	112
Gráfica 17: Distribución de área del Dictamen del Uso de Suelo: Propuesta	114
Gráfica 18: Procedimiento para la autorización de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta	116
Gráfica 19: Medición y Distribución del Trabajo de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta	118
Gráfica 20: Distribución del área de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta	120

INTRODUCCIÓN.

En México los gobiernos subnacionales (municipios) tienen la facultad de proponer regulaciones a través de las cuales se generan trámites que los ciudadanos tienen que cumplir, en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: “ *Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal*”, sin embargo en muchos casos estas no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creadas y se convierten en obstáculos para el establecimiento de las empresas.

En el presente proyecto de investigación se estudio a Mineral de la Reforma por tres razones en primer lugar, por ser uno de los municipios más importantes del estado de Hidalgo, como muestra basta mencionar que en los últimos veinte años su población ha venido creciendo aproximadamente a una tasa promedio anual de 10 por ciento; con una población total para el año 2010 de 127 mil 404 habitantes, colocándolo como el tercer municipio con mayor población en la entidad; rebasando en 32 mil 349 habitantes las proyecciones que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) tenía previstas para ese mismo año.

En segundo lugar debido a que en el municipio no se están generando las fuentes de empleo necesarias para sus habitantes pues tan sólo el 25.3 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) que habita Mineral de la Reforma tiene su fuente de trabajo dentro del territorio municipal, es decir aproximadamente 3 de cada 4 laboran en otros municipios, a pesar de tener mano de obra calificada que puede ayudar a hacer atractivo al municipio para la inversión, ya que el 87.5 por ciento de la PEA de Mineral de la Reforma cuenta con educación básica y el 35.8 por ciento del total con educación superior.

Y en tercer lugar debido a que existen excesivas barreras al establecimiento formal para las empresas, pues mientras existen municipios como Monterrey en los cuales el tiempo para aperturar una empresa es cero ya que no es necesaria una licencia de funcionamiento en otros como Mineral de la Reforma estas tienen que esperar hasta 25 días hábiles según las fichas técnicas y realizar 5 trámites, además de visitar 5 ventanillas.

La simplificación administrativa constituye un elemento de la política de Mejora Regulatoria que consiste en hacer el trabajo más sencillo y que es recomendable desarrollar en aquellos territorios donde no se han realizado acciones de política en la materia, pero sin embargo presenta el problema de la excesiva regulación, excesivo número de trámites, tiempos de respuesta muy largos, costos onerosos y procedimientos complejos (Tamayo y de Haro, 2003).

El trabajo de investigación se divide en 4 capítulos en el primero se abordaran los diferentes enfoques de la teoría económica, el instrumento de la regulación, así como sus categorías, los efectos tanto positivos como negativos que genera, el proceso de Mejora Regulatoria (Simplificación Administrativa como elemento de la Mejora Regulatoria) y su sustento filosófico, al igual que sus antecedentes en México desde principios de los ochentas.

En el segundo capítulo se presenta la relevancia que ha cobrado el municipio de Mineral de la Reforma en el estado de Hidalgo, así como su incapacidad para generar empleo lo que ha provocado que exista una mayor movilidad laboral, además se realiza un breve recorrido por los diferentes trámites que se tienen que cumplir en el municipio para poder aperturar formalmente una empresa, así como su contextualización con respecto a los municipios o ciudades estudiadas en el estudio Doing Business México 2014.

En el capítulo 3 se abordan los principales atributos de acción de la política de Mejora Regulatoria: Institucional, Normativa y Administrativa, así como los principales logros de los municipios mexicanos urbanos más avanzados en la materia.

Y en el último capítulo se presentan las principales ventajas de la simplificación administrativa especialmente en los territorios que no han desarrollado una política de

mejora regulatoria además se aplicó la técnica de la simplificación a dos trámites los cuales resultaban muy complejos; el dictamen de uso de suelo y la licencia de funcionamiento, la información que se recabó para realizarla fue producto de la información documental (fichas y flujogramas de trámites de las dependencias), la entrevista a funcionarios y la observación en las áreas de obras públicas y reglamentos y espectáculos¹.

¹ En la simplificación Administrativa a estos dos trámites participaron el L.A. Marco Antonio Juárez Peralta y el L.A. Epigmenio Sánchez Ortiz (funcionario municipal) a quien agradezco su colaboración en el proyecto de investigación.

Capítulo I: Enfoque Teórico de la Simplificación Administrativa.

Uno de los temas más discutidos durante el desarrollo del pensamiento económico es sin duda el papel que debe jugar el Estado en la economía, el cual se ha abordado en un principio desde dos enfoques de la Teoría Económica, por un lado Enfoque Clásico y por otro en sentido contrario el Keynesiano, seguido posteriormente de otras corrientes como el Enfoque Neoclásico y la Nueva Economía Institucional, Public Choice e Interés Público, cada una de las cuales presenta una serie de características y condicionantes que permiten que funcione eficientemente y determinan el nivel y la forma de intervención en la economía.

El enfoque determina el grado en que el Estado participa, los instrumentos que aplica, así como lo que ocasiona su intervención o su retiro de la economía.

Las regulaciones son instrumentos de participación, en ellas podemos definir dos elementos importantes que la componen: a) intervención gubernamental mediante normas, leyes, controles de precios, etc., y b) tiene influencia en la conducta de los individuos. Toda regulación supone un costo el cual no debe superar a los beneficios, algunos de estos costos son inevitables, otros sin embargo aparecen cuando las regulaciones no están bien diseñadas e imponen obstáculos a la inversión, generan informalidad, contribuyen a bajos niveles de crecimiento económico y por ende limita el desarrollo (Cota y Medina, 2003).

Bajo esta óptica las regulaciones deberán eliminarse cuando no respondan a las necesidades por las que fueron creadas. Es ahí cuando entramos a los procesos de desregulación económica, lo que en el sentido más amplio del término significa la eliminación de una restricción relacionada con alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los actores (Cota y Medina, 2003). De igual forma se consideran como políticas complementarias a la desregulación, la privatización, la liberalización de los mercados y procesos de Mejora Regulatoria.

El objetivo de la Mejora Regulatoria es evaluar crítica y pragmáticamente las regulaciones, para determinar en qué medida cumplen los fines para los que fueron hechos y cuál es su costo. A partir de esta evaluación se hacen propuestas para hacerlas más eficientes, eficaces y equilibradas (Barrantes, 2001).

El caso mexicano es notorio: durante los últimos veinte años se ha venido dando un proceso de desburocratización y simplificación de trámites requeridos para la apertura de negocios, licencias de construcción, permisos de anuncios, etc. Sin embargo estos esfuerzos únicamente se han quedado en el ámbito federal, a pesar que tanto el ámbito estatal y municipal se presenta una gran serie de leyes, reglamentos y ordenamientos, así como la facultad de proponerlos, lo que genera excesiva regulación que se traduce en trámites, requisitos y costos excesivos para las empresas.

En el presente capítulo se abordaran los diferentes enfoques de la teoría económica, el instrumento de la regulación, así como sus categorías, los efectos tanto positivos como negativos que genera, el proceso de Mejora Regulatoria (Simplificación Administrativa como elemento de la Mejora Regulatoria) y su sustento filosófico, al igual que sus antecedentes en México desde principios de los ochentas.

1.1 Enfoques de la Teoría Económica.

1.1.1 Enfoque Clásico.

Se considera el comienzo de la economía clásica con la publicación de Adam Smith, (1776), sobre "Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", comúnmente conocido como la riqueza de las naciones.

Según Mankiw (2002), en el documento de Smith se establece que lo mejor es dejar que los individuos se las arreglen solos, sin que los guie la enorme mano del Estado. Esta filosofía constituye la base intelectual de la economía de Mercado. Smith afirma que los participantes en la economía son movidos por el interés personal y que la "mano invisible" del mercado lleva a este interés personal a promover el bienestar económico general.

En este sentido se establece la habilidad de la mano invisible para guiar la actividad económica tiene un importante corolario: cuando un gobierno impide que los precios se ajusten de manera natural a la oferta y la demanda, impide que la mano invisible coordine a los millones de hogares y empresas que constituyen la economía. Este corolario explica por ejemplo, porqué los impuestos afectan negativamente a la asignación de los recursos, por consecuencia se reduce la intervención del Estado.

En el teorema de la mano invisible se establece que la competencia permite alcanzar el interés público o bienestar social, a partir de los intereses particulares (Villalobos, 2001). La idea preponderante en este enfoque en cuanto a la intervención del estado gira entorno al “laissez faire” y la mano invisible, es decir, reducir el papel del Estado en la economía.

Bajo la economía de mercado, el Estado únicamente debe promover el buen desempeño económico a través de un modelo regulatorio y administrativo que favorece el libre mercado y la autorregulación de los agentes económicos.

1.1.2 Enfoque Keynesiano

En otro sentido, después de la grave crisis de 1929 (sobreproducción) que atravesó el capitalismo surge la economía keynesiana que se centró en el análisis de las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y sus relaciones con el nivel de empleo y de ingresos. El interés final de Keynes fue dotar a unas instituciones nacionales o internacionales de poder para controlar la economía en las épocas de recesión o crisis. Este control se ejercía mediante el gasto presupuestario del Estado, política que se llamó política fiscal. La justificación económica para actuar de esta manera, parte sobre todo, del efecto multiplicador que se produce ante un incremento en la demanda agregada.

Es decir, de un estado intervencionista que pudiera corregir los fallos que el mercado no podía subsanar por sí solo. La intervención del gobierno debe entonces centrarse necesariamente en áreas donde las fallas de mercado son más pronunciadas, y estas fallas pueden ser enfrentadas con una adecuada regulación (Stiglitz, 2000).

Según Mankiw (2002) una de las razones por las que necesitamos el Estado es porque la mano invisible de la que hablaba Smith sólo puede hacer su magia si el Estado vela por el cumplimiento de las normas y mantiene las instituciones que son clave para una economía de mercado.

Otra razón fundamental por la que es necesario el Estado, es que, aunque los mercados son un buen mecanismo para organizar la actividad económica, esta regla tiene algunas excepciones importantes. Por un lado el Estado debe intervenir para

fomentar la eficiencia y la equidad (es decir la mayoría de medidas económicas aspiran a agrandar la tarta económica o a cambiar la forma en que se reparte).

En cuanto al objetivo de la eficiencia, aunque la mano invisible normalmente lleva a los mercados a asignar eficientemente los recursos, ello no siempre es así ya que como se mencionó anteriormente pueden existir fallos de mercado como las externalidades (que es la repercusión de los actos de una empresa en el bienestar de otra), el poder de mercado (que se refiere a la capacidad de una persona para influir indebidamente en los precios de mercado).

En cuanto a la equidad la mano invisible también puede no garantizar la distribución equitativa de la prosperidad económica. Una economía de mercado retribuye a los individuos de acuerdo con su capacidad para producir cosas que otros están dispuestos a pagar.

Bajo este enfoque Kahn (1993) señala que “la esencia de la regulación es el reemplazo explícito de la competencia por las órdenes gubernamentales como el mecanismo principal que asegura un buen desempeño”. Kahn, define la regulación de las empresas de utilidad pública por la acción de los reguladores señalando “la prescripción gubernamental directa de los principales aspectos de su estructura y desempeño económico, control de la entrada, fijación de precios, prescripción de la calidad y condiciones de servicio y la imposición de la obligación de servicio en condiciones razonables”.

El objetivo de tales regulaciones era, explícitamente, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, dadas las significativas economías de escala y la eficiencia productiva en el contexto de la ausencia de presiones competitivas y prevenir la “competencia excesiva”, que llevaba a menudo a guerras de precios, y asegurar el acceso universal a los subsidios (Spulber, 1989).

En el Keynesianismo es cuando ocurre la “Era de la Regulación” que se ubica entre 1945 y 1970, la cual se caracterizó por un crecimiento acelerado y alta prosperidad en los países desarrollados. Durante buena parte del periodo, el sistema regulatorio trabajó bastante bien en Estados Unidos y la propiedad pública sobre importantes industrias en Europa generó también resultados positivos. La situación empezó a

cambiar desde fines de la década de 1960, cuando los países industrializados enfrentaron importantes crisis. (Chang, 1995).

1.1.3 Enfoque Neoclásico

Por otra parte la economía neoclásica y en sentido contrario al Keynesianismo, es el mercado, el mecanismo general de coordinación de la actividad económica mediante la ley de la oferta y la demanda, determinando el precio de los bienes y servicios producidos, este enfoque tomo mayor fuerza después de las crisis de los 60.

Utiliza el modelo del "homo economicus" donde el individuo siempre maximiza su utilidad basado en una racionalidad sustancial y tomando decisiones óptimas. La teoría se puede sintetizar en el llamado "modelo de competencia perfecta" que exige para su cumplimiento algunos requisitos.

El modelo plantea que por efecto de la oferta y la demanda, se llega a un precio de equilibrio (equilibrio de mercado) que se realimenta, llegando siempre a una nueva situación de equilibrio.

El funcionamiento de la competencia perfecta se debe para algunos economistas, siguiendo a Adam Smith, a la "mano invisible del mercado" y toda intervención pública lleva a una situación no óptima. La empresa se halla en equilibrio por el lado de los factores cuando se verifica la ley de la igualdad de las productividades marginales ponderadas y por el lado del producto cuando su coste marginal es igual al precio.

Pero la mayor razón para limitar la participación del Estado en la economía bajo este enfoque es que la regulación basado en fallas de mercado plantea muchos retos institucionales complejos, en especial los que atañen a la forma óptima de intervención del gobierno, dadas sus limitaciones, incluida su posición a menudo desventajosa frente a los que se supone debe regular (p. ej., las remuneraciones del sector público son menores que los salarios del sector privado, hay asimetrías de información, etc.), lo cual provoca que exista fallas en las regulaciones, a menudo con mayores costos que las propias fallas del mercado (Stiglitz, 2010).

El clima adverso al intervencionismo estatal, en general, y a la regulación, en particular, que se observó a partir de los años 70s se vio acentuado por la evolución de

tres procesos importantes. El gran crecimiento económico que experimentaron las economías desarrolladas trajo consigo: i) un fuerte incremento de la demanda por los servicios de infraestructura pública. Del mismo modo, el acelerado cambio tecnológico ii) generó una fuerte caída de los costos en estas industrias. Ambos fenómenos indujeron un cambio significativo en la operación de las industrias hasta entonces consideradas monopolio natural. (Rivera, 2003)

En un contexto caracterizado por el fin de la época de oro del capitalismo, un crecimiento de las tendencias conservadoras, un aumento de la capacidad de negociación de los trabajadores, la ampliación de la regulación a áreas sociales en los países desarrollados y la crisis de los modelos desarrollistas en los países subdesarrollados, aparecen diversas críticas a la intervención pública en la economía, en general, y a la regulación, en particular. El concepto fundamental es el de falla de gobierno desarrollado durante la década de 1970. Protagonistas de esta crítica son una serie de autores agrupados bajo lo que Posner llamó la teoría económica de la regulación (Peltzman, 1998).

1.1.4 Public Choice Theory

En apoyo a los neoclásicos, la teoría de la elección u opción pública (Public Choice theory) , trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

La Teoría de la Economía Política, cuestiona los supuestos del gobierno perfecto y examina las consecuencias de lo que llama la “falla del gobierno”. Esta obliga a revisar el impacto o efectos de la intervención estatal, pues esta podría resultar ineficiente. Desde esta escuela se descubrió que cuando la intervención estatal, aunque justificada por un fallo de mercado, era más imperfecta que el mercado que trataba de

perfeccionar, se concluía en resultados todavía más ineficientes que los derivables del fallo de mercado (Stiglitz, 1998).

En general, esta rama estudia los "fracasos del gobierno" como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

La escuela de la Elección cuestiona el impacto de la regulación principalmente en dos ámbitos (Noll, 1989):

Primero, plantea que la regulación (social o económica) puede ser motivada por otros factores, distintos del bienestar social. Por el contrario, puede responder a los intereses de ciertos grupos de la sociedad –con poder político o capacidad de organización–, interesados en capturar rentas monopólicas, reducir la competencia, impedir la entrada de nuevas empresas y redistribuir riqueza entre ellos.

Segundo, dejando de lado la motivación de los actores políticos y asumiendo que éstos persiguen el bienestar social y no otros intereses; los jefes (o políticos), enfrentan el problema adicional de cómo controlar a sus agentes (burócratas). Es decir, cómo asegurarse un cumplimiento burocrático razonable de los objetivos de los líderes políticos o de las leyes y normas.

Desde esta perspectiva, es necesario comprender las motivaciones de cada funcionario, a fin de que la regulación ofrezca los incentivos apropiados para hacer compatibles los objetivos de la burocracia con los intereses macro-sociales.

1.1.5 Nueva Economía Institucional

En un sentido crítico del enfoque neoclásico surge la Nueva Economía Institucional que plantea como elemento central la calidad de las instituciones, de sus leyes, ordenamientos, disposiciones y normas formales e informales se traduce en una determinada calidad del funcionamiento y operación de la economía que se mide por el nivel de los costos de transacción.

De acuerdo con Villarreal (2001) si vemos al mercado como un simple mecanismo de precios que permite la interacción y el ajuste entre la demanda y la oferta, que coordina las decisiones de los agentes económicos en la práctica para que funcione eficientemente, debe estar apoyado en un marco jurídico formal o de reglas del juego informales, pero basadas finalmente en un sistema jurídico y/o en la confianza de los agentes económicos. Si este marco no está presente, no permite operar y realizar las diversas transacciones económicas (comerciales, financieras, productivas, etcétera).

Tres elementos básicos que caracterizan el enfoque de los mercados en la economía institucional:

—Reglas del juego claras, que son las instituciones.

—Con jugadores transparentes, que son las organizaciones.

—Un sistema de justicia que vigile la observancia de la ley y resuelva las controversias entre los actores.

El desarrollo de una economía institucional de mercado es lo que permite, primero, que funcione el mercado y, luego, desarrollar mercados eficientes con el mínimo costo de operación o transacción, porque a final de cuentas está sustentado en el capital social, que es la confianza en sus instituciones (leyes) y su gente (organizaciones), y sólo se genera (la economía institucional) en un Estado de derecho donde se hacen cumplir y se observan las leyes a través de un sistema judicial que también sea institucional y efectivo, lo que permite que se mejore la relación Estado y mercado.

Bajo este enfoque si está inmerso en un modelo de mercado, entonces es necesario dotarlo de reglas claras e instituciones fuertes, para lo cual es necesario contar con marco institucional de la economía de mercado que es definido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como el marco regulatorio que a través de diversos instrumentos, los gobiernos establecen como requisitos a empresas y a los ciudadanos (OCDE, 1997), que mejoren la relación entre el Estado y el Mercado.

El enfoque de la OCDE (2000) sobre la reforma regulatoria es en realidad el nuevo marco institucional de leyes, normas, reglamentos, etcétera, que deben enmarcar los procesos de privatización y de apertura y liberalización de los mercados, para alcanzar el objetivo de ser competitivos y por lo tanto eficientes.

Así plantea que: Las regulaciones incluyen las leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas emitidas por todos los niveles de gobierno, así como las reglas emitidas por órganos no gubernamentales o autorregulados a los cuales los gobiernos hayan delegado facultades regulatorias.

En este sentido es necesario estudiar que son las regulaciones y en general el marco regulatorio, para explicar cómo se puede mejorar, generar certidumbre y un funcionamiento de la economía, ya que según Villarreal (2001), “las ventajas competitivas de las naciones no están sustentadas en la abundancia relativa de determinado factor de la producción, tampoco en la existencia de más o menos mercado, sino en aquellas economías con instituciones de mercado que están generando incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia”, sustento filosófico de los Procesos de Mejora Regulatoria.

El enfoque de la Nueva Economía Institucional constituye el sustento filosófico de los procesos de Mejora Regulatoria dado que la economía de mercado se presenta en este tiempo como la opción preponderante.

1.2 Regulación y Tipos de Regulación

Antes de comenzar a analizar la Mejora Regulatoria (Simplificación Administrativa) como política para resolver los problemas de las excesivas e ineficientes regulaciones es necesario detenerse a definir que es una regulación, tipificarla así como analizar los efectos que genera tanto positivos como negativos.

Para definir el término regulación es necesario realizar una revisión sobre sus principales teorías; Tradicional y Económica, las cuales han sido abordadas desde enfoque del Interés Público y el Interés Privado.

El Interés se puede tratar en varios conceptos, por una parte está el interés particular que se refiere al interés individual que puede corresponder al de una persona

o a un grupo determinado, en oposición a este tipo de interés está el Interés General que se refiere a los intereses de toda una comunidad y que se le puede utilizar como sinónimo de interés público, interés social o bien común (Rodríguez, 2011).

Así bien, la teoría de la regulación ha sido estudiada bajo estos dos enfoques. Por una parte, está la teoría del interés público y por el otro, la teoría del interés privado. La primera, es de carácter normativo, se basa en lo que “debería” perseguir el Estado, es decir, el bienestar social por encima de todo y no toma en cuenta las desviaciones presentes al perseguir dicho objetivo, por ejemplo, de la burocracia o bien del regulador. La regulación estudiada desde el punto de vista del Interés Público es considerada como la parte tradicional de la teoría de la regulación.

Por su parte la segunda, es de carácter positivo y analiza las conductas que provocan desviaciones del Estado en su búsqueda del bienestar social, la parte económica de la regulación (Rodríguez, 2011).

La regulación en el Interés Público se refiere que todas las acciones de regulación que están enfocadas en un beneficio a la ciudadanía como pueden ser fomentar la inversión, la creación de infraestructura en servicios tales como energéticos y de telecomunicaciones, fijando precios para que las empresas tengan una tasa de ganancia justa y la ciudadanía un servicio adecuado, la cual surge de la necesidad de controlar las fallas del mercado (Monopolios, Falta de Información, etc.), cuyo objetivo es promover el Interés Público, ya que estas fallas provocan pérdida de bienestar social por eso se justifica la intervención del Estado.

La regulación en el interés privado se puede decir que los reguladores presionados por los regulados, favorezcan con sus decisiones ya sea económica o políticamente a ciertos grupos.

Por ejemplo una situación que se presenta entre reguladores y regulados, dice Joseph Stiglitz (1994), “un regulador puede ser capturado por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula; por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba”.

En general la regulación debe entenderse como un medio para controlar la actuación de algún agente económico o para modificar su conducta. Esta regulación se lleva a cabo por el gobierno por medio de políticas públicas que al aplicarlas tendría que aumentar el beneficio social o evitar la pérdida del mismo.

Las regulaciones que realiza el Estado se van reflejando para bien o para mal en el bienestar del ciudadano, las regulaciones pueden ser desde implementar estándares de calidad en la producción de productos como alimentos y medicinas, incentivar la inversión (que puede influir en la creación de empleos), aumento o disminución de impuestos, que influyen en los costos de la producción y en la calidad y disponibilidad de los bienes y servicios.

Por lo tanto la regulación gubernamental debe ser aplicada cuando realmente exista un problema y la regulación sea la mejor alternativa que tiene el gobierno para resolverlo.

Por otro lado, para George Stigler, el término regulación, se refiere a un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos (Ramírez, 2007).

La regulación, según Roger Noll (1999), "se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados."

En un sentido más amplio José Ayala (1999) señala que la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público.

Y por último la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)² define a la regulación como el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros.

En general mediante las regulaciones, los gobiernos establecen condiciones en tres ámbitos: a) Ciudadanos, b), Sector Privado y c) Sector Público. Los sistemas regulatorios no solo se enfocan a reglas nacionales, sino también, retoman aquellas desarrolladas en los ámbitos internacional y regional.

Existen diferentes tipologías de las regulaciones sin embargo la literatura especializada coincide en la establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2000) la cual identifica tres grandes categorías de regulaciones:

- Las regulaciones económicas, son las que intervienen directamente en las decisiones de mercado, tales como fijación de precios competencia, entrada o salida al mercado.
- Las regulaciones sociales son las que protegen los intereses públicos, tales como salud, seguridad pública, ambiente y cohesión social.
- Las regulaciones administrativas son trámites y formalidades administrativas, a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales, y son las regulaciones objeto de este trabajo de investigación.

Por otra parte Jacobs (1998) distingue tres tipos:

² www.cofemer.gob.mx

- Regulación económica, que afecta directamente los mercados mediante la alteración de los precios relativos, el establecimiento de límites cuantitativos, o la imposición de barreras de entrada o salida.

- Regulación social, orientada a generar resultados más equitativos que los que produce el mercado actuando por sí mismo, y dentro de la cual suele incluirse la regulación ambiental.

- Regulación procesal, que determina requisitos y procedimientos para el desarrollo de determinadas actividades económicas.

Las primeras dos generalmente les corresponden al gobierno central, y las administrativas a los tres niveles de gobierno en el caso de México, por lo que en este trabajo de investigación nos centraremos en las terceras, ya que el contenido del proceso de Mejora Regulatoria cambiara según el objeto de cada tipo de regulación.

Por otro lado existen argumentos a favor y en contra de la regulación unos consideran benéfica la existencia y otros dañina (Samuelson y Nordhaus, 1999). Los argumentos a favor se basan en lo siguiente:

- La regulación sirve para combatir el poder de los monopolios, en el caso de México se fundamenta esta regulación en el artículo 128 constitucional, ya que este artículo prohíbe los monopolios excepto los que forma el estado en sectores estratégicos.

- Para distribuir los costos de las externalidades negativas debido a los costos sociales asociados a la producción de ciertos bienes.

- Corrige fallas en la información del mercado (información incompleta y asimétrica). El papel del estado es compensar la carencia o insuficiencia de información en ciertos mercados, especialmente en los menos competitivos.

Por su parte, los aspectos negativos se basan en que:

- La regulación puede imponer a las empresas costos financieros y administrativos; crear incertidumbre, reducir la flexibilidad de las firmas y retardar el proceso en la toma de decisiones.

- Puede ser una barrera de entrada al mercado para nuevas empresas, evita la competencia y trae como consecuencia una pérdida de bienestar. Al evitar la competencia las empresas que se encuentran en el mercado se convierten en precio decisor, lo cual les permite fijar los precios que ellos quieran, lo que se traduce en una disminución del poder adquisitivo de las familias.

- De igual forma, puede proteger los intereses de un grupo específico de la sociedad.

- Al proteger a una firma y evitar la competencia, desincentiva la innovación y, por lo tanto, el desarrollo de nuevos bienes y servicios.

Por otro lado Guasch y Hahn (1999), mencionan que existen costos que son inevitables y propios de la regulación económica mientras que otros son generados cuando la regulación está mal diseñada, por lo que detectan cuatro formas en que la regulación impone costos sobre la sociedad como:

- Costos de cumplimiento sustantivo, que recaen principalmente sobre el regulado. La reducción o quizá incluso la eliminación de las emisiones de gases que causan el efecto invernadero pueden ser absolutamente deseables, pero entraña un costo en términos de equipo, filtros, nuevas tecnologías.

- Costos de vigilancia, que recaen principalmente sobre el regulador. No basta, en efecto, con establecer una determinada regulación, sino que hace falta desarrollar mecanismos y asignar recursos para verificar su cumplimiento, y castigar su incumplimiento.

- Costos de procedimiento, que afectan tanto al regulado como al regulador: trámites, papeleo, tiempos de espera, punto central de la investigación.

- Costos de eficiencia (dead weight loss), particularmente con instrumentos tales como cuotas, licencias y controles de precios, y que también pueden surgir cuando el poder regulatorio (que es poder para reasignar recursos y rentas) se utiliza para generar “ganancias políticas”, en vez de corregir las supuestas “fallas de mercado”.

En general cuando la regulación está mal diseñada, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas; trae consigo una elevación de los precios para los consumidores; desalienta la inversión y merma la calidad de los servicios gubernamentales a la ciudadanía (Samuelson, 1999).

Asimismo dentro de la literatura especializada se ha detectado que existe una correlación negativa entre la regulación de las empresas y el grado de crecimiento de las economías. Entre mayor es la carga administrativa para cumplir con la regulación de un país, menor es el crecimiento de su economía.

Por esta razón las reglas y regulaciones deberán satisfacer criterios específicos para su implementación: a) existencia de una clara justificación para la intervención gubernamental; b) deberán ser vehículos para el procesamiento de los servicios del gobierno a problemas económicos y/o sociales tales como la salud, daños ambientales o insuficiente información al consumidor; c) las regulaciones deben ser mantenidas o emitidas solo cuando existe evidencia de que sus beneficios potenciales exceden a sus costos; d) deberán evitarse las regulaciones alternativas que cumplan el mismo objetivo a un menor costo; e) asimismo, deberá minimizarse el impacto negativo de las mismas sobre los negocios, especialmente las micro y pequeñas empresas; f) también deberán ser respaldadas con suficientes recursos presupuestarios y administrativos para asegurar su efectiva administración y ejecución (OCDE, 1997).

Considerando los efectos que se provocan, las regulaciones deberán eliminarse cuando no respondan a las necesidades por las que fueron creadas. Es ahí cuando entramos a los procesos de desregulación económica, lo que en el sentido más amplio del término significa la eliminación de una restricción relacionada con alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los actores. De igual forma se consideran como políticas complementarias a la desregulación, la privatización y la liberalización de los mercados (Cota, Medina, 2003).

En pocas palabras la desregulación se entiende como la simplificación administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas; revisión y adecuación del marco normativo vigente y revisión de los proyectos de iniciativas y modificaciones normativas mediante el manifiesto de impacto regulatorio.

Los objetivos de la desregulación se enfocan hacia la simplificación de los requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de las empresas. La desregulación tiene su fundamento teórico en la misma teoría económica de la regulación.

De ahí la importancia de mejorar las regulaciones y generar un marco regulatorio adecuado por lo que surge el concepto de Mejora Regulatoria. En México los últimos veinte años se ha venido dando un proceso de desburocratización y simplificación de trámites requeridos para la apertura de negocios, licencias de construcción, permisos de anuncios, sin embargo este solo se ha realizado en mayor medida en nivel federal dejando rezagados a los gobiernos locales (entidades federativas y municipios).

Además de los trámites federales, es necesario dar de alta a la empresa ante las autoridades estatales y municipales, para obtener licencias de funcionamiento, licencias de construcción y uso del suelo.

En los estados y municipios donde la desregulación administrativa no se ha implementado, existen barreras para el establecimiento de las empresas, y en los municipios donde ya se implementaron estas medidas existe una heterogeneidad de las regulaciones municipales, lo que se traduce en sobre-regulaciones e invariablemente afecta el desarrollo de las regiones. Las empresas buscarán localizarse donde se les brinde las mejores condiciones, a largo plazo, esta situación se convierte en una ventaja competitiva. Es necesario entonces, hacer una clara interpretación del marco legal en cuestiones regulatorias y que a la vez sea sencillo en todos los sentidos, para que no se presten a diversas interpretaciones según quién lo aplique.

Este trabajo espera contribuir a través de la simplificación administrativa como un elemento del proceso de Mejora Regulatoria, a reducir los tiempos de respuesta, el número de requisitos y en general a la gestión para la consecución de los trámites necesarios para la apertura de empresas en el municipio de Mineral de la Reforma.

1.3 Mejora Regulatoria

La Mejora Regulatoria según la OCDE (2000) se entiende como los cambios institucionales que mejoren la calidad de la regulación con el propósito de incrementar

su eficacia, disminuir los costos de transacción (e.g. reducir trámites burocráticos), mejorar su aplicación y reducir la corrupción

Podemos entender por mejora regulatoria la revisión de un solo instrumento jurídico, la construcción, o reconstrucción, del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas, o bien mejoras al conjunto de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones y se aplica la reforma regulatoria (PMR, 2003).

La mejora regulatoria consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia (PMR, 2003).

Entre los objetivos centrales de la mejora regulatoria están la protección de los intereses sociales del país al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas y, en general, el mejoramiento de la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes (PMR).

Al promover la eficiencia y la competencia en los mercados, la mejora regulatoria crea incentivos para la innovación y competitividad empresarial. Al eliminar y simplificar trámites, la mejora regulatoria reduce costos y promueve la iniciativa de los particulares, beneficiando con ello la atraer inversión, generar de empleo y promover la informalidad en las empresas.

Los elementos principales de la Mejora Regulatoria son los siguientes (COFEMER):

- La desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas.
- El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes.
- La creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

- El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones (simplificación Administrativa).

Como ya se ha señalado, el contenido del proceso de Mejora Regulatoria depende del tipo de regulación por lo que el trabajo de investigación se centrara en la simplificación administrativa, es decir, en mejorar los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

1.3.1 Simplificación Administrativa

La simplificación administrativa es un componente de la Mejora Regulatoria que tiene como tarea conseguir que la realización de la función pública haga llegar más pronto y con mayor eficacia a quienes lo requieran, y que no implica el cambio en las regulaciones existentes sino en la forma de aplicarlas (procesos), es decir, en este proceso no intervienen actores externos a la administración pública, como si ocurriría con la desregulación (el legislativo) por ejemplo.

La Simplificación Administrativa forma parte del proceso de Mejora Regulatoria (MR) mediante el diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones, es decir, mejorar la gestión en la consecución de trámites (tiempos de respuesta, número de requisitos, visitas del ciudadano, etc.), por lo que este trabajo persigue este componente de la MR, que permita promover un modelo de gestión eficiente y eficaz en el proceso de apertura de empresas en el municipio de Mineral de la Reforma.

Según Gilberth (1932) la simplificación administrativa consiste en dividir el trabajo en los elementos más fundamentales posibles; estudiar estos independientemente y en sus relaciones mutuas; y una vez conocidos los tiempos que absorben ellos, crear métodos que disminuyan al mínimo el desperdicio de mano de obra.

Por otro lado Continolo G. (1978), la considera como el empleo organizado del buen sentido en la búsqueda de formas más racionales de realización del trabajo.

La simplificación del trabajo no está limitada a las operaciones de taller, sino que en la actualidad se aplica al trabajo de oficina y se lleva a cabo en todo tipo de organismo social sea público o privado.

Aunque la simplificación del trabajo se inició en las empresas industriales; la complejidad de organismos gubernamentales, ha generado la aplicación de esta técnica de racionalización administrativa.

La simplificación del trabajo es una técnica cuyos elementos básicos son sencillos. Puede ser puesta al alcance de todos; es suficiente elaborar un manual que ilustre las técnicas de simplificación, después hay que seguir un proceso. En este sentido, marca una evolución de la organización del trabajo, recurriendo al concurso de operario mismo.

En el sector público se observa en los últimos años una fuerte tendencia hacia programas de simplificación administrativa, tanto en secretarías de estado en el nivel federal, la simplificación del trabajo podrá dar resultados apreciables tanto en organismos sociales del sector público como del privado, siempre y cuando se aplique sistemáticamente.

En general en los gobiernos subnacionales de México se habla de procesos de Mejora Regulatoria, sin embargo los esfuerzos se han centrado en mecanismos complejos que implican cambio en las regulaciones e intervención de actores externos como por ejemplo el Sistema de Apertura Rápido de Empresas, sin antes haber pasado a simplificar el trabajo que permita eficientar los procesos de gestión de trámites de las diferentes áreas de la administración pública local, por lo que la Simplificación Administrativa representa una opción viable para los gobiernos subnacionales en México.

1.4 Antecedentes de la mejora regulatoria en México

Existen tres estudios que relatan de forma correcta el desarrollo del proceso de Mejora Regulatoria en México y que servirán de base para el presente apartado, uno de ellos es el realizado por Barrantes (2001) sobre La Mejora Regulatoria: Pequeñas Reformas de Gran Impacto, el segundo, El Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 (PMR), publicado el 17 de enero de 2003, en el Diario Oficial de la Federación y “La Mejora Regulatoria en México” publicado por Carlos Arce en el 2001.

La Mejora Regulatoria surge en el escenario mundial a mediados de la década los setenta, surgió como una demanda ciudadana, y se consolidó como política pública vertebral de las democracias occidentales contemporáneas (PMR, 2003).

A finales de la década de los 80, la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986 y posteriormente al Tratado de Libre Comercio en 1994), además de imponer altos costos, limitar la competencia, elevar injustificadamente los precios, discriminar entre diversos agentes económicos, desalentar la productividad y asignar de forma ineficiente los recursos (Barrantes 2001).

Lo anterior provocaba distorsiones en los mercados que castigaban a quienes disponían de menor capacidad de inversión, y les obligaba a incumplir sistemáticamente la regulación y/o a utilizar instrumentos de economía subterránea o informal, situación que afectaba la actividad económica en general (Arce, 2001).

Debido a la regulación excesiva es que se sientan los primeros antecedentes al ejercitar una revisión del marco regulatorio de las actividades económicas y realizar los ajustes necesarios para propiciar: libre competencia en los mercados, desarrollo económico, atracción de inversiones y generación de empleos, acorde al modelo neoliberal en el que se encontraba inmerso el mundo.

Era pues urgente tomar medidas para desregular la economía, primero fomentar la competencia en los grandes sectores, permitir la entrada de nuevos agentes económicos y facilitar la actividad productiva en general, para luego concentrarse en una mejora integral y sistemática de la regulación, a fin de facilitar el cumplimiento de los trámites y reducir el costo respectivo para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas (Barrantes, 2001).

1.4.1 La evolución de mejora regulatoria en el ámbito internacional

La mejora regulatoria es el área de política pública que se ha extendido con mayor rapidez en el ámbito internacional durante la última década. Todos los países desarrollados, independientemente de sus visiones particulares de Estado y mercado,

han establecido algún tipo de programa de mejora regulatoria. Esto demuestra que la mejora regulatoria no es un movimiento ideológico o cultural particular, sino un mecanismo pragmático de buena administración pública (PMR, 2003).

Si bien la mejora regulatoria tiene sus raíces en tiempos antiguos, la época de mayor intensidad y actividad en años recientes inició en década de los setenta y principios de los ochenta, cuando diversos países se abocaron a la desregulación económica en ciertos sectores (principalmente aviación civil, auto-transporte, ferrocarriles, mercados financieros, energía y telecomunicaciones) como respuesta al escaso crecimiento económico y a los altos niveles de inflación en los países desarrollados. La reestructuración de estos sectores creó beneficios notables, al incrementar significativamente la competencia y eficiencia en los mercados. Los avances de la desregulación sectorial y el mejor entendimiento de los efectos de las regulaciones en el desarrollo económico de un país, impulsaron esfuerzos cada vez más sistemáticos de revisión, evaluación y modificación de regulaciones económicas (PMR, 2003).

De manera paralela, hubo crecimiento exponencial de nuevas regulaciones sociales en materia de salud, seguridad laboral y medio ambiente, ya que la demanda por regulación de tipo social suele crecer en función de la riqueza de las sociedades. A pesar de los buenos propósitos, y aun cuando estén bien diseñadas, la proliferación de regulaciones crea diversos problemas.

El incremento en el número de regulaciones implica necesariamente un aumento en los costos para las empresas y la sociedad, e incluso para los gobiernos dada su aplicación y aunque los beneficios también puedan ser significativos, esto puede aumentar sensiblemente la complejidad del marco regulatorio, hacerlo inflexible y rígido, frenar la creación de pequeñas y medianas empresas y crear barreras no arancelarias al comercio internacional (PMR, 2003).

Esta inflación regulatoria es causada no sólo por el deseo de salvaguardar intereses sociales, sino también por los efectos de los cambios tecnológicos, por la conveniencia política de satisfacer a grupos de presión o de realizar acciones simbólicas, por la falta de transparencia, por el escaso control administrativo y por la falta de escrutinio y revisiones periódicas independientes. Estas regulaciones generan

diversos tipos de costos: costos fiscales para el gobierno, costos de cumplimiento para empresas y particulares y costos dinámicos para la economía en su conjunto (PMR, 2003).

En respuesta a esta proliferación regulatoria, durante la década de los noventa casi todos los países desarrollados emprendieron o profundizaron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa. Generalmente, esto ha implicado la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a la mejora regulatoria y la adopción de políticas explícitas. Hoy en día muchos gobiernos están instrumentando diferentes estrategias regulatorias, a fin de medir los efectos agregados de la regulación con mayor precisión, buscar mecanismos para mejorar la coordinación entre autoridades y niveles de gobierno y, en general, para instaurar la cultura de mejora regulatoria dentro de la administración pública.

1.4.2 Inicios de la mejora regulatoria en México, 1989-1994.

En el año de 1989 es cuando comienzan los esfuerzos para resolver la excesiva regulación que existía en muchas actividades y sectores productivos, 20 años después de la aparición de la política de Mejora Regulatoria y de las primeras acciones realizadas por los países más avanzados.

Es en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 PND (2006), el primero donde se trazan los inicios de la política de mejora regulatoria, en él se estipulaba como estrategia global de la política económica del gobierno mexicano alcanzar el crecimiento sin menoscabo de la justicia social. La idea básica era que el potencial productivo pudiera iniciar su expansión con mayor libertad para que, a través del incremento de la actividad económica, se pudieran absorber los impactos de la liberalización e integración comercial y de inversión, manteniendo la estabilidad en precios, sin provocar quiebras en cadena y fuertes caídas en el empleo. De tal modo fue como se establecieron las bases para llevar a cabo el primer programa encargado de la revisión del marco regulador de la actividad económica nacional (Arce, 2001).

Fue en ese período cuando el gobierno mexicano llevó a cabo un primer impulso, sin precedentes en la política y en la economía, que se traduciría en cambios trascendentes en la regulación. La estrategia de mejora regulatoria debía ser pragmática

y enfocarse en objetivos muy concretos: racionalizar los preceptos legales que afectaban a todas las actividades y/o sectores de la economía, a fin de proponer medidas horizontales que coadyuvaran a resolver los problemas que generaban; dar prioridad a aquellas actividades y/o sectores en los que los beneficios de la desregulación se sintieran de forma inmediata, o donde el costo por no proceder a tiempo fuese muy alto; y, disminuir de forma sistemática los monopolios y oligopolios que perjudicaban el desarrollo de sectores específicos de la economía (Arce, 2001).

De este modo fue como se instauró el primer programa encargado de la revisión de la regulación. Mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 1989, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI- antecesora de la actual Secretaría de Economía) se le encomendó la facultad y obligación de revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos (PMR, 2003).

El mecanismo a través del cual se llevó a cabo esta tarea fue la Unidad de Desregulación Económica (UDE). La UDE se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores claves de la economía (puertos, comunicaciones, transporte, competencia económica, normalización y propiedad intelectual principalmente), a la eliminación de barreras a la entrada y salida de sectores de bienes y servicios, que se logró en gran medida con la suscripción de tratados de libre comercio y el acceso al GATT, así como proponer legislación marco en áreas como competencia económica, procedimiento administrativo y normalización (PMR, 2003).

No obstante el grado de avance registrado en materia de mejora regulatoria, el incremento de la competitividad, principalmente en el ámbito internacional, imponía la necesidad de replantear el enfoque regulatorio en todos los sectores. Así, se debía idear un mecanismo que de manera transitoria y expedita permitiera disminuir costos a las empresas nacionales, sobre todo a las pequeñas y medianas, alentar su producción y desarrollo, promover el acceso de dichas empresas a más mercados, e igualar o superar las condiciones bajo las cuales operan cuando enfrentan a los competidores extranjeros. Es así como inicia la segunda fase de la mejora regulatoria en México (Arce, 2001).

1.4.3 Segunda fase de la mejora regulatoria en México, 1995-2000.

En 1995, México vivió la peor crisis económica de su historia moderna. Lo anterior originó que el sector privado hiciera diversas exigencias que permitieran la rápida recuperación de la economía nacional y se generaran las condiciones adecuadas de competencia para las empresas nacionales ante la reciente entrada en vigor del TLCAN. Ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, por las inflaciones galopantes, la pérdida de poder adquisitivo, además de la inestabilidad económica, el gobierno ofreció una nueva mecánica de mejora regulatoria consistente en un instrumento barato de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal (Arce, 2001).

El gobierno mexicano reconoció que los requisitos que se encontraban en vigor para el establecimiento y operación de las empresas implicaban altos costos y desalentaban la producción. Por lo tanto, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, se previó el establecimiento de un programa de desregulación y simplificación administrativa, orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad así como el exceso de trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas (Arce, 2001), aunque los esfuerzos solo se concentraron en el ámbito federal.

El mecanismo para llevar a cabo la política planteada en el Plan 1995-2000 fue la Alianza para la Recuperación Económica, en ella se proponía realizar un cambio profundo en lo referente a la regulación aplicable al establecimiento y operación de las empresas.

Este compromiso se concretó con la publicación en el DOF del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) el 24 de noviembre de 1995. El ADAE estableció las características del programa, aplicable a 12 dependencias federales, y creó el Consejo para la Desregulación Económica, el órgano de apoyo técnico para la UDE, conformado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental, con el fin de canalizar

las opiniones y sugerencias de los sectores empresarial y social en el proceso de mejora regulatoria. Las cuatro vertientes del programa establecidas por el ADAE fueron (PMR, 2003):

- Llevar un registro de trámites empresariales y coordinar la desregulación de los trámites empresariales vigentes.
- Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica.
- Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada.
- Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

Además de la necesidad de cambiar la mecánica con la que se venía trabajando en materia regulatoria, el ADAE resultaba indispensable para perfeccionar el proceso de mejora regulatoria aplicado en México debido a que originalmente la mejora regulatoria se llevaba a cabo de forma discrecional ya que se escogía un sector arbitrariamente. A partir de 1995, la mejora regulatoria se lleva a cabo de forma sistemática revisando, analizando y mejorando cada nueva disposición que surja. Por lo tanto, el nuevo enfoque de la regulación trasladó a las dependencias y entidades la obligación de justificar la existencia de todos los requisitos y plazos, incluidos los trámites, para el establecimiento y operación de las empresas, tanto en vigor como en proyecto. Asimismo, centralizó en SECOFI los procedimientos de revisión, dictaminación y realización de las propuestas de mejora regulatoria correspondientes. Es a partir de entonces que la mejora regulatoria se basa en la transparencia, la revisión y el escrutinio público (Arce, 2001).

Otro importante cambio que generó el Acuerdo fue la creación del Consejo para la Desregulación Económica (CDE), conformado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental, con el fin de canalizar las opiniones y sugerencias de los sectores empresarial y social en el proceso de mejora regulatoria (Arce, 2001).

Pero lo más importante de los esfuerzos realizados por el gobierno de México en materia regulatoria es que estos coadyuvaron a la rápida recuperación de la crisis

económica de 1995 (contrasta con las crisis de 1982 y 1987). Lo anterior se debió a que la mejora regulatoria llevada a cabo por las autoridades contribuyó a la integración con la economía mundial, a la creación de un sector exportador más dinámico, hizo a México menos vulnerable con respecto a un contexto internacional volátil, evitó que los problemas fueran mayores y sentó las bases del crecimiento a largo plazo.

Un rubro en el que se concentraron los esfuerzos dentro del programa ADAE, fue en el tema de la desregulación de trámites empresariales, componente de la política de Mejora Regulatoria, se estableció que la revisión de trámites se efectuara progresivamente. Primero se identificó el acervo de trámites empresariales vigentes para conformar un inventario, ya que no se tenía ni siquiera conocimiento sobre su número en el orden federal. Posteriormente se procedió a analizar su impacto sobre la actividad empresarial y a proponer medidas de mejora regulatoria a fin de minimizar los costos en que incurren las empresas al cumplir con la regulación, facilitando así su establecimiento y operación (Arce, 2001)

El objetivo fue reducir la carga que los trámites significaban para el empresario. Para ello se identificaron una serie de mejoras en todos los trámites, a saber: la reducción de los requisitos de información y documentos anexos; la eliminación de trámites redundantes y duplicados; la transformación de trámites en avisos; el establecimiento de plazo oficial y específico de respuesta, la introducción de silencios positivos o negativos en todos los trámites; la desconcentración o delegación del trámite a otra instancia o la descentralización a otro nivel de gobierno, entre otras (Arce, 2001).

Este enfoque permitió reducir el número de trámites empresariales federales en más de 45%, dictaminar más de 500 proyectos de disposiciones legislativas y administrativas (PMR, 2003). Además se creó el Registro Federal de Trámites Empresariales en el cual se inscribieron todos los trámites empresariales y los plazos a fin de facilitar a los ciudadanos y empresarios el conocimiento de los trámites federales.

Sin embargo todo se concentraba en el ámbito federal, para subsanar este problema hueco en 1995 se llevaron a cabo acuerdos de coordinación en materia de mejora regulatoria entre el ejecutivo federal y todas las entidades federativas, a fin de

brindar asesoría y apoyo técnico a los estados para que la mejora regulatoria se estableciera a niveles estatal y municipal.

Las acciones que las entidades federativas se comprometieron a emprender, derivadas de los acuerdos mencionados fueron: revisar el marco regulatorio local y realizar las reformas pertinentes; expedir el instrumento jurídico equivalente al Acuerdo Presidencial que centralizara la revisión de los requisitos, plazos y formatos en una unidad o dependencia estatal responsable y que contemplara la participación del sector empresarial local a través de un Consejo Estatal para la Desregulación Económica, y promover acuerdos de coordinación con sus principales municipios (Arce, 2001).

En el estado de Hidalgo el convenio de colaboración se llevo a cabo en el año de 2003, el objetivo central era establecer marcos de coordinación en materia de mejora regulatoria, se trazaban metas que hoy están muy lejos de alcanzarse como:

Elaboración o Reformas a la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo o de la Ley Estatal de Mejora Regulatoria (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación en el 2005).

- Creación de registros estatales y municipales de trámites y servicios.
- Elaboración de Acuerdos Abrogatorios de disposiciones administrativas estatales o municipales obsoletas.
- Simplificación de trámites administrativos.
- Elaboración y aplicación de metodologías para preparar manifestaciones de impacto regulatorio.
- Evaluación de diagnósticos y propuestas de Mejora Regulatoria sobre sectores específicos.

De los compromisos que se establecían en el convenio de colaboración solo se cumplió el primero con la Ley de la Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial del Estado de Hidalgo.

1.4.4 Tercera fase de la mejora regulatoria en México, 2000-2010.

Finalmente, en el año 2000, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo cuyo propósito se centraba en institucionalizar la política de mejora regulatoria a través de la inclusión de un Título Tercero A dentro de la mencionada disposición legal.

Mediante dicha iniciativa se creaba la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la COFEMER, como la oficina encargada de promover la política de mejora regulatoria que originalmente había realizado la entonces Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, se estableció de manera permanente la participación de los sectores social y privado mediante la creación del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria.

Se creó la COFEMER como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa. La Comisión, que reemplazó a la UDE de la SECOFI, tiene como funciones, entre otras, evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. El mandato para la Comisión es también garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos (PMR, 2003).

Las reformas también crearon también el Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica o CDE), en el cual participan representantes de los sectores público, social, privado y académico, y cuya función es recabar las opiniones en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso. El Consejo cuenta con la participación de los secretarios de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, del Gobernador del Banco de México y de representantes de sindicatos, asociaciones agropecuarias y universidades (PMR, 2003).

Por otro lado, los cambios en la Ley General de Procedimiento Administrativo con la institucionalización de la Política de Mejora Regulatoria en México, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, permitió sustento legislativo al Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).

En general las acciones en materia de Mejora Regulatoria giran en torno a la COFEMER, con el objetivo de facilitar la colaboración estrecha y el intercambio de actividades, metodologías e instrumentos para realizar propuestas de mejora regulatoria viables que permitan incentivar la productividad y el desarrollo económico de México y tratar de incluir a los gobiernos subnacionales, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) firmaron en el 2012 el convenio marco de colaboración en materia de Mejora Regulatoria. En este sentido, el convenio busca fortalecer los lazos de cooperación entre las dos partes con el objetivo de impulsar una agenda común de Mejora Regulatoria en las 32 Entidades Federativas.

Bajo este marco, la COFEMER en conjunto con la AMSDE recomiendan la consolidación de la Mejora Regulatoria en las Entidades Federativas y Municipios a través de cuatro etapas: Etapa Institucional, Trámites, Sistema para Apertura Rápida de Empresas y Facilidad para Hacer Negocios.

1.4.5 Implementación de la Mejora Regulatoria: La Experiencia Internacional.

Una vez que se ha explicado el concepto de mejora regulatoria se puede hacer un recuento de la forma en la que ésta se ha ido desarrollando en el mundo.

Al volverse la apertura la tendencia global, la línea rígida en la que los gobiernos emitían sus regulaciones, impide que las políticas de los gobiernos modernos alcancen sus objetivos. Es a raíz de esta problemática que surgen preguntas sobre el diseño, contenido y prioridades de las regulaciones. Esto conduce a la forma en la que, Scout Jacobs, miembro de la OCDE, explica la naturaleza de la mejora regulatoria al afirmar que éste es un proceso en el que se debe regular con calidad, no sólo desregular. (Memorias del I Foro Internacional de Mejora Regulatoria: 2000)

Con el surgimiento de esta inercia encaminada a la búsqueda de la eficiencia, efectividad y transparencia de las regulaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó un departamento especializado en analizar el proceso de mejora regulatoria (PMR, 2003). Dentro de sus principales objetivos se encuentran el identificar los sectores rezagados y proveer a los gobiernos con información y herramientas de apoyo para ampliar su conocimiento en la materia.

El aspecto que dé mayor relevancia al momento de medir la desregulación, es aquel que recae directamente en el empresario, como por ejemplo, la agilidad y transparencia legal o seguridad jurídica para abrir nuevas empresas. El motivo de este planteamiento es que los primeros en resentir las trabas o buen funcionamiento de cualquier regulación son los empresarios, específicamente la pequeña y mediana empresa, quienes recurren en grandes pérdidas de tiempo para poder iniciar operaciones y altos costos de gestión que, si bien en un inicio son costeados, durante el tiempo de operación se vuelven una carga que en muchos casos los obliga a salir del mercado.

La visión de la Mejora Regulatoria va más allá de la tramitomanía. Así lo demuestra la principal preocupación de los países miembros de la OCDE, que es la de crear un marco regulatorio en el cual la intervención del gobierno esté justificada y se demuestre que las regulaciones son en beneficio de la sociedad y el mercado. Algunos de los países que más avances han alcanzado en lo que a desregulación se refiere son Australia, Reino Unido, Países Bajos, Canadá y Estados Unidos (OCDE, 1997). Sus experiencias y los elementos que comparten son una vía de éxito comprobado que pueden servir de ejemplo a los demás países que buscan implementar la mejora regulatoria.

Uno de los elementos que han demostrado generar mayores avances en la implementación del programa es la creación de organismos especializados en la materia, como la Governors Office of Regulatory Reform (Oficina del Gobernador en Mejora Regulatoria) en el Gobierno de Estados Unidos o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en el Gobierno de México. El hecho de que exista un organismo encargado solamente del proceso de mejora regulatoria, ayuda a mantener un buen nivel de calidad en el proceso y a determinar los posibles errores de las unidades de desregulación al interior de las dependencias u organismos de la administración pública. De igual manera, estos organismos fungen como ejes de difusión de la implementación del proceso, generando herramientas de información y promoviendo capacitación y modernización al interior de la administración pública.

Otro elemento que es indispensable para consolidar la mejora regulatoria, es el incluir desde el inicio del proceso, la revisión del marco regulatorio. Esto permite detectar

aquellas disposiciones cuya vigencia no sea congruente con el desarrollo económico del país y la detección de nuevos sectores donde se deba modificar la regulación para garantizar el beneficio de la sociedad. Ejemplo de esto son las medidas realizadas por el gobierno canadiense, que modificó las leyes sobre la movilización de animales que se habían impuesto durante el periodo de epidemias. Con esta acción se logró controlar la expansión de la epidemia, pero al haberla erradicado, la regulación no fue modificada, lo que tuvo consecuencias negativas para el comercio al no poder transportar cierta raza de animales (OCDE, 1997).

A partir de 1995, el Consejo de la OCDE propuso la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para llevar a cabo la revisión del marco regulatorio, el AIR se integró al proceso de revisión y reforma de las regulaciones. A pesar de que este análisis lo han implementado varios miembros de la OCDE, como Australia, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y México entre otros, aún hay muchas preguntas sobre la mejor forma de implementarlo.

El AIR comprende la evaluación de los costos y beneficios que incurrirán en los diferentes sectores de la población con la nueva regulación. A través del AIR, se pretende demostrar que la regulación propuesta genera mayores beneficios que costos de aplicación. Dentro de la elaboración del análisis, la consulta es un elemento indispensable utilizado a nivel internacional. El uso del AIR permite, por una parte, informar a todos aquellos que serán afectados o beneficiados los puntos principales y motivaciones de la regulación y por otra parte, al ser los documentos emitidos de consulta pública se garantiza la veracidad de los datos e información expuesta.

El AIR se refleja principalmente en la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio. Estos documentos se han implementado en diversos países, pero el objetivo es el mismo: garantizar que en los anteproyectos normativos o las modificaciones a la normatividad vigente se justifique la intervención del gobierno, las motivaciones estén bien fundamentadas y su implementación sea en beneficio de la sociedad. Este documento pide que se expongan las opciones que se consideraron al momento de elaborar el anteproyecto o modificación junto con la justificación de que la opción escogida es la mejor (OCDE, 1997)

Para introducir la política de mejora regulatoria en Canadá, el gobierno federal, a través del TreasuryBoardSecretariat, ha desarrollado documentos que introducen al personal al proceso de mejora regulatoria, enseñándoles la importancia del uso del análisis de impacto regulatorio así como guías de elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio (OCDE, 1997) Estos documentos resultan muy útiles ya que son un apoyo para elaborar análisis de calidad que garanticen el beneficio de la sociedad.

En Estados Unidos, el proceso inició con la preocupación de hacer un análisis económico de las regulaciones. Conforme fueron avanzando las necesidades de la política regulatoria, el análisis de impacto económico fue sustituido por el análisis de impacto regulatorio. Este AIR contiene Información específica como el número de individuos y sectores afectados, los costos presupuestales para el Estado y las dependencias locales, los costos de cumplimiento para los individuos y los organismos además de un análisis del efecto en las pequeñas y medianas empresas y ciudades (Hahn, 2000).

Al incluir este tipo de procedimientos en la elaboración y revisión de regulaciones se consolida el esfuerzo por hacer del marco regulatorio un instrumento que ayude a atraer mayores niveles de comercio e inversión y propicie la calidad en la administración de los recursos.

En el análisis de los diferentes programas de mejora regulatoria, la OCDE emitió una serie de criterios para poder evaluar los beneficios y fallas de cada programa brindando un panorama de la situación internacional y extrayendo las mejores prácticas regulatorias. Dentro de estos criterios se encuentran (Hahn, 2000):

- Claridad y coherencia
- Practicidad de datos, habilidades de análisis y marco de tiempo
- Comprensión
- Susceptibilidad al desuso parcial o a la cobertura incompleta
- Flexibilidad respecto al criterio de decisión alternativo
- Modificación y mecanismos de retroalimentación.

En el cuadro 1 plasmado en el Programa de Mejora Regulatoria 2002-2006, se establecen una serie de esfuerzos en materia de Mejora Regulatoria que se han realizado a nivel mundial, a partir de la década de los 70's, que representan los inicios de esta política, que hoy en México 30 años después no han logrado implementarse e incluso proponerse.

1.5 Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa Municipal en México y el estado de Hidalgo.

En México el proceso de inclusión en las decisiones por parte del gobierno (Federal y Estatal) de la deficiente calidad regulatoria de los trámites para la apertura de empresas surge en gran medida por recomendaciones que realizan organismos internacionales a México como por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, principalmente .

La (OCDE), organización de la cual México es miembro desde mayo de 1994, cuenta con un programa de administración y reforma regulatoria que ha sido de gran utilidad para el desarrollo de la política de mejora regulatoria en México. El primer estudio sobre México se publicó en 1999, y fue de los dos primeros estudios llevados a cabo por la OCDE, en él se realizó un análisis de la implementación de la reforma regulatoria en México, y fue un elemento sustancial para impulsar las reformas a la LFPA (Ley Federal de Procedimiento Administrativo) en 2000. Con estos cambios se institucionalizó esta política en México y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (OCDE, 1999).

Sin embargo la mayoría de los esfuerzos se concentraron en simplificar los trámites federales a excepción de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas, que se empezaron a instalar en los municipios a partir del 2002 en el municipio de Puebla.

Una vez que se empezó a reconocer a México como un Estado federal, en el que los gobiernos subnacionales tienen amplias facultades regulatorias, y que en consecuencia, los temas y retos clave que debían abordarse en un marco de gobernanza regulatoria multi-nivel, por lo cual el país necesitaba mejorar la calidad regulatoria de sus unidades subnacionales para adaptarlas al progreso realizado a nivel nacional y consolidar un entorno empresarial que favorezca la competitividad.

CUADRO 1: PERSPECTIVA DE LOS ESFUERZOS EN REFORMA REGULATORIA EN EL MUNDO

País	Oficina de mejora regulatoria	Revisión y supervisión política del programa de mejora regulatoria	Inicio	Análisis requerido	Resultados selectos
Australia	Office of Regulatory Revision (ORR) ubicada dentro del Departamento de Industria. Depende directamente del ministro. Asesora al gobierno en materia regulatoria, supervisa la elaboración de las regulaciones, examina las manifestaciones de impacto regulatorio (MIR), provee capacitación, reporta anualmente y monitorea la reforma regulatoria. Asesora al ministro del Assistant Treasurer como responsable de la mejora regulatoria. Mantiene coordinación con la Small Business Deregulation Task Force respecto al proceso de reforma regulatoria, así como medidas para reducir el impacto y la carga de papeleo para pequeñas empresas.	La ORR examina y monitorea la reforma regulatoria y MIR. Puede vetar las MIR. El Assistant Treasurer promueve la mejora regulatoria, asegurando e instrumentando la reforma. El Consejo Nacional de Competencia monitorea el cumplimiento de todas las jurisdicciones con los Acuerdos de Principios de Competencia.	1985	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto. La MIR debe incluir una sección especial que evalúe el impacto de la regulación en las pequeñas empresas. Si la regulación afecta el desempeño exportador, una manifestación de impacto comercial (MIC) debe ser incorporada a la MIR.	La abrogación de regulaciones anticuadas es parte de un estudio exhaustivo de reformas que se espera alcancen ganancias anuales que representen el 5.5 por ciento del Producto Interno Bruto, o \$23 billones de dólares australianos por año, cuando se implemente este sistema completamente (Belconnen Industry Commission, 1995).
Canadá	Regulatory Affairs Division (RAD) ubicada dentro del Departamento del Tesoro de Canadá. Depende directamente del Ministro. Monitorea el desempeño y efectividad de la política regulatoria. Produce el Plan Regulatorio Federal y revisa la calidad de las manifestaciones de impacto regulatorio para su consistencia con la política regulatoria. El Special Committee of Council considera las regulaciones para su aprobación, pre-publicación y publicación en el Canada Gazette.	El Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations revisa las regulaciones y recomienda cambios al gobierno, reporta al parlamento sobre problemas con regulaciones y puede solicitarle la revocación de alguna de éstas.	1977	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto (costos directos superiores a \$10 millones). Análisis de riesgo para regulaciones en materia de medio ambiente. Sección de "carga regulatoria" para demostrar que se minimizan los costos para los canadienses.	Para 1993, 835 regulaciones fueron revisadas y eliminadas (OCDE, 1997).
Holanda	Existen cuatro oficinas principales para la mejora regulatoria: Inspectorate of Law Assesment, asesora al Consejo de Ministros en la mejora regulatoria; General Legislative Policy Division maneja el proceso de calidad regulatoria y aunque no tiene la facultad para vetar proyectos legislativos, si éstos o su MIR resultan insatisfactorios, los revisa; Civil Service Commission, en coordinación con los ministerios de justicia y finanzas, crea los grupos de trabajo de revisión de proyectos de regulación; y todo proyecto se reporta al Consejo Ministerial de Mejora Regulatoria para su análisis final.	El Consejo Ministerial de la Mejora Regulatoria, presidido por el Primer Ministro, presenta un informe anual al Parlamento, y la lista de los 10 sectores estratégicos por revisar en el siguiente año.	1985	La MIR es un instrumento comparativo entre todas las alternativas posibles para la solución de un problema. El Ministro de Justicia dictamina la viabilidad de la regulación, y si ésta será presentada al Consejo de Ministros para su aprobación.	Como parte del programa de mejora regulatoria, cada año se escogen algunos sectores específicos para revisar su marco regulatorio. Se realiza una reforma regulatoria que comprende todas las áreas de dichos sectores. Se ha logrado una reducción importante de los trámites que necesita realizar una empresa para iniciar operaciones. Se ha reducido el número de trámites de apertura de 88 a 8.

Reino Unido	Regulatory Impact Unit (RIU) está ubicada dentro del Cabinet Office. Depende directamente del Primer Ministro, quien al jefe de la RIU. Diseña, propone y ejecuta el programa de mejora regulatoria Dentro de sus funciones está la de proponer y auxiliar en la elaboración de las manifestaciones de impacto regulatorio. Se coordina con Better Regulation Taskforce en la que participan miembros notables de la comunidad empresarial.	La RIU presenta un informe anual al Primer Ministro y al Parlamento. Como régimen parlamentario, la supervisión de las acciones de la RIU son reportadas al Cabinet Office, al Primer Ministro y a su Consejo de Ministros. De considerarlo pertinente, el Parlamento puede citar al jefe de la RIU.	1985	La MIR debe evaluar los beneficios netos totales resultantes de las regulaciones propuestas. Se debe presentar una evaluación del riesgo. La RIU ministerial es quien decide si existe riesgo o no.	Para fines de 1996, cerca de 1,000 regulaciones fueron abrogadas o modificadas (Avery, 1997). Adicionalmente, cuarenta y ocho "órdenes" de cambio a la legislación han ahorrado más de 100 millones de libras anuales.
Estados Unidos	Office of Management and Budget (OMB), ubicada dentro de la Casa Blanca, depende directamente del vicepresidente. Supervisa la elaboración de las regulaciones más importantes y sus funciones incluyen preparación del presupuesto, revisión legislativa, política de información y de compras de gobierno. Tiene mucho poder. La Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) pertenece a OMB, fue creada en 1980 como oficina encargada de coordinar las políticas del Presidente en materia de reforma regulatoria. El director de OIRA es nombrado por el Presidente. Coordina sus esfuerzos con la Small Business Administration en la evaluación de impactos en las empresas de menor tamaño.	Diversos comités del congreso supervisan las acciones de OMB/OIRA. La General Accounting Office del Congreso evalúa la efectividad de regulaciones y actividades del ejecutivo a solicitud de los comités.	1974	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto (superiores a \$100 millones). Análisis de riesgo para regulaciones en materia de salud y seguridad laboral. OMB revisa aproximadamente 500 proyectos al año de alto impacto. OMB sólo rechaza el 0.2% de los proyectos (debido al alto grado de consenso). Los proyectos más importantes son revisados por OIRA hasta 3 veces (en la fase de planeación, previo a la consulta pública y a que se publique como regulación final). OIRA puede eliminar cualquier requisito de información que el gobierno exige al particular, de acuerdo con la Paperwork Reduction Act.	Datos muy dispersos
Italia	La Oficina Legislativa de la Presidencia del Consejo de Ministros coordina el programa y revisa todos los proyectos regulatorios de las oficinas legislativas de los diferentes ministerios. Es el Núcleo para la Simplificación de Reglas y Procedimientos integrado por 25 expertos de los sectores gubernamental, empresarial y académico. Tiene cuatro funciones principales: reducir el número o simplificar las regulaciones e incorporarlas en "textos únicos" (registro), preparar reglamentos de "deslegificación-simplificación" que no pueden incorporarse en "textos únicos", preservar la calidad de la regulación, e instrumentar la manifestación de impacto regulatorio (junto con Oficina Legislativa de la Presidencia del Consejo de Ministros)	La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministro Delegado para la Función Pública supervisan el programa. Las comisiones parlamentarias competentes pueden solicitar informes sobre las acciones del programa.	1974	Se estableció la obligación de elaborar MIR para proyectos legislativos y normativos en una reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos de marzo de 1999. La MIR es aplicable a todo proyecto que tenga efectos en la organización de la administración pública o en las actividades de los ciudadanos y las empresas e incluso a los reglamentos ministeriales e interministeriales.	El proceso de "deslegificación-simplificación" estipula, por decreto del Consejo de Ministros, la consulta obligatoria con un "Observatorio para la Simplificación" que cuenta con la participación de cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones para la protección del medio ambiente y de los consumidores, así como representantes de los gobiernos locales. El Presidente del Consejo de Ministros, o el Ministro Delegado para la Función Pública, debe publicar un informe anual que incluya el detalle del presupuesto designado al programa de simplificación, así como la evaluación de la eficacia de las medidas tomadas y del Núcleo para la Simplificación de las Reglas y Procedimientos.

México	<p>La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), creada bajo modificación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encarga de revisar el marco regulatorio nacional, dictaminar anteproyectos y MIR de disposiciones federales, brindar asesoría técnica y celebrar acuerdos interinstitucionales sobre mejora regulatoria. Es un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Economía. El director general es designado por el Presidente de la República. Se apoya en un consejo integrado por representantes de los sectores público, social, privado y académico.</p>	<p>La COFEMER revisa regulaciones y recomienda cambios al gobierno. Se requiere su dictamen para la publicación de la regulación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	1996	<p>Todos los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general elaborados por las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal deben ir acompañados de una MIR.</p>	<p>Se han eliminado y simplificado un amplio número de trámites federales. Se instrumentan programas bianuales de mejora regulatoria. Se ha extendido la colaboración con los estados y municipios. Hasta el 2000 se han expedido o reformado 26 leyes, 34 decretos presidenciales o reglamentos y 36 decretos secretariales para instrumentar los compromisos de mejora regulatoria. Algunos sectores desregulados son: autotransporte de carga, turismo y de pasajeros, transporte marítimo, puertos y aeropuertos, aviación civil y satélites, gas natural, telecomunicaciones, minería, medicamentos genéricos, entre otros.</p>
<p>Fuente: PMR (2003)</p>					

Tomando en cuenta lo anterior México en el 2005 solicita a Banco Mundial elaborar el estudio Doing Business Subnacional el cual se publica en el 2006, y se sigue realizando también para los años 2007, 2009, 2012 y 2013, arrojando grandes diferencias entre las entidades federativas, es a partir de esos indicadores que la agenda se comienza a centrar en la excesivas cargas regulatorias que se presentan en los estados y municipios de México.

En el estudio Doing Business a nivel sub nacional, se establece cual es el ranking de los estados respecto a la facilidad para hacer negocios, los trámites, los tiempos y los plazos, esto sin duda ha generado de cierta forma que se incluyan ciertas políticas en los estados de mejora regulatoria y que algunos estados busquen cada vez estar mejor posicionados.

Existen evidencias que argumentan que estados como Guanajuato y Nuevo León tienen como política el estar cada vez mejor posicionados en el Ranking por ejemplo.

Y otros casos en los que han salido mal calificados como Guerrero y Baja California, este ha llamado la atención de la OCDE para asesorarlo.

Otra frase que considera importante de considerar es la que aparece en el estudio del Doing Business 2013, “SmarterRegulationsfor Small and Medium-SizeEnterprises”, que define prácticamente donde existen mejores regulaciones para aperturar empresas.

Por otra parte La OCDE y la Secretaría de Economía de México acordaron un programa de trabajo para 2008-09 a fin de mejorar la competitividad del país. Este trabajo se organizó en dos pilares: mejora regulatoria y competencia económica el cual se extendió primero hasta el 2011 y posteriormente durante todo el gobierno de Felipe Calderón. La agenda de mejora regulatoria recibió un apoyo político adicional en 2010, cuando el Presidente de México, Felipe Calderón, comprometió explícitamente a su gobierno al ordenar una revisión general de las regulaciones existentes.

El reporte “Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional” analiza buenas prácticas encontradas en seis estados diferentes (tres en México y tres en otros países) para derivar lecciones y

aprendizaje que sea de utilidad para que los estados mexicanos mejoren sus políticas regulatorias y hagan uso de herramientas novedosas.

La OCDE ha concluido en estudios previos que una alta calidad regulatoria en un nivel de gobierno puede ser opacada por prácticas deficientes en otros niveles, impactando negativamente al desempeño económico.

Es en este hecho en donde radica la importancia de la coordinación regulatoria multi-nivel. Nuestro marco de análisis considera políticas y estrategias regulatorias, instituciones y herramientas.

Las políticas regulatorias a nivel subnacional deben tener los siguientes objetivos: i) Incrementar el bienestar social permitiendo un mejor balance de las políticas económicas y sociales, ii) Propiciar el crecimiento económico y el bienestar de los consumidores al alentar la competencia y la innovación, iii) Reducir o eliminar los costos innecesarios derivados de las regulaciones, en particular para las PYMES, iv) Mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos locales a través de reformas administrativas, v) Organizar y clarificar los marcos legales y regulatorios locales y vi) Fortalecer el estado de derecho y la democracia (OCDE, 2012).

En suma a partir de 1999 la OCDE ha jugado un papel fundamental en la política de mejora regulatoria en México y por declaraciones del Secretario de Economía del Gobierno de Enrique Peña Nieto esa será la misma política durante su sexenio.

En el caso de los estados y municipios (gobierno subnacionales), la inclusión del problema público (excesivo número de trámites para la apertura de empresas), no ha sido nada diferente, este proceso ha sido impulsado por las Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, creada por recomendación de la OCDE), La COFEMER ha suscribió convenios de mejora regulatoria con las entidades federativas. Por ejemplo el 17 de marzo de 2003, el gobierno de Hidalgo firma un Convenio con COFEMER, en el cual se crea la Unidad de Mejora Regulatoria del estado de Hidalgo.

Hasta el 2004, eran 28 las entidades federativas que habían suscrito convenios de este tipo con el Gobierno Federal, lo que ha permitido desarrollar programas locales de mejora regulatoria.

En este sentido la inclusión de la mejora en la regulación y simplificación administrativa ha sido impulsada por una autoridad superior por ejemplo la OCDE y Banco Mundial al Gobierno Federal, este a las Entidades Federativas, y los estados a los municipios en algunos casos en Hidalgo (Pachuca y Tulancingo).

En el estado de Hidalgo existe una Unidad Técnica de Mejora Regulatoria que depende de la Secretaria de Desarrollo Económico que es la que se supone realizaría las mismas actividades de Política de Mejora Regulatoria (PMR) que la COFEMER, surge con la firma de convenio entre la COFEMER Y el gobierno del estado de Hidalgo (ver anexo 1), la cual dentro de sus cláusulas se compromete a impulsar la PMR, hacia los municipios de la entidad.

Sin embargo existe poca participación de parte de las presidencias municipales, en parte por el desconocimiento de los impactos negativos que genera la excesiva carga regulatoria y los beneficios que genera una mejor consecución de trámites para la apertura de empresas.

En el caso de algunos municipios del estado de Hidalgo, como Tulancingo, ya se había decretado el SARE e incluso se puso en funcionamiento sin embargo este sistema se ha perdido por falta de continuidad en la política pública y en cierto sentido por el cambio de gobierno, de ser priista a panista, sin embargo la COFEMER y la UTMR no pueden intervenir puesto que el municipio es autónomo y estas organizaciones solo son facilitadoras y emiten recomendaciones, por lo que la política de Mejora Regulatoria en Hidalgo se ha centrado en lo SARES y se ha olvidado de otros componentes de Mejora como por ejemplo la Simplificación Administrativa que no requiere modificaciones a sistema jurídico.

Capítulo II: Mineral de la Reforma y sus Regulaciones Administrativas: Contexto Nacional.

En México los gobiernos subnacionales (municipios) tienen la facultad de emitir regulaciones a través de los cuales se generan trámites que los ciudadanos tienen que cumplir, en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: “ *Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los*

bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, sin embargo en muchos casos estas no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creadas y se convierten en obstáculos para el establecimiento de las empresas.

En el siguiente capítulo se presentara la relevancia que ha cobrado el municipio de Mineral de la Reforma en el estado de Hidalgo, así como su incapacidad para generar empleo lo que ha provocado que exista una mayor movilidad laboral.

Además se realizara un breve recorrido por los diferentes trámites que se tienen que cumplir en Mineral de la Reforma para poder aperturar formalmente una empresa (plazos de consecución, costos, requisitos y sustento legal, es decir, la regulación fundamento del trámite)³, así como su contextualización con respecto a los municipios o ciudades estudiadas en el estudio Doing Business México 2014.

2.1 Relevancia de Mineral de la Reforma en el estado de Hidalgo.

El municipio de Mineral de la Reforma en los últimos años ha cobrado relevancia a nivel estatal (Hidalgo, México) debido a diversos factores, uno de ellos es su crecimiento demográfico, como muestra basta mencionar que en los últimos veinte años su población ha venido creciendo aproximadamente a una tasa promedio anual de 10 por ciento; con una población total para el año 2010 de 127 mil 404 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2010), colocándolo como el tercer municipio con mayor población en Hidalgo; rebasando en 32 mil 349 habitantes las proyecciones que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) tenía previstas para ese mismo año.

³ Los plazos, tiempos de respuesta, costos así como el sustento legal que se presentan en esta sección se obtuvieron de las fichas de trámite proporcionadas por las diferentes dependencias de la presidencia municipal de Mineral de la Reforma que realizan los trámites, además de la consulta del Reglamento de Establecimientos Mercantiles, el Bando de Policía y Buen Gobierno, y el Reglamento de Obras Públicas.

Esto coloca a Mineral de la Reforma como el tercer municipio con mayor densidad de población en el estado con un total de 1 mil 106 habitantes por Km², sólo detrás de la capital Pachuca y Tizayuca; lo anterior se refleja en el número de viviendas que existen en el municipio con un total de 59 mil 050; siendo el segundo con mayor número en el estado (INEGI, 2010).

A su vez, Mineral de la Reforma ocupa el segundo lugar estatal en cuanto a ingreso per cápita por municipios y el tercero con mayor aportación al PIB del Estado de Hidalgo (INAFED, 2005).

Un factor importante a destacar es que cuenta con la población con mayor grado de educación en el estado es decir con mejor capital humano³; el 87.5 por ciento de la PEA de Mineral de la Reforma cuenta con educación básica y el 35.8 por ciento del total con educación superior (INEGI, 2010).

Sin embargo a pesar de estos factores positivos que representan una ventaja comparativa, existen datos que revelan que la mayor parte de la población de Mineral de la Reforma no trabaja en su municipio ya que tan sólo el 25.3 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) que habita Mineral de la Reforma tiene su fuente de trabajo dentro del territorio municipal, es decir aproximadamente 3 de cada 4 laboran en otros municipios (INEGI, 2010).

Este dato es relevante ya que podemos decir que existen migrantes laborales (personas que se mueven a un lugar nuevo en busca de trabajo o mejores condiciones económicas) los cuales podemos distinguir son temporales con base en el tiempo (intencionado) de su estadía, de acuerdo a la siguiente clasificación (Muñiz, 2002):

A. Migración a largo plazo. Ejemplos de personas en esta categoría incluyen:

- 1) Migrantes laborales (estos pueden ser trabajadores con bajas o pocas habilidades que buscan empleo permanente en alguna otra parte);

- 2) Migrantes profesionales, de negocios o inversionistas (ejemplo: personas en profesiones específicas, o aquellos que invierten o establecen negocios en un país destinatario);
- 3) Migrantes forzados (ejemplo: refugiados políticos o religiosos y buscadores de asilo).

B. Migración temporal. Ejemplos de personas en esta categoría incluyen:

- 1) **Migrantes laborales (ejemplo: jornaleros estacionales, trabajadores con visa temporal de trabajo, o migrantes que viajan diariamente a su trabajo);**
- 2) Migrantes profesionales o de negocios (ejemplo: diplomáticos u otros migrantes de negocios, migrantes religiosos);
- 3) Migrantes estudiantes o universitarios (ejemplo: estudiantes en busca de un título, estudiantes a corto plazo y estudiantes de intercambio).

Ahora considerando a la migración cómo es afectada la relación entre dos puntos (origen y destino) por los factores de empuje y los factores de atracción. Los factores de empuje existen en el punto de origen y actúan para provocar la emigración; esto incluye la falta de oportunidades, la persecución religiosa o política, las condiciones peligrosas del medio ambiente y demás.

Los factores de movimiento existen en el punto de destino e incluyen la disponibilidad de trabajos, la libertad religiosa o política y la percepción de un medio ambiente relativamente bueno. El empuje y la atracción son complementarios – eso es, la migración sólo puede ocurrir si la razón para emigrar (empuje) es remediada por el correspondiente movimiento a un destino alcanzable (Muñiz, 2002).

En suma en el contexto de migración laboral, los factores de empuje con frecuencia se caracterizan por la falta de oportunidades de trabajo en las áreas o países remitentes y los factores de movimiento son las oportunidades económicas presentadas en las áreas o países destinatarios.

Lo que implica que uno de los factores por los cuales en el municipio de Mineral de la Reforma exista migración laboral, es la falta de oportunidades de empleo, es decir, el establecimiento de nuevas empresas que los generen, ya que como se ha mencionado el municipio ha tenido tasas de crecimiento poblacional muy elevadas pues en el 2000 contaba tan solo 42 mil 223 habitantes y pasar al 2010 a 127 104 (INEGI, 2010).

Un ejemplo del poco crecimiento en el número de empresas que se han establecido, se puede encontrar en las unidades económicas del sector manufacturero ya que estas solo han aumentado en términos absolutos desde el año de 1998 hasta el 2008 en 1974 (INEGI, 2013), a pesar de contar con ciertas ventajas territoriales, como la cercanía con la capital del país, la construcción de la autopistas como el Arco-Norte que permite tener mejor logística, además de ventajas de capital humano como ya se ha mencionado.

Uno de los principales factores que inhiben la inversión es la mala calidad en la regulación ya que puede generar efectos como: Aumenta los costos de transacción y eleva los precios a los consumidores, crear incertidumbre jurídica y desalentar la inversión, imponer obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las pequeñas, propiciar la corrupción y menoscabar la calidad de los servicios gubernamentales (Cota y Medina, 2003).

De acuerdo a Schröder (2006), "las administraciones públicas en América Latina poseen fuertes tendencias a reglamentar a los ciudadanos, pero no proveen los servicios necesarios, lo que ocasiona barreras mentales.

En el caso de Mineral de la Reforma podemos observar que la regulación (apertura de empresas) es de mala calidad y excesiva.

2.2 Mineral de la Reforma y sus Regulaciones para la apertura de empresas.

En Mineral de la Reforma las regulaciones resultan excesivas ya que para poder aperturar e iniciar formalmente una empresa en el territorio municipal es necesario llevar a cabo cinco trámites como:

- Dictamen de Uso de Suelo
- Licencia de Construcción (en caso de ser empresa que requiera construir)
- Licencia de Funcionamiento
- Dictamen de Protección Civil y
- Registro Comercial.

Para realizar estos trámites es necesario realizar la visita a cuatro ventanillas de las diferentes dependencias de la Administración Pública Municipal:

- Dirección de Uso de Suelo.
- Dirección de Licencias de Construcción.
- Dirección de Protección Civil.
- Dirección de Reglamentos y Espectáculos.

Estos trámites se encuentran sustentados en tres regulaciones como son:

- Reglamento de Obras Públicas de Mineral de la Reforma
- Reglamento de Establecimientos Mercantiles y
- Bando de Policía y Buen Gobierno.

En resumen, según las fichas técnicas y reglamentos correspondiente a cada trámite que se mencionaran a continuación se concluye que para establecer formalmente se tendría que visitar cuatro ventanillas, realizar cinco trámites y esperar 25 días hábiles como lo muestra el cuadro 2.

De acuerdo con el planteamiento anterior para la apertura de empresas en Mineral de la Reforma se constituye una barrera, ya que todo aquel que desee iniciar un establecimiento comercial en el Municipio (regulación dirigida al sector privado), debe cumplir con los plazos y requisitos que se consideran dentro de los reglamentos y normas que se establecen.

Cuadro 2: Trámites para la Apertura de Empresas en Mineral de la Reforma.

Trámites	No. De Ventanillas	Número de Requisitos	Costo (pesos)	Tiempo de Respuesta (días hábiles)
Licencia de Funcionamiento	1	9	60 x m cuadrado	2
Dictamen de Uso de Suelo	1	8	632	10
Licencia de Construcción	1	10	17 x m cuadrado	11
Dictamen de Protección Civil	1	11	200	2
Total	4	38		25

Nota: Es importante mencionar que los trámites no se pueden realizar simultáneamente ya que algunos son requisito de algún otro trámite.

Fuente: Elaboración propia con datos de las dependencias del municipio de Mineral de la Reforma.

Ahora en los que se refiere a los costos estos son excesivos, para ejemplificarlo en la siguiente tabla suponemos que la empresa que se desea establecer será de 100 metros cuadrados⁴, esta tendría que esperar los 25 días hábiles, y pagar la cantidad de 8 mil 532 pesos como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 3: Trámites para la Apertura Rápida de Empresas en Mineral de la Reforma. 100 metros cuadrados

Trámites	No. De Ventanillas	Número de Requisitos	Costo (pesos)	Tiempo de Respuesta (días hábiles)
Licencia de Funcionamiento	1	9	6000	2
Dictamen de Uso de Suelo	1	8	632	10

⁴ Se eligió poner una cantidad en metros ya que esta es necesaria para calcular los costos de la licencia de funcionamiento y la licencia de construcción.

Licencia de Construcción	1	10	1700	11
Dictamen de Protección Civil	1	11	200	2
Total	4	38	8532	25

Nota: Es importante mencionar que los trámites no se pueden realizar simultáneamente ya que algunos son requisito de algún otro trámite.

Fuente: Elaboración propia con datos de las dependencias del municipio de Mineral de la Reforma.

La regulación resulta excesiva en cuanto a tiempos de espera, número de trámites y número de requisitos, además de ventanillas visitadas si se compara o se pone en contexto con otros municipios de México e incluso del estado de Hidalgo, que han implementado alguna política de Mejora Regulatoria, esto se observara en la sección 2.3.

2.2.1 Dictamen de Uso de Suelo

El dictamen técnico de uso del suelo es un procedimiento diseñado para el control de los usos del suelo, mediante la compatibilidad de usos definidos por un instrumento de planeación urbana, el cual promueve el óptimo ordenamiento urbano de los centros de población; así como, de las áreas de crecimiento y/o de reserva territorial y localidades anexas a dichos centros de población (Mondragón, 2008).

El Objetivo de este trámite es emitir autorizaciones para resolución de fraccionar o subdividir conforme a los planes, programas, reglamentos y demás leyes vigentes para el municipio de Mineral de la Reforma bajo el siguiente procedimiento para la autorización de dictamen de uso de suelo.

Requisitos

- Llenar el Formato Único de Solicitud emitido por la Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- Copia de escritura.

- IFE del propietario del predio.
- Croquis de localización.
- Croquis de Construcción.
- Plano de Construcción.
- Copia del Predial (pago actualizado)
- 4 fotografías de la construcción de diferentes ángulos.

Costos.

- 100 pesos por revisión de documentos.
- 532 pesos si son aceptados los documentos.

Tiempo de Respuesta.

- 5 días hábiles de revisión de documentos y visita al predio.
- 5 días hábiles para emitir el dictamen.

2.2.2 Licencia de Construcción.

El trámite de la licencia de funcionamiento se encuentra sustentado en el Reglamento de Construcción de Mineral de la Reforma, en los artículos 73 y 74, en los cuales se establece:

Artículo 73.- Para llevar a cabo cualquier construcción y acondicionamiento de obras, así como, la construcción de fraccionamientos, se deberá contar con licencia expedida por la Dirección de Obras Públicas.

“Artículo 74.- La licencia deberá ser solicitada por el propietario o poseedor del inmueble, exhibiendo el título de propiedad o de posesión, el primero debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o las pruebas que acrediten la posesión, debiendo presentar un plano debidamente requisitado del terreno”.

Requisitos

- Llenar el Formato Único de Solicitud emitido por la Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- Copia de escritura.
- IFE del propietario del predio.
- Croquis de localización.
- Plano de Construcción.
- Copia del Predial (pago actualizado)
- 4 fotografías de la construcción de diferentes ángulos.
- 2 juegos de planos arquitectónicos.
- 2 juegos estructurales.
- 2 juegos de instalaciones.

Costos

- \$17 pesos metro cuadrado de construcción.
- \$9 pesos el de barda.

Tiempo de Respuesta

- 5 días hábiles de revisión de documentos y visita a la construcción.
- 6 días hábiles para emitir el dictamen.

2.2.3 Licencia de Funcionamiento y Registro Comercial.

Este trámite es necesario para la instalación operación y apertura, que se acredita mediante un documento oficial en donde se autoriza a una persona física o moral, a desarrollar actividades comerciales lícitas, en un inmueble destinado al uso comercial,

denominado establecimiento mercantil, conforme al Reglamento de Establecimientos Mercantiles Municipal.

Requisitos

- Testimonio de la escritura de la propiedad, cuando el de propietario establecimiento lo sea también del inmueble, licencia construcción del local o contrato de arrendamiento.
- Credencial de elector
- Croquis de ubicación del establecimiento.
- Boleta predial al corriente
- Dictamen de uso de suelo expedido por la secretaría de obras publicas municipal de mineral de la reforma.
- Dictamen de protección civil, emitido por la dirección de protección civil municipal de mineral de la reforma.
- Fotografías del establecimiento (interior y Exterior).
- Inspección realizada por la Dirección de Reglamentos y Espectáculos.
- Constancia sanitaria correspondiente al establecimiento
- (C.O.P.R.I.S.E.H.).

Costos

- \$60 pesos por metro cuadrado.

Tiempo de Respuesta

- 2 días a partir de la entrega completa de los documentos.

2.2.4 Dictamen de Protección Civil

El objetivo es emitir un dictamen de medidas de seguridad a comercios basado en una inspección físico ocular, con fundamento en los artículos 1°, 3°, 4°, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Reglamento Municipal de Protección Civil de Mineral de la Reforma.

Requisitos

- Llenar la solicitud de Dictamen de Seguridad Preventiva y Protección Civil.
- Colocar extintor mínimo de 4.5 Kg. De capacidad en un lugar visible y con señalamiento.
- Pintar tubería de gas L.P.; de color amarillo si es visible.
- Colocar llave de paso en línea de gas LP; en un lugar accesible dentro del local.
- La salida de gas LP en cilindros o tanques estacionarios, deberá contar con un regulador de presión.
- Los cilindro de gas LP, deberán colocarse fuera del local y en un lugar a la intemperie, retirados de los switches eléctricos, motores, anuncios luminosos, antenas de TV.
- En caso de tratarse de un tanque estacionario este no deberá de tener mas de 10 años de fabricación.
- Las instalaciones eléctricas deberán estar en buen estado, en caso de ser visible deberán estar entubadas.
- Si existe tubería de agua visible estas deberán estar pintadas de color azul.
- El local deberá contar con botiquín y señalamiento de emergencia (aviso de no fumar, salida de emergencia, ruta de evacuación, etc.)
- Elaborar un programa interno de Protección Civil.

Costo

- \$200 pesos.

Tiempo de Respuesta

- 2 días hábiles para visita al local.
- 15 días hábiles para la entrega del dictamen.

2.3 Mineral de la Reforma en el Contexto Nacional: Apertura de Negocios.

Uno de los estudios a nivel mundial que permite comparar la facilidad para hacer negocios respecto de una economía a otra, es el elaborado por el Banco Mundial “Doing Business”, que proporciona una medición de las normas que regulan la actividad empresarial y su aplicación en 189 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional, dicho proyecto fue lanzado en el 2002, el programa actualmente analiza las regulaciones y en general el sistema jurídico en diez aspectos (Doing Business, 2015) en los cuales México como país se encuentra rankiado de acuerdo con la siguiente tabla:

Cuadro 4: Ranking de México en el Doing Business 2015.

TEMA	DB CLASIFICACIÓN 2015	DB CLASIFICACIÓN 2014	CAMBIO
Apertura de un Negocio	67	61	-6
Manejo de Permisos de Construcción	108	97	-11
Obtención de Electricidad	116	112	-4
Registro de Propiedades	110	109	-1
Obtención de Crédito	12	14	2
Protección de los Inversionistas Minoritarios	62	61	-1
Pago de Impuestos	105	102	-3
Comercio Transfronterizo	44	44	No cambio
Cumplimiento de Contratos	57	59	2
Resolución de la Solvencia	27	33	6

Fuente: <http://espanol.doingbusiness.org/>

A nivel general considerando los diez temas que comprende el proyecto “Doing Business”, México para el año 2015 se encuentra en el lugar 39 de las 189 economías sin embargo el proyecto solo considera ciudades capitales, en este caso la Ciudad de México representa a la republica mexicana, por lo que el estudio no refleja la disparidad regional que existe al interior, como se observara en el caso de Mineral de la Reforma con respecto a las capitales como Monterrey y Puebla e incluso Pachuca capital del estado de Hidalgo.

En México en los gobiernos municipales generalmente se establecen normas o regulaciones administrativas y por el objeto de estudio del presente trabajo de investigación nos centraremos en dos temas fundamentalmente: Apertura de un negocio y el manejo de permisos de construcción, ya que son ámbito de los gobiernos subnacionales (municipios).

En el caso de la apertura de negocios México se encuentra en ranking en el lugar 67, sin embargo perdió 6 lugares con respecto al año 2014. Dentro de los indicadores que se consideran en este tema se encuentra: el número de Procedimientos, el tiempo en días, el costo (% de ingreso per cápita) y requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita) (Doing Business, 2015).

Cuadro 5: Apertura de un Negocio: México

Indicador	Ciudad de México	América Latina y el Caribe	OCDE
Procedimientos (número)	6,0	8,3	4,8
Tiempo (días)	6,0	30,1	9,2
Costo (% de ingreso per cápita)	20,0	31,1	3,4
Requisitos de Capital Mínimo Pagado (% de ingreso per cápita)	0,0	3,2	8,8

Fuente: <http://espanol.doingbusiness.org/>

En lo que se refiere al número de procedimientos en México se requieren realizar 6 procedimientos, número menor que la región de América Latina y el Caribe, pero sin embargo superior al promedio de los países que conforman la OCDE, de la cual México es miembro.

Un factor importante por el cual la empresas no se constituyen formalmente es por el tiempo que tienen que esperar para hacer una apertura formal, en México como país se necesitan 6 días, tiempo inferior que el necesario en la región de América Latina y el Caribe, así como el promedio de los países que conforman la OCDE (Doing Business, 2015).

Como se ha mencionado los indicadores generales del país están representados por la ciudad de México, empero cada gobierno subnacional conserva su grado de

autonomía y su facultad para emitir regulaciones así como administrarlas (trámites), por lo cual estas medidas no reflejan lo que sucede al interior de la República Mexicana, más bien representa una referencia como país, ya que sería imposible poder recopilar todos los conceptos necesarios para los indicadores de cada uno de los estados y municipios de México y así de las 189 economías que conforman el proyecto “Doing Business”.

Dada la diferencia que existe en México y que los indicadores globales no pueden explicar el comportamiento al interior del país en el año 2005, el gobierno de México solicitó al Banco Mundial que se elaborara un estudio que permitiera observar la diversidad regional y medir una serie de indicadores de las regulaciones de las entidades federativas y de los municipios.

A partir del 2005 se han generado una serie de estudios al interior de México, siendo el último el publicado en el año 2014, en dicho proyecto se consideraron 32 ciudades en su mayoría las capitales de las entidades federativas, ya que como se ha mencionado sería imposible realizarlo para todos los municipios del país, sin embargo con este grupo de indicadores, es posible contextualizar cualquier municipio o ciudad del país.

En el “Doing Business México 2014”, solo se miden 4 rubros: Apertura de un negocio, Manejo de Permisos de Construcción, Registro de Propiedades y Cumplimiento de Contratos; de los cuales solo en los dos primeros intervienen los municipios, quedando rankiadas las 32 ciudades de la siguiente manera (Doing Business México, 2014):

Cuadro 6: Ranking de la facilidad para hacer negocios en México 2014.

Economía	Facilidad de hacer negocios (clasificación)	Apertura de un negocio	Manejo de permisos de construcción	Registro de propiedades	Cumplimiento de contratos
Colima	1	2	1	1	4
Aguascalientes	2	8	2	2	2
Celaya	3	1	8	6	5
San Luis Potosí	4	6	7	8	19
Tuxtla Gutiérrez	5	26	4	8	8
Campeche	6	18	19	8	3
Zacatecas	7	21	19	12	1
Culiacán	8	21	11	12	9
Tlalnepantla de Baz	9	9	12	20	12
Hermosillo	10	20	3	15	20
Puebla	11	15	15	4	22
Morelia	12	13	23	5	16
Veracruz	13	17	14	3	25
Pachuca de Soto	14	28	10	14	17
Villahermosa (Centro)	15	24	12	19	11
Monterrey	16	10	27	17	10
Querétaro	17	12	17	11	24
Mérida	18	4	24	23	20
Matamoros	19	19	6	28	23
Durango	20	32	5	30	6
Torreón	21	25	21	26	7
Tepic	22	26	18	22	14
Tlaxcala	23	3	22	21	31
Oaxaca de Juárez	24	5	28	16	29
Cancún (Benito Juárez)	25	30	9	31	18
Guadalajara	26	16	29	27	15
Ciudad Juárez	27	29	32	7	13
La Paz	28	23	16	25	27
Acapulco	29	7	25	29	28
Tijuana	30	30	30	18	26
Cuernavaca	31	14	31	24	32
Ciudad de México	32	11	26	32	30

Fuente: <http://espanol.doingbusiness.org/>

Colima se encuentra en la posición número uno, con respecto a la facilidad para hacer negocios, es decir, considerando los cuatro temas que contempla el proyecto de Doing Business, mientras que en último lugar se encuentra curiosamente la Ciudad de México. Pachuca de Soto, capital del estado de Hidalgo, se ubica en el lugar 14, es necesario recalcar que solo se miden los trámites de las ciudades que se mencionan en el estudio y no de la totalidad de la entidad federativa.

Ahora, en los que respecta al tema de municipios en la Apertura de Empresas, la ciudad de Celaya es la que se encuentra en el mejor lugar, quedando en última posición la ciudad de Durango y Pachuca de Soto en el lugar 28.

En este último estudio (2014) se concluye que el Marco Regulatorio para la creación de empresas aplica igualmente a todas las entidades federativas. Para constituir y formalizar una sociedad mercantil, un empresario debe completar trámites de pre-registro, registro y post-registro. El pre-registro incluye la obtención del nombre de la empresa y la elaboración, junto con el fedatario público, del acta constitutiva. La etapa de registro contiene aquellos trámites que dan personalidad jurídica a la sociedad mercantil y autorizan la operación del negocio dependiendo del giro y las características del establecimiento. Primero, el fedatario inscribe el acta constitutiva en el Registro Público de Comercio (RPC) y a la sociedad en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Posteriormente, en la mayoría de municipios, el empresario debe solicitar una licencia de funcionamiento municipal, punto central de la investigación (Doing Business México, 2014).

Durante el post-registro, el empresario inscribe la sociedad en diferentes padrones. El registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es necesario para inscribir a los empleados en el seguro social. La inscripción al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) se realiza a través de las cámaras empresariales. Por último, la inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes (REC) es obligatoria para la declaración del impuesto sobre la nómina (Doing Business México, 2014).

Un aspecto importante y punto central del tema de investigación es la licencia de funcionamiento municipal ya que el tiempo de expedición varía según su modalidad, por ejemplo en Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), el Distrito Federal y Celaya (Guanajuato), el empresario puede obtenerla en línea de manera inmediata. En 22 ciudades la gestión se realiza a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y su tiempo de resolución promedio es de 1.5 días para los giros de bajo impacto. Una vez que verifica que el municipio cuenta con un catálogo de giros y una ventanilla única de tramitación, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) otorga la certificación SARE a fin de agilizar la autorización del uso de suelo y el visto bueno de protección civil o medio ambiente, en caso de requerirse.

Tijuana (Baja California) y Ciudad Juárez (Chihuahua), por ejemplo, no cuentan con certificación SARE y presentan un tiempo de expedición de la licencia municipal de 12 y 5 días respectivamente.

En el caso de Mineral de la Reforma, a pesar de que en el año 2009 se decreto el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), en la actualidad el cien por ciento de los trámites de apertura se siguen realizando en las ventanillas de las diferentes dependencias, el motivo es que no existe un grado de obligatoriedad ni voluntad política para que los trámites se realicen vía ventanilla única SARE.

En Mineral de la Reforma para obtener la licencia de funcionamiento, es necesario primero obtener la licencia de uso de suelo, el dictamen de protección y civil y en cualquier caso ya sea construido o no construido, el permiso de construcción, ya que representan un requisito para obtenerla, por lo que en realidad la licencia de funcionamiento no es un procedimiento sino son cuatro.

En General el tiempo de respuesta en Mineral de la Reforma considerando los trámites que son necesarios para obtener la licencia de funcionamiento es de 25 días hábiles, es decir, el doble de tiempo de la ciudad peor calificada (Tijuana, Baja California) en el proyecto "Doing Business" 2014. Por esta razón se considera que la regulación, así como su aplicación es excesiva en tiempos, ya que entonces sería

preferible abrir una empresa o negocio en Pachuca, en donde prácticamente no existe diferencia de traslado con respecto a Mineral de la Reforma y el tiempo de respuesta para la licencia de funcionamiento es de 48 horas.

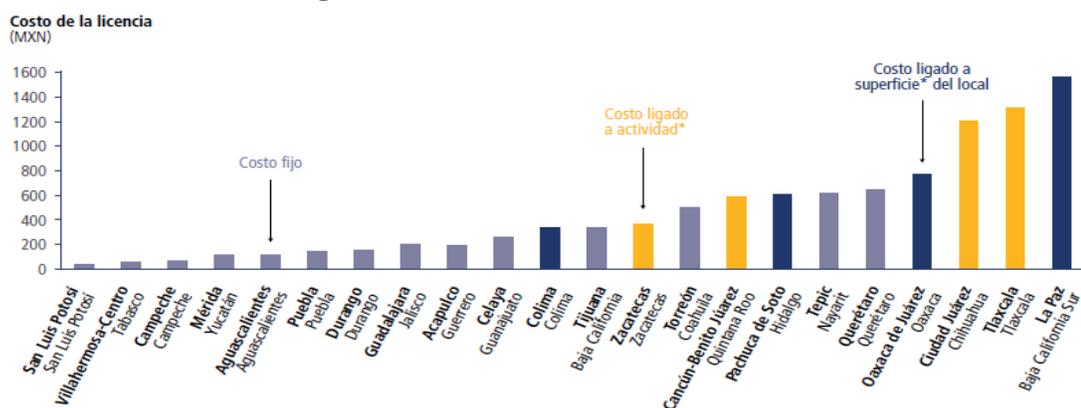
Los costos también resultan excesivos ya que para obtener la licencia de funcionamiento se debe realizar un pago de seis mil pesos (local de 100 metros), pero si se considera que para obtener este documento es necesario obtener el dictamen de uso, el dictamen de protección civil y el registro comercial, entonces el costo aumentaría.

Dado que el costo del permiso de construcción y la Licencia de funcionamiento se calculan por metro cuadrado, si ejemplificamos con un local de 100 metros de construcción obtenemos que el empresario tendría que pagar ocho mil quinientos treinta y dos pesos, si se considerara una superficie de 50 metros cuadrados el costo sería de cinco mil ciento ochenta y dos pesos, un costo excesivo realmente considerando que en Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, no se requiere licencia de funcionamiento.

En Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Sonora y Veracruz, la licencia de funcionamiento es gratuita.

El costo de la licencia de funcionamiento de “Doing Business México 2014”, se calcula tomando en cuenta giros de bajo y nulo riesgo y de una superficie de entre 30 y 50 metros cuadrados de construcción.

Grafica 1: Veintidós ciudades cobran un monto fijo o variable para la expedición de la licencia de funcionamiento, en otras esta es gratis o no se solicita.



Fuente: (Doing Business México, 2014)

Del total de las 32 ciudades solo en veintidós se cobra un monto fijo o variable por la expedición de la licencia, en las otras como ya se menciono es gratuita o simplemente no se solicita. Si se contextualiza a Mineral de la Reforma respecto a la Paz (Baja California Sur), el municipio con el mayor costo, observamos que el cobro es superior en trescientos veinte tres por ciento, un costo verdaderamente excesivo.

En virtud de que el SARE municipal de Mineral de la Reforma no funciona y los tiempos de respuesta así como los costos son excesivos es necesario actuar en las áreas en las cuales no se tenga que realizar reformas ya que no existe voluntad política, por lo que la Simplificación Administrativa, representa una Luz para resolver los problemas de los tiempos, al hacer más fácil el trabajo de cada una de las dependencias que comprenden los trámites municipales para la apertura de negocios.

Capítulo III. Alternativas de Solución: Instrumentación de Mejoras en México.

La política de Mejora Regulatoria presenta tres vertientes de solución al problema del excesivo número de trámites y procedimientos complejos; la normativa, institucional y administrativa que convergen con su ejes de acción como desregulación (La supresión de regulaciones que impiden la competencia en mercados estructuralmente competitivos), la creación de instituciones a favor de la competencia, y la simplificación de los requisitos y procedimientos que deben cumplir los agentes privados para cumplir con la regulación económica y social.

En México en muchos municipios se han implementado diferentes acciones en cada una de las esferas de acción, las ciudades que mejores resultados han alcanzado siempre han comenzado en la esfera administrativa, ya que representan menor complejidad y mayor facilidad de llevarlas a cabo y generar la inercia de la mejora.

En el siguiente capítulo se revisaran las principales causas y consecuencias del excesivo número de trámites para la apertura de empresas en el municipio de Mineral de

la Reforma basado en un análisis causal, el cual arrojará rumbo a la propuesta de como se puede contribuir para solucionar el problema, además se revisaran las principales acciones que se han llevado a cabo en otros municipios de México.

Y por último a través de un análisis de medios se presentara el conocimiento que existe sobre el problema público.

3.1 Causas y efectos del excesivo número de trámites.

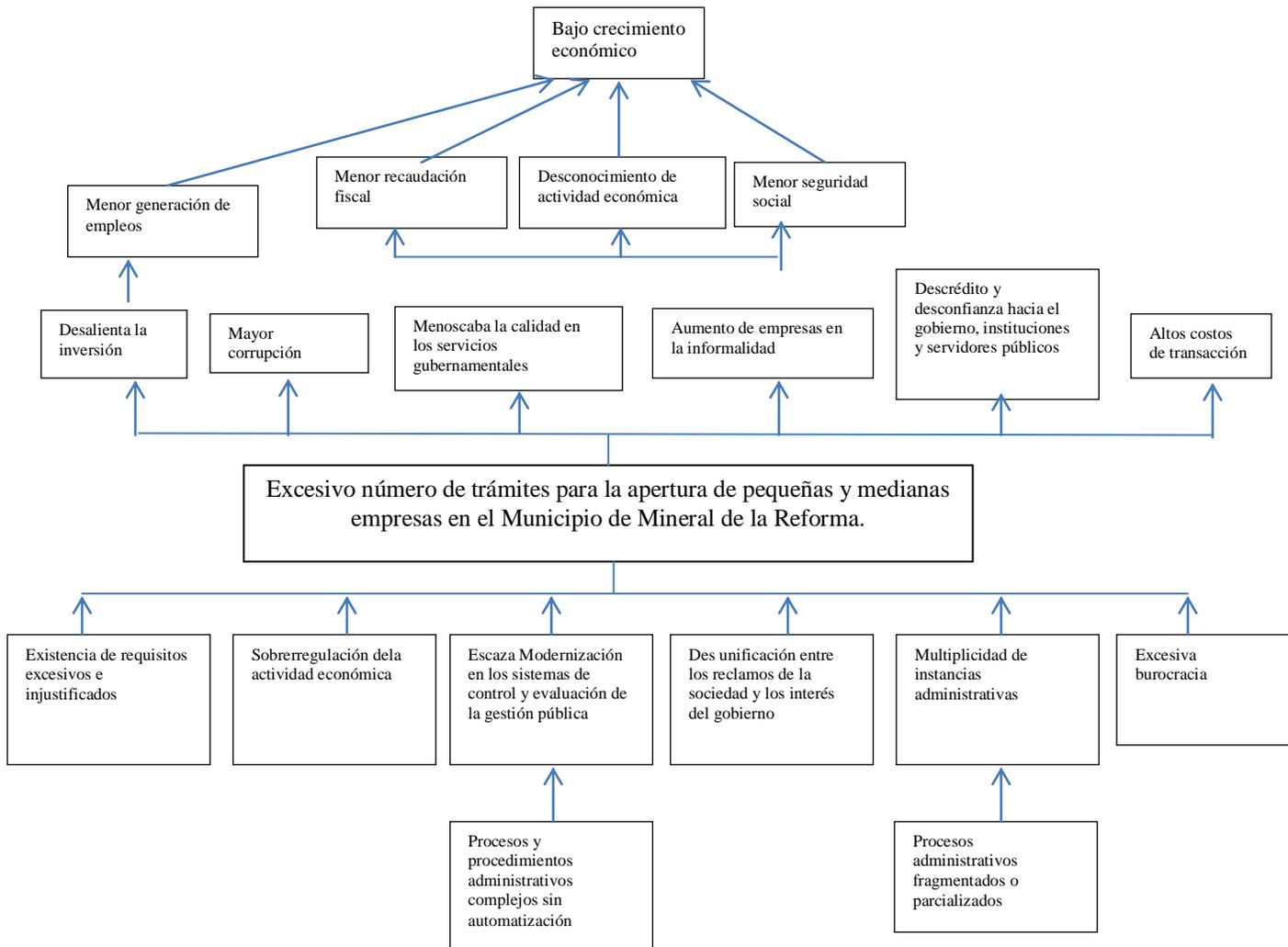
Los factores esenciales para actuar en forma acertada frente a un problema, es buscar diferentes alternativas de solución y escoger la mejor de ellas, Para lograrlo, no es posible guiarse sólo por capacidades intuitivas o simples experiencias, sino que debe haber un dominio en la problemática pertinente (Ortegón, Pacheco, Roura, 2005). Para asegurar un buen análisis es necesario, en primer lugar, conocer el problema, esto es, identificarlo plenamente para poder proponer alternativas de solución que respondan a ese problema. En segundo lugar, para proponer soluciones hay que tener en cuenta la importancia de una buena identificación, conocer sus causas y efectos, fijar los fines que se persigue con la solución del problema y cuáles serán los medios a utilizar.

Para estos efectos se incluye el método del Árbol de Problemas que nos ayuda en el análisis de los problemas. Una vez identificado el problema central “excesivo número de trámites para la apertura de empresas en el municipio de Mineral de la Reforma”, es necesario definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones.

Después Anotar las causas del problema central detectado, esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema, y una vez que tanto el problema central, las causas y los efectos están identificados se construyen los “Diagramas del árbol de efectos y causas” asociados al problema.

Siguiendo esta metodología se establece el siguiente árbol de problemas:

Cuadro 7: Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia

En donde se considera como las principales causas del excesivo número de trámites para la apertura de empresas en Mineral de la Reforma, la existencia de requisitos excesivos e injustificados, sobre regulación, escasa modernización en los sistemas de control y evaluación de la gestión pública, procesos y procedimientos administrativos complejos sin automatización, la multiplicidad de instancias administrativas.

Dentro de los efectos que genera el problema público, es ahí donde podemos establecer su gravedad, ya que se desalienta la inversión y por lo tanto la generación de empleos, aumenta los costos de transacción, aumenta la corrupción al tener muchas instancias de contacto con el ciudadano (excesivo número de trámites y ventanillas para obtenerlos), aumenta los niveles de informalidad de hecho según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sitúa al estado de Hidalgo como la entidad con los mayores niveles de informalidad, ubicada en el cuarto lugar, al alcanzar una tasa de 73.9 por ciento de población ocupada en este sector, el equivalente a 830 mil 78 hidalguenses (ENOE, 2014).

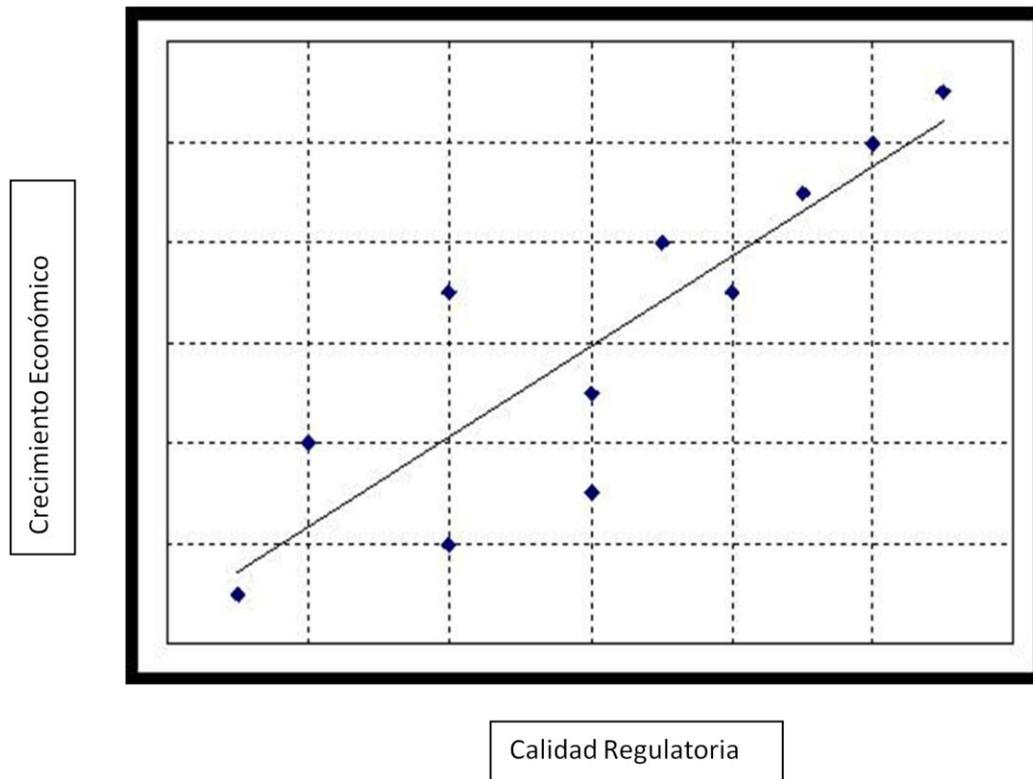
La entidad es superada en este resultado por Guerrero, cuya tasa de informalidad es de 79.4 por ciento, Chiapas con 78.2 por ciento y Puebla con 74.7 por ciento y está por encima de Estado de México y Tlaxcala con tasas de 72.6 y 72.8 por ciento (ENOE, 2014).

Para Cota y Medina (2003), cuando la regulación hacia la actividad económica está mal diseñada, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas; trae consigo una elevación de los precios de los consumidores; desalienta la inversión y merma la calidad de los servicios gubernamentales a la ciudadanía.

Los efectos del excesivo número de trámites converge en bajo crecimiento y por ende desarrollo económico, según Koedjik y Kreemers (1996) en su estudio sobre el crecimiento y la calidad regulatoria en 11 países de Europa en una serie de tiempo de 1981 a 1993, encontraron que existe una correlación negativa entre la regulación de las empresas y el grado de crecimiento de las economías, entre mayor es la carga administrativa para cumplir con la regulación de un país, menor es el crecimiento de su economía.

Gráfica 2: Relación entre Crecimiento Económico y Calidad Regulatoria.

Relación entre crecimiento económico y calidad regulatoria en 11 países de la Unión Europea, 1981-1993.



Fuente: Koedjik y Kreemers (1996)

Las normas, licencias y permisos disminuyen la transparencia de la gestión de las autoridades, lo cual propicia un incremento en los costos de transacción dentro de la economía, específicamente aquellos interrelacionados con prácticas corruptas, debido a las dificultades para integrar expedientes y la tardanza en los plazos. El ciudadano incentiva de cierta forma estas prácticas, muchas veces motivado por el desconocimiento de las nuevas formas de actuación de las oficinas gubernamentales que tienen en marcha los programas de mejora regulatoria.

Podemos afirmar que las restricciones regulatorias frenan el crecimiento regulatorio porque afectan las decisiones de contratar insumos (capital y trabajo). Una

mala regulación de los mercados y una deficiente administración de la justicia también reducen la libertad y aumentan la corrupción.

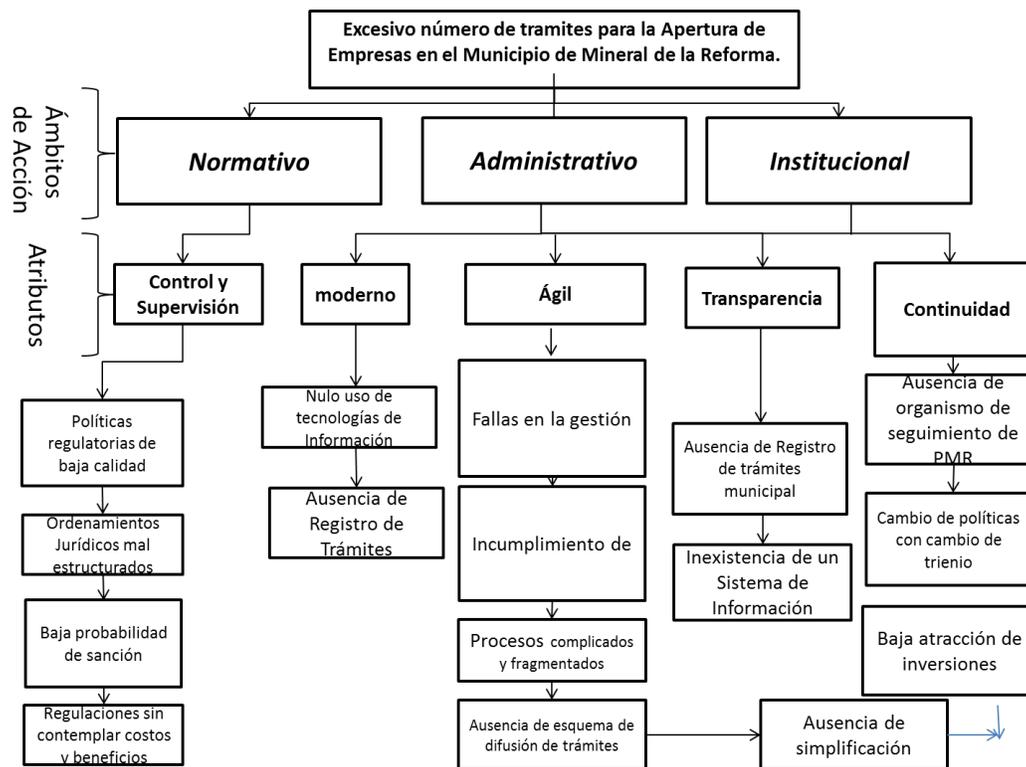
Por ejemplo en un estudio que realizó la fundación Heritage para varios países sobre libertad económica, México se encuentra en el lugar 73 de 155 debido, entre otras cosas, a la deficiente protección de los derechos de propiedad, existencia de mercados negros e informales, y a la ineficiente y excesiva regulación.

3.2 Atributos del Proceso de Mejora Regulatoria.

Mark Moore (1976) en su documento sobre la Anatomía de la Heroína establece que la definición de un problema, tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción. Si se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas.

El proceso de mejora regulatoria en al ámbito municipal, consiste en diferenciar si las acciones de política implican la modificación o creación de disposiciones jurídicas, procesos administrativos, y arreglos institucionales. Con base en ese criterio es posible distinguir tres grandes ámbitos de acción: Normativo, Institucional y Administrativo.

Cuadro 8: Atributos y ámbitos de acción de la Mejora Regulatoria.



Fuente: Elaboración propia

La esfera normativa abarca aquellas acciones de política que modifican los espacios de control y supervisión de las actividades desempeñadas por los particulares, ya sean empresas o individuos. Invariablemente, son acciones que implican cambios en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general, que regulan la actividad de los particulares. El objetivo estratégico de estas acciones es reducir los costos en los que incurren los particulares para poder cumplir con la normatividad, sin incrementar con ello los costos sociales (Tamayo y de Haro, 2003).

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

federal. El gobierno municipal puede proponer cambios a las leyes estatales, pero es facultad exclusiva de la legislatura local sancionar dichos cambios (Tamayo y de Haro, 2003).

La esfera administrativa comprendería acciones que modifican los procedimientos de control y seguimiento de las actividades ejercidas por los particulares que están sujetas a regulación (trámites). Estas acciones implican cambios en los procedimientos burocráticos que los particulares deben cumplir para poder efectuar una actividad regulada. El objetivo estratégico de este tipo de acciones es modernizar y agilizar los trámites (Tamayo y de Haro, 2003).

La esfera institucional comprendería aquellas acciones mediante las cuales se crean instancias y reglas para operar los programas de MR en el municipio. Estas acciones implican, por una parte, cambios en la estructura organizacional que se concretan en la creación de oficinas o departamentos y, por otra, el establecimiento de acuerdos entre diferentes dependencias municipales que permitan y garanticen el buen funcionamiento de los nuevos departamentos. El objetivo estratégico de las acciones relativas al diseño institucional es imprimir certidumbre, transparencia y continuidad al proceso de MR (Tamayo y de Haro, 2003).

Dentro de estas esferas de actuación se han diseñado diferentes instrumentos de política de Mejora Regulatoria entre las que destacan:

El análisis de impacto regulatorio: Instrumento técnico y empírico para la toma informada de decisiones regulatorias.

Evaluación de uso de alternativas (regulatorias y no regulatorias)

- Enfoque tradicional “Command and control”
- Campañas de información
- Obligaciones voluntarias
- Instrumentos económicos (permisos comerciables, impuestos y subsidios)
- Convenios o co-regulación
- Regulación de procesos

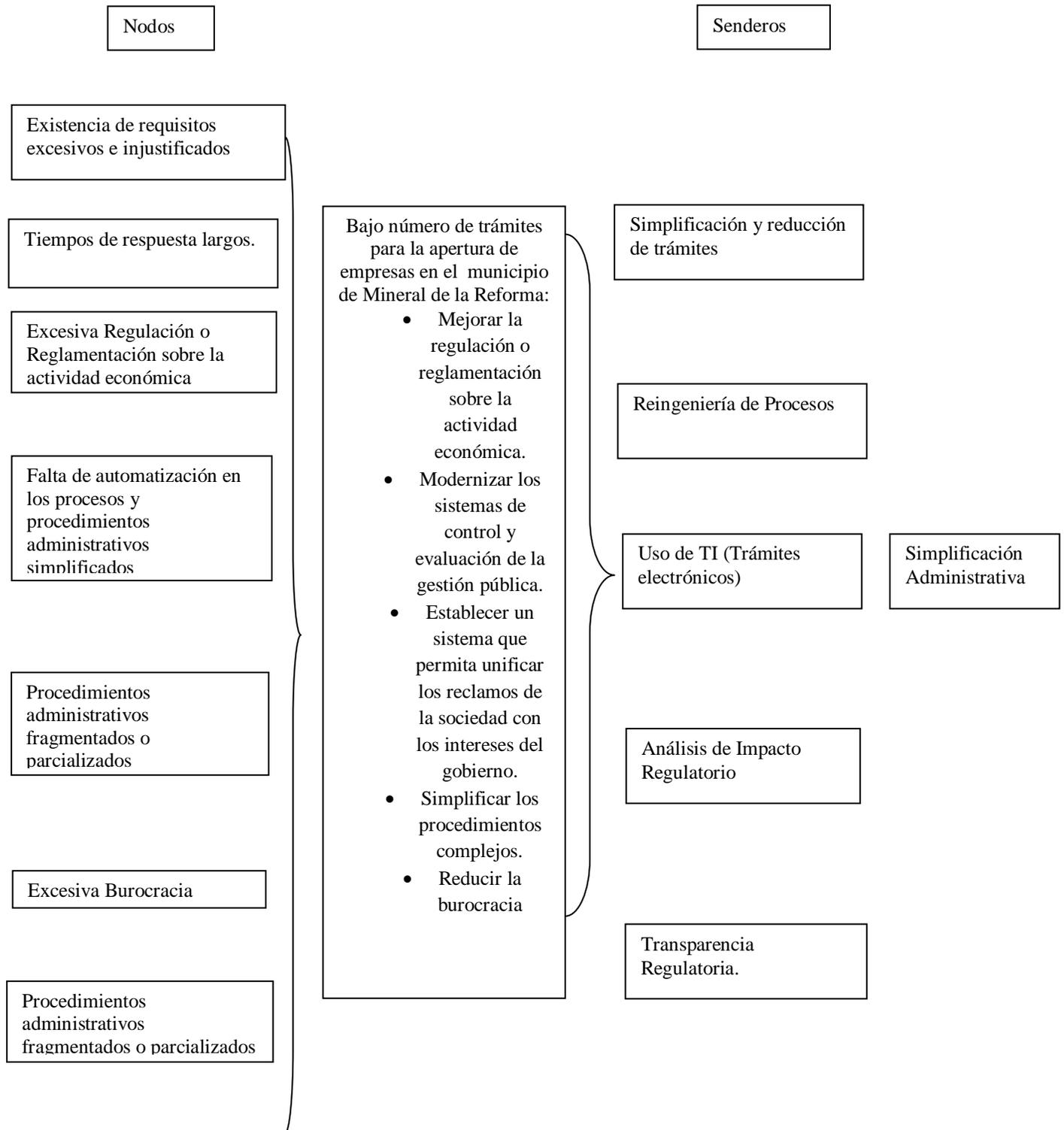
Simplificación y reducción de trámites (e.g. autorizaciones y permisos).

- Programas de desregulación y reingeniería de procesos
- Uso de información y TI (trámites electrónicos)
- Programas con objetivos cuantitativos
- Cartas ciudadanas
- Registros de trámites

Transparencia regulatoria.

- Prepublicación
- Consulta pública
- Lenguaje ciudadano
- Mecanismos para mejorar el cumplimiento.

Cuadro 9: Alternativas de solución al excesivo número de trámites, tiempos y costos.



Fuente: Elaboración propia

3.3 Acciones Municipales de Mejora Regulatoria

Los municipios o ciudades que mejor posicionados en el “Doing Business 2014”, no es resultado de la casualidad, sino del trabajo y la visión de la mejora regulatoria como un vehículo para la competitividad y la consecución de ventajas comparativas. Por ejemplo Celaya (Guanajuato) y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas) implementaron portales en línea municipales para expedir las licencias de funcionamiento de manera inmediata. Además de poner en funcionamiento la plataforma electrónica, fue necesaria la aprobación de reglamentos o acuerdos de cabildo municipales, así como de una ley estatal y municipal de firma electrónica (Doing Business, 2014).

Para hacer un breve recorrido sobre las principales acciones en materia de mejora regulatoria en los municipios en México, es necesario tomar como base el trabajo de Rafael Tamayo y Antonio de Haro, sobre “El proceso de Mejora Regulatoria en el Municipio Urbano Mexicano”, en el se identifican y se analizan sistemáticamente las acciones que se han implementado en un conjunto de municipios urbanos y a partir de ahí, se definen modalidades genéricas o patrones generales del proceso de diseño y mejora regulatoria.

En el Artículo de Tamayo y de Haro (2003), se concluye en general que los esfuerzos se han concentrado en el nivel federal y a pesar de encontrar acciones en los municipios, poco es lo que se ha investigado y conoce sobre el qué y el cómo de las acciones que los gobiernos municipales han implementado como parte de un proceso de mejora regulatoria.

En el estudio se propone una tipología de acciones entre administrativas, normativas e institucionales, acorde a las líneas de acción de la política de Mejora Regulatoria, la cual se aplica a la información obtenida a través de entrevistas a funcionarios públicos municipales y estatales y de documentación relevante.

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

En la práctica, muchas de las acciones de MR afectan a más de una de las tres esferas descritas. Por ejemplo, la creación de un centro único de atención empresarial implica un acuerdo entre dependencias municipales en el que se establecen primordialmente compromisos de tipo institucional (cambios en reglas y estructura de operación), pero que también incluye compromisos de tipo normativo (modificación de reglamentos) y administrativo (modificación en procedimientos de trámites).

Asimismo, la elaboración de un registro de trámites municipales es una acción fundamentalmente institucional, pero que, en principio, podría implicar cambios administrativos (en el procedimiento de algunos trámites) que, a su vez, en algunos casos, deberán sustentarse en cambios normativos. El cuadro 9 muestra las tres esferas de la MR y su frecuente traslape en la implementación de acciones particulares. A fin de dar claridad al significado de las diversas acciones de MR se presenta el cuadro 1. Esto es necesario para facilitar al lector no familiarizado con el tema el seguimiento del resto del documento y en especial de las secciones tercera y última.

Cuadro 10: Definición de las principales acciones de Mejora Regulatoria en los municipios de México.

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

Fuente: (Tamayo y de Haro, 2003).

Cuadro 10: Definición de las principales acciones de Mejora Regulatoria en los municipios de México.

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

I: Institucional, N: Normativa, A: Administrativa.

Fuente: (Tamayo y de Haro, 2003).

En Mineral de la Reforma, las acciones quedan reducidas a un Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que ha perdido completamente vigencia, ya para que cuente con obligatoriedad es necesario reformar el Reglamento de Establecimientos Mercantiles, El Bando de Policía y Buen Gobierno, así como la Ley de Ingresos, acciones que requieren apoyo político (Cabildo y Congreso Local), por lo que el cambio en la reforma administrativa (Simplificación Administrativa) representa un camino viable, por dos razones: primera, políticamente encuentra menores resistencias y segunda, la

instrumentación resulta más sencilla, considerando que el municipio en estudio prácticamente se comenzaría de una base cero.

Celaya uno de los municipios que cuenta con las mejores prácticas para hacer negocios en México según Doing Business México 2014, los cambios se han realizado de forma paulatina y en todas las esferas: Administrativa, Institucional y Normativa (Tamayo y de Haro, 2003).

Administrativa

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

- Como parte de un programa de evaluación, se han aplicado algunos sondeos de opinión a los ciudadanos respecto al funcionamiento de las ventanillas que operan dentro de la DGDU.

Institucional

- Se instrumentó el Programa de Gestión Urbana Sustentable (PGUS) que involucra a todas las dependencias municipales que realizan trámites. Iniciando en el año 2000, el PGUS busca disminuir el costo de traslado y de tiempo que implica para el ciudadano la realización de trámites. Se concentró en un mismo espacio la recepción, el procesamiento y la resolución de los trámites de todas las dependencias. Este cambio implicó, por una parte, trasladar a un funcionario de cada una de las dependencias municipales involucradas a la DGDU y, por la otra, delegar capacidad resolutoria a dichos funcionarios.
- Se creó un Comité Interinstitucional que sesiona una vez por semana para evaluar y proponer acciones que mejoren el PGUS. En el comité participan las Direcciones de Desarrollo Urbano, Fomento Económico, Medio Ambiente y Ecología, Tránsito, Fiscalización y Control y Obras Públicas, así como el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado, el H. Cuerpo de Bomberos y el IMPLAN.
- Se firmó el Acuerdo de Colaboración para la Desregulación de la Actividad Empresarial, con el gobierno del estado, el 10 de diciembre de 1997.

Normativa

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

En Mineral de la Reforma es necesario comenzar con acciones sencillas, antes de pensar en reformas que implican un cambio total (normativa e institucional), como por ejemplo; reducir los tiempos y hacer el trabajo más sencillo (simplificación administrativa).

3.4 ¿Y por qué en Mineral de la Reforma no existen Mejoras?

Una de las causas principales por las que el problema del excesivo número de trámites para la apertura de empresas no es abordado tiene que ver al poco grado de conocimiento que se tiene del tema.

Existen diferentes causas por las cuales un problema público puede ser incluido en la agenda gubernamental una de ellas es que el problema público sea percibido por los medios de comunicación y este ejerza presión sobre los decisores, sin embargo este tema es muy poco abordado a pesar de representar un gran interés para los ciudadanos.

Para realizar el seguimiento del problema Público de la dificultad para la apertura de empresas en Mineral de la Reforma en los medios de comunicación, se tiene que realizar dos consideraciones:

- La primera es que el tema es muy poco mencionado en los medios de comunicación local, existentes en el estado de Hidalgo y
- Segunda que no existen menciones del municipio de Mineral de la Reforma, aunque eso no significa que existe el problema.

Por lo que para poder observar cómo se encuentra el tema de la excesiva carga regulatoria (nacional y local) se revisaron 2 periódicos nacionales (el Economista y el Universal), así como dos periódicos locales (Milenio Hidalgo y Sol de Hidalgo).

Se revisaron los diarios vía electrónica durante 3 años (2010, 2012, 2013), en donde se encontraron 151 noticias relacionadas, de las cuales 126 se encontraron en los medios nacionales, mientras que en los periódicos locales solo se encontraron 25.

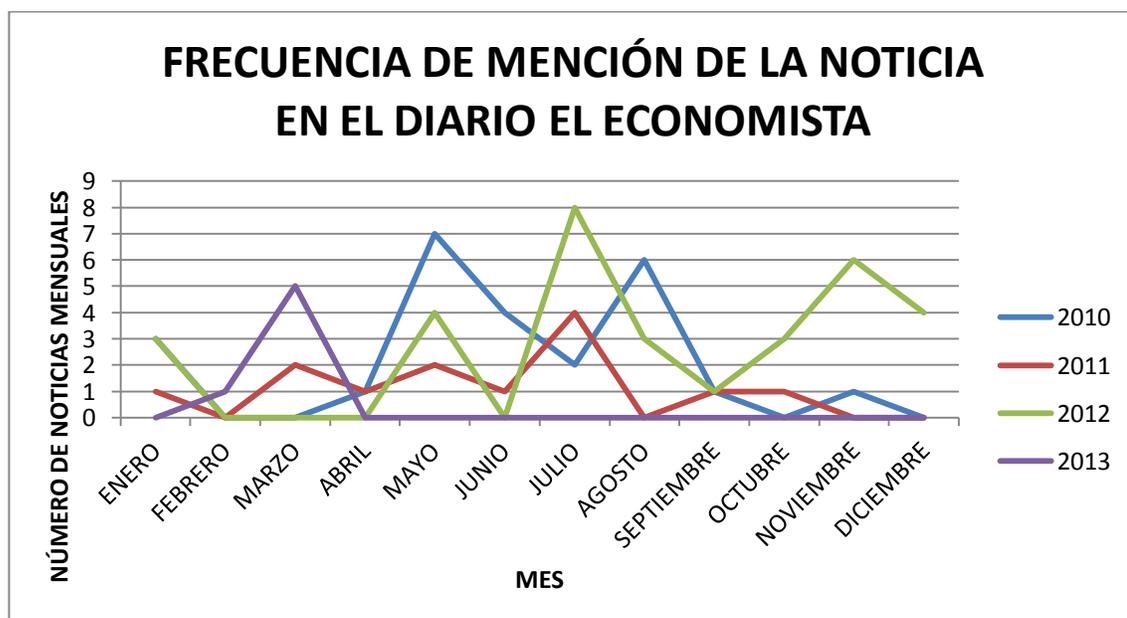
Los medios a nivel nacional se eligieron de diferente corte, para que se impidiera que el estudio se sesgara, uno especializado (el economista) y otro general (universal).

Una vez que se detectaron las noticias se procedió a ordenarlas por año, mes de mención y por periódico, para después graficarlas en series de tiempo, lo que permitirá observar en que meses del año existe mayor relevancia, y así poder analizar cuáles son los factores que impulsan su mención.

Del análisis se obtuvieron los siguientes resultados:

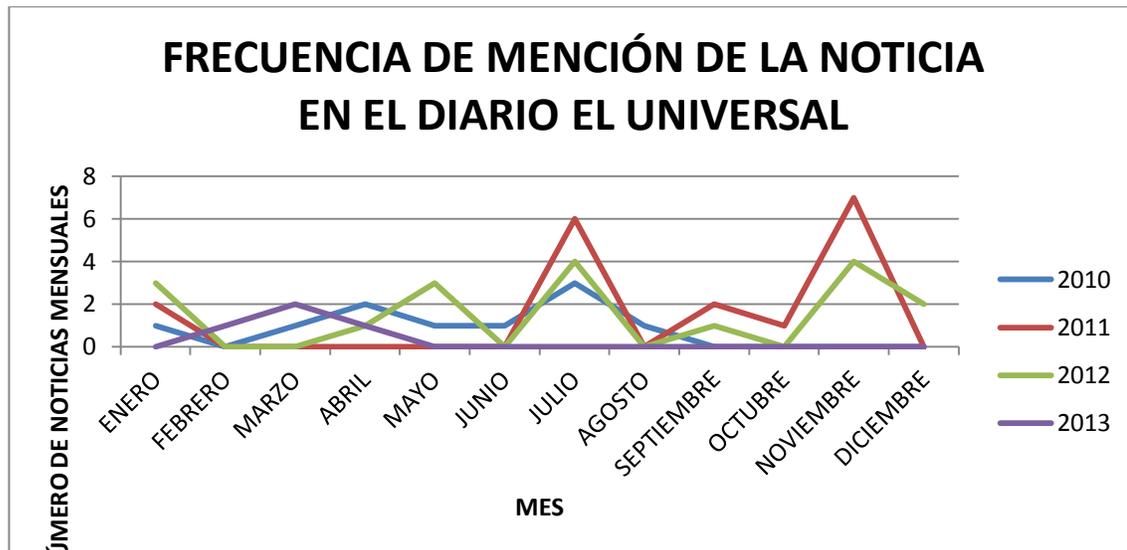
En primer lugar que en general la mayor concentración de las menciones tanto en el diario el economista como en el universal se da en los meses de mayo a julio y que esto coincide con la fecha de publicación tanto del Ding Business, que en todos sus años se ha realizado en este periodo de tiempo, además también coincide con la fechas en las que se han presentado las recomendaciones de la OCDE en materia de Mejora Regulatoria para México (ver gráficas 2, 4, 5, 6)

Gráfica 3: Frecuencia de mención de la noticia en el diario el Economista.



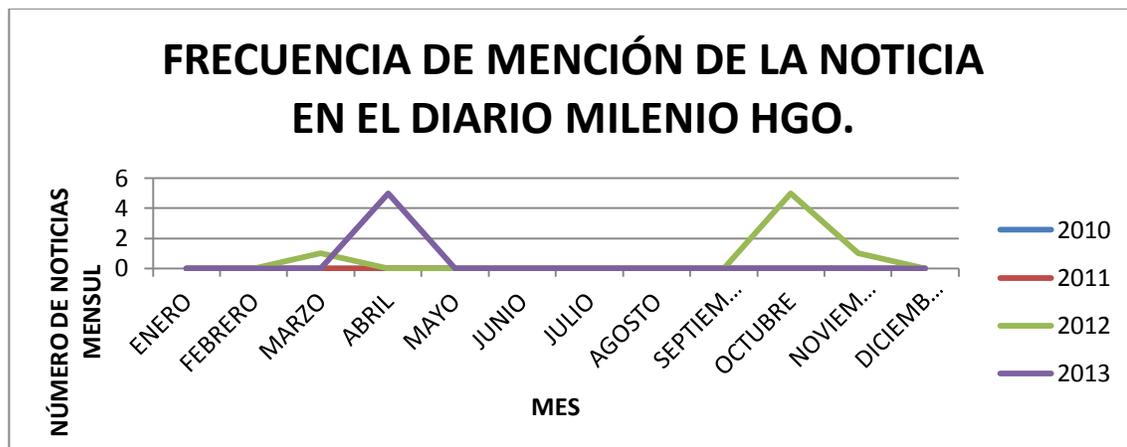
Fuente: Elaboración propia con información del diario El Economista, versión electrónica.

Gráfica 4: Frecuencia de mención de la noticia en el diario Universal.



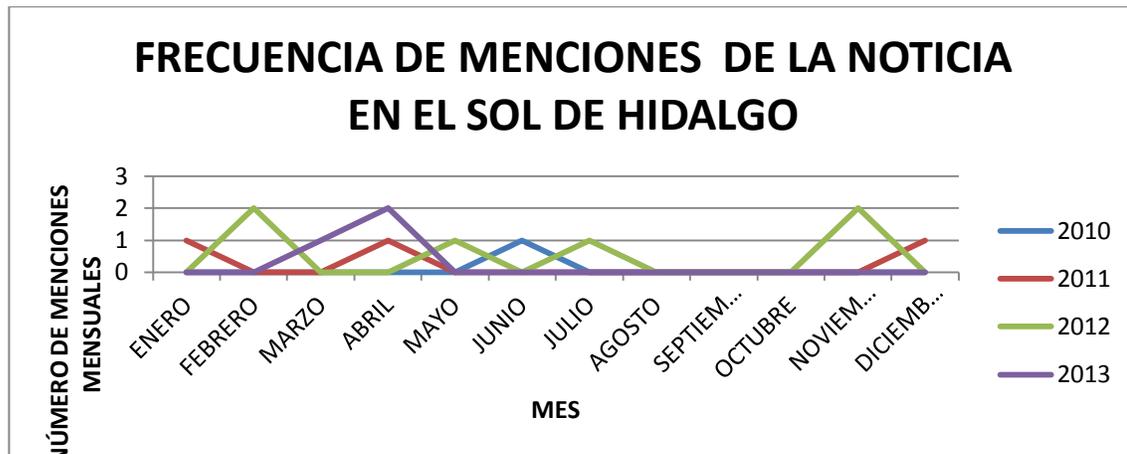
Fuente: Elaboración Propia con información del diario El Universal, versión electrónica.

Gráfica 5: Frecuencia de mención de la noticia en el diario Milenio Hidalgo.



Fuente de Elaboración propia con información del diario Milenio Hidalgo, consulta tanto electrónica como directa en el periódico.

Gráfica 6: Frecuencia de menciones de la noticia en el Sol de Hidalgo.



Fuente de Elaboración propia con información del diario Milenio Hidalgo, consulta tanto electrónica como directa en el periódico.

En Segundo Lugar que el tema es más recurrente es medios especializados como el economista ya que de las 126 noticias que se encontraron en los medios nacionales 76 se encontraron en este medio es decir el 60%.

En tercer lugar que de las 151 noticias que se encontraron referente al tema para el análisis la palabra OCDE aparece en 53 de ellas, es decir, el 35% de las noticias, mientras que la palabra Diong Business o Banco Mundial (BM), aparece en 36, en 26%. Por lo cual la OCDE y el BM juegan un papel fundamental en el tema en México.

En cuarto lugar se detecta que durante el inicio (noviembre y diciembre 2012) del sexenio del presidente Peña Nieto el tema presenta un incremento en el número de menciones por lo cual esto representa sin duda que los interesados en el tema (OCDE y BM), aprovecharon esa ventana de oportunidad para que el tema siguiera en la agenda gubernamental (ver gráfica 4 y 5).

En sexto lugar es que en los medios nacionales, el comportamiento de las noticias es prácticamente similar.

En séptimo podemos mencionar que en los medios de comunicación local el tema no es mencionado con frecuencia, pero lo que si podemos establecer es que la palabra COFEMER aparece 7 noticias de las 25 es decir, el 28%, mientras que la palabra SARE, que es una herramienta de la COFEMER hacia los municipios, aparece en 6, es decir, el 24%.

En General podemos realizar las siguientes conclusiones:

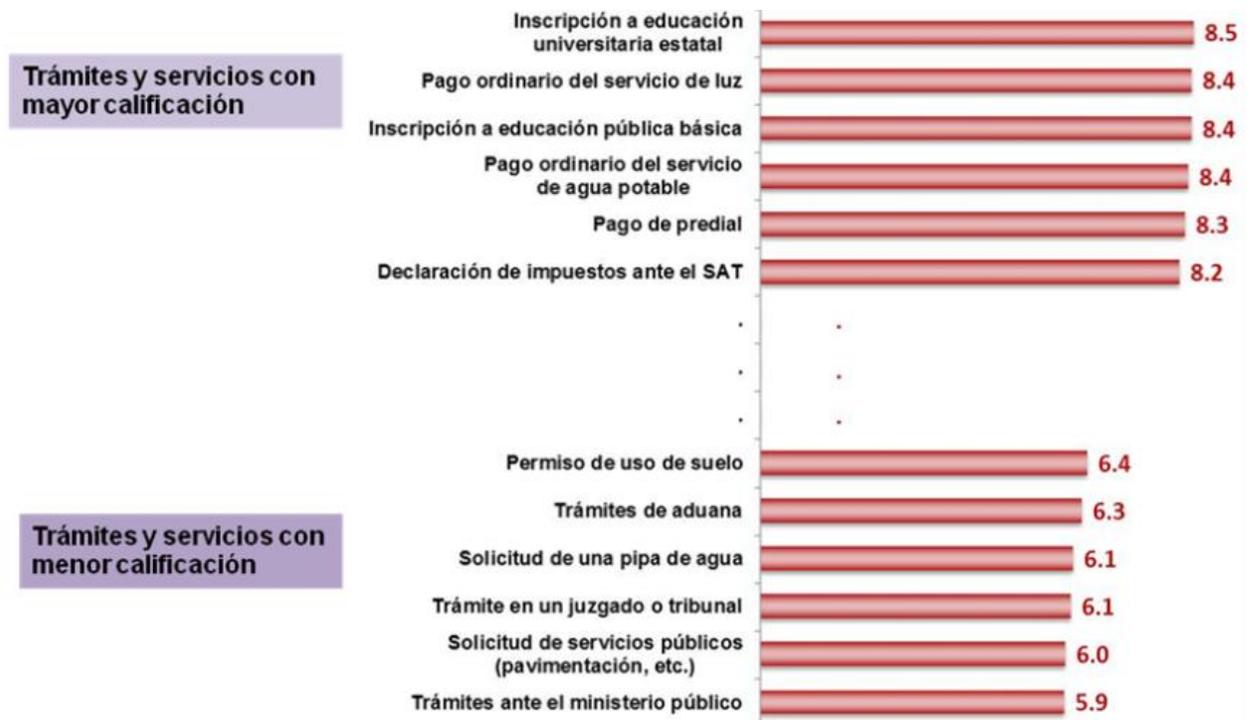
- El peso que tiene en la inclusión del tema en los medios los organismos internacionales como la OCDE y el BM, así como la COFEMER, en los medios locales.
- Que el tema es mencionado en mayor medida por los medios nacionales que los locales, y que existe mayor atención del economista que es un periódico especializado, por ser un tema que no es muy fácil de entender (tema especializado).

Ahora en cuanto, a la posición en que se encuentra en la escala de los principales problemas públicos, la excesiva carga regulatoria, era importante realizar el análisis de los mismos periódicos durante el mismo periodo de tiempo y así establecer cuáles eran los problemas que tenían más menciones o que estaban en los medios, sin embargo, es un análisis que sin duda llevaría más tiempo, sin embargo, tomando en cuenta esta consideración, lo que utilizaremos son encuestas sobre la opinión de los problemas públicos de los ciudadanos, específicamente La Encuesta Sobre Calidad De Trámites y Servicios del Gobierno (ENCIG ,2012) .

En este sentido podemos establecer que dentro de los principales problemas que perciben los ciudadanos, encontramos que la inseguridad es el que más preocupa a los mexicanos en las entidades federativas, seguido del desempleo y la corrupción, en quinto lugar encontramos el mal desempeño del gobierno, que es ahí donde se incluye, la dificultad en la consecución de tramites (captura regulatoria administrativa).

En este sentido la ENCIG establece cuales son los trámites que son más difíciles, de conseguir, dentro de los cuales se encuentra el uso de suelo trámite municipal necesario para la apertura de empresas en el municipio de Mineral de la Reforma (ver gráfica 8)

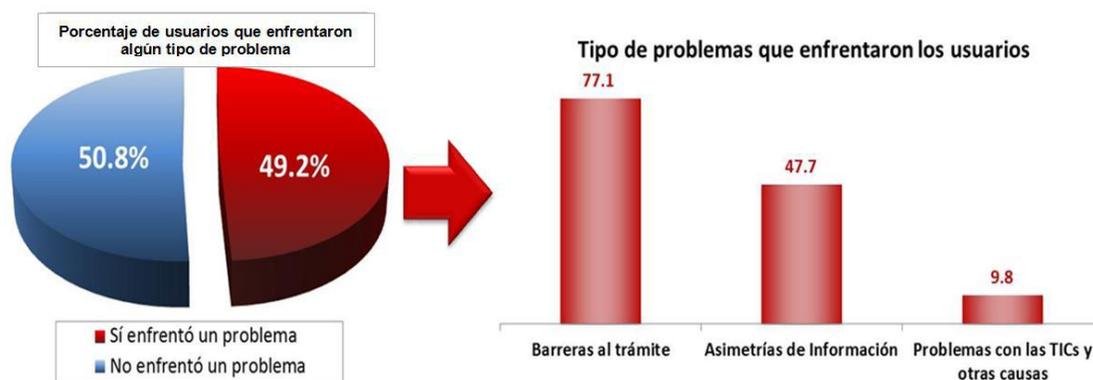
Gráfica 7: Evaluación de los trámites por parte de los usuarios según su experiencia en México.



Fuente: ENCIG, 2012

Ahora dentro de los principales problemas que enfrentaron para la consecución de trámites se encuentran, las barreras del trámite, las asimetrías de la información y los problemas de las TICS (Tecnologías de la Información) y otras causas (ver gráfica 8).

Gráfica 8: Percepción del ciudadano de las barreras al realizar trámites.



Las barreras al trámite incluyen requisitos excesivos, largas filas, pasar de una ventanilla a otra, o ir a lugares muy lejanos.

Las asimetrías de información incluyen que no se exhibían los requisitos y obtuvo información incorrecta.

Los problemas con las TICs y otras causas incluyen problemas con la atención telefónica, problemas con la página de Internet y otras causas.

Fuente: ENCIG, 2012

Otro elemento importante que revela la ENCIG (2012) es la percepción que tiene los ciudadanos sobre las medidas que favorecerían la mejora de trámites y en este sentido se encuentran mejor calificadas las siguientes:

- Sancionar a Servidores Corruptos
- Facilitar la presentación de Quejas y Denuncias.
- Reducción de Requisitos y Menos Formatos, así como
- Ventanillas únicas.

En términos Generales la excesiva carga regulatoria si se encuentra dentro de la percepción de los ciudadanos, sin embargo no tiene la prioridad dentro de los sistemas de gobierno, por lo menos en el caso de Mineral de la Reforma y a ello se suma la escasa mención en los medios de comunicación.

Capítulo IV: Simplificación Administrativa: Uso de Suelo y Licencia de Funcionamiento, Mineral de la Reforma.

La simplificación administrativa es conveniente cuando un municipio no ha desarrollado acciones de política de Mejora Regulatoria, pero sin embargo presenta el problema de la excesiva regulación, excesivo número de trámites, tiempos de respuesta muy largos, costos onerosos y procedimientos complejos, debido a tres factores:

1. La implementación de dichas acciones, encuentra menores resistencias de tipo político en comparación con las acciones de la esfera normativa (no siempre deben ser votadas en cabildo o en el congreso local).
2. La segunda, es que por lo general, su instrumentación es técnicamente más sencilla.
3. Por último, el interés natural de los gobiernos locales por crear empleo e ingreso en un tiempo relativamente corto, ha favorecido acciones administrativas que pueden implementarse con relativa facilidad (Tamayo y de Haro, 2003).

En Mineral de la Reforma las acciones se resumen a la implementación de un Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en el 2009, que hoy ha dejado de funcionar ya que el 100% de los trámites para aperturar , se realizan por la ventanilla de cada una de las dependencias que forman parte de la consecución de los trámites.

El SARE en funcionamiento al ser un procedimiento de ventanilla única que se convierte en facilitador de los trámites que son necesarios para aperturar (sin ser el que lo realiza) exige que las dependencias encargadas de llevar a cabo los trámites cumplan con los tiempos de respuesta, para cumplir con su objetivo, que es emitir la licencia de funcionamiento en 48 horas, sin embargo en Mineral de la Reforma las áreas facultadas para llevarlos a cabo presentan procedimientos complejos, tiempos de respuesta exagerados y distribuciones del área de trabajo complicadas que lo impiden.

Como pensar que se pueda implementar un sistema SARE, si las dependencias de las cuales depende para cumplir su objetivo, no le ayudaran.

La simplificación administrativa correctamente empleada contribuye a mejorar los procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo la consecución de trámites, mejora la distribución del área, analiza las personas y los tiempos de los procesos, esto permite reducir los tiempos de repuesta y futuramente permitir la implementación del SARE.

En el siguiente capítulo se aplico la Simplificación Administrativa a dos trámites los cuales resultaban muy complejos; el dictamen de uso de suelo y la licencia de funcionamiento, la información que se recabo para realizarla fue producto de la información documental (fichas y flujogramas de trámites de las dependencias), la entrevista a funcionarios y la observación en las áreas de obras públicas y reglamentos y espectáculos.

4.1 Ventajas, Componentes y Objetivos de la Simplificación Administrativa.

La Simplificación Administrativa representa un componente de la Política de Mejora Regulatoria que consiste en dividir el trabajo en tareas sencillas, concretas y sin duplicidad y que a diferencia de los otros instrumentos como por ejemplo la desregulación, no se tienen que realizar cambios en las legislaciones que representaría un proceso más complejo al necesitar la intervención de otros actores (Congreso Local) para sancionar o ratificar, de hecho la literatura especializada (Tamayo y de Haro, 2003), ha encontrado que los municipios en donde no se ha realizado algún proceso de Mejora, esta vía constituye un buen camino de inicio.

Las ventajas de Simplificar Administrativamente que pueden lograrse son (Valencia, 1992):

- Hacer activamente participes del trabajo que realizan tanto los jefes de oficina como a los empleados.
- Una mayor satisfacción y mejor disposición de ánimo por parte personal a realizar más fácilmente la ejecución de su trabajo.
- Poner en relieve las zonas susceptibles de mayores técnicas y economías.

- Una reducción en el número y costo de las operaciones administrativas, por medio de la supresión de trámites y la combinación o eliminación de formas, registros, actividades, archivo, etc.
- Mejorar el servicio de atención al público por medio de la reducción de movimiento, de traslado y de movimiento innecesario.
- Una mejor supervisión a través de una mayor iniciativa individual.
- Adiestrar a los jefes de oficina en la aplicación de las técnicas de análisis.

La simplificación correctamente elaborada genera cambios sustanciales en la forma de hacer las cosas y llevar a cabo procedimientos, sin embargo, para lograr los resultados nunca se debe perder de vista los objetivos de esta metodología como (Valencia, 1992):

- Hacer participar a cada ejecutante en busca de una mayor productividad.
- Eliminar el trabajo innecesario.
- Combinar las diversas operaciones o sus elementos.
- Cambiar el orden de las Operaciones.
- Simplificar las operaciones necesarias.

La mejora de sistemas y procedimientos tienen que ser una inquietud constante que intenten mejorar y aprovechar los recursos de personal, equipo, instalaciones y maquinas, cuyos límites y posibilidades siempre deberán estar actualizadas a la exigencia del entorno.

El empleo a fondo de las técnicas de simplificación administrativa, se traducen en resultados múltiples y de gran alcance, la aplicación continua y ordenada del sentido común para encontrar mejores y más fáciles maneras de hacer el trabajo que es necesario. Este método no significa forzar para trabajar más, sino para buscar más productividad, por lo que es necesario acatarse a principios o guías de aceptación universal para llevar a cabo la simplificación del trabajo correctamente (Valencia, 1992).

Según Terry (1978), los principios básicos que debería tener una simplificación administrativa del trabajo son:

1. “Promueva la participación con la experiencia práctica de todo empleado de oficina por medio del adiestramiento y el estímulo para usar la simplificación del trabajo”
2. “Haga que las series de actividades sea productiva y sencilla”
3. “Combinar las actividades de trabajo donde sea posible para evitar tener que volver a copiarlas”
4. “Reduzca las distancias a las cantidades más cortas posibles”
5. “Arregle las actividades para que proporcionen el flujo adecuado de una operación de oficina a otra o una norma para un empleado en el lugar de trabajo”
6. “Proporcionar a los empleados ambiente físico agradable y lugares de trabajo cómodos y apropiados”.

La simplificación y el perfeccionamiento de los trabajos administrativos solo son posibles cuando los cambios se llevan a cabo y se conducen de acuerdo con un método y en forma sistemática.

Esta metodología permitirá llegar a la eliminación, o al menos la reducción de todo desperdicio en material, equipo, tiempo, esfuerzo y espacio, cuyo consumo es consecuencia de la ejecución de un trabajo determinado de esta manera. El resultado final será la puesta en práctica de un método de trabajo más sencillo, más rápido y más seguro del que hasta el momento se venía realizando.

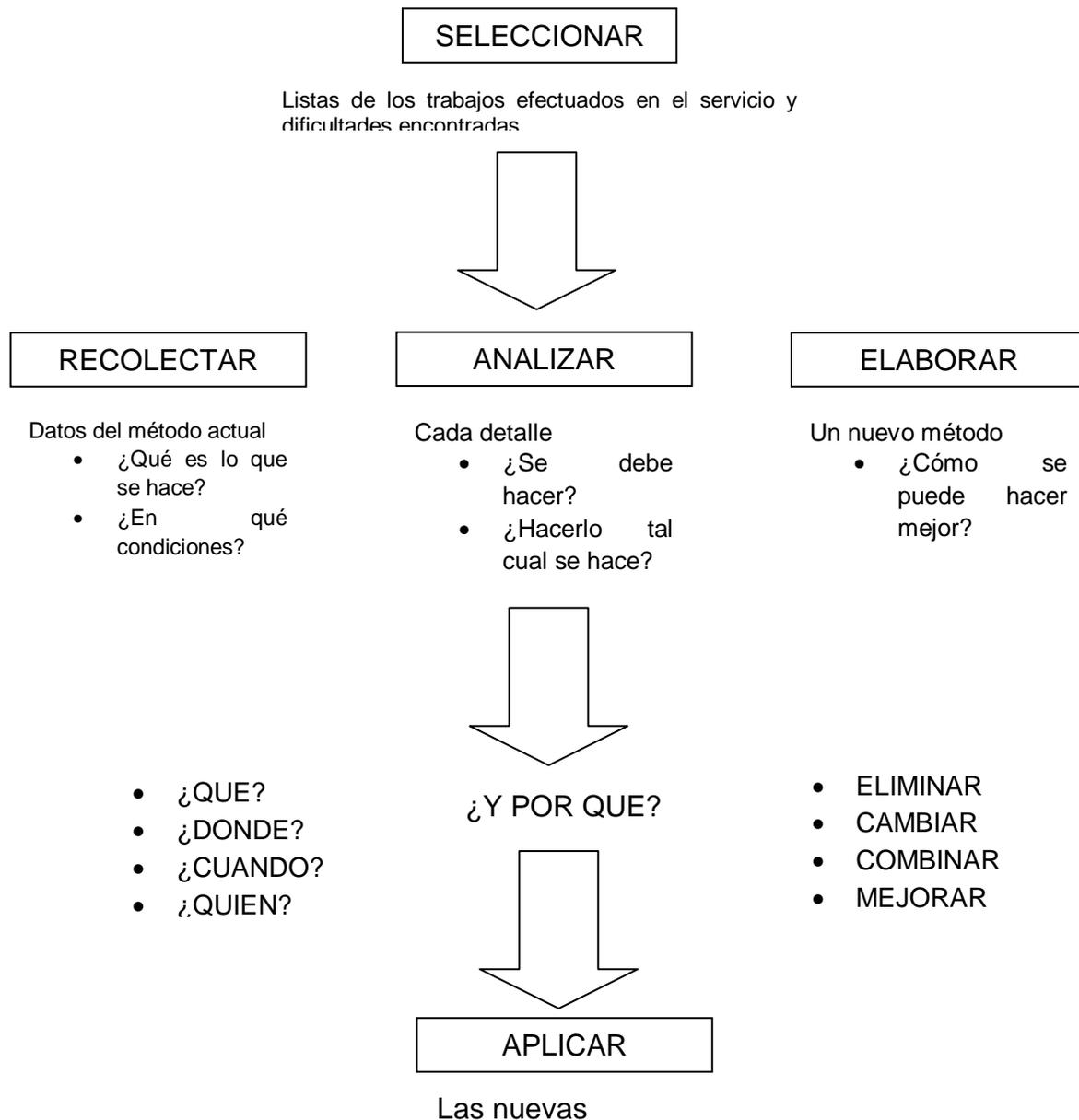
Por lo tanto se necesita poseer de elementos básicos a emplearse en la simplificación administrativa que deben ser motivos de análisis donde se incluya el ¿Qué?, ¿Dónde?, ¿Cuándo?, ¿Quién? y ¿Cómo?, las acciones que deben seguir a esta son: “eliminar”, “Cambiar”, “Combinar”, “Mejorar”. También es necesario conocer el número de unidades orgánicas, el tiempo, la distribución y los métodos de traslado, en donde quiere que se vean involucrados (Ver cuadro 11).

Existen técnicas de simplificación administrativas que tienen por objeto encontrar los elementos precisos y necesarios para que se pueda formar un juicio acerca de los problemas o situaciones referentes a los elementos o factores del trabajo administrativo, entre las que destacan:

- La investigación documental.

- La Observación.
- La Encuesta o Entrevista y
- Técnicas de representación gráfica de los procesos de trabajo (Grafica de proceso o de procedimiento, Grafica de distribución del trabajo, Grafica de medición y Grafica de movimiento de la oficina).

Cuadro 11: Simplificación Administrativa del trabajo



Fuente: Valencia, 1992.

Desde punto de vista general la simplificación administrativa consiste en aplicar sistemas y procedimientos que reducen el esfuerzo necesario para ejecutarlo. Se han desarrollado muchas técnicas semejantes como las que anteriormente se han mencionado, de las cuales en el presente trabajo se han seleccionado, las técnicas de representación grafica de los procesos de trabajo, ya que son las que han alcanzado una mayor aplicación en el estudio del trabajo administrativo y con las cuales se puede llegar a una mayor profundidad en el análisis.

4.2 Análisis del procedimiento actual para la obtención del Uso de Suelo.

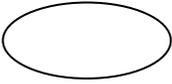
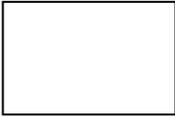
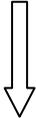
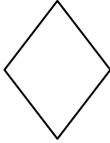
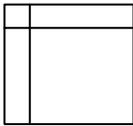
4.2.1 Gráfica de Proceso o de Procedimiento.

Una grafica de proceso o de procedimiento indica objetivamente las actividades que deben ser llevadas a cabo durante el desarrollo de un procedimiento. Es una de las técnicas más útiles en la simplificación del trabajo, en la cual se anota el número de operación, el nombre de las áreas responsables de llevarlas a cabo y en la descripción se debe explicar en qué consiste, como, donde y con que se lleva a cabo la actividad. Esto generalmente está incorporado en el manual de procedimientos de la organización, el cual contiene el logotipo y nombre de la organización, denominación y extinción del manual, lugar y fecha de elaboración, numeración de páginas, sustitución de páginas (esto se da debido a la actualización constante de la información), unidades responsables de su elaboración y autorización, así como la clave del formulario (Franklin, 2009).

Este diagrama representa gráficamente hechos, situaciones, movimientos, relaciones o fenómenos por medio de símbolos que clarifican la interrelación entre diferentes factores y/o unidades administrativas, así como la relación causa efecto que prevalece entre ellos. De ahí la necesidad de contar con símbolo que cuenten con un significado preciso y de convenir reglas claras para utilizarlos.

Los símbolos de diagramación que se emplean internacionalmente son elaborados por las instituciones como: La American Society of Mechanical Engineers (ASME) y American National Standard Institute (ANSIE).

Cuadro12: Símbolos de la norma ANSI.

Símbolo	Representa
	Indica el principio o el fin del proceso.
	Representa la realización de una operación o actividad relativa en un procedimiento.
	Conecta los símbolos señalando el orden en que se deben realizar las distintas actividades u operaciones.
	Indica el punto dentro del flujo en donde se debe tomar una decisión entre dos o más opciones.
	Representa cualquier documento que entre, se utilice, se genere o salga del procedimiento.
	Representa cuando un documento es archivado.

Fuente: Franklin, 2009.

Basado en información documental y de campo en Mineral de la Reforma, lo que guía el procedimiento para la consecución del dictamen de uso de suelo es exclusivamente un diagrama de flujo que cuenta con 13 operaciones, en donde incluye únicamente 4 símbolos de representación que son el de inicio o término de operaciones, el de inspección o actividad involucradas en el procedimiento, la línea de unión que sirve para conectar las operaciones realizadas o traslado, así como el símbolo que representa la decisión o alternativa que indica el punto dentro del flujo en donde se debe tomar una decisión entre dos o más opciones.

De igual forma en la parte superior aparece la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, unidad de emisión del dictamen, así como el nombre del procedimiento.

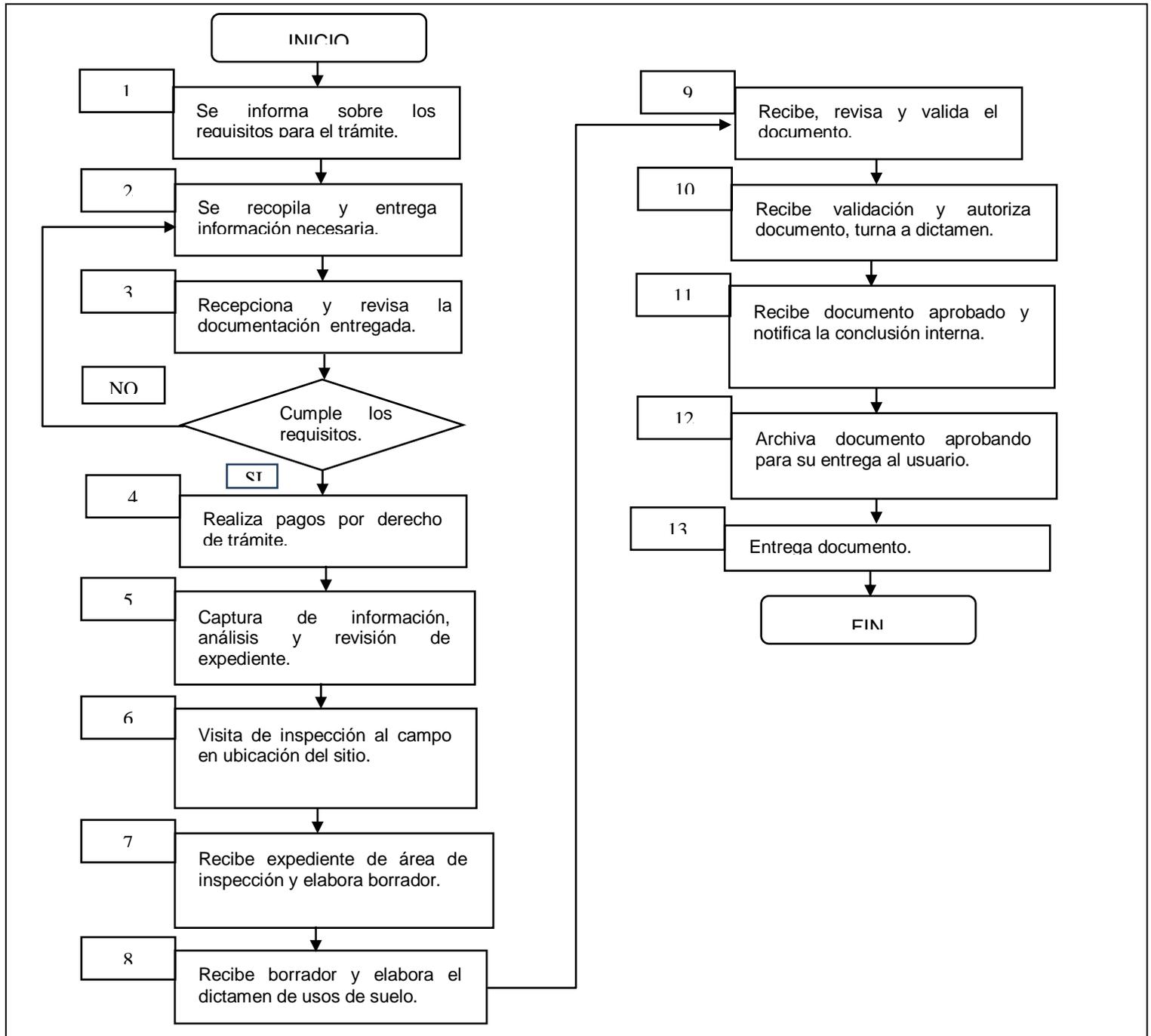
4.2.2 Grafica de Distribución del Trabajo.

La Gráfica de Distribución del Trabajo es un elemento tratado como factor de análisis, es de suma importancia, ya que es necesario conocer todo el trabajo que se ejecuta en una oficina; que empleado desempeña las diversas actividades, así como el tiempo necesario para su realización.

Siempre que haya dos o más personas trabajando juntas, se presentara el problema de la distribución del trabajo; por lo tanto es necesario aplicar una técnica que nos indique las diversas actividades que realiza cada trabajador, así como el tiempo empleado a cada operación.

Esta gráfica no es más que una tabulación de las actividades efectuadas por cada empleado, dentro de un grupo de trabajo en una oficina determinada.

Gráfica 9: Procedimiento para la autorización de dictamen de Uso de Suelo.



Fuente: Ficha Técnica de la Presidencia Municipal de Mineral de la Reforma (ver anexos)

En lo que respecta a Mineral de la Reforma, no existe un documento que avale quien realiza las 13 operaciones plasmadas en el diagrama de flujo, así como el tiempo estimado para llevarlas a cabo.

Sin embargo de una entrevista que se llevo a cabo en las instalaciones de la Secretaria de Obras Públicas a un funcionario municipal se pudo obtener el tiempo en el cual se completan las operaciones del procedimiento, siendo 7 días hábiles necesarios para obtener el dictamen.

De igual forma solo mencionan las personas responsables de cada actividad del proceso, sin que esta información este plasmada en un documento formal.

4.2.3 Gráfica de Medición del Trabajo

La gráfica de medición del Trabajo es uno de los instrumentos imprescindibles a utilizar tratándose de la simplificación administrativa, ya que esta permite valorar el proceso del esfuerzo productivo por medio de la comparación de lo que se ha hecho con lo que se está haciendo, debido a que en algunas ocasiones el trabajo o actividades realizadas se tornan repetitivas.

Grafica 10: Medición y Distribución del Trabajo del Dictamen de Uso de Suelo

Actividad y Personal Responsable	Total de horas o días requeridos	No. De personas requeridas	Comentarios		Observaciones
			Con estudio	Sin Estudio	
Se informa sobre los requisitos para el tramite (Usuario)	1 hora	1	x		
Recopila y entrega información necesaria (Usuario)	6 horas	1	x		
Recepciona y Revisa la documentación entregada (Ventanilla Única)	1 hora	1	x		
Analiza si cumple con los requisitos (Ventanilla Única)	3 horas	1	x		Ver los requisitos en el apartado 2.2.1
Realiza pagos por derecho de tramite (Usuario)	1 hora	1	x		Los pagos que se tienen que realizar por el dictamen son: \$100 por revisión de documentos y \$532 si son aceptados los documentos.
Captura de información análisis y revisión de expediente (Ventanilla Única)	2 horas	1	x		
Visita de inspección al campo en ubicación del sitio (Inspector)	7 horas	1	x		La localidad más alejada de la cabecera municipal es "Velillo", El tiempo estimado de traslado en vehículo es de 20 minutos.
Recibe expediente de área de inspección y elabora borrador (Área de Dictaminacion)	4 horas	1	x		
Recibe borrador y elabora dictamen de uso de suelo (Área de Reglamentación)	3 horas	1	x		
Recibe, revisa y valida documento (Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente)	7 horas	1	x		
Recibe validación y autoriza documento, turna a Dictaminacion (Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano)	4 horas	1	x		
Recibe documento aprobado y notifica conclusión interna (Área de Dictaminacion)	2 horas	1	x		
Archiva documento aprobado para su entrega al usuario (Ventanilla Única)	1 hora	1	x		
Entrega documento (Ventanilla Única)	3 horas	1	x		
total de tiempo	45 horas				

Fuente: Elaboración propia, con base en Valencia (1992).

El objetivo principal de la medición es el establecimiento de índices para lograr los propósitos del procedimiento o proceso, sin embargo existen otros objetivo que podemos denominar particulares entre los que destacan:

- Proporcionar a la unidad administrativa los medios para valorar el rendimiento.
- Sistematizar el trabajo administrativo para lograr mayor eficiencia.
- Localizar embotellamiento, para programar una secuencia efectiva de trabajo.
- Constatar requerimientos de personal para necesidades actuales o futuras.
- Determinar el tiempo y costo de las operaciones para lograr una mayor eficacia.
- Localizar áreas de trabajo que requieran investigación para ser mejoradas, y
- Proporcionar una mayor motivación a los empleados.

En el caso de la obtención del dictamen de uso de suelo en la parte de propuesta se elaborara esta gráfica ya que no existe actualmente en Mineral de la Reforma.

4.2.4 Diagrama de distribución de Área.

La distribución del espacio contribuye a que el esfuerzo competitivo de la organización produzca un desempeño superior al estándar, en donde se analiza las áreas destinadas a funciones operacionales y puestos de trabajo, así como el movimiento y distribución del personal y equipo de oficina dentro de la organización, lo que permitirá alcanzar objetivos como:

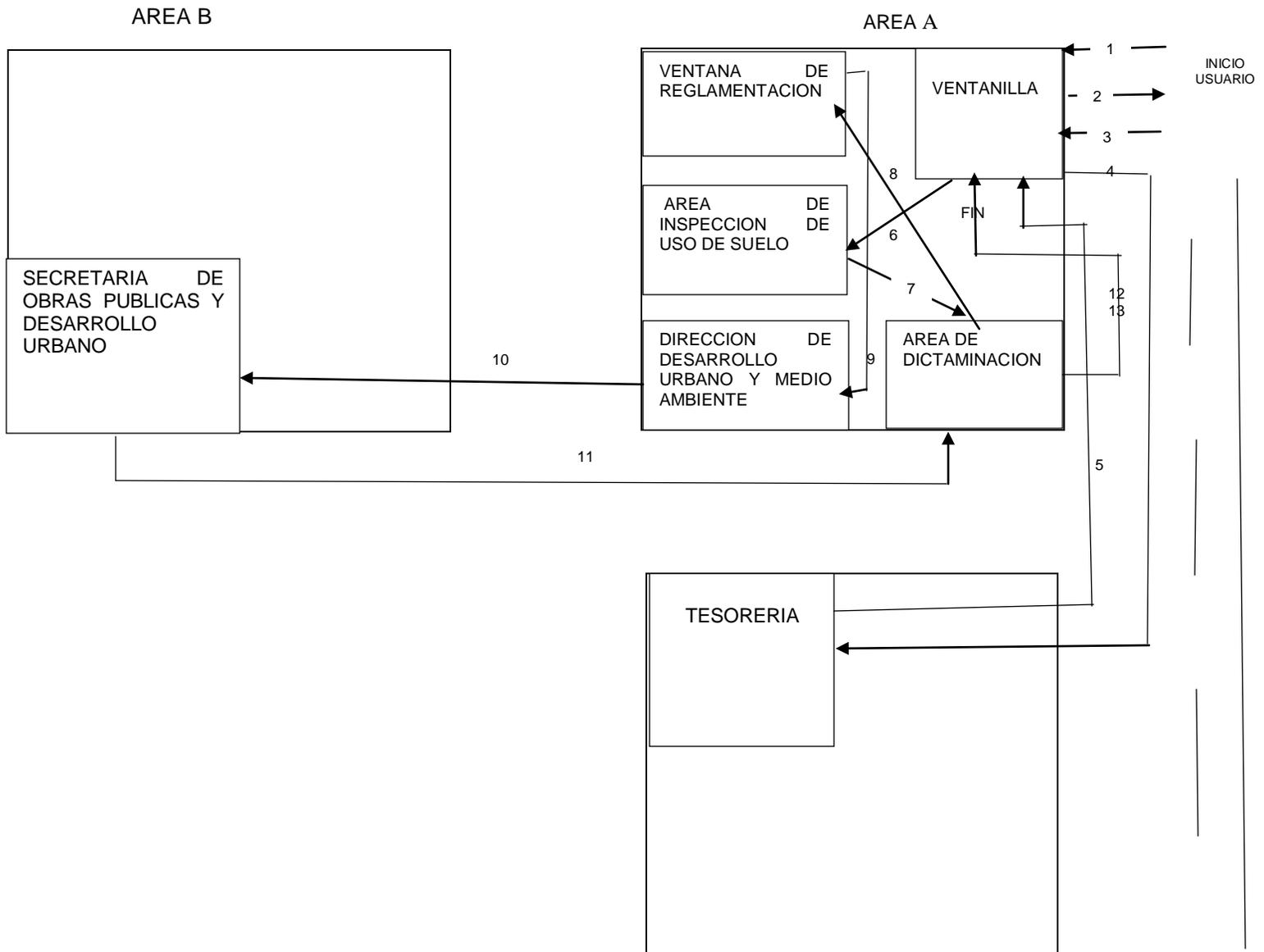
- Aumento de la productividad
- Reducir los tiempos de circulación de los documentos
- Reducir las superficies ocupadas
- Mejorar la utilización de los recursos humanos y materiales
- Mejor adaptación a los cambios que puedan intervenir en la naturaleza y el volumen del trabajo ejecutado.
- Satisfacción del personal, mejorando los medios de trabajo (reduciendo fatiga y proporcionando seguridad en el trabajo)

La correcta disposición del espacio en las unidades de una organización deben ser acordes con su misión y objetivos trazados, sus niveles de aplicación, de igual forma utilizar cadenas de mandos para establecer una relación clara de estrategia y desempeño.

Dicho estudio se presenta cuando existe alguna modificación a los sistemas o procedimientos de trabajo.

En Mineral de la Reforma para realizar físicamente el trámite del dictamen de uso de suelo, intervienen 7 áreas: ventanilla única, inspección de uso de suelo, área de dictaminación, ventana de reglamentación, dirección de desarrollo urbano y medio ambiente, la cuales se ubican en la planta baja de la Secretaría de Obras Públicas Municipal, también participa la oficina del secretario de dicha dependencia que se encuentra ubicada en el primer piso del mismo edificio, también intervine la tesorería municipal que se ubica en un edificio diferente.

Grafica 11: Distribución actual del área del Dictamen del Uso de Suelo.



Fuente: Elaboración propia con base en valencia (1992)

En el proceso intervienen 8 personas, en el cual el traslado de la documentación correspondiente para llevar a cabo el proceso es cruzado (no lleva una secuencia lineal) y complejo.

La información que se generó fue producto de la observación física en las diferentes áreas que están implicadas en el procedimiento del dictamen de uso de suelo,

ya que se solicitó un documento formal de la distribución, sin obtener respuesta, debido a la ausencia de tal, así como a la entrevista realizada al funcionario de la secretaría de obras públicas.

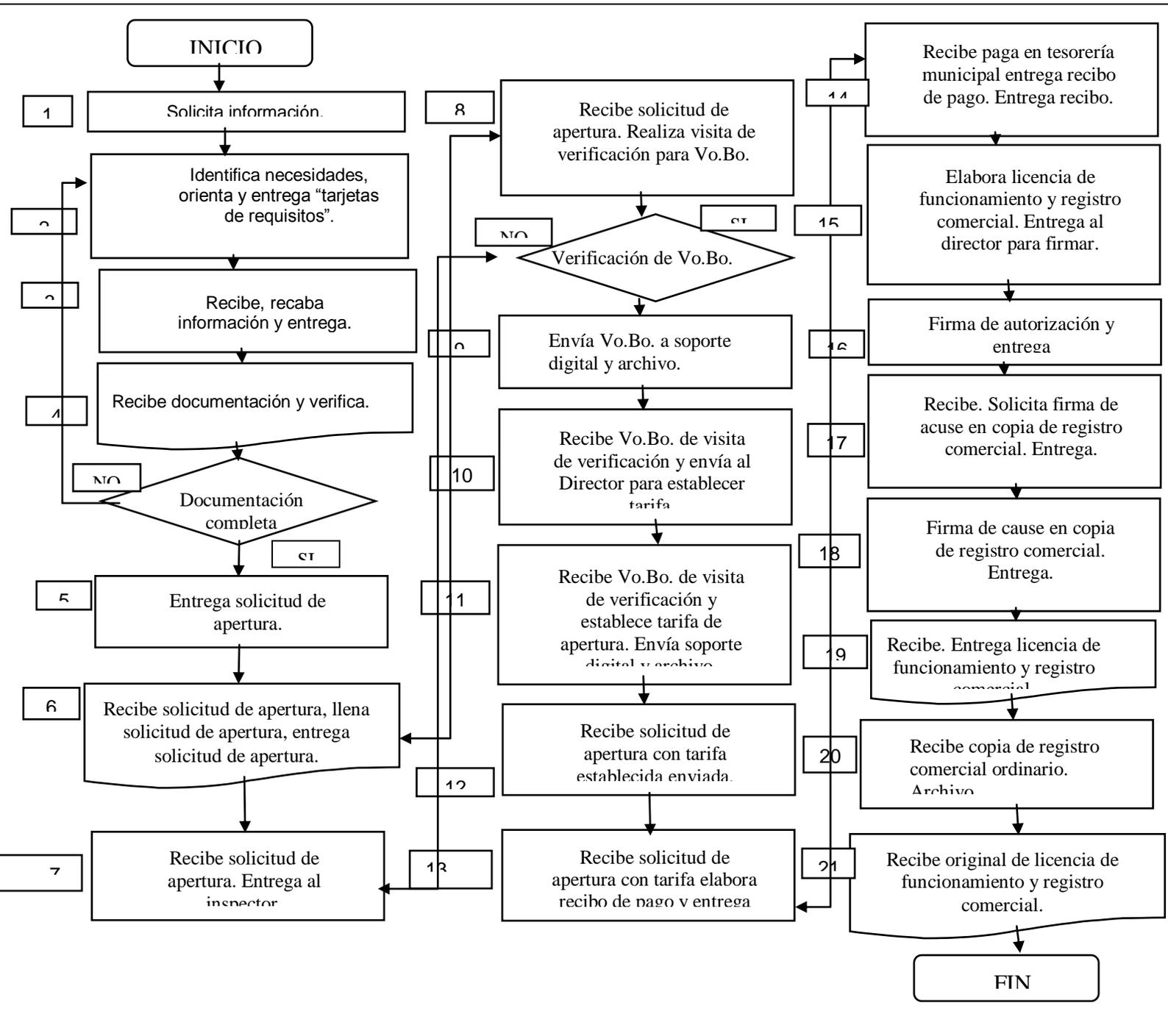
4.3 Análisis del procedimiento actual para la obtención de la Licencia de Funcionamiento.

4.3.1 Gráfica de Proceso o de Procedimiento.

El procedimiento para la consecución de la licencia de funcionamiento, resulta el más complejo de los trámites necesarios para la apertura de empresas en Mineral de la Reforma, pues nuevamente con base en información documental y de campo en Mineral de la Reforma, lo que guía el procedimiento para la consecución de la licencia de funcionamiento es exclusivamente un diagrama de flujo que cuenta con 21 operaciones, en donde incluye únicamente 4 símbolos de representación que son el de inicio o término de operaciones, el de inspección o actividad involucradas en el procedimiento, la línea de unión que sirve para conectar las operaciones realizadas o traslado, así como el símbolo que representa la decisión o alternativa que indica el punto dentro del flujo en donde se debe tomar una decisión entre dos o más opciones.

En la parte superior aparece la Secretaría de Planeación y Presupuesto, unidad de emisión del dictamen, así como el nombre del procedimiento.

Gráfica 12: Procedimiento para la autorización de la Licencia de Funcionamiento.



4.3.2 Grafica de Distribución del Trabajo.

De igual forma que en el dictamen de uso de suelo, en la licencia de funcionamiento, no existe un documento que avale quien realiza las 21 operaciones plasmadas en el diagrama de flujo, así como el tiempo estimado para llevarlas a cabo.

Sin embargo de una entrevista que se llevo a cabo en las instalaciones de la Dirección de Reglamentos y Espectáculos (unidad administrativa que tiene la facultad de emitir este documento) a un funcionario municipal se pudo obtener el tiempo en el cual se completan las operaciones del procedimiento, siendo 5 días hábiles necesarios para obtener el dictamen.

En el diagrama de la licencia de funcionamiento, solo mencionan las personas responsables de cada actividad del proceso, sin que esta información este plasmada en un documento formal.

4.3.3 Gráfica de Medición del Trabajo

La propuesta de Mejora incluirá la Gráfica de Medición del Trabajo ya que en Mineral de la Reforma para la obtención de la licencia de funcionamiento no existe forma de valorar el proceso del esfuerzo productivo que permita la comparación de lo que se ha hecho con lo que se está haciendo.

4.3.4 Diagrama de Distribución de Área.

En Mineral de la Reforma para producir físicamente la licencia de funcionamiento, intervienen 6 áreas: ventanilla única, licencias, inspección, verificación, dirección general, la cuales se ubican en instalaciones externas a la presidencia municipal (dirección de reglamentos y espectáculos), también participa la tesorería municipal dicha dependencia se encuentra ubicada en el edificio principal del ayuntamiento.

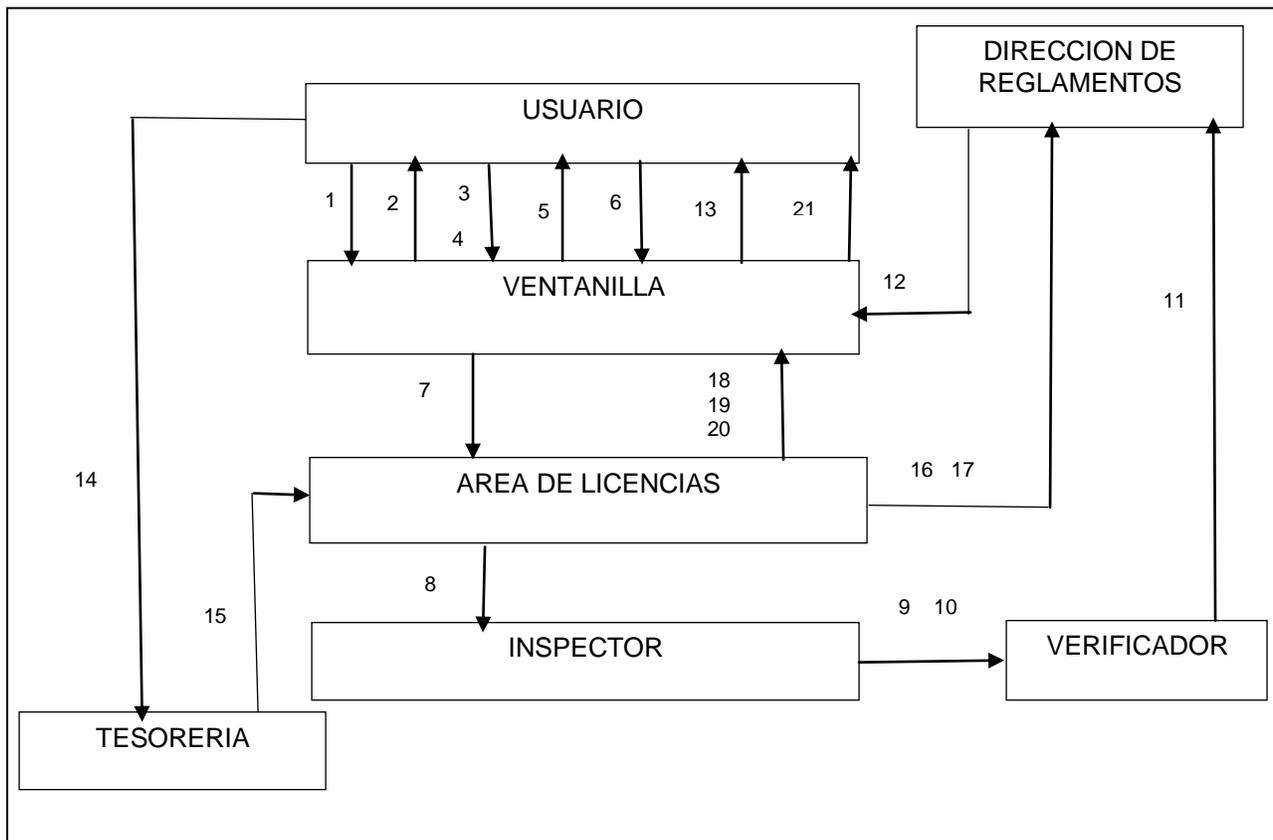
El proceso es complejo y no lleva una secuencia lineal, como dicta las reglas de procesos y procedimientos, además de confuso.

Gráfica 13: Medición y Distribución del Trabajo de la Licencia de Funcionamiento.

Actividad y Personal Responsable	Tiempo Requerido	No. De personas requeridas	Comentarios		Observaciones
			Con estudio	Sin Estudio	
orienta y entrega tarjeta de requisitos (Ventanilla)	15 minutos	1	x		
Analiza si cumple con los requisitos (Ventanilla)	20 minutos	1	x		Ver los requisitos en el apartado 2.2.3
Entrega solicitud de apertura (usuario)	15 minutos	1	x		
Recibe solicitud de apertura. Llena solicitud de apertura. Entrega solicitud de apertura (Ventanilla)	1 hora	1	x		
Recibe solicitud de apertura. Entrega al inspector (Área de Licencias)	2 horas	1	x		
Recibe solicitud de apertura. Realiza visita de verificación para Vo. Bo. (Inspector)	14 horas	1	x		La localidad más alejada de la cabecera municipal es "Velillo", El tiempo estimado de traslado en vehículo es de 20 minutos.
Dictamina si se continua con el proceso o no se continua (Inspector)	10 minutos	1	x		
Envía Vo. Bo. A soporte digital y archivo.(Inspector)	30 minutos	1	x		
Recibe Vo. Bo. De visita de verificación y envía al director para establecer tarifa (Verificador)	4horas	1	x		60 pesos por metro cuadrado
Recibe Vo. Bo. De visita de verificación y establece tarifa de apertura. Envía soporte digital y archivo (Director de Reglamentos)	20 minutos	1	x		
Recibe solicitud de apertura con tarifa establecida. Envía (Dirección de Reglamentos)	10 minutos	1	x		
Recibe, solicitud de apertura con tarifa. Elabora recibo de pago y entrega (Ventanilla)	10 minutos	1	x		
Recibe, paga en Tesorería Municipal, entrega recibo de pago, entrega recibo (Usuario)	30 minutos	1	x		
Elabora licencia de funcionamiento y registro comercial. Entrega al Director para firma (Área de licencias)	7 horas	1	x		
Firma de autorización y entrega (Director de Reglamentos)	2 horas	1	x		
Recibe. Solicita firma de acuse en copia de registro comercial. Entrega (Área de Licencias)	15 minutos	1	x		
Firma de acuse en copia de registro comercial. Entrega (Área de Licencias)	15 minutos	1	x		
Recibe, entrega licencia de funcionamiento y registro comercial (Ventanilla)	15 minutos	1	x		
Recibe copia de registro comercial ordinario, archiva (Ventanilla)	20 minutos	1	x		
Recibe Original de licencia de funcionamiento y Registro Comercial (Usuario)	25 minutos	1	x		
Total de tiempo	34 horas 10 minutos				

Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992).

Gráfica 14: Distribución actual del área de la Licencia de Funcionamiento.



Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992)

Al igual que el uso de suelo la información que se generó fue producto de la observación física en las diferentes áreas que están implicadas en el procedimiento de la licencia de funcionamiento, ya que se solicitó un documento formal de la distribución, sin obtener respuesta, debido a la ausencia de tal, así como a la entrevista realizada al funcionario de la dirección de reglamentos y espectáculos.

4.4 Simplificación en la obtención del Dictamen de Uso de Suelo: Propuesta.

4.4.1 Gráfica de Proceso o de Procedimiento.

Una vez que se ha realizado el diagnóstico del procedimiento para la obtención del dictamen de uso de suelo es necesario establecer criterios para llevar a cabo una adecuada simplificación administrativa, para ello este trabajo de investigación se apoya

en la metodología propuesta por Valencia (1992) y Franklin (2009) respecto a cómo realizarla correctamente.

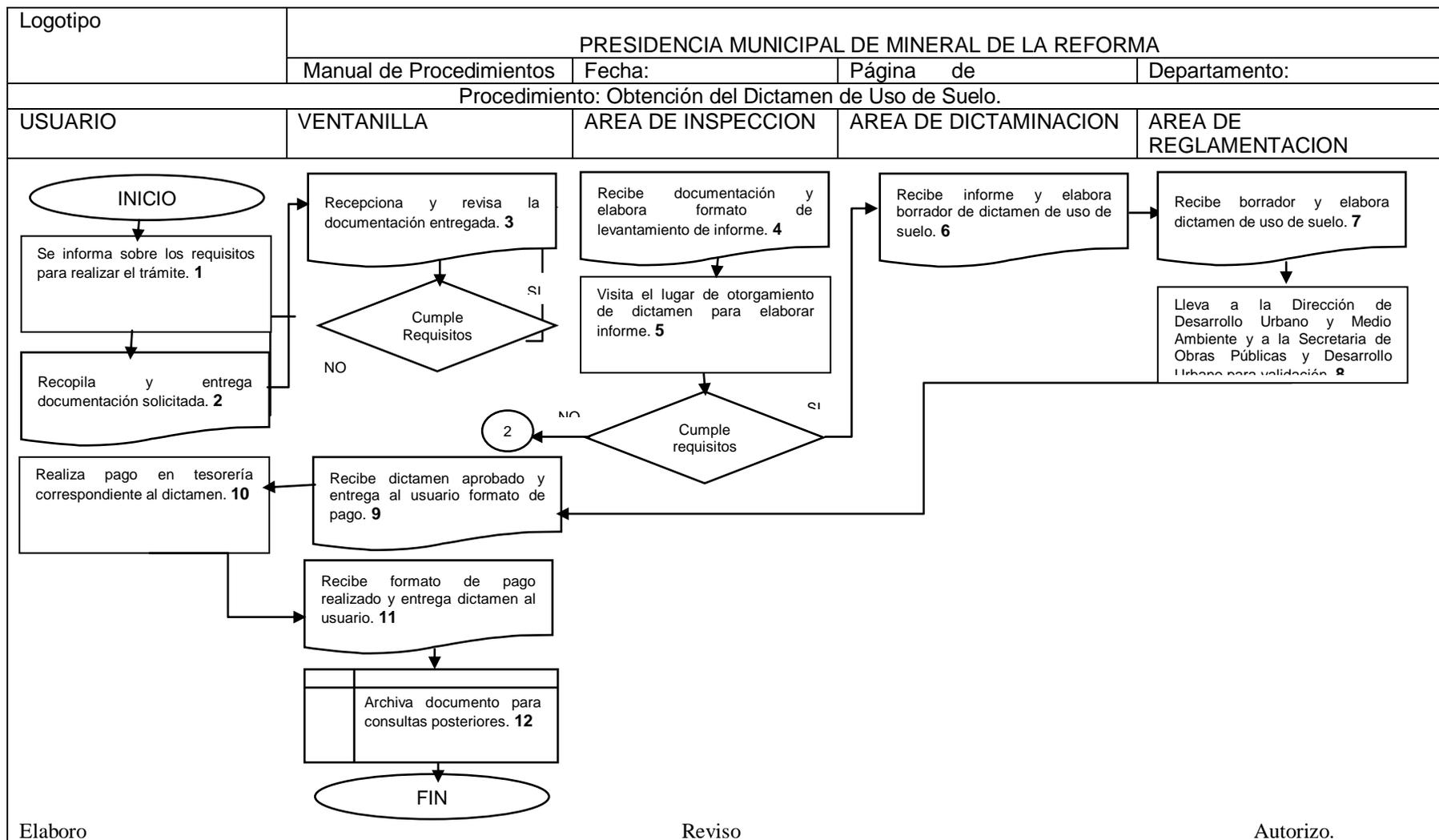
El diagrama del proceso para la autorización de uso de suelo brindado por la secretaria de obra públicas y desarrollo urbano carece de un formato adecuado, ya que no muestra las personas u oficinas donde se realizan las operaciones, así como los elementos de quien realizo, reviso y autorizo dicho procedimiento. Estos son elementos indispensables que indican los formatos utilizados en los manuales de procedimientos, documento en donde deben estar incluidos todos los procesos de una organización (Franklin, 2009). También le falta incluir simbología de elementos principalmente el que representa que existe un documento, tomando en cuenta que estos forman parte en gran medida del procedimiento.

Como dictan los cánones de la simplificación administrativa o principios básicos las acciones no necesarias o duplicadas deberán eliminarse (Valencia, 1992). En el documento otorgado por la institución para la obtención del Uso de Suelo este consta de trece operaciones, se propone reducir la número 9,10 y 11, contemplándola en una sola operación debido a que la persona encargada del área de dictaminación (responsable de elaborar el dictamen de uso de suelo) lo lleva a la dirección de desarrollo urbano y medio ambiente y a la secretaría de obras pública y desarrollo urbano para que revisen y aprueben dicho dictamen, sin que exista un seguimiento en estas áreas, lo cual provoca que el trámite se llene de demoras o tiempo muerto.

Esta reducción o agrupación de operaciones, permitirá poder dar seguimiento a la operación para evitar tiempo muerto y otorgar la responsabilidad al área de dictaminación de agilizar el proceso, ya que en la actualidad cuando se turna el dictamen elaborado a desarrollo urbano y medio ambiente y a la secretaría de obras pública y desarrollo urbano, no existe obligatoriedad de tiempo de retorno del documento, lo que provoca morosidad.

Tomando en cuenta las fallas detectadas y los pasos para la elaboración del diagrama en los que se incluye en primer término el llenado correspondiente de la información de la organización y personas que interviene, la elección del procedimiento, la determinación del comienzo y fin del proceso, la descripción de las operaciones

Gráfica 15: Procedimiento para la autorización de dictamen de Uso de Suelo: Propuesta



Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992) y Franklin (2009).

realizadas y la correcta utilización de la simbología, la propuesta del diagrama de flujo se puede observar en la gráfica 15.

4.4.2 Gráfica de Medición y Distribución del Trabajo.

El objetivo de esta grafica es de evitar la duplicidad de funciones mediante un arreglo ordenado de los detalles de las diversas actividades y de su repatriación entre los diferentes empleados así como plantear el tiempo estimado que se necesita para llevar a cabo cada actividad con la finalidad de erradicar el tiempo muerto que existe en el procedimiento (Valencia, 1992). Sin embargo en la secretaría de obras públicas y desarrollo urbano no cuenta con ningún documento establecido que permita regular este comportamiento de los empleados en la organización.

En tiempo actual los empleados pertenecientes a la presidencia municipal de Mineral de la Reforma tardan en realizar las diversas actividades del procedimiento para el otorgamiento de uso de suelo 7 días hábiles o 45 horas de tiempo efectivo, donde se incluyen 119 horas de tiempo muerto (tiempo en que el trámite está en espera), motivo por el cual se pretende proponer esta técnica, con la finalidad de llevar a cabo la simplificación administrativa, debido a que esto se puede presentar como factor de distracción de inversión que pueda generar distribución de riqueza y empleo, tal como sucede en países desarrollados.

La siguiente propuesta tiene su origen teórico en las técnicas de simplificación administrativa (Valencia, 1992).

Grafica 16: Medición y Distribución del Trabajo del Dictamen de Uso de Suelo: Propuesta.

Actividad y Personal Responsable	Total de horas o días requeridos	No. De personas requeridas	Comentarios		Observaciones
			Con estudio	Sin Estudio	
Recepciona y Revisa la documentación entregada (Ventanilla Única)	20 minutos	1	x		
Analiza si cumple con los requisitos (Ventanilla Única)	10 minutos	1	x		
Recibe documentación y elabora formato de levantamiento de informe (Área de inspección)	10 minutos	1	x		
Visita el lugar de otorgamiento de permiso para elaborar informe (Inspector)	25 minutos	1	x		
Analiza si cumple con especificaciones (Inspector)	1 hora 30 minutos	1			
Recibe informe y elabora borrador de dictamen de uso de suelo (Área de Dictaminación)	35 minutos	1	x		
Recibe borrador y elabora dictamen de uso de suelo (Área de Reglamentación)	1 hora	1	x		
Lleva el dictamen a la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y a la Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano para validación (Área de Reglamentación)	2 horas	1	x		
Recibe documento aprobado y entrega al usuario formato de pago (Ventanilla Única)	15 minutos	1	x		
Realiza pago en tesorería (Usuario)	15 minutos	1	x		
Recibe formato de pago y entrega dictamen al usuario	10 minutos	1	x		
Archiva documento para consultas posteriores (Ventanilla Única)	10 minutos	1	x		
Total de tiempo	7hrs				

Fuente: Elaboración Propia con base en Valencia (1992).

El tiempo que se puede reducir en el proceso es 35 horas útiles, esto transformado en días serían 5 días hábiles, señalando que las hora hábiles por día son 7, ya que la jornada de trabajo de la dependencia es de 9:00am a 16:00pm, considerando que las dos primeras operaciones son ajenas al desempeño de la organización debido a que estas dependen del interés del usuario, sin embargo en la actualidad le asignan un día para su realización. En conclusión con la implementación de esta técnica se podría reducir el proceso de 7 días hábiles a únicamente poderlo llevar a cabo en un día.

4.4.3 Diagrama de Distribución de Área.

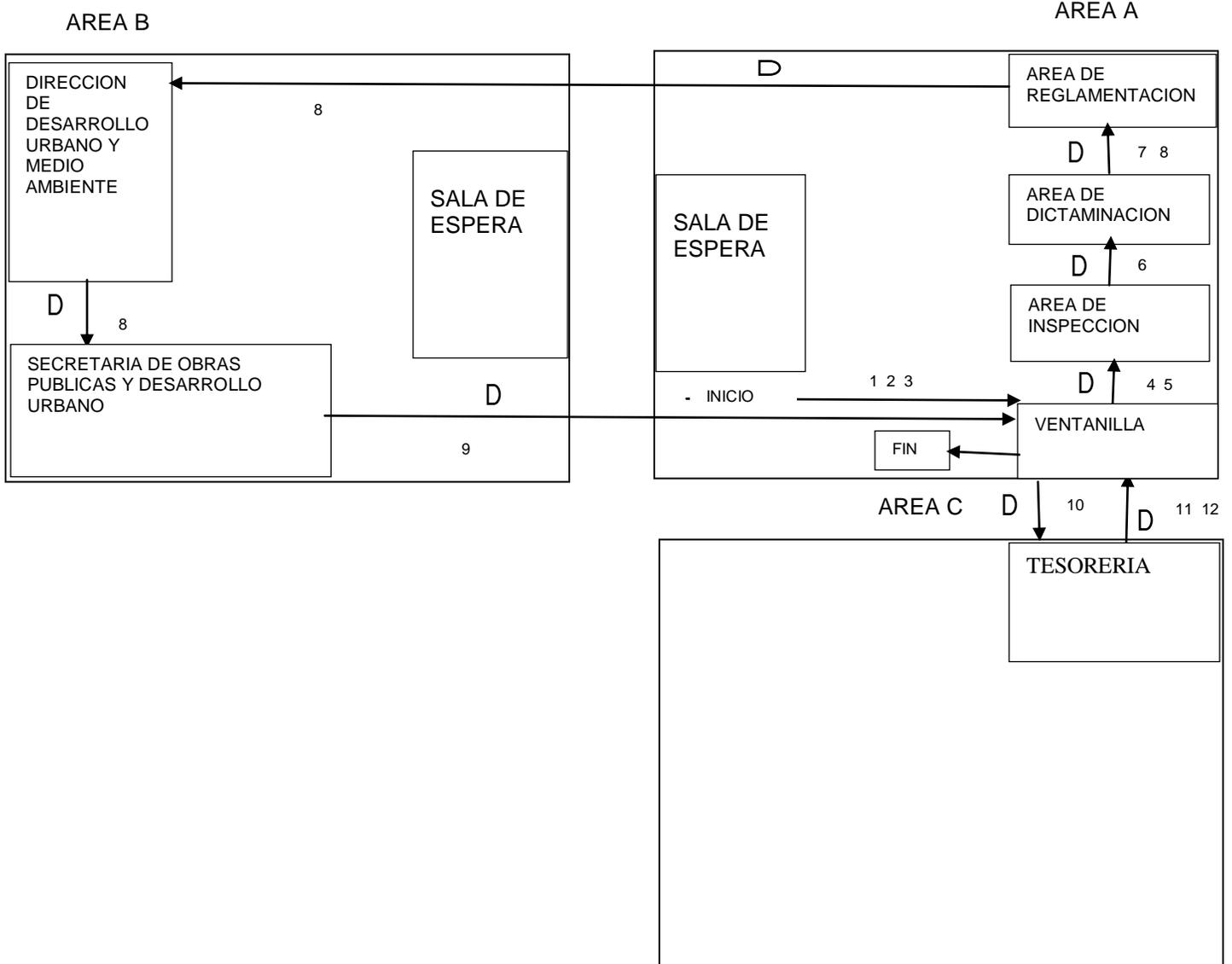
La distribución del mobiliario y personal que ofrece los servicios en una oficina contribuye principalmente a reducir los tiempos de circulación de los documentos empleados en un proceso, así como a evitar tráfico y sobrepoblación en las oficinas todo ello con la finalidad de ofrecer un servicio de calidad (Valencia, 1992). En lo que respecta a las áreas que participan en el proceso de dictamen de uso de suelo, ninguna de ellas cuenta con un documento que establezca la distribución de oficina.

En la entrevista que se realizo a dichas áreas se pudo observar que el mobiliario no se encuentra colocado con la distancia correspondiente entre escritorios tomando en cuenta que las medias correspondientes son 1.10 metros como mínimo entre espacios, según las consideraciones generales para la distribución de un espacio (Franklin, 2009).

El proceso para la obtención del dictamen de uso de suelo, implementado físicamente en el área de trabajo no siguen una forma lineal y por el contrario las actividades del proceso son entre cruzadas de las áreas participantes, aunado a que el área de ventanilla única brinda su servicio hacia el lado de la calle, motivo que incomoda la estancia del usuario debido a los cambios bruscos de temperatura, con lo cual no se cumple con uno de los objetivos de toda distribución del espacio (Franklin, 2009). Por otra parte no existe lugares de espera en las diversas áreas con el mobiliario adecuado lo cual genera tráfico o amontonamiento de personas, que es formado por los usuarios que esperan el desarrollo del trámite de dictamen de uso de suelo o por personas que asisten a realizar otro tipo de trámite e incluso por el propio personal de la presidencia.

Analizando las anteriores deficiencias se propone la siguiente distribución de las áreas.

Grafica17: Distribución del área del Dictamen del Uso de Suelo: Propuesta



Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992)

4.5 Simplificación en la obtención de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta.

4.5.1 Gráfica de Proceso o de Procedimiento.

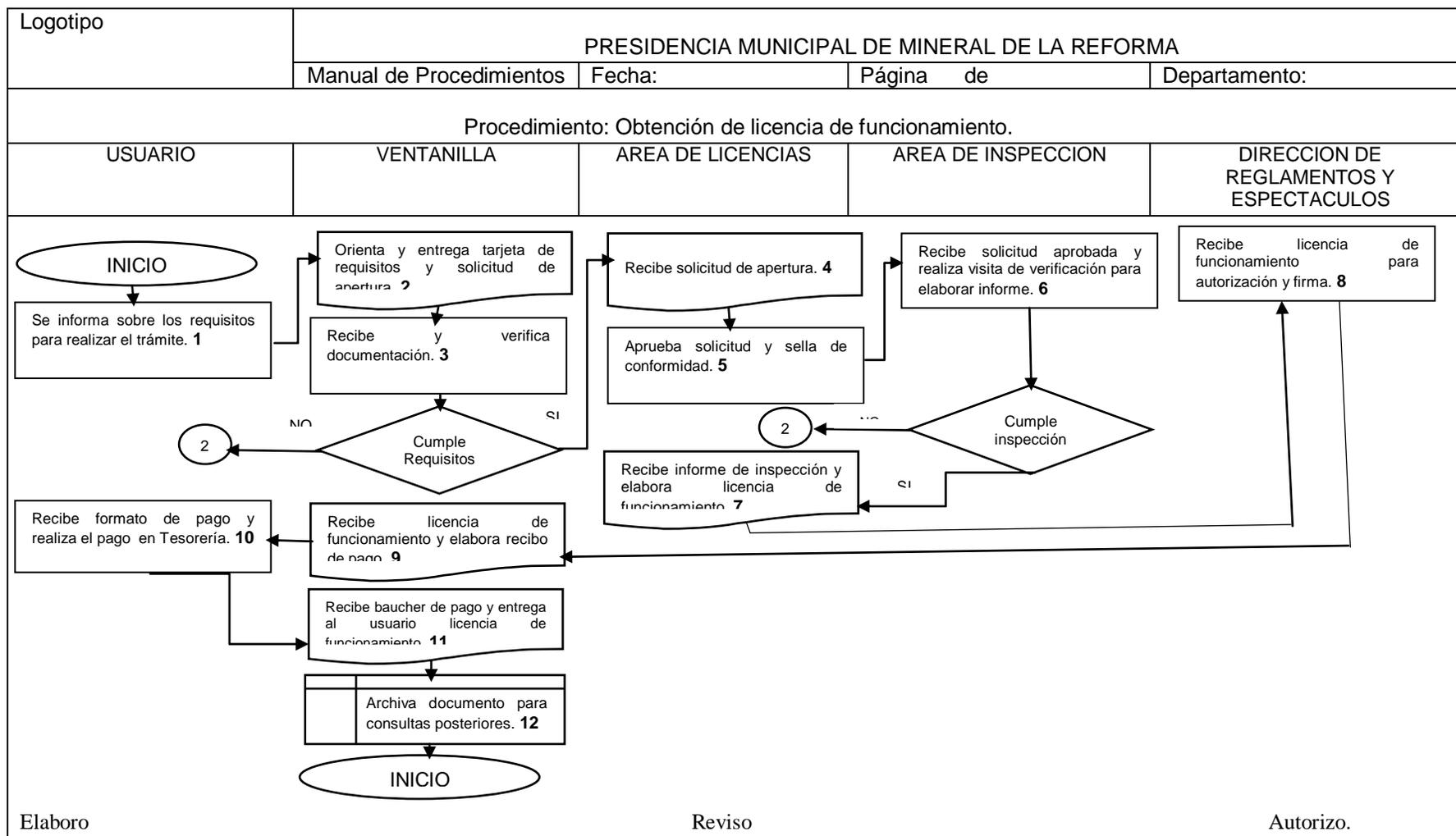
Uno de los factores por los cuales se debe de llevar a cabo la simplificación administrativa es por la existencia de procedimientos tediosos, debido a la cantidad de papeleo y número de personas que intervienen en ellos, así como la complejidad de las operaciones realizadas. Cuando surgen estos elementos es necesario eliminar, cambiar, combinar o mejorar el procedimiento tal y como lo indica JEAN BENIELLI (*Practica de la Simplificación del Trabajo II. La Oficina p. 24 edit. Sagitario*) en su *Método de Simplificación Administrativa* (Valencia, 1992).

Tomando en cuenta lo anterior en el procedimiento para la obtención de la licencia de funcionamiento brindado por la Dirección de Reglamentos y Espectáculos del Municipio de Mineral de la Reforma se puede observar que cumple con estos dos elementos, motivo por el cual tendrá que ser cambiado en gran parte, con la finalidad de lograr la mejoría de su eficiencia y eliminar el desperdicio administrativo.

El flujograma carece de un formato adecuado, ya que no muestra las personas u oficinas donde se realizan las operaciones, así como los elementos de quien realizo, reviso y autorizo dicho procedimiento. Estos son elementos indispensables que indican los formatos utilizados en los manuales de procedimientos, documento en donde deben estar incluidos todos los procesos de una organización (Franklin, 2009).

En base a la metodología de (Franklin, 2009) y JEAN BENIELLI la propuesta seria la siguiente.

Gráfica 18: Procedimiento para la autorización de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta



Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992) y Franklin (2009).

4.5.2 Gráfica de Medición y Distribución del Trabajo.

La distribución y medición del trabajo representa un arreglo ordenado de las diversas actividades y su repartición entre los empleados, así como el tiempo que deben destinarle a su realización, elementos que tienen como objetivo evitar la duplicidad de funciones y la erradicación del tiempo muerto que existe entre cada operación. (Valencia, 1992).

La Dirección de Reglamentos y Espectáculos de Mineral de la Reforma no cuentan con documento que le facilite la distribución y medición del trabajo, es por ello que se propone un formato de mejora en donde se establezca una simplificación administrativa a sus actuales procedimientos y tiempos de realización, aunque dicha simplificación no constituye una novedad en el campo de la función pública, para dicha dirección será una innovación.

La siguiente propuesta será basada en las técnicas de simplificación administrativa de Valencia (1992).

En tiempo actual los empleados pertenecientes a la presidencia municipal de Mineral de la Reforma tardan en realizar las diversas actividades del procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento 5 días hábiles o 34 horas de tiempo efectivo, donde se incluyen 86 horas de tiempo muerto (tiempo en que el trámite está en espera).

Con la aplicación del método propuesto con base en Valencia (1992) se reduce el tiempo a 7 hora hábiles, que es el equivalente a un día de trabajo de los funcionarios, tomando en cuenta que su horario de trabajo es de 9:00 a.m que es la hora de entrada y 16:00 p.m. la hora de salida, aunado que este tiempo es basado en la propuesta del nuevo diagrama de flujo.

Gráfica 19: Medición y Distribución del Trabajo de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta

Actividad y Personal Responsable	Tiempo Requerido	No. De personas requeridas	Comentarios		Observaciones
			Con estudio	Sin Estudio	
Orienta y entrega tarjeta de requisitos y solicitud de apertura(Ventanilla)	15 minutos	1	x		
Recibe y verifica la documentación (Ventanilla)	20 minutos	1	x		
Analiza si cumple con los requisitos (Ventanilla)	10 minutos	1	x		
Recibe y analiza solicitud de apertura (Área de licencias)	15 minutos	1	x		
Aprueba solicitud y entrega al inspector para verificación (Área de licencias)	10 minutos	1	x		
Recibe solicitud y realiza la verificación correspondiente (Inspector)	25 minutos	1	x		
Verifica si cumple con los lineamientos establecidos y elabora informe(Inspector)	4 horas	1	x		
Recibe informe de inspección y elabora licencia de funcionamiento (Área de licencias)	15 minutos	1	x		
Recibe licencia de funcionamiento para autorizar y firmar (Director de Reglamentos)	20 minutos	1	x		
Recibe licencia de funcionamiento autorizada por el director y elabora formato de pago (Ventanilla)	15 minutos	1	x		
Recibe formato de pago y Realiza el pago correspondiente en Tesorería (Usuario)	15 minutos	1	x		
Recibe Boucher de pago y entrega al usuario licencia de funcionamiento (Ventanilla)	10 minutos	1	x		
Archiva documento para consultas posteriores para consultas posteriores (Ventanilla)	10 minutos	1	x		
Total de tiempo	7 horas				

Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992).

4.5.3 Diagrama de Distribución de Área.

La distribución del mobiliario y personal que ofrece los servicios en una oficina contribuye principalmente a reducir los tiempos de circulación de los documentos empleados en un proceso, así como a evitar tráfico y sobrepoblación en las oficinas todo ello con la finalidad de ofrecer un servicio de calidad (Valencia, 1992).

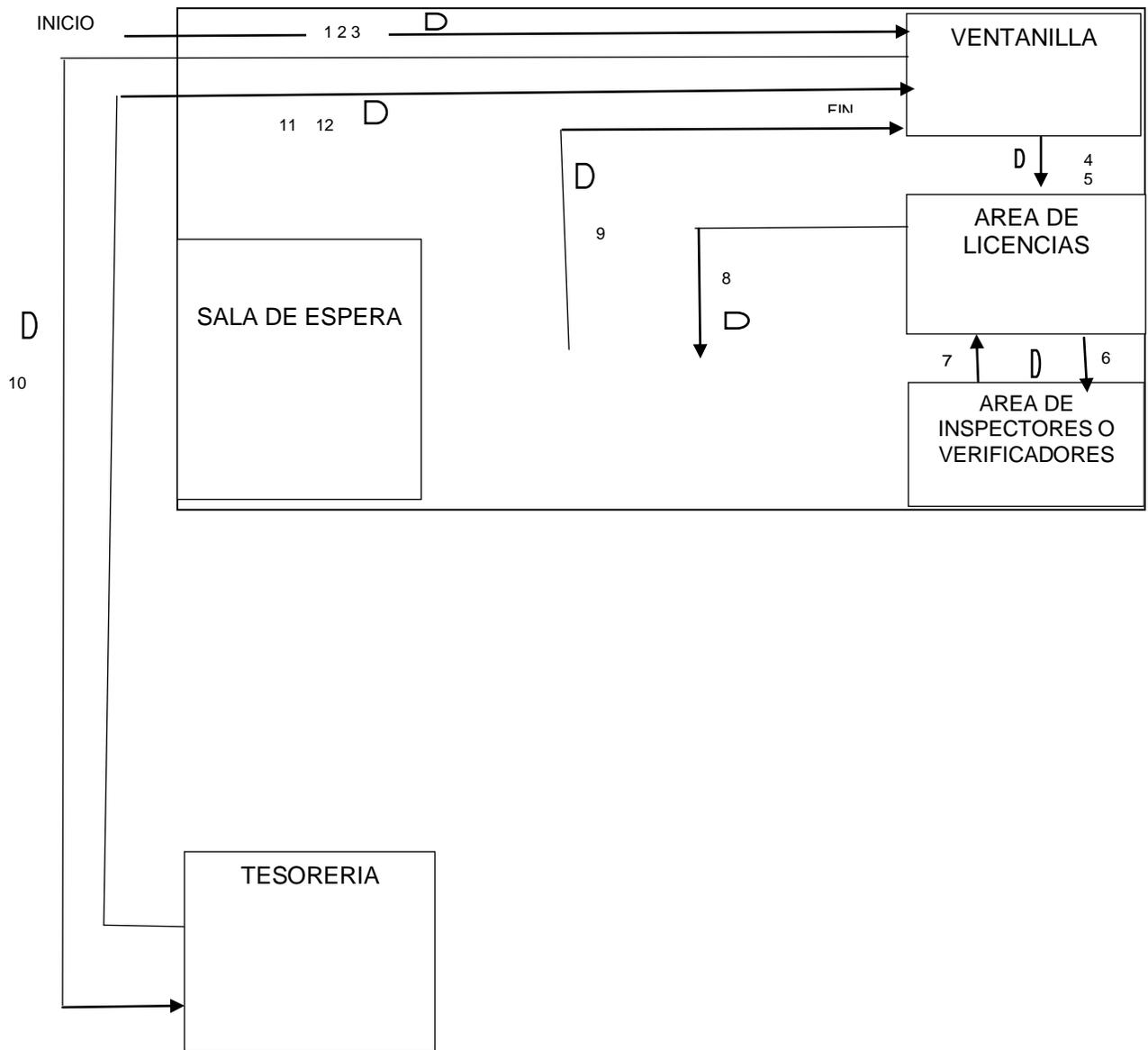
En lo que respecta a la distribución de las áreas que participan en el proceso de otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, solo la Dirección de reglamentos cuenta con una distribución de áreas participantes en el procedimiento, la cual es confusa y ambigua ya que no siguen un procedimiento lineal en la ejecución de las actividades del proceso, provocando con ello demoras en los tiempos de traslados de los documentos emitido.

De igual forma en la entrevista que se realizó a dichas áreas se pudo observar que la iluminación, ventilación no son las adecuadas, así como el mobiliario no se encuentra colocado con la distancia correspondiente entre escritorios tomando en cuenta que las medias correspondientes son 1.10 metros como mínimo entre espacios, factores que se encuentran en las consideraciones generales para la distribución de un espacio (Franklin, 2009).

Por otra parte los lugares existentes como sala de espera son reducidos lo cual genera tráfico o amontonamiento de personas, que es formado por los usuarios que esperan el desarrollo del trámite de otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento o por personas que asisten a realizar otro tipo de trámite e incluso por el propio personal de la presidencia generando que no se ofrezca un servicio de calidad, elementos que son inviolables la graficas de movimientos en una oficina (Franklin, 2009).

Analizando las anteriores deficiencias y basado en el método de grafica de movimiento de oficina de Valencia (1992), se propone la siguiente distribución de las áreas.

Gráfica 20: Distribución del área de la Licencia de Funcionamiento: Propuesta



Fuente: Elaboración propia con base en Valencia (1992)

CONCLUSIONES

En México a nivel sub nacional (municipios) la estrategia de Mejora Regulatoria se ha concentrado en establecer Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES), que son mecanismos de ventanilla única que implican modificaciones al marco legal, que cuando no se completan estos cambios termina por fracasar, este fue el caso de Mineral de la Reforma que aunque se estableció un SARE en el 2009, al no existir la obligatoriedad (modificación de reglamentos como el de establecimientos mercantiles), para que los trámites de bajo y nulo y riesgo se realizaran exclusivamente mediante este mecanismo, las diferentes áreas donde se realiza la consecución del trámite (dirección de reglamentos y espectáculos) hacían que este trabajo se duplicara en dos instancias que al final trajo consigo que el SARE dejara de funcionar.

La simplificación administrativa representa un medio que permite mejorar rendimiento organizacional a través de hacer el trabajo más sencillo para el personal, que no implica la modificación de la base legal, sino que depende únicamente de la administración municipal y del liderazgo del presidente municipal. En ella podemos encontrar ventajas con respecto a otras políticas de Mejora Regulatoria como: a) que la implementación de sus acciones, encuentra menores resistencias de tipo político en comparación con las acciones de la esfera normativa (no siempre deben ser votadas en cabildo o en el congreso local); b) La segunda, es que por lo general, su instrumentación es técnicamente más sencilla.

Y por último, c) el interés natural de los gobiernos locales por crear empleo e ingreso en un tiempo relativamente corto, ha favorecido acciones administrativas que pueden implementarse con relativa facilidad (Tamayo y de Haro, 2003).

Al realizar la simplificación administrativa en dos procedimientos como el Dictamen de Uso de Suelo y la Licencia de Funcionamiento, los cuales al realizar el diagnostico son los que resultaban más complejos, se obtuvieron resultados sorprendentes que podían alcanzarse al aplicar la técnica de la simplificación correctamente, es decir, realizar el trabajo más sencillo pero sobre todo más claro.

En lo que respecta a la consecución del Dictamen de Uso de Suelo el tiempo actual en el que los empleados pertenecientes a la presidencia municipal de Mineral de la Reforma tardan en realizar las diversas actividades del procedimiento para el otorgamiento es 7 días hábiles o 45 horas de tiempo efectivo, donde se incluyen 119 horas de tiempo muerto (tiempo en que el trámite está en espera), con la aplicación de la técnica de la simplificación, el tiempo que se puede reducir en el proceso es 35 horas útiles, esto transformado en días serían 5 días hábiles, en conclusión se podría reducir el proceso de 7 días hábiles a únicamente poderlo llevar a cabo en un día.

En este mismo sentido obtener la Licencia de Funcionamiento con la aplicación del método se podría reducir el tiempo a 7 hora hábiles, que es el equivalente a un día de trabajo de los funcionarios, tomando en cuenta que su horario de trabajo es de 9:00 a.m que es la hora de entrada y 16:00 p.m. la hora de salida, aunado que este tiempo es basado en la propuesta del nuevo diagrama de flujo, dado que el tiempo actual para realizar las diversas actividades del procedimiento es de 5 días hábiles o 34 horas de tiempo efectivo, donde se incluyen 86 horas de tiempo muerto (tiempo en que el trámite está en espera).

Con la implementación de la propuesta desarrollada en este trabajo de investigación se podrían reducir los tiempos de respuesta tanto para el Dictamen de Uso de Suelo como la Licencia de Funcionamiento pues en solo estos dos trámites el tiempo de cumplimiento disminuiría en 11 días hábiles.

Sin embargo la simplificación administrativa correctamente realizada, no solo implica la reducción de tiempo de respuesta sino que a través del desarrollo de las diferentes gráficas de la técnica, es posible clarificar y hacer más fácil el proceso, establecer las personas y áreas encargadas de las diferentes actividades del procedimiento además de proponer una distribución del área de trabajo en la cual se tendrá que desarrollar el trámite.

Con la implementación de la Simplificación, se logran procesos claros y simples que permitirán por un lado despertar el interés por los procesos de mejora regulatoria y por otro proponer alternativas más complejas dado que otros mecanismos lo presuponen para su éxito.

La tarea en adelante será construir una metodología general de simplificación municipal que sea capaz de adaptarse a los diferentes contextos territoriales, ya que el problema no solo existe en Mineral de la Reforma sino en una gran cantidad de gobiernos sub nacionales en México.

BIBLIOGRAFÍA

Arce, Carlos, 2001, “La Mejora Regulatoria en México”, Academia Centroamericana, San José, Costa Rica.

Ayala, José, 1999, “El sector público de la economía mexicana”, FE-UNAM, México.

Barrantes, Gilberto, 2001, “Mejora Regulatoria: Pequeñas Reformas de Gran Impacto”, Academia Centroamericana, San José, Costa Rica.

Chang, Ha-Joon (1995), “The Evolution of Perspectives of Regulation in the Poswar Era”, Economic Development Institute, World Bank.

Cota, María del Rosario y Medina, Marco Antonio, 2003, “Análisis costo-beneficio de la Mejora Regulatoria en la Zona Conurbada de Guadalajara y Ciudades medias de Jalisco”, UAG, México.

Continolo, G., 1978, “Dirección y organización del trabajo administrativo”, Deus S.A., España.

Donig Business, 2015, Consulta Electrónica: <http://espanol.doingbusiness.org/>.

Doing Business México, 2014, “Entendiendo la Regulaciones para las Pequeñas y Medianas Empresas”, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial, Washington, D.C.

ENCIGH, 2012, “Encuesta Sobre Calidad De Trámites y Servicios del Gobierno”, INEGI, Aguascalientes, Aguascalientes.

ENOE, 2014, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Informalidad Laboral, Presentación Técnica”, INEGI, México, D.F.

Franklin, Fincowsky Enrique Benjamín (2009), “Organización de Empresas”, Mc Graw Hill, Tercera Edición, México, D.F.

Gilbreth, L.M., 1939, “ApploedMontion”, Study N.V.

Guasch, J. Luis y Han, Robert, 1999 “The costs and benefits of regulation: implications for developing countries”, en *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, N. 1, pp. 137-158.

Han, Robert W (2000), “The Internationalization of Regulatory Reform”, *Reviving Regulatory Reform: A global Perspective*, AEI Press, Washington, D.C.

INAFED, 2005, “Municipios en Cifras”, Consulta Electrónica: <http://www.snim.rami.gob.mx/>.

INEGI, 2010, “Censo de Población y Vivienda 2010”, consulta electrónica en <http://www.censo2010.org.mx/>

INEGI, 2013, “Sistema Estatal y Municipal de Base de Daros”, Consulta Electrónica: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>

Jacobs, Scott H., 1998, “La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿qué hemos aprendido?”, en *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Secretaria de Comercio y Fomento Industria. México D.F., México.

Kahn, Alfred E, 1993, “The Economics of Regulation. Principles and Institutions”, The MIT Press, Cambridge y Londres.

Koedijk, Kees, y Kremers, Jeroen, 1996, *Market Opening, Regulation, and Growth in Europe*, Economic, Policy: A European Forum.

Mankiw, N. Gregory, 2002, “Principios de Economía”, Mc Graw Hill, España.

Mondragón, Juan Manuel, 2008, “Emisión de Dictámenes Técnicos de Uso de Suelo”, Secretaria de Desarrollo Social, México, D.F.

Moore, Mark H., 1976, “Anatomía del Problema de la Heroína: Un Ejercicio de Definición de Problemas”, *Policy Analysis*, no. 2, pp. 639-662. Traducción al español por Marco Antonio Mena.

Muñiz, Osvald, 2002, “¿Por qué las personas se movilizan para trabajar en otro lugar o país?” (Texas State University, EE.UU.). Li Wei (Arizona State University, EE.UU.). Schleicher Yvonne (University of Education, Weingarten, Alemania).

Noll, Roger G, 1989, “Economic perspectives on the politics of regulation”, Revista, Handbook of industrial organization, Volúmen 2, Pp. 1253-1287.

Noll, Roger, 1999, “The economics and politics of the slowdown in regulatory reform”, Center for Regulatory Studies, Washington, D. C.

OCDE, 1997, “The OECD Report on Regulatory Reform”, OECD Publications, Paris, Francia.

OCDE, 2000, “Reforma Regulatoria en México”, vols. 1 y 2.

OCDE, 2012, “Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México”, OECD Publishing.

Ortegón Edgar, Pacheco Juan Francisco y Roura Horacio, 2005, “Metodología General de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública”, Serie Manuales número 38, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Peltzman, Sam (1998), “Political Participation and Government Regulation”, The University of Chicago Press, USA.

PMR, 2003, “Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006”, Diario Oficial de la Federación, Viernes 17 de enero de 2003, México.

Ramírez, Hernández F, 2007, “La política de competencia y el proceso de regulación en México”, consulta electrónica en www.eumed.net/libros/2007b/281.

Reglamento de Construcción del Municipio de Mineral de la Reforma, 2006, Consulta Electronica:http://www.mineraldelareforma.gob.mx/transparencia/4/Reglamentos/15_REGLAMENTO_DE_CONSTRUCCI%C3%93NES_DEL_MUNICIPIO.pdf

Rivera, Urrutia Eugenio, 2003, "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", revista, *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 2, II Semestre de 2004, PP. 309-372. México.

Rodríguez, Calderón Juan José, 2011, "La teoría del interés en la Administración Pública", *Economía pública*, México.

Samuelson y Nordhaus, 1999, "Economía", Mc Graw Hill, Interamericana, España.

Smith, Adam, 1779, "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones". Título Original: *The Wealth of Nations*. Duodécima reimpresión, 2002, Fondo de Cultura Económica. México.

Schröder, Peter, 2006, "Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno", Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina, México, D.F.

Spulber, Daniel (1989), "Regulations and Markets", The MIT Press, Cambridge, Massachussets.

Stiglitz, Joshep, 1994 "Economía", Ariel, Barcelona, p. 503.

Stiglitz, Joseph, 1998, "Distinguished lector on economics in Government: the private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, N.2, pp. 3-22.

Stiglitz, Joseph, 2000, "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", Elsevier Science, Great Britain.

Stiglitz, Joseph, 2010, "Regulación y Falla", *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, No. 23, segundo semestre/2010, pp. 13-28.

Tamayo Rafael, y de Haro Antonio, 2003, "El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación", en *Gestión y Política Pública*, pp. 525-583.

Terry, G.R, 1978, "Administración y Control de Oficinas", ECSA, México.

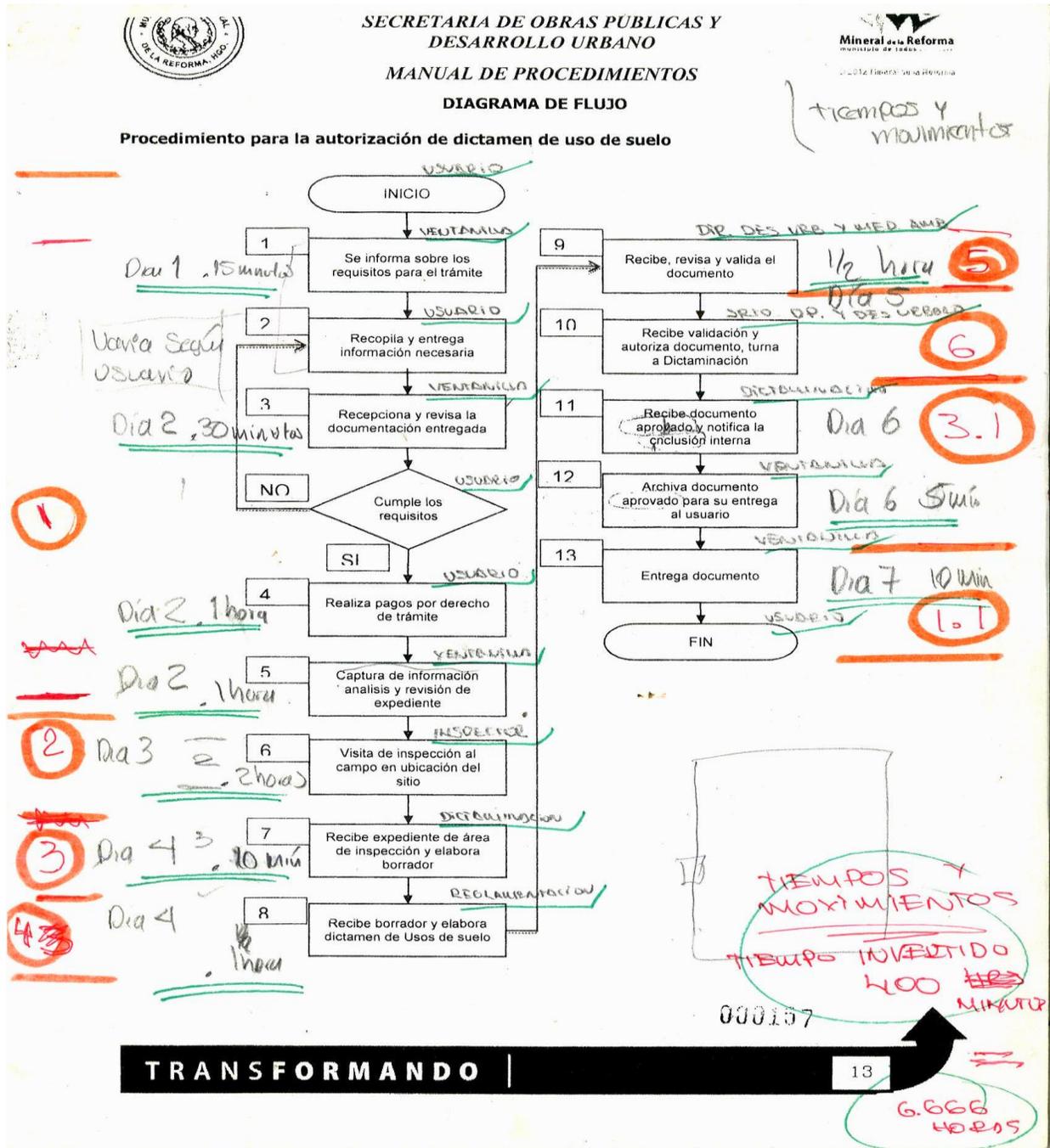
Valencia, Rodríguez J. 1992, "Simplificación Administrativa", Ecasa, México.

Villalobos, Vilma, 2001, "La Experiencia en Costa Rica: Casos de Mejora Regulatoria", Academia Centroamericana, San José, Costa Rica.

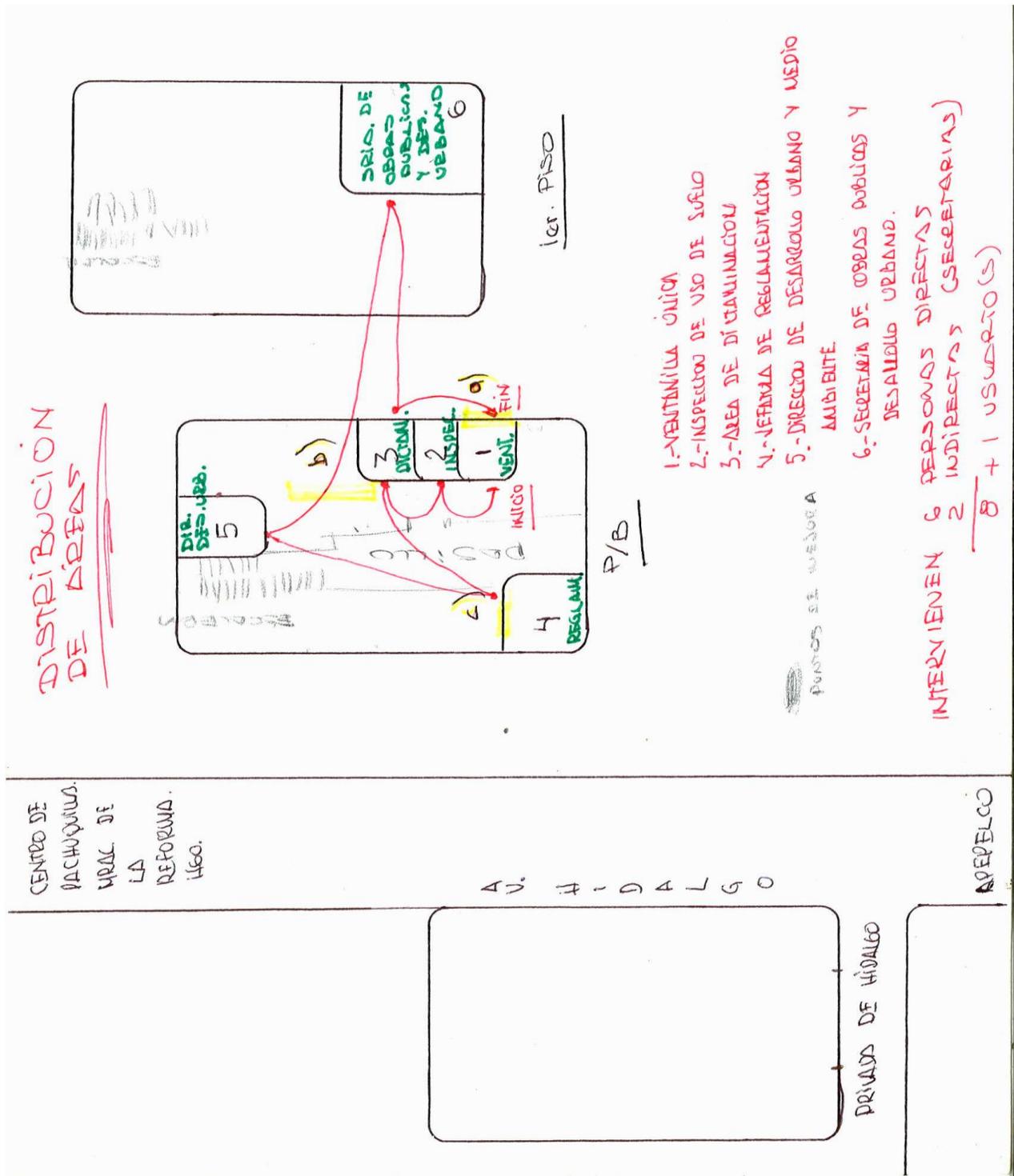
Villarreal, René. 2001, "Hacia una nueva economía de mercado y el Estado de derecho" Ediciones Castillo, México.

Anexos

Anexo 1: Procedimiento para la autorización de dictamen de uso de suelo



Anexo 2: Diagnostico diagrama de distribución de área del dictamen de uso de suelo.

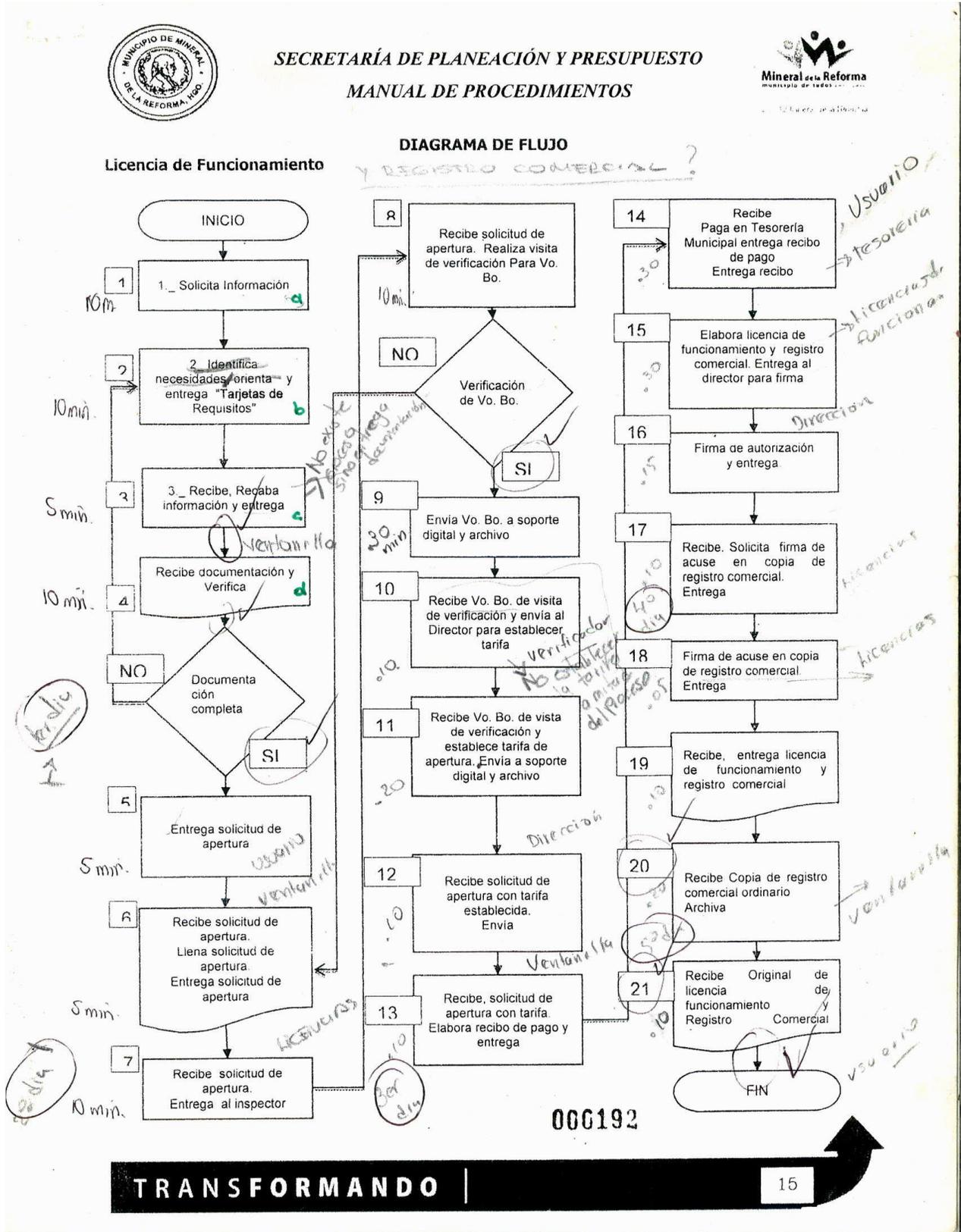


Anexo 3: Puntos de mejora del dictamen de uso de suelo.

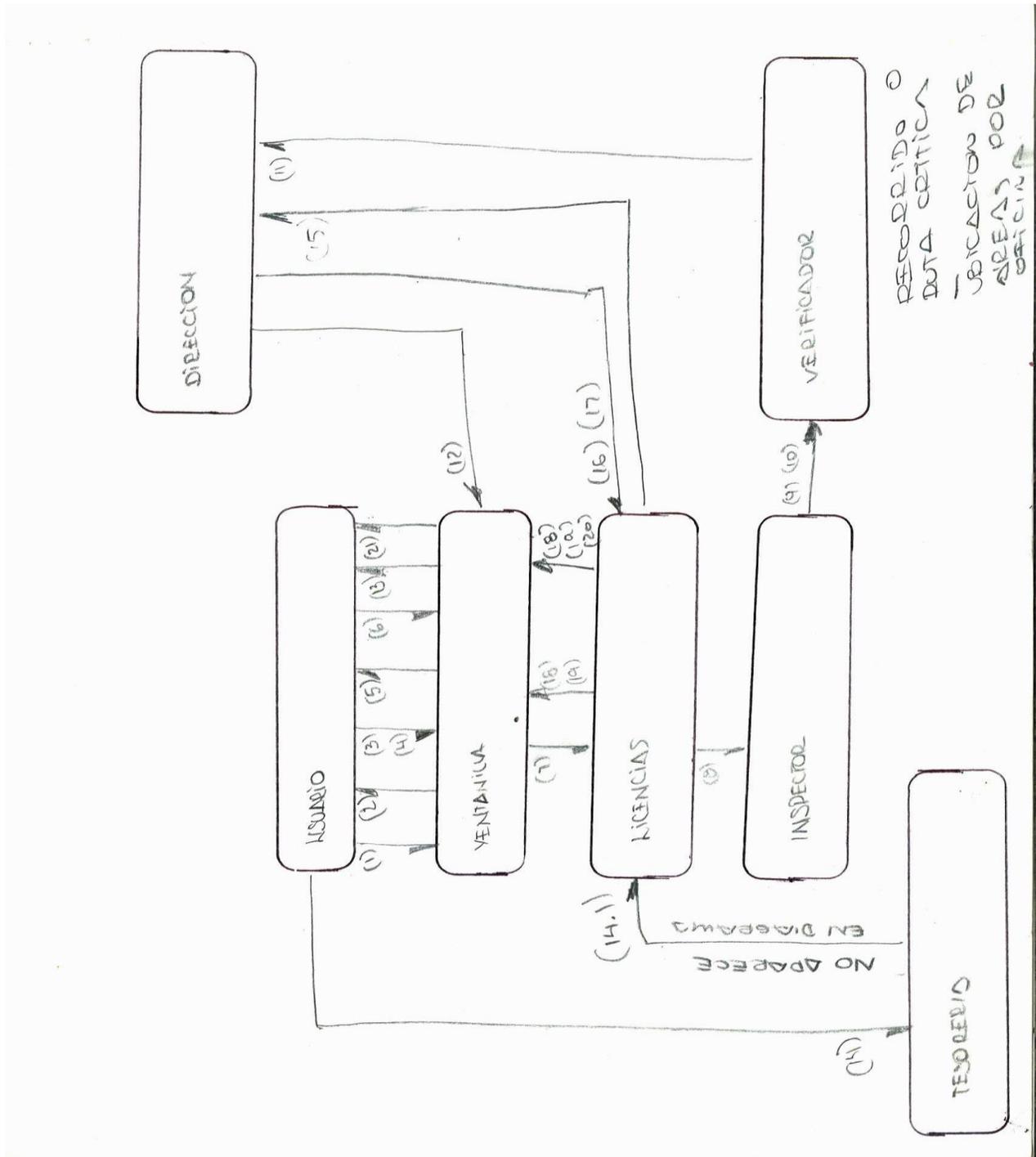
PUNTOS DE MEJORA

- a) LA VENTANILLA DA SERVICIO HACIA LA CALLE
ESO HACE INCOMODA LA ESTANCIA DEL USUARIO
SOBRE TODO CUANDO HAY SITUACIONES NATURALES
COMO EL SOL, LLUVIA, FRÍO, ETC. ADEMÁS
DE QUE NO CUENTA CON UN ESPACIO DIGNO
PARA LA ESPERA.
- b) EN EL PASILLO DE ACCESO A LA DIRECCIÓN DE
DESARROLLO URBANO HAY SILLAS PARA LOS USUARIOS
QUE ESPERAN OTRO TIPO DE TRÁMITES Y
ESO COMPLICAR EL TRÁFICO DE LOS PROPIOS
SERVIDORES PÚBLICOS.
- c) EN EL ÁREA DE REGLAMENTACIÓN, AUNQUE
HAY ESPACIO NO EXISTE LA COMODIDAD
DE SILLAS PARA LA ATENCIÓN DE LOS
USUARIOS, EN EL CASO DE EXISTIR DUDAS
RELACIONADAS CON SUS TRÁMITES.

Anexo 4: Diagrama de flujo de la licencia de funcionamiento.



Anexo 5: Diagnostico diagrama de distribución de área de la licencia de funcionamiento.



Anexo 6: Ficha de requisitos para la licencia de funcionamiento.



MINERAL DE LA REFORMA, HGO.
PRESIDENCIA MUNICIPAL
Dirección de Reglamentos y Espectáculos
REQUISITOS PARA TRÁMITE



APERTURA, CAMBIO DE DOMICILIO Y CAMBIO DE PROPIETARIO:
COMERCIO ORDINARIO, HASTA 30 M2 DE CONSTRUCCIÓN:

1. TESTIMONIO DE LA ESCRITURA DE PROPIEDAD, CUANDO EL PROPIETARIO DEL ESTABLECIMIENTO LO SEA TAMBIEN DEL INMUEBLE, LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN DEL LOCAL O CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.
2. CREDENCIAL DE ELECTOR.
3. CROQUIS DE UBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO.
4. BOLETA PREDIAL AL CORRIENTE.
5. DICTAMEN DE USO DE SUELO EXPEDIDO POR LA SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAL DE MINERAL DE LA REFORMA.
6. DICTAMEN DE PROTECCIÓN CIVIL, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL DE MINERAL DE LA REFORMA.
7. FOTOGRAFÍAS DEL ESTABLECIMIENTO (INTERIOR Y EXTERIOR).
8. INSPECCIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN DE REGLAMENTOS Y ESPECTÁCULOS.
9. CONSTANCIA SANITARIA CORRESPONDIENTE AL ESTABLECIMIENTO (CO.PR.I.S.E.H.).
10. SESIÓN DE DERECHOS, SÓLAMENTE EN EL CASO DE CAMBIO DE PROPIETARIO
11. TODOS LOS TRÁMITES SERÁN REALIZADOS POR EL INTERESADO.

APERTURA, CAMBIO DE DOMICILIO Y CAMBIO DE PROPIETARIO:
ZONA RESIDENCIAL Y/O COMERCIAL, HASTA 120 M2 DE CONSTRUCCIÓN:

1. TESTIMONIO DE LA ESCRITURA DE PROPIEDAD O CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN DADO CASO
2. REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTE (FÍSICA O MORAL)
3. PERSONA MORAL ACTA CONSTITUTIVA E IDENTIFICACIÓN DE REPRESENTANTE LEGAL
4. PERSONA FÍSICA CREDENCIAL DE ELECTOR
5. CROQUIS DE UBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO (GOOGLE MAPS)
6. BOLETA PREDIAL AL CORRIENTE
7. DICTAMEN DE USO DE SUELO EXPEDIDO POR LA SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAL DE MINERAL DE LA REFORMA.
8. DICTAMEN DE PROTECCIÓN CIVIL, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL DE MINERAL DE LA REFORMA.
9. FOTOGRAFÍAS DEL ESTABLECIMIENTO (INTERIOR Y EXTERIOR)
10. INSPECCIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN DE REGLAMENTOS Y ESPECTÁCULOS DE MINERAL DE LA REFORMA HGO.
11. SESIÓN DE DERECHOS, SÓLAMENTE EN EL CASO DE CAMBIO DE PROPIETARIO.
12. TODOS LOS TRÁMITES LOS REALIZARÁ EL INTERESADO O REPRESENTANTE LEGAL.

RENOVACIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO:

1. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.
2. REGISTRO COMERCIAL.
3. CREDENCIAL DE ELECTOR.
4. PAGO PREDIAL ACTUALIZADO, USO DE SUELO O CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.
5. FOTOGRAFÍA DEL LOCAL.

PERMISOS PROVISIONALES:

1. OFICIO DE VISTO BUENO DEL DELEGADO DE LA COLONIA
2. SI ES TERRENO PROPIO, COPIA DE LA TARJETA PREDIAL
3. COMPROBANTE DE DOMICILIO
4. CROQUIS DE UBICACIÓN
5. CREDENCIAL DE ELECTOR DEL PROPIETARIO
6. OFICIO DIRIGIDO AL DIRECTOR DE REGLAMENTOS Y ESPECTÁCULOS.
7. DICTAMEN EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL.
8. DICTAMEN EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y VIALIDAD.
9. DICTAMEN EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, (ECOLOGÍA)
10. CONSTANCIA SANITARIA CORRESPONDIENTE DEL ESTABLECIMIENTO (CO.PR.I.S.E.H.)

COLOCACIÓN DE ANUNCIOS Y ESPECTACULARES:

1. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO O TESTIMONIO DE ESCRITURA.
2. OFICIO DE SOLICITUD DIRIGIDO AL DIRECTOR DE REGLAMENTOS Y ESPECTÁCULOS.
3. ACTA CONSTITUTIVA, SI ES UNA SOCIEDAD MERCANTIL.
4. COPIA DE LA CREDENCIAL DE ELECTOR DEL REPRESENTANTE LEGAL.
5. DICTAMEN DE USO DE SUELO EXPEDIDO POR LA SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAL DE MINERAL DE LA REFORMA.
6. PROYECTO Y DESCRIPCIÓN DEL ANUNCIO, (MEMORIA DE CÁLCULO).
7. DICTAMEN DE SEGURIDAD, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL.
8. CROQUIS DE UBICACIÓN.
9. PÓLIZA DE SEGURO.

TRANSFORMANDO

Av. Hidalgo No. 32, Col. Centro, Pachuquilla Mineral de La Reforma, Hidalgo C.P. 42180
www.mineraldelareforma.gob.mx (771) 716 06 90

Anexo 7: Dictamen de evaluación de zona de riesgo.

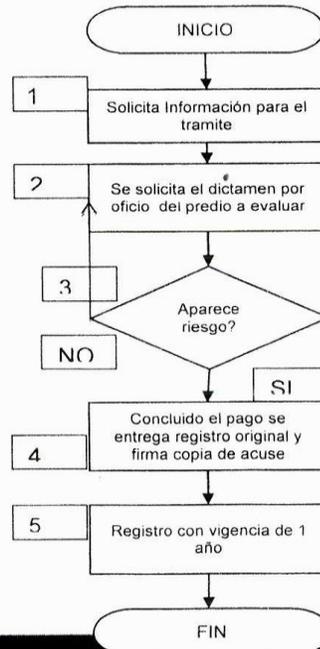


SECRETARÍA GENERAL MUNICIPAL
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS



Dirección de Protección Civil		
Responsable:		
Dirección de Protección Civil		
Nombre del Procedimiento:		
Dictamen de Evaluación de Zona de Riesgo		
Objetivo:		
Con base a lo establecido en el reglamento de la ley estatal de Protección Civil, todo aquel particular que pretenda realizar actividades como consultor o capacitador externo en materia de protección civil deberá estar debidamente registrado.		
Descripción del Procedimiento:		
Nº	Responsable	Actividad
1	Usuario	Asiste a pedir información
2	Usuario	Solicita directamente en la Dirección por medio de un oficio dirigido al titular de la misma, debiendo incluir los requisitos previamente solicitados
3	Encargado de Planeación	Cumplió con los requisitos.- Se le entrega al interesado copia orden de pago sin valor para que realizase este en la tesorería. No cumplió, se regresa al paso 2.
4		Concluido el pago, se le entrega registro original firmando un acuse de recibo.
5		Este registro tiene vigencia de un año a partir de la fecha de expedición y se realiza con un tiempo de respuesta de 3 a 5 días.

DIAGRAMA DE FLUJO



000150

TRANSFORMANDO

27

Anexo 8: Dictámenes especiales de protección civil.



**SECRETARÍA GENERAL MUNICIPAL
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**



2.012 Material de apoyo

Dirección de Protección Civil		
Responsable:		
Dirección de Protección Civil.		
Nombre del Procedimiento:		
Dictámenes Especiales		
Objetivo:		
Este tipo de dictámenes, el cual obedece a una necesidad particular del solicitante que considera poder sufrir o está siendo vulnerado por algún agente perturbador. Estos dictámenes puede ser: De seguridad estructural de inmuebles, habitabilidad, afectación por algún tipo de siniestro.		
Descripción del Procedimiento:		
Nº	Responsable	Actividad
1	Usuario	El interesado solicita directamente a esta Dirección o por medio de la instancia Municipal corresponsable vía oficio
2	Encargado de Planeación	Realizan las inspecciones necesarias y se solicitan documentos complementarios como dictámenes de especialistas responsables
3	Usuario	Recibe la información con los requisitos; los recaba y entrega a Atención a usuarios.

DIAGRAMA DE FLUJO

Dictámenes Especiales



000148

TRANSFORMANDO

23

Anexo 9: Capacitación a centros de enseñanzas y colonias.



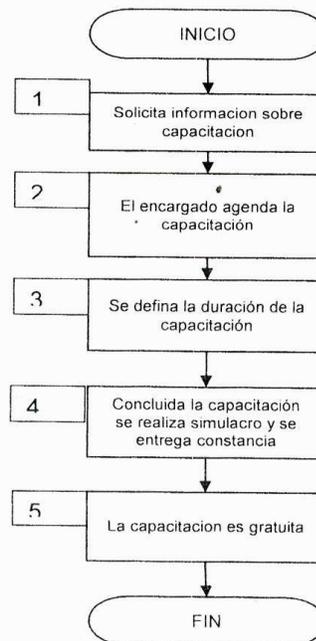
SECRETARÍA GENERAL MUNICIPAL
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS



Dirección de Protección Civil		
Responsable:		
Dirección de Protección Civil		
Nombre del Procedimiento:		
Capacitación a Centros de Enseñanzas y Colonias		
Objetivo:		
Proveer de nuevos conocimientos y aptitudes a la ciudadanía.		
Descripción del Procedimiento:		
Nº	Responsable	Actividad
1	Usuario	Asiste a pedir información
2	Encargado de Capacitación	El encargado del área de capacitación agenda las mismas.
3	Protección Civil	La duración de la capacitación podrá ser de 8 horas hasta 3 días dependiendo el tipo de capacitación que solicite...
4		Una vez concluida la capacitación se realiza simulacro de gabinete y se entrega constancia de participación
5		La Capacitación es Gratuita

DIAGRAMA DE FLUJO

Capacitación a Centros y Colonias



Anexo 10: Dictamen de seguridad (estancias, guarderías y establecimientos).

SECRETARÍA GENERAL MUNICIPAL
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

DIAGRAMA DE FLUJO

Dictamen de seguridad(estancias, guarderías y establecimientos)