



## Diagnóstico Nacional sobre la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios



# **Diagnóstico Nacional sobre la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios**

## Agradecimientos

El Diagnostico Nacional de Reforma a Tres Sectores Prioritarios (R3SP) fue realizado bajo el liderazgo de Mario Emilio Gutiérrez Caballero, Director General de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

La coordinación de este proyecto estuvo a cargo de José Daniel Jiménez Ibáñez, Coordinador General de Proyectos Especiales de la CONAMER, Ramón Archila Marín, Coordinador de Estados y Municipios de la CONAMER, y Eduardo Sojo Garza-Aldape, Director General del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE. La realización del documento fue dirigida por Francisco Miguel Parra Ibarra, Misael Aguilar Granados, Alain De Remes La Brely y Cristina Galíndez Hernández. El documento fue elaborado por Erik Eduardo Munive Moreno, Francisco Javier Solís Gamboa, Jorge Antonio Vázquez Flores, José Carlos Sandoval Loza, Juan Carlos Ponce Patrón, Paola Cristina Gómez Coronado, Patricia Martínez Cano, Stephany Díaz de la Vega Cervantes, Stephanie Sánchez Tlacuahuac y Yania Ortíz Vega; así como de Zyanya Andrea Alcaraz Gutiérrez y Adriana Oropeza Segura.

Estos resultados no hubieran sido posible sin el invaluable compromiso, apoyo e impulso del Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal, al Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria.

## Contenido

Resumen Ejecutivo .....	
1. Reforma a Tres Sectores Prioritarios .....	1
1.1. Sobre Justicia Cotidiana .....	1
1.2. Una explicación del Programa .....	1
1.3. Autoridades y participantes involucrados .....	2
2. Sectores bajo mandato sub-nacional .....	3
2.1. Sectores que los gobiernos sub-nacionales regulan.....	4
2.2. El Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte .....	6
2.3. Sub-sectores regulados con mayor frecuencia por los gobiernos sub-nacionales.....	7
2.4. Explicación de los sectores que se eligieron .....	7
3. Metodología del Checklist regulatorio.....	8
3.1. Explicación de la herramienta .....	8
3.2. Explicación de los pilares .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4. Resultados encontrados .....	11
4.1. Fallos por sector .....	11
4.2. Fallos por pilar .....	12
5. Casos representativos de la regulación en los estados y municipios .....	18
5.1. Jalisco.....	19
5.2. Colima.....	23
5.3. Sonora .....	26
5.4. Guanajuato.....	28
5.5. Chihuahua.....	33
5.6. Durango .....	35
5.7. Baja California Sur .....	37
5.8. Zacatecas .....	41
5.9. Sinaloa.....	43
5.10. Protección Civil.....	44
6. Propuestas de Reforma a las Regulaciones de los estados y municipios.....	48

6.1. Estadística descriptiva de las propuestas de reforma .....	48
7. Posibles implicaciones económicas .....	52
7.1. Población Ocupada .....	52
7.2. Formación Bruta de Capital Fijo .....	54
7.3. Valor Agregado Bruto (VAB) .....	55
7.4. Índice Global de Productividad Laboral .....	56
7.5. Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE) .....	58
7.6. Índice de Comparación Salarial (ICS) .....	59
Conclusiones .....	60
Referencias .....	61

## Resumen Ejecutivo

Uno de los principales retos en el país es asegurar que las regulaciones y prácticas de los gobiernos sub-nacionales no restrinjan la creación de empresas o limiten la expansión de las más eficientes. Por ello, resulta de suma importancia impulsar políticas de mejora regulatoria al ser uno de los principales objetivos de un sistema regulatorio efectivo, eficiente y accesible (World Bank Group, 2010)<sup>1</sup>, siendo que, la falta de regulación de calidad afecta a los hogares, a las micro, pequeñas y medianas empresas, y de manera general a la ciudadanía.

En este sentido, el presente informe tiene por objeto difundir algunos de los hallazgos más importantes identificados tras la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios en las 32 entidades federativas del país. Además, esta difusión pretende sensibilizar a las autoridades responsables de aplicar la política de Mejora Regulatoria, a los integrantes del sector privado y en general a los ciudadanos interesados, sobre la importancia de realizar análisis regulatorio con el objetivo de promover la calidad en la regulación, el desarrollo económico y el funcionamiento eficiente de las instituciones públicas.

### Reforma a Tres Sectores Prioritarios

Por instrucción presidencial se encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) la organización de foros sobre justicia cotidiana en el país. Como resultado de estos foros y en atención a la instrucción presidencial, la Comisión federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), trabajando en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, diseñó un proyecto estratégico denominando Proyecto de Justicia Cotidiana, que identifica ocho elementos para promover la implementación de una profunda política nacional de Mejora Regulatoria, así como acelerar la implementación de la oralidad en materia mercantil.

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios constituye uno de los ocho elementos del Proyecto de Justicia Cotidiana y tiene como objetivo identificar las principales barreras regulatorias que afecten el funcionamiento de los mercados locales, con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios y así impulsar el crecimiento de la economía local.

---

<sup>1</sup> World Bank. 2010. Regulatory Governance in Developing Countries.

La implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios en el marco de proyecto de Justicia Cotidiana se realizó en las 32 entidades federativas del país y 40 municipios.

### **Sectores bajo mandato sub-nacional**

En la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios se seleccionaron para cada entidad federativa los sectores prioritarios. Para realizar esta selección se analizaron los sectores económicos regulados por los gobiernos sub-nacionales. Considerando como gobiernos sub-nacionales aquellos de los ámbitos estatal y municipal. Para definir estos sectores, se tomó como referencia la base del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013) desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Del total de sectores contenidos en esta base SCIAN 213, se descartaron algunos sectores a través de dos planteamientos: el primero referente a la competencia de las autoridades sub-nacionales y el segundo referente al tipo de materia regulada.

La preselección anterior permitió definir los sectores sobre los cuales se analizó la relevancia económica por estado. Este análisis derivó en la propuesta de seis sectores para cada entidad federativa. De estos seis sectores seleccionados, cada gobierno estatal eligió tres sectores como prioritarios<sup>2</sup>.

En el marco de implementación del Programa, los sectores que de manera concurrente fueron seleccionados son los sectores de (i) comercio; (ii) construcción; (iii) industrias manufactureras; (iv) hoteles y restaurantes; (v) transporte; (vi) agricultura, y (vii) telecomunicaciones.

### **Metodología del checklist regulatorio**

Uno de los principales objetivos de este Programa es identificar obstáculos regulatorios que podrían limitar el desempeño económico local. Para identificar estos obstáculos, el equipo de la CONAMER, el CIDE y el Grupo del Banco Mundial desarrolló una herramienta metodológica que permite analizar los instrumentos jurídicos de manera sistematizada, para identificar de forma clara y objetiva las áreas de oportunidad en la normatividad analizada, contestando una serie de preguntas. La herramienta constituye una lista de preguntas –checklist regulatorio– clasificadas en cuatro pilares: i) Facilidad para hacer negocios; ii) Atracción de inversiones; iii) Calidad

---

<sup>2</sup> Salvo los estados de Colima, Guanajuato, Chihuahua, Durango y Zacatecas en donde se analizó más de un municipio por estado

regulatoria, y iv) Eficiencia gubernamental. La ausencia de las características conceptualizadas en estos pilares se denomina “fallo regulatorio” y son la unidad del análisis del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios.

### **Resultados encontrados**

De los hallazgos identificados, en cada entidad federativa se clasificó la distribución conforme a los cuatro pilares que conforman la herramienta del checklist regulatorio.

En esta sección se muestra el análisis estadístico descriptivo que refleja la frecuencia de los fallos identificados en la regulación sub-nacional de las 32 entidades federativas y 40 municipios, aplicable a cada sector, de acuerdo al pilar y tipo de fallo identificado.

### **Casos representativos de la regulación en los estados y municipios**

En el marco de la implementación nacional del Programa de Reforma a Tres sectores Prioritarios, se identificó la existencia diversos fallos regulatorios en el marco jurídico de cada entidad sub-nacional.

Algunos ejemplos de los casos sobre los fallos identificados refieren: a la regulación sobre distancias mínimas y prohibiciones para las estaciones de servicio; regulaciones que limitan el funcionamiento de los establecimientos comerciales; el establecimiento de requisitos y criterios que limitan el desarrollo de la ganadería; la regulación de criterios que limitan la venta de productos tales como bebidas alcohólicas; el establecimiento de criterios confusos y limitantes para la venta de productos cárnicos; la existencia de requisitos o características que restringen los anuncios; el establecimiento de esquemas regulatorios que impactan en el transporte de carga; ausencia de regulación y prohibiciones para realizar el despliegue de infraestructura pasiva; la existencia de regulación riesgosa debido a su existencia en el marco jurídico pero cuya aplicación no se refleja en la realidad, y la regulación que carece de calidad regulatoria aplicable a diversas actividades económicas.

### **Propuestas de reforma a las regulaciones de los estados y municipios**

La identificación de fallos regulatorios en la regulación analizada en las 32 entidades federativas culminó en propuestas de Mejora Regulatoria para cada entidad federativa. Estas propuestas se dividieron en tres tipos: las primeras que son reformas jurídicas, en donde se reflejan tres acciones legislativas (adiciones, inclusiones y derogaciones); las segundas que



corresponden a recomendaciones sobre mejoras administrativas, y las terceras que refieren a líneas de acción.

En esta sección se muestra el análisis estadístico descriptivo que refleja la frecuencia con la que se propusieron ajustes a la regulación, así como recomendaciones en torno a los fallos identificados. Esta frecuencia puede observarse de acuerdo a los sectores seleccionados en cada estado y al tipo de propuesta de mejora regulatoria.

### **Posibles implicaciones económicas**

Por último, se espera que el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios, a través de la implementación de reformas jurídico-administrativas y políticas de Mejora Regulatoria, contribuya a mejorar el funcionamiento de los mercados locales y tenga un efecto positivo en el desempeño de los indicadores de producción, empleo, inversión y remuneraciones, en cada entidad federativa.

Los indicadores analizados fueron el Índice Global de Productividad Laboral, el Índice de Relevancia de las Unidades Económicas (IRUE), el Índice de Comparación Salarial (ICS), la Población Ocupada, el Valor Agregado Bruto (VAB) y la Formación Bruta de Capital Fijo.

## **1. Reforma a Tres Sectores Prioritarios**

### **1.1. Sobre Justicia Cotidiana**

Uno de los principales retos en el país es asegurar que las regulaciones y prácticas de los gobiernos sub-nacionales no restrinjan la creación de empresas, limiten la expansión de las más eficientes o impidan la libre determinación de precios en mercados competitivos. La falta de regulación de calidad afecta a los hogares, a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a cada una de las entidades federativas y al país en su conjunto.

Teniendo en mente lo anterior, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre justicia cotidiana en el país. Dichos foros dieron como resultado 20 propuestas para un plan de acción; 8 de éstas corresponden al Ejecutivo Federal, de las cuales 2 competen a la CONAMER directamente: i) desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, y ii) acelerar la implementación de la Oralidad en materia Mercantil.

Con la finalidad de atender la instrucción presidencial, la Secretaría de Economía por conducto de la CONAMER, trabajando en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, diseñó un proyecto estratégico denominado Proyecto de Justicia Cotidiana que identifica ocho elementos para promover la implementación de una profunda política nacional de Mejora Regulatoria en las 32 entidades federativas, así como acelerar la implementación de la Oralidad en materia Mercantil. Cada uno de estos ocho elementos tiene una agenda con acciones específicas, indicadores de medición de avances y mecanismos que nos permitirán cumplir las metas establecidas en el Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria.

### **1.2. Una explicación del Programa**

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios constituye uno de los ocho elementos del Proyecto de Justicia Cotidiana, en el que trabajaron de manera conjunta la CONAMER, el Grupo del Banco Mundial y el CIDE. Dicho

Programa tiene el objetivo de identificar las principales barreras regulatorias que afectan el funcionamiento de los mercados locales, con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios y, así impulsar el crecimiento local a través de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.

Para lograr lo anterior, se propuso tomar como base una metodología innovadora para analizar y elaborar acciones de mejora al marco normativo. Tal metodología toma como principal referencia el Market and Competition Policy Assessment Tool (MCPAT), elaborada por el Grupo del Banco Mundial, además de emplear conceptos puntuales del Atlas de Complejidad construido por el CIDE.

La aplicación de este programa y su metodología comprende las siguientes etapas:

1. Identificación de los sectores económicos que se encuentran bajo mandato de los gobiernos sub-nacionales;
2. Identificación de los sectores económicos clave para el desarrollo sub-nacional;
3. Estudio de las características de los mercados priorizados;
4. Análisis del marco regulatorio de los sectores relevantes;
5. Análisis de implementación del marco regulatorio;
6. Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad, y,
7. Elaboración de Memorando de Reformas.

### **1.3. Autoridades y participantes involucrados**

Una etapa importante en la elaboración de este proyecto es la de levantamiento de información, debido a que ésta implicó gran esfuerzo, compromiso y cooperación por parte de las autoridades encargadas de aplicar la política de Mejora Regulatoria en los órdenes estatal y municipal.

Tanto ciudadanos como empresarios de todos los estados del país, así como servidores públicos de los tres órdenes de gobierno participaron de manera activa en la consecución de cada una de las etapas del proyecto, participando en mesas de trabajo, enriqueciendo el trabajo a través de sus opiniones y puntos de vista.

En primer lugar, debido a que no se contaba con información clara respecto a la aplicación de los instrumentos jurídicos analizados, lo que implicó realizar la convocatoria de las autoridades que día con día implementan los distintos instrumentos jurídicos de la materia analizada, ya sea de comercio, de

ganado, de tortillerías, etc. En segundo lugar, para la construcción de un diagnóstico sólido, se convocó también a entes privados que contaran con algún establecimiento mercantil o desarrollaran la actividad comercial analizada y que brindaran un panorama amplio sobre cómo afectan los fallos regulatorios encontrados.

A manera de resumen, se menciona la participación de las Autoridades de Mejora Regulatoria de 31 entidades federativas, así como autoridades de Fomento Económico, Comercio, Agropecuarias, Ganaderas, de Desarrollo Urbano, de Protección Civil, de Medio Ambiente, Cabildos Municipales y Direcciones Municipales en la materia. Por parte de los privados; la participación de Pequeños y Medianos Empresarios de misceláneas, restaurantes, tiendas de conveniencia, carnicerías, tortillerías; así como a las distintas cámaras empresariales que se congregan dentro de cada estado del país, como la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados(CANIRAC); Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda(CANADEVI); Cámara Nacional de Comercio(CANACO); Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo(CONCANACO-SERVITUR); Confederación de Cámaras Industriales(CONCAMIN); Cámara Nacional de la Industria de Transformación(CANACINTRA); Asociaciones y Uniones Ganaderas estatales y locales; así como Redes locales de restauranteros; concesionarios de gasolineras o de gaseras, y concesionarios transportistas.

En este sentido, el objetivo de este documento es presentar los principales resultados obtenidos, a modo anecdótico, presentando algunos de los ejemplos más representativos de fallos regulatorios identificados, así como las reformas propuestas para cada uno de los casos, así como el compendio estadístico generado con la información obtenida.

## **2. Sectores bajo mandato sub-nacional**

Esta sección presenta los sectores económicos que son regulados por los gobiernos sub-nacionales. Para los propósitos de este diagnóstico, los gobiernos sub-nacionales son aquellos de los ámbitos estatal y municipal. En primer lugar, esta sección presenta una explicación jurídica de cuáles sectores pueden ser regulados por la federación, los estados y los municipios. Posteriormente, se expone cómo cada uno de los sectores regulados puede ser clasificado de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). Finalmente, la sección enlista aquellos sectores

económicos que los gobiernos sub-nacionales regulan con mayor frecuencia.

### **2.1. Sectores que los gobiernos sub-nacionales regulan**

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una república federal compuesta por treinta y un estados libres y soberanos y la Ciudad de México. A su vez, el artículo 115 establece que cada uno de los estados tiene al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Así, México cuenta con tres ámbitos de gobierno; uno nacional, que es el federal, y dos sub-nacionales, que son el estado y el municipio.

La Constitución también establece que cada uno de los tres ámbitos de gobierno posee atribuciones para regular determinados sectores económicos y materias. Esas atribuciones para regular pueden ser concurrentes o exclusivas. Por un lado, una atribución regulatoria es concurrente cuando dos o más ámbitos de gobierno pueden regular una materia o sector. Por otro lado, una atribución regulatoria es exclusiva cuando solamente un ámbito de gobierno puede emitir regulaciones.

El artículo 73 de la Constitución menciona de manera explícita cuáles son las materias y sectores sobre los que la federación puede emitir regulaciones. Asimismo, este artículo menciona si la legislación será exclusiva, concurrente o si solamente aplica a temas en los que la federación tome parte<sup>3</sup>.

Todas las demás materias o sectores sobre las cuáles la federación no recibe de manera explícita la facultad para regular están reservadas a los estados y a la Ciudad de México. Así lo establece el artículo 124 constitucional. Esta situación es conocida como cláusula residual y la suelen tener los estados con forma de gobierno federal<sup>4</sup>.

Algunas de las facultades regulatorias de los estados y la Ciudad de México también aparecen de manera expresa en la Constitución, principalmente en cuestiones de organización política, pero también de coordinación con los municipios. En este último caso, la fracción II del artículo 115 establece la

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de facultad regulatoria exclusiva es la fracción X, que establece la facultad de legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, pirotecnia, comercio, energía eléctrica, solo por mencionar algunas materias. Las fracciones XXIX-C y XXIX-I son un ejemplo de regulación en materias de asentamientos humanos y protección civil, respectivamente, en las que la federación coordina las facultades concurrentes. Por último, el inciso b de la fracción XXI faculta al Congreso para establecer los delitos y faltas contra la federación.

<sup>4</sup> Ribo, R. y Pastor, J. (2006). La estructura territorial del Estado. En Manual de información económica (pp. 483-499).

obligación que tiene cada uno de los estados de emitir una regulación municipal. Estas leyes que emiten las legislaturas locales deben establecer cuáles son las materias en las que los municipios poseen competencia para regular. Asimismo, las regulaciones municipales deben contener disposiciones aplicables a los municipios que, aunque poseen facultades de regular en un sector o materia, no hayan emitido sus respectivos reglamentos o bandos municipales.

Además de las facultades regulatorias otorgadas por las leyes municipales, la Constitución Mexicana señala algunas materias en las que el municipio posee facultades regulatorias. Estas disposiciones aparecen, específicamente, en la fracción V del artículo 115. Las materias en las que la Constitución faculta al municipio para regular son: planeación urbana, el uso de suelo en sus territorios, regularización de la tenencia de la tierra, permisos y licencias para construcción. Además, esa fracción también señala que el municipio puede participar en la realización de planes de desarrollo regionales; creación y administración de reservas naturales, y programas de transporte público de pasajeros.

Las materias y sectores incluidos en la Constitución no son limitativos para los gobiernos sub-nacionales. Es decir, las facultades de regular materias y sectores que aparecen expresamente en la constitución no son las únicas para los estados y municipios. No obstante, la Constitución, en el artículo 117, sí establece algunas cuestiones que los estados no pueden regular. Por ejemplo, los estados no pueden gravar el tránsito de personas o casas que atraviesen su territorio, emitir leyes que impongan requisitos distintos a mercancías por razones de su origen, exigir documentos que acompañen la mercancía, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada y salida de mercancía, entre otras cuestiones.

El diseño constitucional mexicano permite que los sectores y materias regulados por los gobiernos sub-nacionales sean muy diversos. No obstante, la realidad económica determina el tipo de sectores económicos existentes. Estos sectores son tantos y tan complejos que es difícil regularlos todos, incluso clasificarlos. A pesar de esta complejidad, existen algunos esfuerzos de clasificación que resultan útiles para propósitos estadísticos, pero también para propósitos de Mejora Regulatoria. Un ejemplo de esos esfuerzos es el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). La siguiente sección presentará algunos detalles del SCIAN que fueron útiles para el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios.

## 2.2. El Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolló el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN)<sup>5</sup>. Este sistema tiene como propósito unificar la recopilación, análisis y presentación de datos estadísticos para las distintas actividades económicas en México. El SCIAN también está armonizado con sistemas similares que utilizan tanto Estados Unidos de América como Canadá.

El SCIAN agrupa todas las actividades económicas en distintas categorías denominadas: sector, subsector, rama, subrama y clase. La categoría clase es más específica y agrupa pocas actividades económicas; la categoría subrama es más general y agrupa distintas clases. Esta misma lógica sigue hasta llegar a la categoría sector, que es la más general e incluye un gran número de actividades económicas. La siguiente tabla presenta un ejemplo para cada una de las distintas categorías del SCIAN.

<b>Tabla 1. Niveles de agregación SCIAN</b>			
<b>Nivel</b>	<b>NÚMERO DE DÍGITOS EN CÓDIGO</b>	<b>EJEMPLO DE CÓDIGO</b>	<b>EJEMPLO DE CATEGORÍA</b>
<b>Sector</b>	2	11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
<b>Subsector</b>	3	111	Agricultura
<b>Rama</b>	4	1113	Cultivo de frutales y nueces
<b>Sub-Rama</b>	5	11133	Cultivo de frutales no cítricos y nueces
<b>Clase</b>	6	111331	Cultivo de café

**Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana con información del INEGI, 2016**

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios tomó como referencia la categoría subsector del SCIAN para clasificar la regulación económica que los gobiernos sub-nacionales han emitido. Esta selección simplificó la categorización y la selección de los sectores que serían estudiados desde la

<sup>5</sup> El INEGI ha desarrollado distintas versiones del SCIAN. Actualmente, la versión más reciente es la correspondiente al 2018. El Programa de Reforma a Sectores Prioritarios utilizó el SCIAN 2013, pues era el vigente durante el momento de su implementación.

perspectiva regulatoria y económica para, posteriormente, ser seleccionados para la implementación del programa.

### **2.3. Sub-sectores regulados con mayor frecuencia por los gobiernos sub-nacionales**

Uno de los hallazgos obtenidos durante la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios fue la identificación de ciertos sectores que la mayoría de los gobiernos sub-nacionales suelen regular. Este hallazgo fue resultado de la aplicación de un proceso de clasificación de cada una de las regulaciones que los gobiernos sub-nacionales seleccionados habían emitido hasta ese entonces. Para hacer esta clasificación, se enlistaron las regulaciones y una por una fue clasificada en un sector.

Derivado de esta clasificación, se descartaron algunos sectores debido a la falta de disponibilidad de regulaciones para analizar en el orden sub-nacional. Esta reducción de sectores se realizó a través de dos parámetros. El primer parámetro refiere a los sectores sobre los cuales los gobiernos sub-nacionales no tienen facultades para regular, siendo estas materias competencia de la federación tales como la minería (21), servicios financieros y de seguros (52), información en medios masivos (51). El segundo parámetro descarta aquellos sectores de índole social, cultural o informativo –como es el caso del sector de la Educación (61); el de la Salud (62); o Servicios culturales (71). Es importante hacer la aclaración que solo para el caso de los sectores del SCIAN 2013 de comercio al por mayor y comercio al por menor, se tomó para efectos del Programa como un solo sector denominado “comercio”.

Los resultados obtenidos de este análisis aportaron claridad sobre las áreas en las cuales es factible, al menos dentro del escenario legal, proponer reformas que se encuentren dentro del ámbito de competencias de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Una vez identificados los sectores económicos que conformaron el universo de análisis, se realizó un mapeo preliminar de los instrumentos jurídicos sub-nacionales que podrían incidir en el funcionamiento del sector.

### **2.4. Explicación de los sectores que se eligieron**

Identificado el universo de sectores, se realizó un estudio macroeconómico para cada entidad federativa que reveló la relevancia económica de los sectores en cada uno de los estados. Una vez identificados los sectores de mayor relevancia, se realizó un estudio preliminar en el marco jurídico de



cada estado para identificar indicios regulatorios. Lo anterior derivó en una propuesta de seis sectores de mayor relevancia económica y con posibilidades de ser reformados. Estos seis sectores fueron presentados a los gobiernos sub-nacionales para la selección de los sectores prioritarios.

Es importante mencionar que, en algunos estados como Zacatecas, los gobiernos sub-nacionales eligieron materias o sectores, que a pesar de no estar incluidos en los sectores propuestos, representaron especial interés para los estados. Estos sectores fueron analizados debido que cumplían con los criterios de relevancia económica y regulatoria.

### **3 Metodología del Checklist regulatorio**

#### **3.1. Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios**

Uno de los principales objetivos de la Mejora Regulatoria es promover un sistema regulatorio que sea efectivo, eficiente y accesible (World Bank Group, 2010)<sup>6</sup>. En el esfuerzo de ajustar el sistema regulatorio nacional a dichas condiciones, las regulaciones que integran el marco normativo nacional se evalúan a través de diversos mecanismos. El análisis ex post es uno de los mecanismos de evaluación que permite analizar el funcionamiento de una regulación existente. En ese contexto, se espera que el marco normativo de los estados y municipios, entre otras finalidades, promueva el desarrollo económico, tomando en cuenta el impacto de la regulación sobre los mercados.

Para lograr lo anterior, en el marco de implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios, el equipo de la CONAMER, el CIDE y el Grupo del Banco Mundial desarrollaron una herramienta metodológica que permite analizar los instrumentos jurídicos de manera sistematizada, para identificar de forma clara y objetiva las áreas de oportunidad en la normatividad analizada, contestando una serie de preguntas. La herramienta constituye una lista de preguntas –checklist regulatorio– clasificadas en cuatro pilares: i) Facilidad para hacer negocios; ii) Atracción de inversiones; iii) Calidad Regulatoria, y iv) Eficiencia gubernamental. La ausencia de las características conceptualizadas en estos pilares se

---

<sup>6</sup> World Bank, *Regulatory Governance in Developing Countries*; 2010.

denomina “fallo regulatorio” y son la unidad de análisis del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios.

La mayoría de las entidades federativas y los municipios donde se implementó el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios presentaron áreas de oportunidad relacionadas a estos cuatro criterios de evaluación. Es posible que la mayoría de las regulaciones requieran adecuaciones con el objetivo de alcanzar mejores estándares de accesibilidad a los ciudadanos, sustento de los trámites, promoción a la inversión y fomento de la competencia.

En un ejercicio de promover mejores regulaciones que fomenten el desarrollo, se plantean cuatro cualidades con las que debe cumplir una regulación: calidad regulatoria; eficiencia gubernamental; atracción de inversiones, y facilidad para hacer negocios.

### **3.2. Pilares de la Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios**

- **Calidad regulatoria:** la regulación debe ser clara, transparente y mantener un lenguaje ciudadano a fin de promover la accesibilidad a la ciudadanía, promover la certeza jurídica y disminuir los posibles actos de discrecionalidad en la aplicación de la misma. Para que una regulación cumpla con calidad regulatoria es importante que se establezca en el cuerpo de la misma y de forma ordenada el objetivo o finalidad que persigue la regulación, los derechos y obligaciones de los sujetos regulados, las autoridades o actores responsables de aplicar la regulación, además de sus facultades y atribuciones. También es importante que las regulaciones se encuentren vigentes, disponibles y actualizadas.
- **Facilidad para hacer negocios:** la regulación debe promover un ambiente de negocios que facilite la apertura de empresas y no obstaculice su operación y funcionamiento. Para lograrlo, es importante que las regulaciones eviten imponer horarios restringidos, restricciones geográficas o tratos diferenciados para las empresas. Es deseable que las regulaciones no limiten discrecionalmente el número de empresas que puedan operar en el sector y eviten la fijación de precios. La promoción al desarrollo, innovación y reinversión de las empresas son también factores que deben contemplar las regulaciones.
- **Atracción de inversiones:** la regulación debe generar incentivos a la atracción de inversiones de agentes no locales con el objetivo de ingresar nuevas tecnologías, productos diversificados y servicios de

mayor calidad. Una regulación que promueve la atracción de inversiones establece tratos igualitarios a las empresas, evita la contratación forzosa de personal local y condiciones especiales o adicionales para los extranjeros. También se promueve la facilidad de entrada y salida de capitales en línea con los tratados internacionales de libre comercio.

- Eficiencia gubernamental: las regulaciones por lo general integran trámites a los que se sujetan los ciudadanos. Por ello, es importante que las regulaciones desarrollen los procedimientos y elementos a considerar dentro de un trámite. Primero, los trámites deben tener un sustento económico, jurídico o regulatorio que justifique su existencia. Además, para cada trámite se debe plantear en la regulación los requisitos, plazos de respuesta, vigencia, criterios de resolución, procesos de dictaminación y canales de presentación de los trámites.

A grandes rasgos, los criterios contenidos en el pilar de calidad regulatoria permitieron identificar si el instrumento jurídico es consistente, proporcional, claro y transparente, focalizado y si es la mejor alternativa de política pública. El pilar de atracción de inversiones permitió identificar si el instrumento jurídico facilita la entrada de inversión nacional y extranjera, si éste genera los incentivos necesarios para la atracción y retención de la inversión, además de verificar si hay concordancia con tratados internacionales. El pilar de facilidad para hacer negocios permitió definir si el instrumento jurídico establece criterios de fácil apertura de empresas, y si se establecen las reglas de trato justo y no discriminatorio. El último pilar: eficiencia gubernamental, permitió analizar los procedimientos administrativos entre autoridades, diagnosticar la vinculación interinstitucional, así como los criterios de regulación intra-gubernamental derivados de los trámites contenidos en la regulación.

Derivado de una evaluación de las leyes, reglamentos, bandos, códigos y demás normativas sustantivas, adjetivas o vigentes de carácter estatal y municipal, se observó que la regulación local alberga preceptos normativos contrarios a la calidad regulatoria, la facilidad para hacer negocios, la atracción de inversiones y la eficiencia gubernamental. La identificación de estos fallos regulatorios<sup>7</sup> sirve de apoyo para diagnosticar el estado actual de las regulaciones. En el siguiente apartado, se presentan algunas

---

<sup>7</sup> Es el contenido o característica del precepto normativo que por su presencia en la regulación obstaculiza la facilidad para hacer negocios; desalienta la inversión o; carece de elementos que permitan eficiencia gubernamental.

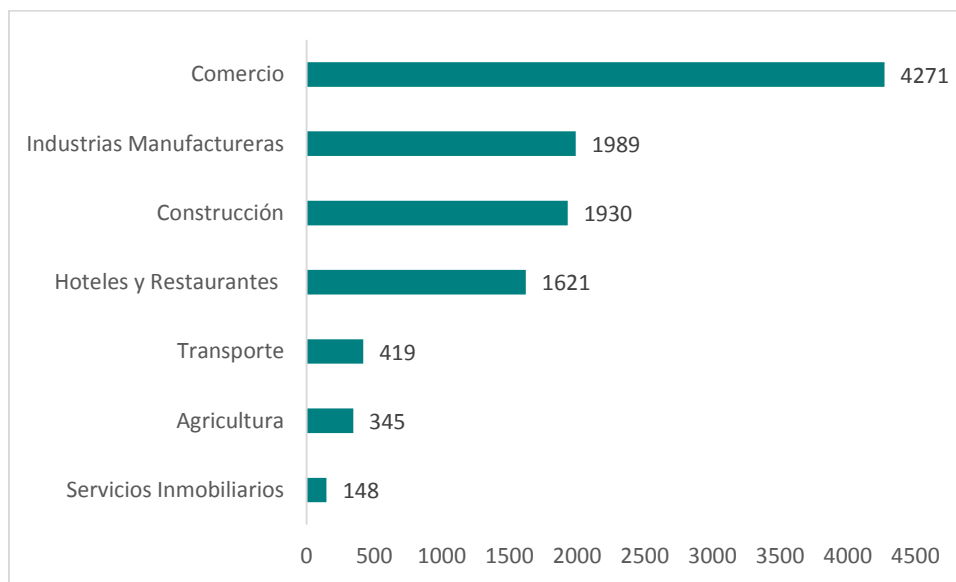
estadísticas que derivaron del análisis descriptivo de las regulaciones estatales y municipales donde se implementó el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios.

## 4 Resultados encontrados

### 4.1. Fallos regulatorios por sector

Además del análisis realizado a los obstáculos encontrados por pilar, se identificó el número de fallos por sector, con el objetivo de determinar qué sector es el que más áreas de oportunidad presenta.

Gráfica 1. Fallos regulatorios encontrados por sector



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

La gráfica anterior muestra que el sector que más fallos regulatorios presentó fue Comercio, con 4271 fallos, para las entidades que eligieron analizar este sector, las entidades participantes fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

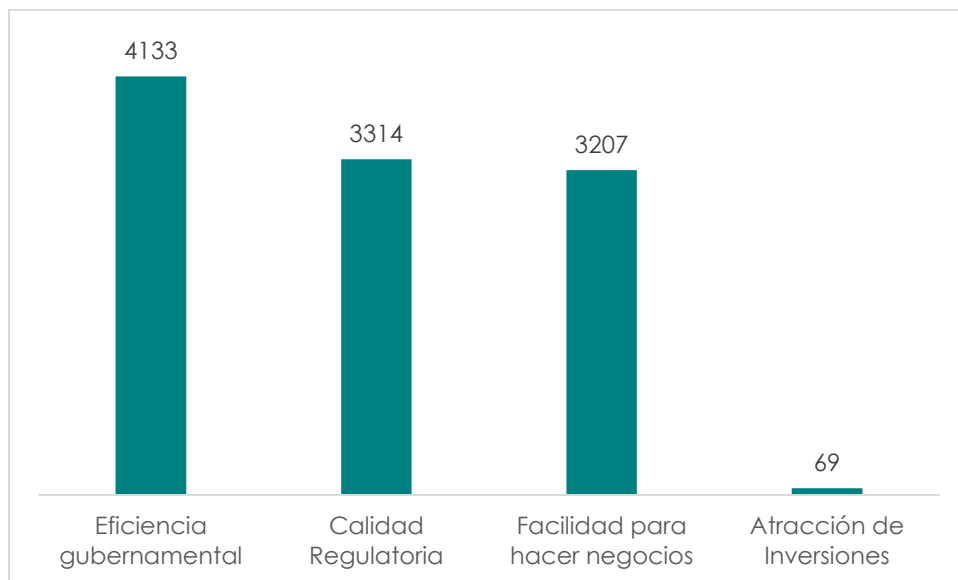
Lo anterior indica que las entidades federativas que eligieron este sector presentan obstáculos en el ambiente para hacer negocios, las condiciones para atraer y retener la inversión extranjera, las labores administrativas realizadas por las autoridades locales en materia de trámites, permisos y otros servicios, y la en la calidad de la regulación.

Por otro lado, en caso contrario el sector que menos fallos regulatorios presentó fue Servicios Inmobiliarios con 148 fallos, siendo seleccionado por sólo una entidad, el estado de Oaxaca.

## 4.2. Fallos por pilar

Por medio del análisis aplicado se identificaron los fallos regulatorios que cada uno de los cuatro pilares presentó, los cuáles se encuentran representados en la gráfica siguiente:

Gráfica 2. Fallos regulatorios encontrados por pilar



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

De acuerdo a los resultados obtenidos se observó que el pilar que más fallos regulatorios presenta es el de *Eficiencia Gubernamental*, identificando 4133 fallos en total para las 32 entidades evaluadas. Lo que indica que los procedimientos administrativos implementados en las entidades evaluadas no son óptimos.

Seguido se encuentra el pilar de *Calidad Regulatoria* el cual presenta 3314 obstáculos a nivel nacional, indicando que los instrumentos jurídicos de las entidades no son consistentes, proporcionales y claros.

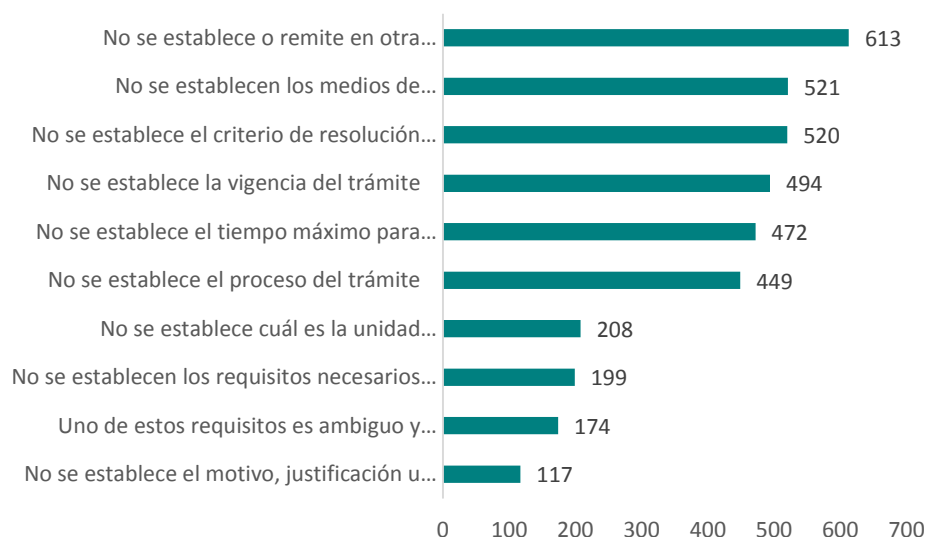
El tercer pilar que más fallos presenta es *Facilidad para hacer negocios*, en el cual se identificaron 3207 fallos, lo cual significa que la entrada al mercado de inversionistas no locales se percibe como riesgosa.

De acuerdo a lo anterior, el pilar que menos obstáculos obtuvo fue el de *Atracción de inversiones*, presentando 69 obstáculos, lo cual indica que en los estados donde se encontraron estos fallos las regulaciones relacionadas con la atracción de inversiones no establece criterios y estándares iguales a los que enfrentan los empresarios locales.

### **Eficiencia gubernamental**

Como se mencionó anteriormente el pilar de Eficiencia Gubernamental fue el pilar en el que más fallos regulatorios se detectaron, con un total de 4133.

Gráfica 3. Fallos regulatorios encontrados en el pilar Eficiencia gubernamental



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son las siguientes:

- No se establece o remite en otra regulación el pago de derechos para la realización del trámite;
- No se establecen los medios de presentación por los cuales los solicitantes puede realizar el trámite;
- No se establece el criterio de resolución del trámite;
- No se establece la vigencia del trámite;

- No se establece el tiempo máximo para dar resolución al trámite;
- No se establece el proceso del trámite;
- No se establece cuál es la unidad administrativa responsable de emitir una resolución / seguimiento al trámite;
- No se establecen los requisitos necesarios para realizar el trámite;
- Uno de estos requisitos es ambiguo y podría dar pie a la discrecionalidad, y
- No se establece el motivo, justificación u objetivo de realización del trámite.

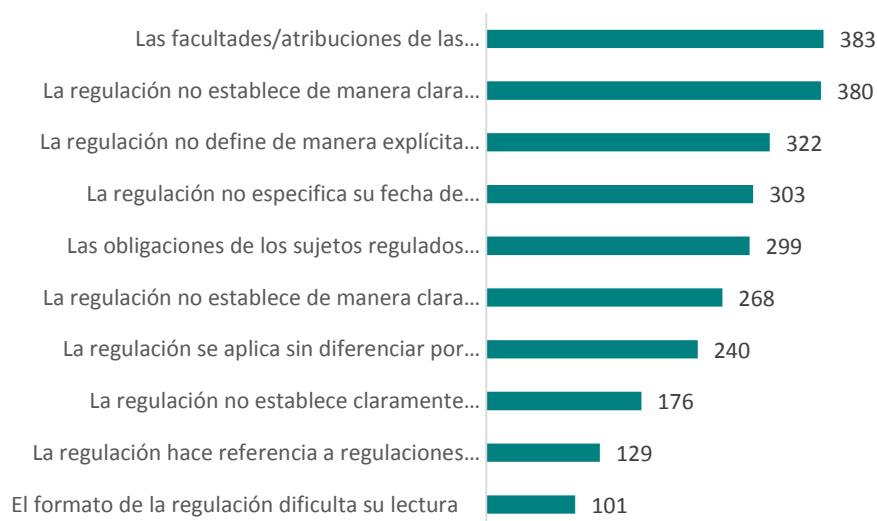
De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron la que más fallos obtuvo fue “No se establece o remite en otra regulación el pago de derechos para la realización del trámite”, con un total de 613 fallos encontrados.

Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “No se establece el motivo, justificación u objetivo de realización del trámite”, con 117 fallos encontrados.

## Calidad Regulatoria

Calidad regulatoria es el segundo pilar que más fallos presentó con un total de 3314 fallos.

Gráfica 4. Fallos regulatorios encontrados en el pilar de Calidad regulatoria



*Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana*

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son las siguientes:

- Las facultades/atribuciones de las autoridades responsables podrían dar pie a decisiones discrecionales;
- La regulación no establece de manera clara las obligaciones de los sujetos regulados;
- La regulación no define de manera explícita quiénes son los sujetos regulados;
- La regulación no especifica su fecha de última modificación;
- Las obligaciones de los sujetos regulados podrían dar pie a la discrecionalidad;
- La regulación no establece de manera clara las facultades/atribuciones de la autoridad responsable;
- La regulación se aplica sin diferenciar por actividad a realizar, giro comercial y/o tamaño;
- La regulación no establece claramente quiénes son las autoridades responsables;
- La regulación hace referencia a regulaciones inexistentes, y
- El formato de la regulación dificulta su lectura.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue "Las facultades/atribuciones de las autoridades responsables podrían dar pie a decisiones discrecionales" con un total de 383 fallos.

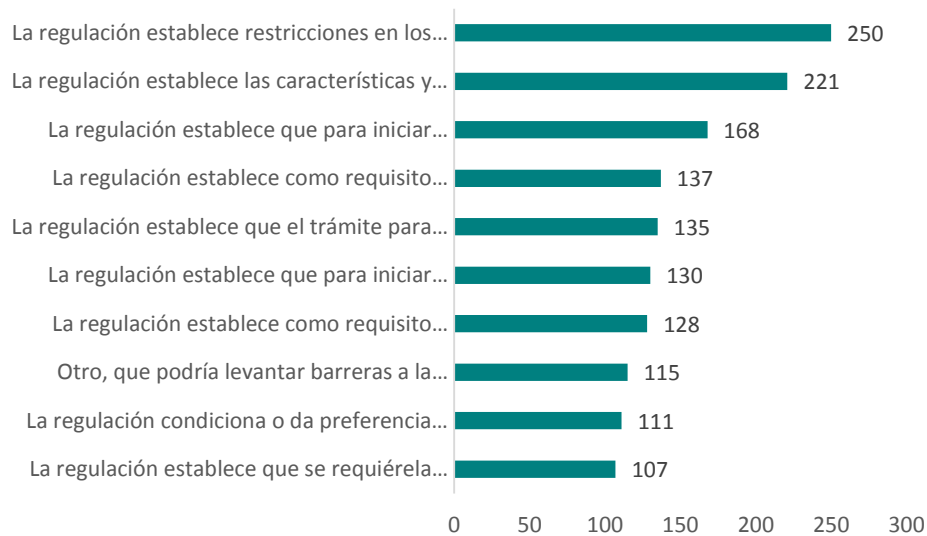
Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue "El formato de la regulación dificulta su lectura", con 101 fallos encontrados.

### **Facilidad para hacer negocios**

El tercer pilar que más fallos presenta es Facilidad para hacer negocios con un total de 3207 fallos, los cuales se observan en la siguiente gráfica.



Gráfica 5. Fallos encontrados en el pilar Facilidad para hacer negocios



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son:

- La regulación establece restricciones en los días u horarios que los agentes económicos pueden operar;
- La regulación establece las características y los estándares mínimos de los bienes y servicios y/o espacios de venta que pueden ofrecer los agentes económicos;
- La regulación establece que para iniciar actividades se requiere la anuencia de otro orden de gobierno;
- La regulación establece como requisito que haya una distancia mínima entre otros tipos de establecimientos;
- La regulación establece que el trámite para la apertura/operación en el sector se modifica, revoca y/u otorga a discreción de la autoridad;
- La regulación establece que para iniciar actividades se requiere realizar un pago adicional al costo del trámite de apertura/operación;
- La regulación establece como requisito que haya una distancia mínima entre agentes económicos;
- Otro, que podría levantar barreras a la entrada de nuevo agentes económicos;

- La regulación condiciona o da preferencia en el otorgamiento de los trámites para la apertura y/u operación en el sector a los agentes no originarios de la región, y
- La regulación establece que se requiera la anuencia de un gremio/asociación/incumbentes para poder iniciar actividades.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue “La regulación establece restricciones en los días u horarios que los agentes económicos pueden operar” con un total de 250 fallos.

Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “La regulación establece que se requiera la anuencia de un gremio/asociación/incumbentes para poder iniciar actividades”, con 107 fallos encontrados.

### Atracción de Inversiones

El cuarto pilar que más fallos presenta es Atracción de Inversiones con un total de 19 fallos, los cuales se observan en la siguiente gráfica.

Gráfica 6. Fallos encontrados en el pilar Atracción de Inversiones



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son:

- La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido local;
- La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido regional;
- Los objetivos de la regulación contravienen los principios expuestos en el pilar de atracción de inversiones;
- La regulación establece que los inversionistas extranjeros realicen alianzas o consorcios con inversionistas nacionales para operar;
- La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales exporten un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- La regulación establece restricciones para la adquisición de propiedad privada para inversionistas extranjeros;
- La regulación establece un nivel de acciones que los inversionistas extranjeros requieren para operar en el sector, y
- La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales importen un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue “La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido local” con un total de 19 fallos. Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales importen un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios”, con tres fallos encontrados.

## **5 Casos representativos de la regulación en los estados y municipios**

En el marco de la implementación nacional del Programa de Reforma a Tres sectores Prioritarios, se identificó la existencia diversos fallos regulatorios en el marco jurídico de cada entidad sub-nacional.

Algunos ejemplos de los casos sobre los fallos identificados refieren: a la regulación sobre distancias mínimas y prohibiciones para las estaciones de servicio; regulaciones que limitan el funcionamiento de los establecimientos comerciales; el establecimiento de requisitos y criterios que limitan el desarrollo de la ganadería; la regulación de criterios que limitan la venta de productos tales como bebidas alcohólicas; el establecimiento de criterios confusos y limitantes para la venta de productos cárnicos; la existencia de requisitos o características que restringen los anuncios; el establecimiento de esquemas regulatorios que impactan en el transporte de carga; ausencia

de regulación y prohibiciones para realizar el despliegue de infraestructura pasiva; la existencia de regulación riesgosa debido a su existencia en el marco jurídico pero cuya aplicación no se refleja en la realidad, y regulación que carece de calidad regulatoria aplicable a diversas actividades económicas.

Es importante señalar que en algunos casos, si bien la regulación se encuentra vigente, ésta podría no aplicar en la realidad, sin embargo, se decidió incluir dado que puede representar un riesgo para la inversión, pues genera incertidumbre su eventual aplicación.

### 5.1. Jalisco

El primer caso representativo corresponde a restricciones presentes en las regulaciones estatal y municipal de Jalisco. Los fallos identificados en este estado pertenecen a la actividad económica de venta de gasolina en estaciones de servicios. En esta actividad, las regulaciones establecen distancias mínimas entre estaciones de servicios. Esta restricción constituye un fallo del pilar *facilidad para hacer negocios*. Además, la regulación en el municipio de Tlajomulco establece una prohibición temporal para el establecimiento de nuevas estaciones de servicio.

**Distancias mínimas entre estaciones de servicio de gasolina.** La regulación estatal del estado de Jalisco en materia de Protección Civil establece condiciones de prevención de riesgos para la instalación de estaciones de servicio de gasolina. El Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco en Materia de Seguridad y Prevención de Riesgos en Establecimientos de Venta, Almacenamiento y Autoconsumo de Gasolinas y Diésel se indica que las estaciones de servicio deberán encontrarse al menos a 1,500 metros entre ellas.

Este Reglamento tiene como objetivo “regular las acciones y medidas de seguridad y prevención de riesgos en establecimientos de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolinas o diésel.”<sup>8</sup>. No obstante, las limitaciones geográficas entre estaciones de servicio podrían rebasar los objetivos reglamentados e incluso afectar la dinámica de mercado local. Al establecer espacios de restricción entre establecimientos de comercialización de gasolina, se limita la apertura de unidades económicas

---

<sup>8</sup> Artículo 1 del Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco en Materia de Seguridad y Prevención de Riesgos en Establecimientos de Venta, Almacenamiento y Autoconsumo de Gasolinas y Diésel

y con ello se debilitan los incentivos para ofertar dicho bien a mejores precios y calidad del servicio.

**Restricciones geográficas para las estaciones de servicio de gasolina en el municipio de Zapopan.** Además de la restricción que establece el reglamento estatal en materia de protección civil, el municipio de Zapopan cuenta con un reglamento que confirma el requerimiento de distancias mínimas. La regulación que contiene este fallo para el municipio de Zapopan es el Reglamento para el Establecimiento de Gasolineras y Estaciones de Servicio en el Municipio de Zapopan, Jalisco. La distancia establecida en este reglamento entre dos estaciones de servicio es de 1,500 metros lineales en cualquier área urbana y 12,000 metros lineales en área rural. La distancia establecida para las áreas urbanas en Zapopan es similar a la del reglamento estatal. Sin embargo, el reglamento de este municipio agrega la restricción en áreas rurales. Esta situación restringe en el municipio la venta de gasolina en estaciones de servicio en mayor medida que lo que establece el estado. Por esta razón, las afectaciones que este fallo representa en el ámbito estatal pueden ser mayores en este municipio en particular.

**Limitaciones a la ubicación de estaciones de servicio de gasolina en el municipio de Tlaquepaque.** El municipio de Tlaquepaque cuenta con un reglamento propio para el establecimiento de estaciones de servicio. Este reglamento detalla y complementa las disposiciones incluidas en el reglamento estatal. La particularidad del caso de Tlaquepaque radica en que, si bien el reglamento municipal no establece distancias mínimas, el reglamento estatal impone la restricción de 1,500 metros en áreas urbanas. Esta situación ejemplifica el perjuicio que representa el hecho de que un fallo regulatorio de este tipo aparezca en la regulación estatal.

**Distancias mínimas entre estaciones de servicio de gasolina en el municipio de Guadalajara.** El caso de Guadalajara es distinto al de Tlaquepaque, ya que aquel municipio no cuenta con una regulación sustantiva para el establecimiento de estaciones de servicio de gasolina. No obstante, la distancia mínima en áreas urbanas establecida en el reglamento estatal también aplica en este municipio.

La misma situación de Guadalajara ocurre en aquellos municipios que no poseen regulación específica para el establecimiento de estaciones de servicio. A pesar de no imponer restricciones directamente, la restricción estatal les aplica directamente.

**Prohibición temporal de nuevas estaciones de servicio en el municipio de Tlajomulco.** En el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, el parámetro de restricción se establece en relación a la zonificación<sup>9</sup> donde se pretenda instalar una estación de servicio de gasolina. Para las áreas urbanizadas, la distancia mínima entre gasolineras no debe ser menor a 800 metros, mientras que en áreas rústicas o de transición<sup>10</sup> se deben mantener 1,600 metros de distancia. Aunado a ello, en Tlajomulco se encuentra vigente un Decreto que prohíbe temporalmente el otorgamiento de permisos para el establecimiento de estaciones de servicio de gasolina. Esta regulación podría tener un impacto mayor en el mercado local de combustible, pues no solo otorgaría exclusividad a los proveedores actuales, sino que podría generar problemas desabasto en el municipio.

Además del impacto económico que podrían esperarse de las limitaciones geográficas entre gasolineras, los efectos regulatorios también podrían manifestarse al encontrar contraposición entre la regulación estatal y las medidas de restricción municipales. En conjunto, este tipo de disposiciones generan un ambiente de incertidumbre económica y regulatoria, lo que podría tener efectos en los niveles de inversión local y empleo de este mercado.

**Órganos reguladores y Suprema Corte de Justicia de la Nación no justifican la implementación de distancias mínimas.** En la regulación de orden federal la instalación de estaciones de servicio se sujeta a condiciones estrictas de seguridad. La separación entre estaciones de servicio de gasolina no es un requisito que tenga que cumplirse para contar con las autorizaciones de los órganos reguladores de energía, aun tomando en cuenta el debido cumplimiento de los parámetros técnicos y sumamente rigurosos de almacenamiento y despacho de combustible, además de las normas oficiales mexicanas en la materia. Adicionalmente, en 2010 la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió<sup>11</sup> que las distancias mínimas son Constitucionales exclusivamente *“en el sentido de que deben ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 150 metros respecto de cualquier centro de concentración masiva”*<sup>12</sup>, ello con motivo de salvaguardar derechos de la sociedad en su conjunto, especialmente derechos a la vida y la integridad de las personas que habitan alrededor. En cambio, la

---

<sup>9</sup> Norma establecida en el artículo 252 del Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

<sup>10</sup> El artículo 20 denomina la clasificación de áreas.

<sup>11</sup> Jurisprudencia de fecha del 9 de junio de 2010, con número de registro 164305, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXII de Julio de 2010.

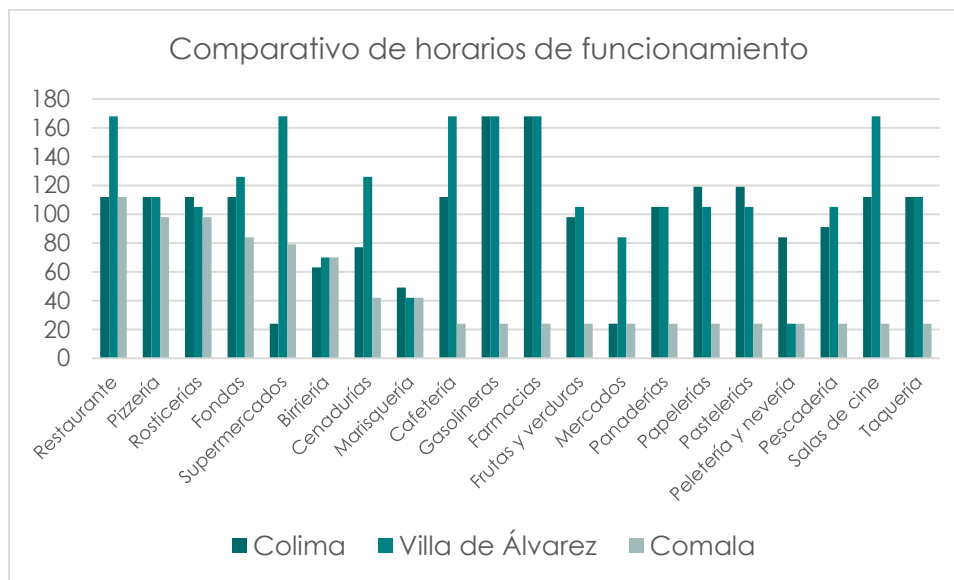
<sup>12</sup> *Ibidem*

regulación que se implementa en el estado de Jalisco y algunos de sus municipios, las distancias mínimas se establecen no solo para mantener márgenes de seguridad y afinidad urbana, sino que se restringe la ubicación entre establecimientos solo por el hecho de desempeñar la misma actividad económica.

## 5.2. Colima

**El estado de Colima enfrenta regulación de horarios comerciales que difieren entre municipios conurbados.** El establecimiento de horarios para la actividad comercial obstaculiza la operación y funcionamiento de las empresas. Al comparar los horarios comerciales de tres municipios del estado de Colima, se observan diferencias considerables que podrían afectar de distinta manera las ventas de las empresas para cada municipio. Comala, Colima y Villa de Álvarez son tres de los cinco municipios que integran la Zona Metropolitana Colima-Villa de Álvarez para los cuales los horarios de operación difieren, incluso en actividades comerciales del mismo giro.

Gráfica 7. Comparativo de Horarios de funcionamiento para establecimientos comerciales



Fuente: elaborado por CONAMER con datos de la regulación de los municipios de Colima, Comala y Villa de Álvarez

En gráfica<sup>13</sup> se muestra un comparativo de horarios de operación semanales para algunos giros comerciales, la mayoría relacionados a la venta de

<sup>13</sup> Los horarios de operación para el municipio de Colima se pueden consultar en los siguientes instrumentos jurídicos: Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios para el Municipio de Colima.

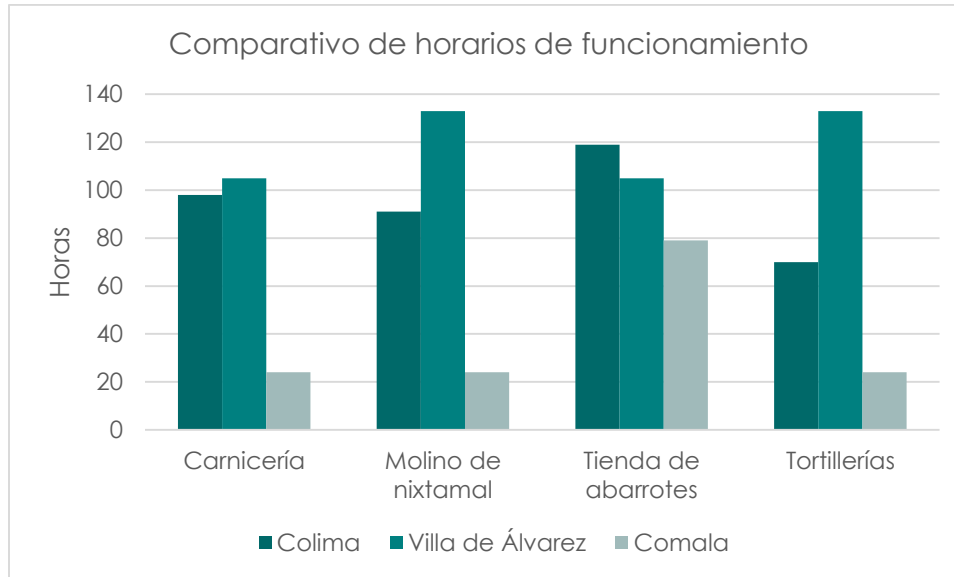
Los horarios de operación para el municipio de Villa de Álvarez se pueden consultar en los siguientes instrumentos jurídicos: Reglamento de Bebidas Alcohólicas para el Municipio de Villa de Álvarez, Colima, y Reglamento de Licencias Comerciales para el Municipio de Villa de Álvarez;

Los horarios de operación para el municipio de Villa de Álvarez se pueden consultar en los siguientes instrumentos jurídicos; Reglamento General de Expedición de Licencias para el Funcionamiento de Establecimientos



alimentos, referentes a tres municipios que forman parte de la zona metropolitana de Colima.

Gráfica 8. Comparativo de horarios de funcionamiento para establecimientos comerciales



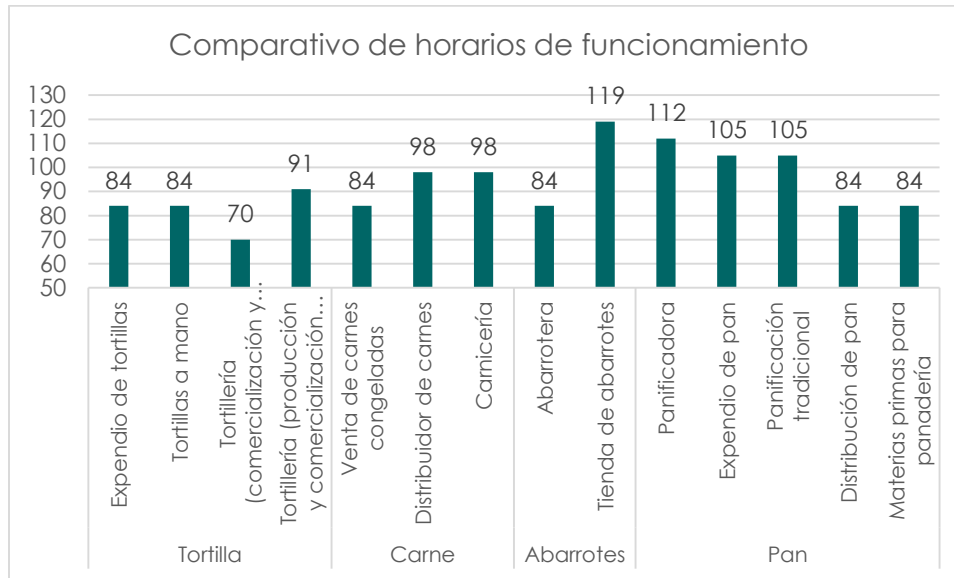
Fuente: elaborado por CONAMER con datos de la regulación de los municipios de Colima, Comala y Villa de Álvarez

**Los giros de tortillerías y carnicerías comúnmente se sujetan a horarios restringidos,** horarios que se han encontrado en la regulación municipal de las 32 entidades federativas. El estado de Colima no es la excepción, pues en el municipio de Colima, las carnicerías pueden funcionar de las 7 a las 21 horas, mientras que en Villa de Álvarez el período permitido es de 5 a 20 horas. El giro de tortillerías presenta una brecha mayor entre los horarios de estos dos municipios, pues en Villa de Álvarez se permiten 133 horas de operación mientras que en Colima solo 70 horas. Es probable que los municipios que ofrecen horarios de operación cuenten con mayores incentivos a invertir, pues resultan más atractivos y con mejores condiciones de operación para los negocios.

El municipio de Colima cuenta con catálogo de giros a los cuales asigna diferentes horarios de funcionamiento, incluso para giros similares o actividades de la misma cadena productiva.

Gráfica 9. Comparativo de horarios de funcionamiento para giros similares en Colima

Mercantiles, Industriales y de Servicios del Municipio de Comala, y Reglamento que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Comala.



Fuente: elaborado por CONAMER con datos de la regulación del municipio de Colima

### La limitación de la oferta de bienes y servicios a través de horarios impacta en las perspectivas de ganancia y podría frenar la inversión.

La regulación de horarios es frecuente en el orden municipal, tomando en cuenta la facultad constitucional de los municipios para regular el comercio<sup>14</sup>. Actividades como la venta y producción de tortillas, expendios de carne, y sobre todo actividades relacionadas con venta de bebidas alcohólicas, son algunos de los giros más afectados por este tipo de regulación. Es probable que el establecimiento de horarios tenga un efecto de estabilidad en los municipios, sin embargo, el costo de esta regulación podría representar empeoramiento en la competitividad de los negocios.

### Una estrategia de homologación o apertura total de horarios podría ayudar a las empresas colimenses a posicionarse en el mercado.

Un ejercicio de Mejora Regulatoria para promover mayor competitividad y apertura de empresas es la ampliación, homologación y, en el mejor de los casos, la eliminación de horarios comerciales. La ampliación de horarios ayudaría a los negocios a incrementar sus ventas y a extender las posibilidades de empleo. Por otro lado, la homologación de horarios comerciales ayudaría a reducir brechas de crecimiento e inversión entre municipios. Finalmente, las autoridades pueden permitir horarios comerciales las 24 horas del día con la finalidad de que la actividad comercial se desarrolle plenamente en el estado.

<sup>14</sup> de acuerdo al artículo 115 de la Constitución, fracción II, incisos c) g) h).

### 5.3. Sonora

**El sector ganadero es una fuente importante de crecimiento para el estado de Sonora, lo cual requiere regulaciones que incrementen su potencial y logren mayor posicionamiento.** El sector ganadero se encuentra estrictamente regulado por la federación, especialmente a través de las Normas Oficiales Mexicanas<sup>15</sup>. Por su parte, las entidades federativas también emplean mecanismos regulatorios para fomentar el desarrollo agropecuario —entre otros objetivos— como fuente de producción y crecimiento. La expedición de guías de tránsito es una facultad exclusiva de las entidades federativas para atender la problemática del abigeato y para homologar criterios en la gestión de los trámites y términos, evitando que sea un sector cautivo o condicionado para entrar en el ciclo productivo. Sin embargo, en Sonora<sup>16</sup> y en otras entidades federativas las guías de tránsito han quedado en manos de las asociaciones y grupos privados.

Las instituciones locales se han encargado de implementar controles de calidad para los productos pecuarios que se producen y circulan en la entidad. Si bien se reconoce la necesidad de mantener controles rigurosos de sanidad para la producción pecuaria, se han encontrado regulaciones estatales que podrían rebasar dichos objetivos al establecer criterios excesivos para la comercialización de productos pecuarios.

**En el estado de Sonora las empresas que comercializan productos cárnicos deben ajustar la distribución los anaqueles de venta para separar los productos de origen sonorenses** respecto del resto de productos de otras entidades del país o de origen extranjero. Las empresas sonorenses que se dedican a la comercialización de carne clasificada o no clasificada podrían verse afectadas por esta regulación ya que implica costos adicionales para la separación de productos. Por otro lado, es importante que la regulación ejerza un trato igualitario a todos los participantes en el mercado y evite establecer características forzosas a los productos que puedan afectar las preferencias de los consumidores y el modelo de negocios de las empresas.

**La regulación estatal sonorenses otorga facultades regulatorias a las organizaciones productoras.** Regulación estatal de Sonora establece que las uniones ganaderas y de productores de carne locales<sup>17</sup> serán quienes

---

<sup>15</sup> Las Normas Oficiales Mexicanas establecen los requerimientos técnicos que se deben cumplir en materia de movilidad y de carne y ganado. Específicamente, las NOM-001-SAG/GAN-2015, NOM-024-ZOO-1995 y la NOM-051-ZOO-1995, son fundamentales en esta materia, sin embargo, en ninguna se establece que grupos privados tengan a su cargo la inspección de tales criterios.

<sup>16</sup> Artículos 86, 87 bis, 112, 181, 225 y 244 de la Ley de Ganadería para el estado de Sonora

<sup>17</sup> El artículo 86 de la Ley de Ganadería para el estado de Sonora indica que la Unión Ganadera Regional de Sonora recibirá las solicitudes para la guía de tránsito y emitirán opinión al respecto.

reciban las solicitudes para la obtención de la guía de tránsito. En el orden federal, la Ley de Organizaciones Ganaderas<sup>18</sup> garantiza el derecho de reunión y asociación más no otorga a los gremios la facultad de expedir trámites de control y movilización. Las asociaciones ganaderas cumplen una función muy importante para el desarrollo pecuario en los estados, incluyendo el fomento a la producción y el fortalecimiento del sector. No obstante, con esta regulación los productores agremiados tienen la oportunidad de rechazar solicitudes de movilización y dificultar la operación de competidores potenciales.

**La introducción o salida de productos y subproductos pecuarios en el estado de Sonora se sujeta a la opinión vinculante de gremios y asociaciones privadas.** La expedición de guías de tránsito, documento por el cual es posible distribuir y movilizar productos y subproductos ganaderos, requiere de la opinión agremiada para ser expedida<sup>19</sup>. Estos grupos, uniones y asociaciones, según la Ley ganadera del estado, deberán proteger la producción y abasto local. Es posible que esta regulación abra la posibilidad de ejercer actos discrecionales por parte de los grupos agremiados para proteger intereses particulares y afectar la libre comercialización de bienes por parte de sus competidores.

---

<sup>18</sup> Ley general con entrada en vigor en enero de 1999

<sup>19</sup> Artículo 87 Bis de la Ley de Ganadería para el estado de Sonora

## 5.4. Guanajuato

**Los permisos de venta de bebidas alcohólicas para restaurantes, hoteles y otros giros se otorgan discrecionalmente,** lo que podría generar incertidumbre para los inversionistas de esta actividad económica. Los establecimientos que producen, almacenan y distribuyen también se atienen a la decisión de las autoridades, entre los cuales se encuentran restaurantes, bares ubicados en hoteles, salones de fiesta, almacenes, tiendas de autoservicio, abarrotes y productores artesanales. Estos son algunos de los giros que se establecen en la Ley de Alcoholes para el estado de Guanajuato, misma que aplica a los 46 municipios de esta entidad federativa. Asimismo, el municipio de Guanajuato también indica que las conformidades para las licencias de alcoholes se sujetan a la discrecionalidad de las autoridades municipales.

**La apertura de establecimientos genera mayores oportunidades de crecimiento y empleo.** Por ello, es necesario que existan condiciones de certeza jurídica para hacer negocios en los estados y municipios. Ello debe contemplar criterios claros, certeros y objetivos para el otorgamiento de permisos y licencias comerciales. Al permitir a las autoridades deliberar discrecionalmente la expedición de permisos y licencias se generan espacios de incertidumbre que podrían desalentar la inversión privada.

**La distancia mínima entre establecimientos con venta de bebidas alcohólicas será determinada discrecionalmente por las autoridades,** según la reglamentación<sup>20</sup> del municipio de Guanajuato. En caso de que se aplique lo anterior, no sería posible que dos negocios con venta de bebidas alcohólicas se encontraran a corta distancia, a menos que las autoridades del municipio lo consideren. Otro tipo de restricción geográfica se aplica en el municipio de Irapuato, donde los establecimientos de alto impacto deben conservar una distancia perimetral de 150 metros frente a centros de trabajo, locales sindicales e instalaciones deportivas, entre otros centros de reunión y áreas de equipamiento urbano.

**Se sanciona a los establecimientos que permitan a sus clientes bailar en municipios de León, Irapuato y Celaya.** En el municipio de Irapuato<sup>21</sup> se

---

<sup>20</sup> Artículo 15 del Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato

<sup>21</sup> Artículo 32 del Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos para el municipio de Irapuato

prohíbe a giros como bares, peñas, restaurantes bar o cantinas, permitir que se realicen espectáculos o que se baile dentro de sus instalaciones. Las empresas que se dedican a estos giros podrían verse amenazadas por dichas sanciones y se pondrían en riesgo las perspectivas de ganancia en esta actividad económica. Además, resulta excesivo el control que ejerce esta regulación sobre la libertad de los consumidores.

**En el municipio de León<sup>22</sup> también se prohíbe bailar dentro de cantinas, bares, expendios y servi-bares<sup>23</sup>.** Es probable que los propietarios de los establecimientos, al tener que emplear estrategias adicionales para cumplir con los criterios de esta regulación, limiten la calidad de sus servicios y se reduzca el bienestar de los consumidores. En Celaya<sup>24</sup>, la regulación municipal indica que las cantinas, bares, cervecerías, restaurante – bar y pulquerías no podrán contar con pistas de baile ni se podrá bailar en su interior.

**El cumplimiento criterios y estándares excesivos podría elevar los costos de producción y, por ende, los precios de los bienes y servicios.** Las regulaciones que establecen criterios excesivos de operación o estándares específicos para los productos que se ofrecen, rebasando las normas oficiales y reglamentaciones de orden federal, pueden afectar la estructura de costos de los empresarios y presionar los precios de los bienes y servicios que se ofrecen.

**El estado de Guanajuato establece horarios rigurosos para la venta de bebidas alcohólicas.** Al menos en cuatro de sus municipios, Guanajuato, León, Irapuato y Celaya; los establecimientos turísticos y expendios de bebidas alcohólicas se atienen a regulaciones de horario que podrían debilitar el potencial turístico y comercial de estos municipios.

**Guanajuato y León cuentan con el mayor número de establecimientos de alojamiento y con el mayor número de establecimientos de preparación y servicio de alimentos y de bebidas con categoría turística en el estado<sup>25</sup>,** por lo cual resulta importante que el turismo se impulse en estos municipios a través de regulaciones que permitan horarios más flexibles. En el municipio

---

<sup>22</sup> Artículo 24 del Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del municipio de León.

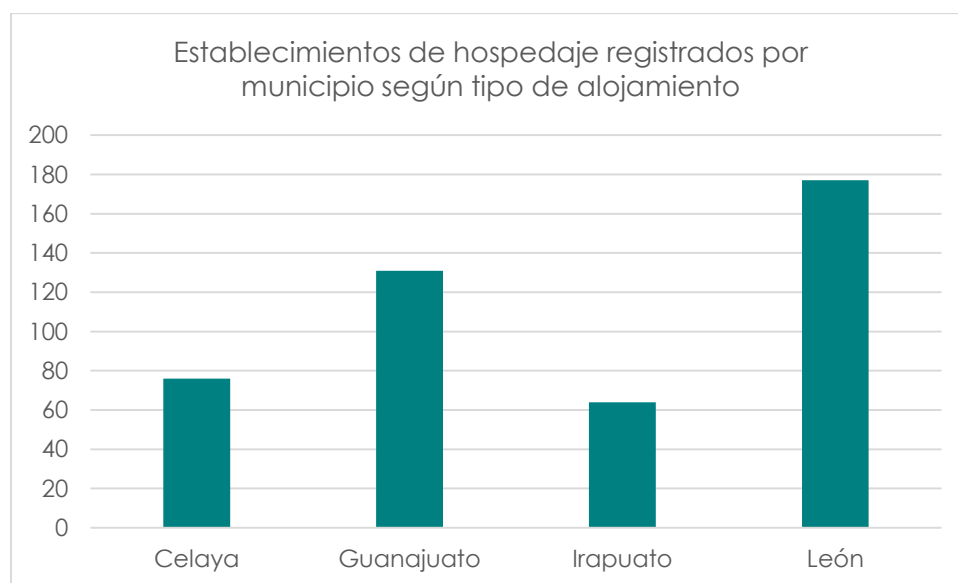
<sup>23</sup> La regulación municipal clasifica como servi-bar al servicio de bar dentro de hoteles y moteles. En el artículo 11 fracción XII se define como sigue: Servicio que proporcionan exclusivamente los hoteles y moteles, donde se expenden bebidas alcohólicas en las habitaciones para consumo de sus huéspedes;

<sup>24</sup> Artículo 58 del Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del municipio de Celaya

<sup>25</sup> Datos tomados del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI

de Guanajuato las cantinas, bares, cervecerías y pulquerías no pueden funcionar después de las 22 horas<sup>26</sup>, mientras que en León las cantinas y bares pueden cerrar sus establecimientos hasta las 24:00 horas, exceptuando los domingos<sup>27</sup>. Como puede observarse, los municipios establecen horarios distintos para los mismos giros. Este comportamiento resulta frecuente para reglamentación de horarios de funcionamiento, por lo que valdría la pena analizar un esquema de horarios ampliados y homologados entre municipios, tomando en cuenta también la importancia turística de estos municipios.

Gráfica 10. Establecimientos de hospedaje registrados por municipio según tipo de alojamiento



Fuente: Elaborado por CONAMER con datos del INEGI

**En Celaya no se permite a las tiendas de autoservicio, vinícolas, misceláneas, tiendas de abarrotes o supermercados operar después de las 24 horas.** Es importante señalar que estos giros ofrecen más productos además de bebidas alcohólicas y en su mayoría estos bienes son de consumo básico. Es posible que mayor apertura y flexibilidad para este tipo de establecimientos podría representar mejores condiciones de inversión, empleo para el municipio de Celaya.

**Los domingos cuentan con horarios aún más restringidos en el estado de Guanajuato.** La regulación estatal y de algunos municipios hace distinción

<sup>26</sup> Artículo 28 del Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios, para el municipio de Guanajuato, Gto.

<sup>27</sup> Artículo 28 del Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del municipio de León.

entre días de la semana para establecer horarios de funcionamiento y venta de bebidas alcohólicas. La ley del estado en materia de alcohol indica que los domingos cerrarán más temprano o incluso no podrán operar aquellos giros con venta de bebidas alcohólicas tanto en envase cerrado como los que ofrecen consumo en el establecimiento. Cerrarán más temprano en domingo las cantinas, bares, restaurant-bar y los expendios de bebidas alcohólicas al copeo con alimentos y bebidas; mientras que los centros nocturnos, discotecas, peñas, tiendas de autoservicio y abarrotes no podrán vender bebidas alcohólicas o bien, deben permanecer cerrados.

**Los establecimientos tienen la posibilidad de ampliar sus horarios, pero sólo previo un pago de derechos y bajo juicio de las autoridades.** Para obtener el permiso de ampliación de horarios es necesario realizar desembolsos adicionales, costos que podrían afectar los precios de los productos.

En el municipio de Guanajuato<sup>28</sup> el Cabildo debe revisar si el giro comercial cuenta con un buen historial para la autorización de una ampliación del horario. Es probable que esta regulación genere brechas de discrecionalidad y un ambiente de incertidumbre para los empresarios. Por otro lado, no se conoce cuál es el parámetro para la ampliación de horarios, es decir, cuántas horas más podría ampliarse el funcionamiento de un negocio ante su pago de derechos.

Para el municipio de León<sup>29</sup>, la ampliación de horarios sólo es posible para fechas de fiestas patronales y decembrinas y el tiempo máximo de ampliación son únicamente 2 horas, aun realizando el pago correspondiente. Además, estas autorizaciones se sujetan a la discreción de las autoridades.

En Celaya<sup>30</sup> la determinación de horarios también se sujeta a posibles acuerdos discrecionales, ya que el municipio puede, por iniciativa propia, ampliar o reducir el horario de operación bajo los criterios de *“interés general, o cuando se presenten circunstancias que puedan afectar la paz social y el orden público...”*. Tampoco en la regulación de este municipio se conoce la medida en horas de la ampliación de horarios permitida.

El servicio de preparación de alimentos y bebidas es una actividad que genera inversión y empleo en el estado de Guanajuato. De acuerdo con el

---

<sup>28</sup> Artículos 6 y 7 del Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios para el municipio de Guanajuato, Gto.

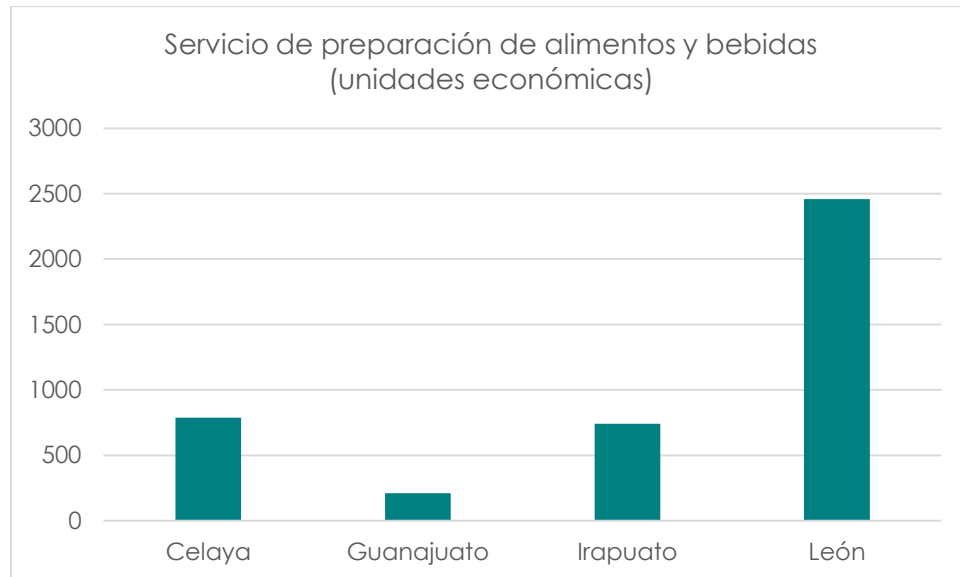
<sup>29</sup> Artículos 7 y 28, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios en el municipio de León, Guanajuato

<sup>30</sup> Capítulo Quinto, artículos 41 al 52 del Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del municipio de Celaya



INEGI, municipios como León, Celaya, Guanajuato e Irapuato cuentan con numerosos establecimientos dedicados a esta actividad, lo cual requiere de regulaciones que presten un escenario de flexibilidad y certidumbre para las empresas.

Gráfica 11. Unidades económicas dedicadas a la preparación de alimentos y bebidas



Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) de INEGI

### Opinión de terceros intervienen en la decisión del otorgamiento de permisos.

Tanto en el municipio de Guanajuato<sup>31</sup> como en el municipio de León<sup>32</sup>, es necesaria la anuencia del comité de colonos como requisito previo al permiso de funcionamiento. Esto significa que antes de que llegue la solicitud a las autoridades, se debe recaudar la aprobación de una agrupación particular, sujetando la inversión de negocios y emprendimientos a una decisión oblicua posiblemente discrecional.

<sup>31</sup> Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios para el municipio de Guanajuato, Gto.; Artículo 55, fracción II

<sup>32</sup> Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios en el municipio de León, Guanajuato; Artículo 56, fracción II

## 5.5. Chihuahua

**La carne que entra al estado de Chihuahua se discrimina y recibe la clasificación de baja calidad.** Reglamentos estatales ejercen tratos discriminatorios a los productos cárnicos de origen extranjero o producidos en otros estados. Esta regulación podría perjudicar a los chihuahuenses al inhibir el consumo de productos incluso si estos cumplen con las normas de calidad. En el estado se denomina carne de importación a los productos cárnicos producidos en el extranjero o en cualquier otro estado del país, misma que, si se ingresa en cortes primarios o deshuesada, se clasificará como de baja calidad<sup>33</sup>.

**Las comercializadoras de carne deben separar la carne local de la carne proveniente de otras entidades federativas.** De acuerdo con la Ley de Ganadería del estado<sup>34</sup>, en Chihuahua se podría sancionar a los negocios que no separen productos cárnicos origen local respecto de los producidos en otros estados.

**Otra desventaja de esta reglamentación es la dificultad para adquirir productos de más bajo precio.** Algunos productos que no pertenecen a clasificaciones de alta calidad se pueden ofrecer a precios más accesibles para la población con menos ingresos. Es importante que, alrededor del país, exista variedad en la oferta de bienes de consumo básico, como es el caso de la carne, con el objetivo de que la población tenga acceso a productos diversos en cuanto a su calidad y precio.

**En Chihuahua, la carne proveniente de otras entidades federativas se denomina como carne de importación.** Los empresarios deben contar con dos anaqueles de venta que clasifique a la carne producida en otros estados como “carne de importación”<sup>35</sup>. También es obligatorio que se separen los productos lácteos de los que se elaboran con sustitutos de leche.

**Chihuahua es el segundo estado con mayor inventario de ganado bovino a nivel nacional pero se encuentra en el lugar 24 en comercialización de carne roja<sup>36</sup>.** Es posible que la cadena productiva de la carne en el estado de Chihuahua no se esté explotando de la mejor manera y que la

---

<sup>33</sup> Artículo 11 del Reglamento General del Acuerdo que creó el Servicio de Clasificación de Carnes para el estado de Chihuahua.

<sup>34</sup> Ley de Ganadería del estado de Chihuahua, artículo 117.

<sup>35</sup> Artículos 12, 13 y 39 del Reglamento General del Acuerdo que creó el Servicio de Clasificación de Carnes para el estado de Chihuahua.

<sup>36</sup> Existencias de ganado bovino de acuerdo a la Encuesta Nacional Agropecuaria 2017 de INEGI. En cuanto a la comercialización de carne, el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI, arroja la cuantificación de los negocios dedicadas al comercio al por menor de carnes rojas por entidad federativa.



regulación de esta actividad económica debilite la potencialidad del sector. Una propuesta de Mejora Regulatoria podría enfocarse en establecer regulaciones que eviten tratos discriminatorios y promuevan ambientes donde los empresarios compitan en igualdad de condiciones. Con ello, productores y comercializadores de otros estados cuentan con incentivos para ofrecer productos a mejor precio y calidad a los chihuahuenses.

## 5.6 Durango

**Se prohíbe el uso de palabras extranjeras en anuncios.** La reglamentación del municipio de Durango<sup>37</sup> indica ciertas características con las que deben contar los medios de publicidad. En este municipio no es posible usar palabras extranjeras en los anuncios<sup>38</sup>, a menos que integre la traducción respectiva. Las traducciones que se requieran deben ubicarse en un lugar secundario y mantener un margen que no sobrepase el 20% de la superficie total del anuncio. Estas restricciones pueden afectar la actividad comercial y la promoción de bienes y servicios que se emplea a través de los anuncios.

El apego a la moral y las buenas costumbres son también criterios con los que deben cumplir los comerciantes, sin mencionar el resto de estándares de la distribución del espacio en la superficie de los anuncios y de la publicidad en general que indican otras regulaciones municipales<sup>39</sup> en la materia.

**Es importante permitir que las empresas decidan sobre el tipo de anuncios que desea para su negocio.** La limitación a la publicidad mediante regulaciones ambiguas podría desalentar la innovación y la capacidad de las empresas para establecer nuevos modelos de negocio atractivos a los clientes.

**Se controla el contenido de los anuncios.** En la regulación municipal de Gómez Palacio existen posibles espacios de discrecionalidad, pues en la reglamentación en materia de anuncios se establece que no se otorgará la licencia para fijación de anuncios cuando estos tengan un contenido que incite a la violencia, sean contrarias a las buenas costumbres o promuevan la discriminación de género, raza, condición social o religión.<sup>40</sup>

**Para proporcionar certeza al ciudadano, la regulación debe ser clara respecto a los criterios con los que deben cumplir los sujetos regulados** y no establecer conceptos que se presten a interpretación o discreción, como lo es calificar a un anuncio por violencia o contravenir las morales y las buenas costumbres. Asimismo, la regulación también debe ser explícita respecto a los requisitos, facultades de las autoridades, obligaciones y criterios de dictaminación para proporcionar certeza a los ciudadanos.

**Existen fuertes incentivos por los que los empresarios emplean anuncios y publicidad para atraer mayor clientela a sus negocios.** Los productores y

---

<sup>37</sup> Artículo 4 del Reglamento de Ornato para la ciudad de Durango.

<sup>38</sup> Tampoco se permite el uso de colores que forman la bandera nacional.

<sup>39</sup> Reglamento de Imagen Urbana del municipio de Durango, artículo 54.

<sup>40</sup> Artículos 10 y 31 del Reglamento de Anuncios para el municipio de Gómez Palacio.



agentes dedicados a la comercialización de productos podrían generar mayores ingresos al recibir más clientes en sus negocios y con ello podrían ofrecer mejores productos en términos de calidad y precio. Los consumidores, por su parte, al contar con información plena sobre los establecimientos, podrían tomar mejores decisiones para satisfacer sus necesidades.

### 5.7. Baja California Sur

La regulación en el estado de Baja California Sur<sup>41</sup> se explica fuertemente por el sector de transporte, no solo por los diversos obstáculos regulatorios que presenta su regulación, sino porque las autoridades del estado han realizado un notorio esfuerzo por reestructurar el marco normativo de esta actividad económica con el objetivo enmendar las posibles dificultades que encontraban los ciudadanos y empresarios en la regulación para crecer y desarrollarse.

**Si bien el transporte como esquema de mercado cerrado es representativo del estado de Baja California Sur, en las 32 entidades federativas se han encontrado barreras al desempeño y desarrollo del sector:**

- En 21 entidades federativas se establece algún tipo de preferencia o criterio para acceder a la concesión o permiso
- 15 de los 32 estados establecen precios oficiales al servicio
- En 16 estados son el transporte se presta por medio de concesiones
- 20 de los 32 estados establecen el número máximo de concesiones

**El servicio de transporte de carga es una actividad que resulta sumamente complicada de explotar y adquirir en el estado de Baja California Sur.** Los particulares pueden prestar el servicio de transporte únicamente a través de una concesión, cuya expedición es facultad exclusiva del gobernador. Previo a la solicitud de la obtención de la concesión, es requisito que exista una “Declaratoria de Necesidad Pública de Transporte”, lo cual es determinado por autoridades estatales. Ello implica que para que un privado pueda entrar al mercado primero tendría que esperar a que se establezca la declaratoria de necesidad y posterior a ello se expida de la convocatoria para participar, y una vez que se tengan ambas condiciones sea posible que el gobernador dictamine la autorización y otorgamiento de la concesión. Ahora bien, si participan en la convocatoria una persona moral y una física, se le dará preferencia a la persona física y originaria del estado de Baja California Sur.

Por otro lado, el funcionamiento del servicio de transporte también presenta dificultades, pues existen tarifas de cobro por la prestación del servicio<sup>42</sup>. Estas tarifas serán publicadas en el diario oficial del estado, lo cual supone

---

<sup>41</sup> Para el análisis del transporte de carga en Baja California Sur se analizaron regulaciones de orden estatal y municipal: la Ley de Transporte del Estado de Baja California Sur, el Reglamento de la Ley de Transporte del Estado de Baja California Sur y el Reglamento de Transporte del Municipio de La Paz, Baja California Sur.

<sup>42</sup> Artículo 57 de la Ley de Transporte para el Estado de Baja California Sur

poca flexibilidad para la prestación de servicios a menor costo, o bien, la prestación de mejores servicios a cambio de un pago mayor.

Finalmente, las concesiones tienen un tiempo de vida de 25 años<sup>43</sup>. Es probable que esta vigencia no promueva la modernización y mejora de los servicios, pues los incentivos para emplear innovación y calidad se pierden cuando se cuenta con la exclusividad del mercado.

**El servicio de transporte se concesiona, otorgando exclusividad espacial y temporal a actores privilegiados.** En la Ley de Transporte del estado de Baja California Sur, se establecen las bases y requisitos a que estarán sujetos los servicios concesionados de transporte público terrestre de pasaje, carga y especializado. También, se define el concepto de concesión como el acto administrativo por el cual el Gobernador del estado otorga el derecho a una persona física o moral para la prestación del servicio público de transporte.

La existencia de una concesión para la prestación del servicio, implica derechos exclusivos al concesionario, por lo que se inhibe el desarrollo de la actividad, es por ello que la existencia de una concesión tiene sentido cuando se trata de un servicio público que originalmente es responsabilidad del estado prestarlo y decide que se preste a través de un tercero, sin embargo, en el caso del transporte de carga, su naturaleza es un servicio privado y se presta para privados, por lo que deja de tener sentido la figura de concesión.

**Existe el riesgo de que el servicio de transporte no resulte suficiente a la demanda de la ciudadanía.** Respecto a las autoridades responsables para permitir la participación en la actividad, en Baja California Sur se faculta al Gobernador para otorgar las concesiones para la explotación del servicio público de transporte terrestre de pasaje y carga.

Asimismo, el Gobernador del estado es el responsable de emitir la Declaratoria de Necesidad de Transporte Público en modalidades concesionadas. Esto significa que el ejecutivo del estado podría otorgar las concesiones de manera discrecional, o bien, podría otorgar menos concesiones de las necesarias para la demanda del mercado.

**Los sudcalifornianos son preferidos para prestar el servicio de transporte de carga.** En el otorgamiento de concesiones se identificó que, en igualdad de circunstancias ante los demás ciudadanos, los sudcalifornianos serán preferidos para toda clase de concesiones.

---

<sup>43</sup> Artículo 5, Artículo 22, Artículo 7 de la Ley de Transporte del estado de Baja California Sur

La preferencia a locales podría desincentivar la inversión productiva procedente de otros estados de la República Mexicana al representar una desventaja en el concurso. Ello implica que el consumidor, probablemente tendría que aceptar las mejores condiciones dentro de un pequeño grupo de concursantes, lo que no le brinda varias opciones. La misma disposición puede promover las concertaciones para fijar precios. Modificar esta disposición generaría un marco normativo facilitador para la inversión, lo que se traduciría en generación de empleos. También, estas preferencias podrían afectar a la calidad con la que se presta el servicio de transporte.

Por otro lado, en la normatividad también se les da preferencia a los solicitantes de concesiones con mayor antigüedad. Lo que limita la entrada a nuevos competidores y se promueve la permanencia de aquellos con mayor antigüedad, aunque no cuenten con las condiciones para participar en un mercado en competencia. Asimismo, se establecen preferencias a los pertenecientes al grupo de trabajadores del transporte.

**Los precios y tarifas no se determinan por las necesidades de los oferentes y consumidores.** Respecto a la fijación de precios, en el Reglamento de la Ley de Transporte del estado de Baja California Sur se encuentran las bases para la fijación de tarifas en la prestación del servicio de transporte de acuerdo la modalidad. Para el transporte de carga se establece que la tarifa del cobro para la prestación del servicio dependerá del peso de la carga en toneladas en relación a la distancia a transportar por kilómetro.

Esta restricción afecta a los prestadores del servicio al limitar la forma de cobrar el servicio, lo que impide ofrecer el servicio a un precio que se adecúe a los costos y a la innovación de los transportistas. Lo anterior resultaría en que el prestador del servicio no tenga incentivos para mejorar la calidad del servicio y se reduzcan los ingresos potenciales del mismo.

**Limitaciones geográficas para el desplazamiento del transporte.** En la regulación estatal se encontró que, para transportar materiales de construcción, sólo se podrá prestar el servicio dentro de los límites el municipio. También, se establece que la autoridad podrá restringir el servicio de unidades de carga matriculadas en otros municipios o entidades federativas que contraten el servicio de transporte de carga de La Paz Baja California Sur hacia otros estados o municipios.

Esta restricción limita a la expansión del servicio y obliga a que el transportista tenga que tramitar más permisos para trasladarse a otros municipios. Ello podría ocasionar limitantes en el desarrollo del sector, ya que, para poder



operar fuera de lo establecido, se requiere expedir otro permiso, lo que resulta costoso para el agente económico.

**La declaratoria de necesidad podría no reflejar las necesidades del mercado.** La prestación del servicio de transporte está decidida por los órganos de gobiernos<sup>44</sup> y no por transportistas que puedan ofrecer un mejor servicio a un mejor precio. En otras palabras, la entrada al mercado depende del estado y no del prestador del servicio y de la competencia. Es probable que, al ser un mercado de entrada limitada, en el estado de Baja California Sur resulte más fácil dar preferencia a sus habitantes respecto a los externos, siendo que, en un mercado competitivo y flexible, se esperaría justo lo contrario. Un escenario más adecuado es que se otorguen permisos a los sujetos que puedan participar dando un servicio de excelencia y bajo costo, rigiéndose bajo los esquemas de competitividad.

---

<sup>44</sup> Artículo 5, 7 y 22 de la Ley de Transporte del Estado de Baja California Sur.

## 5.8. Zacatecas

**Ausencia de criterios para la instalación de infraestructura para telecomunicaciones.** La ausencia de criterios genera incertidumbre para obtener licencias o permisos para esta actividad, debido a que la autoridad puede decidir de manera discrecional sobre los procedimientos, criterios y requisitos que serán requeridos al momento de solicitar una licencia o permiso. Esta incertidumbre podría desalentar a los interesados a solicitar ante el municipio la instalación de este tipo de infraestructura que es necesaria para la prestación de los servicios de telecomunicación.

Para instalar este tipo de infraestructura es importante la existencia de regulación específica, y no solo incluir esta actividad en las especificaciones que aplican a otras actividades, como la instalación de anuncios, tal como sucede con la regulación en el estado de Zacatecas<sup>45</sup>, ya que por su naturaleza tiene características que podrían considerar procedimientos y trámites menos complejos.

**Se requieren requisitos injustificados para la instalación de infraestructura para telecomunicaciones.** Tanto la ausencia de regulación como la existencia de regulación excesiva o injustificada podrían desalentar las solicitudes para la instalación de este tipo de infraestructura y disminuir los beneficios que se pueden obtener con la prestación de los servicios derivados de esta instalación. Por ello, es importante especificar objetivamente los criterios y requisitos que se requieren adecuados a las características esta actividad.

Una de las principales consecuencias que derivan de la existencia de regulación injustificada es la generación de costos más altos de los esperados ya que cada requisito para realizar un trámite genera un costo ya sea monetario o de oportunidad. Así, por ejemplo, la autoridad solicita tramites tales como la constancia de compatibilidad urbanística estatal y municipal, la constancia de viabilidad, anuencia de vecinos entre otros.

**Distinción entre antenas de telecomunicación y anuncios.** Algunos estados como Zacatecas, norman la instalación de infraestructura para telecomunicaciones directamente relacionado con la instalación de anuncios. Sin embargo, la regulación sobre la instalación de anuncios está diseñada para prevenir situaciones de riesgo derivadas de las características específicas de los anuncios como podría ser el peso, la altura o la capacidad de resistencia al viento, por ello, muchos de los requisitos

---

<sup>45</sup> Reglamento General de la Ley de Construcción para el estado y municipios de Zacatecas, Artículo 155, Reglamento de Imagen Urbana para Zonas Patrimoniales, de Transición y Contexto en el municipio de Guadalupe, artículo 75 y Código Urbano para el estado de Zacatecas, artículo 192.

que se solicitan para instalar anuncios son más onerosos o requieren de más tiempo para su cumplimiento que los que se corresponderían para la instalación de infraestructura para telecomunicaciones.

A pesar de ello, en el estado de Zacatecas se establecen diversas disposiciones que mencionan a las antenas y postes como si se tratara de anuncios. Lo anterior podría impedir el desarrollo e innovación del sector al ya debido a que se instalan menor número de antenas, postes o ductos que permiten la prestación de servicios de telecomunicaciones de calidad.

**Prohibiciones y requisitos que atienden de imagen urbana.** Prohibir la realización de actividades impide el crecimiento económico de los merados y por tanto su capacidad para aportar al desarrollo económico del estado o municipio. En este sentido, en el municipio de Guadalupe<sup>46</sup>, su regulación prohíbe la colocación de antenas sobre fachadas que alteren en la fisonomía y contexto de la fachada, sin especificar los criterios para determinar si se ha alterado el contexto o la fisonomía, siendo esta una determinación que realiza el regulador al momento de otorgar los permisos o autorizaciones.

Mientras tanto, en el orden estatal<sup>47</sup> se limita a que la instalación de telecomunicaciones sea subterránea y se prohíbe la instalación sobre inmuebles o en zonas típicas, zonas de transición, sititos, itinerarios culturales entre otros similares. Estas especificaciones que tienen como objetivo conservar la imagen urbana afectan la capacidad del municipio para obtener los servicios derivados de la instalación.

---

<sup>46</sup> Reglamento de Imagen Urbana para Zonas Patrimoniales, de Transición y Contexto en el municipio de Guadalupe, Artículo 75

<sup>47</sup> Reglamento General de la Ley de Construcción para el estado y los municipios de Zacatecas, Artículo 155.

## 5.9. Sinaloa

En el municipio de Culiacán Sinaloa, se encontraron restricciones en actividades que prestan servicios de exhibiciones cinematográficas en salas de proyección<sup>48</sup>. A continuación, se describen algunas de ellas:

**Fijación de precios de ingreso a la sala y de productos de venta al interior de la misma.** En el municipio de Culiacán en el estado de Sinaloa, se encontraron restricciones referentes al establecimiento de precios y tarifas por ingreso por parte de la autoridad, así como la clasificación de categoría, la cual se toma en cuenta al momento de determinar los precios por ingreso a la sala. También se establece que la autoridad municipal podrá clasificar los artículos de consumo más popular para fijar sus precios.

En este sentido, las regulaciones que establecen precios o tarifas fijadas por las autoridades podrían contradecir la determinación de los precios de los productos por medio de la oferta y la demanda. Este tipo de regulaciones puede afectar a los titulares de estas licencias debido a que el precio fijado podría no ir de acuerdo con los costos de operación e inversión y, por tanto, disminuirían las utilidades de los agentes económicos.

Eliminar este tipo de regulaciones permitirá que los precios se determinen por el propio mercado y las necesidades de los empresarios y consumidores, mismo que a su vez fomenta e incentiva la libre competencia en el mercado.

**Prohibición de ingerir bebidas alcohólicas dentro de las casetas de proyección.** En el municipio de Culiacán establece que, en los locales destinados a exhibiciones cinematográficas, las empresas tendrán prohibido fumar o ingerir bebidas alcohólicas en el interior de las casetas de proyección.

Esto podría limitar el crecimiento y el desarrollo de las empresas que dan el servicio de proyecciones cinematográficas. Podría ser el caso que la venta de bebidas en el interior de la sala sea más importante en comparación con los ingresos de la venta de otros productos. Por otro lado, el consumidor podría acudir a otro establecimiento con el fin de satisfacer necesidades de esparcimiento.

**Se requieren permisos especiales para operar en horarios específicos.** En el municipio de Culiacán las empresas que pretendan exhibir películas cuya

---

<sup>48</sup> Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas del municipio de Culiacán, Sinaloa; artículos 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 59.

proyección se inicie después de las 23:00 horas, deberán recabar previamente de la autoridad municipal un permiso especial. La necesidad de expedición de un permiso especial para operar podría aumentar la carga regulatoria para el empresario y disminuir sus ingresos potenciales.

**Requisitos innecesarios y características y estándares mínimos.** En la regulación se menciona que entre el término e inicio de cada función, deberá reservarse un intermedio de 15 minutos para el desalojo y acceso del público. También se establece un límite de dos minutos de duración para la proyección de placas luminosas fijas con fines comerciales. Asimismo, se obliga a las empresas a traducir en correcto español todas las expresiones o letreros que se difundan o aparezcan en idiomas extranjeros. También se establece que las empresas cinematográficas no podrán exhibir más de cinco comerciales antes del inicio de la película y durante la proyección.

Los límites a la publicidad en comerciales dentro de las salas de exhibición de material cinematográfico podrían limitar los ingresos por concepto de publicidad para terceros. En el mismo sentido, las restricciones innecesarias pueden reducir los incentivos de entrada al sector y los de innovación, ya que estas restricciones resultan ser engorrosas y pueden implicar la utilización de recursos para su cumplimiento.

Al eliminar este tipo de regulaciones, los agentes económicos propietarios de estos establecimientos podrían incrementar sus ingresos por este concepto y por lo tanto generar más inversión y expansión

**Facultades discrecionales por parte de la autoridad.** Las autoridades municipales pueden retirar carteles que se exhiban en el interior o exterior de las salas cinematográficas, cuando a juicio de aquella, sean nocivos para la formación de los niños y jóvenes debido a su alto contenido de violencia o sexualidad.

Lo anterior, desincentiva el uso de publicidad por parte de las empresas, al no estar regulada con criterios claros y específicos. Por otro lado, la discrecionalidad genera panoramas de incertidumbre para las empresas.

## 5.10 Protección Civil

**La regulación de protección civil atiende una finalidad social de planificación** para evitar o enfrentar incidentes e incluso catástrofes que pudieran poner en riesgo a la ciudadanía. Por otro lado, la regulación de protección civil también tiene el objetivo de establecer la estructura de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en dicha materia. Por

lo tanto, resulta de suma importancia la existencia de parámetros regulatorios en materia de protección civil, mismos que aplican no solo a la ciudadanía, sino al funcionamiento de actividades económicas. Particularmente, los giros comerciales, industriales y de servicios se sujetan a criterios regulatorios de protección civil, mismos que, en ocasiones, se convierten condiciones no solo de apertura, sino de funcionamiento durante la vida de un negocio.

**Es posible que uno de los mayores obstáculos para la apertura de negocios sea la obligación de cumplir con trámites para los que se requiera la inversión de tiempo y dinero.** En la materia de protección civil, algunos estados comprometen a la ciudadanía y a las empresas al cumplimiento de programas y planes que pueden resultar altamente costosos.

En el estado de Quintana Roo, la Ley de Protección Civil obliga a los empresarios y ciudadanos en general a presentar un “Programa Interno de Protección Civil”. A su vez, el municipio de Othón P. Blanco solicita un “Plan Interno de “Protección Civil”. Tanto en la ley, como en el reglamento municipal, no se especifica cómo realizar el plan o programa y con qué entidad presentarlo. En este sentido, se trataría de un doble trámite al realizar planes y programas que cumplen la misma finalidad pero presentados ante autoridades de distinto orden<sup>49</sup>.

En el estado de Sinaloa, la situación es distinta. Además de requerir los programas y planes de protección civil específicos para el funcionamiento de los establecimientos, se exige el cumplimiento de un dictamen de riesgo y vulnerabilidad previo a la construcción de cualquier inmueble<sup>50</sup>. Para ninguno de estos requerimientos se especifica el procedimiento, los plazos de respuesta ni la autoridad (estatal o municipal) encargada de dar autorización. Por otro lado, el cumplimiento de los planes, programas y dictámenes puede incurrir en costos de inversión y funcionamiento para los negocios, costos que podrían terminar absorbiendo los consumidores.

En el caso de Tamaulipas, si bien no se establecen entregas dobles de documentación, la regulación en protección civil prevé duplicidad de visitas de verificación, una por parte del estado y otra por el municipio. En este sentido, existen lagunas regulatorias sobre qué autoridades realizan las visitas de verificación de protección civil. Por lo tanto, es notable que la regulación en esta materia carece de seguridad jurídica y los ciudadanos

---

<sup>49</sup> Ley de Protección Civil para el Estado de Quintana Roo Artículos 55, 72 y 73; Reglamento del Sistema Municipal de Protección Civil de Othón P. Blanco Artículos 33, 34 y 35

<sup>50</sup> Ley de Protección Civil para el Estado de Sinaloa

podrían desconocer las autoridades con las que debe cumplir sus obligaciones. Es importante que una materia tan importante como protección civil cuente con regulación clara, establezca facultades bien definidas y que no se contraponga con otros ordenamientos.

**Hidalgo, Quintana Roo, Jalisco, Sonora, Nayarit y Sinaloa presentan áreas de oportunidad en su regulación de protección civil**<sup>51</sup>. Existen vacíos dentro de sus regulaciones, así como falta de precisión y certeza jurídica, lo cual afecta a los particulares que desean emprender e invertir en los estados. Un claro ejemplo de ello, es la indefinición del criterio de “afluencia masiva”. Una serie de trámites, programas y dictámenes son obligatorios para establecimientos con afluencia masiva, pero este parámetro de medición pocas veces se define y por lo general no coincide entre las entidades federativas, lo cual puede tener tres consecuencias directas:

1. Los privados se encontrarían en un estado de indefensión al no saber si sus negocios entran en la categoría de afluencia masiva y por ende podría obligarse a cumplir con requerimientos que posiblemente no debería.
2. Al no existir mínimos o máximos de la cantidad personas que implicarían una afluencia masiva, se puede generar una ventana a la discrecionalidad.
3. En caso de que existiera un parámetro definido para todo el estado, si este no se adecua a las necesidades de cada establecimiento, los pequeños negocios resultarían afectados al tener que cumplir de la misma manera que una empresa de mayor tamaño. En este sentido, es recomendable la regulación se aplique de acuerdo al impacto de los giros y al tamaño de los establecimientos.

Finalmente, un ejemplo de falta de claridad en las regulaciones de protección civil es el caso del estado de Yucatán. El Reglamento de Protección Civil del Municipio de Progreso, en su artículo 20, remite al artículo 82 de la Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán, mismo que a su vez remite a su artículo 77, careciendo de precisión y estructura para que un ciudadano pueda entender sus derechos y obligaciones.

**Uno de los elementos más importantes para el cumplimiento de Calidad regulatoria en los instrumentos jurídicos es contar con lenguaje ciudadano.** Las regulaciones de protección civil se aplican tanto a agentes económicos

---

<sup>51</sup> Leyes de protección civil de los siguientes estados: Hidalgo, Quintana Roo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.



como a los ciudadanos en general, lo cual requiere de un lenguaje cuya interpretación sea accesible y de fácil cumplimiento. También es recomendable que las regulaciones estén disponibles y a la mano de las personas, y que los objetivos, derechos y obligaciones sean transparentes para la ciudadanía.



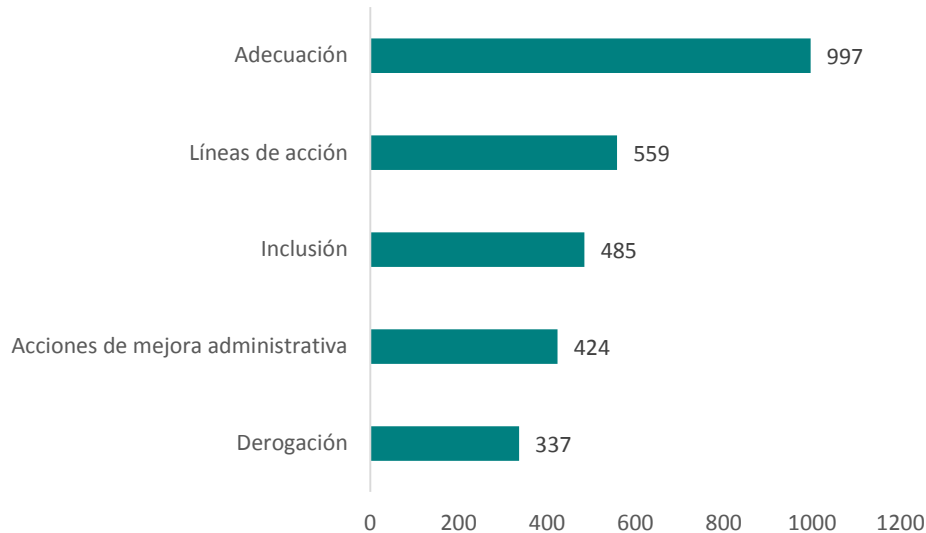
## 6 Propuestas de Reforma a las Regulaciones de los estados y municipios

### 6.1 Estadística descriptiva de las propuestas de reforma

Una vez identificados los fallos regulatorios se realizaron propuestas de reforma a los mismos, los cuales como se mencionó anteriormente se dividen en adecuaciones, derogaciones, inclusiones, líneas de acción y mejora administrativa.

A nivel nacional se realizaron un total de 2802 reformas en las cuales se propusieron 997 adecuaciones, 559 líneas de acción, 485 inclusiones, 424 acciones de mejora administrativa, y 337 derogaciones.

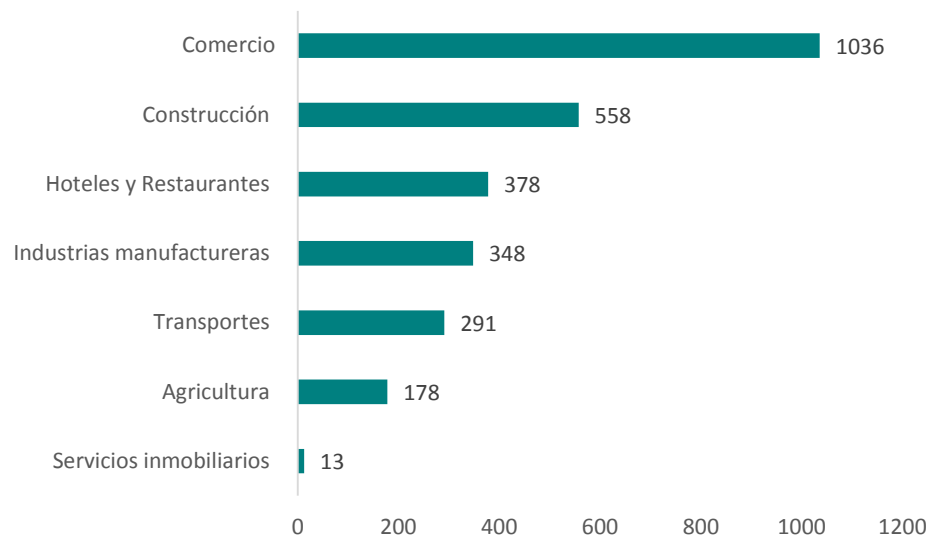
Gráfica 12. Total de reformas propuestas



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

A nivel sectorial se propusieron:

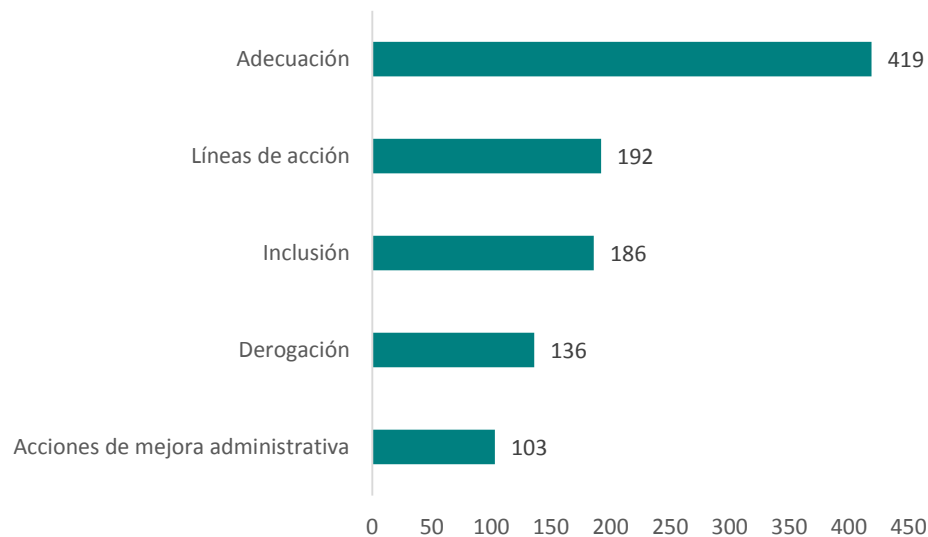
Gráfica 13. Total de reformas propuestas



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El sector que más número de propuestas tiene es comercio con un total de 1036. El número de propuestas se divide de la siguiente manera.

Gráfica 14. Número de reformas propuestas para el sector comercio

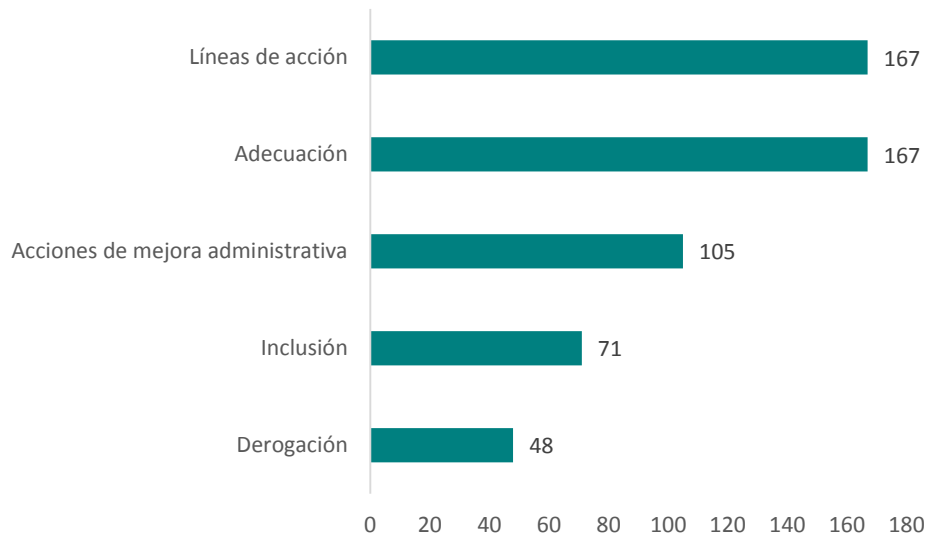


Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

Se puede observar que existen 419 adecuaciones, 192 líneas de acción, 186 Inclusiones, 136 derogaciones, y 103 acciones de mejora administrativa.

El segundo sector con más propuestas de reforma es construcción con un total de 558 propuestas de reforma, de manera particular se dividen como se muestra en la gráfica.

Gráfica 15. Número de reformas propuestas para el sector construcción

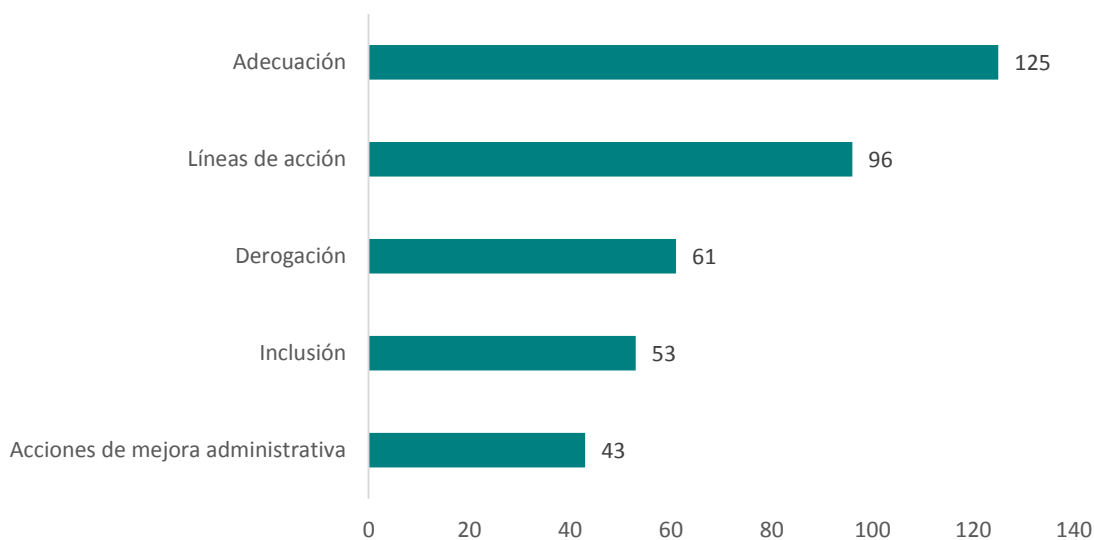


Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

Como se puede observar se cuenta 167 líneas de acción, 167 adecuaciones, 105 acciones de mejora administrativa, 71 inclusiones, y 48 derogaciones.

El tercer sector con mayor número de propuestas de reforma es hoteles y restaurantes con un total de 378. De manera particular se puede observar que cuenta con 125 adecuaciones, 96 líneas de acción, 61 derogaciones, 53 inclusiones, y 43 acciones de mejora administrativa.

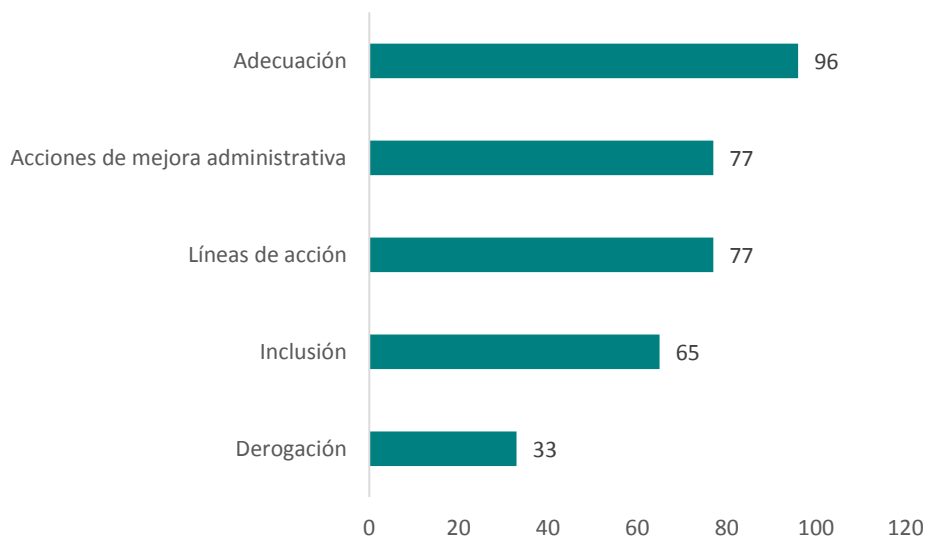
Gráfica 16. Número de reformas propuestas para el sector hoteles y restaurantes



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El cuarto sector con mayor número de propuestas de reforma es industrias manufactureras de 348 propuestas de reformas a nivel nacional, las cuales se dividen de la siguiente manera.

Gráfica 17. Número de reformas propuestas para el sector industrias manufactureras



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

Como se puede observar se encontraron 96 adecuaciones, 77 acciones de mejora, 77 líneas de acción, 65 inclusiones y 33 derogaciones.

## 7 Posibles implicaciones económicas

Como se mencionó anteriormente los fallos regulatorios pueden llegar a tener efectos negativos en la economía por lo que en esta sección se realizó un análisis de los sectores elegidos con algunas de las variables macroeconómicas que mejor describen los comportamientos económicos.

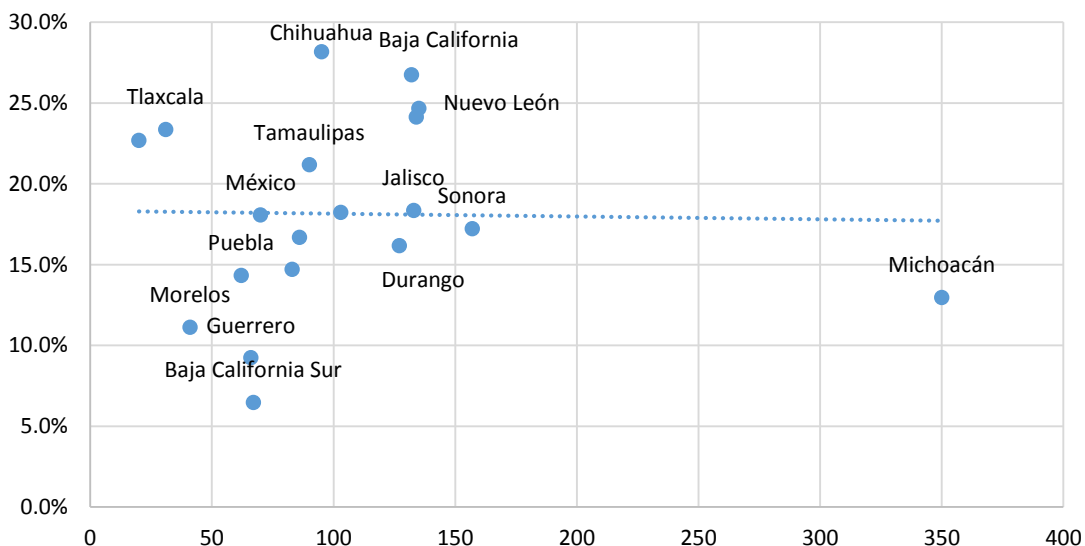
### 7.1. Población Ocupada

La población ocupada comprende a los trabajadores empleados y a los obreros, ya sea eventuales o que tengan un contrato de planta, que a su vez, en el mes de referencia hayan trabajado con una remuneración fija o determinada, cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral.

Es necesario analizar la población ocupada en cada uno de los sectores y contrastarlos con el número de fallos regulatorios existentes ya que se espera que a medida que el número de obstáculos disminuya en el sector, la población ocupada en el sector crezca.

Las siguientes gráficas son construidas con base en los promedios de 2014 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

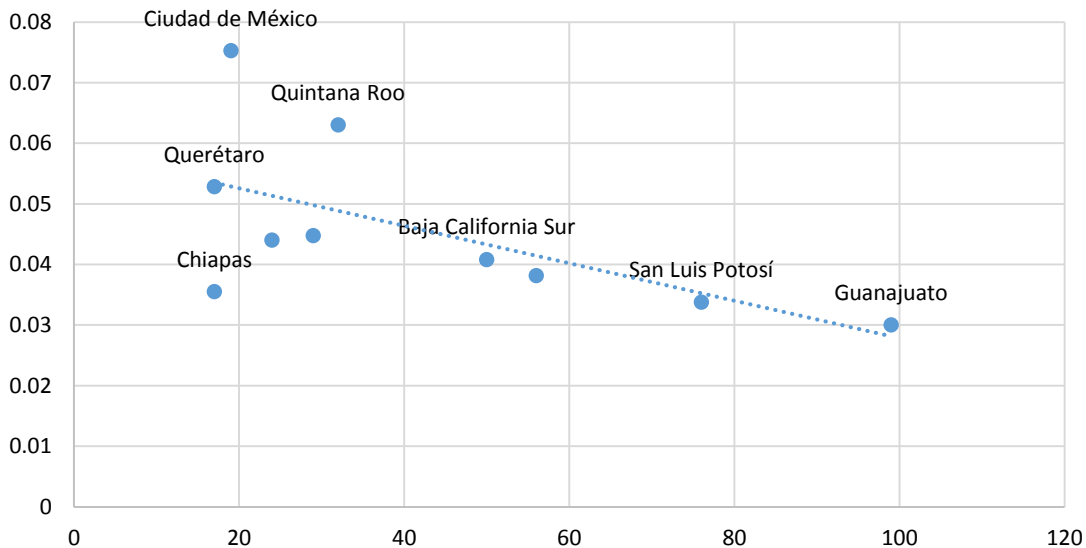
Gráfica 18. Población ocupada en el sector industrias manufactureras por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y metodología del Programa Justicia Cotidiana

La distribución de la población ocupada por sector depende de variables; tales como, la ubicación geográfica de la entidad y de la inversión extranjera directa, entre muchas otras. Sin embargo, el número de fallos regulatorios existentes dentro del sector afecta negativamente en la proporción de población ocupada en el sector. Es así que el estado de Michoacán es el claro ejemplo de lo anterior, con un total de 350 fallos en el sector de las industrias manufactureras, se presenta un porcentaje de población ocupada de 13.0% (238,396 personas), mientras que en estados como Nuevo León, Baja California, Chihuahua o Tlaxcala al presentar una menor cantidad de fallos regulatorios, la población ocupada aumenta. El estado de Chihuahua presenta un total de 95 fallos regulatorios y un porcentaje de población ocupada de 28.2% (411,380 personas).

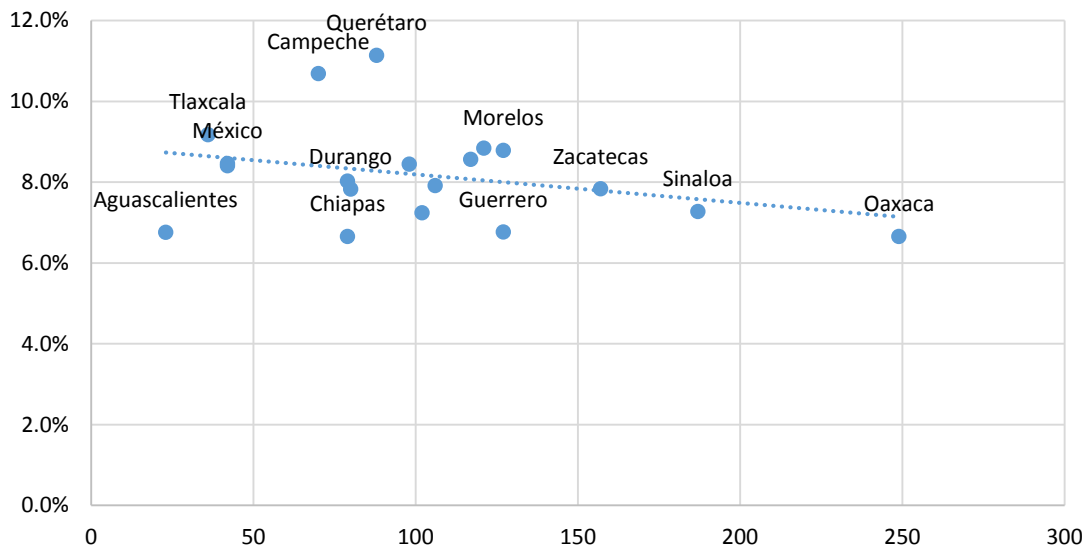
Gráfica 19. Población ocupada en el sector transporte por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y metodología del Programa Justicia Cotidiana

En la gráfica anterior se puede notar que la tendencia decreciente es aún más marcada, pues el estado de Guanajuato presenta un total de 99 fallos regulatorios y una proporción de población ocupada en este sector de 3.0% (70,728 personas) para 2014. Sin embargo, la Ciudad de México presenta un total de 19 fallos regulatorios y que aunado a esto se tiene un 7.5% (302,600 personas) ocupado en este sector.

Gráfica 20. Población ocupada en el sector construcción por entidad federativa



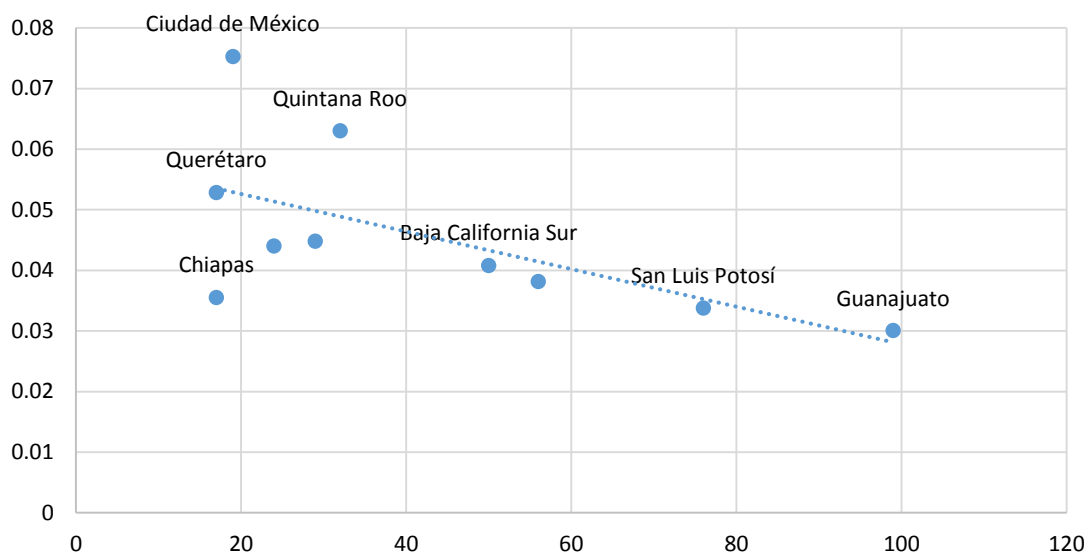
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y metodología del Programa Justicia Cotidiana

En la gráfica 22 se nota una tendencia decreciente en la relación entre número de fallos regulatorios y porcentaje de población ocupada. Oaxaca es la entidad federativa que presenta un mayor número de fallos regulatorios (249 fallos) en el sector construcción y también una proporción de la población ocupada en este sector de 6.7% (107,446 personas), mientras que con una considerablemente menor cantidad de fallos regulatorios; Querétaro (con 88 fallos), presenta una proporción mayor en el sector, es decir, 11.1% (80,442 personas).

## 7.2. Formación Bruta de Capital Fijo

Al analizar la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) con respecto al número de obstáculos regulatorios con cada uno de los sectores se hace referencia a que, a mayor número de fallos regulatorios, se reduce el activo fijo o capital fijo durante el periodo estudiado. Es decir, que, si hubiera menos obstáculos en las regulaciones el aumento de los bienes duraderos que podrían ser capaces de producir otros bienes y servicios, y que a su vez incluyen los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de plantas, maquinarias y equipos y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, como escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, así como los edificios comerciales e industriales.

Gráfica 21. Formación Bruta de Capital Fijo en el sector transporte por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

En la gráfica anterior se muestra que la tendencia de la relación entre fallos regulatorios y formación bruta de capital fijo es negativa y decreciente, es decir, que, a una mayor cantidad de fallos regulatorios en el sector, disminuye la capacidad de producir bienes duraderos que son capaces de producir bienes y servicios. Guanajuato es la entidad federativa que tiene más fallos regulatorios en este sector (99 fallos regulatorios) y que a su vez presenta un bajo nivel de Formación Bruta de Capital Fijo. Sin embargo, Ciudad de México presenta un menor número de obstáculos y un mayor nivel de Formación Bruta de Capital Fijo.

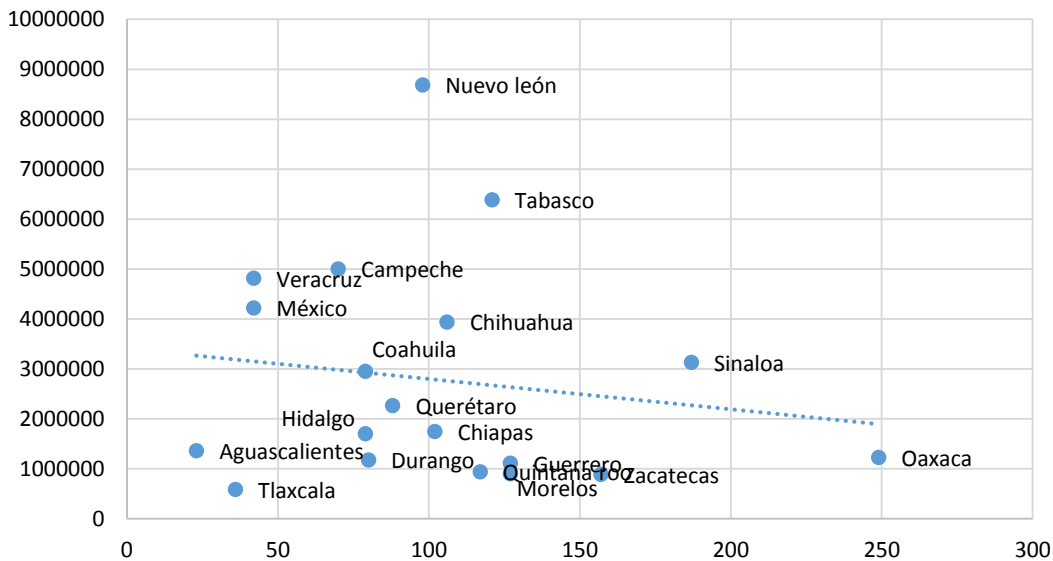
### 7.3. Valor Agregado Bruto (VAB)

El Valor Agregado Bruto mide valor final de la producción una vez descontados los insumos que se han utilizado para producirlos. Existe una relación entre el PIB y el Valor Agregado Bruto ya que el PIB se compone del Valor Agregado Bruto más los impuestos indirectos netos.

Se realizó un análisis estadístico entre el VAB y el número de fallos regulatorios por sector mediante el cual se encontró que existe una relación negativa para el sector de construcción entre el número de fallos regulatorios y el Valor Agregado Bruto; lo que significa que a mayor número de fallos regulatorios es menor el valor final de la producción.



Gráfica 22. Valor Agregado Bruto en el sector construcción por entidad federativa



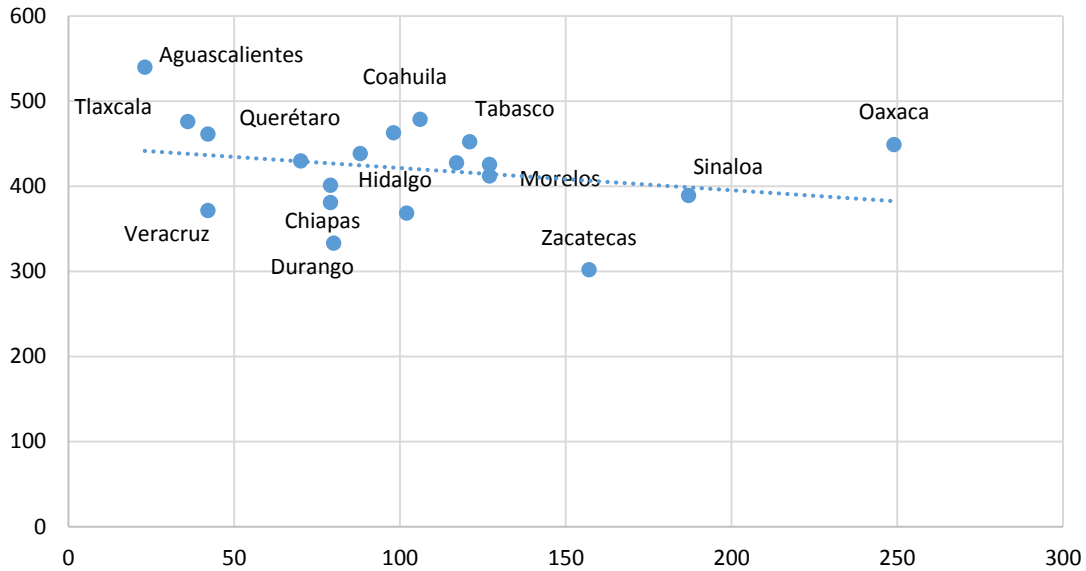
Fuente: Elaboración propia con base datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Se puede observar la tendencia negativa en la gráfica; por ejemplo el caso de Oaxaca donde a mayor número de fallos existe un menor VAB, se observa también el caso contrario de Nuevo León que cuenta con 98 fallos regulatorios un VAB de cerca de nueve millones de pesos.

#### 7.4. Índice Global de Productividad Laboral

La productividad laboral es una relación entre la producción obtenida y la cantidad de trabajo que se necesita para realizar la producción. Por lo tanto, el Índice de Productividad Laboral mide la eficiencia de una empresa ya que está compuesto por el cociente entre la producción de un proceso y personal ocupado en el mismo; nuevamente se analizó el número de fallos regulatorios contra el Índice de productividad laboral para cada uno los sectores elegidos, en este análisis se encontró que existe una relación negativa entre el número de fallos regulatorios y el índice.

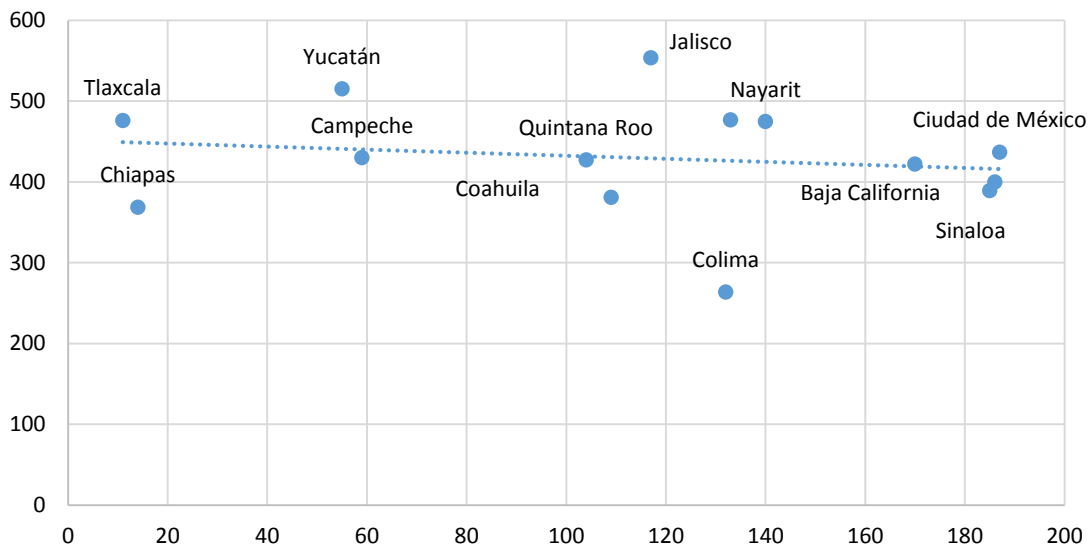
Gráfica 23. Índice Global de Productividad en el sector construcción por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Para el sector de construcción se puede observar la relación negativa, como ejemplo observamos el estado como Aguascalientes que tiene 23 fallos regulatorios y un índice mayor.

Gráfica 24. Índice Global de Productividad en el sector hoteles y restaurantes por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

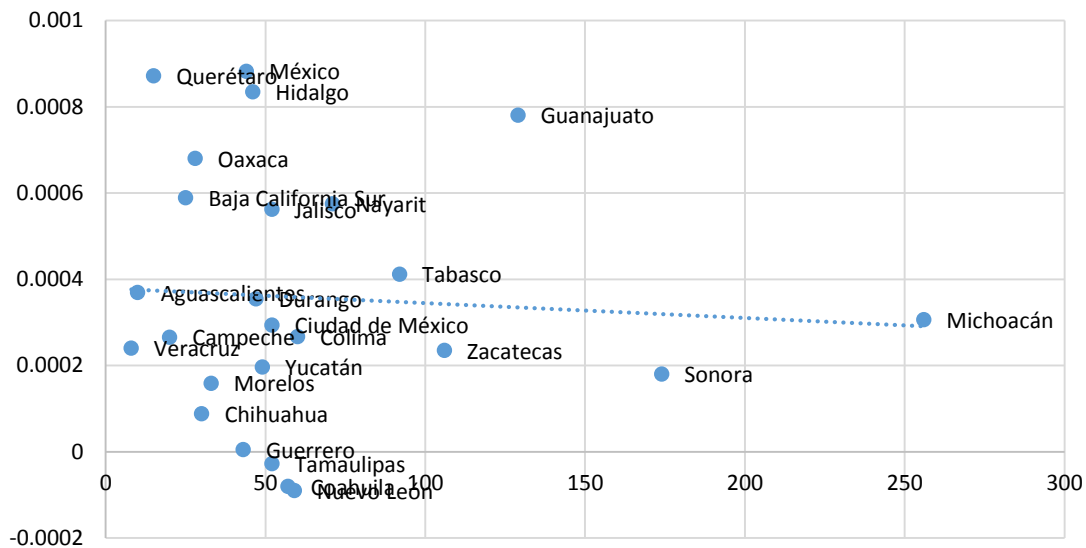
Se observa una relación negativa entre el número de fallos y el índice para el sector de hoteles y restaurantes; un ejemplo de esto es el estado de Tlaxcala que tiene once fallos regulatorios y un índice mayor a 400.

### **7.5. Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE)**

El presente índice muestra el crecimiento del número de las unidades económicas de un periodo a otro. La importancia de lo anterior se justifica al entender que, el aumento de unidades económicas por lo general indica una buena situación para los sectores económicos que mostraron dicho aumento, ofreciendo un mejor panorama para el desarrollo de nuevos proyectos empresariales.

La siguiente gráfica realizada a través de un análisis estadístico muestra la existencia de una relación negativa para el sector comercio entre el número de fallos regulatorios y el Índice de Relevancia de las Unidades Económicas lo que significa que a mayor número de fallos regulatorios es menor el valor final de relevancia de las unidades económicas. Los resultados de las entidades que eligieron analizar el sector comercio fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Gráfica 25. Índice de Relevancia de las Unidades Económicas del sector comercio por entidad federativa



Fuente: Elaborado por Justicia Cotidiana con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

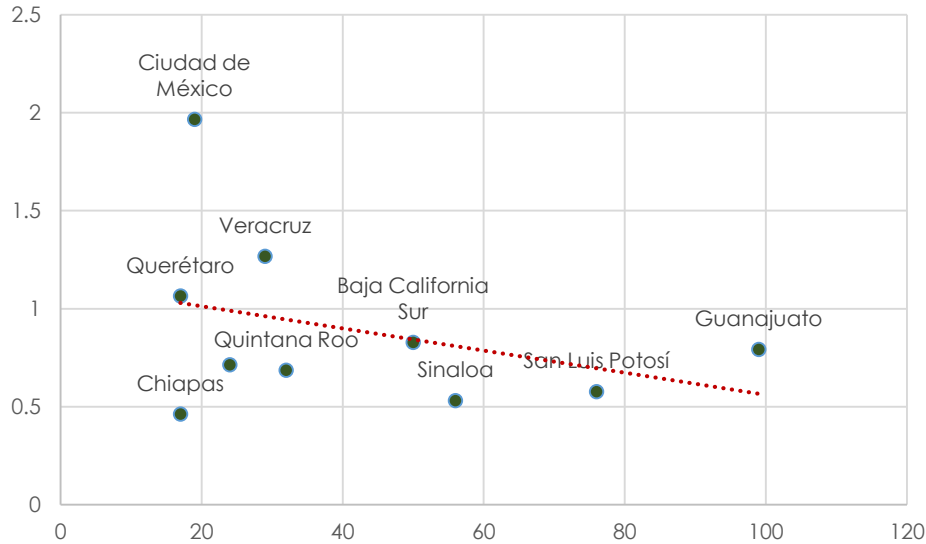
Si siguiendo la relación la gráfica anterior muestra que para el estado de Michoacán se obtuvieron 256 fallos regulatorios, dando como resultado un menor crecimiento en las unidades económicas (0,0002347). Mientras que, para el estado de Querétaro, se obtuvo una menor cantidad de fallos (15), por lo tanto, se dio un mayor aumento en las unidades económicas (0,000871917).

## 7.6. Índice de Comparación Salarial (ICS)

El Índice de Comparación Salarial muestra qué proporción de los ingresos de la empresa se destina al pago de salarios, y si esta es mayor o menor en la entidad analizada que en el promedio nacional.

La siguiente gráfica muestra la relación existente entre el número de fallos regulatorios encontrados para las entidades que eligieron el sector transportes y los salarios que los empleados de dicho sector reciben. Las entidades participantes fueron: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

Gráfica 26. Índice de Comparación Salarial del sector transporte por entidad federativa



Fuente: Elaborado por Justicia Cotidiana con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Siguiendo la relación la gráfica anterior muestra que la Ciudad de México, obtuvo una menor cantidad de fallos, aumentando así los salarios de sus trabajadores en una mayor proporción (1,94). Por otro lado, se muestra el caso de Guanajuato que obtuvo una mayor cantidad de fallos, dando como resultado aumento menor en los salarios de sus empleados (0,79).

## Conclusiones

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios permitió captar una realidad que no se encontraba del todo clara en las agendas de política pública y toma de decisiones por parte de los distintos órdenes de gobierno.

Lo anterior por tres razones, la primera de ellas se refiere al reciente surgimiento de la Mejora Regulatoria como una política pública prioritaria en nuestro país, es importante señalar que hace solo cerca de 20 años surge la COFEMER como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía como la institución responsable de impulsar esta materia de política pública en México.

La segunda razón se refiere, tal como se mencionó a lo largo del documento, a la propia configuración de régimen federal de nuestro país y

sus implicaciones en lo que refiere a facultades regulatorias, es decir, la autonomía estatal y municipal se ha traducido en un escenario regulatorio heterogéneo y cambiante a lo largo y ancho del país.

Por último, la tercer razón se refiere a que una política pública sólida en materia de Mejora Regulatoria implica y exige la participación de todos los miembros que forman parte de una comunidad, los empresarios con su amplio conocimiento sobre aquellas regulaciones que representan un obstáculo para su desarrollo, las autoridades, que velan todos los días por salvaguardar los principios y valores fundacionales de la sociedad y los ciudadanos, quienes todos los días interactúan con sus autoridades, sus trámites, regulaciones y servicios.

Es por ello, que más que congratularnos por la construcción de este Diagnóstico, lo hecho hasta ahora debe convertirse en un sólido impulso para trabajar la implementación de los resultados aquí mostrados en tres vías, la primera de ellas consolidando un sólido marco institucional que permita dotar de continuidad y certeza a la implementación del Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios en el orden de gobierno federal, la segunda, trabajar de la mano con estados y municipios para el impulso de las reformas que permitan atender los fallos aquí señalados y asimismo fortalecer sus instituciones locales para permear de manera más profunda la política de Mejora Regulatoria en el país, y por último, la tercera vía debe ser codo a codo con ciudadanos y empresarios, poniendo a su consideración estos resultados y sumándolos para la implementación y continua aplicación de este programa en nuestro país.

## Referencias

- Referencias teóricas

Ribo, R. y Pastor, J. 2006. La estructura territorial del Estado. En Manual de Ciencia Política (pp. 483-499).

World Bank. 2010. Regulatory Governance in Developing Countries.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013).

- Referencias jurídicas

#### Normatividad Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 27 de agosto de 2018.

Ley de Organizaciones Ganaderas, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 09 de abril de 2012.

Norma Oficial Mexicana: NOM-001-SAG/GAN-2015, publica en el Diario Oficial de la Federación 29 de mayo 2015

Norma Oficial Mexicana: NOM-024-ZOO-1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación 16 de octubre de 1995

Norma Oficial Mexicana: NOM-051-ZOO-1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación 02 de enero de 1998

#### Normatividad Estatal

Ley de Transporte del Estado de Baja California Sur, última reforma publicada 31 de octubre de 2016.

Reglamento General del Acuerdo que creó el Servicio de Clasificación de Carnes para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial 13 de mayo de 2000.

Ley de Ganadería del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el Periódico Oficial 22 de febrero de 2017.

Ley de Protección Civil de Estado de Hidalgo, última reforma publicada en el Periódico Oficial 18 de junio de 2018.

Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco en Materia de Seguridad y Prevención de Riesgos en Establecimientos de Venta, Almacenamiento y Autoconsumo de Gasolinas y Diésel, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2011.

Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial 10 de julio de 1993.

Ley de Protección Civil para el Estado de Nayarit, publicado en el Periódico Oficial 23 de julio de 2003.

Ley de Protección Civil para el Estado de Quintana Roo, última reforma publicada el 30 de abril de 2013.

Reglamento del Sistema Municipal de Protección Civil de Othón P. Blanco. Sin fecha de publicación.

Ley de Protección Civil para el Estado de Sinaloa, Última reforma publicada en el Periódico Oficial 01 de noviembre de 2017.

Ley de Ganadería para el Estado de Sonora, última reforma publicada en el Periódico Oficial 03 de agosto de 2017.

Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora, última reforma publicada en el Periódico Oficial 11 de junio de 2018.

Código Urbano para el Estado de Zacatecas, última reforma publicada publicado en el Periódico Oficial 21 de febrero de 2018.

Reglamento General de la Ley de Construcción para el Estado y Municipios de Zacatecas, publicado en el diario oficial 23 de agosto de 2017.

#### Municipales

Reglamento de Imagen Urbana para Zonas Patrimoniales, de Transición y Contexto en el Municipio de Guadalupe, publicado el 23 de noviembre de 2002.

Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, última reforma publicada el Periódico Oficial 6 de marzo de 2017.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios para el Municipio de Colima, última reforma 10 de junio de 2017.

Reglamento de Ornato para la ciudad de Durango, publicado en el Periódico Oficial 15 de diciembre de 1985.

Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Durango, publicado en el Periódico Oficial 10 de marzo de 2016.

Reglamento de Anuncios para el Municipio de Gómez Palacio, aprobado por el Cabildo en unanimidad 14 de septiembre de 2006.



Reglamento de Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios, para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, Publicado en el Periódico Oficial el 27 de marzo de 2012.

Reglamento de Alcoholes, Espectáculos y Festejos Públicos para el Municipio de Irapuato, publicado el 27 de enero de 2004

Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de León, última reforma en el Periódico Oficial, 27 de enero de 2017.


Reglamento Municipal de Zonificación de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; entrada en vigor el 22 de noviembre de 2014.

### Jurisprudencias

Época: Novena Época, Registro: 164305, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXII, Julio de 2010 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a. /J. 91/2010, Página: 291 "LIBERTAD DE COMERCIO. LOS ARTÍCULOS 53 DEL REGLAMENTO DE COMERCIO Y DE SERVICIOS Y 9o. DEL REGLAMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GASOLINERAS Y ESTACIONES DE SERVICIO, AMBOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, NO VIOLAN AQUELLA GARANTÍA."

<http://www.gob.mx/conamer> 

[conamer@conamer.gob.mx](mailto:conamer@conamer.gob.mx) 

01 (55) 5629-9500 

@CONAMER\_MX 

MXCONAMER 