



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

Estudio de caso. Jalisco¹

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

ANTAD. Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C.

BM. Banco Mundial.

CADELEC. Cadena Productiva de la Electrónica, A. C.

CANACO. Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara

CANIRAC. Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados

CCC. Cartas Compromiso al Ciudadano

CCIJ. Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco

CEDESPE. Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica

CEPE. Consejo Estatal de Promoción Económica

CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas

CIDUE. Centro de Información y Difusión de la Unión Europea

CING. Centro Integral de Negocios

CMIC. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

COECYTJAL. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología

COFEMER. Comisión Federal de Mejora Regulatoria

COLEF. Colegio de la Frontera Norte

COMCE. Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior

COMEREG. Consejo Municipal de Mejora Regulatoria

COMERJAL. Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco.

CONAPO. Consejo Nacional de Población

COPARMEX. Confederación Patronal de la República Mexicana

CTM. Confederación de Trabajadores de México

DBM. *Doing Business* México

DGMR. Dirección General de Mejora Regulatoria

ENOE. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

FOJAL. Fondo Jalisco de Fomento Empresarial

HACCP, Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, por sus siglas en inglés

IED. Inversión Extranjera Directa

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad

IMPI. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INJAC. Instituto Jalisciense de la Calidad

ITESM. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

IPROVIDE. Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado

ISO. Organización Internacional para la Estandarización, por sus siglas en inglés

ITESO. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

JALTRADE. Instituto de Fomento al Comercio Exterior

LAU-JAL. Licencia Ambiental Única

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG. Organización No Gubernamental

OTT. Oficina de Transparencia de Tecnología

MIPYMES. Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

MIR. Manifestación de Impacto Regulatorio

PEA. Población Económicamente Activa

PIB. Producto Interno Bruto

PYME. Pequeña y Mediana Empresa

RFC. Registro Federal de Contribuyentes

SARE. Sistema de Apertura Rápida de Empresas

SAT. Sistema de Administración Tributaria

SEIJAL. Sistema Estatal de Información Jalisco

SEPROE. Secretaría de Promoción Económica

SIAPA. Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado

SIEM. Sistema de Información Empresarial Mexicano

UDG. Universidad de Guadalajara

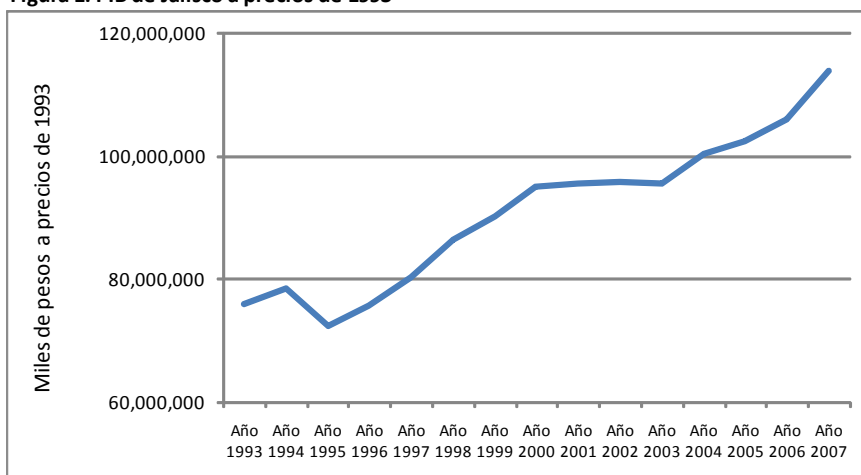
ZMG. Zona Metropolitana de Guadalajara

1. Descripción del Desempeño Económico del Estado de Jalisco

1.1 Estructura general de la economía y ventajas competitivas

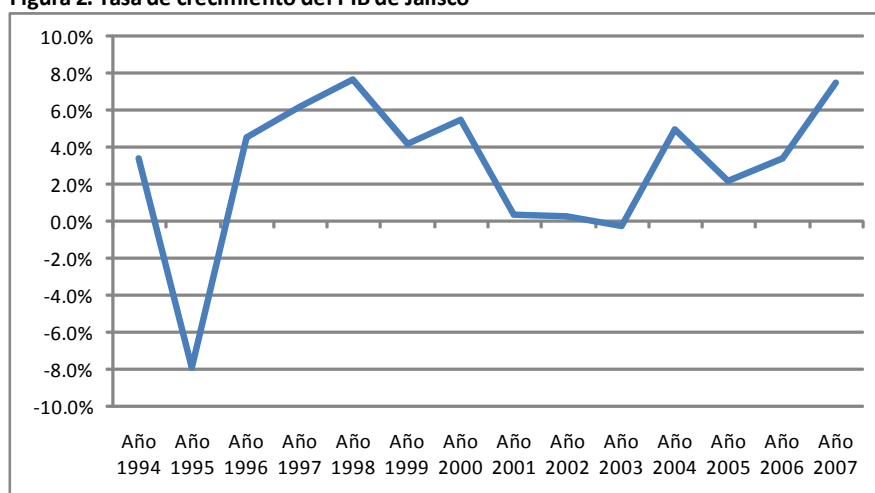
El Estado de Jalisco ha mostrado un sólido crecimiento económico a lo largo de los últimos 15 años. Al inicio de la década de 1990, Jalisco experimentó un declive en su Producto Interno Bruto (PIB), lo que refleja los efectos de la crisis financiera vivida en nuestro país hacia finales de 1994 (Figura 1). Sin embargo, a partir de la segunda mitad de dicha década, el nivel de producción creció de manera sostenida (Figura 2). Durante el periodo 2000-2003, la producción sufrió una desaceleración, pero desde 2004 ha recuperado su ritmo de crecimiento, a tal grado que para 2007 la tasa de crecimiento estatal fue mayor a la nacional. En el 2007, el PIB per cápita anual de Jalisco fue de \$98,105 pesos, lo que lo coloca en el lugar 14 respecto al resto de las entidades federativas.²

Figura 1. PIB de Jalisco a precios de 1993



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

Figura 2. Tasa de crecimiento del PIB de Jalisco

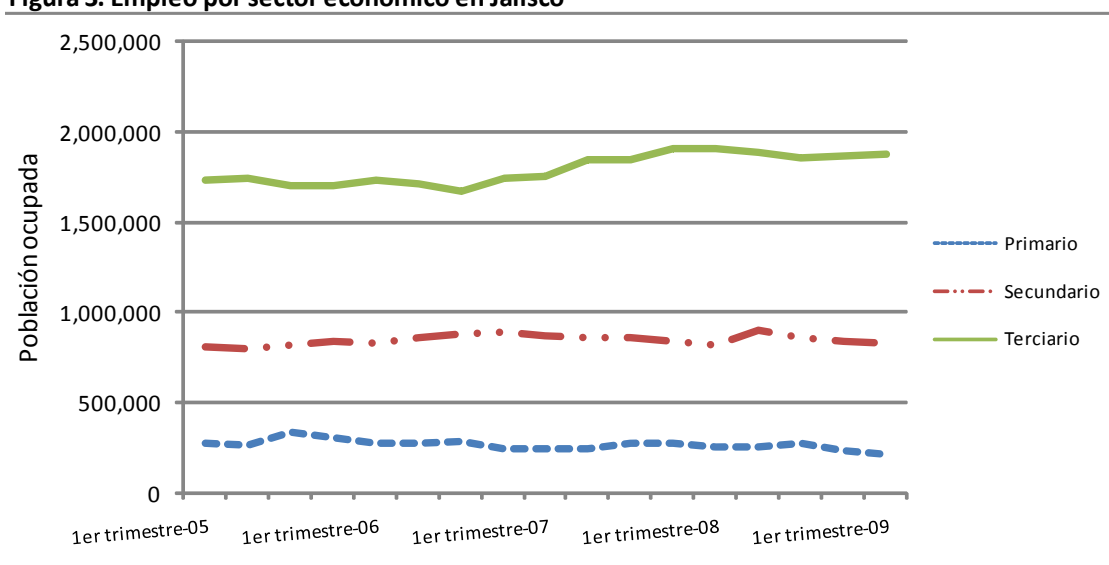


Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

² 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.

El sector predominante en Jalisco, en cuanto a población ocupada, es el terciario, seguido por el secundario y el primario, respectivamente. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población ocupada que ingresa al sector terciario se mantiene cercana a cero. Para el primer trimestre de 2009, respecto al último de 2008, la tasa de crecimiento fue del 0.5%. Las actividades terciarias más sobresalientes son comercio y servicios.³ El sector secundario (industria manufacturera, como la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo) emplea prácticamente la mitad de la fuerza laboral que la empleada en el sector terciario, y ha mantenido un nivel constante en los últimos tres años. Finalmente, el sector primario (actividades agropecuarias, silvicultura y pesca) aglomera a menos de 500 mil personas y para el último periodo de estudio ha presentado un declive en comparación con el año 2008.

Figura 3. Empleo por sector económico en Jalisco



Fuente: ENOE, INEGI.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en su estudio 2008, ha identificado tres factores que fortalecieron la competitividad del Estado con respecto al año 2003:^{4 5}

1. *Sistema político estable y funcional.* 66.7% de curules en el congreso pertenecen al partido o alianza del gobernador (colocándose en el percentil 83 superior con respecto a las demás entidades federativas, donde la más alta ocupa el percentil 100), la participación ciudadana en las elecciones corresponde al 60.9% del sufragio (percentil 76), índice de 0.3 de impugnaciones en elecciones a Gobernador (percentil 68).
2. *Sectores económicos en vigorosa competencia.* 70.6% del PIB corresponde a servicios (percentil 60), existen 156 empresas por cada millón de PEA (percentil 50), 10.5 patentes solicitadas por cada millón de habitantes (percentil 51).
3. *Sectores precursores de clase mundial.* 86.5 líneas telefónicas fijas y penetración de la telefonía móvil por cada 100 habitantes (percentil 52), 74 destinos aéreos en boletos

³ Información obtenida del INEGI a través del portal:

<http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/jal/economia/default.aspx?tema=me&e=14>

⁴ El Informe de 2008 incluye datos al corte de 2006 (últimos datos disponibles); por lo que las comparaciones se hacen respecto a datos del 2003.

⁵ El estudio del IMCO se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

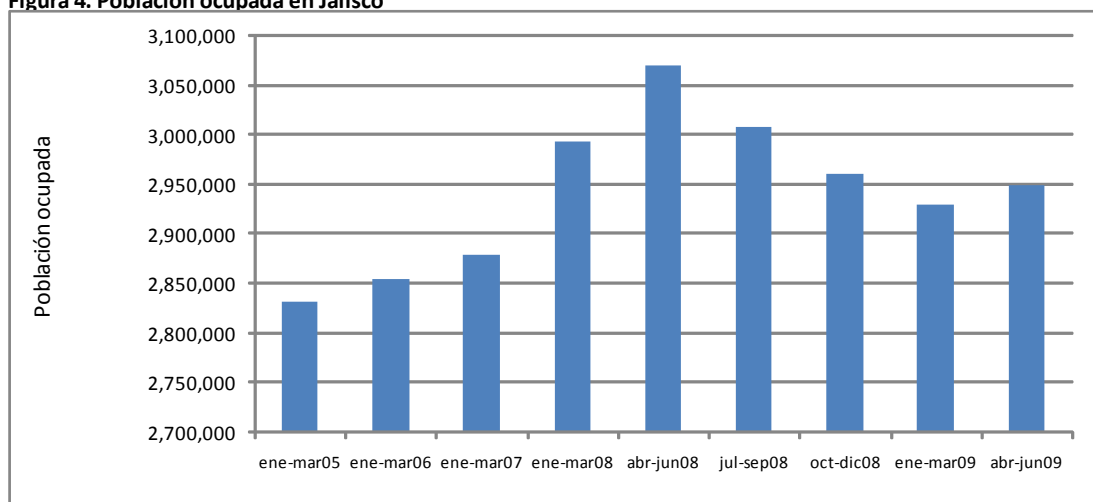
vendidos (percentil 60), 10.6 oficinas bancarias por cada 100,000 habitantes (percentil 51).

Los indicadores anteriormente presentados sugieren que Jalisco cuenta con ventajas competitivas respecto al resto de los estados. Por un lado, posee un PIB que depende en su mayoría de los servicios y cuenta con una posición favorable en innovación (a partir del número de patentes que se solicitan en la entidad); por el otro, posee una infraestructura competitiva en términos de telefonía e instituciones bancarias.

1.2 Empresas y creación de empleos

En Jalisco, los niveles de población ocupada han mostrado volatilidad moderada. Desde el primer trimestre de 2005 hasta el segundo trimestre de 2008 el nivel de población ocupada creció a un ritmo sostenido alcanzando poco más de 3 millones de individuos, lo que representa el 96.9% de la PEA del Estado. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de 2008, y hasta el comienzo de 2009, este indicador ha retrocedido ligeramente, pero sin exhibir niveles inferiores a los observados a principios de 2008. Al comparar el primer trimestre de 2009 con el segundo, se observa una recuperación en los niveles de población ocupada (Figura 4).

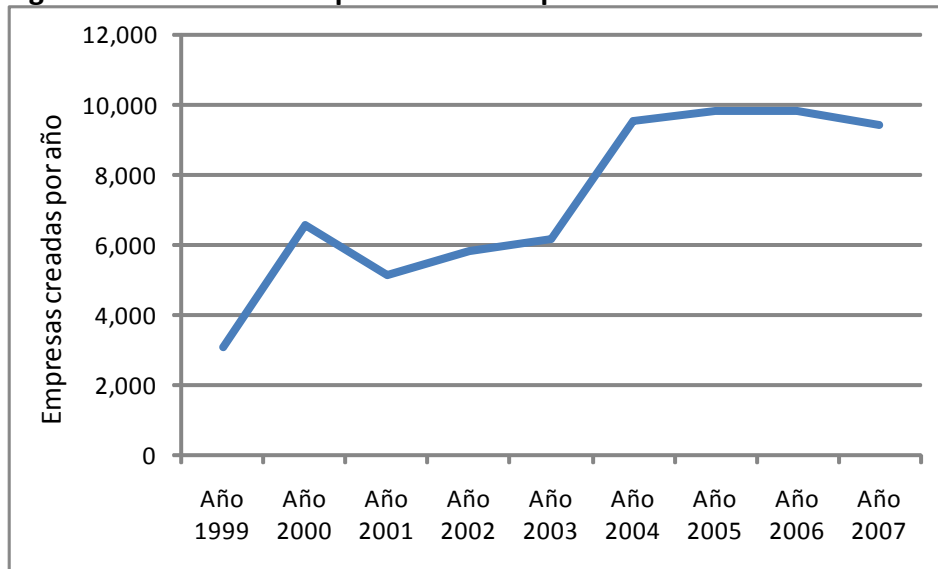
Figura 4. Población ocupada en Jalisco



Fuente: ENOE, INEGI.

A pesar de un crecimiento pronunciado desde finales de los años 1990's, la creación de empresas en la entidad se ha mantenido estable a partir de la mitad de la década actual. Notablemente, entre 2001 y 2005 el número de empresas en Jalisco casi se duplicó. Sin embargo, para el periodo de 2004-2007, este indicador se ha mantenido en un nivel relativamente constante (Figura 5).

Figura 5. Número de empresas creadas por año en el Estado de Jalisco

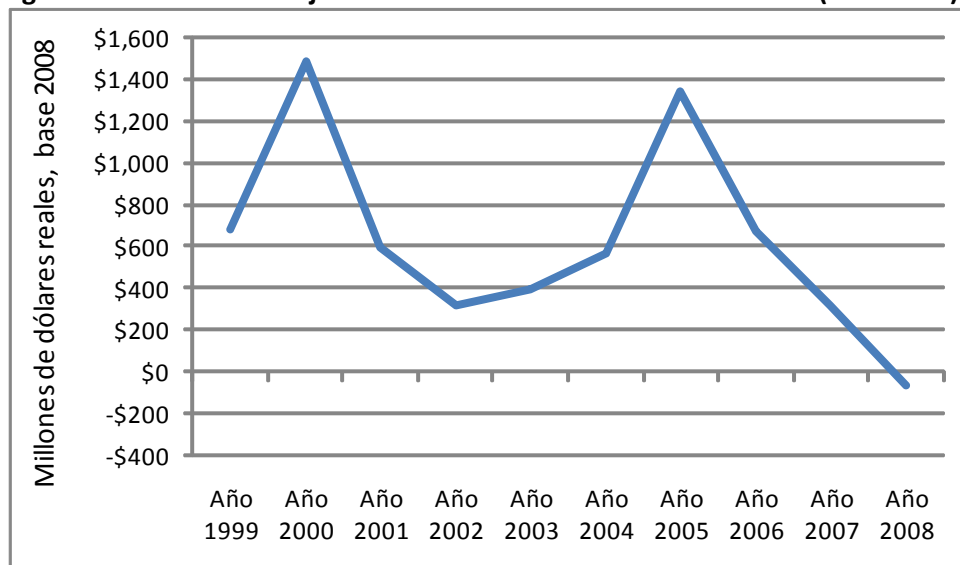


Fuente: SEIJAL, Sistema Estatal de Información Jalisco con base en datos proporcionados por SIEM, Secretaría de Economía.

1.3 Tendencias de la inversión privada: IED e Inversión Nacional

El nivel de Inversión Extranjera Directa (IED) ha variado significativamente a lo largo de la última década. A pesar de experimentar un crecimiento particularmente alto durante el año 2000 (cercano al 100%), la entidad no logró retener estos niveles de inversión. En el 2002 el nivel de inversión se había contraído con respecto a 1999. Si bien existió una recuperación para el año 2005, desde entonces el indicador ha mantenido una tendencia a la baja. Para 2008 se reportaron cifras negativas, lo que implicó que existió una salida de inversión extranjera del Estado (Figura 6).

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

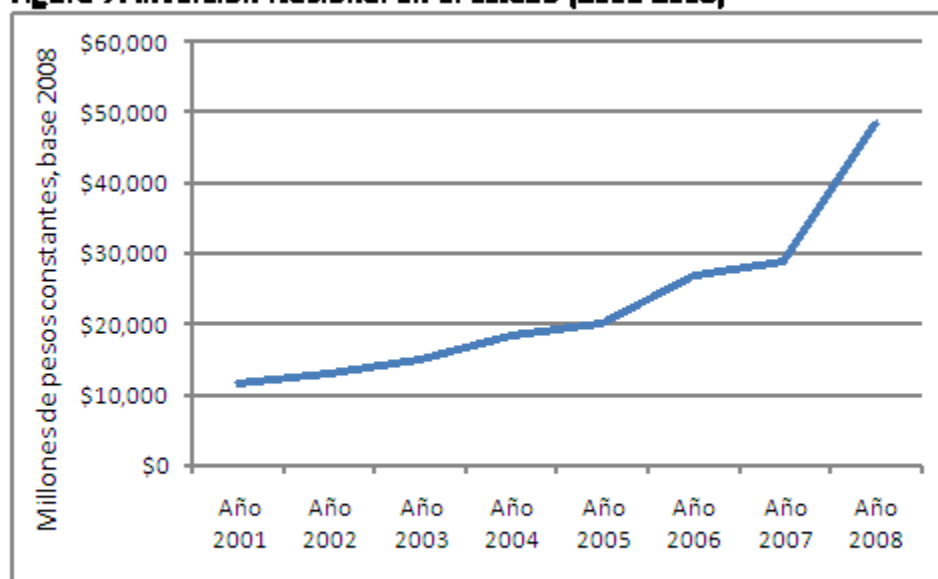


Fuente: INEGI con información de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Para el primer trimestre de 2009, el 97% de la IED en México fue absorbida por siete entidades federativas.⁶ En primer lugar se encuentra el Distrito Federal que absorbió el 44.6%, el segundo lo ocupa el Estado de México con el 24.4%. Jalisco se colocó en la posición sexta con el 4.5% del total de la IED, para así ubicarse como una de las siete entidades federativas con mayor Inversión Extranjera Directa.⁷

Por su parte, la inversión nacional en el Estado ha presentado un crecimiento constante desde 2001, con una aceleración en el periodo 2007-2008 (Figura 7). Los principales sectores beneficiados por este tipo de inversión son: construcción, eléctrico, electrónico, servicios y automotriz.⁸

Figura 7. Inversión Nacional en el Estado [2001-2008]



Fuente: Información provista por el gobierno del Estado, SEIJAL.

1.4 Rankings en Indicadores de Competitividad

El reporte *Doing Business México (DBM)*⁹ es una publicación realizada periódicamente por el Banco Mundial que evalúa la facilidad para abrir un negocio, conseguir sus respectivas licencias de operación, 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 Jalisco, para abrir una empresa se tienen que realizar nueve trámites, los cuales se llevan a cabo en un periodo de 32 días con un costo de 8.3% del Ingreso Nacional Bruto per cápita. Para registrar una propiedad, se necesitan realizar ocho trámites en un lapso de 75 días, con un costo equivalente al 5% del valor de la propiedad. En lo que respecta al cumplimiento de contratos, en Jalisco se realizan 37

⁶ Las siete entidades, por orden de importancia, son: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Jalisco y Sonora.

⁷ Información obtenida del SEIJAL. http://www.seijal.gob.mx/analisis/IED_2001-2008.pdf

⁸ Información brindada por la SEPROE.

⁹ El estudio DBM se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

procedimientos, que se completan en 360 días con un costo del 26.6% de la demanda de una disputa comercial ante los tribunales locales.

Jalisco ha mostrado una variación en los indicadores más relevantes de dicho estudio. De 2007 a 2009, Jalisco pasó del lugar 17 al 29 en facilidad para hacer negocios. En el rubro de facilidad para abrir una empresa pasó del 15 al 20 y en el de registrar una propiedad del lugar 22 al 32 (Tabla 1).¹⁰ A pesar que el *Doing Business* manifiesta que Jalisco implementó reformas en al menos un indicador de dicho estudio, tanto en apertura de una empresa como en el registro de la propiedad¹¹, la caída en el *ranking* se puede explicar porque probablemente las reformas implementadas en Jalisco tuvieron menos impacto que las impulsadas en otros Estados.

Tabla 1. Facilidad para hacer negocios en Jalisco

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Jalisco	4	17	29

Facilidad para abrir una empresa en Jalisco

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Jalisco	3	15	20

Facilidad para el registro de la propiedad en Jalisco

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Jalisco	6	22	32

Facilidad para el cumplimiento de contratos

Estado	Ranking 2006 (de 13)	Ranking 2007 (de 32)	Ranking 2009 (de 32)
Jalisco	2	8	8

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

Si bien los resultados del DBM reflejan parte de la situación de Jalisco en cuanto a facilidad para abrir un negocio, este estudio también presenta limitantes. En primer lugar, las variables aplican para empresas de tamaño medio a alto y con ciertas características previamente definidas.¹² En segundo lugar, se considera solamente al municipio de Guadalajara, 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.¹³

¹⁰ El lugar 1 lo ocupa el Estado con mejor desempeño y 32 el que tiene el desempeño más bajo.

¹¹ Página 9 del Estudio *Doing Business* México 2009.

¹² 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.

¹³ 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.

El Estado de Jalisco en materia de competitividad, según el estudio del IMCO, se encuentra en posiciones que van desde el lugar 13 para los años 2002 y 2005 hasta el lugar 18 para el año 2004 (Tabla 2).

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

	<i>Rankings (de 32)</i>					
Estado	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Jalisco	16	13	15	18	13	14

Fuente: IMCO, 2008.

Respecto a los resultados del IMCO, los factores que le restan competitividad al Estado son los rubros de sistema de derecho confiable y objetivo (posición 25), manejo sustentable del medio ambiente (posición 25) y mercados de factores eficientes (posición 25).¹⁴ Según dicho reporte, Jalisco presenta trabas en el sistema de derecho confiable y objetivo porque hubo retrocesos en “la mejora del índice de procedimientos mercantiles no alcanzó el crecimiento de las otras entidades; la incidencia delictiva se mantuvo y el índice de imparcialidad de los jueces cayó 10%”. En lo que respecta al manejo sustentable del medio ambiente presenta problemas por “un incremento en el número de emergencias ambientales, un menor crecimiento (23%) en el volumen de aguas residuales tratadas contra el promedio nacional (29%) y una disminución de 27% en la tasa de reforestación”. Por último, en lo referente al rubro de mercados de factores eficientes la entidad presentó retrocesos porque hubo “un aumento de 32% en el ingreso promedio de los asalariados, mayor al crecimiento en otros estados y al de su productividad laboral, el costo promedio de las oficinas aumentó 55%, la productividad agropecuaria no logró alcanzar el crecimiento que se presentó en otros estados, el porcentaje de la PEA cuyos salarios son negociados por sindicatos aumentó casi 70% y cayó 19% la productividad neta de los activos”.

Los resultados del IMCO son congruentes con otros estudios de competitividad que han realizado instituciones académicas y de investigación como el ITESM, el CIDE y Aregional, que también ubican a Jalisco en lugares intermedios (Tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3. Rankings de Competitividad del ITESM

	<i>Rankings (de 32)</i>		
Estado	Año 1999	Año 2001	Año 2003
Jalisco	7	9	7

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

¹⁴ 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.

Tabla 4. Rankings de Competitividad por ciudad del CIDE

Ciudad	Rankings (de 60)	
	Año 2003	Año 2007
Guadalajara	11	11

Fuente: CIDE.

http://www.cide.edu/programas/Documento_INDICE_COMPETITIVIDAD_CIUDADES_Mex_2007.pdf

Tabla 5. Rankings de Competitividad a nivel nacional Aregional

Estado	Rankings (de 32), correspondientes al índice de competitividad sistémica			
	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Jalisco	14	10	9	6

Fuente: Resúmenes ejecutivos del índice de Competitividad Sistémica de las entidades federativas. Aregional 2005-2008.

Según el estudio del ITESM¹⁵, para el periodo de 1999 a 2003 Jalisco se ha mantenido entre la posición siete y nueve. Para la elaboración de este índice de competitividad se tomaron 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 las finanzas públicas, el 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, Jalisco se encontraba en el noveno lugar en desempeño económico, en la posición octava en eficiencia gubernamental, el lugar 12 en eficiencia de negocios y ocho en infraestructura.

En lo que respecta al estudio del CIDE¹⁶, el análisis es más detallado ya que analiza 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 de Jalisco, Guadalajara, se encuentra entre las primeras doce más competitivas del país. El índice se obtiene promediando cuatro componentes que se derivan de un análisis factorial de algunas 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 e índice de desarrollo humano. En el componente urbano-ambiental se incluye la infraestructura en telecomunicaciones, servicios comerciales, financieros, educativos, entre otros. Por último, en

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

¹⁶ El estudio del CIDE se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

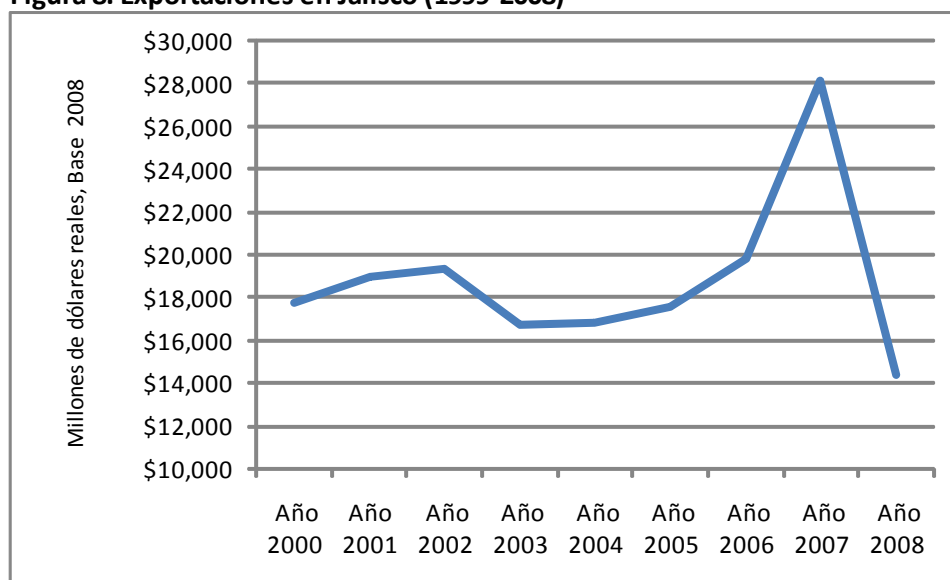
el componente institucional se incluyen variables en temas como transparencia, deuda pública, reglamentos, mejora regulatoria, capacidad financiera, entre otros.

Por último, Aregional¹⁷ considera al Estado de Jalisco como una de las entidades que mayores avances ha logrado en términos de competitividad, ya que en 2005 se encontraba en la posición 14, y en 2008 se ubicó en la posición 6. Dicho índice agrupa sus variables de análisis en seis niveles: empresario, empresa, sector regional, nacional, valores sociales e internacional. Para 2008, Aregional ubicó a Jalisco en el lugar 11 en el nivel empresario, en la décima posición en lo que respecta al nivel empresa, en el lugar siete en el sector regional, en el sexto lugar para el nivel nacional, en el lugar 18 en valores sociales y por último, en el lugar octavo en lo que se refiere al nivel internacional.

1.5 Comercio internacional y solicitudes de patentes

Para el periodo 2003-2007, las exportaciones e importaciones del Estado de Jalisco han presentado una tendencia a la alza en términos reales; sin embargo, sufrieron una caída considerable para el 2008 (Figuras 8 y 9).

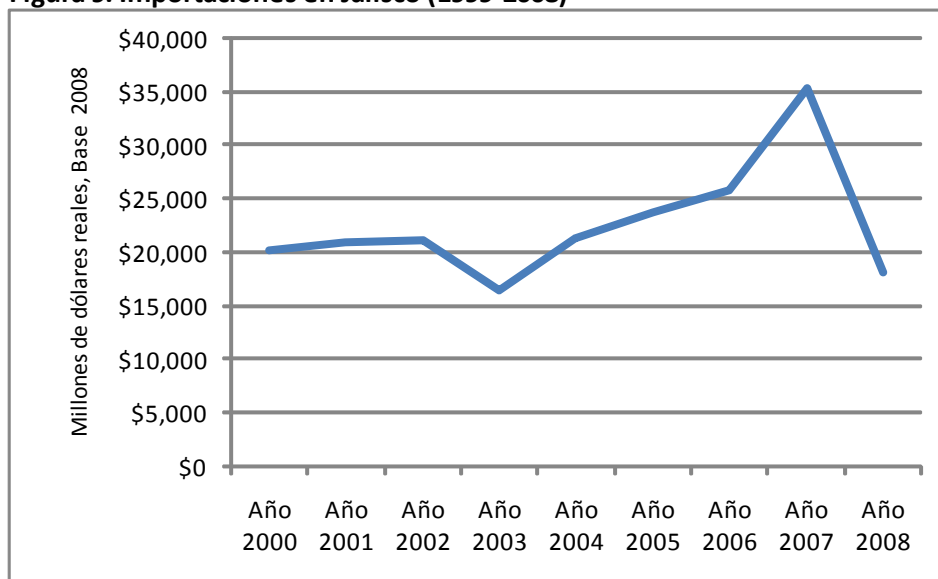
Figura 8. Exportaciones en Jalisco (1999-2008)



Fuente: SEIJAL con datos proporcionados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

¹⁷ El estudio de Aregional se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

Figura 9. Importaciones en Jalisco (1999-2008)

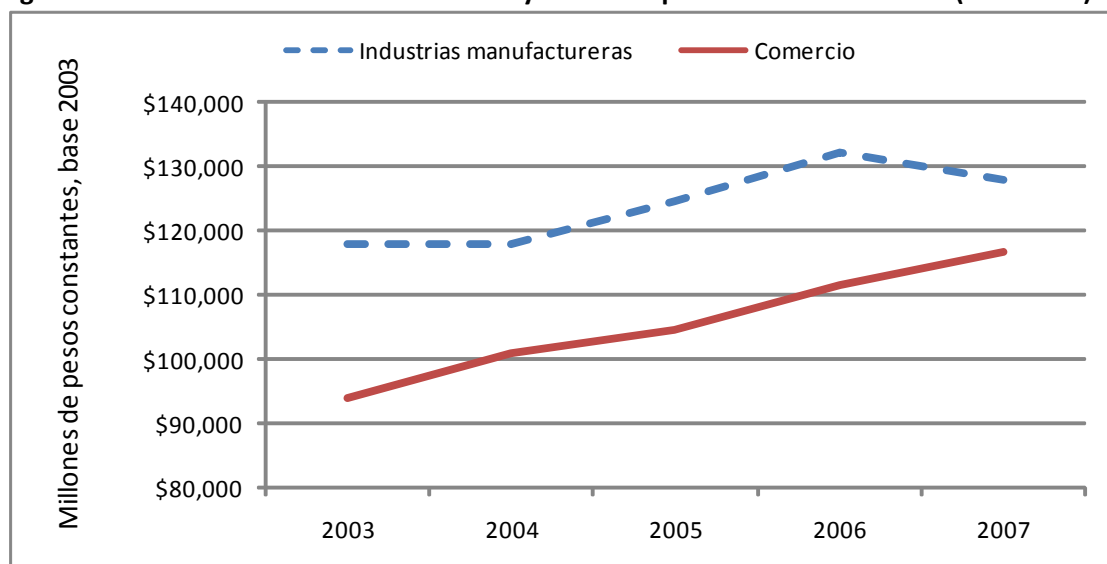


Fuente: SEIJAL con datos proporcionados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

En número de patentes solicitadas, Jalisco ha ocupado un lugar predominante en México. De 1996 a 2006 la cifra acumulada es de 473 ubicándose en el cuarto lugar nacional. Durante 2006, la entidad alcanzó el tercer lugar en solicitud de patentes, al procesar un total de 72.

Los sectores más importantes, en términos de PIB, son las industrias manufactureras y el comercio, que representaron el 23% y el 21% de la actividad económica total del Estado para el 2007, respectivamente. Para este mismo año, el sector manufacturero decreció a una tasa de 3.3%, mientras que el comercio creció a una tasa del 4.7% (Figura 10).

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



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

En lo que toca a inversión nacional, los sectores más beneficiados han sido los de construcción, servicios, eléctrico/electrónico y automotriz (Tabla 6). El sector construcción, de 2002 a 2008, ha permanecido como el más beneficiado en términos de inversión nacional en el Estado.

Tabla 6. Inversión Nacional en el Estado (Cifras en pesos corrientes)

Año	Sector más importante	Inversión en millones de pesos	Segundo sector con mayor importancia	Inversión en millones de pesos
2008	Construcción	\$18,356.9	Servicios	\$11,105.4
2007	Construcción	\$8,970.8	Servicios	\$4,644.3
2006	Construcción	\$10,177.4	Eléctrico, Electrónico y telecomunicaciones	\$4,065.2
2005	Construcción	\$7,478.9	Automotriz, autopartes y metalmecánica	\$2,254.1
2004	Construcción	\$4,651.5	Servicios	\$3,394.0
2003	Construcción	\$4,072.8	Eléctrico, Electrónico y telecomunicaciones	\$2,351.1
2002	Construcción	\$2,686.1	Eléctrico, Electrónico y telecomunicaciones	\$2,336.1

Fuente: Información provista por la SEPROE, con datos del SEIJAL.

En cuanto a Inversión Extranjera Directa, los sectores más beneficiados en los primeros trimestres de 2007 a 2009, han sido las industrias manufactureras y los servicios comunales, sociales y profesionales. Para el 2009, dichos sectores atrajeron al Estado un monto total de 119.2 millones de dólares (Tabla 7).

Tabla 7. IED en Jalisco en 1eros. Trimestres (Millones de dólares)

Sectores	2007	2008	2009
Industrias manufactureras	73.8	48.8	113.5
Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales	22.3	8.3	6.7
Servicios financieros, de administración y alquiler de bienes muebles e inmuebles	2.3	-27.1	2.3
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	55.7	0	0
Minería y extracción de petróleo	2.3	0.7	0
Construcción	0.7	0.5	0
Transporte y comunicaciones	0	0	0
Comercio	5.7	-13.5	-3.3
Total	162.8	17.7	119.2

Fuente: SEIJAL con datos de la Secretaría de Economía.

2. Principales promotores de la reforma regulatoria

Actualmente, el gobierno estatal es el principal promotor de la mejora regulatoria en Jalisco, cuyos esfuerzos son apoyados activamente por la iniciativa privada. La administración de Guadalajara 2003-2006 fue uno de los pioneros en el nivel municipal de gobierno, ya que en el estatal se iniciaron formalmente los trabajos en 1997. Actualmente, parte del equipo que trabajó en el establecimiento de la oficina de mejora regulatoria en el municipio de Guadalajara se reintegró a la instancia estatal, lo que ha garantizado la continuidad del proyecto.

2.1 Liderazgo Político para la Reforma Regulatoria

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) promovió la puesta en marcha del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en mayo de 2003 para los municipios de Guadalajara y Zapopan. Tal sistema 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.

De acuerdo con información proporcionada por la COFEMER, el impacto del SARE en los municipios de Jalisco se ha traducido en un mayor número de empresas, empleos y montos de inversión (Tabla 8).

Tabla 8. Impacto del SARE en los municipios de Jalisco

MUNICIPIOS	EMPRESAS	EMPLEOS	INVERSIÓN
Guadalajara	29943	46227	\$ 1,916,359,813.00
Puerto Vallarta	1313	1746	\$ 128,061,855.00
Tepatitlan	1645	2372	\$ 190,808,840.00
Tlajomulco	88	140	\$ 2,375,000.00
Tlaquepaque	4850	8828	\$ 170,222,086.00
Tonalá	1713	2850	\$ 51,873,500.00
Zapopan	1735	9539	\$ 1,623,194,090.26
Totales	41287	71702	\$ 4,082,895,184.26

Fuente: Información proporcionada por la COFEMER. Los datos son aportados por los municipios y las cifras corresponden al 30 de septiembre de 2009.

A nivel estatal, gran parte del liderazgo político para la mejora regulatoria se ejerce a través del mecanismo institucional que representa el Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica (CEDESPE)*, encabezado por el Gobernador del Estado. Dicho Comité contribuye a actualizar el marco regulatorio a través de la detección y análisis de los casos en los que existe regulación excesiva. Los casos presentados en el Comité se turnan a sus respectivas subcomisiones técnicas, para darle seguimiento y así llegar a una propuesta de modificación.

El Comité permite que los temas de mejora regulatoria formen parte de la agenda del titular del gobierno estatal, ya que al presidirlo personalmente, ejerce un liderazgo activo. En cuanto a su estructura, como ya se mencionó, la presidencia la ocupa el Gobernador del Estado y la vicepresidencia corresponde al Secretario de Promoción Económica. También existe la figura

de Secretario Técnico, que generalmente es el titular de la Dirección General de Mejora Regulatoria. Otros organismos del poder ejecutivo estatal que integran este Comité son:

- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Desarrollo Urbano
- Secretaría de Vialidad y Transporte
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable
- Procuraduría de Desarrollo Urbano, el cual es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo

El CEDESP* incluye la participación de representantes de los distintos órdenes de gobierno y de diversas instituciones. Entre las instancias participantes se encuentran el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE).¹⁸ También se invita a participar a miembros del Congreso Estatal y del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, así como a diversas administraciones municipales, como la de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.¹⁹

El CEDESPE* es un foro de consulta sobre la política de mejora regulatoria en donde participan el Gobernador, empresas, municipios y demás instituciones involucradas, lo que permite que se señalen áreas de oportunidad para incentivar reformas. El CEDESPE* ha operado desde la administración del Gobernador Alberto Cárdenas en 1995 y sigue vigente, en parte, porque hay un grupo de funcionarios del gobierno estatal que han logrado dar continuidad a la mejora regulatoria a través de los años, aunado a la voluntad del actual Gobernador.

La legislatura estatal ha participado en la política regulatoria mediante la aprobación de leyes que facilitan la interacción entre gobierno y ciudadanos y promueven la calidad regulatoria, tales como la Ley de Firma Electrónica Certificada y la Ley de Mejora Regulatoria del Estado.

Se identificó que las administraciones emanadas del Partido Acción Nacional han promovido la reforma regulatoria, ya que lo han hecho tanto en el orden estatal como en el municipal. El final de 2009 marcará un cambio en los partidos de los principales municipios del Estado, como Guadalajara, donde habrá una transición hacia un gobierno del Partido Revolucionario Institucional. Estos cambios pondrán a prueba la institucionalidad de las políticas de reforma regulatoria.

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

La participación del sector privado como de la sociedad civil se canaliza también a través del CEDESPE*. Algunos de las normas que han sido objeto de discusiones en los grupos de trabajo son, por ejemplo: Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley del Agua para el Estado de Jalisco y su Reglamento, Ley para el Fomento Económico del Estado Jalisco, Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios, Ley de Firma Electrónica y su Reglamento, la creación del Consejo

¹⁸ Información brindada por la Dirección General de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco.

¹⁹ A los municipios se les hace una invitación y éstos son libres para definir si participan o no.

Estatad de Infraestructura, algunos reglamentos municipales en materia de anuncios, comercio, construcci3n y medio ambiente, entre otros. Este proceso se da a trav3s de mesas de trabajo coordinadas por el sector privado y algunos sectores sociales.

La sociedad civil participa en el CEDESPE* a trav3s de organizaciones tanto empresariales, como sindicales. Algunos de los integrantes del Comit3 son:

- Federaci3n de Pequeños Propietarios Rurales del Estado de Jalisco
- Confederaci3n Revolucionaria de Obreros y Campesinos
- Confederaci3n de Trabajadores de M3xico, Jalisco (CTM)
- Confederaci3n Nacional Campesina
- Confederaci3n Patronal de la Rep3blica Mexicana, Jalisco (COPARMEX)
- Consejo de C3maras Industriales de Jalisco (CCIJ)
- C3mara Nacional de Comercio de Guadalajara (CANACO-GDL)
- C3mara Mexicana de la Industria de la Construcci3n (CMIC)
- Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior (COMCE)
- C3mara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC)
- Centro Bancario de Guadalajara
- Asociaci3n Jalisco de Industriales y Promotores de la Vivienda
- Federaci3n de Colegios de Profesionistas de Jalisco, A.C.
- Federaci3n de Asociaciones de Colonos en Jalisco, A.C.
- Uni3n Ganadera Regional de Jalisco

La participaci3n de los sectores sociales y del sector privado no solamente se limita a se~alar 3reas de oportunidad para mejora regulatoria. Tambi3n se involucran en la parte t3cnica de elaboraci3n de los reglamentos y propuestas de ley, a trav3s de los Subcomit3s del CEDESPE*.

El CEDESPE* tambi3n ha contribuido a involucrar a los gobiernos municipales, ya que la participaci3n de la sociedad civil, especialmente la comunidad empresarial, ha servido como mecanismo de presi3n para que los distintos 3rdenes de gobierno trabajen en temas de mejora regulatoria, sin importar el partido pol3tico al que pertenezca el municipio. Hasta el momento, los municipios m3s activos son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonal3.

Adicionalmente, el CEDESPE* cuenta con la participaci3n del sector acad3mico, la UDG y el ITESO, en las mesas de propiedad intelectual, encabezadas por el IMPI. Tambi3n se ha dado la participaci3n de la academia a trav3s de proyectos de consultor3a. Actualmente, el ITESM, campus Guadalajara, est3 realizando un estudio comparativo, financiado por el gobierno brit3nico, entre la ciudad de Londres y las principales ciudades de Jalisco en temas relacionados con la apertura de una empresa.

Los esfuerzos de coordinaci3n entre gobierno y sociedad civil no se limitan al orden estatal. En el gobierno municipal de Guadalajara existe un Consejo Municipal de Mejora Regulatoria (COMEREG), que es un 3rgano mixto en el que participan los principales representantes de los sectores sociales y empresariales y funcionarios de los tres 3rdenes de gobierno.

Los funcionarios que participan en el Consejo Municipal son:

- Presidente Municipal de Guadalajara
- Coordinador de Mejoramiento de la Función Pública
- Director de Mejora Regulatoria del Municipio
- Síndico del Ayuntamiento
- Secretario de Promoción Económica del Municipio
- Director de Padrón y Licencias
- Director de Obras Públicas
- Director de Medio Ambiente y Ecología
- Director General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Promoción Económica del Estado
- Contralor Municipal
- Secretario de Finanzas del Estado
- Secretario de Fomento Económico del Estado
- Titular del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado
- Delegado en Jalisco de la Secretaría de Economía del Ejecutivo Federal

Los representantes de los sectores sociales y empresariales que participan en dicho consejo son²⁰:

- Presidente del Consejo Empresarial de Jalisco
- Secretario General de la Federación de Trabajadores de Jalisco
- Secretario General de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos

Por parte de organizaciones empresariales, específicamente COPARMEX, existe la percepción de que el municipio de Guadalajara presenta un avance significativo en su ambiente de negocios. Esto ha motivado a que exista colaboración entre iniciativa privada y administración municipal para consolidar un modelo viable de mejora regulatoria y tratarlo de extender a otros municipios.

Finalmente, existe en los municipios de Guadalajara y Zapopan un Consejo de Promoción Económica creado por iniciativa propia de los empresarios, con el objeto de transmitir el conocimiento entre cada administración municipal en temas de promoción económica y mejora regulatoria.

²⁰ La conformación a detalle del COMEREG se puede encontrar en el Reglamento del Consejo de Mejora Regulatoria del Municipio de Guadalajara en su artículo 6to.

3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Reforma Regulatoria

El Gobierno de Jalisco ha trabajado constantemente en la aplicación de acciones de mejora regulatoria con el afán de hacer más eficientes y ágiles los servicios y trámites, para facilitar el camino administrativo de los empresarios y mejorar la competitividad de la Entidad. En este orden de ideas, con el apoyo del Gobierno Británico, en 2007 se desarrolló el proyecto “Nuevas Estrategias para Mejorar la Competitividad en el Estado de Jalisco”, en el marco del Programa del Reino Unido “Fondo de Programas Estratégicos”. Este programa tiene entre sus objetivos y líneas de acción el intercambio de buenas prácticas del Reino Unido, la simplificación administrativa de procedimientos y trámites que inciden en las actividades económicas, la aplicación de herramientas, métodos y procesos de mejora y eficiencia administrativa, como cartas compromiso ciudadanas y gobierno electrónico; con el fin de crear un ambiente más seguro y favorable para la inversión.

3.1. Capacidad Institucional para la Mejora Regulatoria

3.1.1. Dependencias Gubernamentales encargadas de la Reforma Regulatoria

La principal dependencia gubernamental que está encargada de la mejora regulatoria del Estado es la Dirección General de Mejora Regulatoria (DGMR), que tiene como objetivo “promover e implementar en los servicios de la Administración Pública Estatal la mejora regulatoria”, estableciendo lineamientos, objetivos, metas y proyectos. La DGMR también da seguimiento a los acuerdos y convenios establecidos en el CEDESPE*, a través de los Subcomités del Consejo Técnico para la Desregulación Económica.²¹ La DGMR es producto de una forma institucional que se ha acoplado a las necesidades tanto del Gobierno del Estado como de la sociedad civil. La DGMR depende del ejecutivo estatal ya que forma parte de la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE). Al interior de la SEPROE, la DGMR mantiene una estrecha relación con la Coordinación General de Competitividad Empresarial.

La DGMR cuenta con tres áreas:

1. Dirección de Estudios y Proyectos Normativos: Tiene como objetivo elaborar, analizar y coordinar propuestas y proyectos que actualicen, simplifiquen y/o homologuen el marco normativo estatal y municipal de las distintas actividades económicas.
2. Dirección de Logística y Seguimiento: Está encargada de la logística de las reuniones del CEDESPE*. Además, es responsable del manejo de la información, planeación y presupuesto del área, planes operativos anuales, programas institucionales, indicadores de gestión y presupuesto.
3. Dirección de Asesoría y Gestión de Trámites: Facilita la operación de las empresas respecto a la tramitología que presenta en los tres niveles de gobierno, a través de una asesoría personalizada. Además, tiene a su cargo la actualización del mencionado registro.

En el CEDESPE* participan diversas dependencias gubernamentales como la Secretaría de Finanzas, Desarrollo Urbano, Vialidad y Transporte, Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y Asuntos Agrarios. Por ello, este Comité puede entenderse como una

²¹ Información proporcionada por la DGMR del Estado.

herramienta para la coordinación horizontal en temas de mejora regulatoria. Además, el CEDESPE* cuenta con un procedimiento técnico para la elaboración de reglamentos y propuestas de ley, ya que los sectores privado y social son los que encabezan cada subcomité. Los subcomités son los siguientes:

1. Mejora de Leyes y Reglamentos, encabezado por la CANACO. Los principales proyectos del subcomité son:
 - a. Reforma a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que “tiene por objeto establecer las bases de los actos emanados de las autoridades administrativas, tanto de la Administración Pública Centralizada del Estado y de sus Municipios; como de los organismos públicos descentralizados de ambos, estableciendo para ello los principios y normas que deben observarse en los procedimientos no jurisdiccionales”.²² La reforma de ley se llevó a cabo el 12 de julio de 2008.
 - b. Homologación de Reglamentos en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), para hacer equivalentes los criterios de aquellas regulaciones que impacten al inversionista en temas de comercio, construcción, torres para redes, sistemas de telecomunicaciones y anuncios.²³
 - c. Instalación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y Centros Integrales de Negocios al interior del Estado, los cuales brindarán todos los servicios de la SEPROE. Desde la administración pasada hasta el día de hoy se han instalado siete puntos de atención donde funciona el SARE.
 - d. Propuesta de Ley de Mejora Regulatoria para sentar las bases generales del procedimiento administrativo estatal y municipal para la mejora regulatoria. El proyecto está terminado y se ha presentado al Congreso Estatal. Al 16 de octubre de 2009, la ley ha sido aprobada en el congreso local, publicada y entrará en vigor a mediados de marzo del 2010.
2. Medio Ambiente y Energía, coordinado por COPARMEX. Sus principales proyectos son:
 - a. Licencia Ambiental Única (LAU-Electrónica), que unifica los procedimientos de los tres niveles de gobierno en materia ambiental mediante un formato único.²⁴
 - b. Reglamento homologado en materia ambiental en los municipios de la ZMG.
 - c. Impulso al proyecto “Ahorro y Aprovechamiento de Medios Alternativos de Energía”.
3. Agua, coordinado por la Federación de Asociaciones de Colonos, A. C. y que lleva los siguientes proyectos:
 - a. Tarifas justas y óptimas del agua.
 - b. Impulso a la creación de un organismo regulador del agua.

²² Artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y de sus Municipios, la cual se puede encontrar en:

http://www.cocula.gob.mx/pdf/leyes/ley_de_procedimientos_administrativo_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf

²³ Información obtenida de la presentación:

http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/documents/xvi_jal.pdf

²⁴ *Ibíd.*

- c. Reglamento de la Ley del Agua, que tiene “el objeto de regular la administración de aguas de jurisdicción estatal; establecer las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, así como la dotación, tratamiento, disposición y reutilización de las aguas residuales del Estado”.²⁵
4. Desarrollo Urbano y Vivienda, presidido por la Cámara de la Industria de la Construcción y lleva los siguientes temas:
 - a. Modernización de los sistemas de información para la consulta de usos de suelo.
 - b. Participación en la reforma al Reglamento de Zonificación.
 - c. Consejo Estatal de Infraestructura, el cual “coordinará las acciones y estrategias en el desarrollo integral de la infraestructura necesaria en el Estado”.²⁶
 - d. Figura del perito como aval de la licencia de construcción inmediata.
 - e. Reglamento Homologado de Construcción y su congruencia con el Código Urbano del Estado de Jalisco.
 - f. Talleres para la aplicación del Código Urbano en la entidad.
 5. Innovación y Modernización Administrativa, encabezado por COPARMEX y que da seguimiento a los siguientes temas:
 - a. Modernización del Registro Público de la Propiedad, la cual se encuentra en proceso.
 - b. Mesa de Firma Electrónica, que tiene como finalidad “simplificar, facilitar y agilizar los actos y negocios jurídicos, comunicaciones y procedimientos administrativos entre los sujetos obligados del sector público, los particulares y las relaciones que mantengan entre sí”.²⁷
 - c. Mesa Laboral, Negocios Jurídicos, Usos de Suelo, SAT, Relaciones Internacionales, Padrón y Licencias.
 - d. Mesa de Modernización de los Catastros en la Zona Conurbada de Guadalajara.
 6. Propiedad Intelectual, coordinado por el Director de la Oficina Centro Regional Occidente del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y que lleva los siguientes temas:
 - a. Impulso al establecimiento de Oficinas de Transparencia de Tecnología en Jalisco (OTTs).
 - b. Difusión a los fondos del Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE) y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (COECYTJAL) para el apoyo a marcas y patentes.
 - c. Fomentar en los jaliscienses la cultura en contra de la piratería.

Los subcomités antes mencionados no siempre tienen una fecha de conclusión, sino que fijan metas, que se definen en función de la situación específica del grupo de trabajo; en algunas

²⁵ Reglamento de La Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual puede ser encontrada en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Reglamentos/JALREGL0024.pdf>

²⁶ Información obtenida del portal:

<http://granalianza.jalisco.gob.mx/?q=noticia031108P>

²⁷ Artículo 1 de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

ocasiones se busca que un proyecto se apruebe, en otras se realiza una presentación ante autoridades municipales, según lo amerite el caso. Normalmente cada año se hace la agenda de cada mesa de trabajo y se adapta conforme a los avances y necesidades de cada tema.

Con la entrada en vigor de la Ley Estatal de Mejora Regulatoria, el CEDESPE* iniciará un proceso de actualización y reorganización. De hecho, su nombre cambiará a Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL).

En el municipio de Guadalajara existe la Dirección General de Mejora Regulatoria, que tiene como objetivo “generar el entorno propicio para fomentar la inversión en el municipio, el establecimiento de empresas y la realización de trámites de manera más ágil y sencilla, disponiendo para ello de un marco jurídico adecuado y de procedimientos administrativos prácticos y simplificados”.²⁸ Dicha Dirección trabaja estrechamente con la Dirección de Padrón y Licencias en la implementación de los programas de simplificación de trámites, como son el SARE y el Programa “Abre fácil tu negocio sin tanta lata”.²⁹

Según la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus municipios en sus artículos 10, 11 y 12, los responsables del proceso de mejora regulatoria son la Secretaría de Promoción Económica, la Secretaría de Administración y los titulares de las dependencias estatales, centralizadas o descentralizadas, así como los municipios que hayan celebrado convenio de coordinación con el Estado. Entre los responsables antes mencionados, la entidad que mayor peso tiene para el impulso de la mejora regulatoria es la SEPROE, ya que entre sus principales funciones se encuentran: coordinar el proceso de mejora regulatoria en el Estado, promover la actualización del marco regulatorio vigente en la Entidad y los municipios; y promover y vigilar que todo anteproyecto de ley vaya acompañado de la respectiva manifestación de impacto regulatorio.

Con esta nueva ley, en el artículo 10 fracción VIII, se estipula que la SEPROE puede “proponer a las autoridades competentes del gobierno federal, estatal y municipal involucradas en el proceso de mejora regulatoria, los anteproyectos normativos tendientes a abrogar, derogar, reformar, modificar o adicionar las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales que propicien el proceso de mejora regulatoria en el Estado de Jalisco”; por lo cual, no tiene la capacidad legal para ordenar reformas en otras dependencias gubernamentales. Por último, la ley no le confiere a la DGMR ni a la SEPROE algún grado de autonomía, es decir, su estructura organizacional seguirá siendo la misma, por lo que seguirá dependiendo directamente del ejecutivo estatal.

3.1.2. Financiamiento para la Mejora Regulatoria

El financiamiento para la mejora regulatoria está en función del presupuesto de la DGMR, que depende de la SEPROE. En el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado se menciona que la SEPROE es la dependencia encargada de: “promover, conducir y fomentar el crecimiento equilibrado y desarrollo sustentable del Estado,..., la promoción de la mejora

²⁸ La función de la Dirección General de Mejora Regulatoria se puede encontrar en su página de Internet:

<http://enlinea.guadalajara.gob.mx/sim/dependencias.asp?dep=247#>

²⁹ Ambos programas se describen en la sección 3.2.1.

regulatoria". Por tal motivo, el Reglamento promueve la continuidad de la DGMR, ya que la SEPROE debe seguir cumpliendo con promocionar la mejora regulatoria.

En los artículos 20, 21, 22 y 23 se mencionan las tres direcciones en las que está compuesta la DGMR, al igual que sus atribuciones. Por ello, cada una de las tareas de la DGMR posee un sustento legal lo que favorece la continuidad de su agenda de trabajo. Además, con el proyecto de la nueva Ley de Mejora Regulatoria se fortalecen y aumentan las funciones de la DGMR. Una vez que la ley entre en vigor, la DGMR sería la encargada de elaborar anualmente el Programa Estatal de Mejora Regulatoria, coordinar el proceso de mejora regulatoria en el Estado, promover la actualización del marco regulatorio vigente del Estado, analizar y dictaminar las manifestaciones de impacto regulatorio, brindar asesoría técnica en temas de mejora regulatoria, entre otras funciones.

En 2009, la asignación presupuestal de la SEPROE, que es la encargada de impulsar la mejora regulatoria y la competitividad en el Estado, fue de un monto de \$1'478,203,000 pesos, mientras que la DGMR tuvo un presupuesto de \$4'649,575, lo que corresponde al 0.3%. Los servicios personales de la DGMR absorbieron el 92.3% de su presupuesto asignado para 2009. Dicho presupuesto tuvo un decrecimiento del 0.5% en términos reales, respecto al de 2008. Se observa que el presupuesto de la DGMR no presenta un comportamiento similar al presupuesto de la SEPROE, ya que los egresos de esta secretaría han crecido en términos reales, mientras que el presupuesto de la dirección general ha decrecido (Tabla 9).

Tabla 9. Presupuesto de Egresos de la SEPROE y la DGMR

	Pesos Corrientes SEPROE	Pesos de 2009. SEPROE	Cambio % (SEPROE)	Pesos Corrientes DGMR	Pesos de 2009. DGMR	Cambio % (DGMR)
Año 2007	\$301,615,300.00	\$333,383,169	-	\$4,215,142.00	\$4,659,105	-
Año 2008	\$800,563,149.00	\$852,825,072	155.8%	\$4,229,160.00	\$4,674,600	0.3%
Año 2009	\$1,478,203,000.00	\$1,478,203,000	73.3%	\$4,206,520.00	\$4,649,575	-0.5%

Fuente: Información obtenida del portal de transparencia del Gobierno de Jalisco y por parte de la DGMR.

En relación al presupuesto asignado a la DGMR, se observa que la mayor parte se destina a cubrir la nómina del personal. En 2008, al concepto de servicios generales correspondió el 91.8% del presupuesto total de la dirección general, mientras que en 2009, fue el 92.3%. En cambio, a gastos de organización de congresos, convenciones y exposiciones sólo se asignó el 4.3% en 2009 (Tabla 10).

Tabla 10. Presupuesto desglosado de la DGMR (pesos corrientes)

Rubro	2009	2008	2007
Servicios generales (sueldos)	3,883,160.00	3,883,160.00	3,883,160.00
Gastos de difusión, publicaciones y edición de trabajos	25,000.00	50,000.00	50,000.00
Pasajes	70,000.00	96,000.00	71,982.00
Viáticos	45,000.00	100,000.00	110,000.00
Congresos, convenciones y exposiciones	180,000.00	100,000.00	100,000.00
Accesorios y materiales	3,360.00	-	-
TOTAL	4,206,520.00		

		4,229,160.00	4,215,142.00
--	--	--------------	--------------

Fuente: Información obtenida de la DGMR.

De acuerdo con información proporcionada por funcionarios del gobierno estatal, COFEMER no brindó recursos federales del Fondo PyME a los primeros municipios en donde se implementó el SARE en Jalisco; es decir, en Guadalajara y Zapopan los fondos fueron autorizados por sus respectivos cabildos y obtenidos de sus propias arcas. Sólo los municipios de Ciudad Guzmán y Arandas obtuvieron recursos del Fondo PyME para poder iniciar la implementación del SARE³⁰ durante el 2009, por montos de \$200,000 y \$220,000 pesos, respectivamente.

3.1.3. Coordinación entre los órdenes de gobierno

Un ejemplo de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno se da a través de dos direcciones de la DGMR, la Dirección de Estudios y Proyectos Normativos, y la Dirección de Asesoría y Gestión de Trámites. La primera se encarga de coordinar las distintas oficinas gubernamentales con la finalidad de trabajar los proyectos, consultas y estudios de carácter normativo, enfocados a reducir tiempos y costos de gestión de trámites; para lo cual se establece relación con los gobiernos municipales y la federación. Por su parte, la Dirección de Asesoría y Gestión de Trámites se relaciona con otros órdenes de gobierno a través de un trabajo de gestoría; es decir, lleva a cabo los trámites para la apertura de negocios de las distintas empresas que solicitan asesoría. Los servicios que presta se enfocan a empresas tanto nacionales como extranjeras para “asesorar, orientar, gestionar y dar seguimiento particularizado a los diferentes trámites que las empresas requieren para su instalación ante autoridades municipales, estatales y federales”.

Otro espacio de coordinación entre órdenes de gobierno se da a través del CEDESPE*. En este comité participan los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, en diversos grupos de trabajo. Un ejemplo reciente de colaboración lo representa la homologación de reglamentos de la ZMG para evitar criterios diferenciados por reglamentos distintos. Sin embargo, la participación de dichos municipios es voluntaria, por lo cual, su continuidad puede variar según la administración municipal en turno.

Una estrategia reciente que aplicó el Gobierno del Estado y que se sustentó en la coordinación vertical entre los diferentes órdenes de gobierno fue el “Plan Emergente de Apertura Rápida de Empresas y Mejora Regulatoria”. El Plan parte de un Acuerdo de Mejora Regulatoria para la Apertura Rápida de Empresas con las autoridades municipales.

Se coordinaron los trabajos en las áreas de Padrón y Licencias de los 4 municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, para la implementación de la Prelicencia y la apertura rápida de giros tipo “B”.

³⁰ Cabe mencionar que en los municipios de Ciudad Guzmán y Arandas se acaban de inaugurar los SARE correspondientes.

El Plan contempló los siguientes proyectos:

1. Aviso de apertura de Negocio o Prelicencia: Documento que ampara el permiso municipal de actividades comerciales de carácter temporal (tres meses), el cual apoya al comerciante, empresario o emprendedor, a que abra su negocio sin necesidad de tramitar la licencia definitiva y analice en la práctica la viabilidad del negocio. Solo aplica para giros tipo "A". El proyecto tiene contemplado:

- Implementarse en más Municipios.
- Que la vigencia del permiso abarque las administraciones municipales y se proponga su continuidad a las entrantes.
- Incentivar la apertura de negocios y a la durabilidad de los mismos, es decir, se vincule este permiso con créditos y apoyos de FOJAL: al comerciante o titular de la prelicencia que decida sacar su Licencia definitiva se le facilite la obtención de recursos para el negocio o al trámite de una prelicencia se otorguen préstamos de pronto pago.

2. Sistemas de Apertura Rápida a Empresas (SARE).- Giros Tipo "A": Mecanismo que facilita la apertura de negocios de giros tipo "A", con la finalidad de otorgar las licencias, permisos y autorizaciones de su tipo en un tiempo no mayor de 72 horas (3 días), solicitando al ciudadano o usuario del servicio sólo el número indispensable de requisitos. El proyecto propuso:

- Reducir el tiempo del sistema (Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) y homologarlo (Guadalajara tarda aproximadamente 20 minutos en otorgar el permiso de este tipo);
- Que se incentive a la apertura de negocios y a la durabilidad de los mismos, por lo que se sugiere vincularlo con créditos y apoyos de FOJAL: y que para el trámite de préstamos baste con la solicitud de licencia, para que los procedimientos puedan avanzar simultáneos y reducir el tiempo de apertura real del negocio;
- En caso de personas jurídicas (se requiere solicitar la participación especial y directa del Colegio de Notarios), se agilice el trámite de constituciones de personas morales en las oficinas de los Notarios y que al Municipio le baste con el aviso de registro del acta constitutiva para no retrasar el trámite de

licencia hasta la obtención del Registro en el Estado. En este supuesto los representantes de la sociedad interesada, tienen una responsabilidad solidaria a título personal con la sociedad.

3. Sistemas de Apertura Rápida a Empresas (SARE).- Giros Tipo “B”: Mecanismo que facilita la apertura de negocios de giros tipo “B”, con la finalidad de otorgar las licencias, permisos y autorizaciones de su tipo en un tiempo no mayor de 72 horas (3 días), solicitando al ciudadano o usuario del servicio solo el número indispensable de requisitos. El proyecto propuso:

- Que los Municipios adopten el listado de giros “B” del Municipio de Guadalajara;
- Que se incentive a la apertura de negocios y a la durabilidad de los mismos, por lo que se sugiere vincularlo con créditos y apoyos de FOJAL: y que para el trámite de préstamos baste con la solicitud de licencia, para que los procedimientos puedan avanzar simultáneos y reducir el tiempo de apertura real del negocio;
- En caso de personas jurídicas, (se requiere solicitar la participación especial y directa del Colegio de Notarios), se agilice el trámite de constituciones de personas morales en las oficinas de los Notarios y que al Municipio le baste con el aviso de registro del acta constitutiva para no retrasar el trámite de licencia hasta la obtención del Registro en el Estado. En este supuesto los representantes de la sociedad interesada, tienen una responsabilidad solidaria a título personal con la sociedad.

Existe también coordinación horizontal entre los distintos gobiernos municipales (Guadalajara y conurbados³¹) a través de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, la cual tiene validez jurídica y fue creada en 2007 por los presidentes municipales con la aprobación de sus respectivos plenos.³² Este mecanismo facilita la coordinación con el Estado, por medio de la participación de diversas dependencias como la Secretaría de Finanzas, Desarrollo Urbano, Vialidad y Transporte, Salud, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y Asuntos Agrarios.

³¹ Los municipios conurbados son Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y El Salto.

³² La primera reunión de la Asociación Intermunicipal se realizó el jueves 22 de febrero de 2007. Información obtenida del periódico La Jornada Jalisco: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/02/22/index.php?section=politica&article=005n3pol>

El esfuerzo más destacado a partir de la creación de dicha asociación fue la Metropolicía, que ya no tiene la limitante geográfica para operar en los distintos municipios conurbados, ya que permite a las distintas policías municipales trabajar conjuntamente y llevar casos en los municipios conurbados. Antes de su creación, la policía de un determinado municipio no podía perseguir a un prófugo de la ley que hubiera escapado a otro municipio, ya que estaba fuera de su jurisdicción. Hoy en día, se está trabajando en la homologación de reglamentos en temas de horarios de operación de discotecas, medio ambiente y ecología, entre otros.

3.1.4 Servicio Civil y Recursos Humanos

El capítulo sexto de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios alude al Servicio Civil de Carrera, sin embargo no se le ha dado el impulso necesario para que opere, por lo que se requiere establecer las medidas necesarias para ello.

A pesar de lo anterior, el Gobierno del Estado sí cuenta con un sistema legal con disposiciones internas para la contratación del personal. El método de reclutamiento y las bases se encuentran a disposición del público en el portal de la SEPROE. En dicho portal se manifiesta que la Dirección de Planeación y Desarrollo de Recursos Humanos es la responsable de realizar el proceso de reclutamiento y selección de candidatos para ocupar vacantes.

Para la selección de los aspirantes se utiliza un proceso de evaluación que incluye la aplicación de pruebas psicométricas, entrevistas de selección, examen médico y cartas de recomendación. Además, en el portal de Internet se publica el Reglamento Interno de Condiciones Generales de Trabajo de la SEPROE, el cual menciona temas como los salarios, jornadas de trabajo, medidas disciplinarias y correctivas, requisitos de admisión y nombramientos, entre otras.

El criterio para contratar personal en temas de mejora regulatoria es en base al perfil del puesto. Dependiendo del puesto se escogerá al candidato más idóneo respecto su nivel académico y experiencia laboral. Una vez que se recluta a la persona, se le impulsa para que tome cursos y diplomados y pueda crecer profesionalmente; sin embargo, la capacitación del personal no está reglamentada, sino que es voluntaria. En los últimos cinco años, la rotación ha sido prácticamente nula. No se han creado nuevas plazas, por lo que se mantienen las 12 plazas de la DGMR, lo que ha permitido la continuidad del equipo de trabajo en el tema de mejora regulatoria.³³

3.1.5. Información y Administración de Datos

El Gobierno del Estado cuenta con un área específica para la recopilación de información económica, que es el Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), que brinda en su portal de Internet información socioeconómica del Estado.³⁴

³³ Las plazas corresponden a: un director general, dos secretarías, tres directores de área, una coordinadora, dos abogados y tres gestores o auxiliares administrativos.

³⁴ La página de Internet del SEIJAL es:
<http://seijal.jalisco.gob.mx/index.html>

El SEIJAL brinda información en materia de empleos, como el número de trabajadores asegurados, tendencias y cifras por actividad económica. También maneja información sobre comercio exterior, como los volúmenes de importaciones y exportaciones mensuales y sobre ventas minoristas, con base en información brindada por la ANTAD.

La información que presenta el SEIJAL en su portal en su mayoría tiene como origen la información que recaba el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; por lo cual, el valor agregado de dicho Sistema Estatal es el del acopio y procesamiento de información para facilitar el acceso por parte de los usuarios. El SEIJAL sostiene convenios con el INEGI para tener acceso a información que éste último recopila pero no muestra en su página de Internet. De igual modo, el Sistema Estatal de Información tiene algunas bases que recaba por su cuenta como lo son datos de comercio exterior y algunas encuestas que hacen a empresarios en temas económicos.

3.1.6. Optimizando la discreción de las autoridades públicas

Según encuestas de percepción en hogares del Informe de Transparencia Internacional³⁵, el Estado de Jalisco en el 2007 se encontraba en el lugar 22, donde el lugar 1 lo ocupa el Estado con menor percepción de corrupción. Para el reporte de 2007, en lo que compete a la apertura de una empresa, no se encontró un trámite en los primeros lugares de percepción de corrupción. Sin embargo, hay trámites de índole empresarial que se encontraron en niveles medios:

1. Constancia de uso de suelo u otro trámite del Registro Público de la Propiedad, que se localiza en el lugar 12 de un total de 28; donde 1 es el trámite que se percibe más transparente y 28 es el que se percibe menos transparente.
2. Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo, con el puesto número 14.
3. Trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento en el lugar 16.

Como mecanismo para aminorar la discrecionalidad de los funcionarios el Gobierno del Estado cuenta con su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en sus artículos 62 a 65 toca el tema de las sanciones administrativas. En caso que un servidor incurra en alguna falta, éste podrá tener una sanción que va desde una amonestación por escrito hasta su destitución.

3.1.7. Normas de gestión continua de calidad

La principal dependencia para la mejora regulatoria del Estado de Jalisco, la DGMR, no ha certificado sus servicios, como por ejemplo por medio de las normas de calidad establecidas por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el gobierno del Estado cuenta con el Instituto Jalisciense de la Calidad (INJAC), el cual es un "organismo público descentralizado, del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado,

³⁵ El estudio de Transparencia Internacional se utiliza únicamente como referencia, lo que no implica que la OCDE avale su metodología o conclusiones.

sectorizado a la Secretaría de Promoción Económica, el cual difunde y promueve en las empresas y la comunidad jalisciense la adopción de Sistemas de Gestión de Calidad”.³⁶

El INJAC lleva a cabo ejercicios para la mejora continua de los procesos del gobierno estatal. Recientemente coordinó actividades para reacomodar procesos e implementar un sistema informático de seguimiento por medio del sistema KAIZEN³⁷ en la ventanilla única de la Dirección de Asesoría y Gestión de Trámites. Los costos fueron cubiertos por el INJAC y como resultado se ha generado una mayor rapidez en la atención a los usuarios de la ventanilla. Este sistema permitió que cualquier funcionario de la ventanilla única pudiese dar seguimiento al trámite de un empresario, sin la necesidad que sea el mismo que lo haya iniciado. También se hizo un reacomodo de las instalaciones, poniendo módulos específicos a los municipios que tienen mayor demanda de trámites, como Guadalajara y Zapopan. Por último, gracias a este sistema se escanearon todos los formatos y requisitos, lo que permite a los funcionarios imprimir los formatos que se vayan necesitando al momento de atender las demandas de un usuario en particular.

Por su parte, el Registro Público de la Propiedad y Comercio está trabajando en documentar todos sus procesos para certificarlos con el ISO-9000 e ISO-27000. Para conseguir lo anterior, se tiene contemplado que para mediados de octubre se estaría realizando la primera pre-auditoría.

En el Registro Público se tiene previsto que las certificaciones tipo ISO se obtendrán paulatinamente, departamento por departamento. Un primer paso sería certificar dos áreas, certificados de gravamen y comercio; luego el área de propiedad y por último, el de avisos preventivos.

Según la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, la figura de la afirmativa ficta se contempla en su artículo 29. Según dicho artículo “la afirmativa ficta se constituye respecto de la solicitud de emitir actos regulativos ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta ley”. De acuerdo al artículo nueve, inciso b), los actos regulativos son aquellos en que “la autoridad administrativa permite a un administrado determinado el ejercicio de alguna actividad que se encuentre regulada por la ley o reglamento; tales como: permisos, licencias, autorizaciones o análogos”. Por tal motivo, todo acto administrativo que sea regulativo de alguna autoridad administrativa, aplicará la afirmativa ficta.³⁸ De acuerdo con los artículos 31 y 32, el acto regulativo no deberá extenderse en más de cuarenta días hábiles para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; en caso de que la autoridad incurra en omisión y no emita resolución alguna, una vez concluido el plazo, entonces el solicitante

³⁶ La información se obtuvo de la página de Internet del INJAC:

<http://injac.jalisco.gob.mx/index.html>

³⁷ El KAIZEN es un sistema de mejora que hace más eficientes los procesos de una organización. Dicho sistema es implementado también por la compañía Toyota.

³⁸ Conforme a la ley en su artículo 1, las autoridades administrativas corresponden tanto a la “Administración Pública Centralizada del Estado y sus Municipios; así como de los organismos públicos descentralizados de ambos”. Sin embargo, el artículo 2 menciona que las disposiciones de la ley no aplican “en las materias financieras, laboral, electoral, de educación, de salud, de seguridad pública, de responsabilidades para los servidores públicos, así como las relativas al Ministerio Público y Procurador Social en ejercicio de sus funciones”.

deberá presentar por escrito el pronunciamiento expreso del acto solicitado al superior jerárquico de la autoridad omisa.

Por otra parte, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Administración, con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública Federal y la DGMR, está implementando las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC), que son un “documento público, accesible, sencillo y claro, que proporciona a la ciudadanía la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, haciendo énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se compromete a cumplir e incluyendo formas para la participación ciudadana”.³⁹ Las CCCs no contemplan la figura de afirmativa ficta porque no son un acto administrativo como los que se contemplan en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Las Cartas Compromiso se componen por doce apartados:

- a) Información general del trámite
- b) Finalidad del Trámite
- c) Vigencia del Trámite
- d) ¿Dónde se puede realizar el trámite?
- e) Responsabilidad del ciudadano
- f) Requisitos
- g) Costos
- h) Compromisos de servicio
- i) ¿Qué hacer si no cumplen con su responsabilidad los servidores públicos?
- j) Compromisos de mejora
- k) Despedida y firma
- l) Información complementaria

Sobre esta figura de Cartas Compromiso, los trámites que involucran al empresario para abrir un negocio son:

- a) Trámite para la obtención de Licencias de Giro
- b) Trámite de Refrendo de Licencia
- c) Trámite de Licencia de Construcción
- d) Trámite de Licencia Express

A pesar de que son trámites de índole municipal, la Secretaría de Administración, con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública Federal y la DGMR, brindó una capacitación a través de un taller para funcionarios municipales y dependencias estatales en la implementación de las Cartas Compromiso. Sin embargo, no hay una fecha definida para el arranque de las primeras cartas compromiso.

3.2. Políticas Públicas y Herramientas para la Mejora Regulatoria

3.2.1. Procedimientos para nuevas regulaciones

³⁹ Información brindada por el Estado.

En la Ley de Mejora Regulatoria del Estado, que fue aprobada por la legislatura local, ya se contempla la figura de la MIR, que busca ser un “instrumento mediante el cual se miden los costos y beneficios económicos de los anteproyectos de leyes, reglamentos o cualquier otra disposición obligatoria de carácter general que signifique carga administrativa para la ciudadanía en los trámites y servicios que realicen ante las autoridades de la administración pública estatal y municipal, según corresponda”.⁴⁰

En la Ley se estipula que una MIR debe contener, principalmente, una justificación de por qué se está expidiendo la regulación, identificando la problemática que el anteproyecto de ley pretende resolver. También deberá incluir el “análisis de los riesgos que implicaría no emitir la regulación”; el análisis y justificación de la congruencia del anteproyecto con el marco regulatorio federal y estatal; y la estimación de los costos y beneficios económicos que los anteproyectos generen a la ciudadanía.⁴¹

También en dicha ley se contemplan los casos en que se podrá solicitar una exención de elaboración y presentación de una MIR y el proceso de dictamen de la misma. Este esfuerzo representa un paso significativo para tener criterios más claros que redunden en un marco normativo más amigable para la actividad económica y la ciudadanía en general.

En la práctica, una vez que esté operando la MIR, el mecanismo para crear nuevas regulaciones consistiría en que una dependencia gubernamental llevaría a cabo su ante proyecto de reforma o ley, junto con una exposición de motivos y su MIR. Luego, esta información sería enviada a la DGMR para que dictamine la MIR. Después, el anteproyecto se turnaría a la Secretaría General de Gobierno para verificar que no exista invasión de competencias con otras dependencias. En caso que la Secretaría General de Gobierno no tenga observaciones sobre el anteproyecto, entonces se enviaría al ejecutivo estatal y al congreso local. De acuerdo, con funcionarios estatales, en todo el proceso antes mencionado, las partes involucradas contarán con acceso a todo tipo de información relativa al seguimiento del anteproyecto, lo que garantiza la transparencia del mismo.

Para la aplicación de las MIR se tiene previsto contar con guías para la elaboración de las mismas y habrá un proceso de capacitación a las dependencias estatales y municipales, encabezado por la DGMR, que hará uso de material didáctico para dicha capacitación. Por otra parte, todas las regulaciones o normas tendrán que realizar su respectiva MIR, en todas las dependencias del ejecutivo estatal y de los municipios, salvo los casos que contempla la propia Ley de Mejora Regulatoria del Estado para exención. La diferencia entre cada nivel de gobierno consistiría en que los municipios no estarán obligados a dictaminar las MIR con el gobierno estatal, sólo tendrán que elaborarlas.⁴²

3.2.2. Consulta regulatoria

⁴⁰ Propuesta de Ley de Mejora Regulatoria. Título Cuarto De las Manifestaciones de Impacto Regulatorio.

⁴¹ Artículo 32 de la propuesta de Ley de Mejora Regulatoria.

⁴² Se tiene contemplado llevar a cabo un proceso de negociación con el congreso local, para que todas las regulaciones o normas que emita el poder legislativo, también cuenten con su respectiva MIR.

En términos de consulta pública, como se mencionó anteriormente, el gobierno estatal cuenta con el CEDESPE*, el cual es un mecanismo de consulta ciudadana. Debido a que las consultas son públicas, el grado de transparencia es amplio, dándose a conocer las resoluciones tomadas, así como los avances obtenidos en los subcomités que lo componen. Sin embargo, por cuestiones de seguridad, el acceso a las sesiones del CEDESPE* sólo se permite con invitación previa. Aproximadamente se invita a 70 organismos, los cuales exponen sus puntos de vista en temas de mejora regulatoria y junto con las dependencias gubernamentales se trabaja en la elaboración de propuestas de ley.

3.2.3. Programas de simplificación de trámites

El programa de simplificación que se tomó como piso para impulsar la mejora regulatoria en Jalisco fue el SARE, que busca la simplificación de trámites en los tres órdenes de gobierno para otorgar la licencia de funcionamiento en un plazo no mayor a 72 horas para giros de bajo riesgo. Dicho programa empezó a operar, tanto en Guadalajara como en Zapopan, el 28 de mayo de 2003.

Además del SARE, el Estado de Jalisco cuenta con otros proyectos para la simplificación administrativa. Uno de ellos se está aplicando en la “Ventanilla Única de Trámites” de la Dirección de Asesoría y Gestión de Trámites. Dicha ventanilla “es un servicio gratuito que ofrece la Secretaría de Promoción Económica y consiste en asesorar, orientar, gestionar y dar seguimiento particularizado a los diferentes trámites que las empresas requieren para su instalación ante autoridades municipales, estatales y federales”.⁴³

En sus 15 años de operación, la ventanilla ha gestionado los trámites de apertura de empresas como Hewlett Packard, Solectron, Flextronics, Technicolor Mexicana, Kodak, Sunningdale, Nextel, Iusacel, Starbucks Café, Walmart de México, Domino’s Pizza, entre otras.

El Gobierno del Estado también implementa la Licencia Ambiental Única (LAU-Jal), que es un procedimiento integrado de trámites que permite gestionar en uno sólo la evaluación, dictamen y seguimiento de las distintas obligaciones ambientales de la SEMARNAT, SEMADES, SIAPA y los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Con ello, permite al empresario realizar los trámites en materia ambiental en una sola ventanilla.

El Registro Público de la Propiedad y Comercio realizó una transformación de la institución a partir de marzo de 2007, con el objeto de dar una respuesta más expedita a los usuarios. Dicha transformación se llevó a cabo de tres maneras:

1. Programa de abatimiento de rezago: En marzo de 2007 existía un rezago de 10 a 11 meses en la respuesta a los usuarios en todas las áreas del Registro Público. A partir de marzo de 2007 se canalizó el rezago a un turno vespertino que no existía en la institución. Para ello, se invitó al mismo personal a que trabajara horas extras para el abatimiento del rezago con un pago extra. Es decir, no se contrató personal adicional, por lo cual no se incurrieron costos para capacitar a nuevos funcionarios.
2. Programa día a día: Este programa consistió en separar el acervo rezagado de los expedientes que ingresaban día a día. El programa empezó el 7 de junio de 2007 y lo

⁴³ Información proporcionada por la DGMR.

que entraba a la ventanilla se tenía que entregar al usuario conforme a lo estipulado por la ley, es decir, en un tiempo máximo de 10 días hábiles, tiempo que al día de hoy se cumple.

3. Programa de modernización de la institución: Consiste en realizar una reestructuración, reingeniería, compra de cómputo e implementación de nuevas políticas institucionales. El programa incluyó un proceso de digitalización del acervo, para lo cual se contrató un total de 195 personas. Cabe mencionar que los expedientes que se van generando a partir del día a día se encuentran digitalizados. Para poder digitalizar el rezago el Registro Público tiene contemplado un año más.

En el marco de este proyecto de modernización y mejora gubernamental, además del uso de la firma electrónica, los trámites de avisos cautelares y certificados de libertad de gravamen actualmente se hacen en línea en el portal del Registro Público de la Propiedad del Estado, lo que evita que el usuario tenga que acudir forzosamente a las oficinas del Registro Público a dar cumplimiento a sus trámites; esto brinda certeza jurídica y seguridad a los trámites electrónicos, facilita el acceso a los servicios del Registro, economiza tiempos para los usuarios y costos indirectos, evita la corrupción y el “coyotaje”, favorece la digitalización de movimientos registrales, y quedan sentadas las bases para el diseño o conformación de otros sistemas, esquemas, plataformas o softwares para el resto de los trámites de esta dependencia y demás oficinas de servicio al público, con el objetivo de que en un futuro la totalidad de los trámites se realicen desde la comodidad de una computadora.

Además, lo anterior es un avance importante dada la importancia que tiene la fluidez del tráfico inmobiliario, ya que incide de manera directa en los índices de competitividad y desarrollo económico de Jalisco. Entre más rápido, fácil y seguro sea el Registro y el tráfico inmobiliario, se puede generar más inversión, empleo y flujo económico

El actual titular de la Dirección General de Mejora Regulatoria ha promovido el tema desde que encabezó la Dirección General de Mejora Regulatoria del municipio de Guadalajara, ya que fue uno de los partícipes en su creación y “promovió el mejoramiento del sistema de apertura de empresas y el establecimiento de un Centro Integral de Negocios (CING)” que ofrece, en un mismo lugar, los servicios de los tres órdenes de gobierno, tales como la obtención del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la denominación de sociedades, la inscripción en el Padrón Estatal de Contribuyentes respecto al impuesto del 2% sobre nómina, entre otros.⁴⁴ Al día de hoy, el CING sigue operando en las oficinas del gobierno municipal.

El gobierno municipal de Guadalajara ha realizado cambios significativos en mejora regulatoria desde 2008, a pesar que estos esfuerzos no se hayan visto reflejados en estudios subnacionales como el *Doing Business* y el *Municipal Scorecard 2008*. Ejemplo de lo anterior, es la creación del programa “Abre fácil tu negocio sin tanta lata”, que es una extensión del SARE para giros de mediano riesgo y permite brindar la licencia de funcionamiento con una

⁴⁴ Información obtenida de la presentación “Gobierno Municipal de Guadalajara. El Proceso de Mejora Regulatoria en Guadalajara” impartida por el Lic. José Salvador Chávez Ferrusca, en octubre de 2005. La presentación se encuentra en la página siguiente: http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/documents/xvi_gdl.pdf

reducción del 70% del tiempo. En 2007, en Guadalajara un emprendedor se tardaba 54 días para tramitar una licencia tipo B y C; ahora sólo toma 4 días. Además, se creó la Unidad de Verificación Multifuncional que permitió disminuir los tiempos y costos de inspección.

Estos esfuerzos en Guadalajara partieron de un diagnóstico que se hizo en los primeros meses de la administración actual (2007), que involucró el análisis de diferentes procesos que intervienen para expedir una licencia de funcionamiento; por lo cual, se analizaron los procesos de distintas áreas como Obras Públicas, Ecología y Bomberos, y a partir de dicho diagnóstico surgió el programa “Abre fácil tu negocio sin tanta lata”.

Otro mecanismo que se optó por implementar en el municipio de Guadalajara es no solicitar el RFC como requisito para obtener una licencia de funcionamiento. Tal medida es considerada como innecesaria para la apertura de un negocio, ya que es obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pedir que los nuevos negocios obtengan su RFC. Esta política no se aplicó de manera unilateral por parte del municipio, sino que se contó con el diálogo directo con la SHCP.

El COMEREG también ha participado en los trabajos de simplificación y ha contribuido a eliminar o modificar requisitos para la obtención de licencias de funcionamiento, como:

1. Eliminación de la Factibilidad del SIAPA para los giros que no manejan agua en sus procesos, que es el análisis y dictamen que realiza el Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado sobre “la disponibilidad de infraestructura hidráulica, capacidad técnica, agua y presión, para dotar del vital líquido y de drenaje a una zona determinada.”⁴⁵
2. Propuesta de eliminar el requisito de la acreditación de uso legal del inmueble, para comprobar si el inmueble que se va a utilizar para abrir el negocio es rentado, prestado o propio.
3. Facilidad para cumplir con el requisito de cajones de estacionamiento con los que debe contar cualquier establecimiento en base a la superficie que se desee utilizar.
4. Eliminación del Dictamen de Usos, Trazos y Destinos, que es la “determinación de los usos que se le pueden dar al suelo establecida por el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población y del Plan Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente”.⁴⁶
5. Eliminación del RFC⁴⁷ (Registro Federal de Contribuyentes), el cual es “la primera obligación fiscal que adquieren las personas que comienzan a trabajar” y que fue suprimido debido a que no es considerado como un requisito esencial para la apertura de un negocio.⁴⁸

⁴⁵ Información obtenida de:

<http://www.siapa.gob.mx/boletin-008-02-09.html>

⁴⁶ Información obtenida de:

<http://obraspublicas.guadalajara.gob.mx/tramitesyservicios/tram0213.htm>

⁴⁷ Los casos resueltos por el COMEREG se obtuvieron a partir de una presentación realizada por el Oficial Mayor de Padrón y Licencias, y la Jefa de Padrón y Licencias.

⁴⁸ Información obtenida de:

http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/principiantes/act_profesional/10_96.html

El Gobierno del Estado busca replicar los proyectos señalados en los puntos anteriores en el resto de los municipios de la ZMG, los cuales en un esfuerzo por impulsar el desarrollo económico y derivado de la buena coordinación e intercambio de buenas prácticas que existe entre ellos, han ido adoptando.

Por último, el CEDESPE*, al fungir como mecanismo de consulta pública para la mejora regulatoria, ha permitido la simplificación administrativa, ya que en su seno se han discutido leyes y reglamentos como la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Equilibrio Ecológico y el Reglamento de Anuncios.

3.2.4. Accesibilidad y Gobierno Electrónico

En Jalisco las políticas de gobierno electrónico han permitido que los usuarios tengan conocimiento de los requisitos para realizar algún trámite, tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Sin embargo, al día hoy, las páginas *web* de los gobiernos en Jalisco son de carácter informativo y no permiten realizar pagos ni gestionar trámites en línea.

En la página de Internet del Estado se encuentran todos los trámites de índole empresarial que son competencia del Estado, como son el pago del impuesto sobre nómina y la inscripción al padrón de proveedores.⁴⁹ Para el municipio de Guadalajara se encuentra información sobre los requisitos para realizar el trámite de licencia de funcionamiento, consulta de uso de suelo, evaluación y determinación de zonas de riesgo, entre otros.⁵⁰ Como buena práctica, la Dirección de Padrón y Licencias cuenta con un sistema que permite saber la factibilidad de un determinado giro a partir del uso de suelo. Para poder consultarlo, sólo es cuestión de entrar a la página de Internet del municipio, poner el tipo de giro, el distrito urbano, el plan parcial del sub-distrito y se sabrá si es factible o no un determinado negocio en una ubicación específica.⁵¹

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 son 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 el municipio de Guadalajara se conformó una Unidad de Verificación Multifuncional para la inspección de giros comerciales con criterios técnicos y homogéneos. Dicha Unidad de Verificación es un órgano que realiza las inspecciones de las dependencias de Padrón y Licencias, Obras Públicas, Ecología y Bomberos; lo cual ha generado que el proceso de inspección sea más rápido y menos costoso. Ejemplo de lo anterior, es que esta unidad de verificación ayudó a reducir en 70% el tiempo para la expedición de licencias de

⁴⁹ Para consultar la totalidad de trámites en línea del Gobierno de Jalisco, visitar:
<http://tramites.jalisco.gob.mx/tramiteserv.php>

⁵⁰ Para consultar la totalidad de trámites en línea en el municipio de Guadalajara, visitar:
<http://enlinea.guadalajara.gob.mx/tramites/tramites.asp#>

⁵¹ En la siguiente dirección se podrá hacer dicha búsqueda:
http://planesparciales.guadalajara.gob.mx/Conoce_tu_Ciudad.htm

funcionamiento tipo B y C; logrando expedirlas en un lapso de 4 días. En cambio, a nivel estatal no se cuenta con un cuerpo único de inspectores que permita reducir los tiempos y costos de las mismas.

De acuerdo con funcionarios estatales, el único mecanismo que existirá para que los reguladores anticipen el grado de conformidad que se puede alcanzar en la realidad es la MIR. En términos de sistemas de quejas, en ambos niveles de gobierno, se cuenta con buzones de quejas y sugerencias, trípticos de información y ligas de contacto a través de los portales de Internet.

3.2.6. Evaluaciones *Ex-post* y Rendición de Cuentas

Hoy en día, el gobierno del Estado de Jalisco no cuenta con mecanismos de evaluación *ex-post* para sus programas de mejora regulatoria, lo que se identificó como un área de oportunidad.

3.2.7. Revisión y actualización de regulaciones existentes

El Gobierno del Estado no tiene un mecanismo periódico para la revisión y actualización de regulaciones existentes. El cambio de la regulación existente se da caso por caso y se lleva a cabo en el CEDESPE* aunque, como ya se dijo, no hay una periodicidad definida.

4. Políticas para la competitividad e incentivos al sector privado

4.1 Políticas para el desarrollo empresarial

La política de apoyo al sector privado está plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, cuyos objetivos se establecieron para dar respuesta a los principales problemas del Estado a través de cuatro ejes:

1. Empleo y Crecimiento
2. Desarrollo Social
3. Respeto y Justicia
4. Buen Gobierno

El eje “Empleo y Crecimiento” es donde se plasman las problemáticas en materia económica. Según este plan, “en Jalisco existe la tendencia hacia la apertura de micro empresas del sector servicios y comercio, situación que explica la problemática relacionada con el empleo, de la cual se derivan varias vertientes entre las que se incluyen el subempleo, la alta rotación y la proliferación de contratos por comisión y honorarios, la informalidad y el autoempleo, que en su conjunto generan incertidumbre, y que aunado a los paros técnicos y jornadas incompletas”, llevan a que el Gobierno del Estado tome cartas en el asunto para aliviar la problemática del mercado laboral.

El Estado de Jalisco posee fondos de apoyo al sector privado. Uno de ellos es el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL), que busca “crear, desarrollar e impulsar productos y servicios financieros, de capacitación y asesoría, acordes a las necesidades de los sectores estratégicos y tradicionales de Jalisco”. A partir del FOJAL, se busca consolidar y desarrollar a las micro, pequeñas y medianas empresas del Estado.

Por otro lado, el Gobierno del Estado cuenta con el Instituto de Fomento al Comercio Exterior (JALTRADE), que busca promover las exportaciones de las actividades económicas. También se cuenta con un Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (COECYTJAL), que tiene como finalidad fomentar y promover la creación y operación de laboratorios y centros de investigación y brinda estímulos a investigadores que hayan generado un impacto positivo en el desarrollo científico y tecnológico del Estado. Además, el Estado cuenta con un Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en el Estado de Jalisco (CIDUE), que sirve como atajo informativo para que los empresarios posicionen sus productos en el mercado europeo.

Con estos apoyos, el Gobierno del Estado busca “promover el desarrollo económico sostenido, generando un contexto propicio para la competitividad e innovación en los sectores productivos, mediante el impulso de la inversión e infraestructura, así como la nueva cultura empresarial, potenciando la diversidad y vocación de cada región en condiciones de sustentabilidad para beneficio de las familias jaliscienses”.⁵²

4.2 Implicaciones de un buen ambiente de negocios

⁵² Objetivo de la Secretaría de Promoción Económica del Estado.

Los principales programas con los que cuenta el Gobierno Estatal para promover las PyMEs son:

1. Apoyos MIPYMES: A través del FOJAL se otorgan créditos que van desde mil a un millón de pesos, con tasas de interés que oscilan del 12 al 15% anual. El presupuesto con el que se contó para estos créditos fue de 400 millones de pesos en 2008.
2. MICROJAL: Otorgado por el Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE), brinda apoyos económicos hasta por 20 mil pesos para equipamiento, infraestructura menor y servicios básicos. El presupuesto fue de 79 millones de pesos en 2008. Para este programa, el CEPE funciona como un “órgano público descentralizado que depende del Ejecutivo Estatal y que en coordinación con la Secretaría de Promoción Económica se encarga de promover la inversión y el empleo en Jalisco y de aplicar las disposiciones de la Ley para el Fomento Económico del Estado”.
3. Servicios de consultoría brindados por el CEPE-INJAC para implementar sistemas de calidad tipo ISO.
4. PIAPIME-PROMEVUS: A través del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología apoya a las PyMEs vinculándolas con universidades para promover temas de innovación y propiedad intelectual.
5. Asesoría y capacitación a emprendedores artesanales mediante el Instituto de la Artesanía Jalisciense. En 2008 se contó con un monto de 17 millones de pesos.⁵³

Por último, el INJAC ofrece capacitación en materia de calidad a PyMEs para que éstas instrumenten sistemas de calidad como ISO 9001:2008, ISO TS, para la industria automotriz y Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés).

4.3 Maximizando ganancias de ventajas competitivas

El Gobierno del Estado a partir de diferentes organismos busca apoyar al sector privado para la generación de ventajas competitivas. Un ejemplo es la Cadena Productiva de la Electrónica, A. C. (CADELEC), que busca “facilitar el desarrollo y la integración de empresas locales, nacionales e internacionales a la cadena de proveedores de la industria electrónica y sectores estratégicos de la economía regional y nacional”.⁵⁴ Dicha asociación civil está respaldada por la SEPROE, CEPE y COECYTJAL.

De igual forma, el gobierno ha buscado impulsar los principales clústers de la entidad, que de acuerdo con funcionarios del gobierno estatal son:

1. Sector electrónico y eléctrico, impulsado por CADELEC
2. Industrias tradicionales (como producción de zapatos para mujer, tequila, diseño de moda como joyas y vestidos)
3. Diseño aeronáutico, en coordinación con el ITESM
4. Producción de aviones no tripulados
5. Cinematografía para la elaboración de cortometrajes

⁵³ Información obtenida por parte de la presentación “Principales servicios y apoyos MIPYMES 2008. Desde lo Local”.

⁵⁴ Información obtenida de la página de Internet de la Cadena Productiva de la Electrónica, A. C. <http://www.cadelec.com.mx/cadelec.html>

6. Servicios como *call centers*
7. Producción de tequila
8. Producción automotriz (Honda)

Alejandro Macías, académico de la Universidad de Guadalajara, identificó cinco clústers en la región sur en Zapotlán El Grande, que son: producción láctea, maderera, industria del maíz, servicios turísticos y servicios médicos.⁵⁵ Además, este mismo autor, en otro artículo académico identifica otro clúster de gran relevancia en Jalisco, el de la industria tequilera. De acuerdo con Macías, “el desarrollo de la industria tequilera ha sido influenciado por estrategias implementadas tanto por el sector público como por los propios empresarios a fin de elevar la calidad de la bebida y darle presencia en los mercados internacionales”.⁵⁶

⁵⁵ Macías, Alejandro. Los clústeres económicos en Zapotlán el Grande, Jalisco, como medios potenciales para alcanzar el desarrollo sustentable.

⁵⁶ Macías, Alejandro. El clúster en la industria del Tequila en Jalisco.

CONCLUSIONES: MEJORES PRÁCTICAS Y AREAS DE OPORTUNIDAD

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

- Liderazgo político, al más alto nivel, en la implementación de la mejora regulatoria, lo cual se ve reflejado en la aprobación de una ley en la materia.
- Estructura institucional bien definida para la promoción de la mejora regulatoria, tanto a nivel estatal, como en el caso de algunos municipios. De hecho, la Ley Orgánica estipula que la SEPROE debe promocionar la reforma regulatoria, lo que favorece su continuidad. Además, su institucionalidad se verá fortalecida con la reciente Ley Estatal de Mejora Regulatoria.
- Existencia de un mecanismo institucional plural que permite la consulta regulatoria y da cabida a representantes de los sectores privado y social. El CEDESPE* contempla, incluso, la elaboración de propuestas de normas y reglamentos con la participación directa de los sectores privado y social.
- El CEDESPE* también funciona como mecanismo de coordinación horizontal (con la Federación y los municipios) y vertical (entre dependencias y entidades de la administración pública estatal).
- Jalisco cuenta con un sistema de información que puede proporcionar datos útiles para guiar los esfuerzos de mejora regulatoria (SEIJAL).
- El Estado ha establecido ya el requerimiento de la MIR en la nueva Ley de Mejora Regulatoria. La DGMR deberá tener un rol importante como facilitador en el proceso de implementación.
- Con la entrada en vigor de la nueva ley, quedan claras las funciones de la DGMR en cuanto a control de la calidad de las MIR, facilitación y liderazgo de la política de reforma regulatoria.
- Experiencia en materia de simplificación administrativa tanto en el ámbito estatal, como en algunos municipios (SARE, CING, “Abre fácil tu negocio sin tanta lata”, etc.).
- La experiencia de la Unidad de Verificación Multifuncional del municipio de Guadalajara en la reducción de los tiempos de emisión de las licencias de funcionamiento es una práctica a destacar.

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

- En materia de servicio civil y recursos humanos, y dado que la Ley de Servidores Públicos lo contempla, es pertinente avanzar hacia la constitución de un servicio civil de carrera, que incluya tanto a la administración estatal como a las municipales. Esto ayudaría a aprovechar el aprendizaje, en materia de reforma regulatoria, de los servidores públicos.

- Avanzar en el proceso de implementación de normas de calidad, tanto en la administración pública estatal como en las municipales, particularmente en aquellos departamentos vinculados con trámites empresariales (Registro Público de la Propiedad, etc.). Los ejercicios realizados con el INJAC y la metodología del sistema KAIZEN pueden ser el detonador.
- Facilitar la interacción entre gobiernos y los ciudadanos con portales que permitan completar y pagar en línea los trámites vinculados al arranque y operación de las empresas, incorporando también trámites municipales. Es necesario avanzar más allá de los portales meramente informativos. Asimismo, la Ley de Firma Electrónica deberá facilitar dichas interacciones.
- 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. En el municipio de Guadalajara se facilita esta práctica dada la existencia de la Unidad de Verificación Multifuncional.
- 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 describir casos concretos de lo que es y no es cumplimiento, a fin de lograr que se cumpla no sólo con la letra, sino también con el espíritu de las normas, logrando así los objetivos de política pública que se persiguen.
- Establecer mecanismos de revisión y 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.
- Generalizar, en la medida de lo posible, la aplicación de Cartas Compromiso al Ciudadano, con el fin de hacer los trámites más transparentes y ofrecer garantías a los ciudadanos.

* COMERJAL, con la entrada en vigor de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios.