



Consolidación de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad en México

Estudio de caso. Puebla¹

Prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendedurismo a nivel subnacional

1. This case study was prepared for the OECD by “Fundación IDEA”

Acrónimos

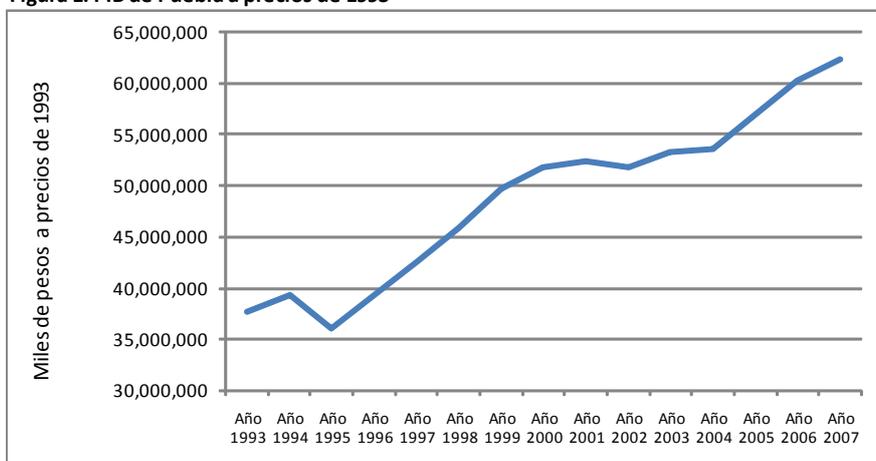
CAE. Centro de Atención Empresarial	ITESM. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
CANACINTRA. Cámara Nacional de la Industria de Transformación	MIPYMEs. Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
CCE. Consejo Coordinador Empresarial	MIR. Manifestación de Impacto Regulatorio
CEMER. Comisión Estatal de Mejora Regulatoria	OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CGEMERP. Coordinación General de Mejora Regulatoria del Municipio de Puebla	ONG. Organización No Gubernamental
CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas	PIB. Producto Interno Bruto
COFEMER. Comisión Federal de Mejora Regulatoria	PYMEs. Pequeñas y Medianas Empresas
CONAPO. Consejo Nacional de Población	RFC. Registro Federal de Contribuyentes
CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	SARE. Sistema de Apertura Rápida de Empresas
CURP. Clave Única de Registro de Población	SAT. Servicio de Administración Tributaria
DBM. <i>Doing Business México</i>	SEDECAP. Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública
ENOE. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	SEDECO. Secretaría de Desarrollo Económico
IED. Inversión Extranjera Directa	SIGER. Sistema Integral de Gestión Registral
IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad	SIGUE. Sistema de Información Gubernamental
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social	SOAPAP. Sistema Operativo de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla
INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	TIC. Tecnologías de la Información y el Conocimiento
IPPC. Instituto Poblano para la Productividad Competitiva	UDAPI. Unidades de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática
ISO. Organización Internacional para la Estandarización	UDLAP. Universidad de las Américas Puebla

1. Descripción del Desempeño Económico del Estado de Puebla

1.1 Estructura general de la economía y ventajas competitivas

La economía del Estado de Puebla ha crecido de manera sostenida a lo largo de los últimos diez años. Mientras que a finales de 1994 el Producto Interno Bruto (PIB) sufrió los efectos de la crisis financiera a nivel nacional, durante el periodo de 1995 a 2007 esta cifra ha observado una tasa de crecimiento positiva (Figura 1).² La tasa de crecimiento aumentó dramáticamente durante el año 1996 y se mantuvo por encima del 8% anual. Sin embargo, a partir del año 2000 la tasa de crecimiento ha presentado una alta volatilidad, teniendo un comportamiento similar a la tasa de crecimiento del país. (Figura 2). En el año 2007, el PIB per cápita anual de Puebla fue de \$64,964 pesos, lo que coloca a este Estado en el lugar 27 respecto al resto de las entidades federativas.³

Figura 1. PIB de Puebla a precios de 1993

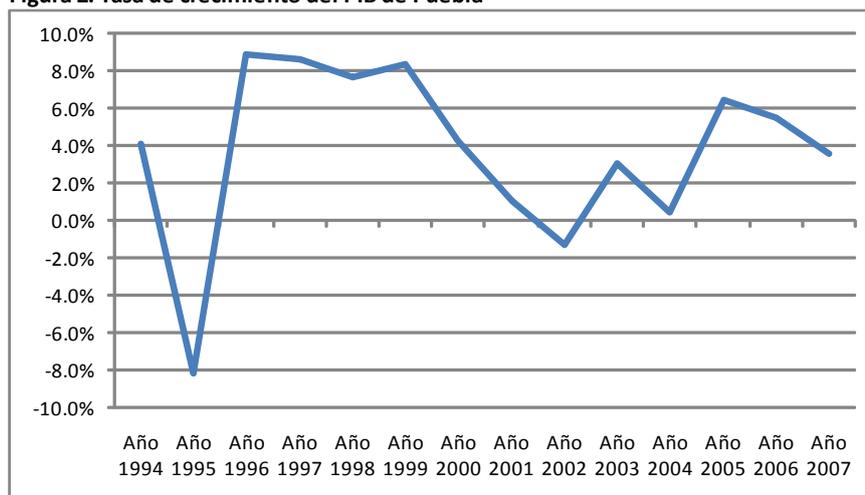


Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

² Según el INEGI, el último año para el que se tienen datos es el 2007.

³ Para calcular el PIB per cápita se hizo uso de las bases de datos de INEGI y CONAPO. En el caso de INEGI, se usó el Banco de Información Económica para obtener el PIB estatal de 2007 a precios corrientes. Para obtener la población del Estado se utilizaron los indicadores demográficos básicos 1990-2030 del CONAPO, los cuales brindan información sobre el número de habitantes a mitad de año.

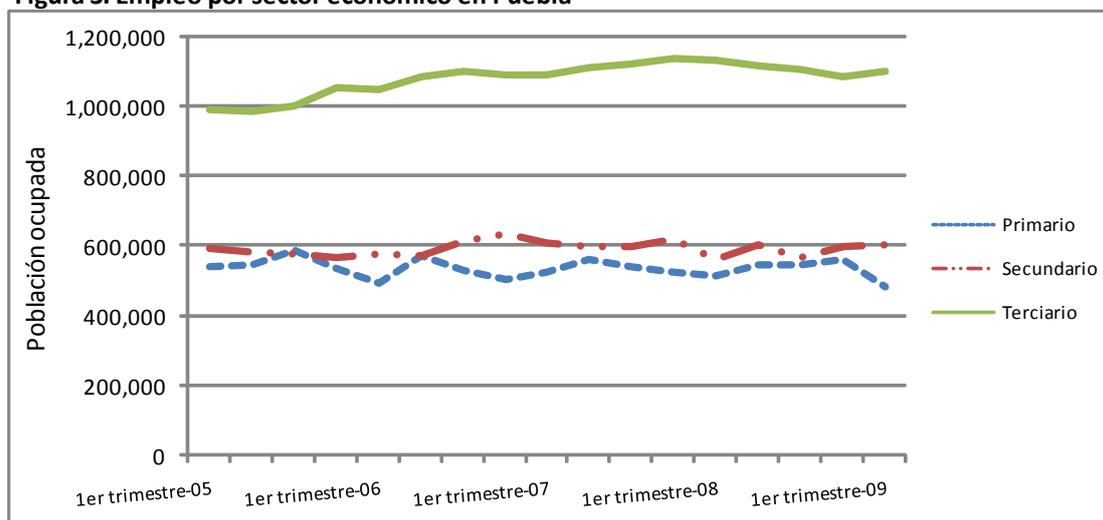
Figura 2. Tasa de crecimiento del PIB de Puebla



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

La población ocupada en Puebla se dedica primordialmente a la provisión de servicios, lo cual representa poco menos de la mitad de los trabajadores del Estado (Figura 3).⁴ Las actividades terciarias más sobresalientes son el comercio, restaurantes y hotelería. Este sector, en los últimos años ha mantenido a más de un millón de personas a una tasa más o menos constante. El sector secundario (industria manufacturera, como la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo) emplea poco más de la mitad de la fuerza laboral que el sector terciario, y en el último período de estudio ha presentado un declive en comparación con el año 2008. Por último, el sector primario (actividades agropecuarias, principalmente) aglomera aproximadamente 500 mil personas y ha tenido un comportamiento variable con una tendencia a la baja para el 2008.

Figura 3. Empleo por sector económico en Puebla



Fuente: ENOE, INEGI.

⁴ Información obtenida del INEGI a través del portal:
<http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/pue/economia/default.aspx?tema=me&e=21>

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su estudio 2008, identificó dos factores que han fortalecido la competitividad del Estado⁵:

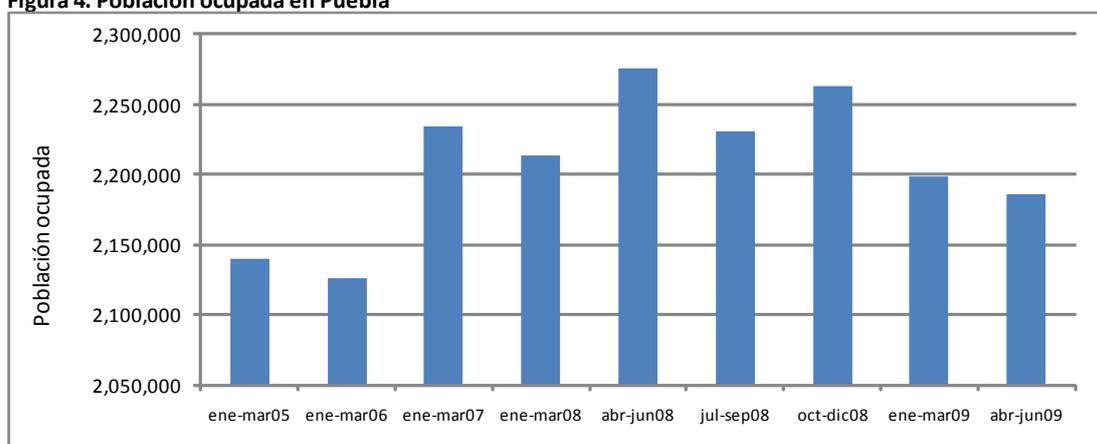
1. *Economía dinámica y estable.* El PIB estatal ha crecido a una tasa de 4% durante los últimos tres años (colocándose en el percentil 91 superior con respecto a las demás entidades nacionales, donde la más alta ocupa el percentil 100), la deuda gubernamental representa el 1.1% respecto al PIB estatal (percentil 55), el estado obtuvo una calificación de 8.3 en el riesgo de la deuda (percentil 55).
2. *Manejo sustentable del medio ambiente.* Se registraron ocho emergencias ambientales (percentil 87), el 8.4% de la superficie del Estado son terrenos áridos y secos (percentil 90), 79% de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios (percentil 79), el 88.1% de generación de electricidad proviene de fuentes de energía no contaminantes (percentil 88).

Los indicadores anteriores sugieren que las principales ventajas que tiene Puebla en materia de competitividad son sus características macroeconómicas, al igual que un uso adecuado de sus pasivos y un buen manejo del medio ambiente.

1.2 Empresas y creación de empleos

Durante el período 2005-2008 el nivel de población ocupada en el Estado de Puebla fue volátil, alcanzando los 2.27 millones de individuos para el segundo trimestre de 2008, lo que representa el 97% de la población económicamente activa del Estado. Sin embargo, para el primer trimestre de 2009 el empleo cayó un 0.65% respecto al primer trimestre de 2008, caída que sigue prolongándose para el segundo trimestre de 2009 (Figura 4).

Figura 4. Población ocupada en Puebla

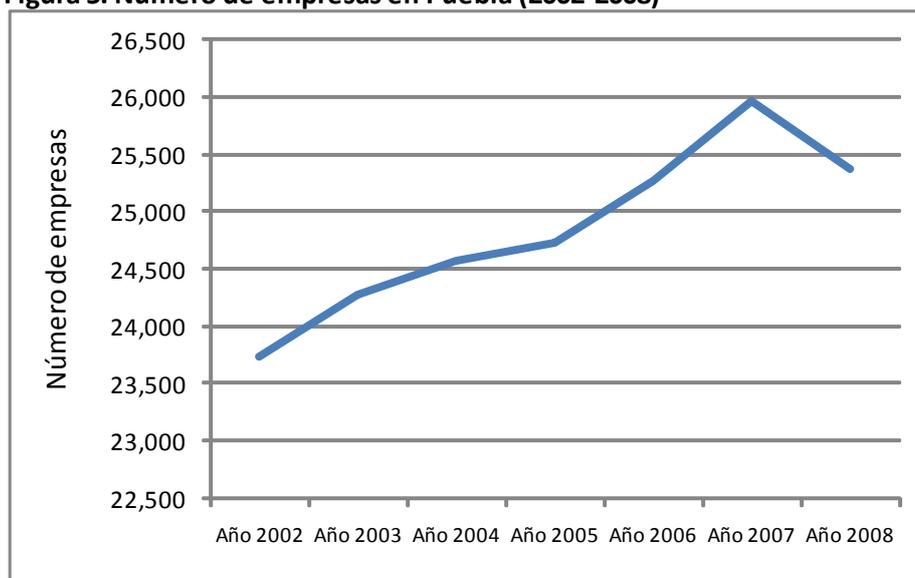


Fuente: ENOE, INEGI.

Acorde con la tendencia de crecimiento económico, el número de empresas aumentó en Puebla durante la primera mitad de la década actual. Entre 2002 y 2007 el incremento fue del orden de 20%. Sin embargo, para el año 2008 hubo una caída en el nivel de empresas con respecto al año anterior; 588 menos que en 2007.

⁵ Los datos del Informe de 2008 incluyen datos al corte de 2006 (últimos datos disponibles); por lo que las comparaciones se hacen respecto a datos del 2003.

Figura 5. Número de empresas en Puebla (2002-2008)

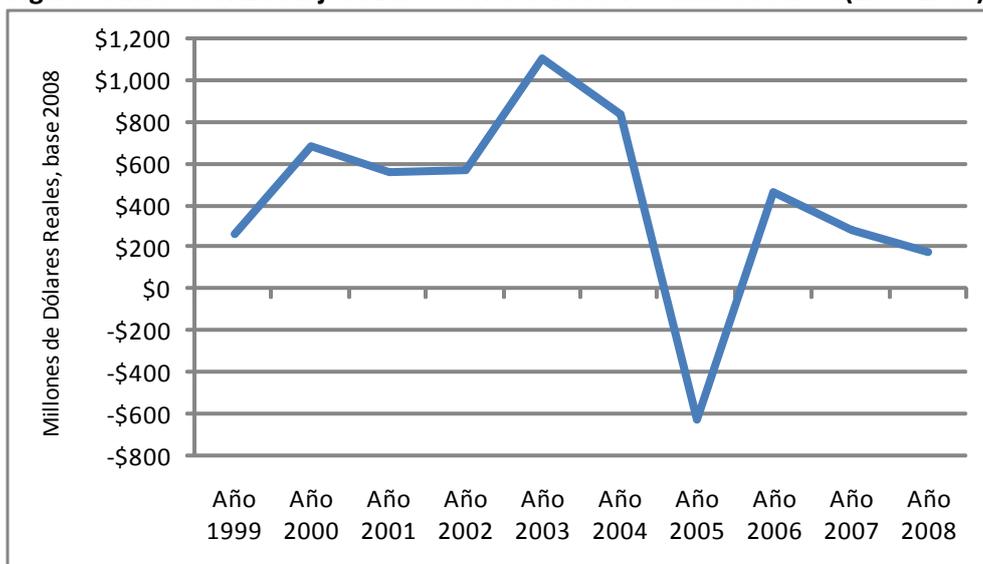


Fuente: Información provista por la CEMER del Estado con datos del IMSS.

1.3 Tendencias de la inversión privada: IED e Inversión Nacional

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha mantenido una alta volatilidad en la entidad. Entre 1999 y 2003 existió un crecimiento contundente, en donde el nivel de inversión se triplicó en sólo cuatro años. No obstante, Puebla sufrió un proceso de desinversión durante los siguientes dos años (2003 a 2005). Para el periodo de 2005 a 2008 la economía poblana tuvo una recuperación en este rubro, aunque dicha recuperación ha sido volátil ya que no hay un crecimiento sostenido y se encuentra lejos de los niveles observados a comienzos de la década, incluso por debajo, en términos reales, de los niveles de inversión presentados en 1999 (Figura 6).

Figura 6. Inversión Extranjera Directa en Puebla en términos reales. (1999-2008)

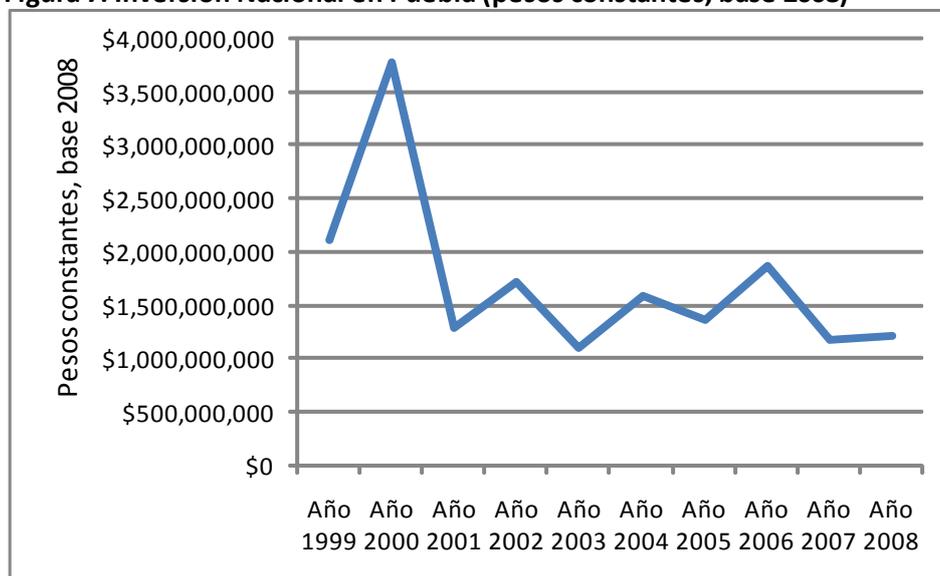


Fuente: INEGI con información de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Aunque de manera no tan dramática como en el caso de la IED, la inversión nacional ha seguido un patrón errático desde el año 2000. Al igual que la inversión extranjera, tuvo un

repunte durante 1999. Para el siguiente año la inversión nacional cayó en más de 50% (Figura 7). A partir de entonces, los niveles fluctúan entre uno y dos mil millones de pesos. Los principales sectores beneficiados por este tipo de inversión son el sector manufacturero y el comercio al por menor.⁶

Figura 7. Inversión Nacional en Puebla (pesos constantes, base 2008)



Fuente: Información provista por la CEMER en base a datos proporcionados por la SEDECO del Estado.

1.4 Rankings en Indicadores de Competitividad

El reporte *Doing Business México* (DBM) es una publicación realizada periódicamente por el Banco Mundial que evalúa la facilidad para abrir un negocio, conseguir sus respectivas licencias de funcionamiento, hacer valer contratos, entre otros factores, y establece comparaciones a nivel nacional y sub-nacional. En 2009, se llevó a cabo una edición para comparar las entidades federativas de México. Según el DBM, en Puebla, para abrir una empresa se tienen que realizar ocho trámites, los cuales se llevan a cabo en un periodo de 12 días con un costo del 9.4% del Ingreso Nacional Bruto per cápita. Para registrar una propiedad, se necesitan realizar siete trámites en un lapso de 51 días, con un costo equivalente al 2.67% del valor de la propiedad. En lo que respecta al cumplimiento de contratos en Puebla se realizan 37 procedimientos, los cuales se completan en 391 días con un costo del 30.2% de la demanda de una disputa comercial ante los tribunales locales.

El Estado de Puebla ha variado en el desempeño de los principales indicadores de dicho estudio, mostrando para los años de 2006 y 2007 resultados desfavorables, pero con un cambio positivo para la versión de 2009. De 2007 a 2009, el Estado de Puebla pasó del lugar 28 al 19 en facilidad para hacer negocios; para abrir una empresa pasó del 21 al 2; y para registrar una propiedad en dicha entidad pasó del lugar 24 al 16 (Tabla 1).⁷ Los avances en los *rankings* del DBM están relacionados con la implementación de reformas que afectan el desempeño del estado en al menos un indicador de dicho estudio, tanto en apertura de una empresa como en el Registro Público de la Propiedad. Según el DBM 2009, en Puebla se

⁶ Información brindada por la CEMER.

⁷ El lugar 1 lo ocupa el Estado con mejor desempeño y 32 el que tiene el desempeño más bajo.

mejoró en el Registro de la Propiedad porque se invirtió en “tecnología, formación de personal y reorganización de procesos, reduciendo el tiempo en más de tres cuartas partes”.⁸

Tabla 1. Facilidad para hacer negocios en Puebla

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Puebla	12	28	19

Facilidad para abrir una empresa en Puebla

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Puebla	13	21	2

Facilidad para el registro de la propiedad en Puebla

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Puebla	7	24	16

Facilidad para el cumplimiento de contratos

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Puebla	11	29	25

Fuente: *Doing Business* México 2006, 2007 & 2009.

Si bien los resultados del DBM reflejan parte de la situación de Puebla en cuanto a facilidad para abrir un negocio, este estudio también presenta limitantes. En primer lugar, las variables se analizan para empresas de tamaño medio a alto y con ciertas características previamente definidas.⁹ En segundo lugar, se considera solamente al municipio de Puebla, por lo que estos indicadores no pueden generalizarse para el resto de los municipios del Estado. Adicionalmente, se asume que las personas encargadas de resolver el cuestionario conocen los requisitos para abrir un negocio. Para obtener el *ranking* de facilidad para hacer negocios de 2009, el DBM hace un promedio simple de las clasificaciones percentiles de cada ciudad para las áreas de Registro de Propiedad, Obtención de Permisos de Construcción, Apertura de una Empresa y Cumplimiento de Contratos.¹⁰

Cabe destacar que el Estado de Puebla ha mejorado significativamente en reducir el tiempo para abrir una empresa. Sin embargo, en términos de competitividad, el Estado presenta varios retos. Según el estudio del IMCO, Puebla ha ocupado posiciones que van desde el lugar 23 para el año 2002, hasta el lugar 28 para el 2005 (Tabla 2).

Tabla 2. Rankings de Competitividad en Puebla (2001-2006)

Estado	Rankings (de 32)					
	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Puebla	25	23	24	27	28	26

Fuente: IMCO, 2008.

⁸ Página 9 del Estudio *Doing Business* México 2009.

⁹ Según el *Doing Business* México 2007, las principales características del tipo de empresa que analiza dicho estudio, para el indicador de facilidad para hacer negocios, son: ser una compañía con responsabilidad limitada, que sea 100% doméstica, que se dedique a actividades industriales o comerciales, que no califique para incentivos en inversión o beneficios especiales y que después del primer mes de operaciones la empresa cuente con 50 empleados o más.

¹⁰ En el *ranking* de facilidad para abrir una empresa, el DBM contempla el número de trámites para crear y operar una empresa legalmente, tiempo necesario para completar cada trámite, sus costos y el capital mínimo pagado. Para la construcción del índice de Registro de la Propiedad se toma en cuenta el número de trámites para transferir legalmente un título de propiedad inmobiliaria, el tiempo necesario para completar cada trámite y sus costos.

Algunos de los factores que le restan competitividad al Estado, según el reporte 2008 del IMCO, son la falta de: un sistema de derecho confiable y objetivo (posición 32); sociedad incluyente, preparada y sana (posición 27); gobiernos eficientes y eficaces (posición 25); mercados de factores eficientes (posición 24); sectores precursores de clase mundial (posición 23); aprovechamiento de relaciones internacionales (posición 20); y sectores económicos en vigorosa competencia (posición 18).^{11 12}

Según dicho reporte, Puebla presenta bajos rendimientos en el índice de sistema de derecho confiable y objetivo porque hubo retrocesos importantes como: el índice de imparcialidad de los jueces y el índice de calidad institucional de la justicia, que retrocedieron 8% y 9%, respectivamente; “el índice de eficiencia en la ejecución de las sentencias, pasó de la posición 3 a la 20, al bajar 12% su calificación; se incrementó 57% el número de hogares que dijeron sentirse inseguros” entre los años 2003 y 2006. En lo que respecta al indicador de sociedad incluyente, preparada y sana, el Estado presenta problemas en este índice porque “disminuyó 11% el tiraje de periódicos diarios en proporción a su población, la población ocupada con estudios superiores y posgrado se redujo 18% y cayó 99% la población económicamente activa que ha recibido capacitación”. En el indicador de gobiernos eficientes y eficaces, Puebla empeoró en este indicador porque “perdió 74% en los ingresos de recaudación como proporción del gasto asociado, al pasar de 34 pesos recaudados por peso gastado en fiscalización, a sólo 9 pesos; su independencia fiscal se redujo 34%, dejó la primera posición en el índice de opinión empresarial sobre el marco regulatorio al caer 18% y el costo de la nómina como porcentaje del gasto total aumentó 6%” entre 2003 y 2006. También empeoró el indicador de mercados de factores eficientes ya que se “redujo 19% el número de gasolineras por 10,000 vehículos, el costo promedio de oficina aumentó 30%, la productividad neta de los activos se redujo 28%, disminuyó 30% la capacidad de negociación sindicato-empresa y el costo unitario de la energía eléctrica para las empresas se incrementó 37%”.

El factor de sectores precursores de clase mundial también presentó rezago ya que “el porcentaje de la red carretera avanzada sobre el total de carreteras se redujo 2%; a pesar de que el número de usuarios de Internet se incrementó 37%, otros estados tuvieron crecimientos mayores; lo mismo sucedió con la mejora de 14% en penetración del sistema financiero privado”. Con respecto al aprovechamiento de relaciones internacionales, Puebla también retrocedió porque “la inversión extranjera (neta) se redujo 70%, el comercio exterior tuvo un muy ligero crecimiento (8%), el cual no fue suficiente en comparación con el de otras entidades y las importaciones de los Estados Unidos se redujeron 16%”. Por último, la entidad perdió competitividad en el factor de sectores económicos en vigorosa competencia debido a que “cayó 21% el número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes, el valor agregado de la maquila cayó 28% y el número de empresas en Expansión 500 como porcentaje del PIB disminuyó 54%. De igual manera, el número de empresas grandes se redujo 34%”.

¹¹ El *ranking* de competitividad del IMCO está compuesto por los índices de sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; economía estable y dinámica; sistema político estable y funcional; mercados de factores eficientes; sectores precursores de clase mundial; gobiernos eficientes y eficaces; y sectores económicos en vigorosa competencia.

¹² El estudio del IMCO se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

Los resultados del IMCO son congruentes con otros resultados de estudios de competitividad que han realizado instituciones académicas y de investigación como el ITESM, el CIDE y Aregional, que ubican al Estado de Puebla entre las posiciones 21 y 29 , respectivamente (Tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3. Rankings de Competitividad del ITESM

	<i>Rankings (de 32)</i>		
Estado	Año 1999	Año 2001	Año 2003
Puebla	23	24	21

Fuente: Colegio de la Frontera Norte. Índice de Competitividad de los Estados Mexicanos: Herramienta de evaluación de la política de desarrollo regional.

Tabla 4. Rankings de Competitividad por ciudad del CIDE

	<i>Rankings (de 60)</i>	
Ciudad	Año 2003	Año 2007
Puebla	17	20

Fuente: CIDE 2003 y 2007. El *ranking* corresponde al Índice de Competitividad, integrando los cuatro componentes.

Tabla 5. Rankings de Competitividad a nivel nacional Aregional

	<i>Rankings (de 32), correspondientes al índice de competitividad sistémica</i>			
Estado	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Puebla	28	26	29	25

Fuente: Resúmenes ejecutivos del Índice de Competitividad Sistémica de las Entidades Federativas. Aregional 2005-2008.

Según el estudio del ITESM¹³, Puebla para el periodo de 1999 a 2003 se ha mantenido entre las posiciones 21 y 24 del país. Para la elaboración de este índice de competitividad se toman en cuenta cuatro factores. El primero corresponde al desempeño económico del Estado como PIB y tasa de desempleo; el segundo se refiere a la eficiencia gubernamental el cual evalúa finanzas públicas, ambiente institucional, legislación estatal y educación; el tercer factor se refiere a infraestructura que se analiza en temas de negocios, salud y ecología; y por último, se tiene el factor negocios que incorpora variables como productividad, mercado de trabajo, finanzas y prácticas administrativas. En 2003, Puebla se encontraba en el lugar 13 en desempeño económico, en la posición 21 en eficiencia gubernamental, lugar 24 en eficiencia de negocios y 21 en infraestructura.

En lo que respecta al reporte del CIDE¹⁴, el análisis es más detallado ya que estudia la competitividad a nivel ciudad. Este reporte analiza las 60 ciudades más importantes del país en cuanto a su población y economía. La principal ciudad del Estado, Puebla, se encuentra entre

¹³ El estudio del ITESM se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

¹⁴ El estudio del CIDE se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

los lugares 17 y 20 del país. El índice se obtiene promediando cuatro componentes que se sacan de un análisis factorial de varias variables. Los cuatro componentes son: económico, socio-demográfico, urbano-ambiental e institucional. El componente económico lo integran variables como PIB per cápita, activos disponibles y depósitos bancarios per cápita. Para el socio-demográfico se encuentra el índice de marginación, tasa de desocupación abierta, nivel de criminalidad y el índice de desarrollo humano. En el componente urbano-ambiental se incluyen infraestructura en telecomunicaciones, en servicios comerciales, financieros y educativos, entre otros. Por último, en el componente institucional se incluyen variables en temas como transparencia, deuda pública, reglamentos, mejora regulatoria y capacidad financiera, entre otros.

Por último, Aregional¹⁵ considera al Estado de Puebla como una de las entidades con importantes retos en materia de competitividad, ya que la ubica, desde el 2005, entre la posición 25 y 29. Dicho índice agrupa sus variables de análisis en seis niveles: empresario, empresa, sector regional, nacional, valores sociales e internacional. Para 2008, Aregional ubicó a Puebla en el lugar 25 para los niveles empresario, empresa, sector regional y nacional. También posicionó a la entidad en el lugar 23 en valores sociales y por último, en el lugar 17 en lo que se refiere al nivel internacional.

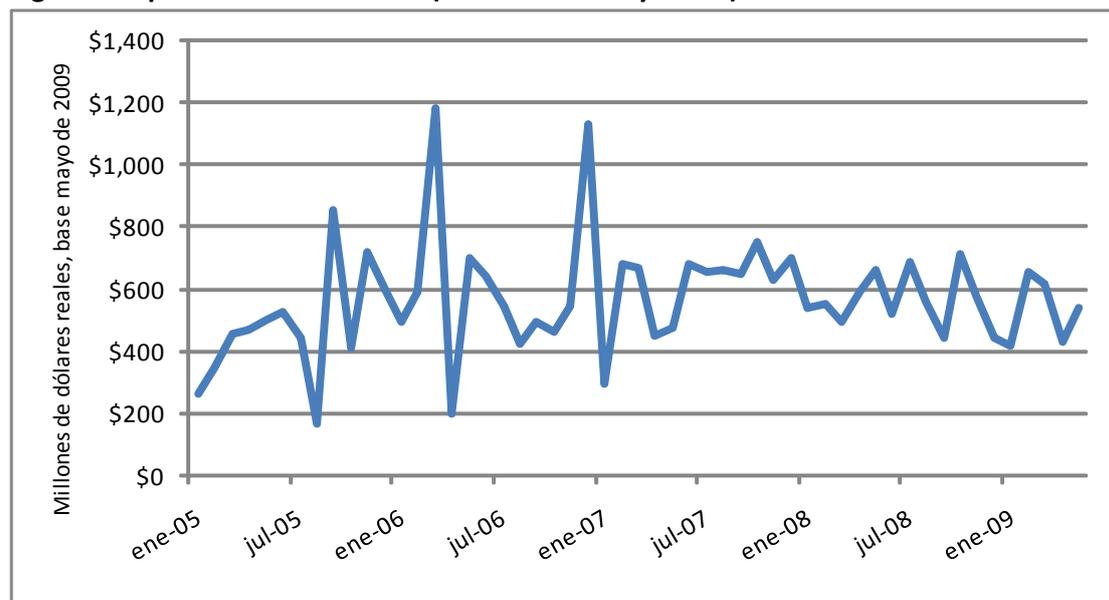
1.5 Sectores clave en Puebla

Para el periodo de enero 2005 a mayo 2009, las exportaciones e importaciones del Estado de Puebla han presentado una fuerte volatilidad, especialmente para los meses de marzo 2006 y diciembre 2007. A partir de mayo de 2005, tanto las exportaciones como las importaciones han atenuado su varianza¹⁶; sin embargo, las importaciones para el mes de febrero de 2008 presentaron una fuerte caída respecto al mes anterior (Figuras 8 y 9).

¹⁵ El estudio de Aregional se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

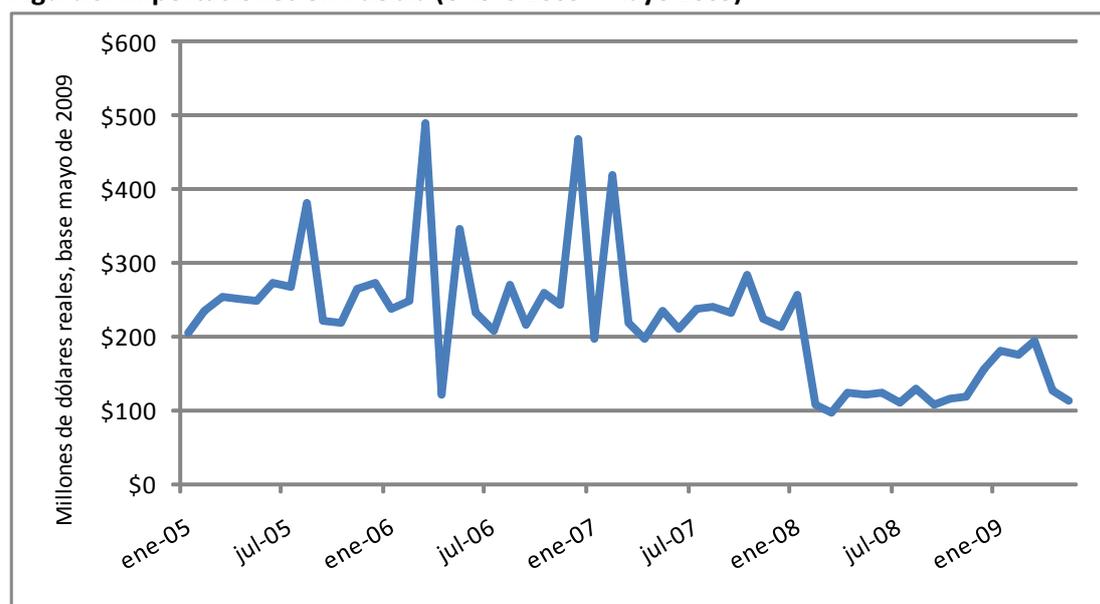
¹⁶ No se encontró algún elemento de estacionalidad en el comportamiento de las exportaciones del Estado de Puebla.

Figura 8. Exportaciones en Puebla (enero 2005 - mayo 2009)



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDECO de Puebla.

Figura 9. Importaciones en Puebla (enero 2005 - mayo 2009)



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDECO de Puebla.

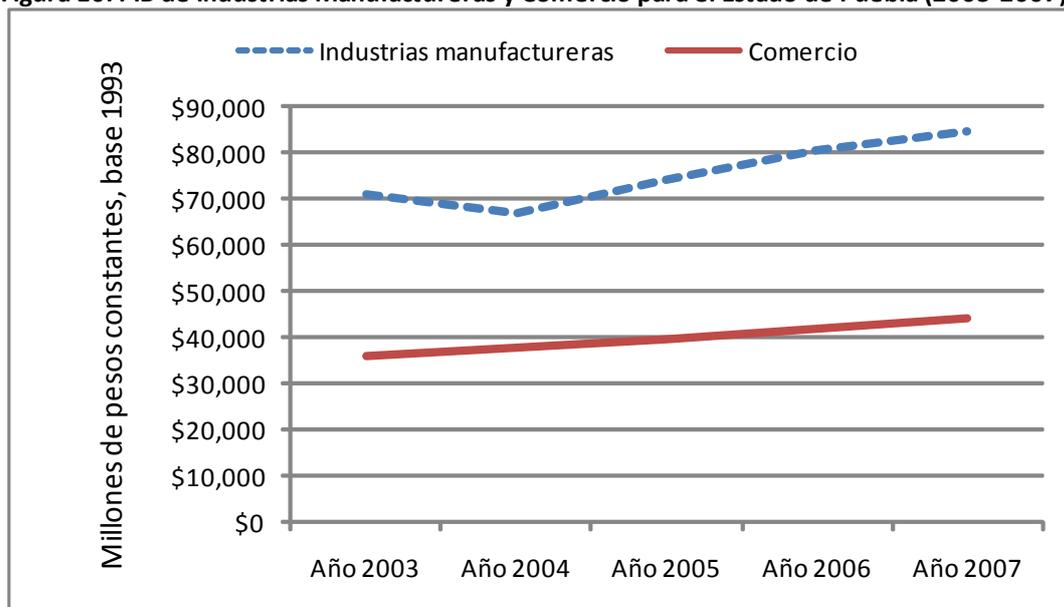
En el año 2006, en Puebla se solicitaron 11 patentes, con lo cual ocupó el noveno lugar a nivel nacional en este rubro. De 1996 a 2006 en dicho Estado se solicitaron 162 patentes, cifra menor a la reportada en Distrito Federal y Estado de México, que son las entidades federativas con mayor número de solicitudes hechas con 1,963 y 598; respectivamente.¹⁷ Comparando Puebla, para el mismo periodo de tiempo, con estados como Chihuahua y Tamaulipas, que

¹⁷ Los datos corresponden al número de patentes solicitadas por Entidad Federativa de residencia del inventor para el periodo 1996-2006, información que se encuentra en el Anexo Estadístico del Informe General del Estado de Ciencia y Tecnología 2007, con base a información del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

tienen niveles similares de PIB, se observa que posee un mayor número de patentes solicitadas: Tamaulipas solicitó 65 y Chihuahua 139.¹⁸

Los sectores más importantes, en términos de PIB, son las industrias manufactureras y el comercio, ya que representaron el 29% y el 15.2% de la actividad económica total del Estado para el año 2007, respectivamente. Estos sectores, han presentado una tendencia a la alza en lo que respecta a su producción. Para el 2007, las industrias manufactureras crecieron a una tasa del 4.9%, mientras que el comercio creció a una tasa del 5.2% (Figura 10).

Figura 10. PIB de Industrias Manufactureras y Comercio para el Estado de Puebla (2003-2007)

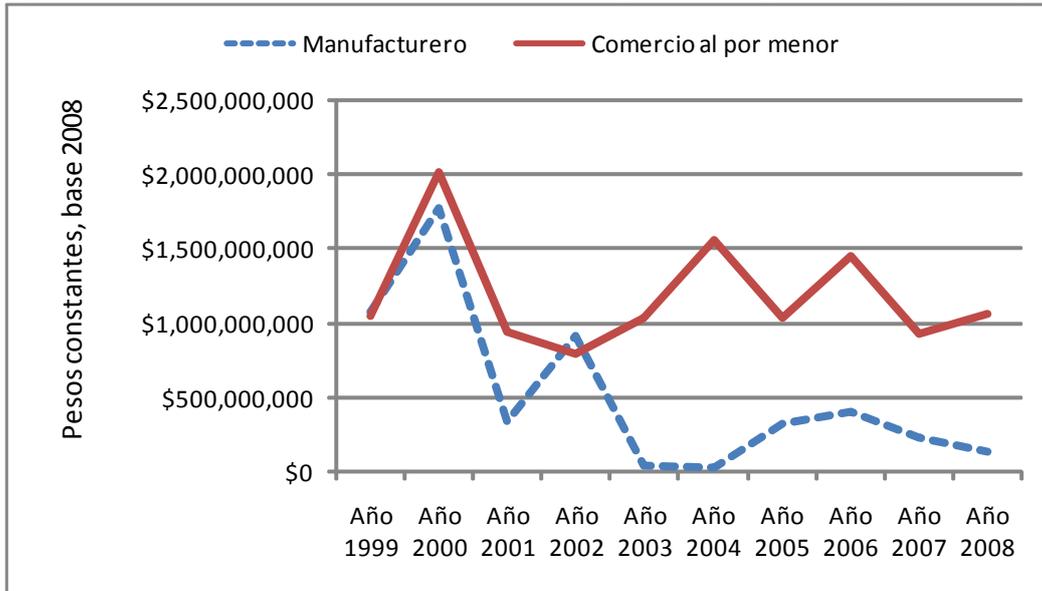


Fuente: Elaboración propia con información de indicadores económicos del Gobierno del Estado en base a datos del INEGI.

En lo que respecta a inversión nacional los sectores más beneficiados son el sector manufacturero y el comercio al por menor. Para los años 1999 y 2000, ambos sectores recibían casi los mismos montos de inversión nacional. A partir de 2001, el comercio al por menor ha recibido más inversión nacional que el sector manufacturero. En ambos sectores, para el periodo 1999-2008, se presentó volatilidad en los montos de inversión, especialmente para el sector manufacturero (Figura 11).

¹⁸ Según el INEGI, en 2007, Puebla tuvo un PIB de 359,813 millones de pesos corrientes, lo que ubica a dicha entidad en el lugar 10 a nivel nacional. Tamaulipas se localizó en el lugar nueve con 362,183 millones de pesos y Chihuahua en la posición 11 con 348,300 millones de pesos. La información se obtuvo del Banco de Información Económica.

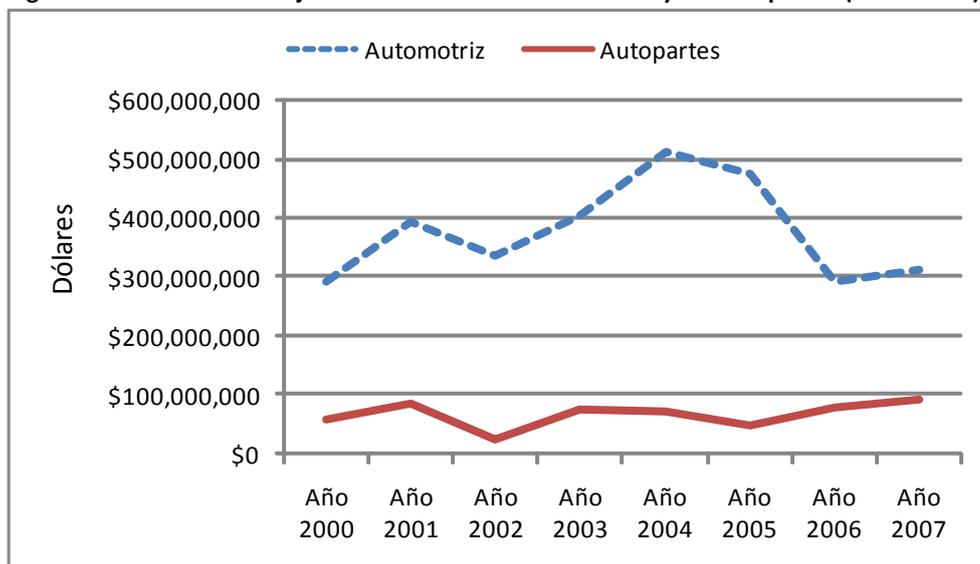
Figura 11. Inversión Nacional en el sector manufacturero y comercio al por menor (1999-2008)



Fuente: Elaboración propia con información provista por la SEDECO.

En términos de inversión extranjera anual, los sectores que más se han beneficiado son el automotriz y el de autopartes, ya que concentran el 50.4% y el 15.1% del total de la inversión extranjera en el Estado, respectivamente. Para el periodo 2004-2006, el sector automotriz sufrió una caída significativa en los montos de inversión extranjera recibida. En cambio, el sector de autopartes para el periodo 2005-2007 presentó una recuperación del 15.6% (Figura 12).

Figura 12. Inversión Extranjera Anual del Sector Automotriz y de Autopartes (2000-2007)



Fuente: Elaboración propia con información de indicadores económicos de la Secretaría de Desarrollo Económico en base a datos de las empresas.

2. Principales promotores de la reforma regulatoria

2.1 Liderazgo Político para la Reforma Regulatoria

El liderazgo político que se ha desarrollado en el Estado de Puebla, en relación a los temas de mejora regulatoria, tiene su origen en el trabajo realizado por los altos mandos de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER)¹⁹ quienes han promovido la importancia de la mejora regulatoria ante el Gobernador del Estado para que éste participe e impulse los proyectos en la materia.

Por otro lado, el gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)²⁰, también ha contribuido a promover la mejora regulatoria en el Estado de Puebla. La colaboración entre el gobierno federal y estatal se gestó a partir de la firma del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Mejora Regulatoria, suscrito el 20 de agosto de 2001 por el Director General de la COFEMER, el Gobernador del Estado y los secretarios estatales de Gobernación y Desarrollo Económico.

En Puebla, se ha institucionalizado la mejora regulatoria a través de la creación de la CEMER, la cual reúne en su órgano de gobierno a los principales actores políticos involucrados en este tema a nivel estatal y es la máxima autoridad de la CEMER. La Junta de Gobierno de la CEMER es presidida por el Gobernador del Estado, quien es el Presidente Honorario y cuenta también con la figura de Presidente Ejecutivo, que se deposita en el Titular de la Secretaría de Desarrollo Económico.

En este órgano participan funcionarios del Gobierno Estatal, el empresariado y la academia:

1. Gobernador del Estado, Presidente Honorario
2. Secretario de Desarrollo Económico, Presidente Ejecutivo
3. Secretario de Gobernación, Vocal
4. Secretario de Finanzas y Desarrollo Social, Vocal
5. Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del Estado, Vocal
6. Rector de la Universidad de las Américas, Vocal
7. Titular del Consejo Coordinador Empresarial en Puebla, Vocal
8. Director General de la CEMER, quien participa en las sesiones con voz pero sin voto.

El Titular de la CEMER fue nombrado por un periodo de cuatro años el 20 de enero de 2003, en la Primera Sesión de Instalación de la H. Junta de Gobierno de la CEMER. Dicho nombramiento fue confirmado por un periodo más en la Décimo Séptima Sesión Ordinaria de la H. Junta de

¹⁹ La CEMER fue creada mediante decreto del Congreso Estatal el 14 de noviembre de 2002

²⁰ Órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Economía.

Gobierno de fecha 6 de febrero de 2007, dando cumplimiento a los preceptos del Decreto de Creación de la CEMER.

El liderazgo político para la implementación de la mejora regulatoria en los municipios lo lleva a cabo la CEMER, quien al cambio de una administración municipal promueve con los presidentes municipales electos las políticas de mejora regulatoria con el objeto de dar continuidad a la política. Las acciones de promoción de la CEMER no se limitan al contacto con los ejecutores de la política regulatoria a nivel municipal, como lo son funcionarios de las áreas de Desarrollo Económico y Urbano, también se establece contacto con los miembros del Cabildo, ya que son éstos los que discuten y aprueban la aplicación de políticas de mejora regulatoria en los municipios. En los 21 municipios del Estado con los que se tiene convenio se ha llevado a cabo un proceso de presentación y aprobación de la mejora regulatoria en sesiones del Ayuntamiento.

Este proceso de coordinación se da cada tres años. En este acercamiento se presentan los trabajos que la CEMER ha realizado con administraciones anteriores y de otros ayuntamientos y dentro de la propuesta se incluye la implementación de herramientas de mejora regulatoria como son el SARE, los Consejos Municipales de Mejora Regulatoria, así como la invitación para que el Ayuntamiento participe del proyecto de los Kioscos de Servicios Universales con una ventanilla universal de servicios del ayuntamiento. Los casos de éxito de estos procesos de diálogo son los municipios de Atlixco, Cautlancingo, Tehuacán, Teziutlán y Huauchinango.

El Poder Legislativo del Estado también ha jugado un papel relevante para institucionalizar la agenda de la reforma regulatoria en el Estado de Puebla. El 14 de noviembre de 2002, el Congreso aprobó el Decreto que creó la CEMER como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Económico, la dotó de personalidad jurídica y patrimonio, así como una serie de facultades y herramientas para promover la mejora regulatoria en la administración pública estatal y con los Ayuntamientos.

Ese mismo año, el 25 de noviembre de 2002, el Congreso aprobó la Ley de Mejora Regulatoria del Estado, para definir e institucionalizar el proceso de mejora regulatoria. Por otro lado, con el impulso a la certificación en calidad IWA-4, la cual fue resultado de la presentación por la LVII Legislatura del Congreso del Estado, se inició su proceso de difusión y se planteó como una iniciativa a impulsar para elevarla a Ley y así poder llevar su aplicación a los municipios. Derivado de ello, la CEMER se dio a la tarea de empatar esta norma con el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, a fin de promoverla en los municipios que cuentan con SARE.

La CEMER y el Poder Legislativo han reforzado su trabajo conjunto, por ejemplo, el Director General de la CEMER solicitó tanto al Presidente de la Gran Comisión como a la Presidenta de la Comisión de Desarrollo Económico y Turismo de la LVII Legislatura llevar a cabo una revisión de las Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2010, a fin de homologar costos en los trámites que se relacionan con la apertura de empresas.

2.2 Involucramiento del Sector Privado y la Sociedad Civil en la Reforma Regulatoria

La inclusión del sector privado y de la sociedad civil comenzó a través del Consejo Consultivo para la Mejora Regulatoria en Materia Económica del Estado de Puebla. Dicho Consejo fue

creado el 3 de mayo de 2000. Entre sus responsabilidades se encontraban: “recabar opiniones de los sectores público, social y privado; analizar los distintos ordenamientos y disposiciones estatales vigentes vinculados a la actividad empresarial; y proponer al Ejecutivo reformas a dichos ordenamientos y disposiciones”.²¹ A través de este Consejo, surgió la propuesta de crear la Coordinación General de Mejora Regulatoria al interior de la Secretaría de Desarrollo Económico.

La SEDECO creó la Coordinación General de Mejora Regulatoria de Puebla (CGEMERP) en julio de 2001. Las principales acciones de la CGEMERP eran:

- Revisar los procesos administrativos (trámites y servicios) de los organismos estatales, con el fin de agilizar su desahogo y eliminar duplicidades
- Revisar el marco regulatorio vigente, así como evaluar el impacto de las futuras regulaciones

Una vez aprobada la Ley de Mejora Regulatoria, en noviembre de 2002, la CGEMERP se transformó en un organismo público descentralizado dando lugar a la CEMER; por lo que adquirió personalidad jurídica propia y autonomía de gestión. De igual forma, cuando entró en vigor el Decreto por el cual se creó la CEMER, el Consejo Consultivo se transformó en su respectiva Junta de Gobierno.

El decreto de creación de la CEMER estipula que en su Junta de Gobierno dos lugares corresponden a miembros representativos de la sociedad civil, que ocupan el cargo de vocales. Dichos puestos, han sido ocupados desde un inicio por el Rector de la Universidad de las Américas y el presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Esta situación implica retos para la participación ciudadana, ya que existen sectores sociales que no necesariamente están representados a través de dichas instituciones.

²¹ Tamayo, Rafael; Haro Antonio de. El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación. En publicación: Gestión y Política Pública, vol XIII, no. 2. CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económica, D. F., México: México. 2004.

3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Reforma Regulatoria

3.1. Capacidad Institucional para la Mejora Regulatoria

3.1.1. Dependencias Gubernamentales encargadas de la Reforma Regulatoria

El órgano encargado de la mejora regulatoria es la CEMER, la cual fue creada en 2002 como un “organismo público descentralizado, integrado a la Secretaría de Desarrollo Económico de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios”. Por su diseño institucional, presenta un nivel considerable de autonomía respecto a otras dependencias del ejecutivo estatal. Este factor favorece la continuidad de la agenda de mejora regulatoria dentro de las agencias del ejecutivo estatal y propone cursos de acción para que distintos órdenes de gobierno, como los municipios, se unan a estos esfuerzos. Según el artículo cuatro del Reglamento Interior de la CEMER, este organismo está compuesto por:

1. Una Junta de Gobierno;
2. Un Director General;
3. Una estructura administrativa que está compuesta por dos direcciones:
 - a. Dirección de Enlace Interinstitucional; y
 - b. Dirección de Innovación Tecnológica e Informática

La Junta es el espacio en donde se muestran los principales trabajos y logros que ha realizado la CEMER. El Director General tiene la obligación de presentar un informe de sus actividades ante ésta, tal como se estipula en el artículo 14 fracción VII del Decreto por el que se creó la CEMER. La Junta se reúne cuando menos tres veces al año, lo que permite al Ejecutivo del Estado estar al tanto periódicamente de lo acontecido en temas de mejora regulatoria.²²

Entre las principales funciones que recaen en el Director General están elaborar e implementar los programas de la CEMER; promover e implementar las disposiciones en mejora regulatoria entre las dependencias estatales y municipales; ser el enlace con la Junta de Gobierno para la presentación de iniciativas de leyes, reglamentos y acuerdos; y supervisar los programas de mejora regulatoria, entre otras.

Entre las responsabilidades de la Dirección de Enlace Interinstitucional se encuentran “evaluar las Manifestaciones de Impacto Regulatorio y presentar los resultados a consideración del Director General formulando las opiniones pertinentes, elaborar y someter a consideración del Director General los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en materia de mejora regulatoria, así como analizar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y

²² La periodicidad de reunión de la Junta se encuentra en el artículo 8 del Decreto, el cual manifiesta que “La Junta sesionará ordinariamente cuando menos cada tres meses; y extraordinariamente las veces que sea necesario, a convocatoria de su Presidente Ejecutivo o a solicitud de tres o más de sus miembros. Las convocatorias se realizarán a través del Director General, en las que se incluirá el orden del día, por lo menos con cinco días hábiles de anticipación en el caso de las ordinarias; y cuarenta y ocho horas para las extraordinarias”.

acuerdos en materia de mejora regulatoria que proponga alguna de las unidades administrativas que integran la Comisión”.²³

Las atribuciones más importantes que se identificaron de la Dirección de Innovación Tecnológica e Informática son el “promover y difundir el uso de las herramientas electrónicas en el Gobierno... a fin de mejorar los procesos administrativos y hacer más eficientes los trámites y servicios, proponer al Director General las herramientas y mecanismos necesarios para el funcionamiento del SARE en los Ayuntamientos del Estado con los que se tengan celebrados convenios y elaborar y proponer al Director General la implementación de nuevos procesos que mejoren el funcionamiento de las diferentes áreas administrativas de los Ayuntamientos con quienes se tengan celebrados convenios”.²⁴ Así como también coordinar la correcta operación de los Kioscos de Servicios Universales.

La CEMER cuenta con cinco jefaturas. De la Dirección de Enlace Interinstitucional dependen dos jefaturas, la Jefatura de Departamento de Impacto Regulatorio y la Jefatura de Departamento de Asesoría y Capacitación. La Dirección de Innovación Tecnológica e Informática también cuenta con otras dos jefaturas, la Jefatura de Departamento de Innovación y la Jefatura de Departamento de Reingeniería de Procesos. La quinta jefatura, que depende directamente del Director General, es la Jefatura del Departamento Administrativo.

Entre las principales funciones de las jefaturas de departamento se encuentran:

- Jefatura de Impacto Regulatorio:
 - “Elaborar estudios sobre las regulaciones estatales y municipales, cuidando que sus beneficios sean mayores a los costos que imponen a la sociedad.
 - Emitir recomendaciones a las Manifestaciones de Impacto Regulatorio y a los dictámenes que sobre las mismas se emitan.
 - Verificar que las regulaciones propuestas cumplan con los objetivos de una manera eficiente y en beneficio de toda la sociedad”.
- Jefatura de Asesoría y Capacitación:
 - “Apoyar en el desarrollo de los instrumentos jurídicos que sirvan de sustento para las actividades de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria.
 - Asesorar y capacitar en el ámbito jurídico a las Dependencias o Municipios que lo requieran para la elaboración de los programas de mejora regulatoria.
 - Elaborar los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que regulan la actuación de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria o de los organismos con que ésta interactúe”.
- Jefatura de Innovación:
 - “Desarrollar en base a los requerimientos de cada área de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, la metodología que permita impartir capacitación sobre mejora regulatoria.

²³ El total de las atribuciones de la Dirección de Enlace Interinstitucional se encuentran en el capítulo IV del Reglamento Interno de la CEMER, artículo 10.

²⁴ El total de las atribuciones de la Dirección de Innovación Tecnológica se encuentran en el capítulo V del Reglamento Interno de la CEMER, artículo 11.

- Coordinar la relación entre la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria y los diversos organismos en la que ésta participe.
- Actualizar la información interna y externa sobre mejora regulatoria”.
- Jefatura de Reingeniería de Procesos:
 - “Llevar a cabo la implantación, revisión y actualización de la metodología utilizada en los procedimientos administrativos de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria.
 - Capacitar al personal de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, tanto en materia de descripción de procesos, reingeniería de los mismos, como de cualquier otro proceso administrativo.
 - Realizar las modificaciones o rediseño a los procesos de los trámites de las Dependencias Estatales y/o Municipales que lo requieran para mejorar la atención al público”.
- Jefatura de la Unidad Administrativa:
 - Proponer y aplicar las políticas, normas, sistemas y procedimientos para mejorar la organización y administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, de acuerdo a los programas y lineamientos aplicables” .²⁵

3.1.2. Financiamiento para la Mejora Regulatoria

Anualmente, en las sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno de la CEMER, el Director General presenta una propuesta de presupuesto para la aprobación de la Junta. Por ley, una de las atribuciones de la Junta de Gobierno es “estudiar y en su caso autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos; así como los planes y programas que presente el Director General”.

El Presupuesto de Egresos del Estado, contenido en la Ley de Egresos, es aprobado por el Congreso Local para el Ejercicio Fiscal correspondiente, una vez que es aprobado se presenta ante la H. Junta de Gobierno para su aprobación y ejercicio.

Para el año 2009, el presupuesto que se asignó a la CEMER fue por un monto total de \$8’693,759.11 pesos. Para los años de 2005 a 2007, el presupuesto aumentó, en términos reales, significativamente, ya que en el 2006 se amplió la Red de Kioscos de Servicios Universales. Para los años de 2008 y 2009 el presupuesto en términos reales decreció ligeramente, aunque dados los incrementos en los años previos (59.7% y 50%, en términos reales), no se puede considerar este decrecimiento como una pérdida del impulso de las políticas orientadas a la mejora regulatoria (Tabla 8).

Tabla 8. Presupuesto de Egresos de la CEMER

	Pesos Corrientes	Pesos de 2009	Cambio % (en términos reales)
Año 2005	\$3,275,552.34	\$3,892,858	-
Año 2006	\$5,406,679.79	\$6,218,372	59.7%
Año 2007	\$8,441,327.26	\$9,330,417	50.0%

²⁵ Información provista por la CEMER.

Año 2008	\$8,612,194.88	\$9,174,411	-1.7%
Año 2009	\$8,693,759.11	\$8,693,759	-5.2%

Fuente: Elaboración propia con información brindada por la CEMER.

3.1.3. Coordinación entre los órdenes de gobierno

La coordinación entre el gobierno federal y estatal se rige bajo el “Convenio Marco de Colaboración en Materia de Mejora Regulatoria que signan la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Gobierno del Estado”, de fecha 20 de agosto de 2001 y mediante el cual sentaron las bases de colaboración para llevar a cabo políticas de mejora regulatoria. Entre las principales actividades de colaboración se encuentran:

- “Elaboración o reformas a la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo;
- Creación de Registros Estatales o Municipales de Trámites y Servicios;
- Simplificación de trámites administrativos;
- Elaboración y aplicación de metodologías para preparar manifestaciones de impacto regulatorio;
- Operación de un Sistema de Apertura Inmediata de Empresas;
- Capacitación de recursos humanos para el desarrollo de acciones de mejora regulatoria; y
- Seguimiento y evaluación de las acciones de mejora regulatoria”²⁶

En dicho convenio también se menciona que el gobierno estatal se compromete “a propiciar que los ayuntamientos de los municipios se adhieran a este convenio y participen en las acciones de mejora regulatoria”. Por esta razón en la misma fecha en la que se celebró el Convenio Marco, se suscribió el “Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial con 13 municipios, representativos de 7 regiones económicas del Estado”.

Para formalizar la implementación de prácticas de mejora regulatoria en un municipio, la CEMER celebra convenios con las administraciones municipales. En dichos convenios se establecen las bases en las que deberán trabajar conjuntamente, como:

1. “El análisis, revisión y modificación de la regulación estatal y municipal vigentes;
2. La implementación de mecanismos tecnológicos que permitan recibir por medios de comunicación electrónica y aquéllos que se consideren pertinentes, las promociones o solicitudes que formulen los particulares de los procedimientos administrativos vigentes en el Estado y municipios;
3. Establecer las bases de colaboración entre las partes para la continuidad en la implementación y operación del SARE, así como otros programas y proyectos que se implementen de manera conjunta, y;
4. Establecer plazos de respuesta menores a los máximos previstos en los ordenamientos legales correspondientes”.²⁷

²⁶ Información obtenida de la segunda cláusula del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Mejora Regulatoria.

También se mencionan las obligaciones de las partes, el contenido de los programas de trabajo, la formalización de los trabajos, las relaciones laborales y el periodo de vigencia.

Una vez firmado el convenio, entre Estado y municipio, las disposiciones de la Ley de Mejora Regulatoria aplican también para el municipio. El artículo 6 de dicha Ley menciona que “para la eficacia del proceso de mejora regulatoria, los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como de los Ayuntamientos, designarán ante la Comisión un responsable con nivel jerárquico de subsecretario o servidor público con igual capacidad de decisión quien tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Elaborar, con la asesoría de la Comisión, un Programa de Mejora Regulatoria con base en la normatividad y trámites correspondientes;

II.- Coordinar e implementar el proceso de mejora regulatoria, conforme al programa de la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento, en la que preste sus servicios;

III.- Presentar semestralmente a la Comisión, un informe del avance programático de mejora regulatoria implementada, así como los reportes que se requieran; y

IV.- Ser el vínculo entre su Dependencia, Entidad o Ayuntamiento y la Comisión. La Comisión dará a conocer por medios electrónicos y aquéllos que considere pertinentes, los programas y reportes a que se refiere este artículo, así como las opiniones que emita al respecto”.

A pesar de que existe un marco legal sólido, aún existen retos para la continuidad de la coordinación estatal-municipal. Los convenios celebrados con los municipios tienen que ser renovados al cambio de cada administración, es decir, cada tres años. Por esta razón, la voluntad política es un factor importante para que éstos se concreten y sostengan.

A nivel estatal, en materia de mejora regulatoria existe coordinación horizontal entre las dependencias del Estado, a través de la Junta de Gobierno de la CEMER. Específicamente entre el Registro Público de la Propiedad y Comercio, la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del Estado. Hasta octubre de 2009, la Junta de Gobierno ha celebrado 27 sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria.²⁸

Además de las arriba mencionadas, las Dependencias y Entidades que trabajan en estrecha coordinación con la CEMER son:

- Secretaría de Desarrollo Económico
- Registro Civil (Secretaría de Gobernación)
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Turismo
- Servicio Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

²⁷ Información obtenida del convenio de colaboración de Xicotepec.

²⁸ Información provista por la CEMER.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Secretaría del Trabajo y Competitividad
- Servicios de Salud del Estado de Puebla

Otro esfuerzo de coordinación que se identificó entre el Estado y la Federación es el que está llevando actualmente la CEMER para vincular el portal “tuempresa.gob.mx” (que fue presentado en septiembre de 2009, por parte de la Secretaría de Economía) con las distintas dependencias estatales. Las dependencias involucradas en este proyecto son: Registro Público de la Propiedad y Comercio, y la Secretaría de Finanzas y Administración.

Por último, se identificó un ejemplo de coordinación entre el gobierno estatal y el municipio de Puebla, el cual consistió en trabajar en la homologación de reglamentos municipales, los cuales incluían los requisitos necesarios para abrir una empresa.

3.1.4. Servicio Civil y Recursos Humanos

El gobierno del Estado no cuenta con un programa explícito de Servicio Civil de Carrera. Sin embargo, sí cuenta con un sistema legal con disposiciones internas para la contratación del personal. La CEMER contrata a su personal en base al perfil del puesto. Dependiendo del puesto se escoge al candidato más idóneo respecto a su nivel académico y experiencia laboral. Específicamente, la contratación de personal se basa en los manuales de operación de la CEMER, aprobados por la Contraloría Estatal.

En materia de capacitación, según el reglamento interior de la CEMER, cada titular de las direcciones de dicha Comisión tiene como atribución el “gestionar ante el Director General la constante capacitación y actualización del personal que integra la Dirección a su cargo”. De hecho, el personal directivo, Jefes de Departamento y Analistas de la CEMER participan con regularidad en las Reuniones Nacionales de Mejora Regulatoria impulsadas por COFEMER y los Gobiernos de los Estados, en las que se exponen las mejores prácticas en la materia.

En lo que va de la presente administración se han realizado nueve Talleres de Capacitación orientados a fomentar la mejora regulatoria en las administraciones municipales. En dichos talleres también participa el personal de la CEMER, quienes reciben capacitación en la materia. Los talleres han contado con la participación de ponentes del IMCO, USAID, COFEMER, OCDE, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Secretaría de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, entre otros.

La rotación del personal de los mandos altos al interior de la CEMER ha sido poco frecuente, lo cual ha permitido dar continuidad al tema de mejora regulatoria al interior del Estado. Conforme el acta de sesiones de la Junta de Gobierno del día 20 de enero de 2003 se hizo saber al Director General de la CEMER que la duración de su cargo sería de cuatro años, con la posibilidad de ser confirmado para un segundo periodo.

Respecto al resto del equipo, en el acta de sesiones del 19 de enero de 2009, en su séptimo punto de acuerdo, se aprobó por unanimidad la plantilla del personal, por lo que se ratificó a los servidores públicos que trabajaban previamente en la CEMER para continuar con sus funciones.

A nivel municipal se identificaron retos para contratar personal con base a un perfil de puestos. La selección de funcionarios, por lo general, tiene un importante nivel de discrecionalidad. Lo anterior propicia que exista una pérdida de conocimiento en materia de mejora regulatoria al cambio de las administraciones municipales. Sin embargo, la CEMER semestralmente realiza talleres de capacitación para funcionarios municipales, en temas donde existen cuellos de botella y áreas de mejora (como licencias de construcción e impacto ambiental).²⁹

Para 2009, la CEMER se planteó como meta realizar un taller de capacitación y actualización para funcionarios municipales con el fin de promover y difundir los avances y proyectos especiales que están involucrados con la Red Estatal del SARE. Dicha meta se logró el 17 de abril de 2009, ya que se llevó a cabo el taller “Mejorando la Gestión... Impulsamos la competencia y el desarrollo económico local”. En dicho taller se abordaron “temas como la promoción de prácticas internacionales que elevan la calidad en la regulación, como es la utilización de herramientas de mejora regulatoria, el modelo de costeo-estándar, así como la promoción de prácticas que promueven el fortalecimiento de la competencia económica y mejoran la eficiencia de los mercados”. Dicho taller contó con la asistencia de 100 funcionarios municipales.³⁰

3.1.5. Información y Administración de Datos

En materia de información, la Secretaría de Desarrollo Económico cuenta con su propia área para la producción de información económica. La mayor parte de la información que procesa proviene de organismos terceros como el INEGI y el IMSS.

La SEDECO procesa información por su cuenta, para los casos de las variables de inversión y balanza comercial. “La inversión se refiere a la inversión productiva privada realizada en la entidad, ya sea por proyectos de nueva creación o por proyectos de reinversión realizados por empresas ya instaladas en el Estado. La balanza comercial integra la información de las operaciones de exportación e importación realizadas por empresas establecidas en la entidad, en base a información proporcionada por el SAT bajo un convenio de confidencialidad [firmado] entre dicho organismo y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico”.³¹

La SEDECO publica información sobre indicadores económicos del Estado a través del portal www.puebla.gob.mx, en el *link* de “Negocios”. En dicho portal, se puede encontrar información económica a nivel nacional y estatal como:

1. Producto Interno Bruto
2. Empleo
3. Inflación
4. Ganadería y sector agropecuario

²⁹ Los talleres de capacitación se realizan con aquellos municipios en donde existen convenios de colaboración, así como con los municipios en los que se inician trabajos de implementación de políticas de mejora regulatoria.

³⁰ Información brindada por la CEMER.

³¹ Información provista por la CEMER.

5. Industria
6. Comercio
7. Servicios
8. Infraestructura
9. Turismo
10. Balanza Comercial
11. Inversión
12. Finanzas Públicas
13. Banca
14. Remesas internacionales, entre otras.

En cuanto a casos específicos en que la información económica que recaba el gobierno estatal se usara para guiar la mejora regulatoria, se encontró que la CEMER, a través de la aplicación del SARE, genera indicadores económicos de MIPYMES, como son las 31,891 empresas aperturadas a través de la Red Estatal SARE de mayo de 2002 a diciembre de 2009, con una inversión aproximada de \$820,815,305. Esta información es enviada a la COFEMER, la que también la transmite a la Secretaría de Economía. Estos indicadores también alimentan el avance al cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

3.1.6. Optimizando la Discreción de las Autoridades Públicas

Según datos del Informe de Transparencia Internacional³², el Estado de Puebla para el año de 2007 se encuentra en el lugar 29 de 32, donde el primer lugar lo ocupa el Estado con menor percepción de corrupción.

En lo que compete a la apertura de una empresa, no se encontró trámite alguno en los primeros lugares de percepción de corrupción. Sin embargo, según el informe antes mencionado, hay trámites de índole empresarial que se identificaron como susceptibles a corrupción como:

1. Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial, que se localiza en el lugar 20 de un total de 32; donde 1 es el trámite con menor percepción de corrupción.
2. Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo, con el puesto número 19.
3. Realizar un trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento en el lugar 17.
4. Constancia de uso de suelo u otro trámite del Registro Público de la Propiedad en el cuarto lugar.

Las actuales administraciones, tanto municipal como estatal, han implementado políticas para disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos en algunos trámites. Un ejemplo se da en el municipio de Puebla, donde se implementó una política para no cobrar los formatos para obtener una licencia de funcionamiento. Al ser gratuitos dichos formatos, los funcionarios ya no tienen incentivos a quedarse con ellos para luego re-venderlos.

³² El estudio de Transparencia Internacional se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

Un esfuerzo coordinado por parte del gobierno estatal y el municipio de Puebla fue el de trabajar en la homologación de reglamentos municipales del H. Ayuntamiento de Puebla, los cuales incluían los requisitos necesarios para abrir una empresa. En específico se trabajó en eliminar artículos transitorios de los reglamentos que establecían que quedaba a discreción de la presidencia municipal el entregar o no las licencias, a pesar que los empresarios hayan cumplido con los requisitos solicitados por ley. Al eliminar tales artículos, la asignación de los permisos y licencias empezó a ser más objetiva y transparente, en opinión de los funcionarios entrevistados.

3.1.7. Normas de Gestión Continua de Calidad

La CEMER está por implementar un proceso de certificación de procesos. Dicha certificación es conocida como IWA-4, la cual tiene como objetivo “hacer más fácil la implementación de sistemas integrales de calidad de los gobiernos locales en la norma ISO 9001:2000”.³³

Según funcionarios estatales se tiene programado llevar su implementación en los 21 municipios con los que trabaja la CEMER, a fin de optimizar el funcionamiento de las Direcciones de Industria y Comercio o Tesorería, responsables del módulo SARE en los municipios. Para realizar la implementación, se lleva a cabo un auto diagnóstico de la administración municipal, basado en 39 indicadores mínimos de gestión, distribuidos en cuatro temáticas:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo económico sostenible
3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sostenible

Por su parte, la CEMER cuenta con su propio sistema de gestión de calidad, el cual está basado en los principios del Modelo Nacional de Calidad Total, los lineamientos básicos de la Normativa y Sistema de Gestión de Calidad ISO 9000:2000, el Plan Estatal de Desarrollo, Programas Sectoriales, el Programa Institucional y el Programa Operativo Anual. La CEMER se ha enfocado en desarrollar una plataforma de trabajo que permita tener planes y programas de seguimiento para cada dirección. Dichos programas están conformados por los siguientes elementos:

- “Metas, las cuales indican de forma numérica el objetivo a cumplir en el mes.
- Unidad de medida, que especifica qué es lo que se obtendrá como producto de cada programa.
- Programa de actividades, en donde cada mes deberán definirse las actividades que se requieren realizar para alcanzar la meta, las cuales deben de quedar establecidas al inicio de cada mes.
- Seguimiento, es el documento donde se anota lo que se ha realizado, fechas de cumplimiento y si existen observaciones.

³³ Información de una presentación obtenida del portal:
www3.diputados.gob.mx/.../file/IWA%204%20presentacion.pdf

- Evidencia, establece el documento que refleja o demuestra el trabajo realizado de manera oficial.
- Auditoría interna, los programas que así lo requieran tienen establecido el personal que verificará el cumplimiento de los mismos, ya sea con revisión de la evidencia o de manera física. Esto le corresponde a algún funcionario de un área diferente a la responsable del programa, el auditor deberá validar la evidencia o los trabajos y en caso de encontrar inconsistencias, su trabajo termina con la notificación al jefe inmediato superior del área responsable del programa.
- Mejora continua, si al finalizar el mes no es alcanzada la meta, se deberá registrar el incumplimiento, anotar las causas y las estrategias a seguir el próximo mes para corregir los problemas. Para ello, se deberá contar con el nombre y firma de los involucrados en estas acciones”.³⁴

El objetivo de este diseño es contar con un sistema establecido que permita conocer el trabajo del personal, contar con la documentación de los trabajos que se realizan, involucrar a las áreas en todos los proyectos de la Comisión y fomentar la mejora regulatoria.³⁵

Por otro lado, el Registro Público de la Propiedad y Comercio aún no cuenta con certificaciones de calidad, pero se tiene contemplado que en un futuro se realice una certificación de sus procesos vía ISO-9000.

Los únicos procesos en donde se identificó una certificación de calidad por ISO9001: 2000 fue en los procesos de “altas, bajas y movimiento de personal de dependencias; pago de nómina quincenal y proceso de contratación e inducción de la Secretaría de Finanzas y Administración”.³⁶

De los 1,084 trámites que recopila el TRAMITAPUE, la figura de la afirmativa ficta sólo existe en algunos trámites estatales y sólo se aplica en caso que se mencione explícitamente en su respectiva cédula. En relación a trámites de índole empresarial no se localizó alguno que contemplara el principio de la afirmativa ficta.

Por otra parte, según funcionarios del municipio de Puebla, se está trabajando para la implementación de Cartas Compromiso al Ciudadano, las cuales permiten al usuario conocer sus derechos y obligaciones para realizar un trámite con una mejor atención por parte de los funcionarios. Sin embargo, aún no se ha llegado a implementar dichas Cartas Compromiso en el municipio.

3.2. Política e Instrumentos para la Mejora Regulatoria

3.2.1. Procedimientos para Nuevas Regulaciones

Según el artículo nueve de la Ley de Mejora Regulatoria, “las dependencias, entidades y ayuntamientos, están obligados a elaborar una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y recabar la opinión de la Comisión acerca de la misma, en caso de que los anteproyectos de

³⁴ Información provista por la CEMER.

³⁵ Información obtenida de la CEMER.

³⁶ Programa Sectorial 2005-2011. Finanzas y Administración. Metas e indicadores alineados a los Índices de Desarrollo Humano, Marginación y Competitividad. Página 31

leyes, decretos, acuerdos y reglamentos: I) Establezcan o modifiquen obligaciones existentes para los particulares; II) Incrementen trámites o modifiquen los ya existentes; III) Afecten, reduzcan o restrinjan los derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares; IV) Introduzcan preceptos que, en conjunto con una disposición vigente o futura, afecten o puedan afectar derechos, obligaciones, prestaciones o trámites a los particulares; y V) Obstaculicen el buen desarrollo de la economía, industria o comercio de la entidad, una región o zona de desarrollo”.

La CEMER, a través de su Dirección de Enlace Interinstitucional, realiza la evaluación de las MIR; así como los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de las dependencias, entidades o ayuntamientos. La implementación de las MIR es obligatoria en los ayuntamientos con los cuales existe un Convenio de Colaboración, así como para las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Actualmente son 21 los municipios en los que se cuenta con dicho convenio y son los mismos que tienen el módulo SARE (Tabla 7).

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, los “responsables de la mejora regulatoria de las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos, deberán enviar a la Comisión para su evaluación la Manifestación de Impacto Regulatorio con el anteproyecto de regulación, por lo menos cuarenta y cinco días antes de que se someta a consideración del Ejecutivo o del Congreso del Estado para su aprobación”. Una vez que se ha mandado, la CEMER tiene un plazo de diez días hábiles para dar una respuesta sobre si la información es suficiente. En caso que sea suficiente, la CEMER ordenará su publicación en los medios de comunicación que considere pertinentes.³⁷

El capítulo II del Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria referente al procedimiento de la MIR, establece el proceso de análisis y opinión de las manifestaciones de impacto regulatorio y los anteproyectos de regulación que la CEMER y las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos deberán llevar a cabo. La CEMER puede solicitar a la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento, que realice las modificaciones que considere pertinentes, con el objeto de clarificar o ampliar la MIR, para así poder emitir su opinión respecto a la misma. La opinión que la Comisión emita puede ser en el sentido de modificar o ampliar el anteproyecto de regulación.

Existen tres tipos de MIR³⁸:

1. MIR ordinaria. Se elabora cuando el anteproyecto:
 - a. “Establezca o modifique obligaciones existentes para los particulares.
 - b. Incremente trámites o modifique los ya existentes.
 - c. Afecte, reduzca o restrinja los derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares.
 - d. Introduzca preceptos que, en conjunto con una disposición vigente o futura, afecten o puedan afectar derechos, obligaciones, prestaciones o trámites a los particulares; y

³⁷ Información contenida en los artículos 20-22 del Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla.

³⁸ Información provista por la CEMER.

- e. Obstaculice el buen desarrollo de la economía, industria o comercio de la entidad, una región o zona de desarrollo.
2. Se dará tratamiento de actualización periódica a aquellos anteproyectos de regulación que estén promoviendo las dependencias, entidades o ayuntamientos, que tengan por objetivo:
 - a. Renovar la vigencia temporal de un ordenamiento;
 - b. Actualizar una disposición que no imponga obligaciones adicionales, ni modifique las ya existentes, y
 - c. Que exista previamente una MIR ordinaria de la regulación que se pretenda actualizar”.
3. MIR de tratamiento de emergencia. “En caso de que el anteproyecto de regulación tenga como finalidad evitar, eliminar o atenuar un daño a la salud, bienestar o seguridad de la población, medio ambiente y recursos naturales, la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento podrá solicitar el tratamiento de emergencia a su anteproyecto de regulación”.

En el Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria, también se toman en cuenta los casos en que se puede realizar una exención de elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio. Según el artículo 36, “la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento, podrá solicitar a la Comisión que la exente de elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio cuando el anteproyecto de regulación no imponga costos de cumplimiento a los particulares y se refiera a los casos no previstos para la elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio Ordinaria o para las solicitudes de tratamiento de actualización periódica o de emergencia”.

Cabe mencionar que la implementación de las MIR presentó complejidades significativas, principalmente por la oposición inicial por parte de ciertos funcionarios encargados de producirlas. Sin embargo, con un trabajo coordinado entre la CEMER y los altos mandos del resto de las dependencias, entidades y ayuntamientos se ha logrado su implementación. Las MIR se encuentran vigentes desde noviembre de 2002.

Para la introducción de las MIR, el equipo de la CEMER realizó un sistema en línea llamado *Sistema de Gestión de Mejora Regulatoria*, “el cual es una herramienta electrónica que permite dar control, gestión y seguimiento de las acciones de mejora regulatoria al interior de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal”. Sin embargo, dicho sistema funciona como una herramienta de control y programación de acciones y no como una evaluación de costo-beneficio.³⁹ Este sistema aún no está disponible al público en general.

3.2.2. Consulta Regulatoria

En términos de consulta pública, como se mencionó anteriormente, a través de la Junta de Gobierno se canalizan las opiniones del rector de la Universidad de las Américas y del CCE. El grado de transparencia es amplio, ya que se cuenta con las resoluciones tomadas en las sesiones de la Junta de Gobierno, a través de las actas que se emiten. Las consultas de las regulaciones son públicas en el portal de la CEMER en el apartado correspondiente a Programas de Mejora Regulatoria. Adicionalmente, en este portal se encuentra el apartado

³⁹ Información provista por la CEMER.

“OPINA SOBRE LAS REGULACIONES” donde los ciudadanos tienen la posibilidad de tener un contacto directo con la CEMER para opinar sobre las regulaciones en el Estado.

3.2.3. Programas de Simplificación de Trámites

El principal programa de simplificación de trámites es el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), el cual busca reducir los tiempos de respuesta para la emisión de una licencia de funcionamiento por medio de la simplificación de trámites en los tres niveles de gobierno. Cabe mencionar que el primer módulo SARE que se implementó en el país se estableció en el municipio de Puebla, el 8 mayo de 2002. Según información provista por funcionarios del gobierno estatal, los recursos materiales corrieron a cargo del gobierno poblano en coordinación con el municipio. Por su parte, la COFEMER apoyó el proceso de certificación de los módulos SARE, proceso mediante el cual se valida que éstos operan correctamente.

El impacto del SARE en los municipios de Puebla se ha traducido en un mayor número de empresas, empleos y montos de inversión, de acuerdo con información recopilada y generada por la CEMER, con base en datos proporcionados por los municipios

CONCENTRADO 2009				
No.	MUNICIPIO	EMPRESAS	EMPLEOS	INVERSION
1	ACAJETE	29	36	\$640,000.00
2	ATLIXCO	94	210	\$17,234,901.00
3	CHALCHICOMULA DE SESMA	217	212	\$3,180,000.00
4	CHIGNAHUAPAN	164	179	\$2,460,000.00
5	CORONANGO	17	17	\$255,000.00
6	CUAUHLANCIÑO	139	622	\$16,889,147.00
7	HUAUCHINANGO	127	366	\$16,826,558.00
8	HUEJOTZINGO	30	110	\$2,499,150.00
9	NOPALUCAN	7	7	\$70,000.00
10	PUEBLA	1617	1617	\$24,950,008.00
11	SAN ANDRES CHOLULA	241	243	\$3,930,009.00
12	SAN GREGORIO ATZOMPA	34	81	\$1,133,000.00
13	SAN MARTIN TEXMELUCAN	142	321	\$10,387,011.00
14	SAN PEDRO CHOLULA	117	117	\$2,085,012.00
15	TECAMACHALCO	53	123	\$31,909,000.00
16	TEHUACAN	50	112	\$3,855,014.00
17	TEPEACA	341	924	\$5,980,500.00
18	TEZIUTLAN	234	563	\$18,889,824.00
19	TLATLAUQUITEPEC	14	14	\$210,000.00
20	XICOTEPEC	21	33	\$605,000.00
21	ZACATLAN	30	68	\$71,188,000.00
	TOTAL	3718	5975	235,177,134.00

Fuente: Comisión Estatal de Mejora Regulatoria, con información provista por los municipios que conforman la Red Estatal SARE, con datos a diciembre de 2009.

El municipio de Puebla destaca por sus resultados frente al resto, al concentrar la mayor parte de las empresas creadas y la inversión generada por este programa. Sin embargo, el número de municipios que cuentan con módulos certificados del SARE en el Estado de Puebla asciende a 21 (Tabla 7).

Tabla 7. Municipios con SARE en Puebla

1	Acajete	12	San Gregorio Atzompa
2	Atlixco	13	San Martín Texmelucan
3	Chalchicomula de Sesma (Ciudad Serdán)	14	San Pedro Cholula
4	Cuautlancingo	15	Tecamachalco
5	Chignahuapan	16	Tehuacán
6	Coronango	17	Teziutlán
7	Huachinango	18	Tepeaca
8	Huejotzingo	19	Tlatlauquitepec
9	Nopalucan	20	Xicotepec
10	Puebla	21	Zacatlán
11	San Andrés Cholula		

Fuente: Información provista por la CEMER.

Además, el gobierno del Estado ha implementado una nueva modalidad del SARE, llamada SARE Exprés, el cual otorga una licencia de funcionamiento en un lapso de 30 minutos, una vez ingresado el trámite. Dicho programa permitió que el Estado de Puebla ganara el Premio Nacional a la Mejor Práctica de Desarrollo Económico y Competitividad en el marco del 3er Foro Nacional de Proyectos Exitosos, realizado en la capital de Aguascalientes.⁴⁰ En una primera fase, el SARE Exprés sólo se ha llevado a cabo en tres municipios:

1. Atlixco
2. San Martín Texmelucan
3. Puebla

También se ha implementado el Centro de Atención Empresarial (CAE) en el municipio de Puebla, con inversión a cargo del municipio, los CAEs son lugares físicos en donde los usuarios que deseen abrir una empresa pueden realizar trámites de los tres órdenes de gobierno. En el CAE se pueden realizar los trámites del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), licencia de funcionamiento a través de la ventanilla SARE, pagar el impuesto predial y los pagos para el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable (SOAPAP).

Una ventaja adicional de los CAEs consiste en que también se pueden realizar trámites que están ligados a la operación de las empresas, es decir, trámites *ex-post* a la apertura de un negocio como lo es el trámite de anuncios.⁴¹

Otro programa destacado en materia de simplificación es el de los Kioscos de Servicios Universales (KSU). Los KSU son un proyecto del gobierno estatal que impulsó el Ejecutivo del Estado, los cuales funcionan como oficinas integrales que prestan una serie de servicios

⁴⁰ <http://www.puebla.gob.mx/docs/cemer/76936.pdf>

⁴¹ Cabe mencionar que gracias a los CAEs, en opinión de los presidentes de la CANACO y CANACOPE, se redujo considerablemente el número de días para obtener el uso de suelo.

públicos de manera ágil, automatizada y transparente y su objetivo es la descentralización y ampliación en la cobertura de trámites y servicios gubernamentales.

A la fecha, se cuenta con 10 KSU ubicados en:

1. KSU Plaza Loreto, Municipio de Puebla, Puebla
2. KSU Plaza San Pedro, Municipio de Puebla, Puebla
3. KSU Plaza Centro Sur, Municipio de Puebla, Puebla
4. KSU Palmas Plaza, Municipio de Puebla, Puebla
5. KSU Plaza Loreto, Municipio de Puebla, Puebla
6. KSU Centro Comercial Cruz del Sur, Municipio de Cuautlancingo, Puebla
7. KSU Plaza Atlixco, Municipio de Atlixco, Puebla
8. KSU Plaza Crystal, Municipio de Teziutlán, Puebla
9. KSU Plaza Crystal, Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla
10. KSU Exterior de la Presidencia Municipal de Huauchinango, Puebla

El gasto operativo de los KSU corre a cargo del presupuesto anual asignado a la CEMER. Los KSU han mantenido un crecimiento anual en el número de operaciones realizadas como se muestra a continuación:

AÑO	TOTAL DE SERVICIOS
2004	25,593
2005	160,724
2006	239,992
2007	276,755
2008	285,799
2009	373,514

*Datos a diciembre 2009

Por su parte, el Registro Público de la Propiedad y Comercio, en conjunto con la CEMER, iniciaron el 17 de agosto de 2007 un proyecto de modernización, dando como resultado:

- La implementación del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER).
- Recursos humanos dedicados exclusivamente a registros mercantiles.
- Capacitación a funcionarios.
- El tiempo de respuesta en la inscripción de sociedades mercantiles se redujo de 18 a 4 días.
- Contratación de un despacho externo, el cual avalará el tiempo de respuesta antes mencionado.⁴²

⁴² Bracamonte, Saucillo y CIA., S. C. Firma miembro de Kreston Internacional, Ltd., Febrero de 2008.

Dicho proceso de modernización contempla dos etapas. La primera, que ya está completa, consistió en sistematizar los procesos de inscripción, consulta y certificación de archivos para el Registro Público del municipio de Puebla. Dicho proceso de modernización incluyó una revisión del marco jurídico, digitalización del archivo y una profesionalización de los funcionarios públicos para la implementación del modelo federal SIGER.

La segunda etapa, aún sin implementarse, consiste en terminar de digitalizar el archivo, realizar servicios y pagos en línea, e implementar ambas etapas en los municipios de San Pedro Cholula y Tehuacán. Otras acciones concretas que se llevarán a cabo son:

- “Actualización de los Manuales de Procedimientos, a fin de que las acciones de mejora implementadas se vean oficializadas en dichos manuales,... [para] asegurar su continuidad y permanencia. Esta tarea la lleva el Registro Público con la supervisión de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP).
- Modificación al Reglamento Interior de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, delimitando con certeza jurídica las atribuciones de los funcionarios involucrados en los procesos del trámite.
- Actualización de las cédulas del sistema Sigue-tramit@pue, de tal manera que los ciudadanos tengan a su disposición la información actualizada relativa a los tiempos de respuesta y los procesos en general que ofrece el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en materia de inscripción de sociedades mercantiles y de propiedad (personas morales).

Cabe mencionar, que los esfuerzos realizados hasta el momento en el Registro Público de la Propiedad y Comercio permitieron pasar de 45 a 15 días para realizar la inscripción de una Escritura Pública.⁴³

3.2.4. Accesibilidad y Gobierno Electrónico

Las políticas de gobierno electrónico en el Estado de Puebla son guiadas por la Dirección de Innovación Tecnológica e Informática de la CEMER ya que una de sus atribuciones consiste en promover y difundir el uso de herramientas electrónicas para hacer más eficientes los trámites y servicios administrativos.

El portal de Gestión Empresarial⁴⁴ permite conocer detalladamente los pasos a seguir por parte de los empresarios para abrir un negocio. Según el giro que se solicite, en la página se desglosan los requisitos de los trámites antes y después de abrir el negocio, así como el monto de los costos, lugares de recepción de documentos y tiempos de respuesta. El portal de Gestión Empresarial tiene un *link* en el cual se pueden realizar pagos en línea para trámites de las distintas dependencias estatales. De hecho, el portal se vincula a la página de la Secretaría

⁴³ Datos tomados de una presentación realizada por la CEMER y el Registro Público de la Propiedad y Comercio, con datos del *Doing Business* México 2007 y 2009.

⁴⁴ Portal diseñado por la CEMER y con dirección:
<http://www.gestionempresarial.com.mx/>

de Finanzas y Administración, dependencia encargada de la recaudación del gobierno del Estado.

También se cuenta con el Sistema de Información Gubernamental (SIGUE), que actualmente se le conoce como TRAMITAPUE, el cual “compila y proporciona datos, informes y procesos en relación con los trámites que aplican y servicios que prestan las entidades y dependencias de la Administración Pública del Estado”. El TRAMITAPUE únicamente brinda información sobre trámites y servicios del Gobierno del Estado. En relación a los trámites municipales, la CEMER se encarga de realizar los Catálogos de Trámites Municipales, con información que proveen y validan los municipios, los cuales se publican en el portal www.cemer.pue.gob.mx.

En el TRAMITAPUE se cuenta con “1,084 trámites y servicios registrados en el sistema, además de 194 programas de apoyo. Dicho sistema es administrado por la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), la información es actualizada a través de las Unidades de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática (UDAPI) o similares al interior de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal”.⁴⁵ Para poder tener acceso a este servicio público es necesario entrar a la siguiente dirección electrónica: <http://www.tramitapue.puebla.gob.mx/tramitapue/servicio/index.jsp>. Al introducir las palabras claves sobre el nombre del trámite o servicio, se despliega la información correspondiente. Cabe mencionar que el portal de TRAMITAPUE provee información principalmente de trámites estatales, mientras que en el portal Gestión Empresarial provee información sobre trámites para la apertura de una empresa a través del SARE, así como también se encuentra el acceso al SARE Exprés.

El SARE Exprés es el sistema que permite a las empresas, principalmente MIPyMEs, “que impliquen bajo riesgo público, iniciar operaciones en 30 minutos, a partir del ingreso de su solicitud. Esto se logra mediante la utilización de un desarrollo en WEB y con la utilización de un sistema de información geográfica, el cual permite conocer de manera inmediata la factibilidad del uso de suelo que guarda el predio o local de la empresa” en los municipios de Puebla, Atlixco y San Martín Texmelucan. Para poder realizar la solicitud en línea es necesario contar con la información para llenar los siguientes campos:

- Razón social
- Correo electrónico
- Representante legal
- Teléfono
- Dirección
- Código postal
- Cuenta predial
- Cuenta catastral
- Inversión estimada
- Empleos generados
- Domicilio fiscal

⁴⁵ Información provista por la CEMER.

Puebla también ha incursionado en los esfuerzos por establecer la Firma Electrónica y con ello facilitar las transacciones entre gobierno y ciudadanos, brindando seguridad en el proceso. En los primeros 15 días de octubre de 2009, el Gobernador presentó la propuesta de implementación de la Firma Electrónica al congreso local. Esto permitirá que procesos tanto internos como externos de las dependencias estatales se puedan llevar a cabo sin la presencia del usuario.

Las políticas de gobierno electrónico también son promovidas por el gobierno municipal de Puebla, ya que en su Plan Municipal de Desarrollo se contempla lo siguiente:

“En materia de e-gobierno son varios los retos que se tienen que solucionar: el primero es crear la infraestructura que este tipo de política pública requiere para su aplicación, lo cual implica una plataforma tecnológica para la administración municipal; el segundo es la simplificación de trámites por medio de la normatividad y los procedimientos, a fin de estar en posibilidades de incorporarlos al desarrollo de los procesos de gobierno y de atención al ciudadano a través de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC), así como acercar estos servicios al mayor número posible de ciudadanos mediante un portal interactivo y Centros de Gestión”.⁴⁶

Los servicios en línea que se pueden realizar a través de la página de Internet del Ayuntamiento de Puebla son el pago del Impuesto Predial y Limpia, Registro de Proveedores y citas para la cartilla militar.⁴⁷ Para el resto de trámites las páginas *web* sólo funcionan como informativas.

3.2.5. Mecanismos de Conformidad e Inspecciones

Las inspecciones son un tema relevante a nivel municipal, ya que la mayoría de los trámites que involucran la apertura de empresas son municipales. Siguiendo el modelo del SARE, las inspecciones *ex-post* a la apertura del negocio resultaron ser una buena práctica, ya que no retrasan el otorgamiento de las licencias de funcionamiento o los usos de suelo para que el negocio pueda empezar a operar.

En entrevista con funcionarios municipales, se identificó como área de oportunidad el desarrollar manuales de inspección que normen el comportamiento de los inspectores y hagan más accesible la información sobre los derechos de los ciudadanos sujetos de inspección y las instancias a las que pueden recurrir en caso de inconformidad.

Otra área de oportunidad es el establecer un mecanismo por el cual los reguladores faciliten el cumplimiento de los sujetos obligados y anticipen el grado de conformidad que se puede alcanzar en realidad. Por ejemplo, se podrían desarrollar manuales con casos prácticos de lo que es y no es cumplimiento. Esto ayuda a cumplir no sólo con la letra, sino también con el espíritu de las normas, lográndose así los objetivos de política pública que se persiguen.

Por otro lado, en octubre de 2005 el Gobierno del Estado creó la Fiscalía Anticorrupción, como un órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la

⁴⁶ Página 54 del Plan Municipal de Desarrollo del Ayuntamiento de Puebla.

⁴⁷ En Puebla, al momento de pagar el Impuesto Predial también se solicita que se realice el Pago de Limpia; es decir, son pagos simultáneos.

Administración Pública, con autonomía de gestión y personal experimentado en las capacidades necesarias para el control de las funciones de verificación de las dependencias estatales. Además, en ambos niveles de gobierno, se cuenta con buzones de quejas y sugerencias.

3.2.6. Evaluaciones Ex-post y Rendición de Cuentas

El principal mecanismo de evaluación con el que cuenta la CEMER son las sesiones ordinarias que realiza su Junta de Gobierno, ya que en dichas sesiones se exponen los avances de la Comisión en la implementación de los Programas Operativos Anuales, que incluyen, por ejemplo:

1. Optimizar la prestación de trámites y servicios de la Red Estatal de Kioscos de Servicios Universales a través del monitoreo y cumplimiento de las funciones administrativas al interior de los mismos y de esta manera acercar los servicios públicos a la ciudadanía. Para 2009, se había establecido una meta de brindar 80,000 trámites y/o servicios a través de la Red Estatal de Kioscos. Para diciembre de 2009, la meta se rebasó con la prestación de 373,514 servicios.
2. Crear los mecanismos necesarios para disminuir el tiempo y costo para abrir una empresa de bajo riesgo a través de la Red Estatal SARE. Para ello se planteó una meta para 2009 de aperturar 3,100 nuevas empresas de bajo riesgo a través de los SAREs. Para diciembre de dicho año, ya se había rebasado la meta, porque se habían abierto un total de 3,718 empresas.

La CEMER es también evaluada por la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública Estatal, a través de evaluaciones trimestrales y anuales de Programas Operativos. Los informes de dichas evaluaciones son herramientas fundamentales para la integración del Informe de Gobierno, y al final de cada ejercicio son requeridos por el Órgano Superior de Fiscalización del Honorable Congreso del Estado de Puebla, de ahí la relevancia de la información que se reporta cada trimestre. Los informes contienen, básicamente, datos sobre metas e indicadores de cumplimiento respecto al periodo bajo escrutinio.

De igual manera, la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2009, plantea lo siguiente:

“Artículo 1.- La asignación, ejercicio, control y evaluación del Gasto Público Estatal para el Ejercicio Fiscal dos mil nueve, se realizará conforme a las disposiciones de esta Ley, de la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de las demás normas aplicables en la materia. Las Dependencias y Entidades en el ejercicio del Gasto Público realizarán sus actividades con sujeción al Plan Estatal de Desarrollo vigente y a los Programas Sectoriales e Institucionales, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en esta Ley.

Para el buen desempeño de la Administración Pública, los titulares de las Dependencias y los directores generales o sus equivalentes en las Entidades, vigilarán que se cumpla con las disposiciones contenidas en esta Ley, en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en el Manual y demás normas aplicables en la materia.

Los Ejecutores de Gasto, deberán observar que la administración de los Recursos Públicos Estatales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, perspectiva de género y obtención de resultados.

El incumplimiento a las disposiciones de este ordenamiento por parte de los Ejecutores de Gasto y demás sujetos que administren y ejerzan Recursos Públicos, será sancionado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y demás disposiciones aplicables”.

3.2.7. Revisión y Actualización de Regulaciones Existentes

El proceso de actualización de regulaciones existentes se contempla en el Capítulo III “Del Procedimiento de Solicitud de Tratamiento de Actualización Periódica” en los artículos 29-33 de la Ley Estatal de Mejora Regulatoria. En términos generales, la actualización de las regulaciones es responsabilidad del funcionario encargado de la mejora regulatoria de la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento, ya que deberá enviar a la CEMER la Solicitud de Trato de Actualización Periódica junto con el anteproyecto de regulación para que se someta a consideración del Poder Ejecutivo o del Congreso del Estado.

Una vez que se ha sometido a consideración de los poderes antes mencionados, la CEMER “tendrá un plazo de diez días para evaluar la Solicitud de Trato de Actualización Periódica y emitir una opinión final al respecto. Si la Comisión determina que no es procedente dar el trato de Actualización Periódica al anteproyecto de regulación, se solicitará a la autoridad responsable [que] elabore una Manifestación de Impacto Regulatorio Ordinaria”.⁴⁸

El proceso de actualización periódica aplicará para aquellos anteproyectos de regulación que estén promoviendo las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos, que tengan por objetivo:

- “Renovar la vigencia temporal de un ordenamiento;
- Actualizar una disposición que no imponga obligaciones adicionales, ni modifiquen las ya existentes, y
- Que exista previamente una Manifestación de Impacto Regulatorio ordinaria de la regulación que se pretenda actualizar”.⁴⁹

Cabe mencionar que la CEMER, en coordinación con las Dependencias y Entidades, lleva a cabo el proceso de actualización. Este trabajo se plasma en los Programas de Mejora Regulatoria, donde se contempla realizar alguna modificación, eliminación o creación de alguna regulación.⁵⁰

⁴⁸ Información proveniente de los artículos 32 y 33 del Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla.

⁴⁹ Información proveniente del Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria en sus artículos 32 y 33.

⁵⁰ Información proporcionada por la CEMER.

4. Políticas para la Competitividad e Incentivos al Sector Privado

4.1 Políticas para el Desarrollo Empresarial

El gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y los Fideicomisos Estatales, busca incentivar al sector privado. Este propósito se ve plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, que destaca el papel del gobierno como motor del crecimiento económico a través del apoyo a la iniciativa privada.

El gobierno estatal cuenta con el Instituto Poblano para la Productividad Competitiva (IPPC), que es un “organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría del Trabajo y Competitividad (STC), que se creó el 7 de julio de 2005 por unanimidad en el Congreso del Estado, a iniciativa del Ejecutivo”.⁵¹ Los programas que administra el IPPC para desarrollar el emprendedurismo son, entre otros:

- Líderes Emprendedores. Taller realizado en los municipios de Puebla y Teziutlán para promover los talentos más sobresalientes de los participantes. En estas sesiones se promovió un código de acceso a la tecnología de identificación de talentos y de diagnóstico de los talentos predominantes, así como actividades específicas para construir un rol de excelencia.
- Taller Intensivo de Desarrollo Empresarial. “Se apoyó a 1,000 microempresarios del municipio de Puebla, a fortalecer sus capacidades administrativas y comerciales mediante el desarrollo de sus talentos basándose en el rol productivo adecuado, que les permita aplicar el rol adecuado en tareas administrativas eficientes y mercadotecnia estratégica para apoyar la productividad de cada microempresa participante”.

Ambos talleres se realizaron en un solo periodo y no se tiene registro de que se les haya dado continuidad posteriormente, en virtud de que se cumplieron los objetivos establecidos. Los programas vigentes del IPPC cada año se encuentran en www.ippc.org.mx.

En cuanto a mecanismos que institucionalicen los programas antes mencionados, se encontraron los siguientes:

- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.
- Decreto de Creación del Instituto Poblano para la Productividad Competitiva como Organismo Público Descentralizado, publicado el 8 de Julio de 2005, que cuenta con una Junta Directiva como órgano superior conformada por:
 - I. Un Presidente Honorario, que será el Titular del Ejecutivo del Estado;
 - II. Un Presidente Ejecutivo, que será el Secretario del Trabajo y Competitividad

Los vocales siguientes:

⁵¹ Información proporcionada por el gobierno del Estado.

- a) Secretario de Gobernación
- b) Secretario de Finanzas y Administración
- c) Secretario de Desarrollo Económico
- d) Secretario de Educación Pública
- e) Secretario de Desarrollo Rural
- f) Secretario de Turismo
- g) Secretario de Desarrollo Social y
- h) Tres miembros del Consejo Consultivo Poblano para la Productividad Competitiva

En lo que toca a mecanismos a través de los cuales el sector privado participa se pueden identificar: instituciones académicas, ONG's, bancos o instituciones microfinancieras. Todas intervienen en el diseño e implementación de estos programas, destaca la existencia del Consejo Consultivo Poblano para la Productividad Competitiva como órgano consultivo, de asesoría, apoyo técnico y opinión integrado por:

- I. Un Presidente que será el Director General del Instituto Poblano para la Productividad Competitiva
- II. Veintiocho Consejeros, que serán:
 - a). Siete Consejeros representantes de las instituciones que enseguida se enuncian y quienes participarán a invitación del Presidente Honorario de la Junta Directiva y serán los siguientes:
 - La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla;
 - La Universidad de las Américas-Puebla;
 - La Universidad Iberoamericana Puebla;
 - El Instituto Tecnológico de Puebla;
 - La Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla;
 - El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Puebla; y
 - El Colegio de Economistas del Estado de Puebla, A.C.
 - b). Seis Consejeros, miembros distinguidos del sector empresarial quienes participarán a invitación del Presidente Honorario de la Junta Directiva;
 - c). Siete Consejeros Representantes de los Organismos Empresariales, ubicados en la Ciudad de Puebla, quienes participarán a invitación del Presidente Honorario de la Junta Directiva y serán los siguientes:
 - El Consejo Coordinador Empresarial;
 - La Confederación Patronal de la República Mexicana, Delegación Puebla;
 - La Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Delegación Puebla;

- La Cámara Nacional de Comercio, Delegación Puebla;
- La Cámara Mexicana de la Industria Textil Central, Delegación Puebla;
- La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Delegación Puebla; y
- La Cámara Estatal Agropecuaria.

d). Cuatro Consejeros Representantes del Sector Social, quienes participarán a invitación del Presidente Honorario de la Junta Directiva y serán los siguientes:

- Sindicato Independiente de Trabajadores de Volkswagen de México, S.A. de C.V.;
- Confederación de Trabajadores de México;
- Confederación Revolucionaria Obrera Campesina; y
- Confederación Regional Obrera Mexicana.

e). Los Delegados de las Secretarías del Gobierno Federal, quienes participarán a invitación del Presidente Honorario de la Junta Directiva y serán los siguientes:

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y
- Secretaría de Desarrollo Social.

4.2 Implicaciones de un Buen Ambiente de Negocios

El Gobierno del Estado en su Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 manifiesta que se fortalecerán las acciones para apoyar a las PyMEs en materia crediticia. A su vez, el IPPC tiene como objetivo atender a las MiPyMEs “que deseen impulsar su productividad y competitividad por medio de herramientas de clase mundial”. Algunos de los programas que ha realizado el Instituto son⁵²:

- Talento para Administrar. “En el 2005 se desarrolló en 525 micro empresas de la región de Puebla un plan de operación basado en las fortalezas del capital humano que las integra para incrementar la productividad a partir del individuo, transportarlo al grupo o equipo y lograr que trascienda hasta la organización en su conjunto”.
- Mejora de la Productividad de las Microempresas. “En el año 2006 se implementó este programa, que elevó la competitividad y productividad mediante la aplicación en 1,000 micro empresas de las siete regiones socioeconómicas en 60 municipios del Estado. De las empresas participantes, el 28.5% generó al menos un empleo, el 69% pudieron incrementar su productividad y 64% atrajo nuevos clientes”.
- Talento Emprendedor. Durante 2007 y 2008 “se capacitó a 3,000 empresarios, emprendedores, gerentes de ventas de las siete zonas socioeconómicas en 81 municipios, creando grupos interdisciplinarios que les permitieron identificar, orientar, desarrollar y aplicar el talento de cada uno de ellos bajo tres instrumentos clave: 1.- Identificación de talentos, 2.- Aplicación de talento a un proyecto emprendedor, 3.- Inserción del proyecto en cadena productiva”.

⁵² Los programas del IPPC que se mencionan en el presente reporte ya no operan en la actualidad.

- Desarrollo del Talento Emprendedor. Durante el 2008 se capacitó a 800 beneficiados en dos municipios del Estado (Puebla y Teziutlán). El programa “logró la identificación, confirmación y desarrollo de sus talentos dominantes, y obtuvo capacitación y habilidades de *coaching* sobre la definición y desarrollo del rol de alto desempeño / rol productivo. Esto orientado al manejo de fijación de precios y logística en la empresa como rama vital de operaciones”.⁵³

De 2005 a 2008, el IPPC apoyó a un total de 2,000 MiPyMEs y 6,865 personas.⁵⁴

Del total de programas estatales con los que cuenta el Gobierno de Puebla, se encontró un programa que cuenta con una evaluación externa de impacto.⁵⁵ Dicha evaluación corresponde al Programa “150 MiPyMEs Campeonas”. El Programa brindó asesoría y capacitación a pequeños y medianos empresarios para que éstos utilicen de una forma más productiva su mano de obra, a través de un reconocimiento de sus principales habilidades. Este programa se ejerció en 2008 y concluyó en el mismo año. Los principales resultados de impacto del programa son⁵⁶:

- El programa de 150 MiPyMEs Campeonas tuvo impactos positivos sobre las utilidades de las empresas participantes en el programa. Las utilidades aumentaron en un 65 por ciento.
- Los resultados sugieren que este aumento fue acompañado por un incremento en la productividad de las empresas y en el espíritu emprendedor de los tomadores de decisiones de las empresas.
- El programa también contribuyó a que las empresas tuvieran una probabilidad más baja de disminuir su producción para responder a la crisis económica.
- Los cambios en las empresas que se midieron con la evolución de impacto y que se registraron en los estudios de caso pueden contribuir al crecimiento de las empresas en el futuro y a la creación de empleos.

4.3 Maximizando Ganancias de Ventajas Competitivas

Los principales clústers que se identificaron, de acuerdo a funcionarios del Estado, son:

1. Sector automotriz
2. Autopartes
3. Parques Industriales
4. Turismo de negocios
5. Servicios hospitalarios
6. Industrias de alta tecnología
7. Sector Textil

⁵³ Información obtenida del IPPC, a través de la CEMER.

⁵⁴ Los datos fueron obtenidos de la presentación del Instituto Poblano para la Productividad Competitiva (IPPC). Presentación Ejecutiva. Agosto 2009.

⁵⁵ Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social “las evaluaciones de impacto permiten medir los efectos que tiene un programa en sus beneficiarios con respecto a individuos que tienen características similares pero no reciben los beneficios del mismo”.

⁵⁶ Reporte Final del Programa “150 Mipymes Campeonas”, elaborado por la Dra. Miriam Bruhn, Economista del Banco Mundial.

8. Industria de Alimentos y Bebidas
9. Materiales para la Construcción
10. Agroindustria

De acuerdo con el estudio del IMCO 2008, se identificaron cuatro clústers:

1. Automotriz, que cuenta con un Plan de Trabajo para el sector de autopartes, a través de un esfuerzo de coordinación entre el gobierno y CANACINTRA. Dicho plan incluye “paquetes tecnológicos, apoyos para acopio y logística, nuevos productos, vinculación empresa-sectores productivos, desarrollo de materias primas y proveeduría nacional para plástico y acero”.
2. Tecnologías de información: Se creó el Centro de Tecnologías de la Información del Estado. También se han desarrollado servicios especializados como *call centers* y comercio electrónico. Además, se realizó un “convenio con Microsoft para el desarrollo de *software*”.
3. Agronegocios: Se buscó brindar capacitación y modernización de los procesos productivos.
4. Turismo: El Gobierno del Estado ha promovido ferias turísticas como destino de negocios y ha fortalecido los servicios hoteleros.

Por otra parte, se identificó que el clúster automotriz es uno de los más relevantes del Estado. Según Alejandro Cabello, la producción de Guanajuato, Puebla y Coahuila aportan en su conjunto el 67.9% de la producción nacional automotriz.⁵⁷ De igual modo, el Estado de Puebla, según Kurt Unger, es considerado como parte del clúster automotriz de la región centro ya que destaca en la actividad de ensamble automotriz.⁵⁸

⁵⁷ Cabello, Alejandro. Estimación de Eficiencia, Productividad y Cambio Técnico en los Clúster Automotrices de México, 1998, 2003, 2008. Propuesta de Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Coahuila.

⁵⁸ Unger, Kurt, et. al. Los clúster industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial. Santiago de Chile, septiembre de 2003.

CONCLUSIONES: FORTALEZAS Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

El proceso de mejora regulatoria en Puebla presenta fortalezas importantes que pueden derivar lecciones para el resto de los Estados mexicanos. Entre otras, cabe destacar las siguientes:

- El proceso ha dado resultados importantes, particularmente, en cuanto a la facilidad para abrir una empresa y el registro de la propiedad (según lo acredita el DBM).
- Fuerte liderazgo político a nivel estatal para promover la reforma regulatoria como una estrategia de crecimiento económico. Este impulso político ha derivado en una Ley de Mejora Regulatoria y el establecimiento de la CEMER.
- Puebla es pionero en la implementación de programas de simplificación administrativa como el SARE, SARE Exprés, CAE, y Kioscos de Servicios Universales, lo que ha conllevado un aprendizaje que aún no han desarrollado otros estados del país.
- Sólida estructura institucional para llevar adelante la mejora regulatoria: Ley Estatal, Comisión descentralizada con personalidad jurídica y autonomía de gestión, y mecanismos de evaluación de su trabajo. Estos elementos contribuyen a la continuidad de la política de mejora regulatoria.
- Existencia de mecanismos institucionales de coordinación horizontal (con la Federación y los municipios) y vertical (entre dependencias y entidades de la administración pública estatal).
- Descentralización y “empowerment” hacia las dependencias y entidades al requerirles el tener un representante ante la CEMER para el seguimiento oportuno de la política de mejora regulatoria (“champions strategy”).
- CEMER conjunta claramente las funciones de control (de la calidad de las MIR) y facilitación, así como también la de liderazgo de la política de reforma regulatoria.
- Uso de técnicas para disminuir la discrecionalidad de funcionarios públicos en el otorgamiento de licencias y permisos. Hay que avanzar más en este ramo para disminuir las percepciones de corrupción.
- Sistema de evaluaciones de impacto regulatorio institucionalizado. Cabe mencionar que se tienen tres niveles de evaluaciones de acuerdo al tipo de regulación materia de análisis (ordinaria, actualización y de emergencia). El sistema alcanza incluso a los municipios con los que CEMER tiene convenio.

De igual manera, el proceso es susceptible de acciones específicas para fortalecerlo, entre otras:

- Adecuar la Junta de Gobierno de la CEMER a fin de dar cabida a un mayor número de representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

- Continuar con el proceso de certificación en normas de calidad como el IWA-4 para la CEMER y las demás entidades de la administración pública estatal y municipal, particularmente para aquellos departamentos vinculados con trámites empresariales (Registro Público de la Propiedad, etc.).
- Aumentar el número de trámites vinculados al arranque y operación de las empresas que se pueden completar y pagar en línea, incorporando también trámites municipales. Del mismo modo, la iniciativa de firma electrónica deberá facilitar las interacciones entre gobierno y ciudadanos.
- Desarrollar manuales de inspección que normen el comportamiento de los inspectores y hagan más accesible la información sobre los derechos de los ciudadanos sujetos de inspección y las instancias a las que pueden recurrir en caso de inconformidad.
- Establecer un mecanismo por el cual los reguladores faciliten el cumplimiento de los sujetos obligados y anticipen el grado de conformidad que se puede alcanzar en realidad.
- Hacer un mayor uso de las tecnologías de información para lograr la coordinación entre niveles de gobierno (por ejemplo, a través de tuempresa.gob.mx).
- En materia de servicio civil y recursos humanos, desarrollar programas anuales de capacitación en materia de mejora regulatoria y avanzar hacia la constitución de un servicio civil de carrera, que incluya tanto a la administración estatal como a las municipales.
- Generalizar, al máximo posible, el uso de la afirmativa ficta como elemento que garantiza la calidad en el servicio que brindan las dependencias y entidades.
- Establecer mecanismos adicionales de consulta regulatoria sistemática y que incorporen a un abanico de actores más plural.
- Establecer mecanismos de evaluación ex-post de las regulaciones, con criterios bien definidos, a fin de evitar que se desactualicen, verificar que sus beneficios sean mayores a sus costos y que siguen cumpliendo con los objetivos de política pública que se persiguen.
- Continuar con el proceso de aplicación de Cartas Compromiso al Ciudadano con el fin de hacer los trámites más transparentes y ofrecer garantías a los ciudadanos.