

# ÍNDICE DE BUROCRACIA 2024



**FIU**

Adam Smith Center  
for Economic Freedom

## Índice de Burocracia 2024

© Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University

11200 SW 8th St., Management Advanced Research Center, Miami, Florida, 33199, <https://freedom.fiu.edu/index-of-bureaucracy>

### Autores:

Sary Levy-Carciente | autora y coordinadora general

Agustina Leonardi, Javier Bongiovanni, Facundo Beltramone | **Fundación Libertad**, Argentina

Jorge Velarde, Leonardo Siles | **Libera Bolivia**, Bolivia

Wagner Lenhart, Paulo Resende | **Instituto Millenium**, Brasil

Bettina Horst, Soledad Monge | **Libertad y Desarrollo**, Chile

Carlos A. Chacón, Andrea Calle | **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga**, Colombia

Luis Loría, Esther Méndez | **Ideas Lab**, Costa Rica

Joselo Andrade, Danilo Vélez, Gerardo Verdecia | **Instituto Ecuatoriano de Economía Política**, Ecuador

María Crespo Garrido, César Pradillo | **CITAD (Universidad de Alcalá)**, España

Sigfrido Lee, Andrea Monterroso, Ileana Rógel, Moisés Peñate | **Centro de Investigaciones Económicas Nacionales**, Guatemala y El Salvador

Carlo Stagnaro | **Istituto Bruno Leoni**, Italia

Ana L. Moreno, Viviana Patiño, Alejandro Ramírez | **México Evalúa**, México

Marissa Krienert, Luis A. Morán | **Fundación Libertad**, Panamá

Federico Rabino | **Instituto Fernando de la Mora**, Paraguay

José Ignacio Beteta | **Asociación de Contribuyentes del Perú**, Perú

Vasco S. Pinto | **Mais Liberdade**, Portugal

Mónica Melo | **Instituto OMG**, República Dominicana

Hernán Bonilla, Deborah Eilender | **Centro de Estudios para el Desarrollo**, Uruguay

Rocío Guijarro, Óscar Torrealba | **Cedice-Libertad**, Venezuela.

### Cita recomendada:

Levy Carciente, Sary et al. Índice de Burocracia 2024. Resumen Ejecutivo. Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University

### Diseño:

Megan Nunez, Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University

Las opiniones expresadas en esta publicación son las del equipo de investigación y no necesariamente representan las opiniones de las autoridades de Florida International University.

# ÍNDICE DE BUROCRACIA 2024



**FIU**

Adam Smith Center  
for Economic Freedom

# Socios & Contribuyentes



Fundación Libertad  
ARGENTINA



Libera Bolivia  
BOLIVIA



Instituto Millenium  
BRASIL



Instituto Libertad y  
Desarrollo  
CHILE



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga  
COLOMBIA



Ideas Labs  
COSTA RICA



Instituto Ecuatoriano  
de Economía Política  
ECUADOR



Centro de Investigaciones  
Económicas Nacionales  
GUATEMALA & EL  
SALVADOR



CITAD  
(Universidad de Alcalá)  
ESPAÑA



Istituto Bruno Leoni  
ITALIA



México Evalúa  
MÉXICO



Fundación Libertad  
PANAMÁ



INSTITUTO  
FERNANDO  
DE LA MORA

Instituto Fernando de la Mora  
PARAGUAY



Asociación de  
Contribuyentes del Perú  
PERÚ



Mais Liberdade  
PORTUGAL



Instituto OMG  
REPÚBLICA  
DOMINICANA



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL DESARROLLO

Centro de Estudios  
Para el Desarrollo  
URUGUAY



Cedice-Libertad  
VENEZUELA

# Prólogo



**Dr. Carlos Díaz-Rosillo** | Director fundador  
Adam Smith Center for Economic Freedom

## El futuro de los sistemas burocráticos

El Adam Smith Center for Economic Freedom se complace en presentar la cuarta edición del Índice de Burocracia. El informe pone de relieve la complejidad de los procesos, los niveles de corrupción y los procedimientos administrativos que asfixian la innovación y el desarrollo económico. Ofrece información y análisis fiable, objetiva y práctica sobre el tiempo necesario para cumplir los trámites burocráticos obligatorios, tanto para abrir una pequeña empresa como para mantenerla en funcionamiento. Asimismo, brinda valiosas recomendaciones para los responsables políticos interesados en agilizar esos trámites y crear economías más dinámicas y resistentes.

Este proyecto, que comenzó como Índice de Burocracia en América Latina 2021, ha pasado de examinar seis países, a 11, 17 y ahora 19. Abarca 16 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y tres europeos (España, Italia y Portugal)

El estudio aporta ideas a las difíciles preguntas que nos hacemos cuando intentamos comprender por qué existen procedimientos burocráticos excesivamente complejos. ¿Cómo podemos rediseñar los sistemas burocráticos para garantizar que el elemento humano siga siendo fundamental en la administración pública? ¿Cómo podemos racionalizar los servicios y eliminar los pasos innecesarios que ralentizan el acceso a los recursos? En última instancia, este estudio pretende mejorar la calidad de vida de las personas, dándoles más libertad para crear y dirigir sus empresas sin barreras innecesarias que se interpongan en su camino.

Mantener al pequeño empresario como prioridad de la política económica permite diseñar sistemas que reduzcan los parsimoniosos procedimientos. Tenemos que examinar detenidamente cómo podemos reducir las barreras a la apertura y el funcionamiento de una empresa, permitiendo que todo el mundo acceda a los servicios públicos de forma más eficiente. Cuando los responsables políticos diseñan procedimientos burocráticos que tienen en cuenta las

necesidades de sus representados, las empresas tienen más posibilidades de triunfar y hacer lo que se supone que deben hacer: crear riqueza.

Otro tema importante de este estudio es la necesidad de promover la rendición de cuentas y la transparencia. La confianza ciudadana es una de las áreas de mayor preocupación en todo el mundo. ¿Cómo pueden prosperar las empresas si los gobiernos que las regulan no son dignos de confianza? Cuando los gobiernos crean obstáculos innecesarios para las empresas, amplían la brecha entre las instituciones públicas y la ciudadanía. De hecho, la sobrecarga burocrática engendra corrupción porque, para cumplir trámites burocráticos onerosos e innecesarios, los particulares y las organizaciones recurren a veces a mecanismos extralegales para lograr sus objetivos. Esto frena el espíritu empresarial, la productividad y la innovación, e incrementa la informalidad.

En el Adam Smith Center for Economic Freedom nos esforzamos por realizar y difundir investigaciones que proporcionen a los hacedores de política y dirigentes públicos los datos y análisis empíricos que necesitan para tomar decisiones con conocimiento de causa y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esperamos que este estudio sea una herramienta útil no sólo para cambios políticos a corto plazo, sino también para soluciones a largo plazo que mejoren la prestación de servicios y la transparencia. En última instancia, confiamos en que este índice permita comprender mejor la relación entre los gobiernos y las personas a las que sirven. Al fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia, esperamos que esta investigación sirva de catalizador para reformas significativas que, en última instancia, creen una gobernanza más consciente y centrada en el ciudadano y una mayor libertad económica.

---

**CARLOS DÍAZ-ROSILLO**

Director fundador  
Adam Smith Center for Economic Freedom

# Agradecimientos

Sary Levy Carciente | Autora y coordinadora



En 2024, más de dos mil millones de votantes de 50 países se manifestarán en elecciones de diferente nivel en el mundo, por lo que de sus resultados emergerán las directrices y políticas que orientarán las estrategias del futuro inmediato de nuestras sociedades. Ello es propicio para ofrecer a los líderes elegidos información empírica relevante que permita alimentar sus decisiones estratégicas y tácticas eficientes para lograr la prosperidad de sus sociedades.

En tal sentido, el Adam Smith Center for Economic Freedom, de la Florida International University, pone a disposición los resultados del Índice de Burocracia 2024, que en su cuarta edición sigue ampliando su alcance geográfico y consolida sus dimensiones y metodología, apuntando a relevar la problemática y ofrecer bases sólidas para favorecer la agilización de los trámites burocráticos obligatorios para las empresas.

En tal sentido se ofrece información y análisis sobre el tiempo que exige cumplir con la burocracia pública obligatoria, tanto para abrir una empresa, como para mantenerla en funcionamiento dentro la debida formalidad. Como complemento, se ofrece una aproximación al costo de oportunidad que el conocido 'Red Tape' representa para la empresa y para la sociedad en su conjunto en términos de producto.

Para el desarrollo de la investigación se contó con la participación de centros e institutos de investigación en cada uno de los países incluidos en el estudio, los cuales asignaron comprometidos investigadores a esta tarea. A ellos mi reconocimiento por la profesional labor realizada. Deseo hacer especial mención a Óscar Torrealba, CSM economista, cuya responsable asistencia fue crucial para la consecución de esta edición y el profesional aporte de la estadígrafa Karen Tizado, cuya experticia técnica nos permitió enriquecer el análisis de la data levantada. Asimismo, mi especial agradecimiento a los doctores Sergio Daga y Manuel Hinds, cuya lectura y revisión detenida del trabajo nos alimentó con enriquecedores y atinados comentarios.

Particular correspondencia con el Dr. Carlos Díaz Rosillo, Director Fundador del Adam Smith Center for Economic Freedom, por su decidido e incondicional apoyo para adelantar la investigación y continuar con sus perspectivas de expansión. Ello nos compromete aún más en este esfuerzo que iniciáramos en 2021, de la mano de Atlas Network, con el estímulo entusiasta de Matt Warner, Brad Lips y Roberto Salinas. De igual manera mis palabras de gratitud al equipo técnico y administrativo del Centro, por su profesional apoyo a lo largo de todo el proceso.

Finalmente, gracias a usted, apreciado lector, por considerarnos una fuente valiosa de información en nuestra misión de construir sociedades libres y prósperas.

---

**SARY LEVY CARCIENTE**

Autora y coordinadora



# Síntesis ejecutiva


Con el objetivo de lograr un entorno económico que impulse la competitividad y la prosperidad de las sociedades, un Estado de tamaño óptimo, con una burocracia eficiente y transparente, resulta imprescindible. De ahí la necesidad de simplificar los trámites burocráticos, agilizar los procesos y eliminar aquellos intrusivos, que son barreras de entrada al mercado. Ello a su vez favorecería la lucha contra el flagelo de la corrupción, que se alimenta del laberinto y exceso burocrático, debilitando la preeminencia de la ley y fragilizando la cohesión social. Las nuevas tecnologías prometen favorecer esta tarea, sin que su adopción esté exenta de riesgos, por lo que se impone un análisis ético y de su impacto en la gobernanza democrática y las libertades individuales.

Estadísticas globales [i] indica que las micro y pequeñas empresas representan el 90% del total de empresas, más del 70% del empleo y 50% del PIB mundial. En la región de América Latina y el Caribe, representan el 99.5% de las empresas y generan el 60% del empleo productivo formal, aunque por sus limitaciones no superan el 25% del producto (OCDE/CAF, 2019 [ii]). Lo anterior revela la importancia que la pequeña empresa reviste mundialmente y el impacto que tendría un proceso de transformación que favorezca su crecimiento formal. Para ello, contar con información pormenorizada es crucial. Abonar en este terreno es, justamente, el objetivo del *Índice de Burocracia*.

*El Índice de Burocracia es una métrica que exhibe el tiempo – medido en horas– que exigen los trámites burocráticos –tanto para la apertura como para el funcionamiento– a las pequeñas empresas tanto para abrir la empresa como para mantenerse*

*en funcionamiento formalmente.*

En su edición de 2024, el Índice de Burocracia extiende su alcance geográfico a 19 países: 16 latinoamericanos y tres europeos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Juntos representan más del 9% de la población mundial y casi el 10% del producto global.

Índice de Burocracia. Grupos de trámites.	
 <b>APERTURA</b>	 <b>FUNCIONAMIENTO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación y registro</li> <li>• Inscripción en entes nacionales</li> <li>• Inscripción y permisos municipales</li> <li>• Solicitud de servicios básicos</li> <li>• Específicos por actividad productiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración del empleo</li> <li>• Administración de las operaciones</li> <li>• Otros</li> </ul>

Los trámites de apertura se clasificaron en cinco grupos: identificación y registro; inscripción en entes nacionales; inscripción y permisos municipales, solicitud de servicios básicos y específicos por actividad productiva. Por su parte, los trámites de funcionamiento se clasificaron en tres categorías: administración del empleo, administración de las operaciones y otros.

Se caracterizó la estructura productiva de cada país, con énfasis en las actividades productivas más importantes desarrolladas por la pequeña empresa en los sectores primario, secundario y terciario. Una revisión a la definición de pequeña empresa en los países bajo estudio nos indica que la misma puede estar sujeta a tres criterios: facturación o ingresos por ventas, número de empleados y valor de los activos de la empresa. Desde el punto de vista de la facturación, en los países incluidos en la investigación, una empresa se considera pequeña si sus ventas anuales superan los USD100,000 y están por debajo de USD3,000,000, este rango se eleva por los países europeos, España, Italia y Portugal, cuyo rango ventas está entre 2 y 11 millones de euros. Con relación al número de empleados, en términos generales, en los países de la muestra, una empresa es definida como pequeña cuando emplean entre 10 y 50 personas.

El análisis de los resultados nos indica que:

El **Índice de Burocracia de Apertura 2024** arroja un promedio ponderado por relevancia sectorial de 2,443 horas, lo que significarían 3.4 meses necesarios para abrir una empresa. La serie muestra una importante dispersión, con Portugal liderando la serie con un mínimo de 15 días; y España en el otro extremo exigiendo un año y más de 7 meses (ello por trámites específicos).

Un análisis sectorial muestra promedios de 3,144 horas para el sector primario, 2,987 horas para el secundario y 2,095 horas para el terciario. Mientras, la evaluación por grupo de trámites destaca como los más demandantes a los específicos por actividad productiva y como los más ágiles los asociados a la solicitud de servicios básicos y a la inscripción en entes nacionales.

*Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay conforman el clúster con los mejores resultados en el Índice de Burocracia de Apertura*

El **Índice de Burocracia de Funcionamiento 2024** arroja un promedio de 873 horas anuales, lo que representa el 42% del tiempo laboral de un trabajador. Este promedio esconde una importante dispersión, liderada por Panamá con 246 horas anuales, mientras en el otro extremo se ubica Perú, con 2,447 horas anuales.

La evaluación sectorial indica que el sector económico menos afectado por los trámites de funcionamiento es el primario, con 735 horas anuales, seguido del terciario con 867 horas anuales, siendo el secundario el que reporta la mayor carga: 1,082 horas anuales.

Los trámites de funcionamiento más exigentes son los asociados a la administración de las operaciones, 346 horas anuales, seguidos por los agrupados en Otros con 286 horas anuales, en los que destacan los específicos a la actividad productiva; y finalmente los de administración del empleo, 242 horas anuales.

*El clúster conformado por Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Portugal exhibe los mejores resultados para el Índice de Burocracia de Funcionamiento*

Para estimular la inversión y la productividad empresarial, la agilidad con la que se puedan realizar tanto los trámites de apertura como los de funcionamiento revisten importancia equivalente. En tal sentido, cuando se consideran de forma conjunta los resultados del **Índice de Burocracia de Apertura** como del **Índice de Burocracia de Funcionamiento**, los países que manifiestan mejores resultados son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay.

Más allá del análisis comparativo en términos de horas absolutas, se avanzó con dos aproximaciones al costo de oportunidad que representa el exceso burocrático, considerando el costo financiero que representa para la empresa el pago del recurso laboral para el cumplimiento burocrático y a partir de la productividad laboral de los países bajo estudio.

En el primer caso representa un promedio de 19,986USD para la apertura de empresas y para trámites de funcionamiento, USD5,093 anuales. Considerando la productividad laboral, el costo de oportunidad que revisten los trámites de apertura equivalen a un producto nacional de USD78,268 y el de la burocracia de funcionamiento a USD17,847 anuales. En todos los casos, los resultados son para cada empresa. Dada la dispersión de resultados los costos se exacerban en el extremo superior de la serie.

En todos los países incluidos en el estudio se identifican oportunidades de mejora, por lo que la data recogida se convierte en rica fuente de información para la definición de nodos críticos de atención y posterior definición de estrategias de política pública. Asimismo, vale resaltar la valiosa oportunidad que emerge de extraer lecciones de casos exitosos de transformación, así como de los desafíos que los mismos imponen.

Vale insistir en la importancia medular que revisten la eficiencia y la transparencia de las burocracias públicas, para que aquellas exigencias, debidamente necesarias, se realicen ágilmente. De igual manera, es imperioso identificar aquellas exigencias injustificadas, innecesarias e intrusivas,

que solo alientan un control excesivo. Identificarlas y eliminarlas es una prioridad para favorecer la prosperidad. Reiteramos: la finalidad del *Índice de Burocracia* es ofrecer a los hacedores de política pública, empresarios y ciudadanía en general una información empírica para ser utilizada a la hora revisar sus estrategias, herramientas y toma de decisiones para atender los nodos críticos que presentan las burocracias, evaluar sus estrategias de inversión e impulsar la calidad de vida de la ciudadanía, en entornos de libertad.

# I. Retos de la burocracia en el siglo XXI



*Bureaucracy moves us, mystifies us, and represents something deep about the human condition. It has something to do with the tension between freedom and constraint, order and chaos, accountability and authority, and how humans organize socially to accomplish common objectives.*

-Mark Schwartz, [iii] 2020

La burocracia, entendida como el conjunto de reglas, procedimientos y trámites administrativos que rigen el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, ha sido objeto de debate a lo largo de la historia. Su importancia radica en organizar la complejidad inherente al gobierno, estandarizar procesos y prevenir el abuso de poder. Sin embargo, también se la critica por su tendencia a obstaculizar, ralentizar y encarecer los procesos, haciéndolos más complejos e ineficientes (Bozeman, 1993 [iv]; Kettl [v], 2009).

Para lograr una burocracia pública de tamaño óptimo, eficiente y transparente, es imprescindible simplificar los trámites, agilizar los procesos y eliminar aquellos intrusivos que crean barreras de entrada al mercado. Esto es crucial para fomentar un entorno económico competitivo que propicie la inversión y la prosperidad. Este enfoque es central para el éxito de políticas gubernamentales que buscan impulsar la innovación, fortalecer el emprendimiento y reducir la informalidad. De lo contrario, la propia burocracia pública se convierte en el mayor obstáculo. Tal y como bien sintetizan Gizaw et al. [vi] (2023): *“A good business environment enables good ideas to take root, leads to jobs creation and leads to better lives”* [vii].

De igual manera se hace hincapié en la relación entre

burocracia excesiva y corrupción, pues su complejo entramado de trámites, requisitos, formatos, entes que lo exigen y tiempos de espera, se convierte en terreno fértil para la búsqueda de caminos alternos, opacos, de acceso discriminado y beneficio clientelar, debilitando la preeminencia de la ley y fragilizando la cohesión social.

Del impacto sistémico que tiene la transformación de la burocracia colige la necesidad de una mirada amplia e integral, de evaluación y adaptación constante y consideración de las lecciones extraídas de diversas experiencias, lo que a su vez remite a una profunda renovación de la cultura de la administración y del servidor público.

El debate sobre el rol de la burocracia y su necesaria agilización se ha intensificado con la creciente automatización, las plataformas digitales y la inteligencia artificial en la administración pública y para la prestación de sus servicios. Históricamente la burocracia pública no había logrado aprovechar oportunamente los avances tecnológicos, ni beneficiarse plenamente de ellos, manteniendo o ampliándose la brecha tecnológica, pero en este siglo, se presenta un afán innovador, adoptando tecnologías con prontitud, y recientemente con el uso de data de alta frecuencia -Big Data- e inteligencia artificial, para apoyar la toma de decisiones de los hacedores de política pública (Cetina Presuel y Martínez Sierra [viii], 2024).

Estas tecnologías tienen el potencial de eliminar elementos burocráticos ineficientes, percibidos como desperdicio u obstrucción, a la par de ahorrar tiempo, reducir costos e insumos, liberar personal para otras tareas, mitigar sesgos, y

facilitar el análisis de problemas complejos. Simultáneamente, surge la necesidad de analizar si su adopción, es deseable y si puede conducir a resultados positivos, no solo en términos de eficiencia y rapidez, sino también en términos éticos, de impacto en la gobernanza democrática, en los derechos y en las libertades ciudadanas (Newman et al. [ix], 2022 Liaw et al. [x], 2020; Eubanks [xi] 2018; Young et al. [xii], 2019).

Particularmente la adopción de la IA en la administración pública podría ser deseable en la medida en que pueda apoyar a la burocracia para lograr una mayor robustez de la información y un análisis más profundo con el uso de Big Data, automatizando procesos burocráticos, aumentando su eficiencia y eliminando presiones externas. Al decir de Cetina Presuel and Martínez Sierra (2024:4):

*“Thus, it may seem that for the ideal Weberian bureaucracy, a deepening of its mechanistic qualities seems to advocate in favor of artificial intelligence as long as the values of rationality, neutrality and impersonality are maintained alongside a proven benefit in terms of improvement of bureaucratic efficiency in making decisions [xiii]”.*

Sin embargo, los mismos autores insisten que dado que las decisiones burocráticas que adjudican los derechos de los ciudadanos constituyen una forma de ejercer poder, estas decisiones son intrínsecamente políticas. En la medida en que tales decisiones se delegan a una programación, las sentencias emitidas por ésta también serán políticas y reflejarán los valores políticos de quienes diseñaron el sistema y de aquellos que decidieron adoptarlo e implementarlo dentro de la administración pública. De lo anterior se deduce que las conclusiones de sistemas automatizados no están exentas de sesgos (Zabala y Ślusarczyk [xiv] 2020; Duong et al. [xv] 2023).

### **Gobierno Electrónico y Libertad**

El gobierno electrónico o e-gobierno, se refiere a la creciente adopción de tecnologías digitales y sistemas computarizados en la administración pública y la prestación de sus servicios. Entre sus ventajas destaca la mayor comodidad y eficiencia para los ciudadanos [xvi] en la obtención de los mismos, entre ellos, visas, pasaportes, certificados de nacimiento, registros de empresas y permisos de construcción, que están disponibles en formato electrónico (Manoharan [xvii], 2012; Moynihan y Herd, 2010; Nisar y Masood [xviii], 2020).

Ello a su vez ha permitido a las agencias gubernamentales recopilar información relevante para la formulación de políticas públicas a un nivel sin precedentes en cantidad y detalle. Herramientas como el posicionamiento global, las imágenes satelitales y las aplicaciones móviles brindan a los responsables de la toma de decisiones acceso a datos

confiables sobre los ciudadanos en tiempo real, lo que permite una toma de decisiones mejor sustentadas, más específicas y efectivas en la prestación de servicios. Asimismo, la posibilidad de acceder, actualizar y cruzar datos de manera rápida ha transformado la práctica de la administración pública, acelerando virtualmente todas las actividades administrativas, a la par de reducir y hasta eliminar totalmente archivos físicos y las instalaciones para su almacenamiento (Newman et al., 2022).

Aunque se esperaba que la informática y la automatización redujeran el tamaño de la administración pública, ello no pareciera estar sucediendo: en 2000, el empleo en el sector público dentro de la OCDE era del 15% y aumentó al 18% en 2015. Además, el gasto público como porcentaje del PIB apenas disminuyó entre 2000 y 2018, y cuando se mide en términos per cápita y de paridad de poder adquisitivo, el gasto se ha incrementado. Esto sugiere que, en lugar de hacer redundante al personal humano, la tecnología ha hecho más eficiente su trabajo,

*“... more computing power, more intelligent programming, and more advanced automation could effectively enhance a bureaucratic organization's existing Weberian qualities by making them stronger and more efficient. Rather than eliminating bureaucracy, recent and imminent technological advances are giving bureaucracies better tools to do the job that these organizations were essentially designed to do. These technological advances are not replacement technologies, they are upgrades to existing systems. Newman et al. (2022)*

A pesar de las mejoras del E-gobierno, la percepción pública de la burocracia y de la existencia del llamado "red tape" no han cambiado significativamente. Los estudios muestran que la burocracia y las cargas administrativas continúan siendo una realidad material para muchos empleados del sector público. Sin embargo, los avances tecnológicos futuros, como la inteligencia artificial y el análisis de Big Data, podrían profundizar la mecanización de la administración pública y aumentar la eficiencia y control sobre la información.

No obstante, esto también plantea preocupaciones sobre la creación de una tecnocracia donde las decisiones automatizadas pudieran reducir la capacidad de intervención humana y aumentar el riesgo de autoritarismo burocrático. Por tanto, mientras la tecnología promete grandes beneficios, también es crucial considerar sus implicaciones éticas y políticas para la gobernanza democrática.

Otra de las preocupaciones que emerge es la asociada a la privacidad de los datos o privacidad de la información, es decir la capacidad de cada ciudadano a decidir y controlar el

qué, cómo, cuándo y hasta qué punto desea compartir su información personal con otros. En tal sentido los sistemas de e-gobierno que atienden a esta preocupación, otorgarían al ciudadano el control absoluto de sus datos y las plataformas públicas accederían a ellos solo tras su autorización. Ello por un lado restringe la capacidad de alimentar continuamente con información al sector público para el diseño de políticas y su toma de decisiones, pero reduce la potenciación de un 'Estado Vigilante' que pueda atentar contra las libertades ciudadanas.

# II. Índice de Burocracia: métrica para la transformación



Los trámites burocráticos suponen una importante carga para toda organización, más aún para las pequeñas empresas, que cuentan con pocos recursos financieros y humanos, por lo que destinarlos para efectuar trámites burocráticos resulta prohibitivo, desviando la atención del emprendedor de la producción y la calidad de su servicio, y en algunas ocasiones, obligando a desestimar el proyecto de inversión o condenarlo a la informalidad.

Sea que hablemos de todos aquellos pasos a cumplir para abrir una empresa hasta ponerla en marcha o de todos aquellos que son demandados de forma recurrente para cumplir con la legalidad y mantenerse en el ámbito de la formalidad, la burocracia pública puede convertirse en uno de los mayores obstáculos a superar por la pequeña empresa.

Ambos elementos son considerados por el Índice de Burocracia [xix], focalizándose en la pequeña empresa, germen de independencia económica y de ciudadanía libre y responsable.

El *Índice de Burocracia* arriba a su cuarta edición, auspiciada por el Adam Smith Center for Economic Freedom de la Florida International University, con la finalidad de aportar en la agenda de transformación necesaria para impulsar un futuro promisorio, con dinamismo productivo y libertad ciudadana.

En tal sentido, sus objetivos son:

1. ofrecer mediciones que sirvan de guía a los hacedores de política pública y el empresariado, así como de insumo a la ciudadanía para la debida contraloría ciudadana de la administración pública;
2. favorecer el análisis crítico de la calidad y eficiencia de la gestión pública;
3. promover el principio de subsidiaridad del Estado frente a la actividad privada y
4. favorecer el desarrollo de una sociedad libre, responsable y próspera

En 2024, el alcance geográfico del índice es de 19 países: 15 latinoamericanos, 1 caribeño y 3 europeos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; que, de forma conjunta, representan más del 9% de la población mundial y casi el 10% del producto global. El levantamiento de la información requerida para los cálculos se realizó con el apoyo de las siguientes organizaciones:

- Fundación Libertad, Argentina.
- Libera Bolivia, Bolivia.
- Instituto Millenium, Brasil.
- Instituto Libertad y Desarrollo, Chile.
- Instituto de Ciencia Política «Hernán Echavarría Olózaga», Colombia.
- IDEAS Labs, Costa Rica.

- Instituto Ecuatoriano de Economía Política, IEEP, Ecuador.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, Guatemala (responsable también del levantamiento en El Salvador).
- Centro de Investigaciones para la Libertad, CITAD, Universidad de Alcalá, España.
- Istituto Bruno Leoni, Italia
- México Evalúa, México.
- Fundación Libertad, Panamá.
- Instituto Fernando de la Mora, Paraguay.
- Asociación de Contribuyentes del Perú, Perú.
- Instituto Mais Liberdade, Portugal
- Instituto OMG, República Dominicana.
- Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Uruguay.
- Centro de Divulgación y Conocimiento Económico, CEDICE, Venezuela.

A partir del levantamiento de información, se desarrolla un análisis comparativo de los resultados que exhiben los países incluidos en la muestra, tomando en consideración los sectores económicos y el tipo de trámite a realizar. Ello con el objetivo de ofrecer información a los hacedores de política, empresarios y ciudadanos, que impulsan transformaciones para favorecer mejoras en la gobernanza, la productividad y la calidad de vida ciudadana.



# III. Resultados

## III.1. Definición e identificación de la pequeña empresa representativa

Uno de los elementos distintivos de la metodología del Índice de Burocracia es que el acercamiento a la carga burocrática se realiza respetando las definiciones /legislaciones internas de los países incluidos en el estudio. De igual manera, no se predefine una actividad productiva a ser analizada, sino que se considera la naturaleza y estructura productiva de cada país, discriminándola a su vez, por sectores económicos. Lo anterior en virtud de aprehender la carga burocrática que tiene mayor impacto en las respectivas economías.

Una revisión a la definición de pequeña empresa en los países bajo estudio nos indica que la misma puede estar sujeta a tres criterios: facturación o ingresos por ventas, número de empleados y valor de los activos de la empresa. En todos los países está presente en la definición el criterio de la facturación; en 17, el del número de empleados (excluidos Colombia y Panamá), en dos (2), el de los activos (Bolivia y Costa Rica) y en cuatro (4) de los países los criterios varían según el sector económico (Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica). Lo predominante es encontrar al menos dos criterios en la definición, y en algunos casos la relación entre los mismos se establece a partir de ciertas relaciones matemáticas.

Desde el punto de vista de la facturación, en los países incluidos en la investigación, una empresa se considera pequeña si sus ventas anuales superan los USD100,000 y están por debajo de USD3,000,000 [xx]. Los casos más alejados

de este rango son Venezuela, que considera una facturación anual menor a USD46,500, México con facturación entre USD250,000 y USD6,000,000; y los países europeos, España, Italia y Portugal, cuyo rango ventas está entre 2 y 11 millones de euros (USD2.14 – 10.9 millones). Así, una agrupación por máximos de venta resulta en 9 países con facturación por debajo del millón de dólares estadounidenses (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Rep. Dominicana, Venezuela), 6 países por debajo de los USD2,5 millones (Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay) y 4 países por debajo de los USD11 millones (México, España, Italia, Portugal).

Con relación al número de empleados, en términos generales, en los países de la muestra, una empresa es definida como pequeña cuando emplea entre 10 y 50 personas. Ello puede variar dentro de un mismo país, por sector económico o actividad productiva.

Los países incluidos en el estudio muestran al sector terciario como el más relevante en sus economías, a excepción de México, que exhibe al sector secundario. Para la identificación de las actividades productivas más representativas en los distintos sectores económicos, los criterios considerados fueron: peso de su participación en la actividad económica, relevancia por cantidad de empresas o por número de empleados. Vale insistir que se consideraron dos o tres actividades en el universo representativo, cuando presentaban relevancia similar.

En la mayoría de los países, en el sector primario, la actividad productiva más relevante se ubica en la Sección

(del CIU-4): A - Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, especificándose dentro de ella los respectivos cultivos (cereales y oleaginosas, café, hortofrutícola), y en menor grado, cría de ganado, pesca o silvicultura.

En el sector secundario, las actividades productivas registradas con más frecuencia se ubican en la Sección C: Industria manufacturera, en la División 10: Elaboración de productos alimenticios, División 14: Confección de prendas de vestir, División 20 Fabricación de sustancias y productos químicos; y en la Sección F: Construcción.

En el sector terciario, las actividades más representativa se ubican en la Sección G: Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicleta; específicamente en las Divisiones 46 y 47 Comercio al por mayor y al por menor, seguida de la División 45: Mantenimiento y reparación de vehículos automotores; en la Sección I: Actividades de alojamiento y de servicio de comidas, en menor grado la Sección H: Transporte y Almacenamiento; Sección M: Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas y la Sección P: Educación.

Es importante destacar que parte de la variabilidad encontrada en los resultados se debe justamente a la actividad productiva bajo análisis, pues en muchos casos exigen procedimientos burocráticos específicos, principalmente para el normal funcionamiento de la empresa.

### III.2. Índice de Burocracia de Apertura

A continuación, los resultados para los 19 países de la muestra, sobre la carga burocrática -expresada en horas absolutas- exigida para abrir una pequeña empresa, desde su registro hasta su puesta en marcha (Fig. 1).

Considerando los totales ponderados por la relevancia de los sectores económicos en cada país de la muestra, la serie arroja una media de 2,443h [xxi], equivalentes a 101.8 días continuos, lo que significarían 3.4 meses necesarios para abrir una empresa y estar lista para iniciar su normal funcionamiento.

Es de resaltar la enorme dispersión de los resultados, siendo que el extremo superior es 38 veces el inferior, o lo que es lo mismo un mínimo de 15d y un máximo de 19.2 meses (1 año y más de 7 meses) requerido para la puesta en marcha de una nueva empresa. Asimismo, hay que señalar que el promedio se eleva por los resultados de cuatro países: Panamá (3,392h), Guatemala (4,872h), Venezuela (7,108h) y España [xxii] (13,837h), que superan la media muestral entre un 38% y un 466%.

El resto de los países exhiben valores por debajo del promedio señalado (salvo Argentina, 2,513h), siendo Portugal el país que lidera la serie con 356h (14.8 días continuos). De seguido se ubican Brasil, México, Rep. Dominicana y Paraguay con valores entre 600 y 750h. Entre 750 y 1000 horas se ubican Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Finalmente, entre 1,000 y 2,500h encontramos a El Salvador, Bolivia, Chile, Perú, Italia y Colombia.

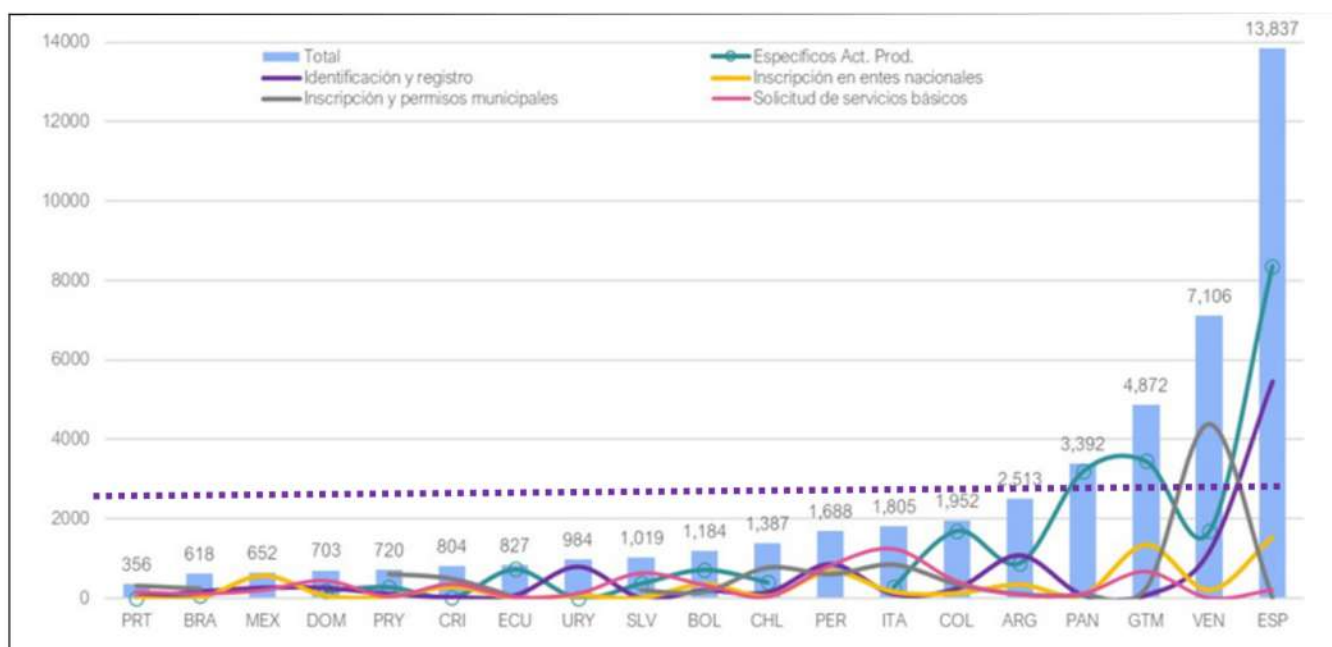


Figura 1. Índice de Burocracia de Apertura 2024. País, grupo de trámites (en horas, promedio ponderado por relevancia sectorial)

## Resultados por sector económico

Considerando los distintos sectores económicos, el estudio arroja promedios muestrales de 3,143.7h para el sector primario, 2,986.7h para el secundario y 2,095h para el terciario.

En el sector primario lideran la serie Portugal (197h), México (652h) y Colombia (679h), mientras en el otro extremo de la distribución se ubican España, Venezuela y Guatemala (con 22,590h; 10,816h y 5,582h respectivamente). En el sector secundario la serie es liderada por Brasil, Bolivia, México y Ecuador, (con 487.8h, 552h, 652h y 657h respectivamente); ubicándose España, Colombia, Guatemala y Venezuela (con 14,418h, 8,719h, 5,582h y 5426h, respectivamente) como los países con la burocracia más gravosa. En el sector terciario, Portugal (203h) lidera la serie, seguido por Brasil y Bolivia (547.5h y 552h) mientras en el otro extremo encontramos a España, Venezuela, Guatemala y Panamá (12,188h, 6,766h y 4,522h y 3,392h respectivamente).

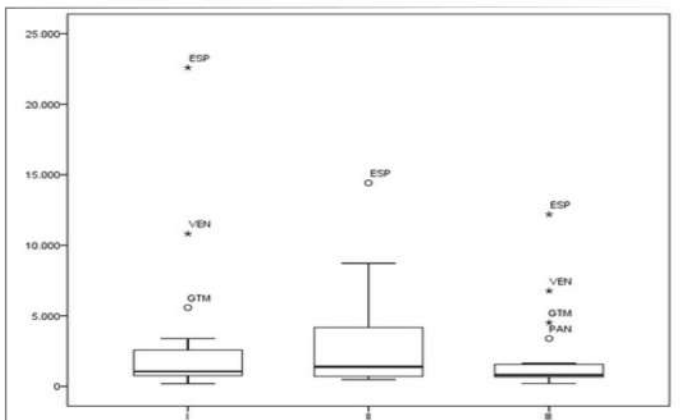


Figura 2. Diagrama de caja por sector económico (horas). Índice de Burocracia de Apertura

Estos resultados ofrecen importante información complementaria a los hacedores de política para ser utilizada a la hora de definir sus estrategias de desarrollo de oportunidades, de impulso al crecimiento e incremento de la competitividad de los distintos sectores, en sus actividades productivas más relevantes. De igual manera a empresarios, pues les permite identificar elementos críticos a considerar a la hora de tomar sus decisiones de inversión.

## Resultados por tipo de trámite

De los trámites requeridos para abrir una empresa, seis países (Brasil, Costa Rica, Chile, Paraguay, Portugal, Venezuela) reportan los asociados a la inscripción y registro municipal como los más demandantes en tiempo, otros seis (Bolivia, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Panamá) los específicos por actividad productiva, tres países los de identificación y registro (Colombia, Perú, Uruguay), dos países los de solicitud de servicios básicos (Italia, Rep.

Dominicana); y solo uno (México), los de inscripción en entes nacionales.

Los países de la muestra reportan un promedio de 1,318h para realizar trámites específicos por actividad productiva, con una enorme dispersión, en tanto que algunos no tienen este requerimiento mientras otros indican un promedio de 8,364h (España). Por su parte, la inscripción y permisos municipales registra un promedio de 595.6h en un rango entre 0 (México y Perú) y 4,380h (Venezuela). Similar es el promedio que registra el grupo de trámites asociados a identificación y registro de la empresa, 585.2h, con un rango entre 4h (El Salvador) y 5,461h (España). Con media muestral más baja se encuentra la solicitud de servicios básicos 321.5h, en un rango entre 5 y 1251.3h (Italia). Finalmente, el grupo de trámites asociados a la inscripción en entes nacionales muestra un promedio de 316,2h con un valor máximo de 1,541h (España).

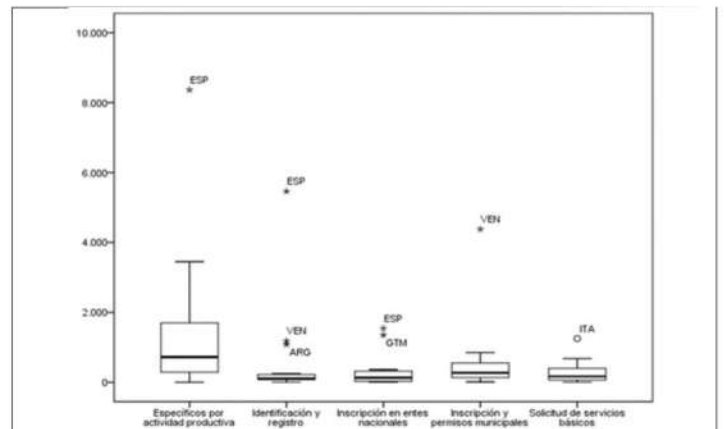


Figura 3. Índice de Burocracia de Apertura. Diagrama de caja por grupo trámites en horas

Dentro de los trámites de identificación y registro empresarial, destacan por su agilidad, El Salvador (4h), Costa Rica (24h) y Portugal (27h), mientras en el otro extremo de la serie se ubican España, Venezuela y Argentina, con 5,461.4h, 1,180h y 1,080h, respectivamente. Para los trámites de inscripción en entes nacionales, despuntan Portugal (4h), El Salvador (12h), Brasil (12.2h) y Ecuador (12.6h), y en el otro extremo ubicamos a España y Guatemala, Perú y México, con 1,541.4h, 1,350h, 672.7h y 575h respectivamente.

Para la inscripción y obtención de permisos municipales, Rep. Dominicana, Uruguay y México no identificaron trámites para las actividades representativas sectorialmente. Destacan por su agilidad España (11.4h) y Ecuador (33.3h), mientras Venezuela se presenta como atípico con 4,380h. Por su parte los trámites asociados a la solicitud de servicios básicos son ágiles en Venezuela (5h), seguida por Ecuador (26.5h) y Chile (37.4h) mientras Italia y Perú registran los mayores valores de la serie 1,251.3h y 831.3h respectivamente.

Más allá del comparativo entre países por el total del tiempo consumido por los distintos grupos de trámites burocráticos exigidos para abrir una empresa, dentro de cada uno de los países de la muestra, los mismos tienen pesos relativos diferentes, y ello ofrece información adicional crucial a los hacedores de política, a la hora de considerar sus estrategias de agilización burocrática (Fig.4).

Así por ejemplo, Argentina, Perú y Uruguay podrían focalizar sus esfuerzos en los procesos de identificación y registro empresarial; México en la inscripción en entes nacionales; Brasil, Costa Rica, Chile, Paraguay, Portugal y Venezuela en los de inscripción y solicitud de permisos municipales; El Salvador, Italia y Rep. Dominicana en la solicitud de servicios básicos; y Bolivia, Colombia, Ecuador, España, Guatemala y Panamá en los trámites específicos exigidos a las empresas más representativas sectorialmente.

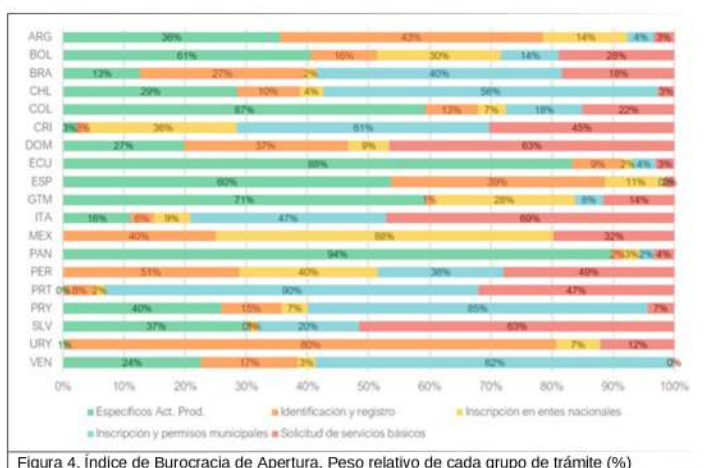


Figura 4. Índice de Burocracia de Apertura. Peso relativo de cada grupo de trámite (%)

### Análisis de conglomerados

Se agruparon los países en conglomerados por su similitud, separándolos de aquellos más disímiles, a partir de los resultados exhibidos en los distintos trámites burocráticos exigidos para abrir una empresa. Previamente, se aplicó un Análisis de Componentes Principales, ACP, con la finalidad de manejar las variables por factores, reducir dimensiones y eliminar correlaciones (vid. VII. Metodología).

Los resultados del ACP muestran que el primer factor recoge el 42.01% de la inercia o variabilidad; y el segundo factor recoge el 25.19%. Existe un tercer factor que recoge 18.28% de la inercia, asociado principalmente a los trámites de inscripción y permisos municipales, que no se consideró en el análisis por tener un autovalor [xxiii] inferior a la unidad. Al incorporar en el análisis los dos primeros factores, se recoge en total un 67.19% de la inercia o variabilidad. El primer factor presenta alta correlación con los trámites de identificación y registro (-0.84) e inscripción en entes nacionales (-0.86) y trámites específicos por actividad productiva (-0.81). El segundo factor, se caracteriza por tener mayores correlaciones con inscripción

y permisos municipales (0.56), y solicitud de servicios básicos (-0.88).

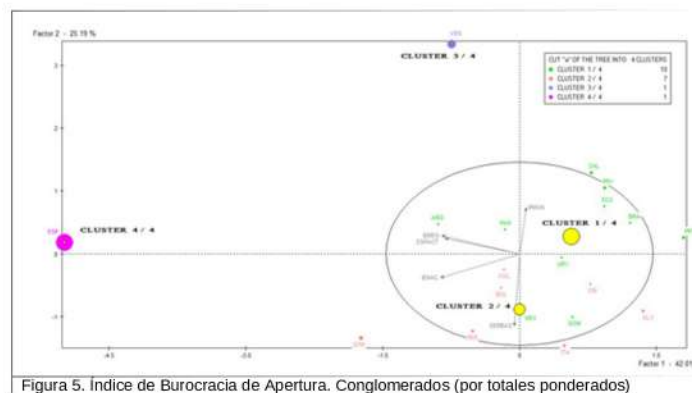


Figura 5. Índice de Burocracia de Apertura. Conglomerados (por totales ponderados)

Se conforman así cuatro clústeres o conglomerados (vid. Fig. 5.):

- **Clúster 1 (verde).** Incluye 10 países: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay. Caracterizado por países ubicados, en su mayoría, en las coordenadas positivas del primer factor (resultados bajos en trámites de identificación y registro, inscripción en entes nacionales y específicos por actividad productiva); excepción de Argentina y Panamá, ubicados en las coordenadas negativas del primer factor (Argentina por su elevado resultado en identificación y registro y Panamá en los específicos por actividad productiva). De igual manera los países del clúster se encuentran, principalmente, en las coordenadas positivas del segundo factor (por resultados bajos en solicitud de servicios básicos); salvo México, Rep. Dominicana y Uruguay, por sus resultados en inscripción en entes municipales (no muestran trámites de este tipo).
- **Clúster 2 (magenta).** Incluye 7 países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Italia y Perú. Este grupo contiene países ubicados en las coordenadas negativas del segundo factor (principalmente por resultados sobre la media en solicitud de servicios básicos y bajos en permisos municipales). Cabe mencionar que Colombia (por valores superiores a la media en trámites específicos); Perú (por los de identificación y registro e inscripción en entes nacionales); Guatemala (por trámites específicos e inscripción en entes nacionales) y Bolivia (por inscripción en entes nacionales), están ubicados en las coordenadas negativas del primer factor.
- **Clúster 3 (azul).** Con un solo integrante: Venezuela, ubicado en las coordenadas positivas del segundo factor, por la influencia de su valor en inscripción y permisos municipales, con el valor más elevado de la muestra (4,380h) y el más bajo en solicitud de servicios básicos;

y en las coordenadas negativas del primer factor (por presentar elevados valores en identificación y registro y trámites específicos por actividad productiva).

- **Clúster 4 (rojo).** Con un solo integrante: España, ubicado en las coordenadas negativas del primer factor (por resultados elevados en identificación y registro, inscripción en entes nacionales y trámites específicos por actividad productiva) y en la coordenada positiva del segundo factor.

*En síntesis:* El clúster 1 presenta los mejores resultados de la muestra; el clúster 2 presenta buenos resultados en trámites municipales, y podría mejorar en trámites de solicitud de servicios básicos; los clústeres 3 y 4 permiten amplia posibilidad de mejora en tres de los cinco agregados de trámites.

### III.3. Índice de Burocracia de Funcionamiento

Los resultados que arroja el análisis para los 19 países incluidos en el estudio nos indica que la carga burocrática, que la pequeña empresa debe destinar al cumplimiento de las exigencias burocráticas en sus respectivos países para mantenerse funcionando dentro de la legalidad y la

formalidad es de 872.5h/a [xxiv], como promedio ponderado por el peso relativo de los sectores económico. Ello equivale 109 días laborales, que considerando 260 días laborales al año [xxv], representa el 42% del tiempo laboral de un trabajador, destinado únicamente al cumplimiento de la burocracia pública exigida (Fig. 6).

De la muestra de 19 países, 12 exhiben valores por debajo del promedio, mientras 7 de ellos por encima. Vale hacer notar la significativa dispersión de los datos siendo que la diferencia entre los extremos de la serie es de casi 11 veces, lo que equivale a un mínimo de 10 d/a y un máximo de 3.6 meses/a.

Lidera la serie Panamá con 246h/a, seguido de cerca por Chile (254h/a) y Costa Rica (281h/a). En un siguiente grupo, con resultados promedio por debajo de 500h/a se ubican: Portugal (391h/a), Uruguay (419h/a); Ecuador (423h/a); Brasil (460h/a) y España (490h/a). De seguido, y por debajo de la media, se ubican: Rep. Dominicana (504h/a), México (589h/a), El Salvador (630h/a), Argentina (862h/a), Guatemala (942h/a), Italia (1,061h/a), Venezuela (1,135h/a) y Paraguay (1,233h/a). Por encima del promedio se identifican dos grupos: el primero con valores por debajo de las 2000h/a: Guatemala (942h/a), Italia (1,061h/a), Venezuela (1,135h/a) y Paraguay (1,232.9); y un segundo grupo con valores sobre las 2,000h/a: Perú (2,447h/a) y Colombia (2,620h/a).

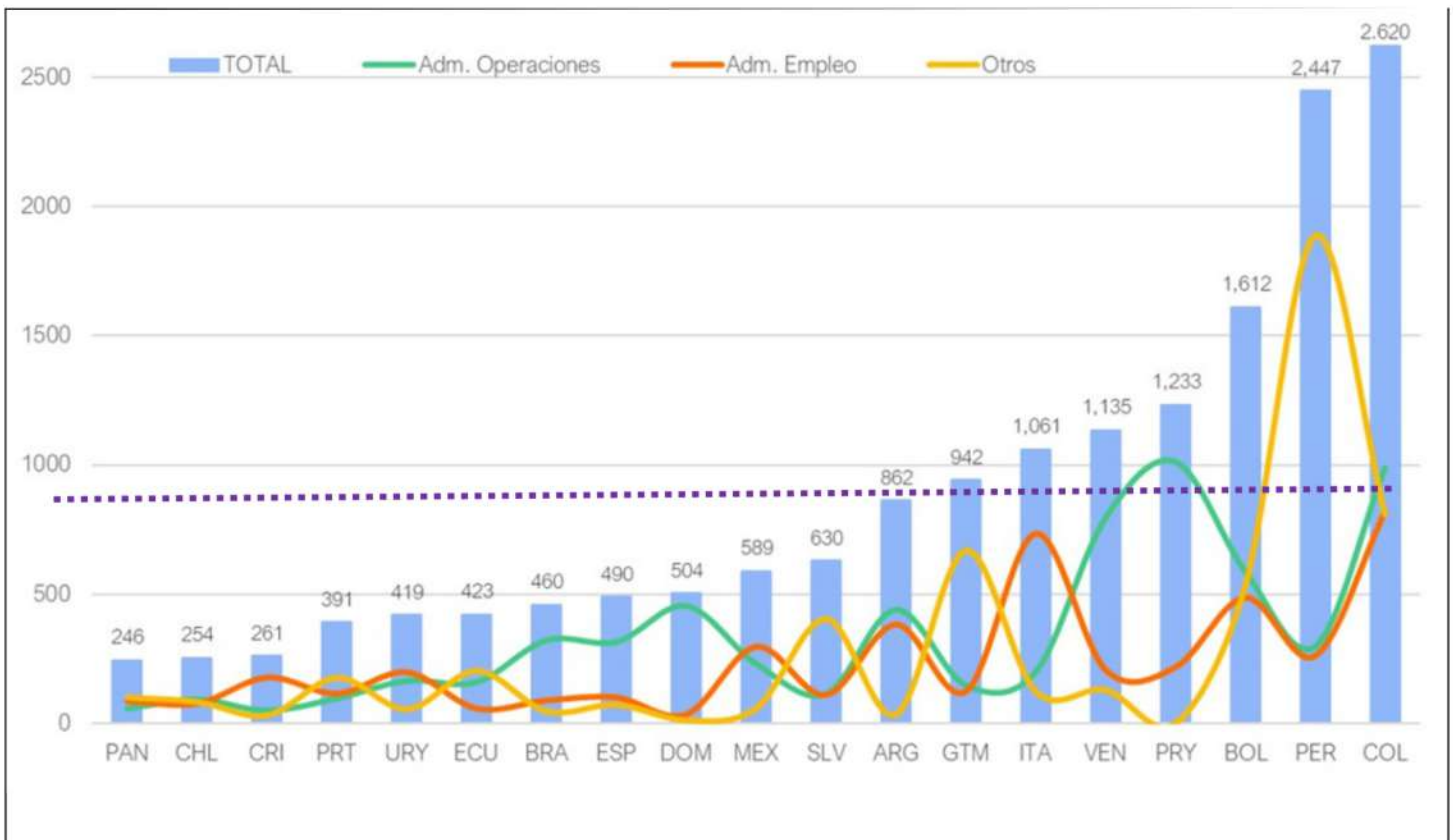
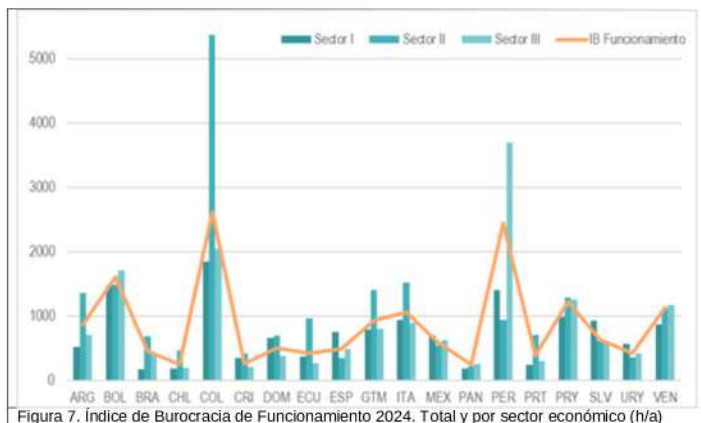


Figura 6. Índice de Burocracia de Funcionamiento 2024. País, tipo de trámite (horas/año promedio ponderado)

Es menester indicar que considerando un promedio de 260 días laborales o 2,080 horas laborales/año, en Perú y Colombia, únicamente para cumplir con los trámites de funcionamiento se ha de destinar todo el tiempo anual de un trabajador y parte del tiempo de otro.

### Resultados por sector económico

Una evaluación por sector económico, nos indica que, en promedio, en los países bajo estudio, el sector económico menos afectado por la carga de los trámites de funcionamiento es el primario (735h/a), seguido del terciario (867.34h/a), siendo el secundario el que reporta la mayor carga (1,082h/a).

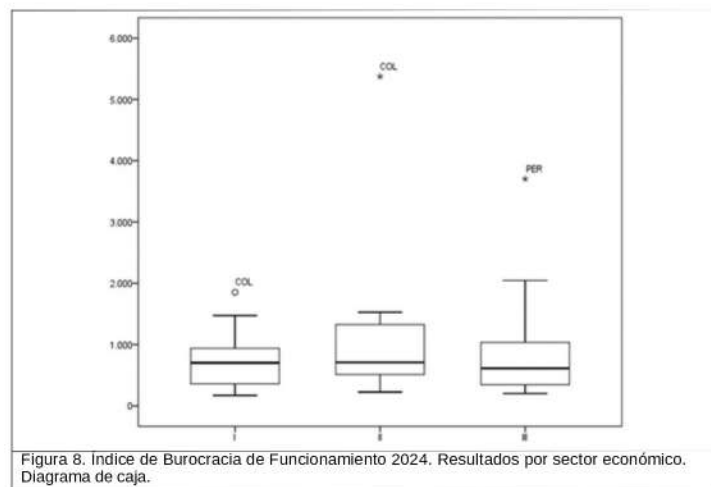


De otro lado, estos resultados varían sustancialmente por país, destacándose la importante carga registrada en el sector secundario en Colombia (5,374h/a, debido principalmente a los trámites específicos sectoriales), en el sector terciario en Perú (3,702h/a por las frecuentes reformas regulatorias) y en Colombia (2,046,5h/a por los asociados a la administración de operaciones); y en el sector primario en Colombia (1,852h/a por la administración de operaciones) y en Bolivia (1475h/a).

Por su parte, los países mejor posicionados en el sector primario son Brasil (170h/a), Chile (181.4h/a) y Panamá (184.5h/a); en el secundario, Panamá (226h/a), España (353h/a) y Uruguay (357h/a) y en el terciario, Chile (201.2h/a), Costa Rica (208.3h/a), Panamá (257h/a) y Ecuador (270h/a).

El diagrama de caja a continuación (Fig.8) evidencia los sesgos en la distribución y evidencia los atípicos sectoriales, que superan en un 50% la media registrada.

Desagregados los resultados por país y por sector económico, se identificó que la pequeña empresa que soporta la menor carga burocrática de toda la región se encuentra en Brasil en el sector primario (170h/a). En segundo y tercer lugar se encuentran las pequeñas empresas del sector primario en Chile y Panamá (181h/a y 184.5h/a, respectivamente).



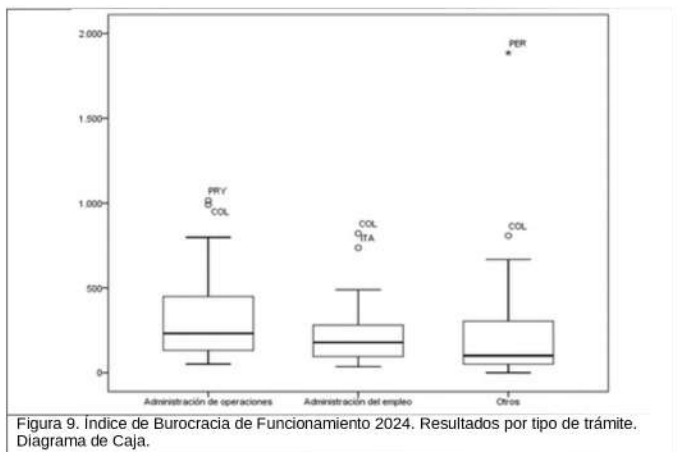
Más allá de los valores registrados, la dispersión intersectorial de resultados en cada país es muy disímil, en algunos es baja, como Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, mientras que en otros es sustancial, tales son los casos de Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Perú.

### Resultados por tipo de trámite

Tomando en consideración los totales ponderados por relevancia sectorial, los trámites requeridos por la administración de las operaciones son los que consumen mayor tiempo, 345.9h/a equivalentes a 43 días laborales, o 16.6% del total del tiempo de trabajo de un trabajador. De seguido encontramos los trámites agrupados bajo la categoría Otros, 285.6h/a o 35.7 días laborales que representan el 13.7% del tiempo de trabajo de un trabajador. En esta categoría destacan los trámites específicos a la actividad productiva. Finalmente, los trámites que en promedio se presentan como los menos demandantes, en tiempo, son los asociados a la administración del empleo (241.9h/a equivalentes a 30.2 días laborales o el 11.6% del tiempo laboral de un trabajador).

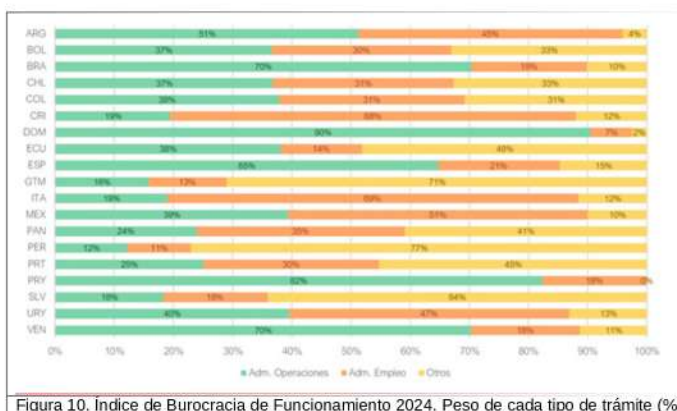
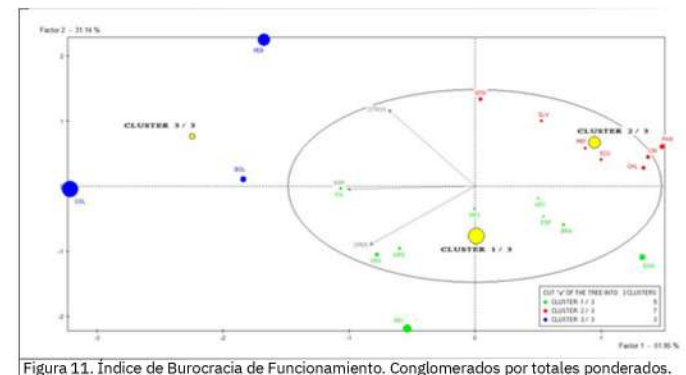
Vale insistir en la importante dispersión entre los datos, pues en los trámites de administración de operaciones es de casi 20 veces, en los de administración del empleo, 23 veces, y en los clasificados como Otros, de 152 veces (excluyendo Paraguay, cuyo valor en esta categoría es nulo).

El diagrama de caja por grupos de trámites (Fig. 9) muestra los sesgos de la distribución de los resultados del IB de Funcionamiento, junto a su vez su mediana. Sus bigotes nos indican los valores de las observaciones que están por fuera del 50% central de la distribución. Esta figura destaca los casos atípicos de Paraguay y Colombia para trámites de administración operaciones; Colombia e Italia en administración del empleo y Perú y Colombia en la categoría Otros.



de operaciones (-0.7), mientras que el segundo factor con el grupo de otros trámites (0.77).

La revisión por tipo de trámite muestra a su vez diferencias sobre aquellos más demandantes, en términos relativos, para los distintos países (Fig.10).



De ello emergen tres conglomerados (Fig. 11), considerando sus similitudes combinadas en el tiempo demandado para cumplir los trámites burocráticos asociados a la administración del empleo, de las operaciones y los clasificados como otros trámites. A saber:

En Costa Rica (68%), Italia (69%), México (51%) y Uruguay (47%) los trámites asociados a la administración del empleo son los que más tiempo consumen a la pequeña empresa; mientras, en Argentina (51%), España (65%), Paraguay (82%), República Dominicana (90%) y Venezuela (70%) son los de administración de operaciones, destacando generalmente los trámites asociados al pago de impuestos; finalmente en Ecuador (48%), El Salvador (64%), Guatemala (71%), Panamá (41%) y Perú (77%) son los incluidos en la categoría Otros, donde los trámites específicos por actividad productiva resultan, generalmente, los más relevantes. Destacan los casos de Bolivia, Chile y Colombia por presentar pesos equivalentes en los tres grupos de trámites.

### Análisis de conglomerados

Considerando los trámites de funcionamiento se realizó un análisis de conglomerados, previo un Análisis de Componentes Principales. Los resultados del ACP muestran que el primer factor recoge el 51.95% de la inercia o variabilidad; y el segundo factor recoge el 31.14%. Existe un tercer factor que recoge 16.92% de la inercia, que no se consideró en el análisis. Vale destacar que tanto el segundo como el tercer factor mostraban autovalores inferiores a la unidad (0.93 y 0.5 respectivamente). El primer factor presenta alta correlación con los trámites de administración

- **Clúster 1 (verde).** Incluye 9 países: Argentina, Brasil, España, Italia, México, Paraguay, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela, los cuales se ubican en coordenadas negativas del segundo factor, por presentar valores inferiores a la media en Otros trámites. En cuanto al primer factor, cuatro países (Brasil, España, Rep. Dominicana y Uruguay) se ubican en rango positivo -significando bajos valores en administración de empleo y de las operaciones- y el resto en el negativo, destacando el caso de Paraguay, por ser el atípico de la muestra en administración de operaciones.
- **Clúster 2 (rojo).** Incluye 7 países: Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Portugal. Este grupo se ubica en el cuadrante positivo de ambos factores, recogiendo valores por debajo de la media muestral en los tres grupos de trámites (salvo El Salvador y Guatemala en Otros trámites).
- **Clúster 3 (azul).** Incluye tres países: Bolivia, Colombia y Perú. Este grupo de países se ubica en las coordenadas negativas del primer factor y positivas del segundo, indicado valores por encima de la media para todos los tipos de trámites.

*En síntesis:* El Clúster 2 ofrece los mejores resultados, mientras el Clúster 3 lo opuesto. Los países del Clúster 2 presentan oportunidades de mejora en distintos grupos de trámite.

### III.4 Índice de Burocracia de Apertura y de Funcionamiento

Dado que la agilidad tanto de los trámites de apertura como de funcionamiento revisten importancia equivalente para el estímulo de la inversión y de la productividad empresarial, se realizó (utilizando los valores de totales ponderados por relevancia sectorial), un análisis de conglomerados, del que emergieron tres clústeres de países, con claras características diferenciadas (Fig. 12), a saber:

- Clúster 1. Incluye 7 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Italia, Panamá, Paraguay y Perú. Estos se caracterizan por exhibir, en su mayoría, valores elevados para los trámites de apertura. En el caso de los trámites de funcionamiento, la mayoría no supera la media, pero están por encima de la mediana 5/7 de ellos.

- Clúster 2. Incluye 9 países: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay. Engloba países con valores bajos (inferiores a la media) en trámites de funcionamiento y apertura.
- Clúster 3. Incluye tres países, España, Guatemala y Venezuela, que muestran resultados muy elevados en trámites de funcionamiento y apertura, a excepción de España, cuyo resultado en Funcionamiento es inferior a la media.

*En síntesis: será el grupo de países que se ubican en el clúster 2 los que exhiben los mejores resultados, vistos de forma conjunta.*

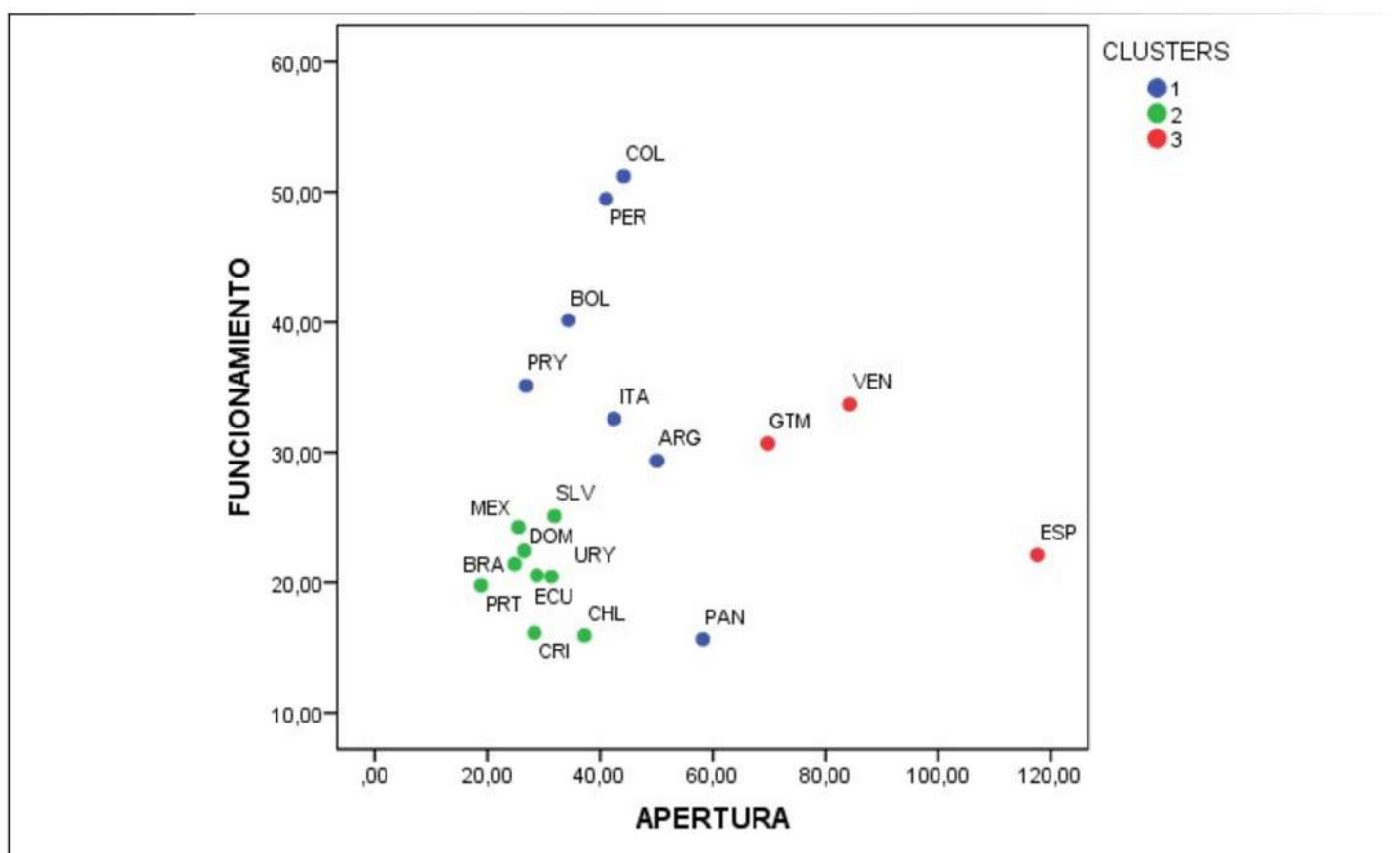


Figura 12. Índice de Burocracia de Apertura y de Funcionamiento. Conglomerados (totales ponderados)

# IV. Costo de oportunidad de la burocracia



En las secciones previas del reporte se ha ofrecido un análisis comparativo a partir de horas absolutas, es decir, haciendo caso omiso de los costos de oportunidad que el tiempo utilizado en el cumplimiento burocrático reviste en cada una de las economías analizadas.

El coste de oportunidad equivaldría a aquellos recursos que se dejan de crear o percibir y que representan un coste por el hecho de no haber sido destinados a la mejor alternativa productiva posible, siendo que hablamos de recursos limitados.

Este costo de oportunidad se modifica al considerar los distintos niveles de productividad, tanto de los países, los sectores económicos, como de las actividades productivas específicas. De tal forma que el costo de oportunidad del tiempo destinado al cumplimiento burocrático en aquellos países con elevada productividad es mayor que en aquellos países con baja productividad, aunque mostraran la misma exigencia en horas absolutas para atender los trámites burocráticos bajo análisis.

Asimismo, una adecuada medición de este costo de oportunidad ha de mostrar la diferencia en los resultados que reporta a la empresa -sea por la generación de mayor producción, mayor calidad, desarrollo de nuevos productos o servicios, mejor atención al cliente, mejora en el ambiente laboral, etc.- y a la economía en general, el uso de los recursos empresariales en una actividad productiva -en su sentido más amplio- y otra de cumplimiento burocrático obligatorio. Ello podría variar sustancialmente según la etapa en la cual se encuentre la empresa: recién constituida, en fase de expansión, de consolidación, o en una etapa crítica.

La complejidad de esta medición radica que es una medición contrafactual, pues no se ha concretado, y la evolución de esta, es incierta. Así, por ejemplo, un mayor destino de fondos a la creación de nuevos productos o servicios, o el desarrollo de mejoras en los existentes, abre un mundo infinito de posibilidades a la empresa, que pueden significar la explosión de su crecimiento y éxito, como pueden no llegar a concretarse en beneficios para la organización, que, en última instancia, son la razón su existencia.

Un primer acercamiento a esta valoración es considerar el costo financiero de la hora laboral utilizada para la burocracia exigida. En tal sentido, el promedio de la remuneración salarial en los países bajo estudio es de 4.87USD/h, siendo Venezuela y Rep. Dominicana los países en el rango inferior; e Italia y España, en el superior, ello excluyendo las contribuciones obligatorias del empleador por concepto de nómina, que representan en promedio un 32%, lo que llevaría el promedio salarial a 6.43USD/h. Vale destacar que el peso de las contribuciones exigidas sobre la nómina muestran una importante dispersión destacando el caso Panamá (140%), seguido de Brasil (48%), Italia (43%) y Uruguay (40%), que ante un destino obligatorio de fondos a actividades no productivas, no estimula su contratación formal.

De tal forma que el promedio del destino de fondos financieros de la empresa para cumplir con la burocracia para trámites de apertura es de USD19,987 y para trámites de funcionamiento de 5,094USD/a (USD15,142 y 3,859USD/a respectivamente cuando se excluyen las contribuciones obligatorias del empleador sobre nómina).

Lo anterior se exagera cuando se evalúan algunos países: la apertura de empresas en España significaría un monto promedio de USD188.879, o USD143,090 si no se consideran las contribuciones empresariales obligatorias sobre la nómina. Particularmente, en su sector primario, ello sería un 60% más elevado (más de USD300,000), siendo que es el sector más afectado por los trámites de apertura. De seguido encontramos los casos de Panamá, Italia y Guatemala con USD39,076; USD33,212 y USD30,693 respectivamente.

Asimismo, en lo que a trámites de funcionamiento se refiere, el mayor peso lo muestran Italia, Bolivia y Colombia, 19,522USD/a y 12,554USD/a 12,026USD/a respectivamente. Vale insistir que este es un costo recurrente, por lo que anualmente consume y desvía fondos de la empresa al cumplimiento burocrático.

Por su parte, en el extremo menos oneroso encontramos a Rep. Dominicana con 1,538h seguida de El Salvador, Paraguay y Portugal con montos entre los USD2,000 y USD3,000 para los trámites de apertura; y a Costa Rica, Chile, El Salvador, Ecuador y Rep. Dominicana, con montos por debajo de los 2,000USD/a para cumplir con los trámites de funcionamiento.

Esta primera aproximación no solo insiste en el elevado costo de oportunidad que el cumplimiento burocrático reporta a la empresa, sino que, además, por el destino no-productivo del mismo, anima a la realización de estos procedimientos fuera de la formalidad, debilitando los esfuerzos por reducir la precariedad laboral.

Vale recalcar que la valoración realizada no considera el costo financiero de los trámites, únicamente recoge aquel asociado al tiempo laboral que consume y no considera la productividad del recurso.

Una siguiente aproximación al costo de oportunidad que reporta la burocracia para los países incluidos en el estudio, es considerar la productividad laboral del trabajo en cada uno de ellos. Siguiendo la definición de la Organización Mundial del Trabajo *“la productividad laboral representa el volumen total de producción (medido en términos de Producto Interior Bruto, PIB) producido por unidad de trabajo (medido en términos de número de personas empleadas u horas trabajadas) durante un periodo de referencia temporal determinado”*.

Utilizando los datos sobre el Producto Interno Bruto generado por hora trabajada (PIB valores constantes de 2017, USD poder de paridad de compra en 2023) de la referida organización, se tiene que, en promedio, en los países bajo estudio es USD24.86, ocupando los puestos más

elevados Italia (USD61.7), España (USD56.57), Portugal (USD44.89) y Panamá (USD44.89).

Por ende, el número de horas destinado a la burocracia para abrir una empresa hasta su puesta en funcionamiento equivale, en promedio, a un producto nacional de USD78,268 y el de la burocracia de funcionamiento a un promedio de USD17,847 anuales, y ello, para cada una de las empresas.

El diferencial de productividad entre países conlleva a que los costos de oportunidad son mucho más elevados para los países con mayor productividad, elemento que se combina con el total de horas destinadas para cumplir con las exigencias burocráticas. Por ello, el mayor costo de oportunidad lo soportaría en los trámites de apertura España (USD782.774) seguida por Panamá (USD152,266) e Italia (USD111,422); mientras en los trámites de funcionamiento el mayor impacto lo reporta Italia (65,496USD/a), seguida de Colombia (41,292USD/a) y Perú (30.077USD/a). Los menores impactos los reportan El Salvador y Ecuador.

Vale recalcar que estas aproximaciones, la primera en términos financieros para la empresa y la segunda en términos de producto interno bruto, no logran reportar todo el impacto que para la dinámica económica tiene este importante desvío de recursos, pues como se ha indicado, ello distrae a la empresa de su función principal -lo que en una pequeña empresa que intenta abrirse espacio en el mercado, puede, simplemente, ser devastador- y a la economía en su conjunto, la condena a bajos niveles de competitividad.



# V. Resumen de resultados

- El *Índice de Burocracia 2024* ofrece resultados para 19 países, 15 latinoamericanos, 1 caribeño y 3 europeos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; que, de forma conjunta, representan el 9% de la población mundial y casi el 10% del producto global.
- Los resultados ofrecen dos métricas: la primera asociada a los trámites requeridos para abrir una empresa, hasta su puesta en marcha; y la segunda que recoge el conjunto de exigencias burocráticas exigidas para mantener la empresa en funcionamiento formalmente.
- El *Índice de Burocracia de Apertura 2024* arroja un promedio de 2,443h, equivalentes a 102 días continuos o 3.4 meses; mostrando a su vez una enorme dispersión de 38 veces, con un mínimo de 15d (Portugal) y un máximo 19.2 meses (España).
- El análisis por sectores económicos arroja promedios muestrales de 3,143.7h para el sector primario, 2,986.7h para el secundario y 2,095h para el terciario. Destaca España en todos los sectores como atípico y Venezuela en el primario y el secundario.
- En el sector primario lideran la serie Portugal, México y Colombia; en el sector secundario Brasil, Bolivia, México y Ecuador; y en el sector terciario, Portugal Brasil y Bolivia.
- De los trámites requeridos para abrir una empresa, seis países (Brasil, Costa Rica, Chile, Paraguay, Portugal, Venezuela) reportan los asociados a la inscripción y registro municipal como los más demandantes en tiempo, otros seis (Bolivia, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Panamá) los específicos por actividad productiva, tres países los de identificación y registro (Colombia, Perú, Uruguay), dos países los de solicitud de servicios básicos (Italia, Rep. Dominicana); y solo uno (México), los de inscripción en entes nacionales.
- En términos generales, los trámites de apertura más demandantes son los específicos por actividad productiva y los más ágiles los asociados a la solicitud de servicios básicos y a la inscripción en entes nacionales.
- Presentan atípicos elevados en determinados tipos de trámites de apertura, España (específicos por actividad productiva, identificación y registro, inscripción entes nacionales), Venezuela (inscripción y permisos municipales e identificación y registro), Italia (solicitud de servicios básicos) y Guatemala (inscripción entes nacionales).
- Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay conforman el clúster con los mejores resultados del Índice de Burocracia de Apertura.

- El *Índice de Burocracia de Funcionamiento 2024* arroja un promedio de 872.5h/a, equivalente a 109 días laborales, lo que representa el 42% del tiempo laboral de un trabajador.
- La serie exhibe una elevada dispersión siendo que Panamá que la lidera, demanda 246h/a, seguido de cerca por Chile (254h/a) y Costa Rica (281h/a). En el otro extremo encontramos a Perú (2,447h/a) y Colombia (2,620h/a). Colombia se presenta como atípico en el sector primario y secundario, mientras Perú en el terciario
- La evaluación sectorial indica que el sector económico menos afectado por los trámites de funcionamiento es el primario (735h/a), seguido del terciario (867.34h/a), siendo el secundario el que reporta la mayor carga (1,082h/a).
- De los trámites de funcionamiento, en promedio los más demandantes son los de administración de las operaciones (346h/a), seguidos por los agrupados en Otros (286h/a), en los que destacan los específicos a la actividad productiva; y finalmente los de administración del empleo (242h/a), con la salvedad que la distribución de los tiempos asociados a los tipos de trámites es muy disímil entre países y la dispersión de datos es muy elevada.
- Colombia se presenta como atípico en todos los grupos de trámites, Italia en administración del empleo y Perú en la categoría Otros.
- El clúster conformado por Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Portugal exhibe los mejores resultados para el Índice de Burocracia de Funcionamiento
- Considerando el *Índice de Burocracia de Apertura* como el de Funcionamiento (totales ponderados por relevancia sectorial) los países que se ubican en el clúster con los mejores resultados (valores por debajo de la media en ambas métricas) son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Portugal, Rep. Dominicana y Uruguay.
- Se realizaron dos aproximaciones al *costo de oportunidad* que representa la burocracia, la primera considerando el costo financiero que representa para la empresa el pago del recurso laboral para el cumplimiento burocrático, y la segunda considerando la productividad laboral de los países bajo estudio.

- El promedio del destino de fondos financieros de la empresa para cumplir con la burocracia para trámites de apertura es de 19,986USD y para trámites de funcionamiento de 5,093USD/a. Destaca el caso de España en la apertura de empresas que le significaría un monto promedio de USD188.878; así como los casos de Italia y Bolivia, 19,522USD/a y 12,554USD/a en trámites de funcionamiento. Vale destacar que estos resultados son para cada empresa.
- Considerando la productividad laboral, el costo de oportunidad que revisten los trámites de apertura equivalen a un producto nacional de USD78,268 y el de la burocracia de funcionamiento a USD17,847 anuales, y ello, por cada una de las empresas.
- El mayor costo de oportunidad lo soportaría en los trámites de apertura España seguida por Panamá e Italia; mientras en los trámites de funcionamiento el mayor impacto lo reportan Italia, Colombia y Perú. Los menores impactos los reportan El Salvador y Ecuador.

Si la teoría nos habla de la relevancia de la buena gobernanza, la institucionalidad y la promoción de un desarrollo integral y sostenible en el tiempo, entonces los resultados de este estudio nos llevan a abordar de inmediato la estructura de los procedimientos burocráticos requeridos para las actividades productivas, especialmente aquellos a realizar por las pequeñas empresas, por su peso en la economía global y la calidad de vida ciudadana.

Vale insistir en la importancia medular que revisten la eficiencia y la transparencia de las burocracias públicas, para que aquellas exigencias, debidamente necesarias, se realicen ágilmente. De igual manera, es imperioso identificar aquellas exigencias injustificadas, innecesarias e intrusivas, que solo alientan un control excesivo. Identificarlas y eliminarlas es una prioridad para favorecer la prosperidad.

Reiteramos: la finalidad del *Índice de Burocracia* es ofrecer a los hacedores de política pública, empresarios y ciudadanía en general una información empírica para ser utilizada a la hora revisar sus estrategias, herramientas y toma de decisiones para atender los nodos críticos que presentan las burocracias, e impulsar la calidad de vida de la ciudadanía, en entornos de libertad.



# VI. Apéndice Metodológico

Las métricas del *Índice de Burocracia* reportan el número de horas que exige la carga burocrática a las empresas.

A los fines de este estudio, **se reconoce como carga burocrática aquella que es exigida por una autoridad pública y que no sería necesaria para cumplir con las exigencias propias del mercado, o que sería mucho menor y/o más flexible, si no fuese por la regulación impuesta.**

Para el levantamiento de información se excluyeron trámites de naturaleza específica al interés de alguna empresa o de periodicidad muy irregular, así como aquellos exigidos para un proyecto único o poco frecuente (cambio de marca, ampliación de instalaciones físicas, cambios en el documento de constitución de la empresa, o similares).

La metodología utilizada se orientó a partir de las siguientes directrices:

- Atención a las diferencias de las estructuras productivas de cada país.
- Focalización en la pequeña empresa, siguiendo las definiciones nacionales a tal fin.
- Se consideraron dos grupos de trámites burocráticos:
  - a) Aquellos exigidos para abrir una empresa, hasta su puesta en funcionamiento.
  - b) Aquellos exigidos para mantener la empresa funcionando legal y formalmente.
- Levantamiento de la información con profesionales expertos y su validación con los pequeños empresarios.
- La unidad de análisis es el país/territorio y la unidad de medida utilizada atiende a tiempo y es en horas para los trámites de apertura y en horas anuales para los de funcionamiento.

En consonancia con lo señalado anteriormente, se organizó el levantamiento y análisis de la información como sigue:

## 1. Muestra

En 2024, la muestra incluye 19 países: 15 latinoamericanos, 1 caribeño y 3 europeos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; que, de forma conjunta, representan el 9% de la población mundial y casi el 10% del producto global.

## 2. Definición de la actividad productiva representativa sectorial de la pequeña empresa

Se caracterizó la estructura productiva de cada país, con énfasis en las actividades productivas más importantes desarrolladas por la pequeña empresa en los sectores primario, secundario y terciario.

Para el proceso de identificación de las actividades productivas representativas se consideró la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU-4), que ofrece una categorización de actividades utilizada en la mayoría de los países para sus estadísticas nacionales.

En los casos de varias actividades productivas de similar relevancia, se consideraron dos o tres de ellas en el universo representativo.

## 3. Índice de Burocracia de Apertura

Incluye aquellos trámites exigidos por autoridades públicas para abrir una nueva pequeña empresa, hasta su puesta en marcha. Se agruparon los trámites en cinco grupos:

- *Identificación y registro*, que incluye los trámites de solicitud de nombre comercial, redacción y registro del acta constitutiva de la empresa, hasta la inscripción y obtención de identificación fiscal.
- *Inscripción en entes públicos de carácter nacional*, que contiene los trámites obligatorios exigidos en temas laborales, previsionales, seguridad social, registro industrial, registro agrícola, entre otros.
- *Inscripción y permisos municipales*, que considera los trámites asociados a conformidad de uso, registro catastral y otros de carácter local. Considerando la dispersión que pudiera haber entre gobiernos locales y regionales se especificó la localidad considerada para el levantamiento de la información.
- *Solicitud de servicios básicos*, que incluye los exigidos para la solicitud de servicios de agua y saneamiento, electricidad y telefonía. Estos servicios fueron considerados, independientemente si las empresas que proporcionan estos servicios son de naturaleza pública o privada.
- *Específicos de la actividad productiva*, que contiene aquellos que pudieran ser requeridos atendiendo a particularidades de la actividad a adelantar.



#### 4. Índice de Burocracia de Funcionamiento

Incluye aquellos trámites burocráticos exigidos para mantener a una pequeña empresa operando formalmente, que no serían requeridos por el mercado, o cuyos requisitos serían sustancialmente menores o más flexibles.

Se agruparon los trámites en tres conjuntos:

- **Administración del empleo:** incluye aquellos registros y reportes exigidos asociados al manejo del personal, a saber: (a) gestión de salarios, impuestos y contribuciones (naturalmente, no incluye los asociados al pago de la

remuneración al trabajador), (b) administración de contratación y despido, (c) informes laborales (registro de detalles de tiempo de trabajo, vacaciones, permisos, licencias, etc.).

- **Administración de la operación:** abarca los relacionados con las operaciones continuas de la empresa, a saber: (a) administración de impuestos: sobre la renta, al inmueble, al consumo, al valor agregado, y cualquier otro exigido, (b) administración de residuos o desechos, (c) administración de vehículos (incluye los asociados a compra, venta, mantenimiento y operación), (d) seguridad en el lugar de trabajo.
- **Otros:** contiene todos aquellos no considerados en las categorías anteriores, tales como: (a) certificaciones obligatorias y servicios (certificaciones, controles técnicos y de seguridad obligatorios legalmente; en el caso de requerir servicios de terceros, se incluye el tiempo de búsqueda en el mercado del mejor proveedor del servicio), (b) inspecciones y fiscalizaciones, (c) específicos a la actividad productiva y (d) reentrenamiento por cambios legislativos y regulatorios.

Nota: Hay trámites que a su vez son prerrequisito para el cumplimiento de un procedimiento posterior, y su diligencia ante las instancias públicas no supone la entrega inmediata del documento que absuelve al empresario de las obligaciones correspondientes, sino que supone un tiempo adicional de espera. En estos casos, si la instancia pública entrega un documento a modo de comprobante que actúa como sustituto del documento original y su ausencia no supone un retraso en el cumplimiento de obligaciones subsiguientes, el tiempo imputado al trámite corresponde solo a las diligencias realizadas hasta obtener el comprobante correspondiente. Si, por el contrario, no existe la posibilidad de avanzar con algún documento sustitutivo y se ha de esperar el documento definitivo, el tiempo imputado al trámite incluye la espera hasta la entrega de dicho documento.



## 5. Levantamiento de información

Definidas las actividades productivas representativas en cada uno de los sectores económicos, se contactó a un grupo de profesionales expertos en la materia (administradores, contadores, abogados) para identificar los trámites exigidos y los tiempos asociados. Esta información fue posteriormente validada con empresarios o en quien ellos delegaran de su empresa. Considerando que muchas empresas manifestaron la subcontratación de empresas dedicadas a la gestión de dichos trámites, también se procedió a entrevistarlas.

## 6. Medición

Tras el levantamiento de toda la información se procedió a la cuantificación del tiempo que demandan los trámites burocráticos.

Para los trámites de apertura se identificó la posibilidad de realización simultánea de diversos trámites, permitiendo conocer tiempo total demandado para abrir la empresa. Para los trámites de funcionamiento se identificó el tiempo que exige completar cada trámite, la frecuencia con la cual se debe hacer y el número de personas que deben involucrarse para su cumplimiento. Asimismo, se identificó el grado de digitalización del procesamiento del trámite: no-digitalizado, parcialmente digitalizado, digitalizado, ambas modalidades (presencial y digital).

Nota: Si bien muchos de los trámites pueden estar digitalizados, la calidad del servicio de conectividad a internet, fallas en servicios de electricidad o telefonía, sobrecarga de los portales por medio de los cuales se llevan a cabo los procedimientos o de las plataformas de pago, pueden significar tiempos alejados del ideal digital. Estos aspectos fueron considerados y se recogen los tiempos efectivos requeridos para cumplir con los trámites legalmente exigidos.

Posteriormente y para cada país, se calculó el tiempo necesario para completar cada tipo de trámite, así como la totalización para trámites de apertura y de funcionamiento. Asimismo, se establecieron promedios por sector económico y por país (promedio simple y ponderado por relevancia sectorial).

## 7. Análisis de resultados

Se procedió a una valoración de los resultados por país y un análisis comparativo de los países integrantes de la muestra. El análisis comparativo se realiza en términos de horas absolutas sin consideración de los costos de oportunidad de las empresas ni de las economías analizadas. Para ello se abre una sección sobre el costo de oportunidad asociado al tiempo destinado al cumplimiento de la carga burocrática.

Para los análisis agregados, tanto de los trámites burocráticos de apertura como de funcionamiento, como de ambos de forma conjunta, se utilizaron técnicas estadísticas filtrando por tipo de trámite y por sector económico y para ello se utilizó el software estadístico de análisis de datos SPSS®.

Con el fin de aprehender la variabilidad de los datos, dadas las grandes diferencias que exhiben los resultados de los países, se utilizó el método de Ward con distancia euclidiana al cuadrado, que agrupa a los países con una inercia de pérdida mínima, permitiendo la conformación de grupos homogéneos, minimizando la varianza dentro de cada uno de ellos. Previo al análisis, se identificaron los atípicos en la parte superior de la distribución, indicativo de asimetría positiva. Para simetrizar, se consideró la escalera de transformaciones de Tukey, sustituyendo los datos recogidos por su raíz cuadrada. Se aplicó un Análisis de Componentes Principales (ACP) para el manejo de las variables e integrarlas en factores, que definirán las dimensiones de agregación en clústeres o grupos agregados. Para este análisis se utilizó el paquete estadístico SPAD®.



# VII. Notas Finales

[i.] UN <https://tinyurl.com/3j2pzve8>

[ii.] OECD/CAF (2019), América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/60745031-es>

[iii.] Schwartz, Mark (2020), The Delicate Art of Bureaucracy, Portland: IT Revolution

[iv.] Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of public administration research and theory*, 3(3), 273-304.

[v.] Kettl, D. (2009) “Public bureaucracies” Chapter 9, pp 366-384 in Sarah A. Binder (ed.) et al. The Oxford Handbook of Political Institutions <https://academic.oup.com/edited-volume/34346/chapter/291402549>

[vi.] Gizaw et al. (2023) Impact of business regulations on foreign direct investment inflows and economic growth in East African countries. *Cogent Economics & Finance*, January 2023 11(1). DOI:10.1080/23322039.2022.2163874

[vii.] Traducción libre: “Un buen entorno empresarial permite que las buenas ideas arraiguen, conduce a la creación de empleo y conduce a una vida mejor.”

[viii.] Cetina Presuel, R., & Martínez Sierra, J. M. (2024). The Adoption of Artificial Intelligence in Bureaucratic Decision-making: A Weberian Perspective. *Digital Government: Research and Practice*, Vol. 5(1), Art.6, 1-20.

<https://doi.org/10.1145/3609861>

[ix.] Newman, J., Mintrom, M., & O’Neill, D. (2022). Digital technologies, artificial intelligence, and bureaucratic transformation. *Futures*, 136, 102886. <https://doi.org/10.1016/J.FUTURES.2021.102886>

[x.] Liaw, S. T., Liyanage, H., Kuziemy, C., Terry, A. L., Schreiber, R., Jonnagaddala, J., & de Lusignan, S. (2020). Ethical use of electronic health record data and artificial intelligence: recommendations of the primary care informatics working group of the international medical informatics association. *Yearbook of medical informatics*, 29(01), 051-057.

[xi.] Eubanks, V. (2018). Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor. St. Martin’s Press

[xii.] Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: a framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 301-313.

[xiii.] Traducción libre: “Así, puede parecer que para la burocracia weberiana ideal, una profundización de sus cualidades mecanicistas parece abogar a favor de la inteligencia artificial siempre que se mantengan los valores de racionalidad, neutralidad e impersonalidad junto con un beneficio demostrado en términos de mejora de la eficiencia burocrática. en la toma de decisiones”

- [xiv.] Zabala Aguayo, F., & Ślusarczyk, B. (2020). Risks of banking services' digitalization: The practice of diversification and sustainable development goals. *Sustainability* 12(10), 4040, (Switzerland) <https://doi.org/10.3390/SU12104040>
- [xv.] Duong, C., Wach, K., Korzynski, P., Mazurek, G., Ejdys, J., Kazlauskaite, R., Paliszkiwicz, J., & Ziemba, E. (2023). Controversies and threats of generative artificial intelligence development in management and economics: Analysis of ChatGPT. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 11(2).
- [xvi.] Moynihan, D., & Herd, P. (2010). Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 654-670
- [xvii.] Manoharan, A. (2013). A study of the determinants of county e-government in the United States. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 159-178.
- [xviii.] Nisar, M. A., & Masood, A. (2020). Dealing with disgust: Street-level bureaucrats as agents of Kafkaesque bureaucracy. *Organization*, 27(6), 882-899.
- [xix.] La métrica se inspiró en la desarrollada por el Instituto de Estudios Económicos y Sociales de Eslovaquia, INESS, modificando y adaptando su metodología. Se avanzó la primera edición en 2021 y desde entonces ha ampliado no solo su alcance geográfico sino su rango de evaluación, incorporando los trámites de apertura de los análisis derivados.
- [xx.] Los valores en divisa se calcularon a partir de la conversión de los valores encontrados en las distintas definiciones en las respectivas monedas nacionales al tipo de cambio a junio de 2024. En algunos casos las definiciones incluyen medidas normalizadas (como unidades tributarias, unidades de fomento, unidades indexadas, etc.), para lo cual se realizaron las debidas conversiones.
- [xxi.] A lo largo del reporte se utiliza 'h' para indicar horas.
- [xxii.] Este elevado resultado se debe principalmente a los trámites específicos exigidos a las empresas del sector terciario, en concreto, la autorización de apertura de recintos de expendio de comida procesada (bares, cafeterías, restaurantes), que demanda más de 10,620h.
- [xxiii.] El autovalor expresa numéricamente el peso o relevancia de un factor frente a una variable. Un autovalor inferior a 1 implica pérdida, igual a uno indica neutralidad; y superior a 1 implica ganancia explicativa al utilizar el factor.
- [xxiv.] A lo largo del reporte se utiliza 'h/a' para indicar horas anuales.
- [xxv.] Cálculo realizado considerando 52 semanas anuales, 5 días laborales por semana y 8 horas de trabajo al día, resultan al año 260 días laborales o 2080 horas laborales/año. No se han considerado para el cálculo los días festivos o de asueto que los distintos países pueden otorgar.

*“Los resultados de esta significativa investigación ofrecen orientaciones claras para políticos y administradores de la cosa pública, no solo para favorecer la calidad de vida ciudadana en un entorno económico dinámico y competitivo, sino además como herramienta para combatir el perverso flagelo de la corrupción, que mina la gobernabilidad democrática y con ella la libertad y la paz. Una lectura obligada para todos aquellos que impulsan el desarrollo y reconocen el valor de una institucionalidad sólida para generar prosperidad con sostenibilidad intergeneracional.”*

**Álvaro Uribe**

Presidente de Colombia (2002-2010)

---

*“La cuarta edición del Índice de Burocracia del Centro Adam Smith es un informe oportuno y pertinente que se centra en la complejidad y las barreras que supone poner en marcha y dirigir una pequeña empresa en 16 países de América Latina y el Caribe y 3 países europeos (Italia, Portugal y España), un universo de naciones que representa una décima parte del PIB mundial. Cualitativa y cuantitativamente, el Índice ofrece un diagnóstico sólido y sugiere soluciones que pueden contribuir en gran medida a aliviar las limitaciones que privan a las personas y a comunidades enteras de disfrutar de los beneficios que ofrece el capitalismo democrático en el hemisferio occidental y más allá.”*

**Jerry Haar**

Profesor y Director Ejecutivo de  
Americas College of Business, FIU