

La mejora regulatoria: una alternativa real para mejorar la competitividad de México en el corto plazo

RODRIGO GALLEGOS TOUSSAINT / IMCO

México se encuentra en una situación nunca antes vista. Por primera vez en su historia, la proporción de personas en edades productivas en relación con aquellas en edades de dependencia económica ha alcanzado máximos históricos (bono demográfico). Pero México también atraviesa por un periodo donde año con año pierde competitividad; situación preocupante ya que perder competitividad implica perder inversiones productivas y empleos o, al menos, perder la posibilidad de crear nuevos empleos y aprovechar la oportunidad de “cobrar” el bono demográfico.

Mucho se ha discutido sobre los cambios que se deben llevar a cabo para mejorar las condiciones de competitividad en nuestro país y lograr atraer más inversiones productivas así como retener las que ya tenemos. Sin embargo gran parte de esta discusión se ha entrampado y politizado en torno a las tan mencionadas reformas estructurales (reforma del Estado, fiscal, energética y laboral).

Si bien las reformas estructurales son indispensables para poder extraer todo el potencial de nuestras ventajas competitivas, como el clima, la abundancia de mano de obra y de energéticos, así como la cercanía con los EU, hay otros cambios que pueden hacerse en el corto plazo sin tener que pasar por el largo y tortuoso proceso de discusión en el Congreso y en el interior de los partidos que han resultado en el empujamiento de las reformas estructurales durante al menos dos sexenios.

Entre los cambios que sin gran desgaste podrían mejorar sustancialmente nuestra competitividad destaca la mejora regulatoria, sobre todo aquella enfocada a abatir el costo y las barreras a la competencia impuestas por requisitos y trámites. Es importante entender qué es la regulación, por qué la necesitamos y qué aspectos de la regulación suelen interponerse en el desempeño de las empresas y en el crecimiento económico.

¿Qué es la regulación y por qué la necesitamos?

La regulación es la manera en que el Estado interviene en la economía a través de la definición de reglas y la imposición de obligaciones para empresas, ciudadanos y el propio gobierno.

El propósito de la regulación es facilitar la competencia entre los jugadores de la economía y, en el caso de que existan monopolios naturales (por las grandes inversiones que requieren como es el caso de las telecomunicaciones, electricidad, agua, entre otros), asegurar un precio justo y un nivel de servicio mínimo para los consumidores. La regulación busca así mitigar fallas del mercado en industrias competitivas, por ejemplo, para proteger a los consumidores de abusos, mantener estándares de seguridad, normas ambientales, protección a los trabajadores, etc. Finalmente, la regulación también existe para lograr objetivos de política pública, como puede ser el disminuir la pobreza, entre muchos, y así los gobiernos buscan obtener recursos (económicos, información, etc.) y utilizar los recursos de manera más eficiente.

A través de una regulación adecuada se asegura que los derechos de propiedad estén bien establecidos y se genere mayor competencia y por lo tanto mayor crecimiento en la productividad y en la economía.

Una vez clasificados los objetivos de la regulación, ésta se puede dividir en dos tipos: regulación económica y regulación administrativa. La primera se refiere a las leyes que afectan directamente la estructura y funcionamiento de los mercados; la segunda se refiere a la parte administrativa que implica la implementación y supervisión de la regulación económica, así como a las necesidades de planeación, control y operación de las dependencias y órganos de gobierno.

En resumen, la regulación económica es la respuesta del Estado a la pregunta: ¿qué se puede hacer en la economía?; mientras que la regulación administrativa

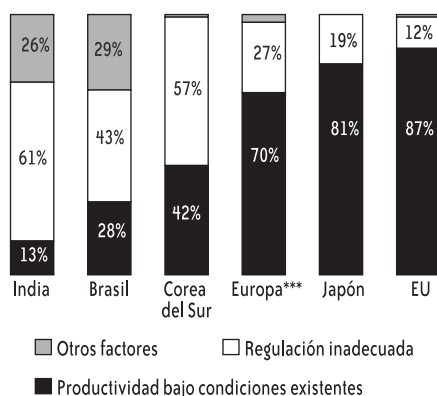
Gráfica 1. Factores que inciden en el Índice de productividad (mejoras prácticas=100)

Fuente: McKinsey Quarterly.

Incluye infraestructura y otros elementos estructurales de la economía.

India 2001; Brasil y Corea del Sur. 1998; Europa 1997-1998; Japón y EU 2000.

***Francia, Alemania, Inglaterra.



responde a la pregunta: ¿qué requisitos deben cumplirse para hacerlo? Por ejemplo, mientras que la estructura de los impuestos (base, tasa y sujeto) es un claro ejemplo de regulación económica, la regulación administrativa se refiere a todo los trámites y obligaciones administrativas que resultan de la regulación económica. Otro ejemplo de regulación económica es la decisión, desde el Estado, de en qué sectores económicos puede participar la iniciativa privada, o con qué países puede establecerse comercio y bajo qué condiciones.

Numerosas universidades, instituciones internacionales y consultorías coinciden en que la regulación es uno de los principales obstáculos, si no es que el principal, para el crecimiento y la productividad de las economías. Por ejemplo, un estudio del McKinsey Global Institute muestra cómo podría aumentar el índice de productividad de una muestra de países si se eliminaran aspectos regulatorios que obstaculizan el crecimiento (gráfica 1). En la gráfica se ve cómo Brasil podría multiplicar dos veces y media su productividad con algunos cambios clave en su regulación.

Un estudio reciente del Banco Mundial¹ muestra que el costo administrativo de la regulación en países en vías de desarrollo es tres veces más alto que en países desarrollados, mientras que las empresas en los países más pobres tienen menos de la mitad de la protección en derechos de propiedad que las empresas en países desarrollados. Este año una encuesta a CEO presentada en el Foro Económico de Davos 2005 identificó la sobrerregulación como una de las ame-

Gráfica 2. Posición relativa de México en distintos indicadores de regulación entre 45 países seleccionados

Fuente: Elaborado a partir de base de datos del Índice de Competitividad IMCO.

Facilidad para abrir una empresas	36°
Tiempo directivos en burocracia	30°
Calidad regulatoria	30°
Efectividad	32°
Competencia	30°
Calidad e-government	10°
Corrupción	32°
Mercados informales	27°
Estado de derecho	33°
Derechos de propiedad	28°
T. ejecución resoluciones	31°
Cortes imparciales	33°

nazas más importantes para el crecimiento de las empresas. Lo anterior, no sólo se refiere al tiempo y recursos invertidos para la obtención de permisos y resoluciones, sino también al costo en inversiones no realizadas por la incertidumbre que generan los defectos regulatorios.

Utilizando datos del Índice de Competitividad de IMCO, la gráfica 2 presenta la posición de México dentro de un grupo de 45 países en aspectos relacionados con la facilidad de hacer negocios y las condiciones de certeza jurídica que determinan el clima de negocios. En las principales categorías relacionadas con el costo administrativo de la regulación, México se ubica alrededor del lugar 30, a excepción de la calidad del *e-government* en que México figura en el lugar 10. La peor calificación del país se obtiene en la facilidad para abrir empresas, en donde ocupa la posición 36.

Este resultado es consistente con los hallazgos del Banco Mundial en su estudio "Doing Business 2005" mencionado antes, donde se destaca que aunque el número de trámites para iniciar un negocio en México no es muy superior al promedio de la OCDE, el tiempo promedio requerido en trámites (58 días) y el costo como proporción del ingreso per cápita son de casi el doble (ver tabla 3).

Como consecuencia de estos altos costos de entrada al sector empresarial formal, México obtiene pésimas calificaciones en corrupción e informalidad. Hacer más complicada y tardada la regulación no sólo desalienta la competencia y la inversión sino que incentiva la corrupción y promueve la informalidad.


Tabla 3. Costo de empezar un negocio

Fuente: Doing Business 2005. Banco Mundial.

	México	América L. Caribe	OCDE
Número de trámites	8	11	6
Tiempo (días)	58	70	25
Costo (% de ingreso per cápita)	16.7	60.4	8
Capital mínimo (% de ingreso per cápita)	15.5	28.9	44.1

Al respecto, Transparencia Internacional difunde anualmente la percepción de corrupción en distintos países. Según dicha lista, en 2002 México ocupó la posición 57 de un total de 102 países. Entre los resultados más sobresalientes está el que el país registró en un año 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos, en forma de sobornos, lo que se traduce a un monto de 23 400 millones de pesos anuales es decir 0.3% del PIB.

La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial, llevada a cabo por el Instituto Tecnológico de Monterrey en 2002 también aporta elementos que reflejan la percepción de los encuestados sobre la corrupción y regulación:

Pésima percepción de instituciones federales clave: IMSS, el IPAB, las aduanas y Pemex.

Sesenta por ciento% de los encuestados tiene muy mala impresión de los gobiernos locales y estatales: corrupción en procesos administrativos (permisos, compras de insumos, infracciones, decisiones).

Los encargados de vigilar el cumplimiento de regulación son parte del problema.

Cooptar al regulador es una práctica que utilizan el 39% de las empresas para sesgar las condiciones de mercado a su favor.

En países menos corruptos existe una mayor protección a los derechos de propiedad. Estas nociones se confirman con los resultados de "Doing Business 2005" referentes al tiempo y costo del registro de propiedad y cobro de deudas (tabla 4).

Como se puede ver en la tabla anterior el costo económico de estas deficiencias es más considerable de lo que pudiera parecer a primera vista. Según estimaciones presentadas por la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (Cofemer) a partir de diversos estudios, el costo de la regulación administrativa en México representa alrededor de 15% del PIB, cifra equiparable a 80% de los ingresos por impuestos del gobierno federal. En presentaciones de la misma dependencia se calcula que el beneficio potencial de la

Tabla 4. Indicadores de protección a la propiedad privada

Fuente: Doing Business 2005. Banco Mundial.

Registro de propiedad	México	América L. Caribe	OCDE
Número de trámites	5	6	4
Tiempo (días)	74	56	34
Costo (% del valor de la propiedad)	5.3	5.6	4.9
Número de trámites	37	35	19
Tiempo (días)	421	462	229
Costo (% deuda)	20	23.3	10.8

desregulación podría llegar a reducir el costo regulatorio sobre la economía hasta 5% del PIB (gráfica 5).

Aun cuando tenemos mucho que mejorar en materia de regulación, sería injusto no mencionar los grandes avances que se han logrados en esta materia en nuestro país, especialmente en términos de apertura comercial y cooperación económica con la firma de diversos tratados de libre comercio a partir de la entrada al GATT en 1986 y la participación activa en instituciones internacionales como la OCDE. También en materia de desregulación y liberación de distintos sectores económicos como el de Transporte Marítimo, autotransporte, puertos y carreteras y los cambios en la tenencia de la tierra (1992) entre algunos de los más importantes. Asimismo se ha avanzado de manera notoria en la creación de marcos legales e instituciones que contribuyen a mejorar la competencia como es haber otorgado la autonomía al Banco de México, el establecimiento de la flotación cambiaria, las reformas al código comercial en 1996 y la creación de instituciones reguladoras como la Cofemer, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Reguladora de Energía, CRE y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco).

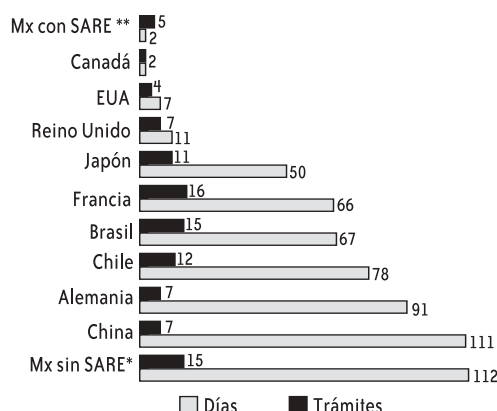
¿Pero cuáles medidas debemos adoptar?

Una de las iniciativas que promete beneficios sustanciales, en términos de reducir los costos y distorsiones que genera la regulación, es la implantación generalizada del Sistema para la Apertura Rápida de Empresas que encabeza Cofemer. Hasta el momento, el programa se ha llevado a cabo con resultados muy prometedores en 63 municipios donde se ha logrado reducir dramáticamente el costo en tiempo y dinero para la puesta en marcha de empresas grandes y pequeñas. En la medida que este tipo de iniciativas se extienda a todo el territorio y a otros ámbitos regula-



Gráfica 5. Número de trámites y días requeridos para abrir un negocio en diferentes países

Fuente: IMCO, con datos de Cofemer, Segundo informe de labores. Enero 2002-junio 2003. Basado en López de Silanes (Harvard, 2000).



torios, se esperaría una mejora sustantiva sobre el clima de negocios que prevalece en México, cuyas deficiencias constituyen uno de los principales obstáculos para la competitividad.

Un estudio reciente del IMCO confirma la prioridad de avanzar en materia de simplificación. El estudio realizado consistió en recabar la opinión de una muestra de empresarios y ejecutivos de alto nivel sobre las prioridades en la agenda de competitividad del gobierno contenidas en el documento del gobierno federal: "Líneas generales de competitividad 2004-2006", que consiste en 72 iniciativas organizadas en cinco grupos: 1) oferta energética, 2) profundización financiera, 3) costos de logística, 4) clima de negocios y, 5) innovación, capacitación y educación. Los encuestados dieron su calificación sobre el impacto económico, urgencia y facilidad de implementación de cada una de las medidas. Los resultados del estudio de opinión confirman que si bien los empresarios asignan un peso específico significativo a las grandes reformas estructurales, asignan la prioridad inmediata a medidas de implementación relativamente fácil, destinadas a remover obstáculos regulatorios que entorpecen sus actividades operativas cotidianas. En concreto, el grupo de iniciativas que resultan con gran impacto económico, urgentes y fáciles de implementar son las siguientes:

Promover la ampliación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

Mejorar, de manera selectiva y focalizada, los trámites que tienen mayor incidencia en la operación de las empresas y la ciudadanía.

Frenar la tendencia a incrementar el número de trámites y regulaciones, así como establecer acciones efectivas para racionalizar la expedición de nueva regulación.

Reducción de los trámites en los que participa la Administración General de Aduanas y modernizar la infraestructura física de éstas.

Reforzar la prevención de accidentes e ilícitos en el transporte.

Por otro lado, el análisis que llevo a cabo el IMCO en su libro: *Situación de la competitividad de México 2004: hacia un pacto para la competi-*

¡NO TE QUEDES FUERA DEL JUEGO!

INSCRÍBETE AL PADRÓN ELECTORAL EN CUALQUIER MÓDULO DE TU ENTIDAD

Con tu Credencial para Votar,
vive la democracia

IFE
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

15 AÑOS
Viviendo la democracia

www.ife.org.mx
IFETEL: 01-800-433-2000



vidad sostiene que entre las medidas en que se puede ir avanzando de manera inmediata está la modernización de entes encargados de administrar e implementar la regulación, otorgándoles mayor autonomía, aparejada con mayor transparencia y mecanismos eficaces de rendición de cuentas para medir su desempeño.

Entre las tareas que debemos y podemos emprender en el corto plazo en materia de regulación administrativa, además de las mencionadas sobresalen las siguientes: elevar la eficiencia en procedimientos administrativos y judiciales; transparentar las comisiones y las condiciones de servicios financieros; consolidar y transparentar la regulación de acceso a infraestructura; reformar la ley aduanera y la legislación sobre comercio exterior; homologación de cuentas, impuestos, trámites y requisitos entre los Estados; modificar el marco jurídico aplicable a insolvencia de bancos; negociar expansión de servicios aéreos en la región del TLCAN; desarrollar esquemas y productos para manejo de volatilidad en precios; acuerdos definitivos sobre derechos de paso y servicios de interconexión ferroviaria.

Los esfuerzos para perfeccionar la regulación deben basarse en estudios de impacto económico y en la transparencia. Los reguladores no sólo deben entender el efecto de la regulación en la competencia en su sector sino su impacto social y político en otros sectores. Trabajar con información transparente y cuantificando el análisis sirve para evitar servir a grupos de interés como se ha hecho por mucho tiempo.

La regulación también debe ser lo más neutral posible, nivelar el terreno de juego tanto para nuevas empresas, tanto nacionales como extranjeras, mejorar la competencia y los niveles de productividad. Hay un rol que jugar en cuanto a la creación de estándares tecnológicos nacionales pero favorecer cualquier tecnología sobre otra puede reducir los incentivos a innovar y competir. La decisión de Europa de forzar a operadores de telefonía celular a comprar equipo fabricado en sus propios países elevó mucho el costo de la penetración de la telefonía celular en el continente.

La motivación de la regulación debe ser el consumidor y no proteger o salvar empleos en sectores. Cuando un regulador intenta mantener los empleos en un sector, incluso en el supuesto de que lo logre,

lo hace a expensas de nuevos empleos en otros sectores. La evidencia muestra que aún cuando se han perdido empleos directos en al industria de la telefonía estadounidense por el *off-shoring*, otros sectores de la economía obtienen beneficios equiparables en ahorros, exportaciones y productividad.

Es indispensable que la regulación refleje la situación institucional y legal de cada país, así como su desarrollo económico y de infraestructura. Copiar regulación extranjera no sólo no es apropiado sino que puede ser contraproducente. Sin embargo, existen innumerables ejemplos de prácticas exitosas que pueden “tropicalizarse” con facilidad. Tal es el caso de la operación de las aduanas entre Canadá y EU, de donde se desprenden lecciones valiosas en eficiencia directamente trasladables al caso mexicano. De igual forma, en las áreas de metrología, normas de calidad y seguridad, existen importantes oportunidades de mejorar la eficiencia y eliminar barreras comerciales artificiales mediante la homologación de normas, al menos con el bloque de América del Norte.

La regulación debe ser dinámica, por lo que es importante apresurarnos en revisar estructuras regulatorias que no corresponden a la estructura actual del mercado y sus jugadores. En este sentido valdría la pena reflexionar sobre lo que pasa en los mercados energéticos del mundo y preguntarnos si tiene sentido que en México las leyes que regulan el sector correspondan a una realidad de hace más de 70 años.

¿Hasta cuándo seguiremos esperando para cambiar nuestra regulación y nuestro entorno para hacer negocios? ¿Cuántas inversiones y oportunidades de empleo estamos dispuestos a dejar pasar?

México ya no tiene tiempo que perder en su carrera por la competitividad. Si los mexicanos no queremos ponernos de acuerdo en lo esencial para mejorar el país, por lo menos avancemos en aquellos temas que constituyen situaciones ganar-ganar y sólo requieren la disposición del Ejecutivo para mejorar nuestra regulación administrativa, nuestra competitividad y así aprovechar la oportunidad irreplicable del bono demográfico que hoy se nos presenta.

¹ “Doing business, 2005. Removing obstacles to growth”.