

SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS

AGENDA 2013

2013

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
EL SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS EN MÉXICO	3
I. IMPACTO DEL SARE EN EL EMPLEO FORMAL.....	6
METODOLOGÍA.....	6
DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS	9
MODELO ECONOMETRICO.....	13
RESULTADOS.....	14
IMPORTANCIA DEL SARE	16
II. BENEFICIOS DEL PROGRAMA SARE	17
III. EL SARE EN LAS ZONAS METROPOLITANAS	20
IV. ÍNDICE GENERAL DE IMPACTO	32
V. MEJORES PRÁCTICAS A NIVEL NACIONAL	44
VI. ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO A LA POLÍTICA DE APERTURA DE EMPRESAS.....	47
A. AMPLIAR EL SARE EN AQUELLOS MUNICIPIOS CON POTENCIAL PARA EXPANDIR EL PROGRAMA.....	47
B. INSTAURAR EL PROGRAMA SARE POR PRIMERA VEZ EN LOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON UN MÓDULO DE VENTANILLA ÚNICA.....	55
C. REESTABLECER EL SARE EN LOS MUNICIPIOS QUE NO SOBREVIVIERON A CAMBIOS DE ADMINISTRACIONES.....	58
REFERENCIAS.....	61
APÉNDICE	63

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) es la política pública con mayor éxito en la promoción de la mejora regulatoria en las entidades federativas. Actualmente se han instalado 210 módulos SARE al interior de la República a través del asesoramiento de la COFEMER en la simplificación regulatoria municipal. Con el fin de continuar y mejorar la expansión del programa, el presente documento tiene como objetivo establecer los lineamientos del Programa SARE para 2013 en México.

En México las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME's) tienen un papel fundamental en el crecimiento de la economía, si se considera que representan el 99% de las empresas mexicanas en el sector formal, de las cuales 95% tienen 10 trabajadores o menos. Además, las MIPYME's representan el 52% del Producto Interno Bruto del país, lo que constituye el 72% del empleo formal en nuestro país.

Es por esto que, tomando en cuenta las prácticas en materia de regulación en los estados y municipios, la COFEMER detectó la necesidad de apoyar y fomentar la simplificación de trámites para la apertura de empresas. Para ello, la COFEMER realizó un diagnóstico sobre los trámites, requisitos y plazos de mayor impacto en el establecimiento e inicio de operaciones de las empresas.

Con base en ese diagnóstico, se propuso al Ejecutivo Federal el Acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que entró en vigor el 1° de marzo de 2002; el acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2002. Los SARE's fueron concebidos como un programa de simplificación, reingeniería y modernización administrativa de los trámites municipales involucrados en el establecimiento e inicio de operaciones de una empresa de bajo riesgo, la cual a través de este sistema puede abrir en máximo 72 horas. El primer SARE fue implementado el 8 de mayo de 2002, en el estado de Puebla.

El SARE, que considera las actividades de bajo riesgo, cuenta con los siguientes objetivos:

- a) Ventanilla única, "one stop shop": la COFEMER se da a la tarea de promover que los estados y los municipios que han adoptado el SARE, en coordinación con la federación, implementen un esquema integral en donde en una sola oficina se efectúen los procedimientos para convertirse en empresario y se reduzcan los costos asociados a dicho proceso.
- b) Formato único de solicitud y sometimiento de un análisis costo-beneficio a las formalidades exigidas en el trámite.
- c) Resolución máxima (72 horas): el objetivo central es que el individuo pueda obtener respuesta a su solicitud en un tiempo no mayor a 3 días, con ayuda de la implementación de la ventanilla única.

El éxito del SARE se debe a que es una política pública de alto impacto y de fácil implementación en instancias municipales. En este sentido, la expansión de los SARE's ha propiciado un incremento directo de 5% en la creación de empresas y 2.8% de la generación de empleos, generando de esta forma la creación de 298,504 empresas y 794,510 empleos. De igual forma, el programa ha propiciado una inversión de 61,019 millones de pesos en diversas actividades económicas a nivel nacional.

Con el objetivo de continuar con el impulso del Sistema de Apertura Rápida de Empresas, la COFEMER elaboró la Agenda Nacional SARE con base a un diagnóstico exhaustivo de la situación actual del SARE y su impacto en la economía nacional. La primera sección describe el funcionamiento del Sistema de Apertura Rápido de Empresas. En la segunda sección se realiza un estudio econométrico para identificar el impacto del SARE en la creación de empleo formal. Asimismo, la tercera sección describe los beneficios del programa medido a través de la creación de empleos, empresas e inversión generada desde la inauguración del primer SARE.

En las siguientes secciones se elabora un estudio para identificar aquellos municipios viables para abrir un SARE y detectar los SARE's donde existe mayor potencial para expandirlos, tomando como base dos ejes: municipios que conforman las zonas metropolitanas del país; y municipios que de acuerdo al Índice General de Impacto tienen mayor potencial económico para la apertura/reapertura de un SARE. De igual forma se realiza una revisión de las mejores prácticas a nivel nacional para detectar aquellos mecanismos que coadyuven en la consolidación del programa.

En este sentido, la realización del diagnóstico SARE en los distintos ámbitos estudiados permitieron construir una agenda acorde a las necesidades para potenciar la actividad económica regional y mejorar el ambiente para hacer negocios. La agenda tiene como base tres pilares:

1. Ampliar el SARE en aquellos municipios con potencial para expandir el programa.
2. Instaurar el programa SARE por primera vez en los municipios que no cuenten con un módulo de ventanilla única.
3. Reestablecer el SARE en los municipios que no sobrevivieron a cambios de administraciones.

Es importante mencionar que para lograr la implementación del SARE en las Entidades Federativas y Municipios es necesario tener apoyo político de más alto nivel, con el objetivo de fortalecer el sistema y ubicarlo como una de las prioridades en la agenda municipal. Por lo anterior, las autoridades estatales y municipales son un factor clave en la implementación del SARE, para lo cual es fundamental una coordinación permanente con todos los actores involucrados, y de esta forma garantizar la consolidación del SARE a nivel nacional.

En nuestro país, el mejoramiento del ambiente para hacer negocios involucra una política de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno, por lo que resulta indispensable coordinar e instrumentar acciones para adecuar y mejorar los marcos normativos estatales y municipales conforme a las mejores prácticas nacionales o internacionales, a fin de que se logren mayores estándares de competitividad regional y nacional.

EL SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS EN MÉXICO

Dentro de las múltiples agendas en las cuales la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) podría trabajar con los estados y municipios, se consideró en primer lugar impulsar la facilidad en la apertura de empresas; ello, toda vez que hace 10 años el tiempo requerido para abrir un negocio en México era de 58 días¹. Tomando en cuenta lo anterior, la COFEMER elaboró un análisis que incluía los trámites federales de mayor impacto para la apertura de empresas y, en el año 2002, se publicó el Acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

Este programa está diseñado para que el gobierno federal brinde asesoría y realice diagnósticos de los trámites locales mínimos para el establecimiento e inicio de operaciones de las empresas, haciendo énfasis en la distinción de riesgos para regular sólo donde éstos sean elevados. Asimismo, se busca facilitar la realización de los trámites y procedimientos a través de simplificaciones administrativas para promover su resolución de manera expedita y, en la medida de lo posible, haciendo uso de tecnologías de la información.

Por un lado, el SARE fomenta la reducción del número de trámites y el tiempo asociado al cumplimiento de estos, promoviendo así un ambiente de competencia y emprendimiento. Por otro, no contempla todos los giros industriales sino aquellos catalogados como de bajo riesgo, manteniendo los requerimientos regulatorios para aquellas que representan potencialmente un riesgo para la salud y el ambiente.

La diferenciación en las actividades de bajo riesgo se basó en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP) de 1999, elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI); así, de un total de 1,254 giros o actividades económicas², se encontró que 685 no representan riesgo público alguno para la salud humana, el medio ambiente o en términos de sanidad animal o vegetal, y son susceptibles de ser llevadas a cabo por las MIPYME's. Dichos giros representan alrededor del 80 por ciento de las actividades económicas de mayor frecuencia en nuestro país, según información del INEGI.

El SARE cuenta con las siguientes características:

- a) “One stop shop” o ventanilla única.
- b) Identificación de grados de riesgo por actividad económica, desregulando a lo mínimo posible a las de bajo o nulo.
- c) Formato único de solicitud y sometimiento de un análisis costo-beneficio a las formalidades exigidas en el trámite.
- d) Resolución máxima en 72 horas.

¹ Doing Business 2004, publicado en septiembre de 2003.

² Clasificación Mexicana de Actividades y Productos, 1999.

- e) Adecuaciones a la normatividad y operación municipal para el establecimiento formal del SARE.
- f) Verificaciones posteriores a la autorización para el inicio de operaciones (en lugar de realizar la verificación antes de dicha autorización).

Para una persona física, el inicio de un negocio puede realizarse mediante el cumplimiento de un sólo trámite. Para el caso de una persona moral, el inicio de operaciones de una empresa tomará dos trámites. El éxito del programa dependerá del hecho de que los estados y municipios adopten esquemas similares al SARE federal a fin de reducir los trámites y los tiempos de respuesta para la apertura de un negocio de bajo riesgo.

Así, la COFEMER promueve que estados y municipios, en coordinación con la federación, adopten un esquema integral en donde en una sola ventanilla se efectúen los procedimientos para convertirse en empresario y se reduzcan los costos asociados a dicho proceso.

Cabe destacar que algunos de los criterios que se utilizan para seleccionar a los municipios que adoptarán el programa son la población económicamente activa, compromiso de las autoridades municipales y estatales, perspectivas de desarrollo, crecimiento y la demanda de trámites. Hasta el 2013 se han implementado 210 SARE's en el mismo número de municipios distribuidos en 31 entidades, registrando la creación de 298,504 empresas; 794,510 empleos; y una inversión de 61,019 millones de pesos³.

Algunos estudios⁴ anteriores que evaluaron el impacto de la incorporación de ventanillas únicas en el inicio de operaciones de empresas han encontrado cuatro conclusiones importantes:

1) Más empresas en el mercado

En estudios para México (Bruhn, 2008), Colombia (Cárdenas y Rozo, 2007) e India (Aghion et. al. 2008) concluyen que hay evidencia estadística a favor de la hipótesis de que una simplificación sustancial de los trámites requeridos para abrir una empresa, acompañada con el establecimiento de ventanillas únicas, incrementa la apertura de empresas entre 5-6 %.

Fisman y Sarria-Allende (2004), y Klapper, Laeven y Rajan (2006) utilizaron la metodología de *diferencias en diferencias* para comparar el impacto regulatorio en industrias con barreras elevadas en contraste con aquellas con barreras bajas. Estos muestran que una reducción de costos de apertura, del percentil 75 al 25, en el ranking del Doing Business del Banco Mundial, se asocia a un incremento de 10 – 11 % en el número de nuevas empresas en las industrias con barreras bajas en comparación con aquellas con barreras elevadas.

2) Las nuevas empresas persisten con el tiempo y crecen

Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta (2004) estimaron que entre 61-87 % de las empresas que entran en un año específico continúan operando después de dos años, después de siete años

³ Cifras proporcionadas por los propios municipios al 14 de marzo de 2013. El Distrito Federal es la única entidad que no ha adoptado el programa.

⁴ Motta, Marialisa et al. An open door for firms: The impact of Business Entry Reforms. Viewpoint. Public Policy for the Private Sector. World Bank. 2010.

continúan en operación entre 27-66 % de las mismas. Klapper y Richmond (2009) encuentran resultados similares para el periodo de dos años en Costa de Marfil.

Un resultado importante es que las empresas que perduran crean empleos considerables. En México, 27% de las empresas sobreviven un periodo de 7 años y éstas emplean más del 105% de los trabajadores que empleaban originalmente las empresas que comenzaron a operar en el mismo periodo. En Roma, 68% sobreviven después de 4 años y emplean el 77% de los trabajadores iniciales.

Bruhn (2008) realizó un estudio para México donde encontró que la implementación de ventanillas únicas incrementan el empleo en 2.8%. En Guadalajara, la política de ventanillas únicas generó 5,520 nuevas empresas y 18,768 nuevos empleos después de un año de su implementación. Se espera que 7 años después de implementar la política continúen operando 1,510 empresas y empleando a 19,707 trabajadores. La misma política en Bogotá, Colombia, generó 9,760 nuevas empresas y 75,810 nuevos empleos en un año. Dentro de siete años se espera que continúen en operación 4,768 empresas, empleando a 64,439 trabajadores.

3) *Nuevas empresas incrementan la productividad, producción e inversión*

La entrada de más empresas a un mercado genera mayor competencia que, a su vez, origina que las empresas existentes se vuelvan más eficientes, lo cual incrementa la productividad. Entre más productivas sean las nuevas empresas, generarán mayor presión a sus competidores para elevar su productividad, es un efecto que se retroalimenta a sí mismo.

4) *Las reformas tienen mayor impacto cuando se combinan con otras políticas regulatorias*

Debido a la interacción existente entre diversas regulaciones, desregular varias áreas simultáneamente tiene efectos sinérgicos. Las ganancias en productividad son mayores en los sectores con regulaciones laborales más flexibles. Aghion *et. al* (2008) encuentra que para India, los estados con regulaciones laborales más flexibles presentaron incrementos de 17.8% mayores respecto a los estados con menor flexibilidad.

Kaplan, Piedra y Seira (2007) encuentran que, en México, el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) presenta beneficios significativamente mayores en áreas con mejor clima de negocios.

Los estudios muestran que las políticas regulatorias que facilitan la entrada de empresas a los mercados, incrementan la apertura de empresas, el desempeño económico, la productividad y el empleo.

I. IMPACTO DEL SARE EN EL EMPLEO FORMAL

En el presente capítulo se evalúa el impacto que tuvo la implementación del SARE en la generación de nuevas empresas y empleos en la economía formal de municipios representativos en el estado de Puebla que adoptaron el sistema en septiembre de 2009. Los resultados se presentan como el incremento en la proporción de emprendedores en los sectores susceptibles al SARE.

Para la medición del impacto se utilizaron herramientas econométricas que permiten comparar estadísticamente la incidencia de esta política pública enfocada a la reducción de los costos asociados a la apertura de una empresa a través de ventanillas únicas y procesos simplificados. Se utilizó la metodología de diferencias en diferencias usando micro-datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Con el objetivo de contar con mediciones más precisas, se realizaron pruebas estadísticas para considerar municipios similares entre sí, contemplando variables como el promedio de ingresos; niveles de escolaridad; promedio de edad de la población; proporción de trabajadores en los sectores de comercio, manufacturas, construcción y servicios; entre otros.

Las pruebas sobre la comparabilidad entre los municipios resultaron estadísticamente significativas para los grupos seleccionados en Puebla; es decir, se encontró un grupo de control estadísticamente comparable. En esta entidad, el incremento de empleadores y trabajadores por cuenta propia en el sector formal está en un rango de 5.6 a 7.3% para el sector formal. Para el sector informal, los resultados indican una reducción de los mismos en un rango de 2.4 a 9.1%; sin embargo los últimos resultados no son significativos.

METODOLOGÍA

En años recientes se ha observado un creciente interés por parte de instituciones académicas, gubernamentales y organismos internacionales de promover políticas públicas en beneficio de los emprendedores relacionados con las pequeñas empresas⁵. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME's) en México representan el 99% de las empresas en el sector formal y emplean a más de 20 millones de trabajadores, es decir el 72% del empleo formal. Las MIPYME's, además, generan el 52% del Producto Interno Bruto en el país.

La facilidad para crear empresas ha sido una de las agendas de mejora regulatoria más destacadas en los últimos años en México. La creación de empresas ha sido considerada como una política pública adecuada ya que, por un lado, se promueve una reducción significativa de los costos de la regulación para abrir empresas, libera recursos valiosos para que los emprendedores los destinen en actividades más productivas, se alienta que las empresas se establezcan y operen en la economía

⁵ El proyecto *Doing Business* del Banco Mundial y *Jobs Strategy* de la OCDE son algunos ejemplos.

formal, y se generan más empleos. Además, la entrada de más empresas fomenta una mayor competencia entre las ya existentes, ocasionando que prevalezcan aquellas que inviertan en innovaciones de los procesos productivos, contribuyendo así al aumento de la productividad y competitividad del país.

Estudios elaborados por algunos economistas tales como Fonseca, Lopez-García y Pissarides (2001); y, Antunes y Cavalcanti (2007) han demostrado, mediante un análisis teórico, que altos costos asociados a emplearse por cuenta propia inhiben la creación de nuevos empresarios, argumentando que entre mayor es la proporción de emprendedores en una economía, mayor será la creación de empleos y menor la tasa de desempleo. Para ello, desarrollan un modelo de equilibrio general con heterogeneidad en el nivel de riqueza y habilidad empresarial que contempla a trabajadores asalariados y empresarios tanto en el sector formal como en el informal de la economía. Asimismo, realizan ejercicios cuantitativos para observar las relaciones entre los costos de abrir un negocio y la decisión ocupacional de los individuos, mostrando una relación positiva entre una regulación restrictiva, medida por los costos para emprender una nueva empresa formal, y el tamaño del sector informal.

Dados los avances teóricos anteriormente revisados, podemos deducir que resulta conveniente para el desarrollo económico la promoción e implementación de políticas de desregulación y simplificación orientadas a impulsar la creación de nuevos negocios formales, sin dejar a un lado el enfoque de regulación basada en riegos para garantizar las condiciones de seguridad que todos los ciudadanos demandan.

El presente trabajo tiene como objetivo evaluar los efectos de una política regulatoria cuyo fin es facilitar la apertura de una empresa formal en México. Desde su creación en el año 2000, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha impulsado una intensa agenda en materia de mejora regulatoria con las entidades federativas y municipios del país con el fin de agilizar la apertura de empresas, mediante el establecimiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). Con este programa se pretende potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana. El presente estudio evalúa el impacto del SARE en el incremento de unidades económicas en los sectores formales de la economía del Estado de Puebla utilizando metodologías econométricas.

Relacionado con nuestro trabajo, existe una serie de artículos empíricos que evalúan el marco regulatorio y su efecto sobre la actividad empresarial entre países. Entre estos, el artículo de Djankov, La Porta, López de Silanes, y Shleifer (2002) sentó las bases para investigar, mediante el análisis de datos microeconómicos, las relaciones que evaluaremos en el contenido del presente documento. Ellos toman como punto de partida dos influyentes y antiguas teorías sobre la acción pública: *la del interés* y *la de elección pública*. Mientras que la primera argumenta la existencia de fallas de mercado en economías desreguladas y, por ende, justifica la intervención gubernamental, la segunda sostiene que el dominio del sector público debe ser acotado, pues puede generar rentas sin valor social entre los agentes.

Con la implementación de escenarios restrictivos a la entrada de nuevas empresas, los autores encuentran que entre mayor es el costo de ser un empresario formal, mayor es el tamaño de la

economía informal. Este enfoque ha influido en la metodología empleada por el Banco Mundial para evaluar aspectos regulatorios de algunos países a través del proyecto *Doing Business*. Sin embargo, el estudio en comento emplea datos de corte transversal a nivel mundial y si bien encuentran relaciones que apoyan la teoría de la elección pública, consideramos que el uso de experimentos quasi-naturales y micro-datos nos provee un marco más preciso en términos de evaluación del impacto de la regulación diferenciada por riesgo.

Para el caso de México, se han realizado dos investigaciones que estudian el efecto del SARE en la creación de empresas formales con el uso de micro-datos. La primera de ellas fue llevada a cabo por Kaplan, Piedra y Seira (2007) y muestran que la reforma regulatoria incrementó entre cuatro y nueve por ciento la apertura de empresas formales. Por otra parte, Bruhn (2008) evalúa el mismo programa para encontrar un aumento de cinco por ciento en nuevos negocios registrados formalmente.

Si bien esperamos que la gran mayoría de SARE's implementados durante los inicios del programa siguiesen operando, cabe la posibilidad de que algunos de esos hayan estado funcionando de manera no óptima debido a las transiciones políticas de los gobiernos locales⁶. A la luz de lo anterior, no sería conveniente considerar esos municipios en nuestra investigación ante la duda sobre la óptima operación de sus sistemas de apertura de empresas.

De hecho, una actualización sobre la operación de los SARE's, en febrero de 2013, informa que 143 continúan en operación de los 210 que fueron instalados a la fecha. Vale la pena mencionar que ninguno de los instalados en el Estado de Puebla continúa operando; sin embargo esto no afecta las estimaciones de este trabajo ya que cesaron operaciones en la segunda mitad del 2010, que es hasta donde recopilamos los datos.

Llevaremos a cabo el análisis considerando los municipios que implementaron el SARE en septiembre de 2009 en el estado de Puebla. Con el estudio se evalúa el impacto del SARE en el incremento de unidades económicas en los sectores formales de la economía, utilizando metodologías econométricas.

Realizamos nuestro estudio empírico a través de comparaciones entre municipios dentro de una misma entidad para mitigar el potencial efecto asimétrico de las políticas de desarrollo entre distintos estados. Precisamente, en lugar de realizar un estudio de carácter agregado⁷, como los anteriormente citados, en el presente estudio se restringe a los municipios que adoptaron y no adoptaron el programa dentro de Puebla. Esta desagregación nos permite, en cierta medida, aislar el efecto de la crisis económica que tuvo lugar durante nuestro periodo de interés pues esperaríamos que las consecuencias de un choque adverso en la economía no fueran tan divergentes entre ambos grupos de ciudades y que el efecto observado, antes y después de la implementación, no sea atribuido a esta situación.

⁶ Es importante mencionar que en este trabajo no se evalúa el desempeño de los SARE's ya que no hay datos disponibles al respecto.

⁷ Por agregado entendemos la consideración del grupo tratado como todos aquellos municipios de distintos estados que adoptaron el programa.

Finalmente, nuestra base de datos es de reciente creación y corresponde a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Una ventaja que vemos en esta encuesta es que contiene un gran número de municipios para nuestro periodo de interés y además nos permite determinar el tipo de ocupación por actividad económica. Esto no solo es relevante para realizar nuestro análisis de similitud entre ciudades, sino que nos permite determinar con mayor precisión las actividades elegibles por el SARE, una vez que este programa clasifica las actividades por grado de riesgo. Aunado a esto, hemos conseguido los catálogos de giros⁸ para distintos municipios que adoptaron el programa en años recientes y vemos con claridad que, de acuerdo a su propia clasificación, los sectores de comercio y servicios son los mayoritariamente incorporados al SARE.

DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Como se ha comentado, la presente investigación usa la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) elaborada por el INEGI. Esta es una encuesta nacional que incluye información sobre las características ocupacionales de la población en México. Además, incluye características sociodemográficas y variables tales como edad, estado civil y los ingresos del hogar. La encuesta es de periodicidad trimestral con más de 120,000 observaciones. Cabe destacar que la unidad de medición son los hogares entrevistados en los municipios.

Dicha encuesta tiene la ventaja de contener datos para un gran número de municipios permitiéndonos hacer estudios robustos a nivel más desagregado. Nos restringimos a la población económicamente activa para trimestres que van desde el inicio del año 2008 hasta finales del 2010. Para diferenciar a las personas que trabajan en el sector formal e informal de la economía tomamos en cuenta la propia clasificación del INEGI en la cual se establece que la diferencia radica entre aquellos individuos cuya actividad económica no lleva a cabo prácticas contables de uso común.⁹

En este trabajo nos centraremos en explicar el efecto de la implementación del SARE sobre el estatus ocupacional promedio para nuevos negocios. Específicamente, la variable a explicar tomará dos valores, “1” refiriéndose a que el entrevistado es trabajador por cuenta propia o empleador y “0” en cualquier otro caso. Esto lo hacemos tanto para los individuos que se desempeñan en el sector formal así como para aquellos en el sector informal.

También se hace uso de dos grupos de variables para agregar poder explicativo a los modelos: el primero se refiere a características individuales (edad, estado civil, educación, sexo e ingreso); el segundo indica la proporción de personas en distintos sectores productivos (construcción, manufacturas, comercio y servicios). Estas serán útiles para realizar nuestro análisis de comparabilidad entre los grupos tratados y no tratados por el SARE antes de su implementación.

⁸ Se obtuvieron mediante la Coordinación de Estados y Municipios de la COFEMER.

⁹ La definición que toma el INEGI es consistente con la que ofrece la International Labour Organization (ILO), donde resaltan que “[Las unidades en este sector] operan típicamente con bajo nivel organizacional, con poca o nula división entre el trabajo y capital como factores de producción y a baja escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan en su mayoría en empleo casual, parentesco o personal y en relaciones sociales más que en acuerdos contractuales con garantías formales.” OECD, Glossary of Statistical Terms.

Posteriormente se presentan las pruebas de diferencias de medias antes de la adopción del programa tanto para las variables sociodemográficas, como para distintos indicadores de actividad económica en los municipios a estudiar.

Durante el año 2009 y 2010 se implementaron 48 SARE's en 14 estados de la República Mexicana. En este estudio nos enfocamos en Puebla, la muestra se ha seleccionado considerando que no todos los municipios que adoptaron el programa han sido encuestados y, aun cuando si lo hubieran sido, dado que los municipios que implementaron el programa durante nuestro periodo son de menor actividad económica que los que lo iniciaron en la primera etapa del programa, el número de observaciones no es representativo.

Por el anterior motivo y, tomando ventaja del hecho de que fueron varios los municipios que adoptaron el programa en una misma fecha, decidimos agregarlos a un solo grupo. Es decir, al interior de Puebla se han tomado municipios definidos como grupo de tratamiento (aquellos que implementaron el SARE) y otros como grupo de control (quienes no lo implementaron).

En la siguiente tabla se presentan los municipios considerados la fecha en la que adoptaron el SARE. Como puede observarse, el número de municipios es el mismo dentro cada grupo para cada estado.

Tabla 1. Municipios elegidos

Puebla	
<i>Tratamiento</i>	<i>Control</i>
Coronango	Acatlán
Huejotzingo	Santa Isabel Cholula
Xicoteppec	Santiago Miahuatlán

Fecha apertura SARE: Septiembre 2009

Fuente: Información interna de la COFEMER.

La tabla 2 muestra los resultados obtenidos de las pruebas en medias para cada variable y para cada grupo seleccionado tanto para las variables sociodemográficas como para las económicas. Podemos ver que la única variable en la que las medias no son estadísticamente iguales es Sexo.

En las filas se presentan las medias para cada grupo en cada variable sociodemográfica y económica; en la tercer columna se muestra la diferencia entre ellas. Los números entre paréntesis corresponden a las desviaciones estándar. Exceptuando la variable sexo, no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis de que las medias sean iguales para todas las variables. Se utilizó el estadístico P para determinar el grado de significancia. En todos los grupos que forman parte de la muestra, las personas laboran en los sectores de mayor incidencia del SARE: el de servicios y comercio.

Finalmente, las variables explicativas adicionales usadas también provienen de la ENOE para el mismo periodo con excepción de las variables “Antes” y “Después” que se crearon a partir de la implementación del SARE en cada grupo. La fecha de implementación, así como los municipios “tratados” fueron recopilados de información interna de la COFEMER.

Tabla 2. Diferencias en Medias

	Municipios Tratados	Municipios No Tratados	Diferencia de Medias
VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS	(1)	(2)	(3)
Ingreso*	2752.429 (3250.9)	2483.769 (3323.9)	268.66 (-73)
Estado Civil*	0.6806723 (0.4666)	0.6804452 (0.46667)	0.0002271 (-0.000021)
Edad*	40.17507 (15.327)	40.59459 (14.67)	-0.41952 (0.6497)
Sexo	0.3221289 (0.467)	0.3656598 (0.481)	-0.0435309 (-0.0143)
Educación Básica*	0.8445378 (0.362)	0.8251192 (0.380)	0.0194186 (-0.017)
Educación Alta*	0.1554622 (0.3625)	0.17488 (0.380)	-0.0194178 (-0.0175)
VARIABLES DE SECTOR ECONÓMICO	(1)	(2)	(3)
Construcción*	0.1260504 (0.332)	0.1128776 (0.3166)	0.0131728 (0.0154)
Manufactura*	0.17507 (0.380)	0.1748808 (0.3801)	0.0001892 (0.00012)
Comercio*	0.1722689 (0.377)	0.1462639 (0.3536)	0.026005 (0.0242)
Servicios*	0.2703081 (0.4444)	0.2655008 (0.4419)	0.0048073 (0.0024)
Número de Observaciones	714	629	

*Categorías en las que las medias son estadísticamente iguales

Fuente: Elaborado por COFEMER con datos de la ENOE, INEGI.

MODELO ECONOMÉTRICO

Los efectos del SARE en la creación de empresas formales se aproximarán a través del estatus ocupacional de los entrevistados en la ENOE en los municipios que implementaron el programa para los sectores económicos elegibles¹⁰. Se hará lo mismo para el sector informal.

La estrategia de estimación es diferencias en diferencias, ya que el programa nos provee una fuente de variación exógena que nos permite direccionar de forma precisa la causalidad de la regulación sobre la creación de negocios.

El modelo econométrico de diferencias en diferencias consiste en un método de experimentación en el que existe un grupo de agentes a quienes se les aplica un tratamiento y otro grupo, denominado grupo de control, a quienes no se les aplica. Con el estimador de diferencias en diferencias se compara la discrepancia entre el antes y después del cambio entre el grupo tratamiento y el grupo control para determinar el impacto del tratamiento (en este caso es el SARE). Es importante subrayar que los municipios de Puebla con SARE se fusionaron para formar el grupo de tratamiento.

La ecuación principal de nuestro análisis es la siguiente:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 TM_t + \beta_3 A_i \cdot TM_t + X'_{it} \gamma + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde y_{it} es nuestra variable de interés. Esta tomará el valor “1” refiriéndose a que el entrevistado “ i ” es trabajador por cuenta propia o empleador y “0” en cualquier otro caso en el periodo “ t ”. La variable A_i es una indicadora para antes y después de la implementación del programa en el municipio en que habita la entrevistada i ; sus valores serán “0” para antes de la implementación del SARE y “1” para el periodo en que fue implementado y los periodos subsecuentes. TM_t indica los municipios que adoptaron el programa, toma el valor “1” si lo adoptó y “0” en caso contrario. El conjunto X'_{it} incluye las variables sociodemográficas que fueron agregadas como explicativas. Finalmente, el término de error es ε_{it} .

En los modelos de Mínimos Cuadrados Ordinarios uno de los supuestos básicos es la homocedasticidad. Esto se refiere a que la varianza de los errores no están relacionados con las variables explicativas (regresoras) y que su varianza es constante. Si se rompe este supuesto, el modelo ya no tiene estimadores consistentes dado que pierden eficiencia (mínima varianza). Para arreglar la heterocedasticidad se corre la prueba de White o Huber, el programa STATA corrige la falta de homocedasticidad al correr regresiones robustas. Debido a que la variable dependiente toma valores no continuos, se ha decidido estimar la regresión anterior usando una regresión robusta con la finalidad de conseguir estimadores consistentes.

¹⁰ Con información de los catálogos de giros de los SARE's implementados durante 2009 tomamos a los sectores de servicios, comercio, agricultura y manufactura como los elegibles y al sector construcción como el no elegible.

Nuestro estimador de interés (diferencias en diferencias) es β_3 y es el que nos captura el efecto del SARE, porque es el que acompaña la interacción “después de haber implementado el SARE en los municipios”. Un signo positivo nos diría que es de esperarse que la proporción de individuos que abrieron un negocio formal nuevo en los sectores elegibles aumente en $100 * \beta_3$ por ciento. Dado los resultados en los trabajos consultados, esperaríamos que éste fuera positivo cuando nuestra variable dependiente es la apertura de empresas en el sector formal y negativo para la creación de empresas en el sector informal.

RESULTADOS

El efecto del SARE sobre la creación de empresas formales, medido como la variación en el número de empleadores y trabajadores por cuenta propia en los sectores elegibles, resultó positivo. Es importante señalar que se estimaron diferentes especificaciones y que las que se presentan en las tablas corresponden a aquellas con mayor parsimonia.

Los resultados encontrados en Puebla indican que el número de emprendedores aumentó, en promedio, de 5.6% a 7.3% en el sector formal para las actividades elegibles por el SARE. El primer porcentaje no es significativo, mientras que el segundo está relacionado a un valor-p de 0.103. Estos estimadores son similares a los encontrados por Bruhn al inicio de la implementación del programa a nivel nacional.

Es importante mencionar que el signo negativo que acompaña a la variable educación sugiere que las personas que tienen mayor nivel de estudios no son emprendedoras en las actividades elegibles dentro del sector formal.

En la tabla 3 se presentan los estimadores asociados a cada variable, así como su nivel de significancia y desviación estándar.

El SARE propició un aumento en el número de emprendedores, en promedio, de 5.6% a 7.3% en el sector formal para las actividades de bajo riesgo.

Tabla 3. Creación de Empresas en Puebla

Variables Explicativas	Variables Dependientes			
	Empresas Creadas Formalmente		Empresas Creadas Informalmente	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	0.39178* (0.02558)	-0.22065* (0.04101)	0.75388* (0.04718)	-0.03453 (0.04753)
TM	-0.0636*** (0.03668)	-0.08692* (0.03191)	-0.1240*** (0.06956)	-0.07323** (0.03689)
A*TM	0.05628 (0.0508)	0.07398 (0.04539)	-0.090736 (0.06682)	-0.02405 (0.03558)
Ingreso		-0.00002* (3.78E-06)		
Edad		0.01745* (7.99E-04)		1.27E-02* (9.16E-04)
Estado Civil				0.219041* (0.03046)
Educación		-0.08584* (0.03065)		0.13444** (0.05446)
A	-0.09331* (0.03450)			
Número de Observaciones	1369		1075	

Notas: Estimaciones obtenidas de la ENOE para los periodos 2008Q1 y 2010Q4. La variable dependiente es una indicadora acerca de la condición ocupacional. El error estándar robusto está en paréntesis. *significativo al 99%, **significativo al 95%, ***significativo al 90%

Es importante hacer énfasis en que no encontramos evidencia estadística que apoye la idea de una reducción en el tamaño del sector informal ante la disminución en el costo de abrir una empresa formal. De hecho, no rechazamos que el efecto del SARE en la creación de empresas informales sea nulo. Este resultado refuerza los encontrados por Heckman et al. (2010) en el sentido de que la prevalencia de empresas en el sector informal de la economía mexicana se debe principalmente a la carga impositiva que éstas enfrentarían si se hiciesen formales.

IMPORTANCIA DEL SARE

En esta sección se estimó el efecto del SARE sobre la creación de empresas formales e informales para un grupo de municipios en Puebla. Dicha estimación se da a través de la proporción de trabajadores por cuenta propia o empleadores (emprendedores), en los sectores formales de la economía. El SARE está orientado a disminuir el tiempo y costo asociado a abrir un negocio formal para los sectores que representan bajo riesgo para la salud, seguridad y medio ambiente de la sociedad.

Cabe destacar que, dado el periodo de estudio que se considera en el presente análisis, el efecto que hemos encontrado es de corto plazo. Es decir, el SARE solamente captura el efecto a los tres o cuatro meses después de iniciado el programa. No se encontró efecto alguno del SARE sobre la creación de empresas informales. Atribuimos este resultado al hecho de que la alta carga impositiva en la entrada a la formalidad es el principal incentivo para los individuos a desenvolverse en la informalidad.

Por otro lado, vemos que la implementación del programa ha contribuido de forma positiva a la creación de empresas formales en los sectores elegibles de la economía. Es importante subrayar que en este trabajo no se han considerado variables del desempeño en operación de los SARE's.

Las estimaciones que indican que el número de emprendedores aumentó, en promedio, de 5.6% a 7.3% en el sector formal para las actividades elegibles por el SARE son similares a las encontradas por otros estudios realizados en México (particularmente el de Bruhn y Kaplan et. Al).

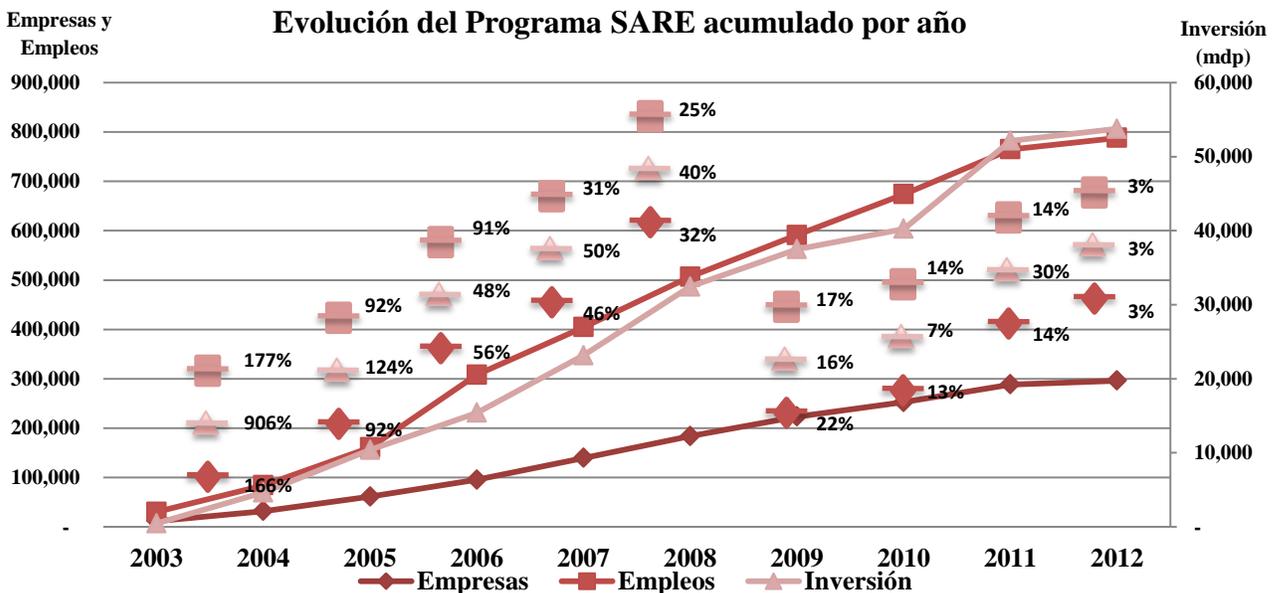
Dados los resultados obtenidos, resulta altamente recomendable la expansión de este programa hacia otros municipios, además del reinicio de operación en aquellos en donde se ha descontinuado.

II. BENEFICIOS DEL PROGRAMA SARE

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) de cada municipio reporta a la COFEMER un informe periódico donde se señala el número de empleos generados, la inversión producida y las empresas inauguradas por medio de este programa. En este sentido, la COFEMER cuenta con información estadística operacional del Sistema, lo cual permite dar un seguimiento eficaz y oportuno del programa a nivel nacional.

Cabe señalar que los reportes no se entregan de una manera periódica establecida, corresponde al municipio definir los periodos de entrega, por lo que los datos no siempre presentan la situación actual del programa, ni tampoco el total de empleos e inversión generada ya que sólo se toma en cuenta lo reportado por los municipios, por lo que los datos podrían ser mayores a lo presentado previamente. Por otra parte, actualmente se tienen 143 SARE's que siguen reportando información a la COFEMER, mientras que los otros 67 SARE's han dejado de mandar información, esto no necesariamente significa que dejaron de funcionar, simplemente han dejado de reportar, cambiaron de nombre o abandonaron el sistema de entrega de información.

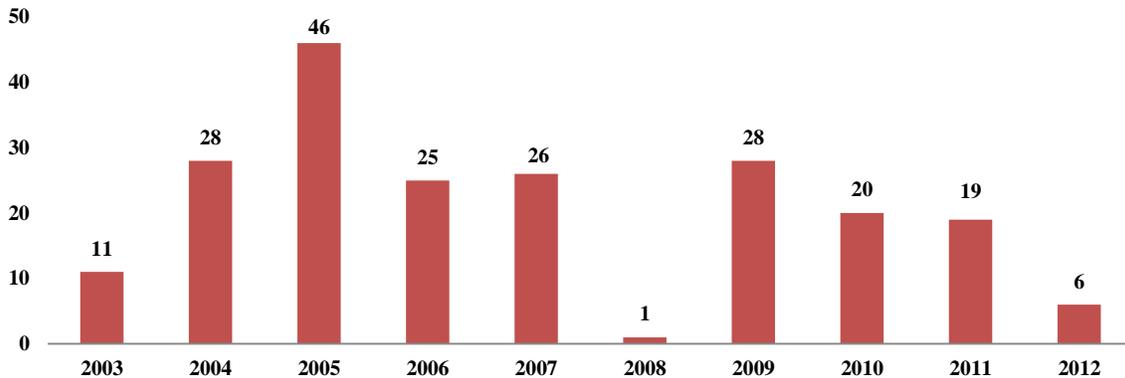
De 2003 a 2013 el número de empresas que se han abierto por medio del programa SARE ha crecido 49% en promedio por año, mientras que el número de empleos generados se ha incrementado en 52%. Por otro lado, la inversión aumentó en promedio más de 5 mil millones de pesos por año. En la siguiente gráfica se puede analizar el crecimiento en número de empresas y empleos generados por el programa SARE desde su inauguración en el eje de la izquierda, mientras que la inversión aportada por las mismas empresas, en millones de pesos, se refleja en el eje secundario de la derecha de la gráfica. Además se agregó el incremento proporcional que hubo de un año a otro en los tres rubros.



Fuente: Elaborado por COFEMER.

Los resultados mostrados en la gráfica anterior se efectuaron con base en los 4,467 reportes realizados de 2003-2012 por los 210 SARE's, en donde se señala que los principales incrementos se registraron en los 5 primeros años del programa, en el cual se abrieron los primeros 110 SARE's que representaron más del 50% del total, siendo 2004 y 2005 donde más módulos se inauguraron con 28 y 46 respectivamente.

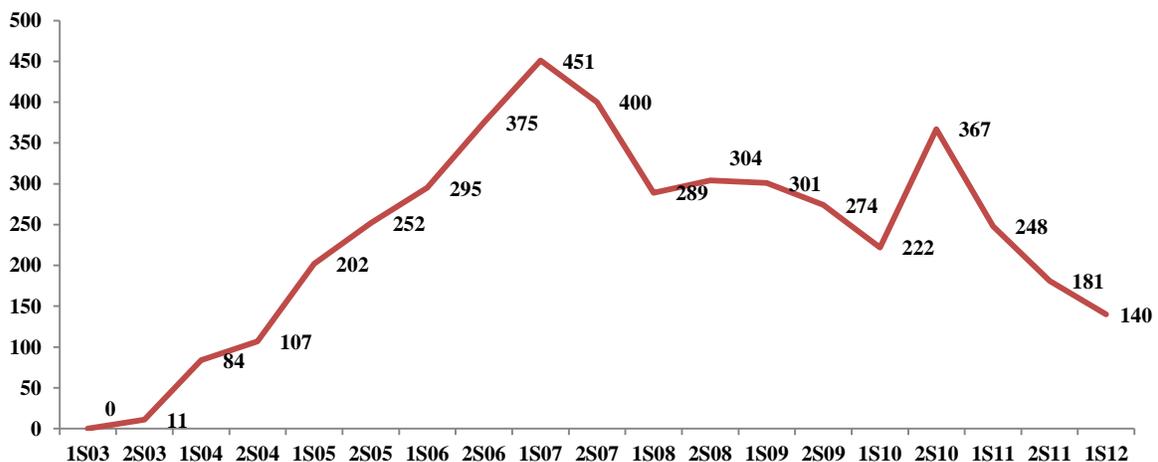
SARE's inaugurados por año



Fuente: Elaborado por COFEMER.

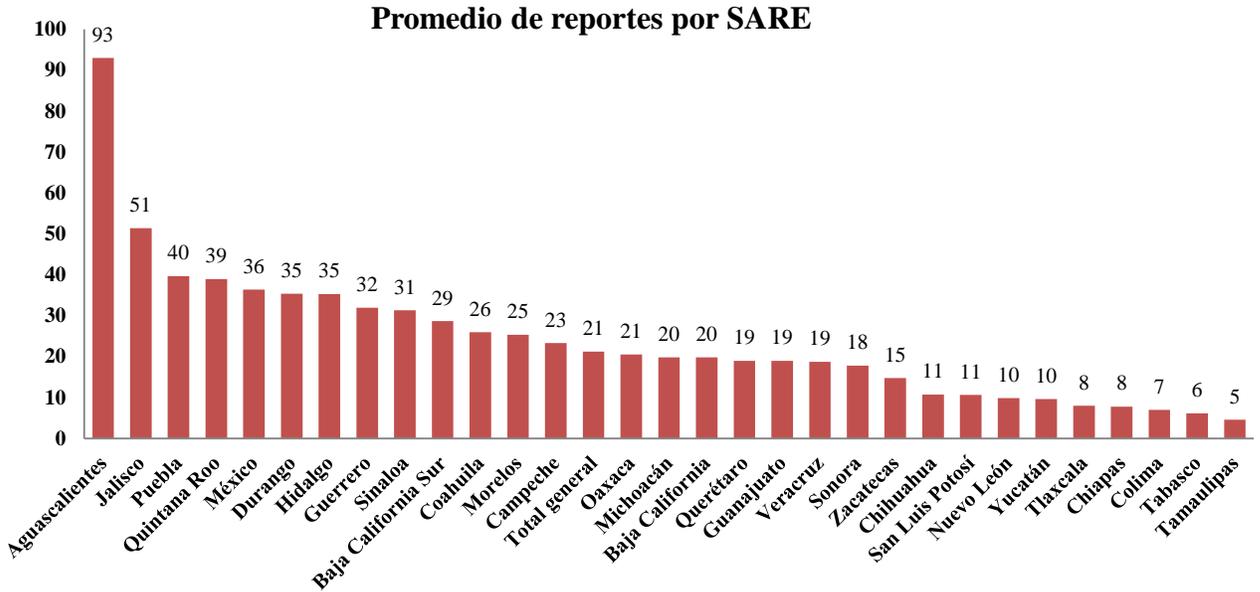
Por otro lado, entre los estados con más módulos de SARE's se encuentra el Estado de Guanajuato con 29 en total de los cuales todos se encuentran operando; misma situación que Chiapas Colima, Durango, Jalisco y Morelos con 16, 10, 8 y 8 respectivamente, y de igual forma todos sus SARE's continúan mandando reportes a la COFEMER. Por otro parte, Puebla era el segundo estado con el mayor número de SARE's implementados pero ninguno de ellos se encuentra en operación, situación que comparte con Tamaulipas.

Reportes SARE por semestre



Fuente: Elaborado por COFEMER.

Al desglosar por Estado, sigue siendo Aguascalientes el que mayores reportes presentó en promedio, debido a que cuenta con un SARE en todo el Estado. Los Estados que le siguieron fueron Jalisco con un promedio de 51 y Puebla con 40, respectivamente cada Estado cuenta con 8 y 21 SARE's.



Fuente: Elaborado por COFEMER.

Tomando en cuenta el agregado por Estado, Puebla fue el que más reportes generó, seguido por Guanajuato y Jalisco, con 833, 550 y 411 respectivamente.

III. EL SARE EN LAS ZONAS METROPOLITANAS

Debido a la dinámica de crecimiento en la economía mexicana, en años recientes se ha reconocido la importancia de las zonas metropolitanas para la economía nacional debido a la gran concentración de la actividad económica que está asociada a las mismas. Esto se hace patente en la cantidad de población que concentran, número de unidades económicas y por lo tanto en su producción. En 1960 había doce zonas metropolitanas en las que residía el 25.6% de la población total, para 2010 la cifra ascendió a 59 zonas con 56.8% del total de la población¹¹.

En el año 2005 el INEGI, la SEDESOL y la CONAPO realizaron un estudio en el que definían las zonas metropolitanas del país acordando la existencia de 56 zonas distribuidas en 29 entidades federativas¹² conformadas por 345 municipios. En 2008 estas concentraban el 71.7% del personal ocupado y participan en el PIB nacional con el 73.4%; además, concentraban el 60.1% del total de las unidades económicas en el país así como 81.8% de las remuneraciones percibidas¹³.

Para el año 2010 se han agregado tres zonas metropolitanas más para llegar a un total de 59. Estas concentraban el 56.8% de la población total del país, y estaban conformadas por 367 municipios distribuidos en las mismas 29 entidades federativas. Las nuevas zonas metropolitanas son: Celaya integrada por los municipios de Celaya, Comonfort y Villagrán (Guanajuato); Tianguistenco integrada por Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco (Estado de México); y Teziutlán integrada por Chignautla y Teziutlán (Puebla). Los otros 11 municipios se agregaron a zonas ya establecidas.

Por lo anterior y considerando que la tasa de creación de las empresas es mayor en localidades más grandes dado que tienen un mercado más amplio, es como surge la necesidad de revisar la existencia de mecanismos que faciliten la instalación de las mismas. Esto con el fin último de aprovechar el máximo crecimiento económico regional.

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) es un programa de simplificación regulatoria, de reingeniería de procesos y modernización administrativa de aquellos trámites involucrados con la apertura de negocios de bajo riesgo. Desde el 2002, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha promovido su adopción entre los gobiernos municipales y estatales.

¹¹ Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, pág. 15.

¹² Una zona metropolitana es definida como “el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” incluyendo además aquellos municipios que sean relevantes para la planeación y política urbana. Adicionalmente se consideran aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América [“Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2005”].

¹³ Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, página IX.

Desde su creación este sistema ha sido sujeto a varias evaluaciones, entre las más sobresalientes está la de Kaplan et al. (2007) quienes muestran que la reforma regulatoria incrementó entre cuatro y nueve por ciento la apertura de empresas formales; por otra parte, Bruhn (2008) evalúa el mismo programa y encuentra un aumento de cinco por ciento en nuevos negocios registrados formalmente relacionados con la instalación del SARE.

El Índice General de Impacto (IGI) elaborado por la COFEMER fue creado con el propósito de identificar de una forma objetiva aquellos municipios en los que la implementación del SARE se realice de forma exitosa y que la operación del mismo tenga un alto impacto en la economía. COFEMER con datos de INEGI, identificó que 38 municipios integrados en alguna zona metropolitana eran susceptibles de la adopción del SARE de forma exitosa. Estos municipios representaban el 24.7% del PIB de todas las zonas metropolitanas, así como el 17.2% de la PEA y el 18.4% de las empresas tipo SARE de las mismas.

En esta sección se propone la instalación de SARE's en aquellos municipios integrados en zonas metropolitanas donde se espera que el impacto en la actividad económica de la región sea más alto. Además, en aquellas zonas que cuentan con un número considerable de estos sistemas se sugiere la coordinación entre ellos con el fin de impulsar la planeación urbana y la facilidad de hacer negocios en la misma. Asimismo, se recomienda reanudar la operación de aquellos que han suspendido su funcionamiento debido a su importancia para la competitividad y productividad.

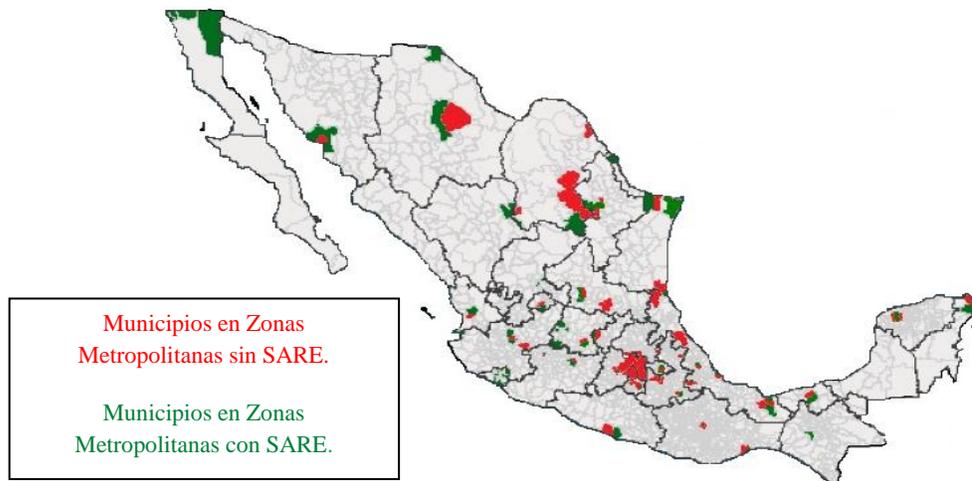
3.1 UBICACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA

Como se ha mencionado anteriormente, las zonas metropolitanas están distribuidas en todo el país; sólo los estados de Baja California Sur, Campeche y Sinaloa no cuentan con una. Veracruz es la entidad con el mayor número de zonas metropolitanas con ocho y una compartida con Tamaulipas. Éste y Coahuila, considerando una compartida cada uno, tienen cuatro zonas. Mientras que Guanajuato, que comparte una con Michoacán, tiene cinco zonas. Estas son las entidades con mayor número de zonas metropolitanas.

Sin embargo, es necesario señalar que no todos los municipios que conforman las zonas metropolitanas cuentan con SARE. De hecho, hay zonas metropolitanas en las que ninguno de sus municipios tiene SARE, mientras que hay otras en las que todos sus municipios han implementado este sistema y, como punto intermedio, hay zonas en las que hay municipios con y sin SARE; estas últimas son mayoría. Por otro lado, es importante mencionar que se han implementado SARE's en aquellos municipios en que era posible su éxito aunque éstos estuviesen fuera de las zonas metropolitanas.

Para ilustrar la ubicación de las zonas metropolitanas en el Gráfico 1 se presenta la ubicación de las 59 a lo largo del territorio nacional¹⁴. Estas han sido diferenciadas de forma que indiquen cuáles de sus municipios cuentan con SARE y cuáles no.

Gráfico 1. Municipios de las Zonas Metropolitanas con y sin SARE, 2010.



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos propios e información del INEGI, Censo 2009 Zonas Metropolitanas.

3.2 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS Y SU RELACIÓN CON EL SARE

Vale la pena mencionar que la extensión geográfica no necesariamente corresponde con el tamaño de la economía de cada zona. Por ejemplo, en 2010 en la zona metropolitana del Valle de México habitaban poco más de 20 millones de personas que representaban casi el 18% del total nacional y su producción bruta total, para 2008, fue el 24.2% del total nacional.

Las diez zonas más grandes del país son: Valle de México, Veracruz, Tijuana, Hermosillo, Cuernavaca, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Saltillo, Tampico, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí – Soledad de Graciano Sánchez aportaron el 49.9% de la producción bruta total a nivel nacional¹⁵.

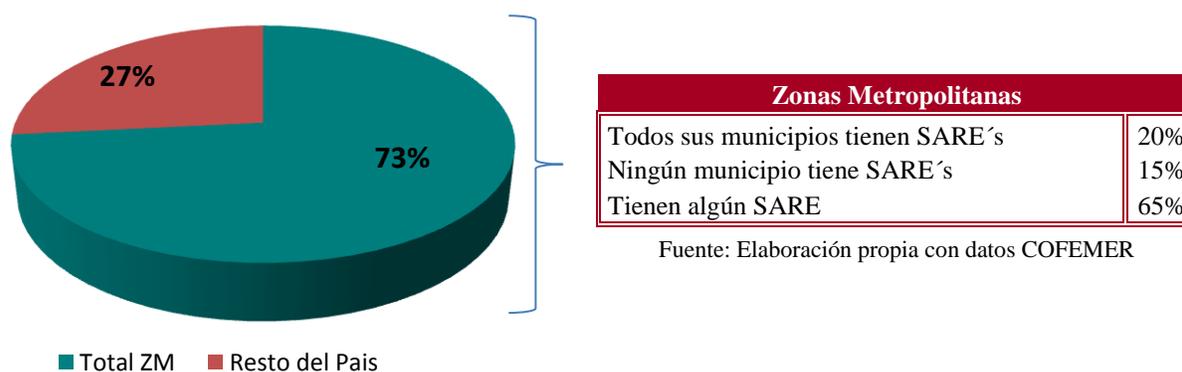
La ubicación geográfica y la gran concentración de actividad económica que representan hacen que las zonas metropolitanas sean consideradas como motor del crecimiento y desarrollo regional y nacional. El impacto de las políticas adoptadas para facilitar la apertura y permanencia de negocios será mayor si se aplica de forma focalizada en estas zonas.

¹⁴ Para ver la delimitación municipal de las zonas metropolitanas y algunas características económicas básicas para el 2000, 2005 y 2010, se pueden consultar los documentos en la siguiente liga: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas

¹⁵ Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, página IX.

En el Gráfico 2 se presenta la participación en la producción bruta total para el 2008 de las zonas metropolitanas (73%) y se menciona la aportación que hizo cada tipo de zona metropolitana: aquellas en las que todos sus municipios tienen SARE participaron en 20%, en las que ninguno de sus municipios tiene aportaron 15% y en las que al menos un municipio tiene SARE aportaron 65%

Gráfico 2. Composición de la Producción Bruta Total, 2008.



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del INEGI, Censos Económicos 2009.

El Distrito Federal es la única entidad que no cuenta con SARE en las delegaciones, por lo que la zona metropolitana del Valle de México se vería beneficiada por la conversión de sus módulos de ventanillas únicas a SARE. Actualmente únicamente tres municipios de los 76 que conforman al Valle de México cuentan con un SARE: Atizapán de Zaragoza, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz.

De los 367 municipios que integran las 59 zonas metropolitanas, 103 han adoptado el SARE, por tal motivo se considera que la expansión del programa en estas regiones puede impulsar la actividad económica local. Por tal motivo, la inversión y la creación del SARE en el resto de los 367 municipios debe ser una prioridad.

En las siguientes páginas se hará un análisis diferenciado entre aquellas zonas metropolitanas que a) ninguno de sus municipios ha adoptado el SARE; b) todos sus municipios lo han implementado; y c) aquellas con mayor potencial económico y que tienen municipios en los que es recomendable instalar un SARE.

3.3 CASOS EXTREMOS: ZONAS METROPOLITANAS EN LAS QUE TODOS O NINGUNO DE SUS MUNICIPIOS HA ADOPTADO EL SARE

En esta sección se presentan los casos extremos encontrados en las zonas metropolitanas: ninguno de sus municipios ha instalado un SARE o todos sus municipios lo han hecho. La distinción entre estas zonas es relevante debido a la naturaleza de las recomendaciones que acompañarán a cada una.

En el primer caso se puede pensar en un “SARE Metropolitano” que integre los trámites relacionados con la apertura de empresas en cualquiera de los municipios que la integran, mientras que en el segundo se sugiere la coordinación entre los SARE’s para la mejora de los procesos involucrados, esto sin cerrar la opción de crear uno Metropolitano.

En la Tabla 4 se presentan detalladamente las zonas metropolitanas en las que todos sus municipios tienen SARE y aquellas en las que no. Para cada zona metropolitana se presentan datos del número de unidades económicas en giros tipo SARE y la producción bruta total asociada en esos giros reportados en el Censo Económico 2009.

Los SARE’s están dirigidos a negocios pequeños y de bajo riesgo, por lo que se toman en cuenta las siguientes categorías de los Censos Económicos del INEGI para el estudio del potencial en cada unidad de referencia.

- a) *Comercios al menor.*
- b) *Servicios profesionales.*
- c) *Servicios inmobiliarios.*
- d) *Servicios educativos.*
- e) *Servicios de esparcimiento.*
- f) *Servicios de alojamiento temporal.*
- g) *Otros servicios (excepto actividades de gobierno).*

Es necesario mencionar que los municipios con SARE se refieren a aquellos que en algún momento adoptaron el sistema, no se hace ninguna evaluación sobre el desempeño de los mismos. Es decir, no se puede asegurar cuál de ellos ha operado de una mejor forma respecto a los otros.

Como se ha mencionado, 30 municipios de las zonas metropolitanas reportaron un cese de operaciones del SARE. Entre estos se encuentran Mexicali, Tampico, Tijuana, Juárez, Matamoros y Nuevo Laredo que forman parte de la categoría de zonas con SARE’s en todos sus municipios.

Ante el desconocimiento exacto de la fecha en que detuvieron las operaciones, y como la información que se maneja es el Censo 2009, no se puede asegurar de forma tajante que en dicho año no estuvieran en operación; esta información es propiedad exclusiva del municipio y de los reportes que hace a la COFEMER.

Este ejercicio se hace con el objeto de ver la importancia económica relativa de estos dos grupos para darnos una idea de las posibles ganancias resultantes de la incorporación de un SARE en la zona o de la coordinación entre los que ya existen.

Tabla 4. Unidades Económicas y Producción Bruta Total en Zonas Metropolitanas Específicas, 2009.

	ZONA METROPOLITANA	UNIDADES ECONÓMICAS (UE) TIPO SARE	% UE A NIVEL NACIONAL	PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL (PBT) (MILES DE PESOS)	% DEL PBT EN EL TOTAL
Zona Metropolitana sin SARE's	Monclova-Frontera	8,161	1.70%	4,081,111	3%
	Piedras Negras	4,426		1,937,338	
	Tula	6,278		1,792,182	
	Ocotlán	4,664		1,266,891	
	Acayucan	3,400		854,590	
	Rio verde-Ciudad Fernández	3,912		806,214	
	Tianguistenco	4,631		1,284,796	
	Poza Rica	11,792		6,200,739	
Zona Metropolitana con SARE's en todos sus municipios	Tijuana	33,872	6.40%	27,376,708	8%
	Mexicali	16,927		15,875,761	
	Colima-Villa de Álvarez	10,224		5,000,902	
	Tecomán	4,542		1,145,021	
	Juárez	23,964		16,762,311	
	León	42,668		20,155,100	
	San Francisco del Rincón	4,523		1,057,927	
	Moroleón-Uriangato	6,338		1,047,118	
	Puerto Vallarta	12,114		15,455,760	
	La Piedad Pénjamo	5,928		1,801,766	
	Matamoros	12,415		5,771,148	
	Nuevo Laredo	8,710		5,075,990	

Fuente: Elaborado por COFEMER con información propia y del INEGI.

Nota: Mexicali, Tijuana, Juárez, Matamoros y Nuevo Laredo reportaron cese de operaciones del SARE.

3.4 ZONAS METROPOLITANAS EN LAS QUE NO SE HA IMPLEMENTADO EL SARE

Como puede observarse, las zonas metropolitanas en las que ninguno de sus municipios cuenta con SARE representan el 1.7% de las unidades económicas tipo SARE a nivel nacional. Sin embargo, la producción bruta total asociada a las mismas asciende al 3% del total de las zonas metropolitanas. La tabla 5 muestra los municipios que conforman estas zonas con la indicación de aquellos en los que es más factible implementar el sistema.

Tabla 5. Ningún Municipio de la Zona Metropolitana tiene SARE			
Nombre de la Zona Metropolitana	Municipios que la Integran	Nombre de la Zona Metropolitana	Municipios que la Integran
Monclova-Frontera	Castaños Frontera Monclova*	Acayucan	Acayucan** Oluta Soconusco
Piedras Negras	Nava Piedras Negras*	Rioverde-Ciudad Fernández	Ciudad Fernández Rioverde**
Tula	Atitalaquia Atotonilco de Tula Tlahuelilpan Tlaxcoapan Tula de Allende*	Poza Rica	Cazones Coatzintla Papantla Poza Rica de Hidalgo* Tihuatlán
Tianguistenco	Almoleya del Río Atizapán	Ocotlán	Ocotlán** Poncitlán
	Capulhuac Xalatlaco Texcalyacac Tianguistenco**		

Fuente: Elaborado por COFEMER con información propia y del INEGI.

*Calificación del IGI relacionada a que es recomendable o altamente recomendable instalar un SARE.

** Calificación del IGI relacionada a que es factible la adopción de un SARE en el municipio.

Si se llevara a cabo la adopción del SARE en estos municipios mencionados y si la creación de unidades económicas del mismo es correcta (como ha sido estimada por Kaplan y Bruhn); es decir si se le asocia una creación de unidades entre el 4 y 9 por ciento, entonces esto se relaciona con la

creación de empresas de bajo riesgo en un rango de 1,891 a 4,254¹⁶. Esta posible creación de empresas se distribuiría a lo largo del país apoyando al desarrollo regional.

La calificación del IGI y la importancia económica tanto de las zonas como de sus municipios integrantes sugiere considerar como prioridad la incorporación de SARE's en el siguiente orden en las zonas de: Poza Rica, Monclova-Frontera, Tula, Ocotlán, Tianguistenco, Piedras Negras, Rio Verde – Ciudad Fernández y Acayucan. En la tabla 5 se señalan los municipios aptos para la instalación del sistema.

Los municipios señalados son centrales en la zona, principalmente por conurbación física, por lo que en caso de la instalación de un SARE en el mismo y dado que el resto de la zona no tiene, se sugiere que éste funcione como “SARE Metropolitano” y que concentre los trámites necesarios para abrir un negocio de bajo riesgo en cualquier municipio que integra la zona en menos de 72 horas¹⁷.

Para que la sugerencia mencionada tenga un mejor efecto, se propone que los trámites involucrados en la apertura de empresas sean los mismos para cada municipio integrante de la zona metropolitana en cuestión. Esto ayudará al desarrollo económico al interior de la zona ya que si los requisitos para abrir y mantener un negocio son menores o más fáciles en alguno de ellos, es probable que se presente una segmentación geográfica complicando las labores de planeación urbana sustentable.

3.5 ZONAS METROPOLITANAS DONDE TODOS LOS MUNICIPIOS CUENTAN CON SARE

Por otro lado, aquellas zonas metropolitanas en las que todos sus municipios han implementado el SARE, en 2009, representaban un total de 6.4% de las unidades económicas tipo SARE y una producción bruta total asociada de 8% del total de las zonas metropolitanas. En la tabla 6 se presenta la lista de municipios que integran cada una de estas zonas metropolitanas.

¹⁶ Estas cifras fueron obtenidas simplemente multiplicando por 1.04 y por 1.09 el número de unidades económicas tipo SARE, respectivamente.

¹⁷ En el Distrito Funcional existe el Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles (SI@PEM) que funciona como ventanilla virtual única para agilizar los trámites de apertura de empresas; éste no considera todo el espectro de negocios de bajo riesgo. La decisión de otorgamiento de licencias queda a responsabilidad de las delegaciones.

Tabla 6. Todos los Municipios de la Zona Metropolitana tienen SARE			
Nombre de la Zona Metropolitana	Municipios que la Integran	Nombre de la Zona Metropolitana	Municipios que la Integran
Colima-Villa de Álvarez	Colima	León	León
	Cómala		Silao
	Coquimatlán	San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón
	Cuauhtémoc		San Francisco del Rincón
Villa de Álvarez	Matamoros	Matamoros*	
Tijuana	Tecate	Mexicali	Mexicali*
	Tijuana*	Puerto Vallarta	Puerto Vallarta
	Playas de Rosarito		Bahía de Banderas
Nuevo Laredo	Nuevo Laredo*	La Piedad-Pénjamo	Pénjamo
Tecomán	Armería		La Piedad
	Tecomán	Moroleón-Uriangato	Moroleón
Juárez	Juárez*		Uriangato

Fuente: Elaborado por COFEMER con información propia y del INEGI.

* Municipios que reportaron el cese de operaciones.

Una primera etapa de mejora del SARE en estas zonas es el reinicio de operaciones de aquellos que cesaron actividades, entre los cuales están los ya mencionados Mexicali, Tijuana, Juárez, Matamoros y Nuevo Laredo; pero también los otros 26 que forman parte de diferentes zonas.

El resto están contenidos en 11 zonas metropolitanas, de las que sobresale la de Monterrey por su tamaño y por haber detenido la operación de siete de los nueve SARE's que tenía. Algo similar sucede con la zona de Puebla – Tlaxcala donde cesaron operaciones el 100% (nueve) que habían instalado. El cese de operaciones en Atizapán de Zaragoza es sobresaliente debido a que sólo se han instalado tres en toda la zona del Valle de México y concentra la mayor actividad económica.

La segunda etapa es sobre la coordinación entre SARE's donde hay cobertura suficiente. En este caso, debido a que la cobertura del sistema es del 100% de los municipios, se sugiere la coordinación entre los mismos a fin de garantizar una mayor facilidad de creación de empresas en la zona. Esto también aplica, además de las zonas presentadas en la Tabla 6, para aquellas en las que la cobertura del sistema es superior al 66%: Monterrey, La Laguna, Tuxtla Gutiérrez, Celaya y Zacatecas Guadalupe.

3.6 PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS SUSCEPTIBLES A LA ADOPCIÓN DEL SARE

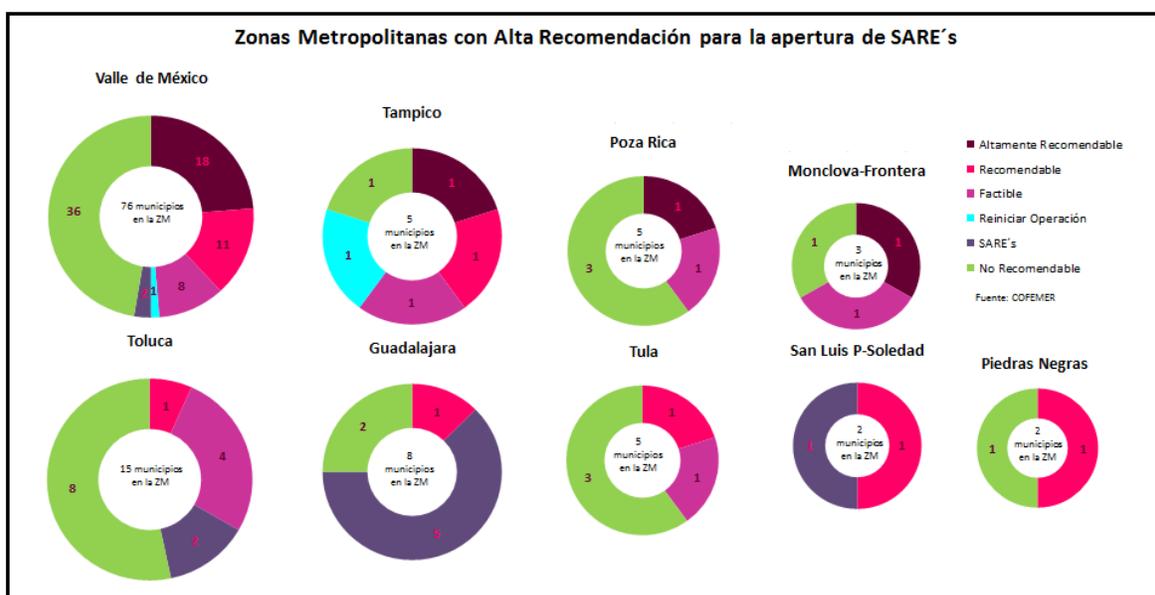
Esta sección está enfocada en las zonas metropolitanas que a pesar contar con al menos un SARE es necesaria su ampliación debido a la relevancia económica de las mismas. El ejemplo claro es la

zona del Valle de México que por sí misma, para 2008, su producción bruta total fue el 24.2% del total nacional y el 38.4% del total aportado por la zonas metropolitanas; sin embargo, sólo municipios que la integran tienen SARE y en uno (Atizapán de Zaragoza) se reportó el cese de actividades.

Así, se seleccionaron las nueve zonas que cumplieran con tres requisitos: 1) mayor participación en la Producción Bruta Total; 2) que menos del 60% de sus municipios haya adoptado el SARE y 3) que tengan municipios en los que sea recomendable o altamente recomendable la instalación del sistema, según la calificación asignada en el IGI.

En la siguiente imagen se muestra la distribución de los municipios que integran las zonas de acuerdo a seis atributos relacionado con el SARE: municipios con SARE, en cuántos de éstos es necesario reiniciar operación, número aquellos en que es altamente recomendable instalar uno, en los que sólo es recomendable, en los que es factible y finalmente la cantidad de ellos en que no se recomienda la instalación.

Podemos ver, por ejemplo, que en el Valle de México es altamente recomendable instalar un sistema en 18 municipios, es recomendable hacerlo en 11, factible en 8, reiniciar operación en uno, dos han instalado antes o opera, y en 36 no es recomendable su instalación.



Fuente: Elaborado por COFEMER con información propia y del INEGI.

Vale la pena mencionar que el orden en cuanto al tamaño de la actividad económica es: Valle de México (38.4), Guadalajara (7.09), Toluca (1.91), SLP – Soledad (1.66), Tampico (1.2), Poza Rica (0.55), Monclova – Frontera (0.36), Piedras Negras (0.17) y Tula (0.16). El número entre paréntesis es la aportación de cada zona a la producción bruta total de las zonas metropolitanas con información del censo 2009, sumando el 51.53% del total.

Tabla 7. Importancia Económica de Municipios donde es Altamente Recomendable Instalar un SARE, y de las Zonas a que Pertenecen.

Altamente Recomendable y Recomendable para Giros Tipo SARE					
	Unidades Económicas	Personal Ocupado Total	Personal Remunerado	Producción Bruta Total (millones de pesos)	Inversión Total (millones de pesos)
Zonas Metropolitanas	840,453	3,075,225	1,329,701	585,035,293	25,567,823
Municipios	528,384	1,960,099	858,244	410,804,850	17,212,741
Zonas Metropolitanas*	48%	47%	45%	52%	46%
Municipios**	63%	64%	65%	70%	67%

Fuente: Censo 2009 y datos COFEMER.

* Calculado respecto al total de las zonas metropolitanas.

** Calculado respecto al total de las zonas metropolitanas a las que pertenecen.

La Tabla 7 presenta la importancia económica relativa de las zonas metropolitanas que contienen municipios en los que es recomendable instalar un SARE. Podemos ver, por ejemplo, que estas aportan el 52% de la Producción Bruta Total y 48% de las unidades económicas respecto al total aportado una vez considerando todas las zonas metropolitanas. Es decir, estas nueve zonas concentran aproximadamente la mitad de la actividad económica de todas las zonas metropolitanas.

Si agregamos la información económica de los municipios candidatos para la adopción del sistema, estos representan el 63% del total de unidades económicas con respecto a las zonas a la que pertenecen y 70% de producción bruta total para los negocios tipo SARE. Es decir, estos municipios o delegaciones concentran más de la mitad de la actividad económica de las nueve zonas mencionadas. Los 38 municipios que integran las categorías de recomendable y altamente recomendable son los que se sugiere se hagan más esfuerzos para la implementación del sistema.

A pesar de que el Distrito Federal ya usa el SI@PEM para facilitar la apertura de empresas, este no abarca toda la gama de negocios de bajo riesgo incluidos en el SARE por lo que la adopción de este último es un excelente complemento para facilitar la creación de empresas de forma diferenciada y en menos tiempo: 72 horas.

3.7 RECOMENDACIONES

Las zonas metropolitanas en México han ganado importancia desde la mitad del siglo pasado y hasta la fecha debido al creciente aumento de la población y la actividad económica. Actualmente en las 59 zonas reconocidas por el INEGI se integra la mayor parte de la actividad económica del país y las convierte en el centro de atención al momento de diseñar políticas económicas con alto impacto a nivel nacional.

Sin embargo, estas zonas están conformadas por delimitaciones municipales lo que hace necesaria la aplicación de políticas diseñadas para este nivel de gobierno. Además, se debe fomentar la coordinación intermunicipal debido a la interdependencia existente y, algunas veces, interestatal ya que hay zonas conformadas por municipios de diferentes estados¹⁸.

Así, para aprovechar el máximo potencial del SARE en las zonas metropolitanas es necesario aplicar las siguientes medidas detalladas a lo largo del documento y resumidas a continuación:

- Extender la aplicación del SARE en aquellos municipios que forman zonas metropolitanas y que aún no lo tienen. Esto es particularmente importante en aquellas zonas donde ninguno de sus municipios ha adoptado el sistema, la lista se puede consultar en la Tabla 5. Como se ha mencionado, si se hace una adopción completa en estas zonas se esperaría un aumento de las unidades económicas de bajo riesgo en un rango de 1,891 a 4,254.
- Coordinación entre los SARE's pertenecientes a la misma zona metropolitana. Es necesaria la coordinación entre las oficinas involucradas en la apertura de empresas con el fin de asegurar mayor facilidad para la creación de éstas, considerando que esta dinámica debe estar integrada en un plan de desarrollo metropolitano. Esto aplica para las zonas presentadas en la Tabla 6 y para las de Monterrey, La Laguna, Tuxtla Gutiérrez, Celaya y Zacatecas Guadalupe.
- Homologar los procesos de apertura de empresas en los municipios que integran la zona metropolitana. Esto ayudará al desarrollo económico de forma uniforme al interior de la zona ya que si los requisitos para abrir y mantener un negocio son más fáciles en alguno de ellos se verá una segmentación geográfica complicando las labores de planeación urbana sustentable.

Una aplicación más fuerte sería que los permisos para abrir un negocio de bajo riesgo en una zona metropolitana puedan ser emitidos por cualquiera de los municipios que la integran, para ello es necesaria la coordinación de las autoridades estatales y municipales a las que pertenecen tales zonas. En las zonas metropolitanas que reciben recursos del Fondo Metropolitano ya existen Consejos para el Desarrollo Metropolitano por lo que la coordinación será más ágil¹⁹.

¹⁸ Estas son: Tampico, Puebla – Tlaxcala, Valle de México, La Piedad – Pénjamo, Puerto Vallarta y La Laguna.

¹⁹ Hasta ahora las zonas metropolitanas de Celaya, Córdoba, Minatitlán, Nuevo Laredo, Orizaba, Poza Rica, San Francisco del Rincón, Tampico, Tehuantepec, Teziutlán, Tlanguistenco y Zamora-Jacona son las zonas metropolitanas que no han recibido recursos del Fondo hasta este momento y, por lo tanto, es probable que dicho Consejo no esté formado.

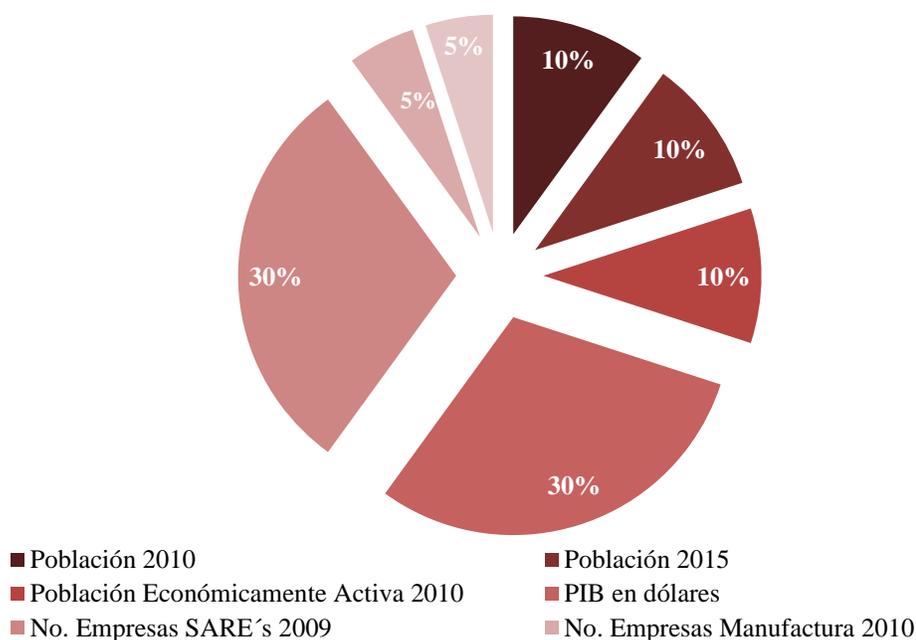
IV. ÍNDICE GENERAL DE IMPACTO

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) inició en el 2002 y a la fecha 210 municipios han implementado el programa. La importancia de simplificar los procesos y reducir los costos que enfrentan los ciudadanos, ha sido notoria debido a los resultados obtenidos desde la creación del programa. El Índice General de Impacto se desarrolló como herramienta para clasificar a los municipios de acuerdo al efecto que tendría el SARE, esto considerando aspectos como el tamaño de la población y de la producción local.

El Índice General de Impacto (IGI) se elaboró con el propósito de ser una herramienta objetiva que permita evaluar la conveniencia de gestar un SARE exitoso en un municipio, identificando si existen las condiciones para su creación. Es decir, si el tamaño de la economía justifica la inversión para la apertura de un Centro SARE, de acuerdo a factores tales como el PIB municipal, la población, las empresas de giros de bajo riesgo y la población económicamente activa (PEA).

A continuación se muestra la composición del IGI y el peso de sus variables que dan la calificación final de cada municipio.

Composición del IGI (valor designado a cada variable utilizada)



Fuente: Elaborado por COFEMER.

La siguiente tabla muestra la explicación de cada variable utilizada en el Índice General de Impacto y la fuente de donde se obtuvieron los datos.

Descripción y peso de las variables utilizadas en el IGI

Variable	Descripción	Peso
Población (2010)	Se utilizaron los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 de INEGI.	10%
Población (2015)	Se hicieron proyecciones de la población de acuerdo a las tasas de crecimiento poblacional entre el año 2000 y el 2010.	10%
PIB en dólares PPA	La información del PIB a nivel municipal se obtuvo de las cifras del INEGI y se realizó la conversión a dólares con el promedio anual del tipo de cambio <i>fix</i> del Banco de México. La conversión del PIB en dólares a la Paridad de Poder Adquisitivo se realizó con las cifras del reporte World Development Indicators 2009 ²⁰ .	30%
PEA (2010)	Este rubro mide la Población Económicamente Activa, es decir la cantidad de personas por municipio en edad de trabajar, los datos fueron obtenidos del Censo de Población y Vivienda del 2010.	10%
Empresas tipo SARE	Se utilizó la información proporcionada por el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) actualizado con datos del 2009. La selección de datos se hizo en base al número potencial de empresas de giro SARE. Se considera giro SARE, aquellas que son de bajo riesgo y de pequeño tamaño. Se incluyen en el indicador las siguientes categorías de empresas de acuerdo al Censo Económico 2009: <ul style="list-style-type: none"> a) Comercios al menor. b) Servicios profesionales. c) Servicios inmobiliarios. d) Servicios educativos. e) Servicios de esparcimiento. f) Servicios de alojamiento temporal. g) Otros servicios (excepto actividades de gobierno). 	30%
Empresas de manufactura	Las empresas de manufactura representan un porcentaje menor del número total de empresas y tienen menos potencial de ser consideradas giros SARE por su tamaño, manejo de desechos, condiciones de salubridad, entre otros. Se incluyeron en el IGI, ya que éstas se ven beneficiadas por la creación de un centro SARE.	5%
Otras empresas	Es la diferencia entre el total de empresas de un municipio, con las de tipo SARE y las de manufactura.	5%

Fuente: Elaborado por COFEMER.

Para ordenar la calificación de cada variable se creó una matriz con valores de 1 a 5 dependiendo el valor de cada aspecto de los municipios.

Matriz de calificación por factor

Factor	Peso del Factor	Alto Nivel 5 -Calificación 5-	Bueno Nivel 4 -Calificación 4-	Regular Nivel 3 -Calificación 3-	Poco Nivel 2 -Calificación 2-	Muy bajo Nivel 1 -Calificación 1-
Población (2010)	0.10	>400,000	400,000 <	200,000 <	100,000 <	50,000 <
Población (2015)	0.10	>400,000	400,000 <	200,000 <	100,000 <	50,000 <
PEA (2010)	0.10	>140,000	140,000 <	70,000 <	35,000 <	17,500 <
PIB (millones de USD)	0.30	> 3,500	3,500 <	1,670 <	800 <	400 <
Empresas tipo SARE	0.30	>9,600	9,600 <	4,800 <	2,400 <	1,200 <
Empresas de manufactura	0.05	>1,200	1,200 <	600 <	300 <	150 <
Otras Empresas	0.05	>1,400	1,400 <	700 <	350 <	175 <

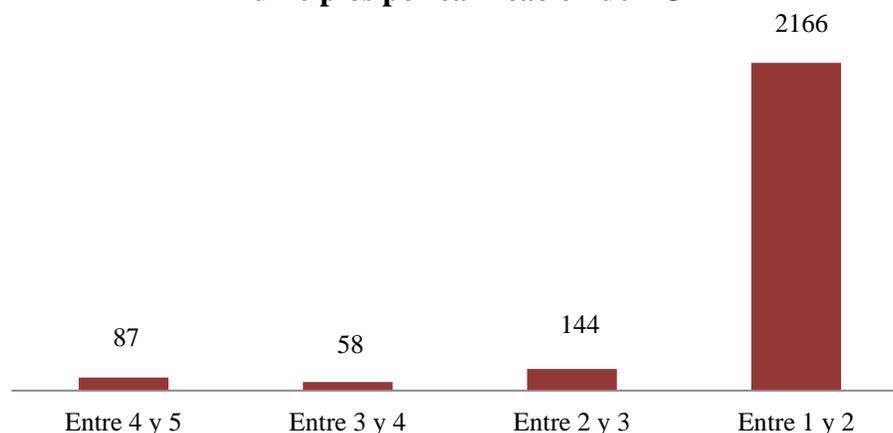
Fuente: Elaborado por COFEMER.

²⁰ World Development Indicators (2009), los datos se encuentran en línea y se pueden descargar en el siguiente link: <http://data.worldbank.org/indicator>

Como resultado del análisis empleado para estructurar los municipios por potencial económico, a partir de la calificación final se recomienda lo siguiente:

- a) **Indicador General de Impacto mayor o igual a 4:** La instalación física de un SARE en los municipios con esta calificación, es altamente recomendable a través de una ventanilla única en la dependencia correspondiente, por medio de una inversión moderada de recursos, con lo que se pretende potenciar la actividad económica del municipio.
- b) **Indicador General de Impacto mayor o igual a 3 y menor que 4:** Los municipios con esta calificación son recomendados a impulsar la instalación física de un SARE, debido al impacto que tendría en una mayor facilidad de apertura de empresas. Por lo que la COFEMER propone invertir de manera moderada en la implementación del SARE debido a su efecto en las actividades económicas en el estado.
- c) **Indicador General de Impacto mayor o igual a 2 y menor que 3:** La instalación física de un SARE en el municipio es factible a través de una ventanilla única en la dependencia correspondiente. Lo anterior porque la implementación del SARE mediante una inversión moderada potenciará la actividad económica del municipio.
- d) **Indicador General de Impacto menor a 2:** La instalación física de un SARE tendrá un impacto moderado en el municipio. La COFEMER recomienda llevar a cabo la implementación del SARE si el municipio así lo desea, mediante una inversión moderada a través de un programa piloto con una duración de 6 meses a 1 año y, dependiendo de los resultados se puede aumentar la inversión o darle continuidad al programa actual.

Municipios por calificación del IGI



Fuente: Elaborado por COFEMER.

La gráfica anterior muestra la distribución de los municipios evaluados de acuerdo a su calificación. Se puede observar que en total 289 municipios obtuvieron una calificación arriba de 2, a estos se les

recomienda abrir un SARE y en caso de que ya cuenten con uno dar seguimiento al programa y continuidad a los resultados obtenidos.

4.1 MUNICIPIOS SIN SARE

Existen 2,245 municipios que a la fecha no cuentan con SARE, los cuales se pueden clasificar de acuerdo a la calificación obtenida en el Índice General de Impacto.

Municipios altamente recomendables

Se ha clasificado a los municipios con calificación mayor a 4 dentro de esta sección de acuerdo a las características económicas de cada uno, es decir, que la implementación del SARE representaría un alto impacto.

Tabla 8. Análisis descriptivo de municipios con calificación altamente recomendable sin SARE

Estado	Municipio/Delegación	% de la PEA como % de la PEA total	% del PIB como % del PIB total	% de Empresas Tipo SARE como % del total	Puntaje Final
Distrito Federal	Azcapotzalco	0.42%	1.50%	0.44%	5
Distrito Federal	Coyoacán	0.64%	0.75%	0.53%	5
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1.18%	0.44%	1.21%	5
Distrito Federal	Iztapalapa	1.77%	0.67%	1.81%	5
Distrito Federal	Álvaro Obregón	0.77%	1.88%	0.51%	5
Distrito Federal	Tlalpan	0.66%	0.95%	0.53%	5
Distrito Federal	Cuauhtémoc	0.61%	3.99%	1.75%	5
Distrito Federal	Venustiano Carranza	0.44%	0.70%	0.78%	5
México	Ecatepec de Morelos	1.56%	0.83%	1.64%	5
México	Tultitlán	0.49%	0.39%	0.42%	5
México	Cuautitlán Izcalli	0.50%	0.62%	0.37%	5
Distrito Federal	Iztacalco	0.39%	0.33%	0.40%	4.8
Distrito Federal	Benito Juárez	0.45%	1.99%	0.60%	4.8
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.41%	4.53%	0.55%	4.8
Distrito Federal	Xochimilco	0.41%	0.24%	0.41%	4.7
Sinaloa	Ahome	0.37%	0.21%	0.36%	4.7
México	Nezahualcóyotl	1.08%	0.12%	1.28%	4.4
Coahuila	Monclova	0.19%	0.44%	0.21%	4.35
México	Ixtapaluca	0.43%	0.10%	0.35%	4.35
Tabasco	Cárdenas	0.19%	0.67%	0.19%	4.3
Veracruz	Poza Rica de Hidalgo	0.18%	0.46%	0.26%	4.25
Tamaulipas	Ciudad Madero	0.18%	0.67%	0.16%	4.15
Tamaulipas	Victoria	0.31%	0.16%	0.29%	4.05
México	La Paz	0.24%	0.17%	0.27%	4
Total		13.85%	22.83%	15.31%	

Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto (IGI).

En total 24 municipios son altamente recomendados para la implementación del SARE, el grupo está compuesto principalmente por el Distrito Federal y el Estado de México. Estos 24 municipios con calificación mayor a 4, son de los municipios con mayor número de empresas consideradas giro

SARE del total de municipios que a la fecha no cuentan con SARE. Se recomienda que la COFEMER tome la iniciativa y se le proponga al municipio llevar a cabo la inversión necesaria para la implementación del SARE.

Cuadro. La apertura de empresas en el Distrito Federal y la implementación del SI@PEM.

El Sistema Electrónico de Avisos y Permisos de Establecimientos Mercantiles (SI@PEM) se creó en el 2011 después de la promulgación de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Económico es la encargada de gestionar la operación del programa, éste tiene el objetivo de establecer un registro único para personas físicas o morales para presentar avisos, solicitudes de permiso, registros para la apertura y funcionamiento de un establecimiento mercantil.

Los usuarios tienen la posibilidad de llenar en línea o acudir a las Ventanillas Únicas Delegacionales los formatos para solicitar algún trámite. De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, el programa tuvo un manejo de 22,986 registros en los primeros seis meses del 2011, a comparación de los 8,891 trámites en todo el 2010. El SI@PEM contempla la apertura de 3 tipos de establecimientos mercantiles de acuerdo a la Ley de Establecimientos Mercantiles: bajo impacto (tiendas de abarrotes, papelerías, estéticas), de impacto vecinal (hoteles, cines, restaurantes) y de impacto zonal (aquellos que venden bebidas alcohólicas de envase abierto).

Fuente: Elaborado por COFEMER con información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal y de la COFEMER.

La implementación del SARE puede complementar las medidas o programas que algunas entidades y municipios ya están llevando a cabo. Tales como el SI@PEM en el Distrito Federal, cuyo objetivo es facilitar la apertura de empresas. Por lo que el siguiente paso de la COFEMER debe ser acercarse a las entidades que aún no cuentan con el programa y tienen un alto potencial de beneficiarse del SARE.

Municipios recomendables

Son los municipios con una calificación mayor a 3 y menor a 4, en los cuales dadas las características económicas de cada uno, la implementación de un SARE representará un impacto económico importante.

Tabla 9. Análisis descriptivo de municipios con calificación recomendable sin SARE

Estado	Municipio/Delegación	% de la PEA como % de la PEA total	% del PIB como % del PIB total	% de Empresas Tipo SARE como % del total	Puntaje Final
Tamaulipas	Altamira	0.19%	0.56%	0.13%	3.95
Distrito Federal	Tláhuac	0.34%	0.07%	0.34%	3.9
Guerrero	Chilpancingo	0.22%	0.05%	0.33%	3.8
México	Tecámac	0.33%	0.06%	0.32%	3.8
México	Chimalhuacán	0.55%	0.02%	0.61%	3.8
Distrito Federal	Cuajimalpa de Morelos	0.19%	0.87%	0.14%	3.75
Guerrero	José Azueta	0.12%	0.16%	0.19%	3.65
México	Lerma	0.12%	0.34%	0.09%	3.65
Jalisco	El Salto	0.12%	0.39%	0.10%	3.6
México	Valle de Chalco	0.33%	0.03%	0.39%	3.55
Sinaloa	Guasave	0.24%	0.06%	0.23%	3.45
México	Chalco	0.27%	0.05%	0.22%	3.4
México	Texcoco	0.27%	0.06%	0.29%	3.4
México	Coacalco de Berriozábal	0.21%	0.07%	0.26%	3.4
San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	0.25%	0.06%	0.19%	3.4
México	Huixquilucan	0.23%	0.09%	0.13%	3.35
México	Nicolás Romero	0.33%	0.03%	0.25%	3.2
Sonora	San Luis Río Colorado	0.16%	0.06%	0.17%	3.15
Guerrero	Iguala de la Independencia	0.13%	0.04%	0.24%	3.1
Sonora	Navojoa	0.14%	0.14%	0.08%	3.1
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	0.14%	0.14%	0.14%	3.1
Distrito Federal	La Magdalena Contreras	0.14%	0.10%	0.14%	3.05
Coahuila	Piedras Negras	0.24%	0.07%	0.14%	3.05
Veracruz	Túxpam	0.14%	0.11%	0.12%	3.05
Jalisco	Lagos de Moreno	0.13%	0.09%	0.14%	3.05
Hidalgo	Tula de Allende	0.07%	0.19%	0.10%	3
Hidalgo	Ixmiquilpan	0.09%	0.08%	0.11%	3
Total		5.68%	3.98%	5.62%	

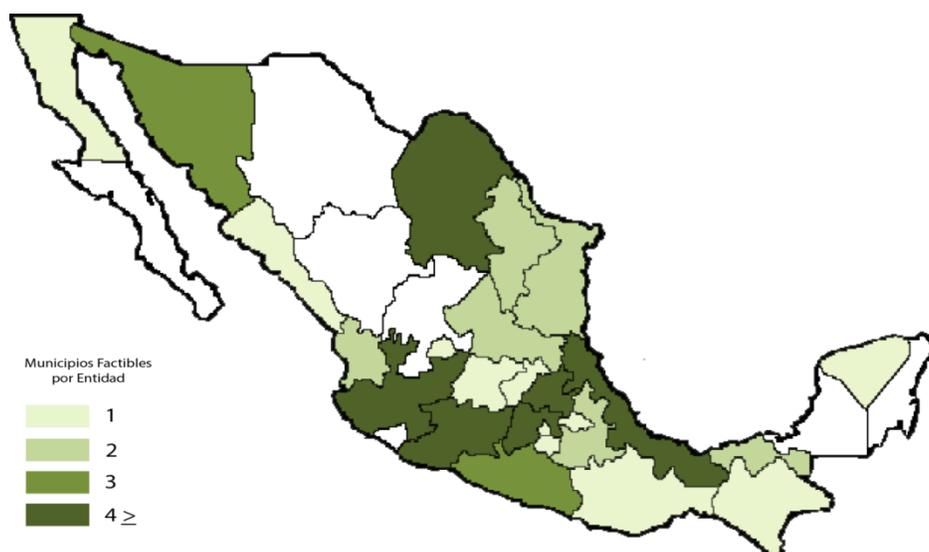
Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto (IGI).

En total 27 municipios son considerados como recomendables para la implementación del SARE, donde la mayoría de los municipios se encuentran en el Estado de México y las delegaciones restantes del Distrito Federal, los cuales tendrían con la instalación física de algún módulo un importante impacto económico en cada entidad. Se recomienda que la COFEMER tome la iniciativa y se le proponga al municipio llevar a cabo la inversión necesaria e implementar el SARE.

Municipios factibles

Son los municipios con una calificación mayor a 2 y menor a 3. Esta calificación, es considerada como aprobatoria y se espera un impacto económico potencial medio para los municipios que decidan llevar a cabo la implementación de un módulo SARE. A continuación se encuentra un mapa que muestra donde hay mayor cantidad de municipios factibles por entidad.

Mapa 1. Municipios sin SARE, factibles por entidad federativa



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto (IGI).

En total 79 municipios son considerados como factibles para la implementación del SARE, los cuales tendrían con la instalación física de algún módulo un impacto económico moderadamente alto. Se recomienda que el municipio sea el que tome la iniciativa y la COFEMER atienda el llamado si así lo solicita el municipio. Las entidades con mayor cantidad de municipios candidatos a SARE son Veracruz (11 municipios factibles), el Estado de México (17 municipios factibles), Coahuila (7 municipios factibles), Hidalgo (6 municipios factibles) y Michoacán (5 municipios factibles).

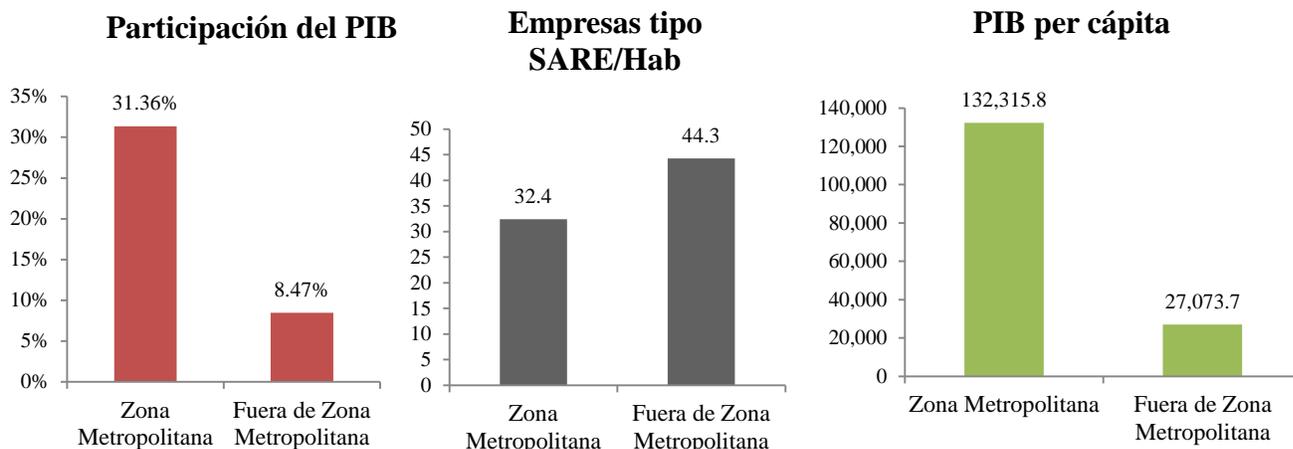
Municipios moderados

En total hay 2,115 municipios que tienen una calificación del IGI menor a 2, en los cuales la instalación física del SARE tendría un impacto económico moderadamente bajo. Se recomienda impulsar la expansión del programa a los municipios con impacto moderado, principalmente ubicados en las zonas metropolitanas. Lo anterior con el fin de reducir la carga administrativa que los empresarios enfrentan para abrir un negocio de bajo riesgo, por lo que homologar y establecer en zonas conurbadas el SARE, beneficiaría a las distintas regiones y reduciría el traslado de inversión.

En México existen 59 zonas metropolitanas distribuidas en el territorio, las cuales están conformadas por 367 municipios²¹. Del total de los municipios que conforman las zonas metropolitanas, un total de 264 municipios no cuentan con un SARE. Las gráficas a continuación muestran la diferencia en términos económicos de los municipios dentro y fuera de zonas metropolitanas (1981 municipios). Se puede observar que en promedio, el PIB per cápita en los municipios de zonas metropolitanas sin SARE (132,315.8 pesos) es superior al de los municipios

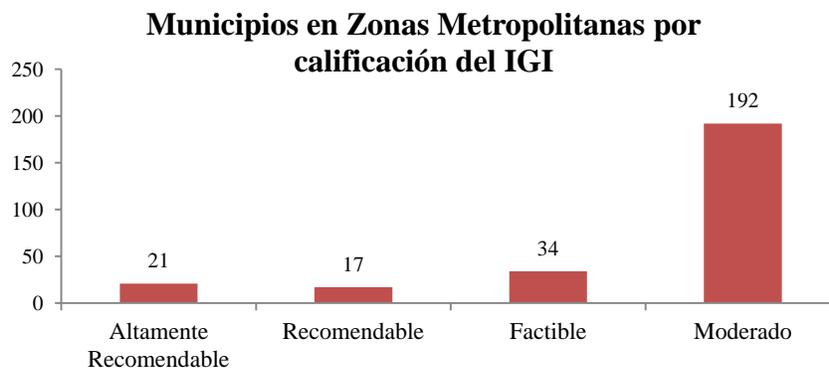
²¹Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010.

que están fuera de zonas metropolitanas (27,073.3 pesos). Asimismo, se puede observar que en promedio existe una empresa tipo SARE por cada 32.4 habitantes en zonas metropolitanas, mientras que en el resto de los municipios hay un promedio de 44.3 habitantes por empresa.



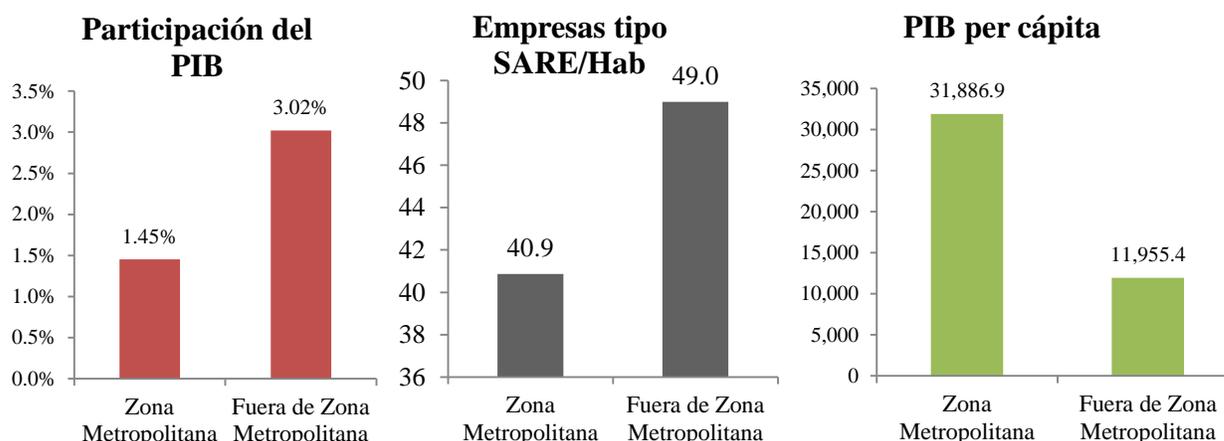
Fuente: Elaborado por COFEMER con información del IGI y de INEGI.

La gráfica siguiente muestra la distribución de municipios dentro de zonas metropolitanas que no tienen SARE por su calificación del IGI. Se puede observar que de los 264 municipios de zonas metropolitanas, un total de 192 cuentan con una calificación de impacto moderado.



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto e INEGI.

Por lo que es relevante evaluar si es necesario implementar un SARE en estos municipios. Las gráficas siguientes muestran la proporción de empresas tipo SARE por habitante en municipios de calificación moderada sin SARE. Se puede observar que los que están fuera de zonas metropolitanas tienen una menor cantidad de empresas por habitante (una empresa por cada 49 habitantes), mientras que el PIB per cápita difiere en promedio aproximadamente 20 mil pesos al año.



Fuente: Elaborado por COFEMER con información del IGI y de INEGI.

Se considera por tanto como prioridad tener contacto con aquellos municipios que se encuentran dentro y fuera de zonas metropolitanas con calificación factible, recomendable y altamente recomendables. Aun así, de los 2,115 municipios con calificación moderada se encontró que 192 municipios dentro de zonas metropolitanas tienen un potencial más alto que el resto de los municipios sin SARE con la misma calificación. Por lo que la homologación del programa o su implementación, beneficiaría el desarrollo de regiones económicas y evitaría el traslado de inversión a zonas donde la carga administrativa y el proceso son más simples.

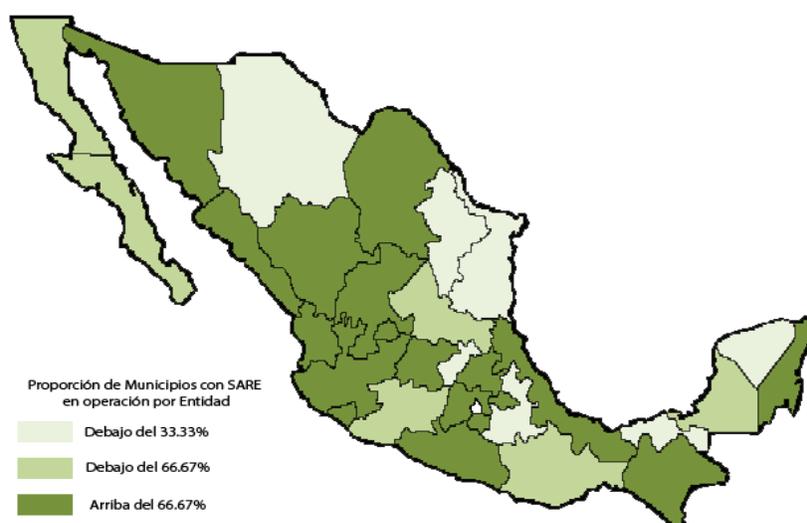
Recomendaciones generales

Para el total de los 2,245 municipios que actualmente no han implementado el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, es importante el acercamiento que tengan con la COFEMER para poder llevar a cabo la instalación física de un módulo SARE. Como se puede observar, existen 130 municipios con una calificación del IGI mayor a 2, en los cuales el impacto potencial será alto con la implementación del SARE. Sin embargo, los demás 2,115 municipios, si así lo deciden, pueden solicitar a COFEMER la asesoría para la instalación de un módulo SARE, representando un impacto económico importante en su municipio y en su estado.

4.2 MUNICIPIOS CON SARE

En total hay 210 municipios que han implementado el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), logrando incentivar la inversión en la región, mediante la apertura de empresas y generación de empleos. De los 210 SARE's instaurados en el mismo número de municipios, actualmente se encuentran en operación únicamente 143, es decir el 68%. Se considera que el SARE está operando en el municipio cuando siguen reportando cifras y actualizando la información enviada a la COFEMER.

Total de Municipios con SARE por entidad federativa



Fuente: Elaborado por COFEMER.

La gráfica anterior muestra la proporción de municipios con SARE que están operando contra el total del estado. Algunos estados tienen un porcentaje de operación por abajo del 33.33% como Nuevo León, Tamaulipas, Puebla, Querétaro, Tabasco, Chihuahua y Yucatán. Mientras que 18 estados tienen arriba del 66.67% del total de SARE's operando. La tabla a continuación muestra la lista de municipios con SARE en operación con calificación del IGI igual a 5.

Tabla 10. Análisis descriptivo de los municipios que cuentan con SARE y obtuvieron 5 en el IGI

Estado	Municipio	% de la PEA municipal como % de la PEA total	% del PIB municipal como % del PIB total	% Empresas Tipo SARE por municipio del Total
Aguascalientes	Aguascalientes	0.75%	0.94%	0.89%
Baja California	Mexicali	0.91%	1.03%	0.63%
Baja California	Tijuana	1.56%	1.24%	1.07%
Coahuila	Saltillo	0.66%	1.03%	0.62%
Coahuila	Torreón	0.59%	1.11%	0.56%
Chihuahua	Chihuahua	0.79%	1.09%	0.69%
Chihuahua	Juárez	1.19%	0.99%	0.89%
Guanajuato	Celaya	0.43%	0.48%	0.46%
Guanajuato	León	1.39%	0.94%	1.41%
Jalisco	Guadalajara	1.54%	1.86%	2.22%
Jalisco	Tlaquepaque	0.58%	0.37%	0.46%
Jalisco	Zapopan	1.26%	1.27%	0.91%
México	Naucalpan de Juárez	0.80%	0.78%	0.68%
México	Tlalnepantla de Baz	0.64%	1.01%	0.63%
México	Toluca	0.76%	1.72%	0.94%
Michoacán	Morelia	0.69%	0.47%	0.94%
Nuevo León	Guadalupe	0.66%	0.47%	0.50%
Nuevo León	Monterrey	1.09%	2.94%	1.30%
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.44%	1.03%	0.35%

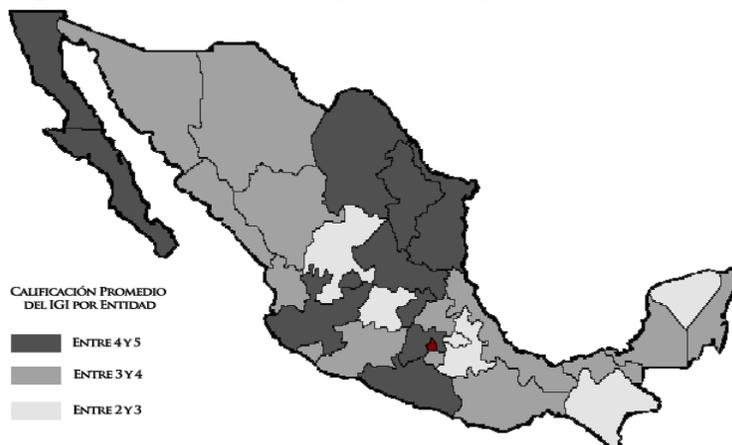
Puebla	Puebla	1.46%	1.10%	2.03%
Querétaro	Querétaro	0.81%	1.19%	0.89%
Quintana Roo	Benito Juárez	0.69%	0.52%	0.55%
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.74%	1.44%	0.93%
Sinaloa	Culiacán	0.81%	0.59%	0.72%
Sonora	Hermosillo	0.77%	1.33%	0.67%
Tabasco	Centro	0.60%	1.05%	0.57%
Tamaulipas	Reynosa	0.55%	1.31%	0.51%
Veracruz	Veracruz	0.53%	0.87%	0.58%
Yucatán	Mérida	0.82%	0.73%	1.06%
Total de los Municipios		24.50%	30.89%	24.65%

Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de impacto.

La tabla previa muestra que los 29 municipios con SARE con calificación igual a 5, son relevantes por su aportación al PIB total y además de que representan el 24.56% del total de la población del país. De tal forma que se argumenta que estos municipios se encuentran entre los más productivos a nivel nacional y la ampliación del programa, así como la mejora del mismo, beneficiará la economía de México.

Para ilustrar el punto anterior, a continuación se muestra un mapa que contiene la calificación promedio de todos los municipios con SARE. Se acomodó en tres grupos a las entidades federativas, en el primero se encuentran aquellos que cuentan con SARE y la calificación promedio del IGI está entre 4 y 5. Posteriormente se agruparon a los estados con un promedio entre 3 y 4 en el Índice General de Impacto y por último a los que tenían una media entre 2 y 3.

Mapa del Promedio municipal del IGI por entidad federativa



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto.

Se puede observar en el mapa que el Distrito Federal es el único que no cuenta con calificación, porque como se mencionó anteriormente no cuenta con SARE en ninguna de sus delegaciones. Los resultados del mapa describen el impacto económico que tienen los municipios con SARE en la economía estatal, por lo que se debe ampliar y extender en aquellos lugares como Nuevo León, Coahuila y Jalisco con el fin de llevar el programa a su siguiente etapa. Por otro lado, estados como Puebla, Zacatecas y Chiapas, se les recomienda que tengan un contacto prioritario con COFEMER para concertar la continuidad del programa.

Recomendaciones generales

El portal *tuempresa.gob.mx* es un esfuerzo del gobierno federal para facilitar la apertura de empresas. Su función es llevar a cabo ciertos trámites como la inscripción al RFC, protocolización del acta constitutiva, dar de alta una propiedad en el Registro Público de la Propiedad, entre otros en una sola Ventanilla Única. Este portal permite realizar trámites y hacerlos en línea, generando un expediente electrónico, lo que reduce significativamente los tiempos y costos de los emprendedores.

El proceso ideal implica que los estados y municipios utilicen las Ventanillas Únicas generadas a través del SARE, de manera electrónica para interconectarlas con el portal *tuempresa.gob.mx*. De esta manera, se logra que el ciudadano pueda realizar sus trámites en una sola visita al portal, el cual distribuye la información que recopila a las dependencias federales y permite la interconexión con los otros niveles de gobierno, agilizando significativamente el proceso, reduciendo tiempos y costos. Al utilizar éstas herramientas electrónicas, se beneficia la instalación física del SARE a través de la utilización de medios electrónicos, simplificando el proceso de apertura de empresa aún más y reflejándose en un beneficio para los emprendedores.

Es un tema prioritario la creación de mapas georreferenciados de los usos de suelo permitidos en los distintos municipios de manera electrónica, ya que en muchos casos no están actualizados o se utilizan métodos obsoletos. En caso de que estén desactualizados, será difícil brindar certeza jurídica al emprendedor.

Se recomienda crear una base de datos única y coordinada que permita compartir información entre dependencias con el fin de que ésta sea recolectada una sola vez y pueda ser utilizada por las distintas dependencias estatales y municipales las veces que sean necesarias. Con esto se busca ahorrar costos administrativos, tanto al gobierno, como al emprendedor. Para crear una base de datos única, es necesario hacer un análisis de que dependencias y a que niveles de gobierno son las que intervienen en el proceso, además de crear un folio o número para así realizar la búsqueda de manera más eficiente.

Con el fin de no obstaculizar el proceso de construcción es necesario hacer más eficientes y agilizar el proceso de inspección por medio de inspectores multidisciplinarios. Es necesario establecer previamente las fechas de inspección por medios electrónicos o vía telefónica con el fin de facilitar el proceso para el emprendedor.

Se recomienda establecer un convenio de coordinación entre el estado y la COFEMER para hacer operacional el portal *tuempresa.gob.mx*. Con esto se busca lograr la interconexión de los diferentes portales. Es conveniente comenzar por los municipios con mayor actividad económica, ya que los trámites pueden ser diferentes en cada municipio, haciendo más difícil la tarea de establecer los portales de forma coordinada. Por otro lado, es importante incentivar la homologación de trámites necesarios en la apertura de empresas entre municipios.

Es importante dar seguimiento al establecimiento del SARE, ya que es posible que los beneficios derivados de su implementación se pierdan ante un cambio de administración a nivel municipal, lo que implicaría una reversión de los beneficios de la simplificación administrativa y de mejora regulatoria para los ciudadanos interesados en abrir una empresa.

V. MEJORES PRÁCTICAS A NIVEL NACIONAL

Los gobiernos municipales y estatales con el fin de establecer mecanismos de coordinación que permitan realizar en línea los trámites en el proceso de apertura, han creado portales y mecanismos que permiten llevar a cabo la gestión de apertura de empresas con mayor eficiencia. En este sentido, la COFEMER ha detectado las mejores prácticas realizadas en diferentes regiones del país para simplificar y mejorar el SARE en su localidad. A continuación se realiza una breve descripción de las prácticas.

5.1 SINALOA, Y EL PORTAL ELECTRÓNICO ABRETUEMPRESA.GOB.MX

La creación del portal *abretuempresa.gob.mx* en el estado de Sinaloa es el resultado de un proceso para mejorar el ambiente de negocios y poner al ciudadano como centro del proceso de apertura. La herramienta inició como una plataforma que permite obtener en línea el trámite de Constancia de Zonificación y/o Dictamen de Uso de Suelo. La medida busca reducir el tiempo y el costo de apertura de una empresa uniendo los trámites estatales y municipales.

El portal permite al ciudadano realizar tres operaciones:

1. Consulta de los giros de empresas que pueden realizar el proceso en línea.
2. Una vez ingresado el giro, los empresarios pueden conocer los trámites de acuerdo a su actividad.
3. Una vez registrada la información del empresario, se pueden realizar los pagos correspondientes para obtener en línea la Constancia de Zonificación.

El portal *abretuempresa.gob.mx* permite hacer estudios de mercado de la zona elegida para ubicar un negocio referente a giros similares y datos poblacionales, tales como edad y género, así como característica de los hogares (tamaño).

Anteriormente en Sinaloa el proceso de apertura de un negocio iniciaba en la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (DDUyE), con el trámite denominado Constancia de Zonificación. El resultado del programa ha sido la reducción del proceso de obtención del trámite de un promedio de siete días a solamente uno, ya que éste se hace en línea.

5.2 COLIMA Y EL SISTEMA SARE EN LÍNEA

El estado de Colima puso en funcionamiento el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en línea, el cual administra y proporciona la información necesaria para la apertura de una empresa.

El objetivo de la herramienta es ofrecer procesos integrales para la obtención de la licencia de funcionamiento comercial, industrial y de servicios, así como la licencia de construcción, utilizando como base el sistema integral del municipio de Colima (software) y concentrando las instancias de los tres niveles de gobierno.

La herramienta ofrece de manera sencilla la información en línea sobre los predios, requisitos de trámites, costos, descripción de procesos y proporciona el Formato Único de Solicitud de Funcionamiento. La información brinda certidumbre jurídica al empresario y se evita la necesidad de hacer visitas al Centro Municipal de Negocios. En el proceso se involucraron las dependencias municipales relacionadas con el proceso. El programa ha permitido evolucionar el SARE, porque anteriormente los requisitos y formatos se obtenían únicamente en la ventanilla, asimismo, las dependencias emitían el documento de forma independiente y los trámites no se podían hacer de manera simultánea.

Actualmente el SARE en línea ha reducido el número de emprendedores atendidos en ventanilla porque ahora se usa principalmente el portal. También se ha eliminado la duplicidad de documentos, ya que se maneja únicamente un sólo expediente. Además los usuarios se han beneficiado de una mayor certidumbre, debido a la estandarización de la información y la posibilidad de obtención de la licencia comercial en un sólo día.

5.3 CHIAPAS: EL SISTEMA DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE TRÁMITES MUNICIPALES

Como resultado del esfuerzo, participación y trabajo conjunto entre la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Economía del Gobierno de Chiapas y el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, se ha incorporado al Portal *tuempresa.gob.mx* la operación de los trámites “Factibilidad de Uso de Suelo y Destino de Suelo” y “Licencia de Funcionamiento” de la capital del estado chiapaneco. La plataforma electrónica permite llevar un seguimiento puntual por parte del ciudadano del proceso.

La mejora del proceso fue el resultado de un análisis de seguimiento desde la captura hasta la entrega final de la licencia o permiso. Se crearon a partir de dicho estudio módulos en los que se:

1. Captura la información del solicitante.
2. Alimenta al sistema de forma digitalizada, por lo que ya no es necesario tener comprobantes físicamente.
3. Cuenta con una base de datos de los documentos modelo digitalizados de los trámites.
4. Cuenta con la Firma Electrónica Avanzada, la cual sustituye la firma autógrafa.

A través de la plataforma, se crea la posibilidad de llevar a cabo un control riguroso del tiempo que pasa el trámite en las distintas etapas del proceso. La herramienta fue desarrollada con recursos del municipio y tomó un año la labor de implementación, por lo que se redujo el exceso de tiempo utilizado para llevar a cabo los trámites. De tal forma que el tiempo promedio para realizar un proceso de apertura de una empresa, pasó de 31 días a 5 en total.

5.4 CELAYA: LIDERAZGO EN APERTURA DE EMPRESAS

Guanajuato ha subido de posición en el estudio subnacional de Doing Business en México, esto se ha logrado por la implementación del SARE, así como por la reducción del costo y tiempo de apertura de una empresa. Durante la edición del 2007 del Doing Business, Celaya se encontraba en la posición número siete de facilidad de apertura, en tiempo se requerían 12 días (la cifra más baja a nivel nacional junto con la ciudad de Aguascalientes). Guanajuato tuvo una mejora significativa en el estudio de Doing Business 2009, pasó al primer lugar, ya que redujo el capital fijo para apertura en 1.5% y el costo en 0.8%. Para la edición del 2012 Guanajuato se ubicó de nuevo en el primer lugar a nivel nacional en facilidad de apertura, los trámites se redujeron de ocho a seis y el tiempo pasó a siete días.

Guanajuato se vio beneficiado por la interconexión del portal *tuempresa.gob.mx* y redujo el tiempo de respuesta para poder abrir una empresa. El sitio web del SARE en Celaya, disponible a través del portal oficial del municipio, contiene el Formato Único para solicitar la apertura, así como los giros que entran en la modalidad y el costo del proceso.

De tal manera que Guanajuato cuenta con Ventanillas Únicas de Gestión Empresarial ubicadas en cada municipio que ofrecen un servicio gratuito de orientación para los ciudadanos. El SARE opera en 29 municipios del estado lo cual ha posicionado a la entidad como el lugar donde más fácil es abrir un negocio.

VI. ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO A LA POLÍTICA DE APERTURA DE EMPRESAS

Para lograr continuidad en las políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la apertura de nuevos negocios en las entidades federativas, es necesario dar seguimiento en el mediano y largo plazo a la herramienta de módulos de ventanilla únicas, favoreciendo su continuidad más allá de los cambios de administraciones y de los ciclos políticos.

La agenda de fortalecimiento a la institucionalidad y permanencia de la política de mejora regulatoria a nivel subnacional, debe ser atendida para asegurar que los esfuerzos y las inversiones realizadas en un momento dado verán continuidad en políticas que favorecerán la acumulación de beneficios y logros en materia de competitividad y mejora del ambiente para hacer negocios. Los casos en los que ciertas políticas y prácticas pierden continuidad a raíz de un cambio de administración no son escasos. Por ende, las entidades federativas y municipios deben establecer bases para avanzar constantemente hacia un mejor sistema de gobernanza regulatoria, que coordine los esfuerzos realizados en los diferentes órdenes de gobierno.

Con el objetivo de asegurar el impulso a la política pública del SARE a nivel nacional, la COFEMER contempla una agenda para fortalecer la apertura de empresas en entidades federativas, dicha agenda contempla tres pilares:

A. AMPLIAR EL SARE EN AQUELLOS MUNICIPIOS CON POTENCIAL PARA EXPANDIR EL PROGRAMA

El fortalecimiento de la política de apertura de empresas en las entidades federativas y los municipios de la República implica extender la gama de servicios ofrecidos a los emprendedores y ciudadanos al facilitarles la tramitología para iniciar un negocio. Asimismo, diversos estudios han determinado que una reducción sustancial en el número de procedimientos necesarios para abrir empresas, a través de “one stop shops” (sistemas de ventanilla única), incrementa la creación de nuevas empresas hasta en un 6% (Banco Mundial, 2010).

Mediante la expansión y fortalecimiento a los módulos de ventanilla única SARE en el territorio nacional, se logrará elevar la competitividad y consolidar el crecimiento económico de los diversos municipios que adopten esta política pública, lo que incidirá positivamente en los varios indicadores nacionales e internacionales que evalúan la facilidad para atraer inversiones en las entidades federativas.

Una de las recomendaciones vertidas por la COFEMER al respecto, conlleva el transformar los módulos SARE's a Centros de Negocios, en donde se ofrezcan mayor número de servicios y facilidades para los emprendedores locales. De igual forma, se trabaja en la vinculación de los SARE's a sistemas tecnológicos en línea, que mediante la interconexión con el portal

tuempresa.gob.mx permitan al ciudadano obtener los trámites de apertura a nivel municipal, estatal y federal.

Asimismo, dentro de los módulos de ventanilla única, las autoridades estatales pueden adherir módulos que permitan al empresario pagar impuestos estatales (SAT) y dar de alta a la empresa constituida en el IMSS. Una de las mejores prácticas a nivel internacional en materia de atracción de inversiones, consiste en la homologación de trámites en zonas metropolitanas, con lo que se estandarizan los requisitos, tiempos y costos en los municipios que la conforman. Finalmente, la COFEMER recomienda ampliar los giros que se permiten abrir en los SARE's, buscando ampliar el número de nuevas empresas beneficiadas con esta política pública.

Actualmente existen 29 municipios con SARE que tienen un alto impacto económico y los cuales son relevantes por su tamaño, ya que representan el 24.65% del total de la población del país. Por su parte, estos municipios aportan el 30.89% del PIB nacional y representan el 24.65% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país. De esta forma, dichos municipios se encuentran entre los más productivos a nivel nacional y la ampliación del programa, así como la mejora del mismo, impactará positivamente al crecimiento económico nacional²².

Por tal motivo, a continuación se realiza una descripción puntual de las recomendaciones de la COFEMER para aquellos municipios con potencial para ampliar el programa SARE.

Vinculación del SARE con el portal *tuempresa.gob.mx*

Para fortalecer la política de apertura de empresas en aquéllos municipios que cuenten con un módulo de ventanilla única SARE, es recomendable vincularlos con el portal *tuempresa.gob.mx*, de manera que el ciudadano pueda realizar trámites federales, estatales y municipales en línea. Asimismo, se logrará con ello, mejorar en diversos indicadores como el Doing Business del Banco Mundial, el Competitiveness Report del World Economic Forum y diversos estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El objetivo principal del uso de herramientas electrónicas en la apertura de empresas, es volver operacional el portal *tuempresa.gob.mx* en las entidades federativas, así como continuar estableciendo los portales estatales y municipales de apertura de empresas y lograr interconectarlos con el portal *tuempresa.gob.mx*, de manera que todo el proceso pueda ser gestionado por el emprendedor en línea.

Es indispensable establecer un convenio de coordinación entre cada estado y la Secretaría de Economía para vincular el portal *tuempresa.gob.mx* en cada entidad. Hay diversos estados que actualmente ya cuentan con un portal electrónico, tales como Colima, Chiapas y Sinaloa. Es relevante la difusión del uso del portal *tuempresa.gob.mx* a los diferentes actores que participan en el proceso de apertura de una empresa, ya sea notarios, distintas dependencias estatales y municipales, centros de atención empresarial y módulos SARE para los que cuenten actualmente con este sistema. A la fecha, se han llevado a cabo capacitaciones sobre el uso del portal en distintas

²² Dichos municipios se pueden consultar en la sección 4.2 del presente estudio. Las cifras fueron obtenidas del Censo Económico 2009 del INEGI.

entidades, dirigido principalmente a los trabajadores de notarías y corredurías, al ser ellos los que llevan a cabo directamente los trámites de inscripción de actas constitutivas.

El Banco Mundial a través del estudio Doing Business 2012, reportó que el lanzamiento y uso del portal *tuempresa.gob.mx* disminuyó el número de días y trámites necesarios para abrir una empresa. Mediante estas mejoras, se avanzaron 23 posiciones en el ranking del Doing Business en el rubro de apertura de empresas a nivel mundial para México. Asimismo, los estados pueden lograr también mejoras importantes al utilizar y promocionar el portal *tuempresa.gob.mx*.

Se debe conseguir que los estados y municipios establezcan de forma coordinada portales electrónicos que permitan gestionar en línea los trámites necesarios para la apertura de empresas, tal como lo han hecho estados como Sinaloa con el portal *abretuempresa.gob.mx* y Colima con el portal *miempresa.gob.mx*, así como el municipio de Tuxtla Gutiérrez en Chiapas con el Sistema Integral de Gestión y Seguimiento de Trámites Municipales.

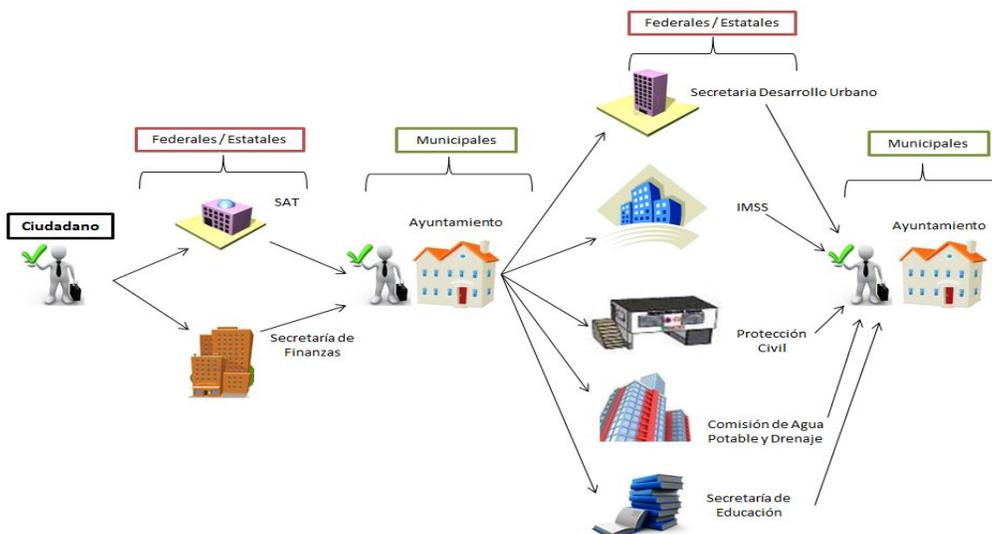
Llevar esto a cabo no es tarea fácil, ya que los trámites varían por municipio, por lo que es recomendable empezar con los de mayor importancia económica de cada estado y después extenderlo al resto, así como homologar los trámites de los municipios para simplificar labores.

Es indispensable la implementación de herramientas electrónicas y bases de datos compartidas a nivel estatal y municipal para lograr la gestión de trámites en línea y englobar el proceso para interconectarlo con el portal *tuempresa.gob.mx*, con la finalidad de que todo el proceso de apertura de una empresa pueda completarse en línea.

Como paso preliminar, si no se cuenta con las herramientas electrónicas necesarias, un registro único de trámites empresariales estatales y municipales ayuda a sistematizar la información de los mismos antes de lograr la gestión electrónica. La OCDE ha determinado que mediante la simplificación de trámites del portal *tuempresa.gob.mx*, los costos administrativos de la constitución de una sociedad se reducen en 65%. Sin embargo, esta reducción será mayor si se logra la interconexión con portales municipales y estatales, explotando el potencial de la perspectiva regulatoria multinivel.

A continuación, se muestra un ejemplo de los pasos requeridos para la apertura de una empresa sin el uso del portal *tuempresa.gob.mx*. El ciudadano necesita trasladarse físicamente a distintas dependencias y oficinas, lo cual genera un exceso de tiempo, así como llenado de diversos formatos y muchas veces duplicidad de requisitos.

Figura 1. Esquema del proceso de apertura de una empresa antes del portal

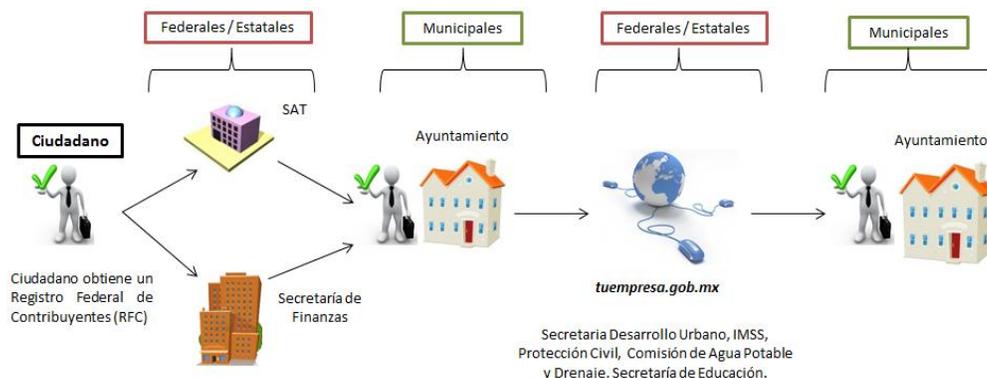


Fuente: Elaborado por COFEMER con datos de la OCDE. Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México.

Una vez que el Portal Web es implementado, los trámites se reducen así como el tiempo necesario para abrir una empresa. Dentro del portal, además se puede encontrar información sobre los requisitos, costos, entre otros. Asimismo, el ciudadano puede darle seguimientos a los trámites realizados y monitorear las etapas del proceso.

A continuación se muestra un esquema del proceso de apertura de una empresa, mediante el uso del portal *tuempresa.gob.mx*.

Figura 2. Esquema del proceso de apertura de una empresa con el portal *tuempresa.gob.mx*



Fuente: Elaborado por COFEMER con datos de la OCDE. Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México.

La plataforma *www.tuempresa.gob.mx* en conjunto con cada módulo del SARE, ofrecerá a los emprendedores un canal rápido y eficiente para la constitución de sociedades. Ello, con el fin de

simplificar la interacción entre ciudadanos y gobierno con el objeto de incrementar la competitividad, favorecer el crecimiento y el desarrollo económico de nuestro país.

El portal brinda orientación básica en línea a la ciudadanía emprendedora sobre los requisitos y trámites federales necesarios para crear una empresa y para su funcionamiento. El portal también busca alcanzar el objetivo del Gobierno Federal de instrumentar mecanismos que agilizan los procesos acorde a la tendencia mundial para impulsar el uso de tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión pública, optimizando y ampliando el acceso y la cobertura a los diferentes trámites y servicios.

De acuerdo a las mejores prácticas recomendadas por la OCDE, los portales electrónicos de resolución de trámites ayudan a los ciudadanos y a las empresas en un óptimo manejo de trámites gubernamentales y son particularmente útiles en la apertura de empresas. En el ámbito internacional, muchos países han instrumentado portales electrónicos para ayudar a la creación de nuevas empresas; los casos más representativos y que han fungido como modelo en nuestro país son los de Portugal y España.

Finalmente, es conveniente destacar que para una adecuada estrategia de implementación del portal *tuempresa.gob.mx* con el SARE, es necesaria la combinación de esfuerzos transversales para garantizar que la simplificación de trámites a nivel federal sea extendida en su totalidad a los órdenes estatales y municipales de gobierno.

Instalación de SARE's en aquellos municipios integrados en zonas metropolitanas con alto potencial económico

Actualmente existen 59 zonas metropolitanas en el país. Estas concentraban el 56.8% de la población total del país y estaban conformadas por 367 municipios en 29 entidades federativas. Estas concentran el 71% del personal ocupado y participan en el PIB nacional con el 73%; además, concentran aproximadamente el 60% del total de las unidades económicas en el país²³.

Por tanto, es indispensable la instalación de SARE's en aquellos municipios integrados en zonas metropolitanas donde se espera que el impacto en la actividad económica de la región sea más alto. De igual forma, en aquellas zonas que cuentan con un número considerable de estos sistemas se sugiere la coordinación entre ellos con el fin de impulsar la planeación urbana y la facilidad de hacer negocios en la misma. Asimismo, la COFEMER recomienda reanudar la operación de aquellos que han suspendido su funcionamiento debido a su importancia para la competitividad y productividad del país.

En este sentido, la COFEMER identificó nueve zonas metropolitanas que a pesar de contar con al menos un SARE, es necesaria su ampliación debido a la relevancia económica de las mismas, estas son: Valle de México, Guadalajara, Toluca, SLP – Soledad, Tampico, Poza Rica, Monclova – Frontera, Piedras Negras y Tula.

²³ Cifras calculadas por COFEMER con datos de INEGI.

Estas zonas metropolitanas aportan el 52% de la Producción Bruta Total y 48% de las unidades económicas respecto al total aportado una vez considerando todas las zonas metropolitanas. Es decir, estas nueve zonas concentran aproximadamente la mitad de la actividad económica de todas las zonas metropolitanas. Si agregamos la información económica de los municipios candidatos para la adopción del sistema, estos representan el 63% del total de unidades económicas con respecto a las zonas a la que pertenecen y 70% de producción bruta total para los negocios tipo SARE.

Bajo este marco, la COFEMER realiza la siguiente serie de recomendaciones para las zonas metropolitanas con mayor impacto económico:

1. **Extender la aplicación del SARE en aquellos municipios que forman zonas metropolitanas y que aún no lo tienen.** Si se hace una adopción completa en estas zonas se esperaría un aumento de las unidades económicas de bajo riesgo en un rango de 1,891 a 4,254.
2. **Coordinación entre los SARE's pertenecientes a la misma zona metropolitana.** Es necesaria la coordinación entre las oficinas involucradas en la apertura de empresas con el fin de asegurar mayor facilidad para la creación de éstas, Esto aplica para las zonas metropolitanas de Monterrey, La Laguna, Tuxtla Gutiérrez, Celaya y Zacatecas Guadalupe.
3. **Homologar los procesos de apertura de empresas en los municipios que integran la zona metropolitana.** Esto ayudará al desarrollo económico de forma uniforme al interior de la zona ya que si los requisitos para abrir y mantener un negocio son más fáciles en alguno de ellos se verá una segmentación geográfica complicando las labores de planeación urbana sustentable.

Transformación del SARE a Centro de Negocios que permita brindar servicios de asesoría y financiamiento a los microempresarios

Es pertinente transformar los módulos SARE's a Centros de Negocios, en donde se ofrezcan mayor número de servicios y facilidades para los emprendedores locales. Los Centros de Negocios tienen como objetivo incluir aquellos giros que no se encuentran en el SARE, para reducir los costos administrativos de abrir una empresa de aquellas empresas excluidas por el programa.

Actualmente, algunos estados como Colima, el Estado de México, Chihuahua y Tamaulipas cuentan con centros de negocios o atención empresarial. Estos Centros ya tienen la infraestructura física y tecnológica para realizar trámites eficientes y servicios que fomenten el desarrollo. Por otro lado, los ciudadanos en estos municipios cuentan con la opción de gestionar trámites federales, estatales y municipales en un sólo lugar y con una misma calidad de servicios. Por último, en estos centros se ha orientado a emprendedores y empresas en especial MIPYME's sobre la mejor manera

de abrir, operar, impulsar, consolidar o fortalecer su negocio con servicios como capacitación, asesoría, opciones de financiamiento, bolsa de trabajo que ofrecen los tres órdenes de gobierno.

Trámites que se pueden gestionar en Centros de Negocios

Centro de Negocios en el Estado de Colima	Centro de Negocios en el Estado de México
Federal	
RFC con personal del SAT	RFC con personal del SAT
Estatad	
Constancia de Salubridad	Dictamen de impacto regional.
Dictamen de Medio Ambiente	Permiso sanitario.
	Salubridad.
	Dictamen de Protección Civil Estatal.
	Dictamen de Vialidad.
	Dictamen de Medio Ambiente.
Municipal	
Licencia de Funcionamiento.	Tramitan Cédula de Zonificación de Uso de
Licencia de Uso de Suelo.	suelo.
Licencia de Construcción.	Licencia de Funcionamiento.

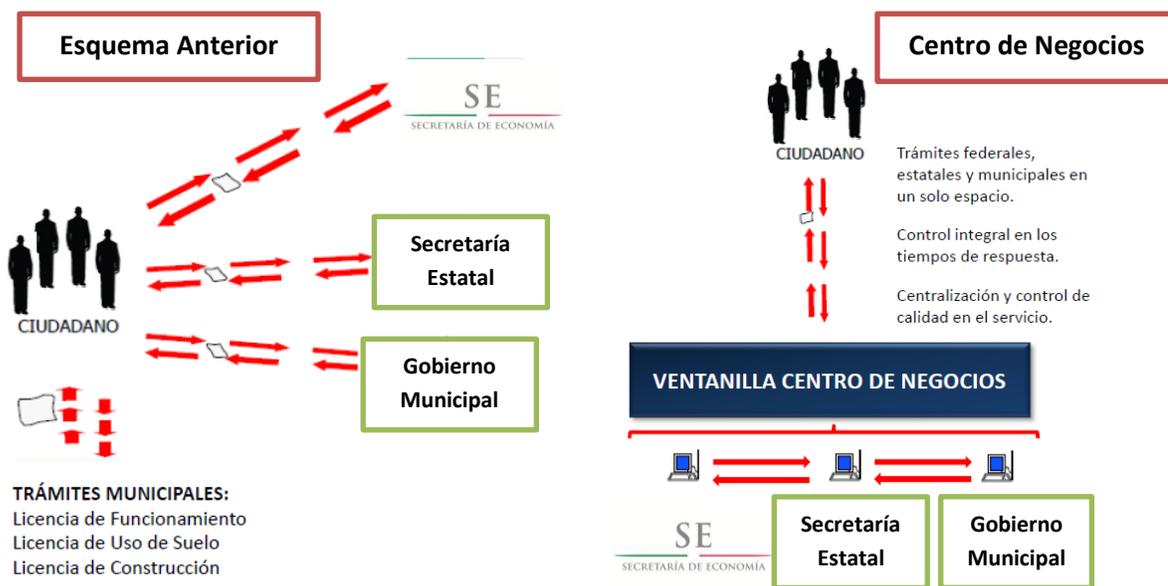
Fuente: Elaborado por COFEMER.

De esta manera los Centros de Negocios en los principales municipios tendrán como objetivo proporcionar a las empresas y ciudadanos la infraestructura física y tecnológica para realizar trámites y servicios que fomenten el desarrollo económico; brindar servicios y programas gubernamentales a las PYME's con el fin de que sean más productivas; crear un Portal Web que permita la interconexión entre municipios para controlar y homologar trámites y servicios ofrecidos lo que permitirá el acceso a información geográfica (mapas georreferenciados); contar con información económica del momento y elevar la recaudación fiscal; utilizar tecnologías de procesos y sistemas para agilizar el tiempo de respuesta en materia de trámites, permisos, licencias y servicios; dar orientación a emprendedores de PYME's sobre la apertura, operación, impulso, consolidación y fortalecimiento de su negocio a través de trámites federales, estatales y municipales, capacitaciones y asesorías, opciones de financiamiento y bolsa de trabajo; y por último, se busca lograr que la red de Centros de Negocios transmita la información generada por la economía local al gobierno del Estado para el desarrollo y la implementación de políticas en tiempo real.

Se recomienda que los Centros de Negocios cuenten con equipamiento y Portal Web. Por lo tanto, los municipios que tengan la capacidad técnica y operativa para gestionar un Centro de Negocios deberán licitar, contratar, supervisar y ejecutar las partes de obra y equipamiento, aunque solamente debe haber un proveedor de software para lograr la homologación de los portales. Además será necesario que en cada municipio se cumplan las tareas de levantamiento de necesidades, programación, implementación, capacitación y supervisión.

La COFEMER sugiere instaurar un módulo SARE en cada Centro de Negocios validado por la COFEMER, con el fin de documentar sus procesos y que se cuente con el catálogo de giros SARE, tiempos de respuesta y costos aprobados por el cabildo. Por último, también deben contar con manuales de procedimiento para la expedición de licencias.

Proceso de Centro de Negocios



Fuente: Elaborado por COFEMER.

De igual forma, es necesario trabajar en la vinculación de los SARE's a sistemas tecnológicos en línea, que mediante la interconexión con el portal *tuempresa.gob.mx* permitan al ciudadano obtener los trámites de apertura a nivel municipal, estatal y federal.

Facilidad para tramitar los impuestos estatales (SAT) y altas en el Seguro Social (IMSS) desde el módulo

La complejidad de realizar trámites gubernamentales es el resultado de los procesos internos de dependencias y de factores que evitan que el ciudadano conozca completamente los requisitos para realizar un proceso. La complejidad de acudir en múltiples ocasiones a las oficinas gubernamentales obliga a cumplir con trámites que se vuelven costosos por la dificultad de cumplir con ellos.

Asimismo, dentro de los módulos de ventanilla única, las autoridades estatales pueden adherir módulos que permitan al empresario pagar impuestos estatales (SAT), dar de alta a la empresa constituida en el IMSS y dar de alta a la empresa en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Una de las mejores prácticas a nivel internacional en materia de atracción de inversiones, consiste en la homologación de trámites de diferentes dependencias, con lo que se estandarizan los requisitos, tiempos y costos en los municipios que la conforman.

El SAT se encuentra actualmente en un proceso de transformación, el cual busca facilitar los trámites y la relación que tienen los contribuyentes con el fin de motivar el cumplimiento voluntario y reducir el costo administrativo de hacerlo. La transformación que ha tenido el SAT se construye a partir de la redefinición de los procesos, la organización y el aprovechamiento de la tecnología.

Actualmente algunos de estos trámites ya son disponibles en línea, a raíz de los esfuerzos emprendidos por el SAT y el IMSS de hacerlos disponibles. De tal forma que es relevante que se permita que en las Ventanillas Únicas se encuentre la posibilidad de establecer pagos y requisitos con el fin de reducir el tiempo que los ciudadanos requieren para hacer los procesos.

Proceso Ideal para la realización de trámites en la Ventanilla Única



Fuente: Elaborado por COFEMER.

En aquellos municipios en los que no haya una ventanilla única que atienda las solicitudes del SAT y del IMSS, se recomienda establecer la oficina que tenga para facilitar la interacción con el Gobierno en todos sus niveles. La función de las ventanillas únicas municipales va desde la divulgación de información sobre cómo gestionar trámites, hasta la posibilidad de realizarlos en el mismo lugar. La Ventanilla Única integra en el mismo lugar la asesoría, la realización de trámites y los instrumentos necesarios para impulsar el crecimiento de las empresas.

Finalmente, la COFEMER recomienda ampliar los giros que se permiten en los SARE's, buscando ampliar el número de nuevas empresas beneficiadas con esta política pública. Los esfuerzos de las distintas dependencias por hacer eficiente los trámites pueden ser aprovechados por los municipios con SARE para incluirlos dentro del proceso de ventanilla única establecido.

B. INSTAURAR EL PROGRAMA SARE POR PRIMERA VEZ EN LOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON UN MÓDULO DE VENTANILLA ÚNICA

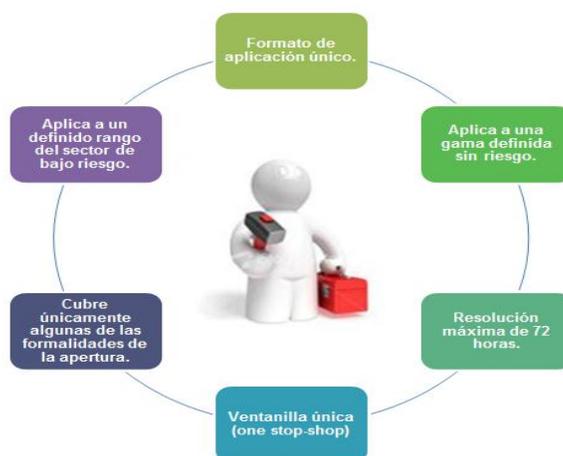
En aquellos municipios que no cuenten con un SARE y obtengan una calificación del IGI mayor a 2, es recomendable abrir un módulo de ventanilla única en su fase inicial para fortalecer la política de apertura de empresas.

En la actualidad existen 24 municipios/delegaciones que son altamente recomendados para la implementación del SARE, el grupo está compuesto principalmente por el Distrito Federal y el Estado de México. Por su parte, 27 municipios son considerados como recomendables para la implementación del SARE, donde la mayoría de los municipios de igual forma pertenecen al Estado de México y al Distrito Federal, los cuales tendrían con la instalación física de algún módulo un importante impacto económico en cada entidad²⁴.

El SARE permitirá a las empresas cumplir con las regulaciones del Gobierno "bajo un mismo techo". La política pública del SARE hace uso de las tecnologías de información y ofrece las siguientes ventajas:

- a) Tiene un formato de aplicación único.
- b) Se aplica a una gama definida de bajo riesgo.
- c) Tiene un tiempo máximo de resolución máximo de 72 horas.
- d) Ventanilla única (One-stop shop).
- e) Cubre únicamente algunas formalidades de la apertura.
- f) Se aplica a un sector con bajo riesgo.

Cuadro: Beneficios del SARE en México



Fuente: Elaborado por COFEMER.

El módulo SARE facilitará los trámites de apertura de nuevos negocios mediante la disminución de los trámites, tiempos y costos necesarios. Asimismo, con esta política pública se logrará mejorar el ambiente para hacer negocios en el municipio beneficiado, a través de un formato único y otorgando la certeza de un plazo de respuesta ágil para los emprendedores.

De tal forma que aquellos municipios interesados en implementar el programa, la COFEMER recomienda la instalación a través de tres fases, esto con el objetivo de establecer parámetros y mecanismos para asegurar el correcto funcionamiento del programa. Previa a la implementación del

²⁴ Dichos municipios se pueden consultar en la sección 4.1 del presente estudio.

SARE se debe realizar un análisis de las estructuras organizacionales de cada municipio y del marco jurídico aplicable en dicho lugar.

Análisis previo a la implementación del SARE

- Identificar los **giros** que van a ser incorporados al SARE.
- Identificar los **trámites** relacionados con la apertura de los giros SARE.
- Llevar a cabo una **reingeniería** de los procesos municipales.
- Propiciar una disminución de los **requisitos**.
- Adecuar el **marco jurídico** municipal, en caso de ser necesario.

Fuente: Elaborado por COFEMER.

En la elaboración del proyecto se deben seguir tres fases de análisis. La primera es la **preparatoria**, en la cual se evalúa el marco jurídico mínimo, es decir, el uso de suelo y el proceso para otorgar la licencia de funcionamiento. El otro aspecto a evaluar en la primera fase es la viabilidad operativa del programa de acuerdo a aspectos socioeconómicos de la población objetivo (IGI, PIB, PEA, vocación de la ciudad y proyección de crecimiento).

Fases de la implementación del SARE

I. Fase preparatoria	<i>Marco Jurídico mínimo y viabilidad operativo</i> <i>Ambiente político favorable</i> <i>Organismo responsable</i>
II. Fase de análisis y mejora de procesos	<i>Diagnóstico de la situación actual de trámites y servicios</i> <i>Definición de giros SARE</i> <i>Mejoras de los trámites SARE</i>
III. Fase de instrumentación	<i>Esquemas de gestión y resolución de trámites</i> <i>Elementos para la operación</i>

Fuente: Elaborado por COFEMER.

La segunda fase es la de **análisis y mejora de procesos**, en la cual se hace una reingeniería de los trámites que enfrentan los ciudadanos. De tal forma que se elabora un diagnóstico de la situación actual con la identificación de los trámites y requisitos necesarios para realizar el proceso. Posteriormente se definen los giros considerados SARE en el municipio, tomando en cuenta los giros federales, la ubicación geográfica del municipio, la atención en los giros que fortalezcan el desarrollo municipal. Por último, en la fase de análisis se buscan las mejoras al proceso que enfrentan las empresas tipo SARE, tales como la eliminación de duplicidades de trámites y requisitos, la supresión de procesos innecesarios logrando un proceso administrativo óptimo.

La tercera fase es la **instrumentación**, la cual busca crear esquemas de gestión y de resolución de trámites y encontrar elementos de operación. Los esquemas de gestión tienen el objetivo de concentrar la información, la recepción y gestión de los trámites ya sea de manera electrónica o el

traslado del expediente físico a cada área involucrada. Por último, se plantea la implementación de un plan piloto con fundamento jurídico del programa, la publicación del catálogo del giro SARE, la elaboración de manuales de operación, el establecimiento del formato de solicitud y por último la elaboración de un convenio entre la COFEMER y el municipio para la instrumentación del programa.

C. REESTABLECER EL SARE EN LOS MUNICIPIOS QUE NO SOBREVIVIERON A CAMBIOS DE ADMINISTRACIONES

En ocasiones, algunos SARE's no sobreviven a los ciclos políticos municipales o estatales, razón por la cual dejan de operar. Es por esto que resulta necesario blindar la política pública del SARE ante los cambios de administración, esto, con el objetivo de hacer de la mejora regulatoria una política de estado que involucre a los tres órdenes de gobierno.

Es recomendable reestablecer los módulos de ventanilla única del SARE en aquellos municipios en los que el programa haya dejado de funcionar y cuenten con una calificación del IGI mayor a 2, lo que nos indicará que los beneficios de instalar el SARE en esa localidad son mayores a sus costos de reapertura.

La tabla a continuación contiene los 26 municipios que la COFEMER identificó que no están operando con mayor calificación en el IGI; el cual indica el impacto que tienen a nivel nacional de acuerdo al tamaño de la población municipal, la Población Económicamente Activa del municipio, el PIB municipal y las empresas de bajo riesgo que son objeto del SARE.

Municipios con SARE que no están en operación						
Entidad	Municipio	Población/ Total Nacional	PEA municipal/Total Nacional	PIB municipal/ Total Nacional	Empresas de Bajo riesgo/ Total Nacional	Puntaje Final - IGI
Nuevo León	Monterrey	1.01%	1.09%	2.94%	1.30%	5
Tamaulipas	Reynosa	0.54%	0.55%	1.31%	0.51%	5
Baja California	Tijuana	1.39%	1.56%	1.24%	1.07%	5
Puebla	Puebla	1.37%	1.46%	1.10%	2.03%	5
Chihuahua	Juárez	1.19%	1.19%	0.99%	0.89%	5
Tamaulipas	Matamoros	0.44%	0.45%	0.30%	0.46%	4.7
Nuevo León	Apodaca	0.47%	0.50%	0.90%	0.26%	4.65
Baja California	Ensenada	0.42%	0.46%	0.18%	0.40%	4.65
Tamaulipas	Nuevo Laredo	0.34%	0.32%	0.20%	0.32%	4.55
México	Atizapán de Zaragoza	0.44%	0.48%	0.14%	0.34%	4.4
Campeche	Carmen	0.20%	0.20%	6.40%	0.24%	4.35
Tamaulipas	Tampico	0.26%	0.29%	0.31%	0.34%	4.35
Querétaro	San Juan del Río	0.22%	0.23%	0.41%	0.23%	4.3
Nuevo León	Gral. Escobedo	0.32%	0.33%	0.24%	0.18%	4.1
Puebla	Tehuacán	0.24%	0.26%	0.13%	0.39%	4.1
Nuevo León	Santa Catarina	0.24%	0.27%	0.66%	0.14%	3.95
Zacatecas	Fresnillo	0.19%	0.17%	0.13%	0.21%	3.7
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.11%	0.12%	0.56%	0.13%	3.65
Tabasco	Macuspana	0.14%	0.12%	0.45%	0.09%	3.6
Puebla	San Martín Texmelucan	0.13%	0.13%	0.08%	0.23%	3.4
Michoacán	Zamora	0.17%	0.18%	0.06%	0.23%	3.25
Oaxaca	Salina Cruz	0.07%	0.07%	1.12%	0.06%	3.1
Chihuahua	Delicias	0.12%	0.13%	0.08%	0.14%	3.1
Puebla	San Pedro Cholula	0.11%	0.11%	0.04%	0.18%	3.1
Querétaro	Corregidora	0.13%	0.14%	0.10%	0.08%	3
Nuevo León	Juárez	0.23%	0.23%	0.05%	0.14%	3
Valor con respecto al Total Nacional		10.46%	11.03%	20.13%	10.58%	

Fuente: Elaborado por COFEMER con datos del Índice General de Impacto e INEGI.

Como se puede observar, estos 26 municipios seleccionados aportan el 20.13% del PIB Nacional, asimismo, representan el 11.03% de la PEA del país y dentro de sus demarcaciones están ubicadas el 10.58% de las empresas de bajo riesgo. Por tal motivo, es fundamental reactivar la operatividad de los SARE's con el afán de potenciar el crecimiento económico de estas regiones.

En virtud de lo anterior, la COFEMER detectó que el principal problema del cierre de los SARE's son los cambios de administración municipal. Por lo tanto, resulta indispensable anclar la política de apertura de empresas a través de la creación de ordenamientos jurídicos que garanticen la continuidad del programa. Esto se puede lograr ya sea en un documento legal que establezca la organización de la Administración local o en un reglamento que establezca los parámetros de la obtención de licencias de funcionamiento y de zonificación.

Debido a la relevancia de establecer continuidad en el programa del SARE, se recomienda incluir un capítulo o alguna mención del programa como parte del proceso de designación de licencias de funcionamiento. El fundamento jurídico debe contemplar:

1. Las bases para la creación del SARE, con el objetivo de coordinar acciones de administración local en el ámbito de las atribuciones del Gobierno municipal.
2. Asegurar que las empresas de bajo riesgo para la salud y el medio ambiente puedan iniciar sus operaciones en un máximo de 72 horas a partir del ingreso de la solicitud.
3. Se recomienda establecer en dicho documento legal que el programa se realiza en colaboración con la COFEMER y el Organismo de Mejora Regulatoria Estatal/Municipal.

Actualmente 13 de las 21 entidades federativas con Ley de Mejora Regulatoria cuentan con algún fundamento sobre la operatividad del SARE. Adicionalmente, el estado de Chihuahua en su Ley de Desarrollo y Fomento Económico establece el funcionamiento del Sistema de Apertura Rápida de Unidades Económicas con el objeto de simplificar los trámites de registro e inscripción para las unidades económicas en el Capítulo VII, Artículo 37 de dicha Ley.

Por otro lado, existen casos a nivel nacional en el que aunque no existe un fundamento legal a nivel estatal, si lo establecen a nivel municipal. Tal es el caso de Querétaro que no cuenta con una Ley Estatal de Mejora Regulatoria, pero el municipio de Querétaro cuenta con un Reglamento Municipal de Mejora Regulatoria.

En el Reglamento de Mejora Regulatoria del municipio de Querétaro se consideran como Sistemas de Apertura Rápida de Empresas al "Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)", al "Sistema de Agilización de Trámites para la Industria (SATI)" y el "Programa de Placas Provisionales de Funcionamiento (Pre-Licencias)"; los programas son permanentes y de la administración pública municipal, no requieren de su renovación en cada cambio de Administración Municipal, contenidos en el Capítulo VIII, de dicho ordenamiento del Artículo 34 al 36.

En este sentido, la COFEMER recomienda la creación de un fundamento legal que permita asegurar la continuidad del programa, tanto en aquellos municipios en los que se tiene que reactivar el SARE como en aquellos donde actualmente están operando. De esta forma, se garantizará el éxito de la política pública con mayor impacto en las entidades federativas y municipios del país.

REFERENCIAS

- Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*. Diario Oficial de la Federación, 26/04/2012.
- Antunes, Antonio R. and Cavalcanti, Tiago V. de V. (2007): *Start up costs, limited enforcement, and the hidden economy*, European Economic Review, Elsevier, vol. 51(1), pages 203-224.
- Arias, Javier and Azuara, Oliver and Bernal, Pedro and Heckman, James J. and Villarreal, Cajeme, (2010): *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*, IZA Discussion Papers 4740, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Bertrand, Marianne and Francis Kramarz, (2001): *Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry*, Quarterly Journal of Economics 117 (4), 1369-1380.
- Bruhn, M. (2008): *License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico*, Policy Research Working Paper 4538, The World Bank.
- Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México* (2005). CONAPO, INEGI, SEDESOL, SEGOB.
- Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México* (2010). CONAPO, INEGI, SEDESOL, SEGOB.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-De-Silanes, and A. Shleifer (2002): *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics, 117(1), 137.
- Fonseca, Raquel and Lopez-Garcia, Paloma and Pissarides, Christopher A., (2001): *Entrepreneurship, start-up costs and employment*, European Economic Review, Elsevier, vol. 45(4-6), pages 692-705.
- Kaplan, D. S., E. Piedra, and E. Seira (2007): *Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico*, Policy Research Working Paper Series 4322, The World Bank.
- Motta, Marialisa et al. An open door for firms: The impact of Business Entry Reforms. Viewpoint. Public Policy for the Private Sector. World Bank. 2010.
- Vicents Otero, José. Problemas econométricos de los modelos de diferencias en diferencias. Estudios de Economía Aplicada. Vol. 26, 2008.
- Prantl, S., and A. Spitz-Oener (2009): *How Does Entry Regulation Influence Entry into Self-Employment and Occupational Mobility?*, The Economics of Transition, 17(4), 769-802.

Rostam-Afschar, Davud, (2010): *Entry regulation and entrepreneurship: Empirical evidence from a German natural experiment*, Discussion Papers 2010/24, Free University Berlin, School of Business and Economics.

World Bank. (2011). *Doing Business in 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington D.C.: A co-publication of the World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press.

Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, página IX. INEGI.

APÉNDICE

Definición de las Variables:

VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS	DESCRIPCIÓN
Ingreso	Ingreso mensual del individuo va de 1 a 999,998 pesos
Estado Civil	vale 1 si el individuo es casado
Edad	edad del individuo > 14 años
Sexo	1 si el individuo es mujer
Educación Básica	1 para población con primaria completa, primaria incompleta y secundaria completa
Educación Alta	vale 1 para población con educación media superior y superior
VARIABLES DE SECTOR ECONÓMICO	
Construcción	vale 1 si la actividad económica que realiza pertenece a la rama de la construcción y 0 en otro caso
Manufactura	vale 1 si la actividad económica que realiza pertenece a la rama de manufactura y 0 en otro caso
Comercio	vale 1 si la actividad económica que realiza pertenece a la rama del comercio y 0 en otro caso
Servicios	vale 1 si la actividad económica que realiza pertenece a la rama de servicios y 0 en otro caso
Empresas Creadas Formalmente	vale 1 para empresas constituidas en sociedad y corporativas, negocios no constituidos en sociedad, Privadas y Públicas
Empresas Creadas Informalmente	vale 1 para empresas del sector informal, para el trabajo doméstico remunerado y para la agricultura de subsistencia