

Desregulación Productiva

Verónica Baz*

HABLAR DE LOS TRÁMITES QUE SE REQUIEREN para abrir una nueva empresa en México es hablar, todavía, de largas colas, papeleo, un sinfín de sellos, dolores de cabeza y vueltas a oficinas gubernamentales. Es hablar de cosas tan desagradables como importantes, porque de los trámites finalmente depende nuestra agilidad para competir, innovar y crear empleos; de ellos depende, también, el cumplimiento de normas que protegen intereses vitales de la sociedad como su seguridad y sanidad. Veamos.

La apertura de un nuevo negocio en México requiere alrededor de 15 trámites, difícilmente se lleva a cabo en menos de dos meses y los ciudadanos distan de entender el objetivo de los requisitos. Un estudio reciente sugiere que el costo aproximado para abrir un negocio en nuestro país es de 24 mil pesos,¹ sin contar que un alto porcentaje de ciudadanos debe sufragar, además, remuneraciones extraoficiales con el fin de agilizar el trámite o simplemente para obtener determinados permisos sin cumplir con los requerimientos.

No es raro que las abundantes anécdotas del tortuoso proceso para abrir un negocio en suelo mexicano les parezcan exageradas —inconcebibles, de hecho— a nuestros principales socios comerciales. Sin embargo, en México, lo absurdo de algunos trámites, la ineficiencia en los procedimientos y los pagos extraoficiales para concluir o agilizar los procedimientos son asunto de todos los días. De hecho, un funcionario público en un puesto estratégico que no acepta sobornos es calificado de tonto antes que de honesto. Dichos populares como “el que no transa no avanza” describen a la perfección nuestra manera de proceder. Cualquier persona que cree poder abrir su empresa en dos días, como se puede hacer en otros países, estaría pecando de ingenuidad.

Ante esto, la pregunta fundamental es: ¿Importa la ineficiencia regulatoria en algo? Es decir, ¿existe alguna relación entre las barreras innecesarias para abrir un negocio, los niveles de corrupción y el bienestar de la sociedad?

Regulación: ¿para qué?

La regulación es una de las principales funciones del Estado. Por medio de ésta se promueven políticas para el bienestar social y económico de la sociedad; gran parte de la interacción entre el Estado y los empresarios es, de hecho, a través de la regulación económica y administrativa. En la regulación económica, el

* Verónica Baz es investigadora del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (www.cidac.org) La autora agradece la información facilitada por Carlos Arce y Gustavo Bello, así como los comentarios de Raúl Baz y Jaime Martínez a la versión preliminar de este ensayo.

¹ López-de-Silanes, Florencio *et al.*, *The Regulation of Entry*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2001.

gobierno interviene en las decisiones empresariales y en los mercados, como puede ser fijando precios o interviniendo en la entrada o salida de las empresas. Mientras tanto, la regulación administrativa consiste en los trámites y formalidades por medio de las cuales el Estado reúne información y asegura la aplicación de las disposiciones oficiales.² La tramitología empresarial entra dentro de esta última área y representa el vínculo más directo entre el Estado y el ciudadano: la regulación administrativa se palpa muy concretamente cada vez que un mexicano debe hacer fila frente a una ventanilla o módulo de gobierno para dar de alta, por ejemplo, un negocio. Es así como, un trámite transparente y razonable, una atención adecuada y una respuesta rápida contribuyen a mejorar la relación entre los ciudadanos y su gobierno.³

Al finalizar un trámite, el individuo debería entender cuál fue el objetivo o propósito del proceso, ya que las regulaciones deben, en última instancia, ser benéficas para la sociedad. Así, por ejemplo, es indeseable que se abra una empresa química sin un estudio de riesgo y de impacto ambiental, un restaurante sin la aprobación de las autoridades sanitarias o una tienda de ropa o un centro nocturno sin la aprobación de sus sistemas de seguridad contra incendios. En este sentido, queda claro que el país requiere de diversas reglamentaciones para que las empresas funcionen a favor de la sociedad.

No obstante, y pese a su importancia y misión, el concepto de regulación posee en México una connotación especialmente negativa. Es cierto que a nadie le gusta hacer trámites, ya que implican un costo en tiempo y/o en dinero, pero lo mínimo que se debería esperar es que sean aplicados de manera indiscriminada, que tengan un fin loable y que se lleven a cabo de la manera más eficiente. Varios estudios sugieren, sin embargo, que esto no es así. La opinión de los ciudadanos sobre los trámites y gestiones específicas es bajísima: los rangos de aprobación se ubican entre un 50 y 60%;⁴ además, solamente un 15% de las empresas juzga como justa la cantidad de tiempo que su personal administrativo o gestores externos invierten en trámites burocráticos.⁵

Ahora bien, ¿por qué llega a ser tan ineficiente la regulación? Existen principalmente dos razones: una económica y otra política.⁶ En el primer caso, el problema radica en la dificultad del gobierno para regular a las compañías, ya que se carece de la información completa y actualizada. El gerente de una fábrica de muebles alguna vez comentó que, cada vez que los inspectores lo visitaban, revisaban únicamente las medidas de seguridad en el uso de ciertas máquinas,

² OECD, *Regulatory Reform in Mexico*, 1999.

³ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Transparencia*, Informe Anual 2001, México, 2001.

⁴ Consejo Coordinador Empresarial, *México: Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas. Estudio comparativo 2000* (www.cce.org.mx), México, 2001.

⁵ Encuesta *Corrupción en las Empresas*, llevada a cabo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (www.secodam.gob.mx/doctos/indices/indicetec.pdf).

⁶ Guasch, Luis y Robert Hahn, *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries*, World Bank, Working Paper No. 1773, 1997.

cuando el verdadero peligro radicaba —sin que los inspectores se percataran de ello— en uno de los tanques que contenía material explosivo, parte de sus insumos de producción. Así, uno de los obstáculos para una regulación eficiente es la información asimétrica, que es información que el gobierno no posee o que la empresa no tiene incentivos para darle al regulador. Esto es especialmente importante ahora, cuando los procedimientos son técnicamente más sofisticados que antes. Por ello se requiere que los especialistas en regulación (conocedores, además, de los procesos productivos que se desea regular) trabajen de manera conjunta con los legisladores a la hora de diseñar las políticas.

En cambio, cuando el obstáculo es político, ello sucede en virtud de que las regulaciones pueden beneficiar a un determinado grupo frente a otro. Los políticos —confirmando el refrán “el que hace la regla hace la trampa”— pueden utilizar la regulación como medio para asegurar su capital político, más que para corregir fallas en el mercado. Ejemplo de esto son los grupos empresariales que bloquean a su posible competencia fijando un precio más alto en perjuicio del consumidor, o los funcionarios públicos cuyo poder indiscriminado les permite extorsionar, por medio de gratificaciones extraoficiales, a los ciudadanos.

Es difícil medir exactamente cuánto gastan las empresas en lidiar con el gobierno. Lo que sí se sabe —y un estudio reciente lo demuestra— es que, en México, las empresas sí acostumbran canalizar recursos para buscar una regulación que las favorezca. En dicho estudio, el 39% de las empresas reconocieron que otras empresas similares a la suya realizan, hasta la fecha, pactos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones.⁷ De hecho, se estima que las empresas en todo el país gastan en promedio 8.5% de sus ingresos anuales en capturar al Estado, es decir, en influenciar el diseño y aplicación de las políticas regulatorias.⁸

Lo anterior no quiere decir que la regulación no pueda ser una herramienta para volver más eficiente el funcionamiento de los mercados y promover el bienestar de la sociedad. Solamente quiere decir que la regulación tiene límites, y que debe ser estructurada de manera que se obtengan los resultados previstos y se eviten dinámicas perversas. Dado que los políticos siempre tendrán intereses particulares, se requieren reglas e instituciones claras y predecibles, así como los contrapesos necesarios para que la agenda regulatoria asigne los recursos de manera eficiente y beneficie, en última instancia, a la sociedad en general y no únicamente a minorías privilegiadas.

Incluso las regulaciones que no nos afectan directamente, si no causan un beneficio o resuelven un problema prioritario, son nocivas para la sociedad. Una regulación que no perjudica pero tampoco beneficia a la sociedad debe también ser eliminada, ya que obstruye la dinámica del mercado y desvía recursos del Estado que podrían estar destinados a otros fines más útiles. Por esto, los

⁷ Encuesta *Corrupción en las Empresas*, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

ciudadanos debemos exigir políticas regulatorias inteligentes, realizadas conjuntamente con especialistas. Debe haber, pues, un análisis costo-beneficio y una previa y exhaustiva investigación detrás de cada pieza regulación que se aprueba.

Otra pregunta que con frecuencia surge es, ¿dónde está la sociedad cuando ocurren estos abusos, es decir, cuando se beneficia a un grupo a costa de la mayoría? Lo que suele ocurrir es que cuando muchas personas absorben un costo pequeño, ello tiene menos resonancia que cuando un grupo pequeño absorbe un costo grande. La población lo “siente” menos, en otras palabras. Así, si cada quien paga 50 centavos más por un producto, alguien —la autoridad o el productor, o ambos— estaría obteniendo utilidades millonarias a costa de la mayoría, aunque por tratarse de un monto aparentemente pequeño (¡apenas 50 centavos!), nadie querría iniciar un proceso legal para modificar esa situación. Lo mismo ocurre con el tiempo: si esa media hora que esperamos a que nos atiendan en la ventanilla, o esa semana que nos hacen esperar, la multiplicamos por *todas* las personas a las que esto les ocurre, se sumarían millones de horas productivas desperdiciadas. Y todo por trámites mal planeados, duplicados o sencillamente innecesarios.

Por último, varios estudios académicos han efectuado cálculos sobre el costo de la regulación en diversos países. Esta puede representar una parte importante del Producto Interno Bruto (PIB), como por ejemplo en Australia donde se estima que el costo de la regulación oscila entre 9 y 19% del PIB o en Estados Unidos donde se cree que ésta representa entre 7.2 y 9.5, también del PIB⁹. Si bien no se sabe el costo de la regulación en México, queda claro que, una mejora regulatoria puede tener un impacto económico significativo.

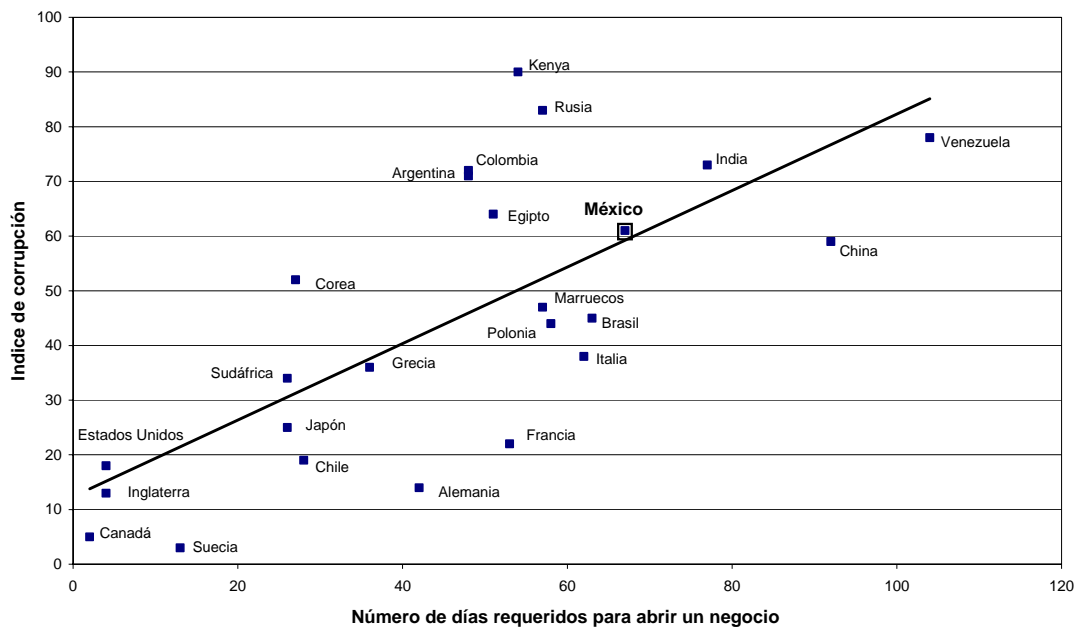
Corrupción y costos de entrada al mercado

Un comentario muy socorrido es que el mexicano es corrupto por naturaleza. Si esto fuera cierto, se requerían generaciones enteras para cambiar nuestros hábitos, nuestra forma de pensar y comportarnos. Sin embargo, ha sido demostrado —en México como en el resto del mundo— que el contexto y las instituciones sí determinan, en gran medida, la manera en que interactúan los individuos entre sí. O sea que el contexto y las instituciones son tanto o más importantes que esa “naturaleza” o “cultura” que poseen los individuos. Y qué mejor ejemplo de ello en nuestro país que la drástica disminución de fraudes electorales tras la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral (IFE), justo cuando se creía que los mexicanos éramos “poco democráticos” por naturaleza. Hoy se puede estar inconforme con los resultados de las votaciones, pero es indisputable la transparencia, legalidad y pluralidad de las elecciones en México. Algo similar puede ocurrir con la mejora regulatoria.

⁹ López-de-Silanes, Florencio, *op. cit.*

La evidencia internacional muestra una alta correlación entre la cantidad de trámites, el tiempo que uno tarda en llevarlos a cabo y el nivel nacional de corrupción. Ello no significa que un país con numerosos trámites y demoras en los procedimientos administrativos será forzosamente corrupto, pero hay una clarísima tendencia a que ocurra así. Un estudio llevado a cabo en 85 países confirma esta teoría.¹⁰ A continuación se escogieron algunos de ellos para demostrar esta asociación entre mala regulación y corrupción.

Corrupción y tiempo requerido para abrir un negocio



FUENTE: López-de-Silanes, Florencio *et al.*, *The Regulation of Entry*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2001.

La grafica muestra cómo, entre más tardado es el trámite de apertura de un negocio, más alto tiende a ser también el lugar que ocupa ese país en el índice de corrupción (formado éste a partir de fuentes diversas). Así, la ubicación ideal —con trámites ágiles y poca corrupción— es la esquina inferior izquierda, donde se encuentran nuestros principales socios comerciales: Estados Unidos y Canadá.

Informalidad y costos de entrada al mercado

Otra relación importante es la que existe entre los altos costos de entrada para nuevos negocios —los obstáculos regulatorios que impiden la creación de empresas— y el tamaño de la economía informal. Los problemas de la informalidad son, por supuesto, estructurales y muy variados, pero es un hecho

¹⁰ *Ibidem.*

que un alto costo de entrada lleva a un sinnúmero de futuros empresarios a decidirse por la vía informal. En este sentido, la decisión de no constituir una empresa formal es el resultado de un cálculo racional que toma el individuo ante un entorno regulatorio complicado.¹¹

¿Cuál es el problema de la economía informal? Ciertamente no es su falta de dinamismo o de personas dispuestas a trabajar. El problema radica, más bien, en los límites que estos negocios enfrentan. No padecen los costos de una empresa formal, pero tampoco reciben sus beneficios: los empresarios informales o clandestinos difícilmente pueden acceder a créditos y con frecuencia deben pagar sobornos a las autoridades. Más aún, la informalidad también limita su capacidad para explotar economías de escala, es decir, para producir grandes cantidades con menores costos, y artículos de alto valor agregado, donde la utilidad es mayor. Así, por ejemplo, la producción de unas cuantas computadoras diarias es absurda, ya que si se hicieran masivamente su producción costaría una fracción de lo que les cuesta. La economía informal representa, en ese sentido, un desperdicio de recursos.¹²

Empresas chicas: las más perjudicadas

Los costos de entrada al mercado no tienen el mismo impacto sobre todas las empresas. La burocracia, el papeleo y los pagos extraoficiales, entre otras barreras a la entrada, perjudican a las empresas chicas más que a las medianas y a las grandes. La principal razón es la existencia de economías de escala.¹³ Es decir, si un trámite cuesta 10 mil pesos, esto puede representar apenas una décima parte de la utilidad o, en otro extremo, *toda* la utilidad de una empresa. Y ni qué decir de las remuneraciones extraoficiales, que una empresa grande puede, a menudo, sufragar sin problemas con tal de agilizar trámites.

Por otra parte, en una empresa chica con 10 empleados o menos, por lo menos una o dos personas pasarían gran parte de su tiempo realizando trámites —para pagar impuestos, conseguir un permiso para construir, etc.— en vez de estar ocupadas en su empresa. Así pues, las barreras de entrada con frecuencia absorben el tiempo de personas que podrían estar innovando. Mientras tanto, una empresa mediana o grande puede asignar a varias personas para ese fin e incluso contratar, por fuera, a expertos en la materia. Por el solo hecho de tener una planta laboral más grande, una empresa mediana o grande (entre 20 y 49 empleados) puede “diluir” los costos de la regulación administrativa, mientras que una empresa chica (entre 1 y 19 empleados) los padece más intensamente. En conclusión, las barreras a la entrada tienen un efecto retroactivo, es decir, perjudican más a quienes menos tienen.¹⁴

¹¹ Jaime, Edna *et al.*, *Informalidad y (sub)desarrollo*, Cal y Arena, México, 2002.

¹² Lindsey, Brink, *Against the Dead Hand: The Uncertain Struggle for Global Capitalism*, John Wiley and Sons, Nueva York, 2002.

¹³ OECD, *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises*, 2001.

¹⁴ *Ibidem*.

Avances y pendientes en la mejora regulatoria en México

A lo largo de la historia, la relación entre el gobierno y el mercado ha sido un tema complejo y controvertido. Basta recordar cómo a mediados del siglo pasado todavía no estaba nada claro —ni en México ni en el mundo— si el mercado debía ser controlado por el Estado o no. Hoy, sin embargo, más países que nunca se rigen por sistemas de libre mercado. En el caso de México, la transición económica iniciada en los años ochenta dio la pauta para el tipo de reglas y procedimientos que se debían establecer para aprovechar los beneficios del nuevo esquema económico mundial y cumplir con los tratados de libre comercio. Las funciones del Estado se limitaron en varios frentes: se llevó a cabo un proceso de privatización y desregulación; se dio un cambio en la relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y con los distintos niveles de gobierno (desde lo federal hasta lo municipal); y se llevaron a cabo varios cambios para darle una mayor transparencia al gobierno y a sus actividades.¹⁵

Fue en el marco de estos cambios que, a finales de los años ochenta, la mejora regulatoria dio sus primeros pasos, ya que la regulación en torno a muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva.¹⁶ En 1989, el presidente encomendó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la revisión del marco regulatorio de la actividad económica, y se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), cuya labor consistió principalmente en la desregulación de sectores económicos clave y la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios, entre otras medidas¹⁷. Posteriormente, en 1995, se llevó a cabo el Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial, con el cual se redujo en 45% el número de trámites empresariales federales.¹⁸ Otro paso determinante, fue en el año 2000 cuando se reformó la Ley Federal de Procedimientos, con la cual se ampliaron las aplicaciones de mejora regulatoria para, entre otras cosas, incluir trámites que realizan los ciudadanos y empresarios. También se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que vela por la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y supervisa, desde el ámbito federal, que los beneficios de las regulaciones sean mayores a sus costos.

Con respecto a los trámites para la apertura de un negocio, se han llevado a cabo una serie de medidas que han mejorado el procedimiento. Entre ellas destaca la eliminación de trámites duplicados, la eliminación de la discrecionalidad en el trato, establecimientos de centros de resolución inmediata, etc. Si bien queda mucho por hacer, gran parte del trabajo recae ahora en los gobiernos estatales y municipales donde existe una gran disparidad, ya que los trámites a nivel federal han alcanzado niveles altos de eficiencia tras la

¹⁵ OECD, *Reforma Regulatoria en México*, Reportes Temáticos, Volumen 2, 2000.

¹⁶ Secretaría de Economía, *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, México, 2001.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

implementación del SARE en el 2002. Al respecto, algunos municipios han implementado el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), en coordinación con otros niveles de gobierno y con el apoyo de la COFEMER. Con este programa una empresa de bajo riesgo puede abrirse en dos días.

La implementación del SARE en algunos municipios ha profundizado la brecha competitiva entre las localidades del país. Esta diferencia se volverá, cada vez más, un factor determinante para atraer inversión y generar empleos. Un caso exitoso es el municipio de Puebla, donde el número de trámites de apertura se redujo de 27 a 5, de modo que si antes tomaba 58 días abrir una empresa pequeña o mediana de bajo riesgo, hoy se requiere solamente 2. A sólo 6 meses de su implementación, el 75% de las empresas en ese municipio se abrieron por medio del SARE, y se tuvo una repercusión positiva en la generación de empleos y en la inversión productiva.¹⁹ Dado que en el país el 80% de las actividades son de bajo riesgo,²⁰ se espera que tenga un efecto similar en otros municipios donde se implemente.

Otro reto de la mejora regulatoria en México es el sinnúmero de empresas que se abrieron *antes* de que se implementaran muchas de las reglamentaciones modernas. Determinar quiénes son y hacer que cumplan con los requisitos actuales —posteriores a la fundación de la empresa— es una labor titánica que enfrenta el gobierno. Además, es importante considerar que este desajuste regulativo implica una desventaja para las nuevas empresas, que sí deben invertir tiempo, esfuerzo y recursos en cumplir con los requisitos actuales. A este respecto, una opción ha sido la implementación de programas como los de la Procuraduría Federal de Regulación al Ambiente (PROFEPA), cuyas auditorías son voluntarias y les permiten a las empresas ponerse al día con los nuevos requisitos, sin peligro de ser cerradas o sancionadas.

Mirar hacia el futuro

Hace un par de años, un empresario cuyo negocio consiste en la venta de espacio satelital para comunicaciones fracasó en su intento por conseguir un crédito gubernamental. La solicitud no procedió por la sencilla razón de que no existía una categoría oficial para ubicar el servicio ofrecido por la empresa. No sería, por supuesto, ni la primera ni la última vez que una empresa exitosa tuviera que mantenerse a flote a pesar del entorno, pero lo que este ejemplo evidencia es la necesidad de tener regulaciones flexibles y, sobre todo, actualizadas con los tiempos. Nuestra regulación debe, pues, atraer inversión en sectores intensivos en tecnología, fomentando y protegiendo la innovación, no bloqueándola.

Aunque no parezca, los costos de una mala regulación recaen sobre el conjunto de la sociedad, no nada más sobre algún empresario o persona en

¹⁹ Ayuntamiento de Puebla de los Ángeles, *Sistema de Apertura Rápida de Empresas: una realidad en Puebla*, México, 2002.

²⁰ Datos del INEGI en Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *op. cit.*

particular. Aunque una empresa contrate a una persona adicional para que lleve a cabo sus trámites o el gobierno tenga en su nómina a cien funcionarios encargados de una docena de trámites ineficientes —fomentándose en ambos casos el empleo—, la sociedad paga un costo mucho más elevado por aquellos recursos que, sean públicos o privados, no se están canalizando hacia áreas más productivas.

En todo caso, el proceso de mejora regulatoria es un proceso largo. La evidencia internacional muestra que puede llevar más de 10 años empezar a ver los resultados de una reforma regulatoria profunda.²¹ Si bien habremos de esperar todavía unos años más para palpar los efectos de la mejora regulatoria, que es relativamente nueva, México tiene que estar pensando en el siguiente paso; no sólo en cómo agilizar las regulaciones pendientes, sino en cómo abrirle los brazos a la inversión y desarrollo de nuevas tecnologías.

Hasta ahora organismos como la COFEMER han sido determinantes en la mejora regulatoria, pero se requiere que todos los organismos gubernamentales empleen criterios de costo-beneficio al diseñar y promover nuevas regulaciones. Además, dado que siempre habrá nuevos temas que regular, se requiere de capital humano capacitado para establecer las reglas del juego en áreas especializadas, ya sea que se instruye más a los servidores públicos y/o se trabaje de manera conjunta con grupos de especialistas. La sociedad, por su parte, debe también volverse más participativa, ya que es altísimo el número de personas que, teniendo quejas importantes, no recurren a las autoridades competentes. Si no se generan los mecanismos para que “el que haga la regla, *deje* de hacer la trampa”, los platos rotos los acabará pagando, una vez más, la sociedad.

²¹ Secretaría de Economía, *op. cit.*