

# **LA MEJORA REGULATORIA COMO UN ELEMENTO ADICIONAL EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE CIUDADES CIDE-COFEMER**

**Enrique Cabrero, Isela Orihuela y Javier Sánchez Reaza**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La competitividad es un término que ha sido utilizado ampliamente por académicos, tomadores de decisión de la administración pública y miembros de la iniciativa privada. Sin embargo, aún no queda claro exactamente qué es la competitividad, la diferencia con la productividad, la forma de medirla, ni qué la determina.

Algunos autores como Krugman (1994, 1996) consideran que la competitividad no es otra cosa que la productividad elegantemente definida; que es un concepto aplicable a las empresas y no a los países, ya que estos últimos –a diferencia de los primeros- no se encuentran en una situación de competencia en la que el resultado es uno de suma cero, esto es, donde sólo una de las partes ganará en detrimento de la otra. Krugman y Lawrence (1993) muestran que la fuente de un desempeño económico mediocre de los Estados Unidos es doméstica y no de competitividad internacional. Otros autores como Thurow (1992) mantienen la posición contraria en la que el mundo ha dado paso a las batallas comerciales y el bienestar de una nación se ganará en los mercados internacionales a través de la competitividad. Es decir, no es sólo un problema de crecimiento de la productividad, sino de posicionamiento en los mercados internacionales (Thurow, 1985).

En una primera aproximación, la competitividad está determinada por la productividad de las empresas que operen en un país o región. Ésta, sin embargo, es una condición necesaria más no suficiente para lograr competitividad

(Albuquerque, 1995). El mismo Krugman (1994) reconoce que en la medida en la que un país tenga un intercambio comercial importante con el exterior, tomará relevancia la competitividad –la posición competitiva de las empresas- más allá del nivel de productividad. Esto es, la productividad y eficiencia con la que operan las empresas en México es fundamental, pero también lo es, su posición en los mercados internacionales.

En ese sentido, la apertura comercial de México al mundo y la integración económica con Canadá y los Estados Unidos han representado una creciente importancia del posicionamiento de los artículos producidos en territorio mexicano en el extranjero. Arjona y Unger (1996) anticipaban un debilitamiento de la competitividad en la industria manufacturera mexicana dado el auge de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país incluso antes de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). El análisis encontró que la IED se estaba concentrando en sectores que no necesariamente son convenientes para México. Sin embargo, la IED por naturaleza busca los lugares más competitivos para participar en los mercados internacionales.<sup>1</sup> A pesar de ello, Dussel Peters (2000) asegura que dos de las ramas industriales que más han crecido en México, la electrónica y la automotriz, lo han hecho gracias a la búsqueda de eficiencia de las empresas; es decir, para el autor, es claro que dos de las más importantes actividades manufactureras mexicanas son competitivas. De cualquier manera, uno de los rasgos más marcados de la globalización es la movilidad del capital que se refleja en los flujos de inversión extranjera, misma que es atraída por las ventajas competitivas de cada país e incluso de cada localidad.

---

<sup>1</sup> No obstante, es cierto que la IED no ha promovido la integración de cadenas productivas de contenido nacional.

## ***La medición de la competitividad***

El problema al final es uno de competitividad. De acuerdo a los dos reportes de mayor influencia en cuanto a competitividad mundial. México ha perdido competitividad de manera significativa. De acuerdo al “The Global Competitiveness Report” elaborado por el *World Economic Forum* en Suiza, México perdió competitividad pasando del lugar 42 al 51 en tan sólo un año (Porter et al, 2002). En parte, se reporta como un problema de falta de innovación y tecnología, así como de barreras burocráticas para iniciar negocios y mercados fragmentados (Vial et al, 2002); sin embargo, también es un problema de instituciones públicas, del estado de derecho y de corrupción (Porter et al, 2002; Vial et al, 2002). Por otro lado, el “IMD World Competitiveness Yearbook” editado por el *Institute for Management Development* (IMD), México paso de ocupar el 14º lugar en 1999, al 24 en 2003 (IMD, 2003). Para el IMD, México no posee una buena infraestructura; sin embargo, el cambio en el nivel de competitividad –ya que la infraestructura se encuentra en niveles bajos siempre- se da en parte a un desempeño económico mediocre (lo cual podría explicarse, a su vez, a través de la recesión de los Estados Unidos), pero principalmente a deficiencias gubernamentales y empresariales, esto es: productividad. Es decir, el estancamiento –aún mayor- del empleo, no sólo se debe a un ciclo económico en los Estados Unidos, sino a problemas estructurales que limitan la productividad y la competitividad de las empresas mexicanas.

## ***Competitividad y Territorio***

Si la competitividad se puede resumir en productividad y posicionamiento de mercado, entonces la competitividad necesariamente tiene un componente importante de territorialidad, ya que en ella interactúan los factores de producción que determinan la productividad. De hecho Krugman (1993) establece que el mejor lugar para empezar a entender algunos fenómenos económicos –tales como el crecimiento- es a nivel regional o local. Asimismo, el posicionamiento de mercado

de una empresa estará determinado por una serie de factores entre los que Porter (1995) ha identificado: una locación estratégica, para aquellas industrias en los que los clusters regionales, tiempos de entrega y logística importan; demanda local, para aquéllas industrias en las que la relación con el cliente es muy importante; integración a clusters regionales, si la eficiencia productiva se incrementa al contar con proveedores y compradores cerca; y, recursos humanos, que fortalecen el mercado laboral y desarrollan las capacidades en la mano de obra. La competitividad depende, además de la competencia internacional y las estrategias empresariales, de factores locales como el entorno que generan las ciudades o regiones que estimula las ventajas competitivas dinámicas (Albuquerque, 1995).<sup>2</sup>

Si olvidamos un momento los argumentos críticos de Krugman (1994, 1996) acerca de la noción de competitividad o de Budd (1999) sobre la aplicabilidad del concepto de competencia territorial, se podría argumentar que las ciudades tal vez no compitan de la misma manera que las naciones por una parte del comercio mundial (Lever y Turok, 1999), pero compiten por inversión, población, turismo, recursos públicos, entre otros (Gordon, 1999).

Por un lado, muchos de los factores que tienen una influencia sobre el desempeño urbano se derivan de condiciones económicas nacionales o incluso internacionales que limitan la actuación de las ciudades. Por otro lado, las ciudades en un país tendrán un importante peso en el éxito económico nacional (Begg, 1999). Más aún, regiones de países tan competitivos –de acuerdo a los reportes de WEF o el IMD– como los Estados Unidos o algunos países europeos pueden experimentar crecimientos y contracciones que no están relacionados con el comportamiento nacional (Kresl y Singh, 1999; Lever, 1999); de ahí la necesidad de observar el

---

<sup>2</sup> Sin embargo, de acuerdo a Budd (1999) la competencia territorial puede ser una abstracción como lo es la globalización y por lo tanto llevar a distorsiones en desarrollo económico a través de políticas públicas encaminadas a competir con otras regiones.

comportamiento competitivo a nivel local. Esto es, por un lado, algunos elementos determinantes de la competitividad, tienen su origen a nivel local; por otro lado, algunas veces el comportamiento nacional –sobre todo en condiciones de franca apertura comercial e integración económica- no es suficiente para determinar el nivel de competitividad local ni los fenómenos económicos regionales.

Por lo anterior, la competitividad no sólo debe observarse a nivel nacional o sectorial, sino debe también estudiarse a nivel regional y local. Con este ánimo el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el apoyo de la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (COFEMER) ha desarrollado un *Índice de Competitividad en Ciudades Mexicanas*<sup>3</sup> que será analizado en la siguiente sección con miras a elaborar algunas recomendaciones de mejora. Asimismo, el presente documento tiene por objeto el pre-diseño de una dimensión adicional del Índice del CIDE, la de mejora regulatoria, lo cual permitirá determinar en que medida el mejoramiento en la gestión pública local permite alcanzar mayores niveles de competitividad territorial.

## **II. REVISIÓN DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE CIUDADES MEXICANAS**

### ***Componente económico***

Hasta el momento se han identificado 10 variables económicas que reflejan la actividad de una ciudad en especial. La primera variable es la producción bruta total per cápita que resulta de dividir el producto de cada ciudad entre su población y pretende ser una medida de riqueza inicial en la localidad. Otra variable que

---

<sup>3</sup> Cabrero, E, Orihuela, I. y Ziccardi, A. (2004) “Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”, *Documento de Trabajo de Administración Pública* 139, México: CIDE.

muestra una característica del mercado laboral y en parte determinaría el tipo de procesos productivos a instalarse en una de las zonas urbanas bajo análisis es el sueldo promedio que resulta de dividir el total de remuneraciones (sueldos y salarios) entre el total del personal ocupado. Para el factor capital, no es sólo importante incorporar el total de activos en la localidad, sino además la densidad de capital, la cual se obtiene de dividir los activos fijos entre el personal ocupado. Otra medida de capitalización de la economía urbana se refleja a través de los depósitos bancarios per cápita que se obtiene al dividir el monto de depósitos en instituciones de crédito entre la población total.

Por demás relevante es la incorporación de variables que reflejen la estructura económica de cada ciudad. Por ello se incorpora un índice de especialización local en los tres sectores más importantes de cada comunidad urbana: la industria, el comercio y los servicios. En ese sentido, cada índice se obtiene de dividir dos tipos de participaciones económicas. Por un lado, se obtiene la participación que del valor de la producción bruta total tiene un sector  $j$  en una ciudad  $i$ .<sup>4</sup> Por otro lado, se determina la misma participación sectorial nacional, pero de la producción bruta total nacional. Por último, se obtiene el cociente de la división de la primera participación entre la segunda. Este índice se calcula para tres sectores y para las 60 ciudades.

Tres variables más, miden la presencia de actividades económicas clave – denominadas modernas- en cada ciudad analizada (como en el caso de los índices, dichas actividades son la industria, el comercio y los servicios). En el caso de la industria, los subsectores “modernos” son papel, química, minerales no metálicos, metálica básica, productos metálicos y otras industrias manufactureras. Las actividades modernas en el sector comercio es el comercio al mayoreo, mientras

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, que porcentaje de la actividad total en Aguascalientes representa la industria manufacturera.

que las de los servicios son los inmobiliarios, profesionales y de apoyo a otras actividades.

### ***Componente institucional***

El índice contempla cinco variables que evalúen el desempeño de las instituciones a nivel local; todas ellas se refieren a medidas relativas de ingresos y gastos. La capacidad financiera de las localidades en cuestión se entiende como la capacidad de cada ciudad para sufragar sus gastos con ingresos propios y se obtiene del cociente del monto total de ingresos propios y gastos corrientes. Por el contrario, la dependencia financiera pretende reflejar la necesidad de contar con recursos federales para hacer frente a sus propios gastos y se mide a través de la división del monto total de participaciones a la localidad entre ingresos totales. La deuda pública es también considerada y calculada como proporción de los ingresos totales, lo cual refleja el nivel de endeudamiento de la ciudad. Una medida adicional de ingresos es la que obtenemos a través de los ingresos per cápita; esto es, el monto total de ingresos dividido por el total de población. Por último la inversión per cápita en la localidad es contemplada como el gasto total en obra pública entre el total de población, lo cual permite medir la capacidad de infraestructura con la que cuenta la ciudad.

### ***Componente socio-demográfico***

Este conjunto de indicadores es tal vez el más diverso, ya que cuenta con variables poblacionales, de empleo, marginación y calidad de vida, entre otras. El crecimiento poblacional está representado por la tasa geométrica de crecimiento de 1990 a 2000 en las localidades analizadas, lo cual representa por un lado, un mercado en crecimiento y por el otro mayores demandas para las autoridades. Es también importante reflejar la estructura de empleo sectorialmente. Lo anterior permitirá medir el tamaño y estructura del mercado laboral local; para ello se emplean tres

variables una para cada sector –primario, secundario y terciario- representadas por la Población Económicamente Activa (PEA) en cada sector.

Asimismo, el empleo reflejará el tamaño del mercado y el dinamismo económico local; para ello, se utiliza el número de asegurados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como proporción de la población total. Por el contrario, el desempleo afectará negativamente el desempeño de la ciudad dado que refleja una falta de dinamismo y un mercado limitado. Una medida adicional del tamaño del mercado es la del ingreso, para incluir esta medida se promedia el ingreso familiar (en número de salarios mínimos mensuales).

La marginación es desde luego un factor adverso para la competitividad que es necesario incluir. La primera medida que se considera es el índice de marginación según los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Asimismo, la PEA de menos de 2 salarios mínimos mensuales (SMM) se considera una medida adicional de la marginación y se obtiene de dividir la PEA de hasta 2 SMM.

La calidad de vida juega un papel fundamental para el desarrollo de los habitantes y de la competitividad de las empresas operando en las localidades analizadas (Rogerson, 1999). Por lo anterior, se ha considerado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) según el CONAPO y la delincuencia como un elemento negativo en este rubro y que se refleja en el número de delincuentes totales por cada 100 mil habitantes.

### ***Componente urbano-especial***

Este componente considera también una amplia diversidad de factores entre los que se encuentran la infraestructura para distintos servicios –comerciales, financieros, hospitalarios entre otros- así como el tamaño de la población. En ese sentido, la jerarquía poblacional es considerada una medida del apoyo para la



operación de una empresa y se obtiene directamente del posicionamiento de la unidad de estudio en el sistema urbano nacional que refleja el tamaño de la población de acuerdo a CONAPO.

Por un lado, se consideran los servicios a las viviendas, y por el otro, la infraestructura para los servicios empresariales. En el primer rubro se incluye una variable que mide el porcentaje de viviendas con los servicios básicos –agua, drenaje y energía eléctrica- con respecto a las viviendas totales. Asimismo, se contemplan variables como tiendas de autoservicio, sucursales bancarias y camas de hospital, todas, por cada 100 mil habitantes. En cuanto a telecomunicaciones se incluyen líneas telefónicas y líneas de telefonía celular, ambas, por cada 100 mil habitantes, así como el número de computadoras y el número de computadoras conectadas a Internet, ambas, por cada 100 mil habitantes. Lo anterior debido a que existe evidencia de que las telecomunicaciones han permitido el sostenimiento de ventajas competitivas territoriales a través del tiempo (Graham, 1999). Por último se mide la utilización de espacios urbanos dedicados actividades industriales a través del cálculo del porcentaje del personal ocupado en parques industriales, con respecto al personal ocupado total en la industria manufacturera.

Es importante incluir una medida de formación de capital humano como la que se ha incluido en el índice, a saber, alumnos en educación superior como proporción de la población total. Por el contrario, se consideran los delitos totales por cada 100 mil habitantes, así como el número de demandas ambientales por cada 100 mil habitantes, ambas como factores negativos en la competitividad.

### ***Algunas limitaciones en la versión actual del Índice***

Algunas de las variables conllevan algunas limitaciones en cuanto al alcance de los resultados. La primera que se puede mencionar, es que algunas variables, sobre todo del componente económico, se derivan de los datos obtenidos en el Censo

Económico que cada cinco años realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tales como la producción bruta per cápita, sueldo promedio por personal ocupado, la densidad de capital, los tres índices de especialización y las tres medidas de presencia de actividades modernas que utilizan información de 1998, ya que es la única disponible a la fecha.<sup>5</sup>

El resto de las variables utilizan datos de 2000 ya que es la última observación disponible. Dichas variables son depósitos bancarios per cápita con información de Mercamétrica, las variables del componente institucional como capacidad financiera, dependencia financiera, deuda pública, ingreso per cápita e inversión per cápita todas provenientes de INEGI. En cuanto al componente socio-demográfico las tres variables que representan la PEA en los tres sectores considerados, la tasa de crecimiento poblacional, la PEA hasta 2 SMM, y delincuentes provienen de INEGI utilizando datos de 2000. El índice de marginación y el índice de desarrollo humano se construyen a partir de información del CONAPO con datos de 2000, mientras que el ingreso promedio de las familias y los asegurados al IMSS utilizan datos de 2000 provenientes de Mercamétrica y la Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER) respectivamente.

El componente urbano-espacial utiliza también datos de 2000 para todas las variables excepto personal ocupado en parques industriales que utiliza datos de un estudio realizado en 1998. De esta manera, la jerarquía poblacional emplea datos de CONAPO, mientras que el número de tiendas de autoservicio, sucursales bancarias, alumnos en educación superior y camas de hospital utilizan datos de Mercamétrica. Por último, con datos de 2000 provenientes de INEGI, se construyen las variables servicios públicos en la vivienda, delitos, denuncias ambientales,

---

<sup>5</sup> Los datos referentes a 2003, se levantarán durante 2004 y se espera que la información se encuentre a disposición del público, alrededor de dos años más tarde.

líneas telefónicas, líneas de telefonía celular, computadoras y computadoras conectadas a Internet.

Además de que los datos utilizados en las variables que alimentan al índice están rezagados –en el mejor de los casos 4 años- algunas variables utilizan datos de 1998 y otros de 2000. Por ello, resulta difícil identificar si los índices de competitividad que se obtienen son de 1998 o de 2000. Sin embargo, podríamos presumir que algunas variables –como algunas de las que corresponden a la infraestructura para los negocios- tienen un efecto rezagado sobre la competitividad; es decir, que el efecto de contar con parques industriales por ejemplo, tendrá un efecto no inmediato, sino a través del tiempo. Por lo tanto, se justificaría la inclusión de variables con datos tan rezagados. No obstante, es necesario explorar algunas bases de datos que pudiesen aportar datos más recientes.

### ***Algunas recomendaciones para mejorar la construcción del Índice***

Algunas de las consideraciones que fueron exploradas y agotadas son:

- Tras el análisis del componente económico, no queda muy claro el criterio para la selección de industrias modernas. Se sugiere establecer algún criterio para definir cuales son las industrias modernas; tal criterio podría ser el valor agregado de cada industria en el entendido que el valor agregado refleja la base tecnológica de cada industria y ello mejorará la posición competitiva de la localidad. Después de determinar que industrias –bajo el criterio de valor agregado- son modernas, es necesario identificar la concentración de actividades modernas en cada localidad. Sin embargo, tras el análisis de cada industria descubrimos que algunas industrias con alto valor agregado no necesariamente son modernas (hilado de tejidos blandos, papel, cuero, entre otros), por lo que consideramos continuar con la selección cualitativa de las industrias modernas.

- Una variable que podría ser incluida es la del grado de integración nacional que permitiría determinar en que medida la industria local se ha integrado a los encadenamientos productivos cada vez más globales; ello permitiría incorporar la necesidad de una empresa de permanecer en la localidad dados los vínculos productivos con otras empresas. Esta variable se obtendrá de la publicación de INEGI “Estadística de la Industria Maquiladora” del resultado de dividir los insumos intermedios domésticamente producidos (estos a su vez se obtienen de la diferencia de los insumos totales y los importados) de los insumos totales. Sin embargo, las diferencias en grado de integración nacional en las diferentes ciudades del país son mínimas (varían del 1 al 3%), por lo que no se incluirá en el modelo.
- Es también importante incluir alguna variable de acceso al mercado. Lo que tradicionalmente se ha hecho es incluir alguna medida de distancias logarítmicas al mercado, lo cual representa una fuerza importante para el desarrollo económico. En ese sentido, se considera que deben incluirse la distancia a los dos mercados más importantes: la Ciudad de México y los Estados Unidos (hasta la frontera más cercana a cada localidad). Sin embargo, la distancia al mercado sesgaría los resultados basados en una referencia geográfica que no necesariamente refleja los costos de transporte o transacción, por lo que prescindiremos de esta variable en el modelo.
- Una variable que resulta siempre difícil de incorporar a cualquier ejercicio estadístico, es el progreso tecnológico. Sin embargo, resulta esencial para determinar el crecimiento económico y representa las externalidades tecnológicas que ocurren a nivel local y que en parte hacen posible la aglomeración económica que se observa en regiones muy competitivas como el *Silicon Valley* o la Ruta 128. Una de las opciones que se presentan son la inclusión de variables como el número –ya que las capacidades son difíciles de medir- de los centros de investigación y desarrollo en cada localidad, así como el

número de investigadores en ellos, esto se puede lograr a través del Sistema Integrado de Información sobre la Investigación Científica y Tecnológica (SIICYT) del CONACYT. Sin embargo, no hemos podido acceder a esta información. De cualquier manera, queda como sugerencia para su inclusión en la siguiente edición del Índice (para 2005).

- De la misma manera, es posible incluir una nueva variable de formación de capital humano como la ya incluida, pero más conectada con el mercado laboral, sobre todo en el sector secundario que es la vocación de la mayoría de las ciudades del país –la notable excepción es la Ciudad de México que cada vez más se orienta hacia el sector terciario, en específico los servicios financieros– tal como el número de estudiantes egresados de alguna carrera técnica que se obtendría de las Estadísticas Institucionales de la SEP. Esta variable incorporaría la medida en la que una economía se convierte en una basada en el conocimiento que vuelven a una localidad más competitiva –aunque esa competitividad sea sólo temporal hasta que suceda la relocalización o la sustitución– que otras (Storper, 1997).
- La migración representa un dren para la sociedad que pierde dichos recursos humanos, y una ganancia para aquella población que la recibe. Asimismo, muy recientemente, se han empezado a explorar las maneras en las que la migración contribuye con remesas para el desarrollo económico local. Por lo anterior, es importante incluir alguna medida de migración como el balance neto migratorio para cada ciudad. Esta información se obtendría de los Censos Generales de Población y Vivienda del INEGI.
- Asimismo, la infraestructura educativa a todos los niveles, pero sobre todo a nivel técnico y profesional es también importante, tanto en cantidad como en calidad. Por un lado, se podría incluir una variable como el número de escuelas técnicas y/o el número de centros de educación superior ya que ambas se

pueden obtener de las Estadísticas Institucionales de la SEP. Por otro lado, el factor de calidad educativa no puede ser incorporado ya que no existen medidas apropiadas y confiables como lo pudiera ser un ranking de centros de estudio.

A pesar de que la competitividad es un concepto controversial y no se ha llegado a un acuerdo sobre lo que realmente significa, queda claro que la competitividad tiene una dimensión espacial importante. El índice de competitividad creado por el *Observatorio de Competitividad de Ciudades del CIDE*, es una sofisticada aproximación al tema. Sin embargo, existen algunas posibilidades de mejora, sobre todo al incluir variables críticas como la investigación y desarrollo, la formación de capital humano o la migración.

### ***Capacidad del Índice para Reflejar la Competitividad***

Independientemente de las recomendaciones de mejora que se pudiesen hacer al Índice, éste muestra ser una poderosa herramienta para reflejar la competitividad de las ciudades en los mercados internacionales.

La competitividad a final de cuentas es un concepto que busca reflejar la capacidad para competir eficazmente en algún mercado. Existen dos mercados en los que la competitividad resulta particularmente relevante: el de bienes y el de capitales. La globalización y los procesos de integración económica en diferentes partes del mundo nos hacen pensar que ambos mercados deben de poseer un componente internacional.

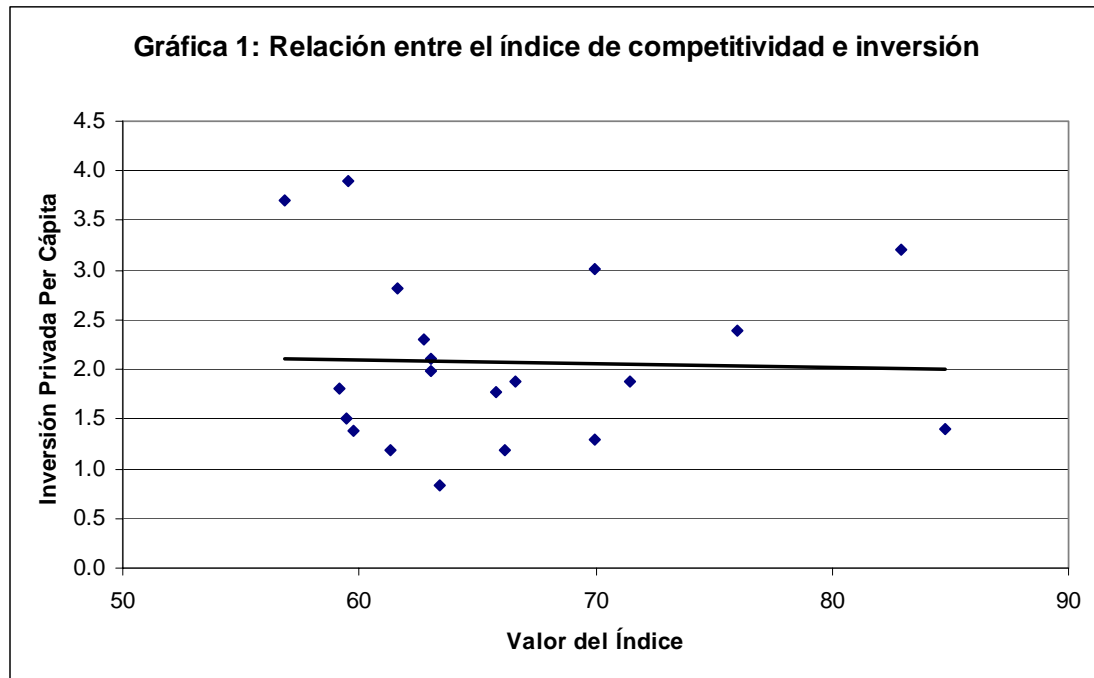
En cuanto a los mercados internacionales de bienes, podemos observar que el comercio internacional básicamente refleja el intercambio de bienes entre dos o más países que se capturan en estadísticas de importaciones y exportaciones. Sin embargo, medir la competitividad territorial a nivel de ciudades en ese mercado requeriría de un gran esfuerzo por sí solo. Las estadísticas comerciales en México –

e incluso otros países como los Estados Unidos- no reflejan el origen y destino real de los flujos comerciales dado que se registran muchas veces en las oficinas centrales de cada compañía. Por ejemplo, bienes producidos en Saltillo, Coah. y exportados a Denver, Colorado, podrían registrarse en la matriz que pudiera estar en México, DF y Chicago, Illinois respectivamente. Por ello, las estadísticas comerciales no reflejan los patrones de producción y comercio necesariamente.

Aunque existe competencia en los mercados internacionales de capitales tanto en flujos de inversión en cartera como en inversión directa, los primeros están sujetos a las ciudades en las que se intercambian títulos financieros, por lo que no es tan relevante para definir la competitividad territorial. Sin embargo, la competitividad por los flujos de inversión directa –extranjera, nacional y local- refleja tanto el interés de los inversionistas en producir en lugares más eficientes y rentables, como la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales, así como los atributos locales de la sociedad local como lo pueden ser la capacitación y especialización de la mano de obra, los planes de estudios de las universidades, la infraestructura e incluso la calidad de vida. En ese sentido, como veremos más adelante, el Índice de Ciudades Competitivas refleja contundentemente la competitividad de las ciudades mexicanas.

Como puede observarse en el Gráfico 1, si consideramos a las 20 ciudades más competitivas del país de acuerdo al Índice, éste no refleja la formación bruta de capital fijo que a su vez representa a la inversión. De hecho, existe una correlación negativa entre el valor del Índice y la inversión (Tabla 1). Lo anterior se debe a que existen en la muestra, casos atípicos en las áreas metropolitanas de Puebla y Monclova, en la medida en que para sus respectivas posiciones en el ranking (17° y 20°) y valores del índice (60 y 57), corresponde una cantidad de inversión bruta fija per cápita notablemente superior a la de ciudades con mejor ubicación en el ranking y con mayor valor promedio del índice. A su vez, esto se debe a la gran inversión que realiza una actividad –de hecho puede decirse que una empresa- en particular

(acero y automotriz) en ambas ciudades. Por lo tanto, consideramos que ambas son casos atípicos de la muestra y que deben ser excluidas de la misma.

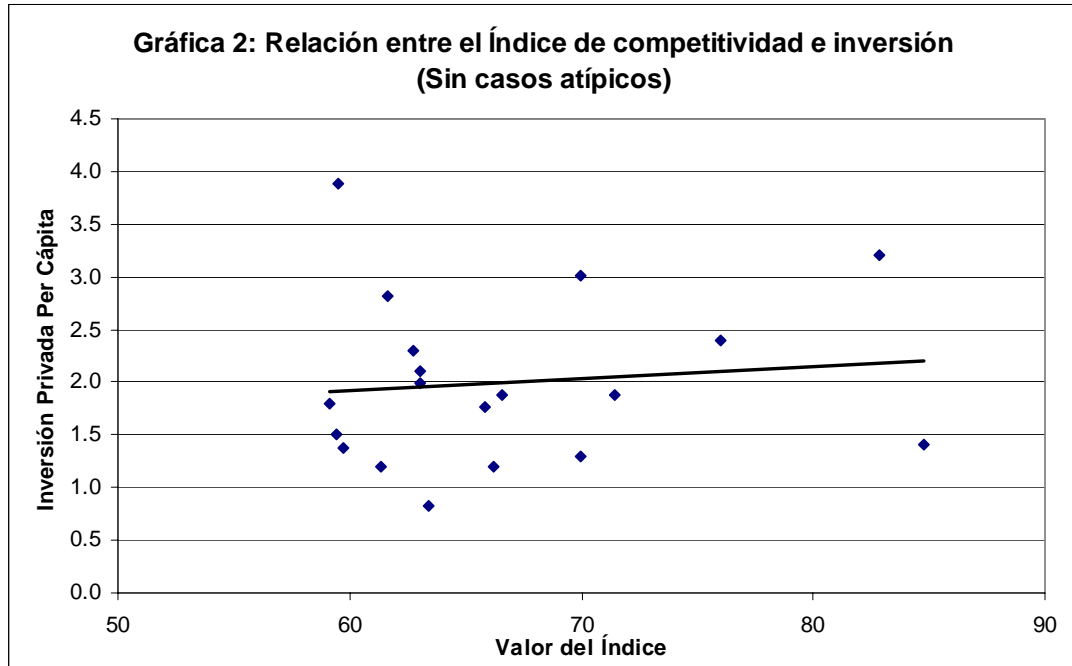


**Tabla 1: Coeficiente de Correlación**

	Valor Índice	Inversión
Valor Índice	1	<b>-0.033728762</b>
Inversión	<b>-0.033728762</b>	1

Como se puede apreciar en la Gráfica 2, la tendencia se revierte al excluir de la muestra a Monclova y Puebla. La relación ahora es positiva entre el desempeño competitivo reflejado por el Índice y la inversión generada. Incluso, la relación es tan estrecha, que como se muestra en la Tabla 2, la correlación nos revela que cada mejoramiento en el Índice implica un aumento del 30% en la inversión.





**Tabla 2: Coeficiente de Correlación (Sin casos atípicos)**

	Valor Índice	Inversión
Valor Índice	1	<b>0.304330512</b>
Inversión	<b>0.304330512</b>	1

De lo anterior, podemos concluir que el Índice no sólo es una herramienta innovadora en la medición de la competitividad territorial en México, sino además una que es poderosa para medir la realidad competitiva de las ciudades, por lo menos en uno –ya que no se puede verificar para el otro- de los dos mercados internacionales en los que las ciudades compiten.

### **III. LA MEJORA REGULATORIA COMO ELEMENTO ADICIONAL DE COMPETITIVIDAD DE CIUDADES**

Una de las fuentes de la competitividad urbana se refiere a los esfuerzos que realizan los gobiernos locales para mejorar las condiciones de inversión, empleo y en general de calidad de vida de sus habitantes. Con estas acciones, las zonas urbanas están en posición de elevar su participación en el mercado nacional e internacional al aprovechar sus ventajas económicas y sociales frente a otras ciudades.

En la competitividad urbana no sólo es importante la actividad económica de la ciudad, sino que la participación del gobierno local es una pieza fundamental que puede incentivar, apoyar o limitar el desarrollo económico a través de sus programas, interacción con los sectores privado y social, condiciones de estabilidad política, y el funcionamiento mismo al interior del ayuntamiento.

En México, el gobierno local se ha caracterizado por su fragilidad institucional, carencias en cuanto recursos económicos, debilidad de estructuras administrativas y limitaciones derivadas de la falta de personal capacitado para llevar a cabo las funciones públicas (Cabrero, 2000). Este contexto en el que se desenvuelve el municipio mexicano dificulta generar acciones que mejoren las condiciones para atraer inversión a las ciudades y elevar su posición competitiva.

Entre las acciones que se están llevando a cabo en ciudades de México, y que sin duda puede propiciar mejores condiciones para el desarrollo económico de las mismas, es la de mejorar el marco regulatorio municipal. Las regulaciones que generalmente existen en los municipios del país resultan obsoletas, excesivas, o engorrosas y obstaculizan la entrada de inversión privada. Es por ello que resulta interesante el estudio de las acciones de mejora regulatoria que se están llevando a cabo en los municipios de México y el impacto que esto tiene en su competitividad.

Bajo estas premisas, uno de los propósitos de este estudio consiste en elaborar una medida de mejora regulatoria que permita clasificar a los municipios urbanos del país de acuerdo a sus avances en la materia. Esta medida formará parte a su vez un estudio mayor contenido en el “Índice de Competitividad de las Ciudades en México”, que ha sido diseñado con anterioridad (véase Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2004).

La inclusión del índice de mejora regulatoria dentro del índice de competitividad será en dos niveles. En el primer nivel formará parte del componente institucional, el cual comprende aquellas acciones que el gobierno realiza para cumplir con sus funciones y que le permiten situarse en una mejor posición, en cuestión de competitividad, frente a otras ciudades. En el segundo nivel, al insertarse en el índice general que comprende cuatro componentes (económico, socio-demográfico, urbano e institucional), se considerará como uno de los criterios a tomar en cuenta en cada ciudad para definir su competitividad.

El estudio comprende entonces la: revisión breve de la situación que guardan los municipios de México en materia de regulación; identificación de las acciones de mejora regulatoria que están emprendiendo los municipios urbanos en México; exploración de los instrumentos que se han utilizado para lograrlo; el análisis de los principales resultados que se han obtenido, y finalmente, la construcción del índice de mejora regulatoria.

### ***Situación de los municipios de México en materia regulatoria***

A pesar de las reformas a la Constitución Mexicana, donde se ha tratado de dar mayores atribuciones a los municipios, este nivel de gobierno se caracteriza aún por sus limitaciones en cuanto a capacidad institucional y organización. Uno de los factores que ha contribuido a esta situación es la fragilidad del marco regulatorio local.

El ámbito municipal, en la mayoría de los casos, está inmerso en un entorno de leyes y reglamentos que resultan insuficientes y no responden a sus necesidades, además de encontrarse limitado al no contar con atribuciones jurídicas que le permitan crear sus propias leyes, función que actualmente corresponde a los congresos estatales.

Para evaluar la situación por la que atraviesan los municipios del país, se han realizado algunos trabajos como censos, foros y encuestas, donde la cuestión de la normatividad municipal resalta como uno de los problemas locales que más aquejan a estos gobiernos (CEDEMUN e INEGI, 1995; INEGI y CIDE, 1999; Cabrero, 2000; García del Castillo, 1999).

La relevancia del problema puede observarse con los siguientes datos:

- El 63% de los municipios del país no cuenta con reglamentación administrativa básica, lo cual es indicativo de la falta de organización en cuanto a procesos administrativos, sistemas financieros y de registro.
- El 78% de los municipios no cuenta con normatividad en cuanto a planeación, lo que significa que no existen regulaciones para organizar los recursos físicos, humanos y territoriales de acuerdo a metas y objetivos, obstaculizando el cumplimiento de sus funciones.
- Aunque la provisión de servicios públicos es la función sustantiva en la tarea del gobierno municipal, sólo el 50% de los municipios cuenta con un reglamento en la materia, y en general estos se circunscriben a reglamentar sólo los servicios de agua, panteones y seguridad pública.
- Sólo el 35% de los municipios del país tiene reglamentación en cuestión de catastro, lo cual dificulta y limita el cobro y administración del impuesto predial, y por lo tanto, genera incapacidad para acrecentar sus recursos financieros.
- En cuanto a obra pública municipal, sólo el 46% de los municipios cuentan con un reglamento para tal efecto, situación que produce desorden en el uso de suelo y desigualdades espaciales en la provisión de infraestructura social y económica.

- No existe una reglamentación clara y transparente en el ámbito estatal sobre las transferencias hacia el nivel municipal, lo que dificulta el avance de los gobiernos locales y la evolución del federalismo en México.

Como puede observarse con los datos anteriores, los municipios del país tienen grandes deficiencias en cuestiones de normatividad, lo cual dificulta tanto su organización al interior del ayuntamiento, como su grado y forma de interacción con los sectores privado y social a quienes brindan sus servicios. Algunas de las causas podrían estar en las limitaciones jurídicas, que no les permiten crear leyes sino sólo reglamentos, pero también influye la falta de personal capacitado para reformar y cambiar los reglamentos existentes o crear la reglamentación necesaria.

Existe una gran heterogeneidad entre los municipios, donde los mayores avances se encuentran en los municipios urbanos. Si bien la reglamentación no es una condición suficiente para consolidar las administraciones municipales, en cambio es un paso necesario para mejorar su organización y eficiencia.

En un proyecto realizado en el 2000 titulado “Agenda para la Reforma Municipal en México” (Cabrero, 2000), se llevaron a cabo diversos estudios sobre la situación que guarda el municipio en el país. El objetivo consistió en identificar la problemática principal vista por los propios funcionarios de los ayuntamientos, de acuerdo a su propia experiencia en el gobierno.

Como resultado de ese proyecto, se han seguido haciendo estudios sobre temas específicos que pretenden identificar aquellos problemas que los participantes consideran como los más relevantes que afectan a sus gobiernos. Los resultados han mostrado que los principales problemas identificados están ligados, en primera instancia, al crecimiento urbano (23%), y en segunda, a cuestiones de normatividad (20%).

Entre las principales propuestas que han sugerido los funcionarios municipales, referentes al marco normativo, se encuentran las siguientes:

- Aumentar las competencias municipales para permitir la creación de leyes y no sólo de reglamentos.
- Revisar y reformar la legislación federal y estatal para avanzar debidamente en la autonomía municipal.
- Reformar la reglamentación municipal para delimitar funciones, especificar sanciones y procurar su cumplimiento.
- Modificar las regulaciones existentes para facilitar la planeación y conducción del desarrollo del municipio.

La precariedad de los gobiernos en cuestión del manejo del marco normativo y su incapacidad para mejorar las condiciones en que se encuentra actualmente son evidentes. Los estudios que se han llevado a cabo sobre la problemática municipal hacen referencia a la necesidad de que en el corto plazo se realicen cambios en la reglamentación ya existente para facilitar las funciones de los gobiernos locales y que en el largo plazo se realicen los cambios necesarios desde el nivel estatal y federal para darles la autonomía para crear sus propias leyes.

No cabe duda de que las deficiencias que presentan las regulaciones municipales inciden en su propio desarrollo. El estar limitados por no contar con suficientes reglamentos para la organización de la administración, o el no contar con personal capacitado para realizar las reformas pertinentes a la regulación existente, provoca que los procesos administrativos sean desordenados, impliquen gran inversión de tiempo, resulten costosos para los ayuntamientos y por ende no brinden un buen servicio a sus habitantes.

Por lo anterior, aplicar una reforma regulatoria en el nivel municipal es un factor que puede contribuir a mejorar las condiciones de los gobiernos locales en México. En el

siguiente apartado se explicará brevemente lo que se ha realizado en el país en cuestión de mejora regulatoria.

### ***Mejora Regulatoria Municipal en México***

La mejora regulatoria se define como el conjunto de medidas que los gobiernos aplican para mejorar el desempeño, costo y calidad jurídica de las regulaciones y trámites existentes que obstaculizan sus funciones y limitan su crecimiento económico, innovación y competencia (OCDE, 2000a).

En México, la mejora regulatoria comenzó a implementarse en el gobierno federal a finales de la década de los ochenta para apoyar los cambios estructurales del gobierno y mejorar el desempeño económico. Sin embargo, fue hasta mediados de la década de los noventa cuando la mejora regulatoria se institucionalizó a través de la creación del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y a los cambios a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (Tamayo y de Haro, 2003; OCDE, 2000b).

En el ámbito urbano, que es el que nos compete en este estudio, las acciones de mejora regulatoria iniciaron con la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la cual funciona como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía del gobierno federal y se encarga de evaluar y mejorar las regulaciones existentes, así como transparentar su elaboración y aplicación (COFEMER, 2001e).

El reconocimiento del papel que juegan todos los niveles de gobierno en los cambios para lograr una reforma regulatoria integral en el país, propició que se iniciaran programas que apoyaran estas acciones en estados y municipios, los cuales se derivan del Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006 (COFEMER, 2001e). Entre sus objetivos se encuentra difundir las acciones de mejora regulatoria en todas las

áreas de la administración pública y en los tres niveles de gobierno, enfatizando la labor hacia los municipios.

En el gobierno municipal, el objetivo de la mejora regulatoria está enfocado a que las administraciones locales brinden servicios de calidad a sus ciudadanos. Para ello, se están realizando acciones tendientes a mejorar los trámites y procesos administrativos relativos a la apertura, operación y cierre de empresas, ya que estos factores, como lo menciona COFEMER, contribuyen a mejorar su competitividad.

Entre los beneficios que ha brindado la reforma regulatoria en México se pueden mencionar los siguientes: ha logrado reducir costos y aumentar la calidad y opciones para consumidores y empresas mexicanas; ha promovido la exportación mexicana, al reducir los costos de transporte y comunicaciones, lo que promueve su competitividad; ha propiciado la innovación e inversión en productos y tecnologías, al eliminar trámites excesivos para las empresas; ha permitido una respuesta más rápida de la economía ante situaciones de crisis disminuyendo costos; y, finalmente, ha contribuido a disminuir costos en salud, seguridad laboral y protección ambiental, al contar con instituciones y métodos que las regulan (OCDE, 2000a).

Aunque los intentos de reforma regulatoria en el ámbito municipal son muy recientes, se han comenzado a realizar esfuerzos en algunos municipios del país para mejorar la normatividad existente y hacer más eficiente su aplicación. La COFEMER se ha encargado de promover y difundir la necesidad de contar con instrumentos de mejora regulatoria en los niveles estatal y municipal. Actualmente trabaja con los estados y municipios a través de convenios de coordinación, donde conjuntamente se elaboran, crean, simplifican y operan los procesos y trámites administrativos.



Los convenios se dividen en marco y específicos; los primeros se refieren a colaboraciones de largo plazo, y los segundos a acciones de corto plazo. Los primeros municipios que han participado en dichos convenios son<sup>6</sup>:

- Acapulco, Guerrero
- Los Cabos, Baja California Sur
- Mérida, Yucatán
- Naucalpan, Estado de México
- Oaxaca, Oaxaca
- Puebla, Puebla
- Torreón, Coahuila
- San Luis Potosí

Dentro de esta sección sobre acciones de mejora regulatoria en gobiernos locales, cabe mencionar uno de los trabajos que se han realizado en la materia y que clasifica las acciones de mejora regulatoria municipal de acuerdo a dos enfoques principales: el empresarial y el integral (Tamayo y de Haro, 2003). El primero se refiere a las acciones de mejora regulatoria que son realizadas principalmente por el área encargada del desarrollo económico municipal, y que se concentran principalmente en la disminución de trámites para la apertura de empresas. El segundo enfoque se refiere a las acciones que se llevan a cabo a través de un área específica de mejora regulatoria y cuya participación no sólo incluye trámites empresariales, sino que además comprende la creación de reglamentos que regulen la actividad en todas las áreas del ayuntamiento.

Una de las acciones que se ha considerado de gran relevancia en la mejora regulatoria de los municipios del país, ha sido la referente a los trámites que tienen que realizar las empresas para iniciar, operar o cerrar actividades dentro un municipio. El diagnóstico

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que cada vez más ayuntamientos están participando en los convenios por lo cual la lista de municipios se extiende continuamente. Esta lista corresponde a Agosto de 2004.

muestra que los trámites en esta materia son excesivos, tardados, costosos y que proveen una mala imagen del ayuntamiento para la atracción de inversión privada, por lo tanto, se ha establecido un esquema llamado Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cual trata de dar una solución a estos problemas que enfrentan los empresarios ante la autoridad municipal.

La reducción de trámites para las empresas, a través de sistemas como el SARE, resulta uno de los puntos principales a considerar en el aspecto institucional de la competitividad de las ciudades del país. Las ventajas que este sistema brinda pueden observarse en la mejora de la capacidad de los gobiernos locales para atraer inversión privada, lo cual es uno de los elementos clave que aumentan las ventajas competitivas. Por esta razón, resulta relevante estudiar las principales acciones que se han llevado a cabo al implantar el SARE o algún otro sistema similar de simplificación de trámites empresariales en los municipios.

### ***Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)***

A partir de 2002, el gobierno federal promovió el establecimiento del SARE. Este es un esquema que permite a las empresas realizar procesos de apertura en un plazo máximo de 48 horas y con un mínimo de trámites, lo cual permite disminuir costos, tiempos, evitar corrupción por los largos procesos y mejorar la imagen del gobierno ante el sector privado. El SARE está dirigido a la micro, pequeña y mediana empresa de bajo riesgo.

Los municipios donde se han comenzado trabajos o ya están implementando el SARE son los siguientes<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> La lista de municipios está actualizada a Agosto del 2004 y se incrementa continuamente. Algunos de los municipios que se integrarán durante el transcurso del 2004 son: Atlixco, Villahermosa, Celaya, Irapuato, Monterrey, San Pedro Garza García, Ciudad del Carmen, Guadalupe, San Nicolás de los

En proceso	En operación
Boca del Río, Ver.	Apizaco, Tlax.
Morelia, Mich.	Aguascalientes, Ags
Naucalpan, Edo, Méx.	Cancún, QR
San Andrés Cholula, Pue.	Chetumal. QR
San Martín Texmelucan, Pue.	Coatzacoalcos, Ver.
Tapachula, Chis.	Culiacán, Sin.
Toluca, Edo, Méx.	Guadalajara, Jal
	León, Gto
	Los Cabos, BCS
	Mazatlán, Sin.
	Mérida, Yuc.
	Mexicali, BC
	Tehuacán, Pue
	Tijuana, BC
	Tlalnepantla, Mex
	Torreón, Coah
	Oaxaca. Oax
	Pachuca, Hgo
	Puebla, Pue
	Zapopan, Jal

Fuente: [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx)

Entre los resultados que se han obtenido en estos municipios tras el establecimiento del SARE, se pueden mencionar la simplificación de trámites empresariales ante el ayuntamiento a través de la disminución de los días para abrir una empresa, reducción del número de requisitos para realizar el trámite y disminución en el número de traslados a las oficinas.

Cabe mencionar el ejemplo del municipio de Puebla, Puebla. Antes de operar el SARE, el trámite para la apertura de una empresa abarcaba 58 días, era necesario cubrir 27 requisitos y además acudir a las oficinas en cinco ocasiones para poder completar el trámite. Con el SARE el trámite ahora puede completarse en dos días, ya que sólo hay que cubrir cinco requisitos y se puede realizar con una sola visita.

---

Garza, General Escobedo, Juárez, García, Apodaca, Santa Catarina, Campeche, Cuernavaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaquepaque y Tonalá.

Existen otros municipios donde también se han emprendido acciones de mejora regulatoria, que aunque no llevan el nombre de SARE también pretenden alcanzar sus mismos objetivos. Sin embargo, actualmente la información sobre estas acciones en el nivel municipal es muy limitada y sólo se cuenta con estudios que abarcan algunos municipios del país. Es por ello que con el presente estudio se tendrá la posibilidad de contar con mayores datos referentes a este tema y además se podrá tener un criterio de medición acerca de los impactos que las reformas han generado.

Como un paso previo al estudio que se llevará a cabo en las principales ciudades del país, para poder contar con información referente a la operación del SARE y de otros instrumentos de mejora regulatoria, se realizó una encuesta piloto en algunos municipios urbanos del país. La encuesta fue dirigida a funcionarios públicos municipales con el objetivo de conocer si el municipio contaba con algún instrumento que ayudara a la simplificación de trámites para la apertura de empresas, así como conocer maneras alternativas en las que los ayuntamientos apoyaban a los empresarios. Los municipios que se tomaron en cuenta para la encuesta fueron Aguascalientes, Ags; León, Gto; Querétaro, Qro; Guadalajara, Jal; Toluca, Méx; y Zacatecas, Zac.

En Aguascalientes los resultados muestran que sí existe un sistema de mejora regulatoria para los trámites de apertura de empresas en el municipio. El sistema es llamado UNO y se coordina con el gobierno estatal. Los encuestados lo califican como un esquema que ha permitido la disminución de trámites y tiempos para los empresarios. El trámite se realiza en un día y son cinco los requisitos que hay que cubrir.

En el municipio de León también cuentan con un sistema de simplificación de trámites para la apertura de empresas. Se han aprobado acciones para que los trámites sean rápidos y el programa está coordinado con el gobierno del estado. El plan de desarrollo

económico del municipio contempla la participación de los empresarios a través de consejos, donde junto con grupos gremiales, académicos y representantes del gobierno estatal mantienen una comunicación constante con el sector público. El municipio cuenta con el Programa Competitivo para el Cuero y el Calzado, para apoyar la actual crisis económica de esta actividad económica y al mismo tiempo abrir opciones de inversión a otras actividades que están tomando fuerza como la metalmecánica.

En Querétaro existe un programa de simplificación de trámites para las empresas. Se apoya al sector privado con relación a los procedimientos que se deben realizar para la apertura de empresas; se proporciona asesoría para agilizar los trámites, y se les canaliza con los gobiernos estatal y federal dependiendo de sus necesidades. Sin embargo, mencionan que el código municipal no proporciona suficiencia legal para llevar a cabo estas acciones. Hay tres programas de apoyo a las empresas, el primero de ellos se basa en préstamos para la micro, pequeña y mediana empresa; el segundo es un fondo para empresas exportadoras; y el tercero consiste en un centro de servicios para asesorar a empresas sobre exportación.

En Toluca se cuenta con un Centro de Atención Empresarial (CAE) y también se tiene un programa de simplificación de trámites para la apertura de empresas. El gobierno municipal pretende el desarrollo empresarial de la zona y se apoya al sector privado con programas de crédito para la microempresa, en coordinación con el gobierno estatal; y un programa para apoyar a aquellas empresas con vocación exportadora.

En Guadalajara se cuenta con un sistema de simplificación de trámites y se realizan acciones tendientes a promover e incentivar la inversión productiva, apoyar la capacitación de mano de obra especializada y promover la integración de las cadenas productivas. Se cuenta también con un centro de atención empresarial para dar asesoría a las empresas sobre trámites ante las instancias municipales, estatales y federales, además de atender cuestiones sobre exportación.

Finalmente, en Zacatecas no se cuenta todavía con instancias como el SARE o el CAE pero se encuentran en proceso de creación. Mientras tanto, el gobierno estatal apoya la creación de infraestructura, estímulos fiscales, financieros y de capacitación que contribuyan a promover las actividades económicas de la ciudad. También, en conjunto con el gobierno estatal, se ha promovido la creación o fortalecimiento de microempresas con el propósito de incrementar las fuentes de empleo.

Si bien es cierto que el SARE se ha implementado en sólo algunos municipios del país, se pueden observar diversos apoyos brindados por los gobiernos locales en cuanto a la mejora las oportunidades para las micro, pequeñas y medianas empresas que buscan localizarse en el ámbito municipal. La disminución de trámites, requisitos y traslados que los empresarios tienen que cubrir representan una ventaja en aquellas ciudades donde se están implementando estos esquemas y pueden ser considerados como sistemas de mejora regulatoria que incentivan la inversión privada y que podrían contribuir a la competitividad de las ciudades donde se encuentran.

Por lo anterior, resulta de gran relevancia el diseño y construcción de un índice que muestre las condiciones en que se encuentran operando estos sistemas, los resultados que se han alcanzado por su aplicación y los impactos que ello ha tenido en el desarrollo económico de los municipios.

El índice de mejora regulatoria será una medida que evaluará de alguna manera estos avances y formará parte del conjunto de criterios que se toman en cuenta para definir la competitividad de las ciudades en México. Por ende, las medidas regulatorias podrían ser consideradas como una de las ventajas que una ciudad ofrece respecto a otra y que afectan o promueven su competitividad. De esta manera, el índice podrá incluirse como una variable complementaria del componente institucional, donde se reflejan las ventajas ofrecidas por el gobierno local en materia administrativa, y que forma parte del ya existente “Índice de Competitividad de las Ciudades de México”.

## ***Índice de Mejora Regulatoria Municipal***

Existen pocas fuentes de información y estudios que evalúen la mejora regulatoria en los municipios del país. Básicamente los estudios que se han desarrollado se enfocan a analizar el marco institucional de la mejora regulatoria en estos gobiernos, las principales acciones que en esta materia se han realizado y al planteamiento de recomendaciones para mejorar las condiciones de su implementación (COFEMER, 2001a, b, c y d). En estos trabajos también se realiza un análisis comparativo de los avances en mejora regulatoria para algunos municipios, pero no se llega a una medición en términos cuantitativos.

En otro estudio, realizado por el sector privado, se realiza una medición de los avances sobre mejora regulatoria, pero para el contexto estatal (CCE y CEESP, 2001). A través de una encuesta telefónica se les pregunta a los empresarios de cada estado sobre la efectividad de los gobiernos en cuanto a los trámites y procedimientos que tienen que realizar en la entidad. Los temas que incluyen para clasificar a los estados son: calidad del marco regulatorio, avance de los programas, calidad de la gestión gubernamental y plazo promedio para la apertura de un negocio.

Estudios como el mencionado anteriormente resultan sin duda muy relevantes para el análisis y conocimiento de la realidad estatal en cuestión de mejora regulatoria. Sin embargo, la realidad municipal no se encuentra tan avanzada como el ámbito estatal para poder abarcar toda esta serie de factores.

Si se intentara realizar un índice de este tipo en una desagregación municipal se podrían observar diferencias sustanciales que dificultarían su realización, ya que los estados tienen condiciones más avanzadas en cuanto a tipo de mejoras, enfoque, cobertura, antigüedad, y sobre todo la disponibilidad de información.

Lo que sí se puede retomar de estos estudios es que su análisis permite observar que la mejora regulatoria en los municipios del país, si bien ha sido heterogénea, ha permitido mejorar las condiciones de apertura de empresas y por ende ha funcionado como un incentivo para la inversión privada en los municipios. Es por ello, que el realizar un índice para los municipios del país permitiría observar cómo cada uno de ellos está actuando en la materia y cuáles son los posibles y potenciales efectos que esto ha provocado para su desarrollo.

El objetivo del índice de mejora regulatoria es, por lo tanto, complementar la medición de la competitividad en los municipios urbanos en lo referente a la cuestión gubernamental. Es decir, tratar de incrementar las fuentes de información que permitan tener una visión más amplia del papel que juegan los gobiernos en el desarrollo económico de los municipios. La mejora regulatoria, en este sentido, complementará el análisis de las acciones gubernamentales para fomentar la inversión privada en los municipios del país.

Para poder construir un índice de mejora regulatoria es necesario contar con elementos que permitan medir los impactos de estos sistemas en la organización de los gobiernos y en el desarrollo económico del municipio. De acuerdo a lo anterior, los principales indicadores medibles sobre la implementación de un sistema de disminución de trámites para las empresas, que se pueden obtener en el tiempo y con el presupuesto asignado para el presente estudio, son los siguientes:

Indicador	¿Qué mide?
Número de días para realizar el trámite	Reducción de días
Número de requisitos	Simplificación de trámites
Número de traslados	Disminución de tiempos
Monto a cubrir en el trámite	Reducción de costos
Número de empresas creadas	Atracción de inversión
Número de empleos generados	Incremento en tasa de ocupación
Monto aproximado de la inversión privada	Apoyo al desarrollo económico local



Se debe tomar en cuenta que la información necesaria para la construcción del índice es muy reciente y no se cuenta con datos publicados que abarquen todos los indicadores propuestos y el conjunto de ciudades de estudio. Para solventar lo anterior, se diseñará y aplicará un cuestionario a los gobiernos municipales que permita obtener información sobre los indicadores propuestos. La aplicación del cuestionario estará dirigida a los funcionarios de los gobiernos municipales que tengan conocimiento sobre las acciones de mejora regulatoria llevadas a cabo en su gobierno y sobre los principales resultados que han obtenido, contrastando el antes y después de su implementación (véase el Anexo 1).

El cuestionario abarcará las 60 ciudades comprendidas en el *Índice de Competitividad de las Ciudades de México* para que posteriormente el tema de la mejora regulatoria sea incluido como uno de los elementos para medir la competitividad urbana (véase el Anexo 2). En un primer momento, el cuestionario se aplicará a una muestra piloto para probar su capacidad y tener la oportunidad de corregir, cambiar o aumentar preguntas y de esta manera afinar la información para obtener mejores resultados. Posteriormente, se cubrirán las 60 ciudades que integrarán el estudio.

Una vez que se cuente con la información proporcionada por los funcionarios municipales, se procederá a utilizar un método estadístico de análisis factorial para el cálculo del Índice de Mejora Regulatoria Municipal (véase el Anexo 3). También se analizará la pertinencia de utilizar el análisis de componentes principales, y si la varianza es muy elevada en varios indicadores, será necesario utilizar un análisis discriminadorio.

Los resultados permitirán clasificar a las ciudades de acuerdo a los efectos producidos por la implementación de acciones de mejora regulatoria, en este caso por sistemas como el SARE y CAE, y en su caso, comparar aquéllos donde estas acciones no se han llevado a cabo.

## ***Resultados preliminares de las cuestionarios sobre Mejora Regulatoria***

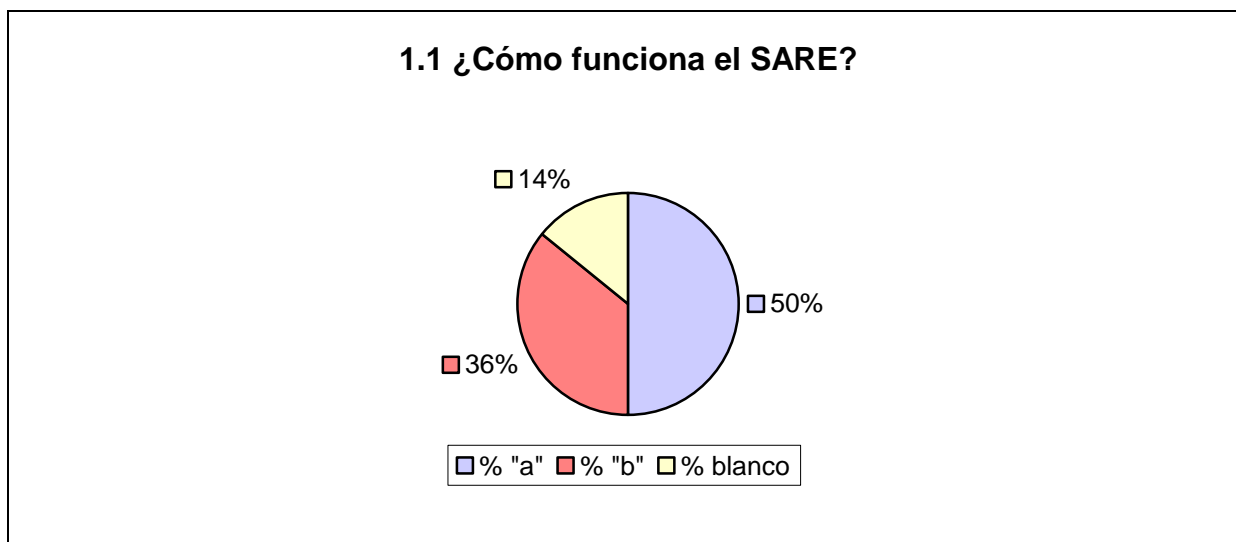
Hasta el momento -enero de 2005-, los cuestionarios sobre Mejora Regulatoria han sido respondidos por 23 municipios que servirán como muestra representativa y preliminar de 17 ciudades comprendidas en el *Índice de Competitividad de las Ciudades de México*. Del total de cuestionarios respondidos, 14 corresponden al Formato 1, es decir municipios que cuentan con sistemas de apertura rápida de empresa y centros de atención empresarial. Los 9 municipios restantes han respondido el Formato 2 del cuestionario diseñado para entidades locales donde no se hayan llevado este tipo de acciones de mejora regulatoria.

En esta sección del documento centraremos nuestra atención en el análisis de los resultados obtenidos con la respuesta del Formato 1 del cuestionario. Los municipios que han respondido representan al área metropolitana (AM) de Querétaro, AM de Toluca, AM de Aguascalientes, AM de San Luis Potosí, AM de Puebla, AM de Celaya, AM de Ciudad de León, Morelia, Los Mochis, Mazatlán, AM de Xalapa y el AM de Veracruz.

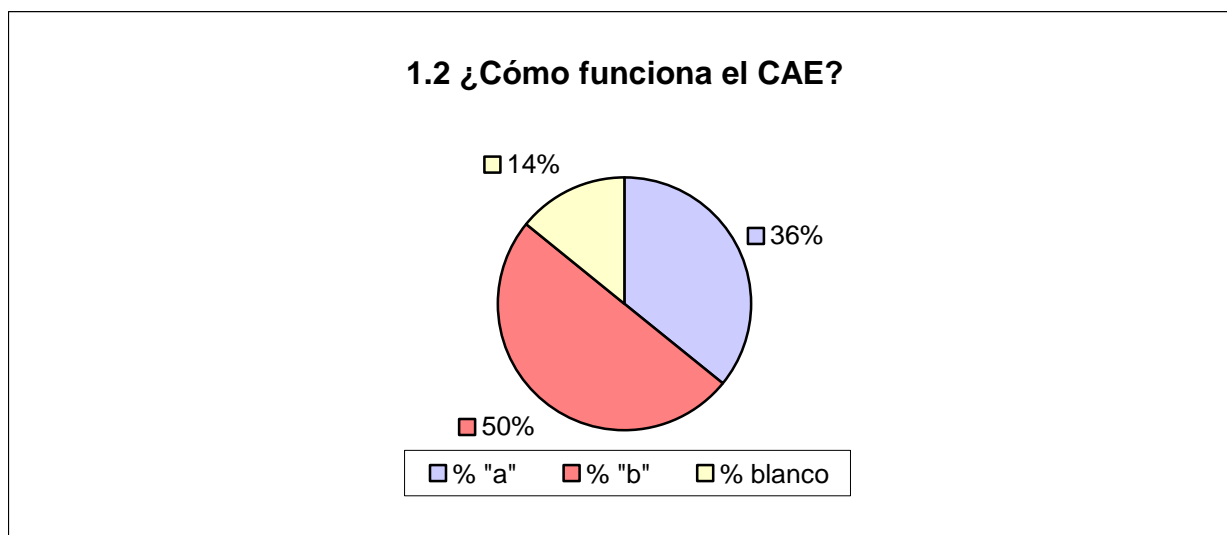
Hay que tener presente que la mayoría de los cuestionarios no han sido contestados en su totalidad, lo que ha dado lugar a una serie de respuestas con escaso valor estadístico. Este ha sido el caso principal de las preguntas referidas al monto a cubrir en los trámites para la apertura de empresas, el número de empresas creadas, el número de empleos producidos y el monto de la inversión generada, que sólo han sido contestados por unos pocos municipios. El análisis preliminar que llevaremos a cabo, por lo tanto, estará centrado en preguntas de carácter cualitativo y aquellas de tipo cuantitativo donde se ha registrado el mayor número de respuestas: el número de días y requisitos necesarios para la apertura de una empresa en el ámbito local.

En cuanto a las preguntas cualitativas, en primer lugar, consideramos aquéllas que se refieren al funcionamiento del SARE y del CAE en municipios que han llevado acciones de mejora regulatoria dirigidas a la apertura rápida de empresas.

<b>1.1</b>	¿Cómo funciona el SARE?	a = 10 - 8	b = 8 - 6	c = 6 - 4	d = 4 - 2	e = 2 - 0
------------	-------------------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------



<b>1.2</b>	¿Cómo funciona el CAE?	a = 10 - 8	b = 8 - 6	c = 6 - 4	d = 4 - 2	e = 2 - 0
------------	------------------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------



Como puede notarse en las gráficas que corresponden a la pregunta 1 (incisos 1.1 y 1.2) del Formato 1 del cuestionario, el 50 % de las ciudades han calificado al Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE o similar según los municipios) con una nota

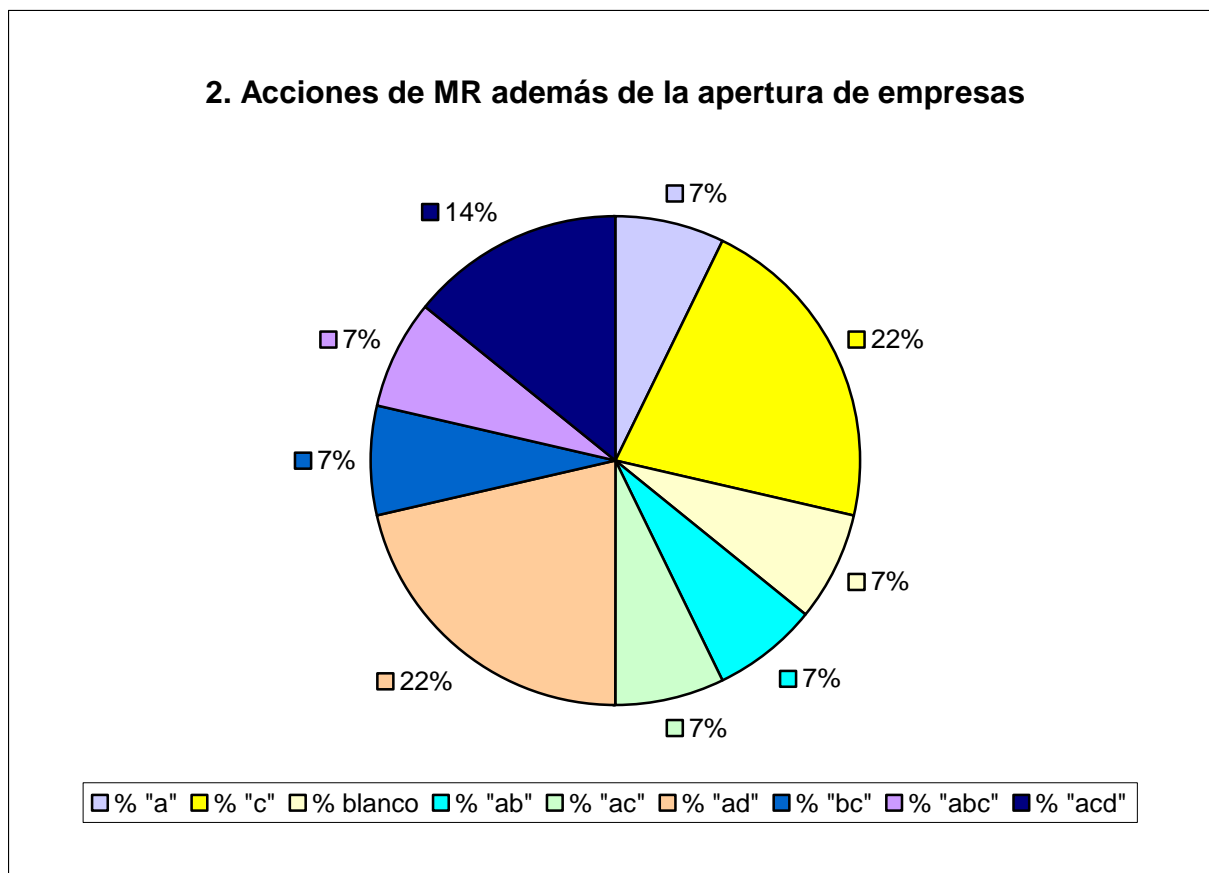
comprendida entre los 8 y los 10 puntos, un 36% lo ha calificado con notas entre los 6 y 8 puntos, no se han registrado puntuaciones inferiores a los 6 puntos, y ha quedado un 14% de preguntas sin responder. Los Centros de Atención Empresarial (CAE o similar) también han recibido una buena calificación por parte de los funcionarios de los ayuntamientos, dado que un 50% ha otorgado notas comprendidas entre los 6 y 8 puntos, mientras que un 36% los ha calificado con puntuaciones superiores a los 8 puntos (no se registraron calificaciones inferiores a los 6 puntos y ha quedado un 14% de preguntas sin responder).

Con base en estos resultados, cabe tener presente las siguientes cuestiones. En primer lugar, ambas preguntas registran un 14% de respuestas en blanco, sin embargo, esto no significa que las mismas ciudades que no han respondido sobre el funcionamiento del SARE sean las mismas que han dejado sin contestar la pregunta acerca del CAE. En muchos casos quienes han respondido la pregunta 1.1 no han contestado la pregunta 1.2, y viceversa. Esto puede significar que quien haya respondido el cuestionario desconozca sobre el funcionamiento del SARE o el CAE, o bien que el municipio no cuente con algunas de estas herramientas de mejora regulatoria.

En segundo lugar, cabe mencionar que el SARE y el CAE han sido calificados por los mismos funcionarios de los ayuntamientos, lo que podría generar -como todo sistema de evaluación autorreferenciada- respuestas sesgadas. Es **necesario** avanzar, por lo tanto, en la **instauración de mecanismos de evaluación externa para las herramientas de mejora regulatoria** (este el caso del municipio de León, donde la calificación de 9 puntos para el CAE ha sido determinada por la misma ciudadanía).

En cuanto a otras acciones de mejora regulatoria a nivel municipal, cabe tener presente la siguiente pregunta del cuestionario:

2	Describa acciones de mejora regulatoria además de la apertura de empresas	a = actualización de reglamentos y marcos normativos	b = sistemización de información y uso de internet	c = asesoría y orientación; coordinación con diversos actores	d = simplificación de pasos administrativos	e = otros
---	---------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	----------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------	---------------------------------------------	-----------



La gráfica anterior muestra que además de la apertura rápida de empresas (implementación del SARE o CAE) las acciones de mejora regulatoria que han encarado los municipios han estado dirigidas principalmente a la revisión, actualización y creación de reglamentos y normas que rigen dichas acciones, así como a la implementación de mecanismo y organismos de asesoría, orientación y coordinación entre diversos actores del ámbito local. En cuanto a este último tipo de reformas, el 22% de los municipios han encarado acciones destinadas a fortalecer las relaciones

entre los agentes interesados en llevar adelante la mejora regulatoria en el ámbito local (por ejemplo, en el municipio de Almoloya de Juárez se ha implementado un sistema de coordinación operativa o en el municipio de León donde funciona un Consejo de Mejora Regulatoria que incluye a empresarios, sociedad civil y funcionarios de la presidencia municipal). El porcentaje que incluye este tipo de acciones es mayor si consideramos su complementariedad con otro tipo de medidas: un 7% adicional de municipios llevó a cabo acciones de coordinación y asesoría junto con la sistemización de información y uso de internet para dar conocimiento a la ciudadanía sobre las políticas de mejora regulatoria y sobre los requerimientos y reglamentación.

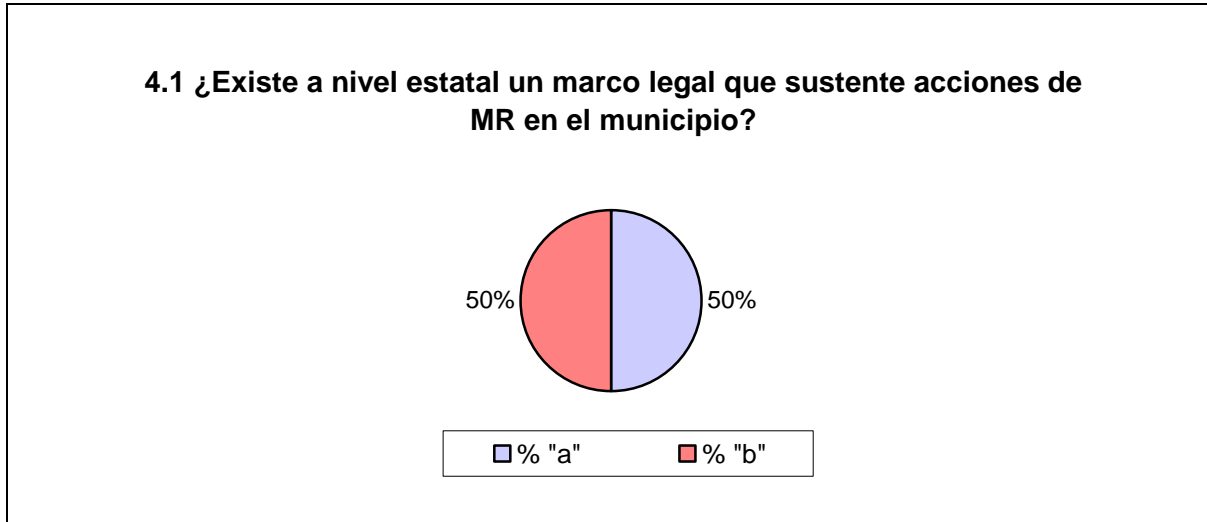
En cuanto a la actualización de reglamentos y marcos normativos, sólo el 7% de los municipios han llevado adelante únicamente este tipo de acciones. Sin embargo, el porcentaje de municipios que han adoptado este tipo de acciones es mucho mayor si consideramos su complementariedad con otras medidas de mejora regulatoria. Del total de cuestionarios respondidos, el 64% ha adoptado medidas dirigidas a la actualización de los marcos regulatorios (a parte del 7% mencionado, otro 7% reúne a municipios que han revisado sus reglamentos y marcos normativos junto con acciones de sistematización de información y uso de internet, otro 7% que se complementa con acciones de asesoría, orientación y coordinación con actores locales, un 22% de los municipios agrupa estas acciones junto con la simplificación de pasos administrativos, un 7% realiza acciones de actualización de marcos regulatorios, de sistemización de información y de asesoría-orientación-coordinación, el 14% restante corresponde a la complementariedad con la asesoría-orientación-coordinación y la simplificación de pasos administrativos).

Con base a lo observado, podemos señalar que existen dos grandes grupos que reúnen a las actividades de mejora regulatoria que congregan al 93% de las acciones implementadas: 1) la revisión de ordenamientos jurídicos correspondientes y 2) el fortalecimiento de las relaciones entre los actores locales a través de la asesoría y coordinación con los mismos. En pocos casos algunas de estas acciones se llevaron a cabo de forma aislada: el 71% de los municipios ha decidido implementar acciones complementarias que acompañen a las ya mencionadas. Esto nos indica un aspecto

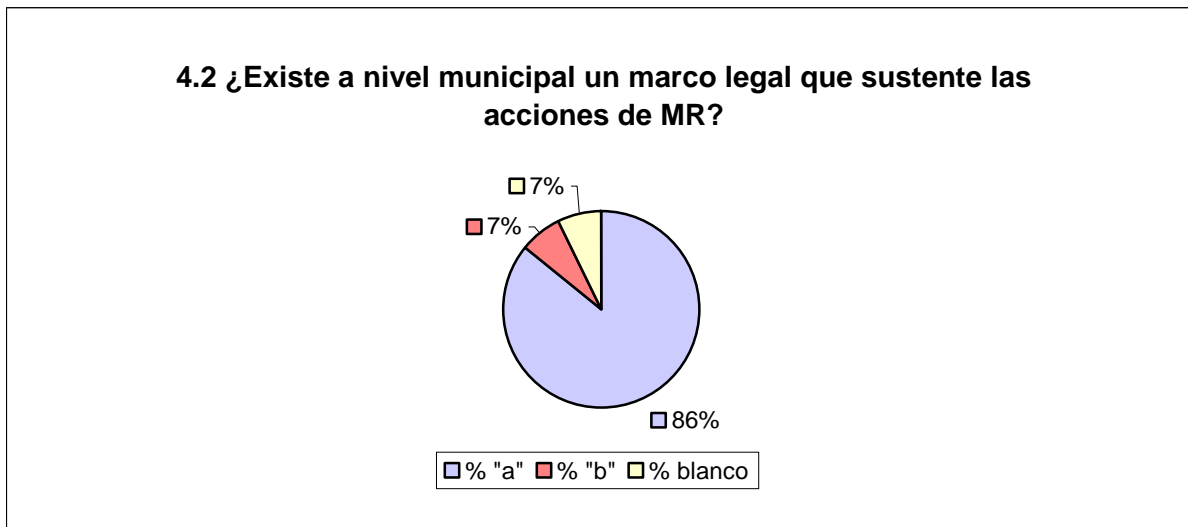
por demás **importante** a tener en cuenta: **las acciones de mejora regulatoria en el ámbito local no puede estar limitada a la adopción de una política, ni un procedimiento administrativo en particular, sino que debe de considerar el funcionamiento interno integral de la administración pública municipal, así como las relaciones de los gobiernos locales con la ciudadanía y con otros órdenes de gobierno.**

En cuanto a los marcos jurídicos que rigen a las actividades de mejora regulatoria, se plantean las siguientes preguntas:

4.1	¿Existe a nivel estatal un marco legal que sustente las acciones de MR?	a = sí	b = no
-----	-------------------------------------------------------------------------	--------	--------



4.2	¿Existe a nivel municipal un marco legal que sustente las acciones de MR?	a = sí	b = no
-----	---------------------------------------------------------------------------	--------	--------



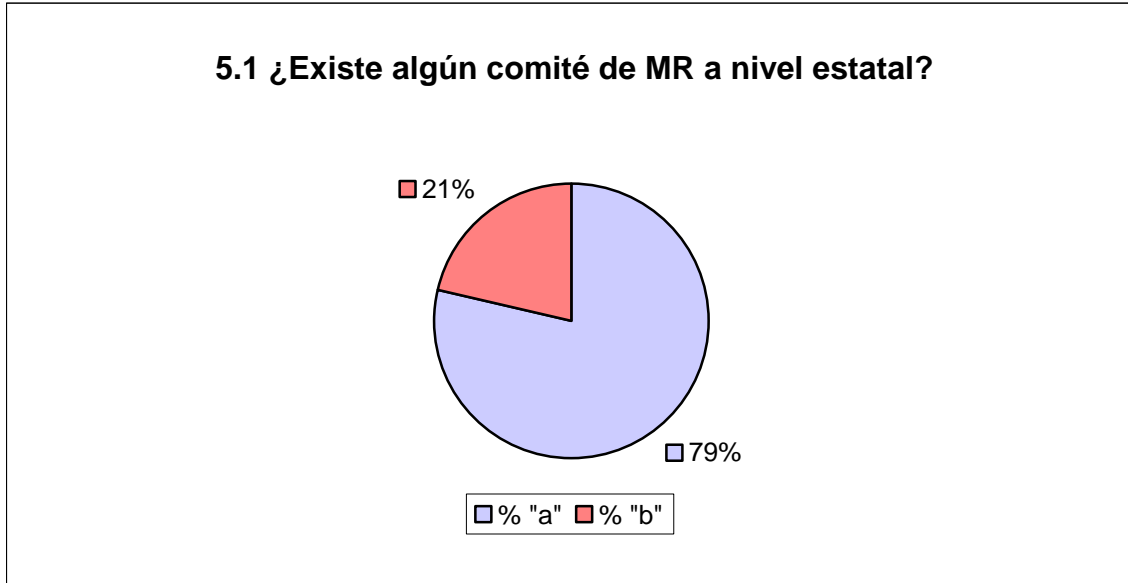


La pregunta 4 del cuestionario se refiere a la existencia de marcos legales que rijan la mejora regulatoria en el ámbito estatal y municipal. Como se muestra en el inciso 4.1, sólo el 50% de los estados a los que pertenecen los municipios que han respondido el cuestionario cuentan con un marco legal que sustenta las acciones de mejora regulatoria. En el ámbito municipal, el porcentaje de municipios con marcos legales regulatorios de este tipo de actividades aumenta hasta el 86% (sólo un 7% no cuenta con marcos jurídicos necesarios y otro 7% no ha contestado esta pregunta).

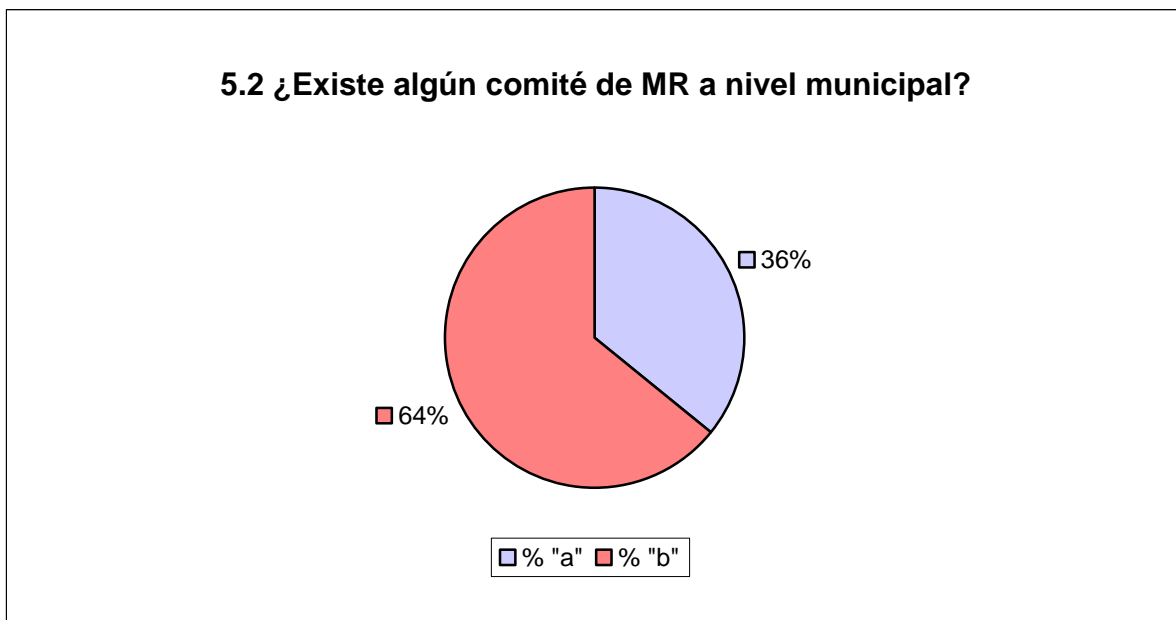
Al tener presente estos resultados, un aspecto que no puede pasarse por alto es el marcado contraste entre la relativamente escasa presencia de marcos legales que rijen la mejora regulatoria en el ámbito estatal y una notablemente alto porcentaje de marcos jurídicos en los municipios. Este resultado nos indica, en cierta forma, la presencia de débiles relaciones intergubernamentales, dado que en muy pocos casos existe compatibilidad, coordinación e integración de los marcos normativos en los diversos ámbitos de los gobiernos locales (estatales y municipales).

En lo que se refiere a las dependencias locales encargadas de la mejora regulatoria:

<b>5.1</b>	¿Existe algún comité de MR a nivel estatal?	A = sí	b = no
------------	---------------------------------------------	--------	--------



<b>5.2</b>	¿Existe algún comité de MR a nivel municipal?	A = sí	b = no
------------	-----------------------------------------------	--------	--------



La pregunta 5 se refiere a la existencia de comités de mejora regulatoria en el ámbito estatal y municipal.

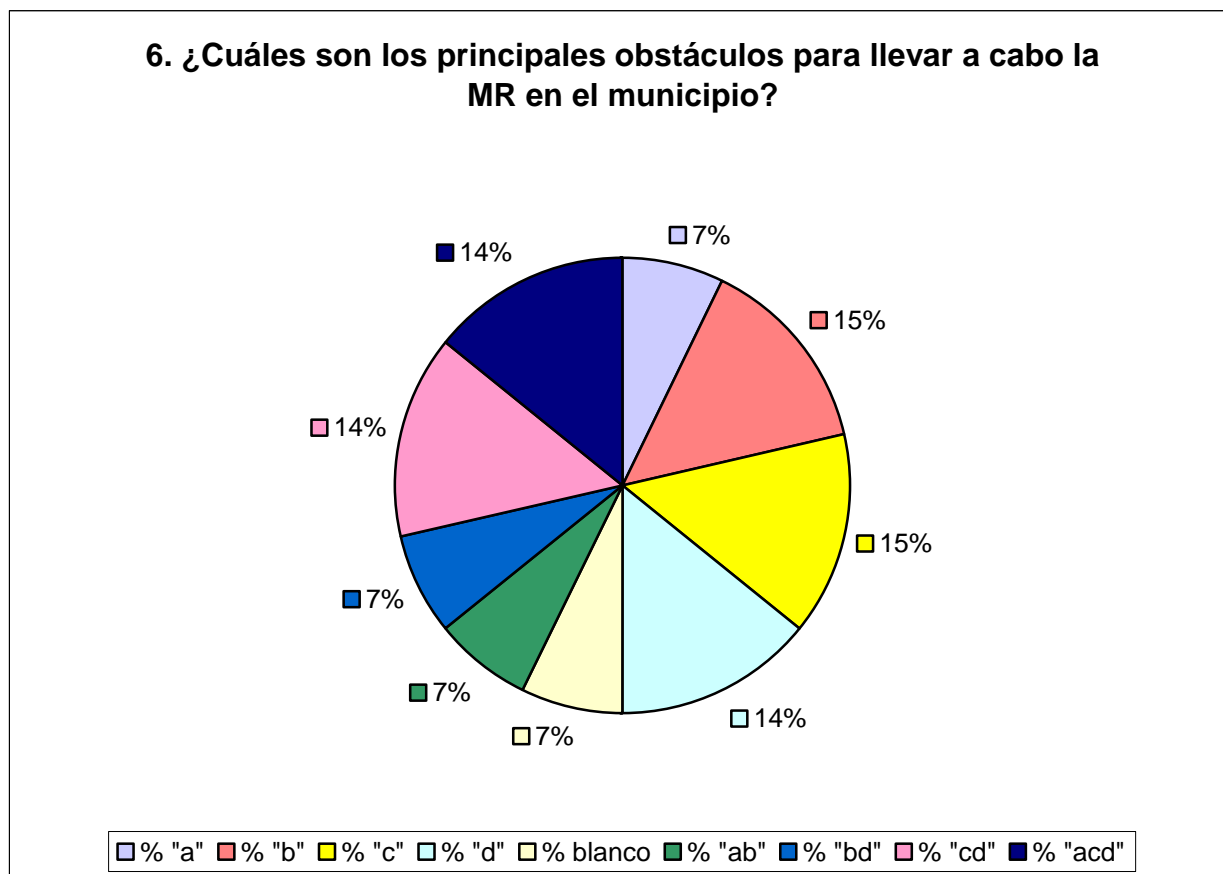
Como se puede observar en la primera gráfica, el 79% de los estados cuenta con un organismo encargado de llevar adelante acciones de mejora regulatoria, mientras que a nivel municipal el porcentaje asciende únicamente al 36%.

Con base en estos resultados (y teniendo presente las respuestas a la pregunta 4 del cuestionario), cabe mencionar los siguientes aspectos relevantes. En el ámbito estatal se han creado numerosos comité y organismos encargados de la mejora regulatoria, sin embargo, éstos no tienen establecidos sus radios de acción en marcos legales específicos (pueden estar rigiéndose por normas y reglamentos preexistentes dentro de los cuales enmarcan y desarrollan acciones de mejora regulatoria). En contraste, relativamente pocos municipios cuentan con dependencias específicas encargadas de la mejora regulatoria, pero, al mismo tiempo, un gran porcentaje de ayuntamientos cuentan con un marco legal que rija estas acciones (esto puede significar que los municipios utilicen organismos ya existentes para impulsar la mejora regulatoria, que cuentan con un marco legal específico que determina las acciones a llevar a cabo).

Al tener presente lo anterior, puede argumentarse que existen dos posturas diferentes en el ámbito estatal y municipal para impulsar la mejora regulatoria en los gobiernos locales: mientras los estados priorizan la creación de nuevas dependencias encargadas de tales acciones –pero que no se corresponden con el diseño e implementación de marcos legales específicos-, los municipios parecen dar mayor importancia a la estructuración de marcos regulatorios particulares, si bien no estén creando organismos específicos que lleven acciones de mejora regulatoria. Estas consideraciones no hacen más que reafirmar la presencia de débiles relaciones intergubernamentales dirigidas al impulso de la mejora regulatoria. En la medida en que estados y municipios no conjunten, coordinen e integren acciones dirigidas a un objetivo específico, difícilmente puedan esperarse resultados positivos en el mediano y largo plazo.

En cuanto a los obstáculos que se presentan para impulsar la mejora regulatoria a nivel municipal se plantea la siguiente pregunta:

<b>6</b>	¿Cuáles son los principales obstáculos para llevar a cabo la mejora regulatoria en el municipio?	a = falta de recursos económicos	b = falta de interés, conocimiento y capacitación de las autoridades	c = falta (desactualización) de reglamentos municipales necesarios	d = otros	e = ninguno
----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------	----------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	-----------	-------------



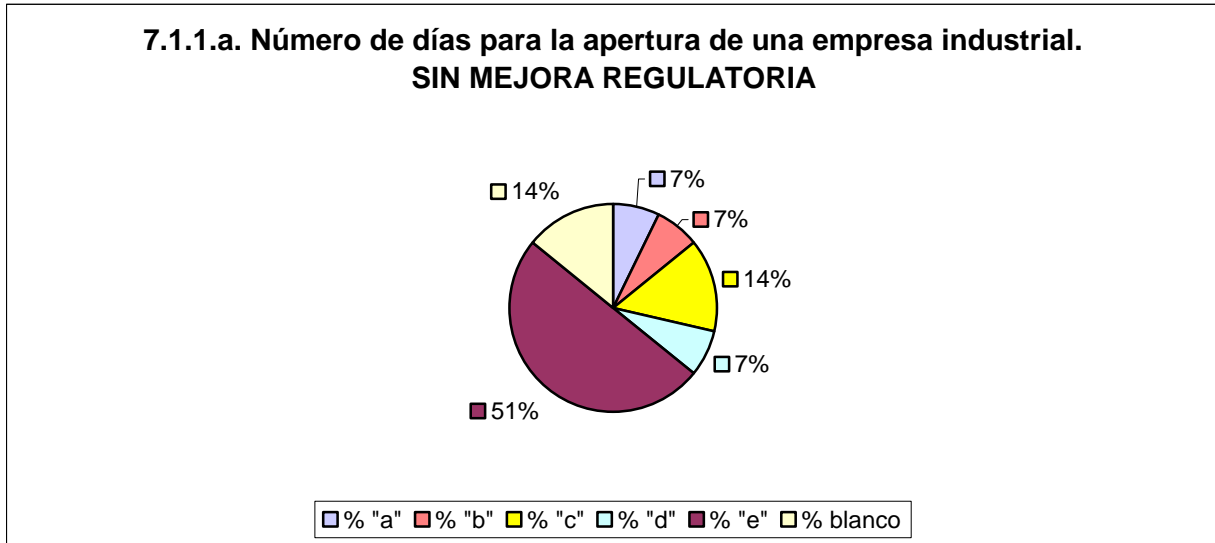
Como se muestra en el gráfico anterior, los obstáculos que se presentan en los municipios para llevar adelante acciones de mejora regulatoria son de diversa índole y ninguno de estos problemas muestra clara preponderancia sobre el resto. En cuanto a obstáculos asociados a factores económicos para impulsar la mejora regulatoria, sólo se registra un 7% de municipios con este problema; los problemas que presentan los recursos humanos (desinterés, falta de preparación, etc) afecta al 15% de los municipios, al igual que los problemas que presenta la existencia de marcos

regulatorios inexistentes o desactualizados. Los obstáculos clasificados como “otros” reúne principalmente a problemas asociados a la falta de difusión, promoción y publicidad de las actividades de mejora regulatoria entre la ciudadanía. Al quitar el porcentaje de preguntas sin respuestas (7%), encontramos que un 42% de los municipios enfrenta diversas combinaciones de obstáculos: del total de municipios encuestados el 7% encara problemas económicos y de recursos humanos, a otro 7% se le presentan problemas de recursos humanos junto con una escasa difusión de los programas, el 14% enfrenta problemas de reglamentos inapropiados aunados a la falta de promoción de las actividades, y el 14% encara una combinación de tres problemas: económicos, recursos humanos y difusión.

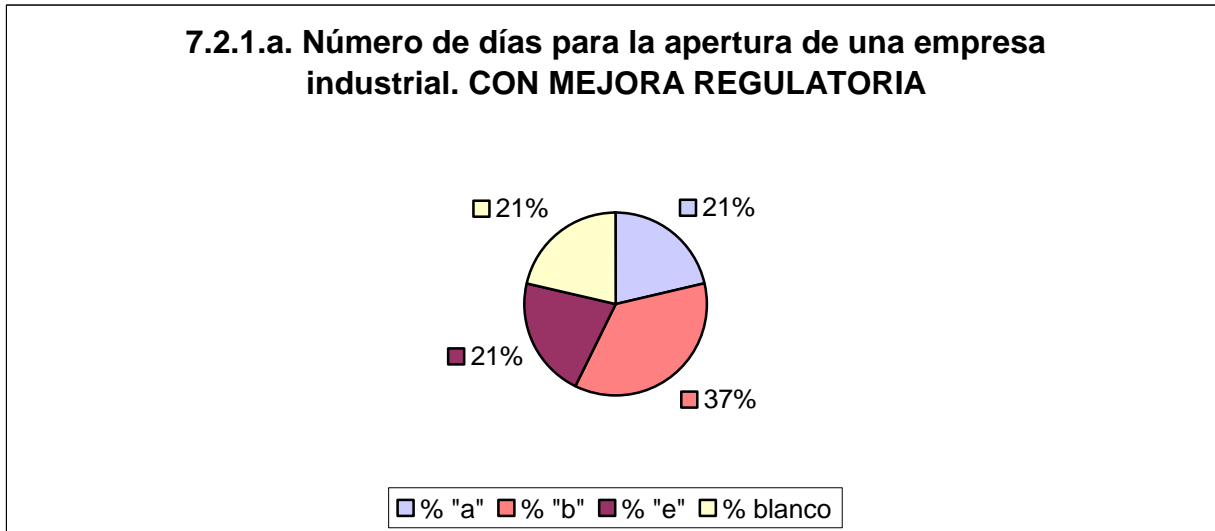
Como puede notarse, no se presenta un patrón común que caracterice a los obstáculos que enfrentan todos los municipios en temas de mejora regulatoria, sino que existen grandes grupos de problemas que se combinan según el lugar. Esto hace más difícil el diseño de soluciones desde el ámbito federal, dadas las complejidades que se presenta en la esfera local. Surge, por lo tanto, la necesidad de desarrollar a nivel municipal (y en conjunción con otros órdenes de gobierno) soluciones que contemplen las particularidades de las diversas ciudades y sus respectivas necesidades.

En lo que se refiere a las preguntas de carácter cuantitativo respecto a las empresas industriales, se plantean los siguientes interrogantes:

<b>7.1.1.a</b>	Número de días para la apertura de una empresa industrial SIN Mejora Regulatoria	a = 0 - 5	b = 5 - 10	C = 10 - 20	d = 20 - 30	e = mayor a 30



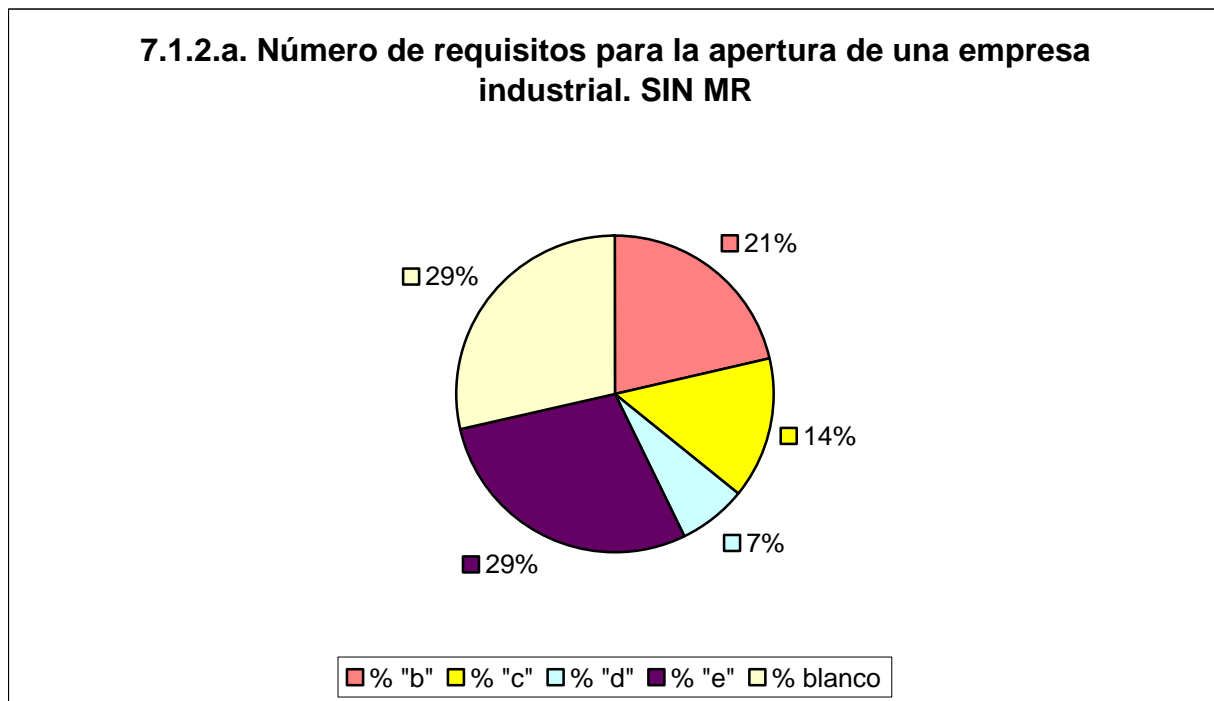
<b>7.2.1.a</b>	Número de días para la apertura de una empresa industrial Con Mejora Regulatoria	a = 0 - 4	b = 4 - 8	C = 8 - 12	d = 12 - 16	e = mayor a 16



Como se muestra en los gráficos anteriores, en municipios donde anteriormente no se habían implementado el SARE o el CAE, la apertura de empresas industriales superaba los 30 días en más del 50% de los municipios. Con la instauración de acciones de mejora regulatoria, el tiempo aproximado para apertura de este tipo de empresas ha caído notablemente: el 58% de los municipios ha contestado que se demora una semana o menos, de los cuales en el 36% de los casos la demora es menor a los 4 días y en el 64% restante la apertura no se demora más de 8 días.

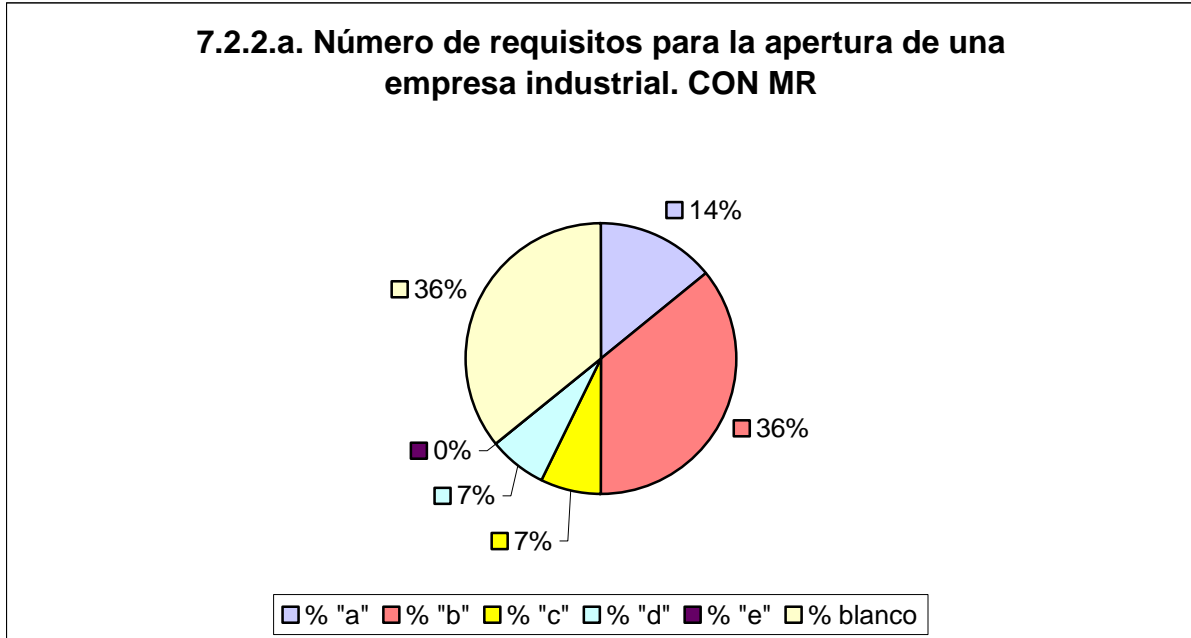
Aún continuando con las empresas industriales, se han planteado las siguientes preguntas:

<b>7.1.2.a</b>	Número de requisitos para la apertura de una empresa industrial.	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
	SIN Mejora Regulatoria					



**7.2.2.a**

Número de requisitos para la apertura de una empresa industrial. CON Mejora Regulatoria	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------

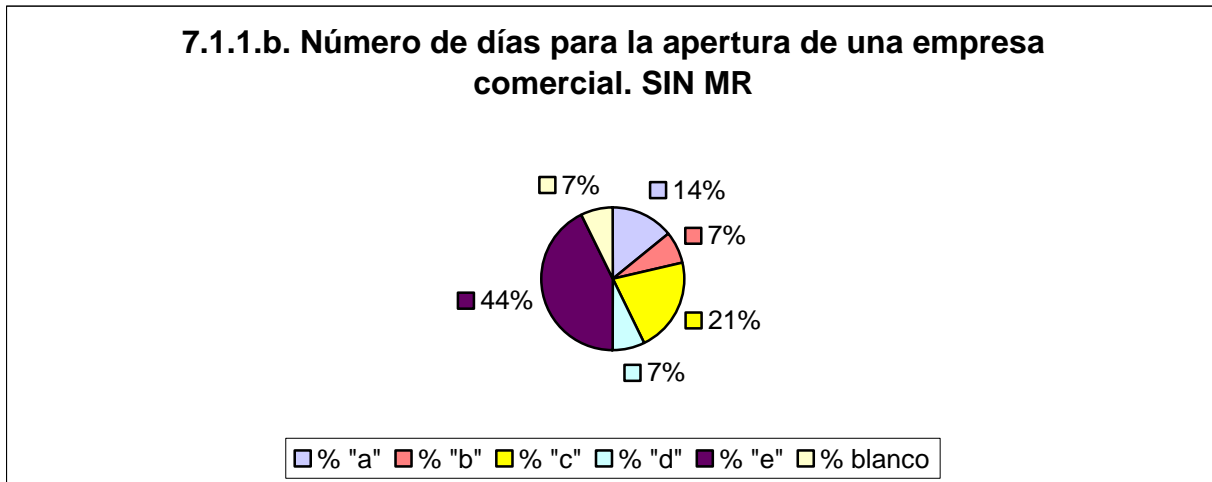


Como muestran los gráficos anteriores, la reducción de días para la apertura de una empresa estuvo acompañada de una disminución del número de requisitos: antes de impulsar acciones de mejora regulatoria en un 43% de los casos la cantidad de requisitos superaba los 15 trámites (en un 14% del total de los municipios el número de requisitos era mayor a los 15 y en un 29% eran mayor a 20). Con la implementación de acciones de mejora regulatoria un 50% de los municipios ha contestado que los trámites necesarios para la apertura de una empresa industrial es menor a los 10 requisitos. De este porcentaje, el 28% de los municipios ha manifestado que se necesitan menos de 5 trámites, el 72% restante, entre 5 y 10 requisitos, mientras que no se registraron casos donde se necesiten más de 20 trámites para la apertura de una empresa industrial.

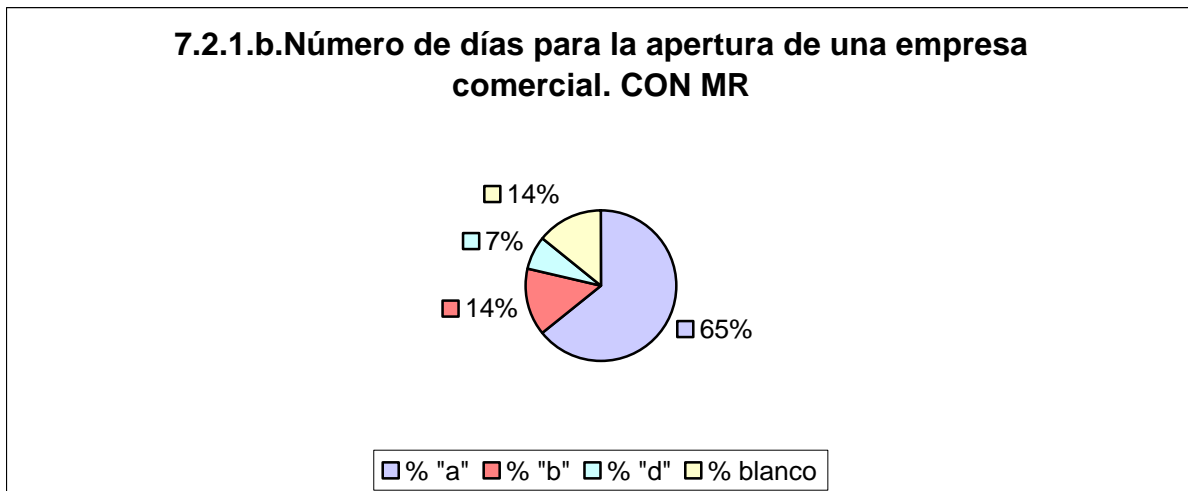


En lo que se refiere a las empresas comerciales, se han planteado los siguientes interrogantes:

<b>7.1.1.b</b>	Número de días para la apertura de una empresa comercial SIN MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 20	d = 20 - 30	e = mayor a 30
----------------	-----------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



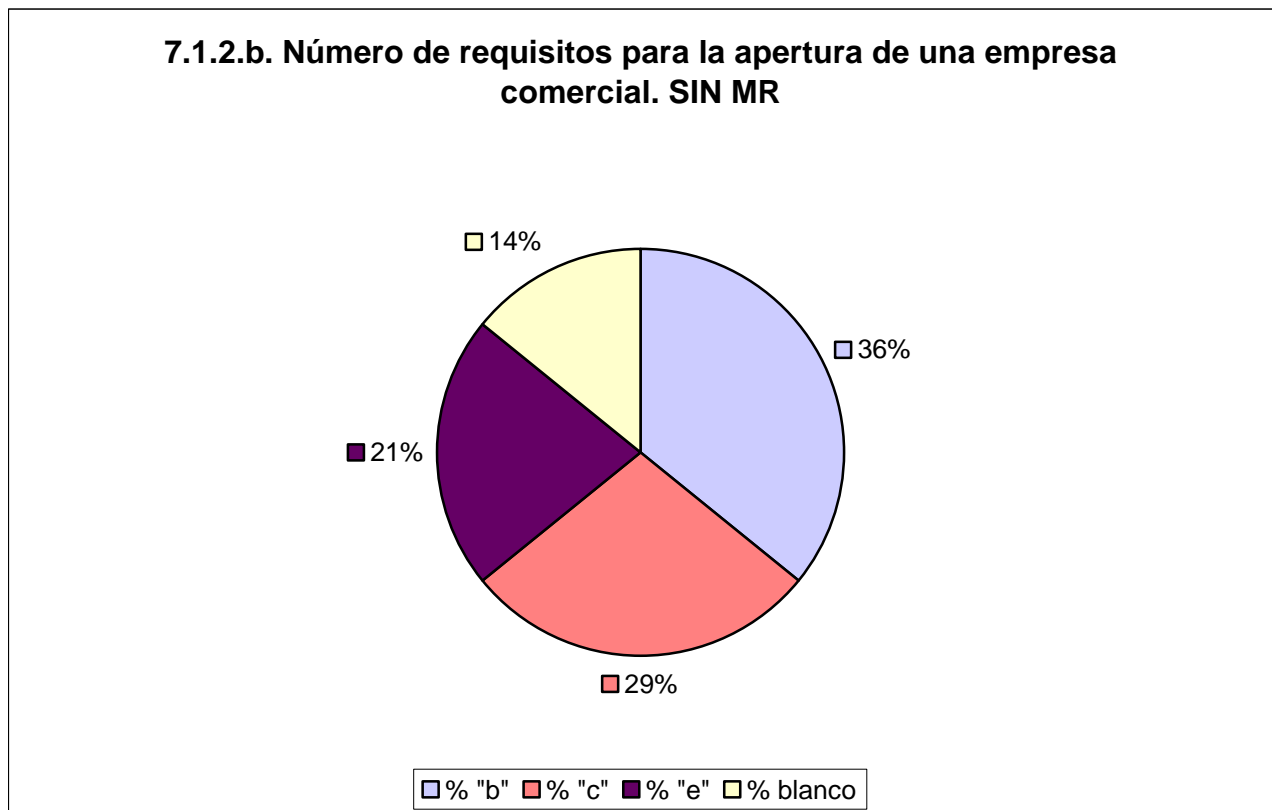
<b>7.2.1.b</b>	Número de días para la apertura de una empresa comercial. CON MR	a = 0 - 4	b = 4 - 8	c = 8 - 12	d = 12 - 16	e = mayor a 16
----------------	------------------------------------------------------------------	-----------	-----------	------------	-------------	----------------



En lo que se refiere a las empresas comerciales, la reducción de días necesarios para su apertura ha sido también considerable luego que se impulsaron acciones de mejora regulatoria: como se muestra en el gráfico 7.1.1.b., en el 44% de los municipios la demora era mayor a los 30 días y en un 7% adicional la demora estaba entre 20 y 30 días; con la mejora regulatoria, sin embargo, en un 65% de los casos la apertura no se demora más de 4 días. Si se considera el 14% de municipios en los que se demora entre 4 y 8 días, el 79% de los municipios ha contestado que el número de días necesarios para la apertura de una empresa comercial no supera la semana.

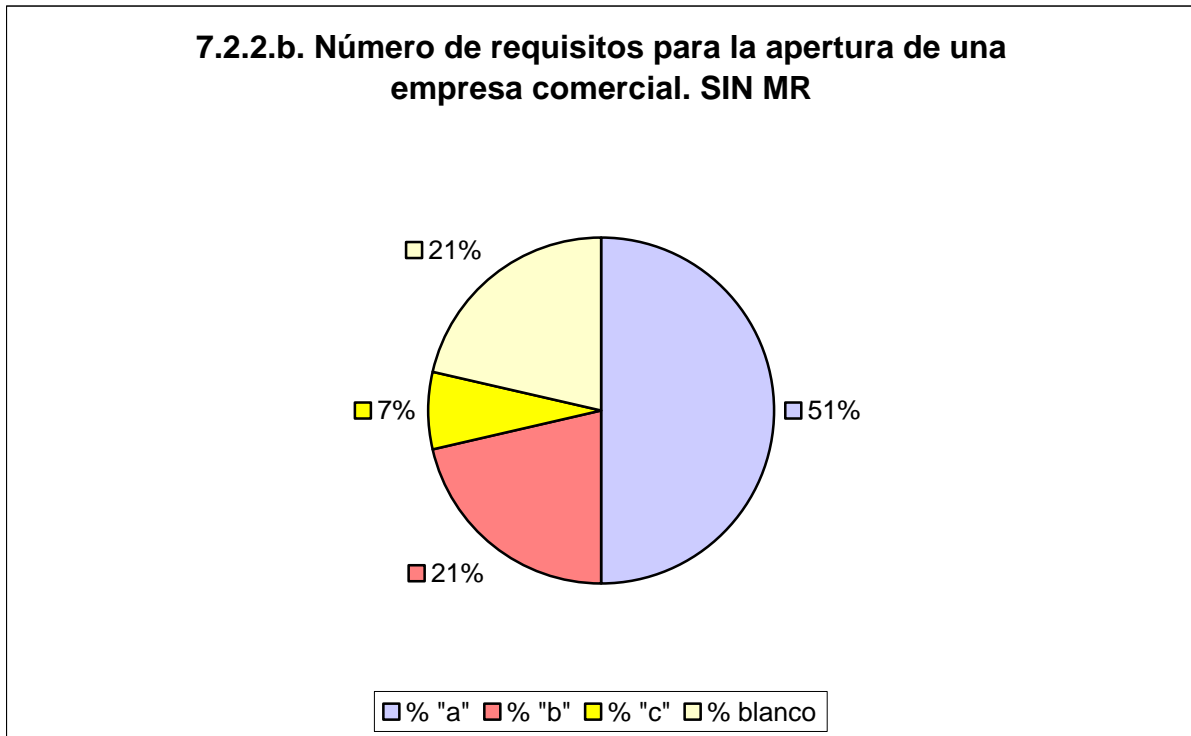
En cuanto al número de requisitos para la apertura:

<b>7.1.2.b</b>	Número de requisitos para la apertura de una empresa comercial. SIN MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
----------------	---------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



**7.2.2.b**

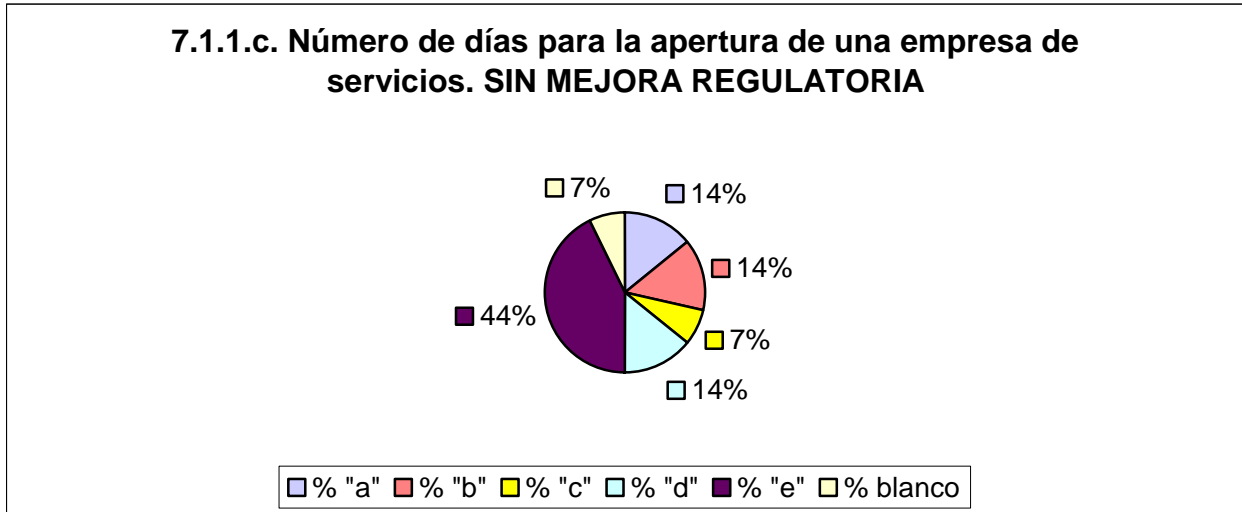
Número de requisitos para la apertura de una empresa comercial. CON MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
---------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



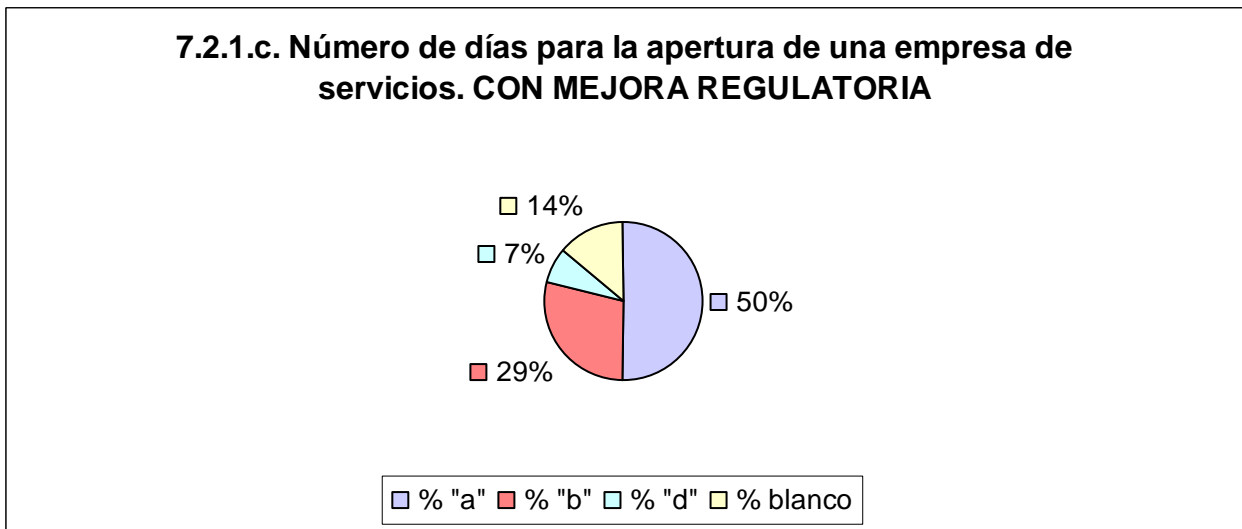
Como en el caso de las empresas industriales, en las empresas comerciales la reducción de días necesarios para su apertura estuvo acompañada de una disminución de los requisitos para poner en funcionamiento a la empresa. Antes de la mejora regulatoria, en el 36% de los municipios se necesitaban entre 5 y 10 requisitos, en un 29% se necesitaban entre 10 y 15, mientras que en un 21% de los casos los requisitos eran mayor a 20. Con la mejora regulatoria estos números caen drásticamente al registrarse un 51% de municipios donde la cantidad de trámites necesarios para la apertura de una empresa comercial no supera los 5 requisitos.

En lo que se refiere a las empresas de servicios:

<b>7.1.1.c</b>	Número de días para la apertura de una empresa de servicios. SIN MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 20	d = 20 - 30	e = mayor a 30
----------------	------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



<b>7.2.1.c</b>	Número de días para la apertura de una empresa de servicios. CON MR	a = 0 - 4	b = 4 - 8	c = 8 - 12	d = 12 - 16	e = mayor a 16
----------------	------------------------------------------------------------------------	-----------	-----------	------------	-------------	----------------

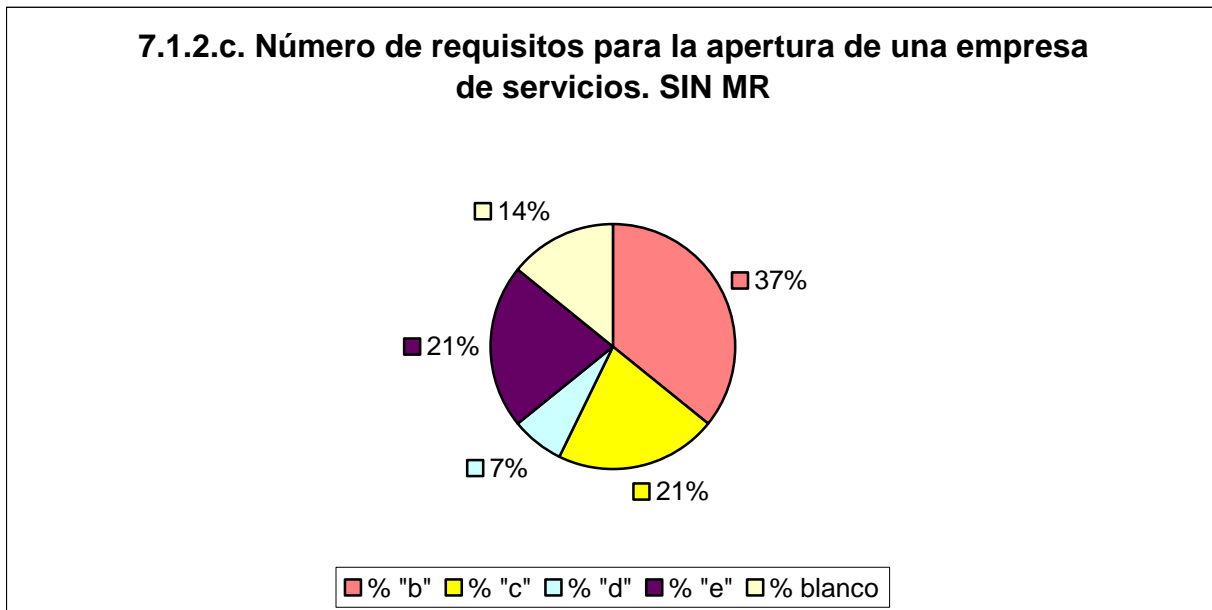


La apertura de empresas de servicios también ha sido beneficiada con la implementación de acciones de mejora regulatoria. Sin este tipo de actividades, en el 58% de los municipios se registraban demoras mayores a los 20 días (de este porcentaje, el 76% del total de municipios el número de días superaba los 30 días, mientras que en el 24% restante las demoras estaban en el orden de los 20 a 30 días). Con acciones de mejora regulatoria en el 50% de los casos la apertura se ha demorado menos de 4 días y en un 29% adicional la demora estaba comprendida entre 4 días y una semana (esto significa que en el 79% de los municipios la apertura de una empresa de servicios no es mayor a los 8 días).

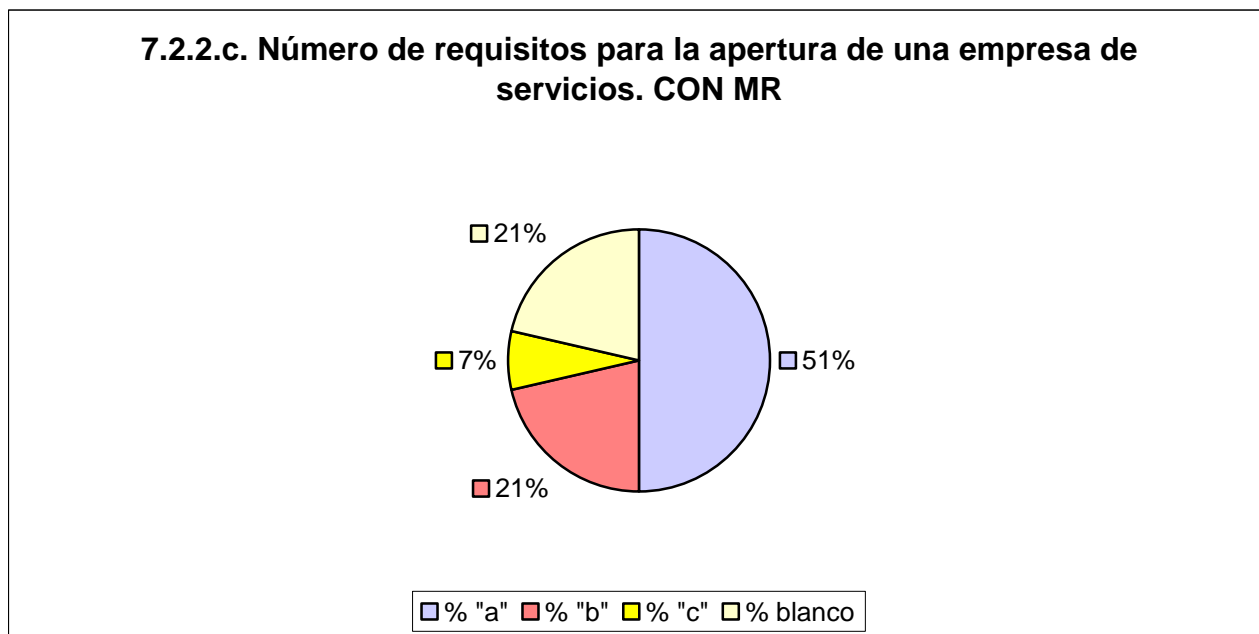
Veamos qué ocurre con el número de trámites:

**7.1.2.c**

Número de requisitos para la apertura de una empresa de servicios. SIN MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
------------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



<b>7.2.2.c</b>	Número de requisitos para la apertura de una empresa de servicios. CON MR	a = 0 - 5	b = 5 - 10	c = 10 - 15	d = 15 - 20	e = mayor a 20
----------------	------------------------------------------------------------------------------	-----------	------------	-------------	-------------	----------------



El número de requisitos para la apertura de una empresa de servicios también ha disminuido notablemente: mientras que sin mejora regulatoria en el 37% de los municipios se necesitaban entre 5 y 10 requisitos, en el 21% entre 10 y 15, en el 7% entre 15 y 20 y en otro 21% mayor a 20 trámites, con acciones de mejora regulatoria en el 51% de los municipios es necesario menos de 5 trámites y en un 21% adicional los requisitos nos superan los 10 trámites.

En términos generales puede observarse que a través de acciones de mejora regulatoria, tanto en las empresas industriales, comerciales, como de servicios, la reducción de días para la apertura de una empresa ha sido notable, y estuvo acompañada por una disminución del número de requisitos necesarios para poner en funcionamiento a la empresa.

#### IV. CONCLUSIONES

El estudio de la competitividad conlleva el análisis de aspectos locales que como ya se ha discutido anteriormente, explican el fenómeno al tomar en cuenta factores que son determinados total o parcialmente de manera local. El *Índice de Competitividad de Ciudades Mexicanas* que ha elaborado el CIDE constituye uno de los esfuerzos más sofisticados en México para medir la competitividad urbana. Sin embargo, existe la posibilidad de mejorar la medida al incluir algunas de las variables sugeridas en el presente documento en la siguiente edición. Asimismo, la inclusión de variables para medir la mejora regulatoria a nivel municipal, ha mejorado el índice de manera sustancial. Es importante subrayar que el presente trabajo pone de manifiesto la correspondencia del Índice con el desempeño competitivo; es decir, se ha presentado evidencia de que el Índice refleja la competitividad urbana del país.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

**Albuquerque, F. (1995)** “Competitividad Internacional, Estrategia Empresarial y Papel de las Regiones”, *Revista EURE* 21(63): 41-56.

**Arjona, L. y Unger, K. (1996)** “Competitividad Internacional y Desarrollo Tecnológico: La Industria Manufacturera Mexicana frente a la Apertura Comercial”, *Documento de Trabajo División de Economía* No. 57, México DF: CIDE.

**Begg, I. (1999)** “Cities and Competitiveness”, *Urban Studies* 36(5-6): 795-809.

**Budd, L. (1999)** “Territorial Competition and Globalisation: Scilla and Charybdis of European Cities”, *Urban Studies* 36(5-6): 663-85.

**Cabrero, E. (2000)** “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, documento realizado para el proyecto Agenda para la Reforma Municipal que se llevó a cabo por el CIDE, COLEF, CERE, CESEM, IISUNAM, y Senado de la República, México.

**Cabrero, E, Orihuela, I. y Ziccardi, A. (2004)** “Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”, *Documento de Trabajo de Administración Pública* 139, México: CIDE.

**CCE y CEESP (2001)** “México: Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas. Estudio comparativo 2000”, México: Consejo Coordinador Empresarial-Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

**Centro Nacional de Desarrollo Municipal e INEGI (1997)** “Los municipios de México”, México: SEGOB.

**CIDE e INEGI (1993)** “Encuesta Nacional de Gestión Municipal”, México: CIDE-INEGI.

**COFEMER (2001a)** “Diagnóstico de avances municipales en mejora regulatoria (municipios urbanos seleccionados)”, México: COFEMER.

**COFEMER (2001b)** “Directrices para estructurar un programa de mejora regulatoria municipal: una aplicación para los municipios de Puebla, Puebla y Naucalpan, Estado de México”, México: COFEMER.

**COFEMER (2001c)** “Guía de acciones en materia de mejora regulatoria municipal”, México: COFEMER.

**COFEMER (2001d)** “Manual de instrumentación de programas de mejora regulatoria municipal”, México: COFEMER.

**COFEMER (2001e)** “Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006”, México: COFEMER.

**Dussel Peters, E. (2000)** La Inversión Extranjera en México, *Serie Desarrollo Productivo No. 80*, Santiago de Chile: CEPAL.

**García Del Castillo, R (1999)** “Los municipios en México. Los retos ante el futuro”, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

**Graham, S. (1999)** “Global Grids of Glass; On Global Cities, Telecommunications and Planetary Urban Networks”, *Urban Studies* **36**(5-6): 929-49.

**Gordon, I. (1999)** “Internationalisation and Urban Competition”, *Urban Studies* **36**(5-6): 1001-16.

**IMD (2003)** IMD World Competitiveness Yearbook 2003, Lausanne, Suiza: Institute for Management Development.

**INEGI (2004)** Banco de Información Económica, 3 de junio de 2004, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)



- Kresl, P. K. y Singh, B. (1999)** “Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas”, *Urban Studies* **36**(5-6): 1017-27.
- Krugman, P. (1993)** Geography and Trade, Cambridge, MA: Leuven University Press-The MIT Press.
- Krugman, P. (1994)** “Competitiveness: A Dangerous Obsesión” en P. Krugman, et. al. *Competitiveness: An International Economics Reader*, Nueva York: Foreign Affairs.
- Krugman, P. (1996)** “Making Sense of the Competitiveness Debate”, *Oxford Review of Economic Policy* **12**(3): 17-25.
- Krugman, P. y Lawrence, R. (1993)** “Trade, Jobs, and Wages”, *NBER Working Paper* No. 4478.
- Lever, W. (1999)** “Competitive Cities in Europe”, *Urban Studies* **36**(5-6): 1029-44.
- Lever, W. y Turok, I. (1999)** “Competitive Cities: Introduction to the Review”, *Urban Studies* **36**(5-6): 791-3.
- Mortimer, M., Bonifaz, J. L. y Duarte de Oliveira, J. L. (1997)** La Competitividad Internacional: Un Canálisis de las Experiencias de Asia en Desarrollo y América Latina, *Serie Desarrollo Productivo No. 40*, Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE (2000a)** “Reforma Regulatoria en México”, Vol. 1, París: OCDE.
- OCDE (2000b)** “Reforma Regulatoria en México”, Vol. 2: Reportes Temáticos, París: OCDE.
- Porter, M. (1995)** “The Competitive Advantage of the Inner City”, *Harvard Business Review*, Mayo-Junio 1995.
- Porter, M., et al (2002)** The Global Competitiveness Report 2001-2002, Nueva York: Oxford University Press.
- Rogerson, R. J. (1999)** “Quality of Life and City Competitiveness”, *Urban Studies* **36**(5-6): 969-85.
- Storper, M. (1997)** The Regional World: Territorial Development in a Global Economy, Nueva York: The Guilford Press.
- Tamayo, R. y de Haro, A. (2003)** “El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación”, *Documento de Trabajo de Administración Pública* 126, México: CIDE.

**Thurow, L. (1985)** The Zero-Sum Solution: A Radial Blueprint for Economic Growth, Nueva York: Simon & Schuster, Inc.

**Thurow, L. (1992)** Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America, Nueva York: William Morrow and Company, Inc.

**Vial, J., et al (2002)** The Latin American Competitiveness Report 2001-2002, Nueva York: Oxford University Press.

ANEXO 1

**Cuestionario sobre Acciones de Mejora Regulatoria  
en Municipios Urbanos de México**

1. ¿Existe una oficina que se encargue de llevar a cabo las acciones de mejora regulatoria en el municipio? ¿Cuándo se creó? ¿Cuáles son los principales objetivos, responsabilidades y funciones? ¿Qué lugar ocupa en la estructura del gobierno y cómo se garantiza su independencia del resto de la administración?
2. ¿Cuentan con algún marco legal (ley, acuerdo) a nivel estatal que sustente las acciones de MR? ¿y a nivel municipal? ¿Cuál es y cuándo fue creado?
3. ¿Existe algún comité de mejora regulatoria a nivel estatal? ¿y a nivel municipal?
4. ¿Cuáles son las principales acciones de mejora regulatoria que se han llevado a cabo en el municipio? ¿Existe algún programa específico de mejora regulatoria? ¿Podría definirlo brevemente?
5. En su opinión ¿cuáles serían las principales ventajas que la mejora regulatoria ha generado en el municipio?
6. ¿Cuáles serían los principales obstáculos que se han presentado para llevar a cabo la mejora regulatoria en el municipio?
7. Existen instancias tales como el Centro de Atención Empresarial (CAE) y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)?
8. Si existen, ¿cómo funcionan?  
Califíquelos del 1 al 10: SARE\_\_\_\_\_ CAE\_\_\_\_\_
9. En su opinión, ¿cuáles serían las principales ventajas derivadas del establecimiento del SARE y CAE?
10. ¿Podría describir el proceso de apertura de empresas de giro comercial antes y después de implementar las acciones de MR?
11. ¿Podría describir el proceso de apertura de empresas de giro de servicios antes y después de implementar las acciones de MR?
12. Favor de llenar el siguiente cuadro comparativo diferenciando la información con respecto al antes y después de las acciones de mejora regulatoria y por tipo de empresa, ya sea comercial o de servicios.

Proceso y tipo de Empresa Indicador	Sin mejora regulatoria		Con mejora regulatoria	
	Comercial	Servicios	Comercial	Servicios
Número de días para la apertura de una empresa				
Número de requisitos para abrir una empresa				
Monto a cubrir en los trámites de apertura de una empresa				
Número de traslados a oficinas				
Número de empresas creadas				
Número aproximado de empleos generados				
Monto aproximado de inversión generada				

## ANEXO 2

### **Listado de Ciudades a Considerar en el Índice de Mejora Regulatoria**

No	AM o Ciudad	No	AM o Ciudad
1	AM Aguascalientes	31	AM de Cuernavaca
2	Ensenada	32	AM de Tepic
3	Mexicali	33	AM de Monterrey
4	AM de Tijuana	34	AM de Oaxaca
5	La Paz	35	AM de Puebla
6	Los Cabos	36	Tehuacán
7	Campeche	37	AM de Querétaro
8	Ciudad del Carmen	38	AM de Cancún
9	AM de Monclova	39	Chetumal
10	AM Saltillo	40	AM de San Luis Potosí
11	AM de Torreón	41	Los Mochis
12	AM de Colima	42	Culiacán
13	Manzanillo	43	Mazatlán
14	AM de Tuxtla Gutiérrez	44	Ciudad Obregón
15	Chihuahua	45	Hermosillo
16	Ciudad Juárez	46	Villahermosa
17	AM Ciudad de México	47	Matamoros
18	Durango	48	Nuevo Laredo
19	AM de Celaya	49	AM de Reynosa
20	Irapuato	50	AM de Tampico
21	AM de León	51	Ciudad Victoria
22	Acapulco	52	AM de Tlaxcala
23	Chilpancingo	53	AM de Coatzacoalcos
24	AM de Pachuca	54	AM de Xalapa
25	AM de Guadalajara	55	AM de Minatitlán
26	AM de Puerto Vallarta	56	AM de Orizaba
27	AM de Toluca	57	AM de Poza Rica
28	Morelia	58	AM de Veracruz
29	Uruapan	59	AM de Mérida
30	AM de Cuautla	60	AM de Zacatecas

## ANEXO 3

### ***Metodología de cálculo para el Análisis Factorial***

El análisis factorial es un método para aislar diversas dimensiones dentro de un grupo de variables relacionadas. Es decir, se trata de separar patrones comunes de variación que facilitarían el análisis de alguna situación en particular. Este método se utiliza para explorar relaciones entre variables y también para generación y prueba de hipótesis.

El propósito del análisis factorial es identificar y cuantificar las dimensiones supuestas para resaltar el desempeño de un grupo de variables dentro de una diversidad de cuestiones.

El análisis factorial contempla cuatro etapas:

1. Se genera una matriz de coeficientes de correlación para encontrar las posibles relaciones entre las variables. Las variables no deben mostrar multicolinealidad y singularidad. La primera se refiere a variables que midan la misma información. Y la segunda se refiere a variables que estén en función de otras dentro del mismo modelo.
2. Tomando como base la matriz de correlación, se extraen los factores. Para ello se utiliza generalmente el método de componentes principales. Este método transforma un grupo inicial de variables en nuevos grupos llamados componentes o factores. Cada componente trata de agrupar la mayor varianza posible con respecto a la varianza de las variables originales. El factor principal es el que agrupa la mayor varianza.
3. Los factores se rotan para maximizar las relaciones entre las variables y algunos de los factores y minimizar la asociación con otros.
4. Finalmente se calcula la participación de cada variable en los factores.

Matemáticamente, cada variable puede ser vista como un vector, con magnitud y dirección, que puede graficarse como una línea. Los ángulos formados por cada vector representan las relaciones entre las variables, las cuales se calculan en la matriz de correlación. El componente o factor principal es un nuevo vector que resulta de la dirección que tomarían las variables si se movieran al punto cero del eje más cercano, es decir, de las que presentan una varianza más parecida.

El análisis factorial dice cuántos factores son necesarios para alcanzar la correlación original de las variables iniciales.

Este método ha sido utilizado en diversas publicaciones reconocidas tanto a nivel nacional como internacional:

- En el cálculo del índice de competitividad de The Global Competitiveness Report, publicado por The World Economic Forum.
- En el cálculo del índice de competitividad del IMD World Competitiveness Yearbook (WCY).
- En el cálculo del índice de marginación municipal del Consejo Nacional de Población (CONAPO).