



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL BUEN GOBIERNO
GUBERNAMIENTAL PROFESIONALIZACIÓN
DEL CONOCIMIENTO TRANSPARENCIA GESTIÓN DE
GOBIERNO PROFESIONAL GOBIERNO POTENCIADO
EL CAMBIO CALIDAD GUBERNAMENTAL
PROFESIONALIZACIÓN BUEN GOBIERNO

REFORMA REGULATORIA

Hacia la cuarta generación de la reforma regulatoria en México

Gabriel Moctezuma Muñoz

RESUMEN

En este documento se analizan los antecedentes, la evolución y los resultados de los programas de mejora regulatoria administrativa en México. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha clasificado la regulación en tres categorías: económica, social y administrativa; siendo esta última la que se analiza en este artículo y que se define como “trámites y formalidades administrativas (“papeleo”) a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales.” (OCDE, 1999). En los años recientes se han llevado a cabo diversas acciones en la materia, entre las que destacan el portal “Tu empresa”; la “Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Tramites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México” y el “Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012”. La Crisis Económica Mundial hizo evidente la carencia de regulación y supervisión de los sistemas financieros. Lo que evidenció la necesidad que existe en nuestro país de concretar acciones de mejora regulatoria que reduzcan costos para los particulares, incrementen la competitividad nacional y fomenten la inversión y el empleo, lo que constituiría la cuarta generación de los programas de mejora regulatoria bajo dos elementos básicos: elaborar las regulaciones bajo el criterio de riesgo y elaborar las normas en base a principios.

Palabras clave: Mejora Regulatoria, Administración Pública, Calidad Regulatoria, Competitividad, Cuarta Generación.

This paper examines the history, evolution and results of the administrative regulatory reform programs in Mexico. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) has classified the regulation into three categories: economic, social and administrative; the latter being discussed in this paper and defined as “administrative procedures and formalities (“paperwork”) through which governments collect information and intervene in individual economic decisions.” (OECD, 1999). In recent years various activities in this area have been carried out, among which the website “Your Business” stands out; the “Guide to Improve the Regulatory Quality of State and Municipal Formalities and Strengthen Mexico’s Competitiveness” and the “Agreement that Establishes the Schedule and the Guidelines for the Presentation of Regulatory Improvement Programs 2011-2012”. The World Economic Crisis made evident the deficiency of regulation and supervision of the financial systems. This showed the need in our country to settle improvement actions to reduce regulatory costs for individuals, increase national competitiveness and encourage investment and employment, which would be the fourth generation of regulatory improvement programs under two basic elements: development of regulations under the criteria of risk and develop standards based on principles.

Keywords: Regulatory Reform, Public Administration, Regulatory Quality, Competitiveness, Four Generation.

INTRODUCCIÓN

En el último tramo del siglo XX el mundo se conmocionó por cambios profundos en prácticamente todos los órdenes de la vida cotidiana. Se instauró la globalización como el fenómeno político, económico y social de nuestro tiempo; la globalización se entiende como “Un proceso de naturaleza trasnacional que abarca el mundo entero. Este proceso es general (para todo el planeta), permanente (se establece en el tiempo), intenso (se desarrolla rápidamente en el espacio), complejo (es económico, social, cultural y político), abstracto (inmaterial y desterritorializado) y heterogéneo (profundiza el desarrollo desigual entre el ser y la brecha entre ricos y pobres)” (Rocha Valencia, 1999). Así mismo, resuelta la Guerra Fría, se generalizó la democracia como sistema de gobierno; países que habían vivido bajo regímenes totalitarios iniciaron procesos de elección de dirigentes y de participación social en los asuntos públicos.

El libre mercado se estableció como sistema económico predominante, tanto a nivel nacional como mundial. Se fomentó la competencia en los mercados y se derribaron barreras al intercambio comercial y financiero entre Naciones, mediante la celebración de Tratados de Libre Comercio. En el caso de México, país que ha celebrado un alto número de instrumentos de esta naturaleza, el más representativo es el de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, el acelerado desarrollo tecnológico transformó radicalmente las transacciones financieras y comerciales mundiales e indujo cambios importantes en las actividades cotidianas de las personas, incluido el trabajo. El mundo que habitamos hoy es radicalmente distinto al de hace apenas veinte años.

En este contexto, el Estado-Nación ha sido objeto de procesos de transformación que comúnmente se han denominado Reforma del Estado. En el debate acerca del nuevo papel del Estado, realizado fundamentalmente en los años noventa, organismos internacionales, asociaciones empresariales, intelectuales y académicos, llegaron a plantear extremos tales como la desaparición del Estado o el “Estado Mínimo”. La argumentación principal de esta corriente, fue que el mercado por sí solo y sin la injerencia estatal, generaría crecimiento y desarrollo. En consecuencia los Estados-Nación reformaron sus sistemas económicos con políticas de fomento a la apertura comercial, la competencia y la desregulación de las actividades económicas.

México, en línea con las tendencias mundiales, inició esfuerzos consistentes en mejora regulatoria a partir del año de 1995, cuando el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo inicia la primera generación de la Reforma Regulatoria con un enfoque de “Desregulación”. En este periodo, el Ejecutivo Federal crea el Consejo para la Desregulación Económica; emite el “Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial” (ADAE) (Cedillo, 2003) y crea el Registro de Trámites Federales, con carácter de público y con la obligación para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de inscribir sus trámites y servicios. También se crea la Unidad de Desregulación Económica, adscrita a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Previamente, el Estado Mexicano había creado instituciones y herramientas fundamentales para la regulación de las actividades económicas del país: en 1993 se había emitido la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y se había creado la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO). Al año siguiente entró en vigor la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y se creó la Comisión Reguladora de Energía (CRE), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER) y en 1995 se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Estas tres comisiones han jugado un importante papel como órganos reguladores y supervisores de los sectores de su competencia, no obstante las limitaciones presupuestales y administrativas, por su carácter de órganos desconcentrados.

En el año 2000, el Gobierno Federal inicia la suscripción de convenios de coordinación con diversas Entidades Federativas para apoyar presupuestalmente la operación de los Registros Públicos de Comercio y la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. Entre los años 2001 y 2006, bajo el Gobierno del Presidente Vicente Fox, se da un nuevo impulso a la Mejora Regulatoria mediante reformas de segunda generación, con las siguientes acciones: la Unidad de

Desregulación Económica evoluciona a Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía; se normaliza la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como instrumento para evaluar la pertinencia de las regulaciones y recibir la opinión de los agentes económicos y sociales; y se consolida el Registro Federal de Trámites y Servicios.

En este período, en la vertiente de Mejora Regulatoria Administrativa Interna, se crea la Normateca Federal, como un “sistema para el registro, difusión y actualización de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (Función Pública, 2005). Asimismo, se crearon los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) con el propósito de “lograr un marco regulatorio que propicie mayor eficiencia y eficacia en la gestión interna de las instituciones” (Función Pública, 2005).

Por otra parte, desde la Presidencia de la República se impulsaron las Mesas de Simplificación Regulatoria, con la participación de servidores públicos de las dependencias involucradas y de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, en las que se analizaba la regulación vigente y se formulaban recomendaciones para la mejora o simplificación de los trámites y servicios Federales. Como parte de estos esfuerzos, la Secretaría de la Función Pública promovió un programa denominado “Lenguaje Ciudadano” que tuvo el propósito de que cualquier documento emitido por el gobierno debe ser redactado en términos sencillos y claros, pensando en el ciudadano al que va dirigido.

1. MEJORA REGULATORIA

Como he señalado, en 1995 México había iniciado acciones de mejora regulatoria bajo el concepto de Desregulación, entendida como “el proceso que tiene como propósito la eliminación de normatividad atrasada, obstructiva o generadora de monopolios (públicos, sociales o privados) que generan áreas y grupos de interés” (Cedillo, 2003). El concepto de desregulación era en su momento idóneo para describir los esfuerzos a realizar, ya que se trataba de eliminar trámites obsoletos o de escaso valor para las funciones de gobierno, reto distinto al de mejorar la calidad de la regulación. Desde finales de la primera década del 2000 estos esfuerzos son conocidos como Mejora Regulatoria, término más apropiado para el enfoque de las acciones realizadas en la actualidad.

El Gobierno Mexicano define regulación en los siguientes términos: “El Estado emite reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante estas reglas se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y a la vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía. Por ello, las regulaciones son las reglas o normas emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales” (COFEMER, 2012).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha clasificado la regulación en tres categorías:

- **“Regulaciones Económicas:** Son las que intervienen directamente en las decisiones de mercado, tales como fijación de precios, competencia, entrada o salida al mercado.
- **Regulaciones Sociales:** Son las que protegen los intereses públicos, tales como salud, seguridad pública, ambiente y cohesión social.
- **Regulaciones Administrativas:** Son trámites y formalidades administrativas (“papeleo”) a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales.” (OCDE, 1999)

A diecisiete años de distancia, es pertinente evaluar los resultados que se han obtenido en los programas de desregulación y mejora regulatoria, en el contexto de los retos que nos plantean los escenarios nacional e internacional para los próximos años. Para efectos del presente documento, analizaré la vertiente de regulación administrativa.

2. LOS AVANCES RECIENTES

La tercera generación de mejora regulatoria se ha desarrollado en el gobierno del Presidente Felipe Calderón y los esfuerzos realizados han privilegiado la vertiente de mejora regulatoria administrativa interna, es decir, las normas que regulan la operación y funcionamiento de la Administración Pública Federal. No obstante, la Secretaría de Economía ejecutó diversas acciones en materia de trámites federales, mismos que se describen en los siguientes párrafos.

En el año 2008, la Secretaría de Economía diseñó un portal para facilitar la apertura de empresas bajo la modalidad de personas morales, denominado “Tu Empresa”, mediante el cual los particulares pueden obtener la autorización de nombre de la Secretaría de Relaciones Exteriores, seleccionar al notario para la creación de la Sociedad y avisar al Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la constitución de la misma. El sistema está en plataforma web disponible los 365 días del año.

No obstante que este portal representa un importante avance, su debilidad se encuentra en tres ámbitos: el primero es que está dirigido a la constitución de empresas como Personas Morales, dejando del lado a las personas físicas con actividades empresariales o profesionales, que son la mayoría de los establecimientos que se crean en el país; el segundo, que no abarca la totalidad de los trámites, como ejemplo de ello se encuentra el trámite de inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el tercero, que no evita que los particulares acudan físicamente a completar los trámites, como es el caso de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT), al que hay que presentarse personalmente a completar el trámite de inscripción.

Por otra parte, en 2011, producto de la “Iniciativa para el Fortalecimiento de la Competencia y Mejora Regulatoria para la Competitividad” suscrita por el Gobierno Mexicano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), se dio a conocer el Modelo de Mejora Regulatoria basado en cuatro procesos:

- Mejora del proceso de apertura de una empresa, tiene el propósito general de reducir el número de trámites y el tiempo de respuesta, así como acciones específicas que comprenden la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en los Estados de

Baja California y Colima; el portal miempresa.col.gob.mx, sistema de apertura rápida de empresas (SARE en línea) y portal abretuempresa.gob.mx en el Estado de Colima; así como Sistema Integral de Gestión y Seguimiento de Trámites Municipales en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

- Mejora del proceso de permiso de construcción, que tiene el objetivo general de reducir en nueve Entidades Federativas, el tiempo de respuesta y en lo particular abarca SARE en línea en el municipio de Colima; Licencia exprés de construcción en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; y portal abretuempresa.gob.mx en el estado de Sinaloa.
- Mejora del proceso de Registro de Propiedad, que tiene el propósito general de disminuir los plazos de inscripción, que actualmente tienen un promedio nacional de 19.3 días y en lo particular abarca el Sistema Integral de Gestión Notarial y la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Baja California; la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Colima; Sistema de pago en línea del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, Declaración Electrónica Municipal o DEMU, ambos en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas (SIREC) y Convenio de colaboración en materia catastral entre el Gobierno del Estado de Chiapas y el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Mejora del proceso de Licitación, que tiene el objetivo de disminuir el plazo de inscripción en el padrón de proveedores y que incluye el portal de compras del Gobierno del Estado de Baja California y la simplificación del proceso de registro al padrón de proveedores en el Estado de Colima.

Las acciones descritas en los cuatro procesos han sido calificadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como buenas prácticas, por lo que éstas se constituyen en puntos de referencia para replicarlas en otras Entidades Federativas y Municipios, ya que por las materias que comprende, estos cuatro procesos están dirigidos a los gobiernos Estatales y Municipales, siendo éste el punto de debilidad, ya que la carencia de estructuras organizacionales y recursos financieros en el nivel municipal hace complejo que destinen recursos a este tipo de proyectos, dificultando concretar mayores avances.

El ámbito municipal constituye un verdadero desafío para la mejora regulatoria. En primer término porque representa el punto de contacto más cercano entre los ciudadanos y el gobierno y, en segundo término, porque los trámites más importantes para la apertura de una empresa o establecimiento mercantil se encuentran en el ámbito municipal. A este respecto, es de destacar que las finanzas públicas municipales son en términos generales precarias, por lo que se percibe difícil que puedan destinar recursos públicos a programas de mejora regulatoria.

En este sentido, se presentan asimetrías entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, tanto en infraestructura como en recursos y competencias. A nivel Federal se cuenta con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, no así en los Estados de la Federación; en el ámbito Federal, la creación de nuevas normas se somete al escrutinio ciudadano mediante su publicación en la página electrónica de COFEMER, en el ámbito Estatal no existe esta práctica; la Administración Pública Federal cuenta con presupuesto para enfrentar los retos regulatorios, en el nivel Estatal este

rubro no se contempla en los presupuestos públicos, por lo que se sujeta a la disponibilidad de recursos presupuestarios. También es necesario reconocer que existen diferencias entre las propias Entidades Federativas: el presupuesto público de Entidades como el Distrito Federal, Nuevo León o Jalisco es muy superior al presupuesto de Entidades como Tlaxcala, Hidalgo o Oaxaca, por citar algunos ejemplos.

No obstante este contexto, es factible lograr avances relevantes en mejora regulatoria y crear sinergias entre los tres niveles de Gobierno y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de una visión compartida y de la asignación de recursos fiscales federales a esta importante actividad gubernamental.

Por otro lado, el realizar “pruebas piloto” en algunas entidades federativas del país, sin duda da como resultado aprendizajes y lecciones aplicables al resto de las entidades; no obstante, el ritmo de avances y logros de la mejora regulatoria se vuelve bajo, por lo que es necesario replantear esta estrategia.

Para llevar a cabo las mejoras en los cuatro procesos mencionados, la OCDE elaboró y publicó la “Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México” que adicional a las recomendaciones aplicables para mejorar cada proceso, contiene un apartado sobre factores antes de ventanilla y transparencia regulatoria, que son útiles para mejorar los servicios de ventanilla y otro documento sobre eficiencia para la gestión de trámites, así como breves estudios de caso que ilustran cómo diferentes jurisdicciones en México y otros países de la OCDE, han implementado las reformas propuestas en las recomendaciones. Estos documentos pueden ser de utilidad en la próxima generación de programas de mejora regulatoria.

Por otra parte, el 15 de julio de 2011 la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) publicó el “Acuerdo que establece el calendario y los lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012, así como de los reportes periódicos de avances de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal” (Diario Oficial de la Federación, 2011).

En su Artículo Cuarto, este acuerdo establece que las acciones de mejora regulatoria deberán estar orientadas a reducir el costo de la regulación y de los trámites, a fin de liberar recursos en beneficio de las actividades productivas o de la sociedad.

Así mismo, en el Artículo Quinto se establecen nueve criterios para la mejora regulatoria. Criterios que son coincidentes con los que utilizó en el periodo 1995-1997 el entonces Departamento del Distrito Federal, en un programa altamente eficiente, esfuerzo que en su momento fue reconocido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los criterios del citado artículo quinto son:

- I. Eliminación del trámite;
- II. Transformación de un Trámite con resolución en Aviso;
- III. Eliminación de Requisitos;
- IV. Establecimiento o Reducción de Plazos;
- V. Establecimiento de Afirmativa Ficta;
- VI. Presentación del Trámite en Medios Electrónicos;

VII. Reducción de Periodicidad de Presentación del Trámite;

VIII. Ampliación de la Vigencia del Trámite; y

IX: Otro.

Con este acuerdo, se clarifica a las Dependencias y Entidades lo que se espera de ellas en materia de mejora regulatoria y se les obliga a elaborar y presentar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria su programa bienal; no obstante que se esclarece el qué hacer, se encuentra como asignatura pendiente el cómo hacerlo, es decir, la metodología para convertir los objetivos de mejora regulatoria en acciones tangibles y medibles. A la fecha, COFEMER no ha publicado información sobre los resultados obtenidos con la aplicación de este acuerdo, por lo que no existen elementos para su evaluación y retroalimentación de futuras acciones.

En lo relativo al Registro Federal de Trámites Empresariales se reportan en la página web de la COFEMER los siguientes datos: existía un inventario de 1,103 trámites y servicios en el año 2000, pasó a 3,244 en el año 2006 y 2,970 trámites y servicios en el año 2011. El incremento de trámites entre los años 2000 y 2011 es de 1,867 trámites, que representan el 169%.

La Secretaría de Economía explica que “el crecimiento de trámites durante este periodo se debió, por una parte, a que entre 2003 y 2005 se realizó una depuración de la información contenida en el RFTS, lo cual llevó a identificar nuevos trámites que ya se aplicaban pero que las dependencias aún no habían inscrito” (COFEMER, 2012) y que de este incremento, el 27% obedece a ordenamientos expedidos antes del año 2003, que se registraron con posterioridad.

Cualquiera que sea la justificación, resulta preocupante para el país, que once años de esfuerzos en mejora regulatoria den como resultado un universo de 2,970 trámites y servicios a cargo del sector público, gestiones que los particulares tienen que realizar para llevar a cabo sus actividades económicas y que representan costos y tiempo para los mismos. Pero resulta más preocupante aún que en este periodo tengamos como resultado un incremento de 1,867 trámites en el Gobierno Federal Mexicano.

Si estos resultados formales de los esfuerzos de Mejora Regulatoria son magros, la realidad es decepcionante para los ciudadanos. En un estudio realizado en una Entidad Federativa por la empresa de consultoría Estrategas Asociados, S.C., en todos los municipios de ese Estado, se solicitan requisitos adicionales a los legalmente establecidos y en ninguno se cumple con los tiempos de respuesta oficiales, encontrándose un municipio en el que computados los plazos de todos los trámites para la apertura de un establecimiento, la suma es de 360 días. Peor imposible. Lo anterior, pone de manifiesto la urgente necesidad de emprender la cuarta generación de mejora regulatoria conforme a los retos que más adelante se plantean.

Por otro lado, en 2010 en materia de desregulación hacia el interior de la Administración Pública Federal, surge como una iniciativa política del Presidente de la República el programa denominado “Regulación Base Cero” o “Tala Regulatoria”, que en un principio se entendió que estaría dirigido a mejorar la competitividad del país reduciendo el número de trámites que realizan los particulares ante la Administración Pública, mediante la eliminación de 1,878 trámites al público y 5,000 normas internas sustantivas. Posteriormente, se agregó un tercer objetivo que a la postre se convir-

tió en el objetivo único del programa: disminuir las normas administrativas internas que regulan la operación y el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

El Programa comprendió nueve materias: 1) Auditoría, 2) Adquisiciones, 3) Control Interno, 4) Obra Pública, 5) Recursos Financieros, 6) Recursos Materiales, 7) Recursos Humanos, 8) Tecnología de la Información y Comunicaciones y 9) Transparencia y Rendición de Cuentas. Para tal efecto se instruyó a las dependencias y entidades de la APF para que realizaran el inventario de sus trámites administrativos internos en estas nueve materias, cuya pertinencia fue dictaminada por la Secretaría de la Función Pública. En términos generales, esta Secretaría dictaminó la no procedencia de trámites individuales en general y sólo aprobó los trámites contenidos en manuales administrativos.

Para complementar este esfuerzo la Secretaría de la Función Pública conformó grupos de trabajo en los que participaron más de mil servidores públicos, destacadamente de los Órganos Internos de Control (OICs), que elaboraron nueve Manuales de Aplicación General (MAGs) en las materias ya señaladas, aplicables de manera homogénea tanto para dependencias y órganos desconcentrados, como para Entidades Paraestatales, lo que constituye un grave error, ya que entre los diferentes tipos de instituciones existen diferencias notables en sus procesos de operación, por lo que pretender homologar su operación interna resulta improcedente. Los resultados cuantitativos que proporciona la citada Secretaría de la Función Pública es que el Programa de Tala Regulatoria dejó sin efectos 7,311 normas administrativas internas.

Un resultado positivo de este Programa es que el Ejecutivo Federal emitió un acuerdo mediante el cual instruye a las Dependencias y Entidades de la APF para que se abstengan de emitir nuevas regulaciones en las 9 materias señaladas y publiquen la relación única de normatividad administrativa interna que se mantendrá vigente. Con esta medida se evita que este tipo de normatividad interna vuelva a incrementarse.

No obstante, para los particulares y para la sociedad en general los resultados del Programa de “Tala Regulatoria” son nulos, ya que no se concretó en sus vertientes iniciales de eliminación de 1,878 trámites y 5,000 normas internas sustantivas. En este sentido los resultados que destacó el Presidente de la República en su Cuarto Informe de Gobierno son que “se adoptaron doce medidas de simplificación de trámites en diversas Secretarías de Estado y cinco medidas de simplificación tributaria” (QUINTO INFORME, 2012), resultados muy alejados de la meta de eliminación de trámites.

3. CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL

La crisis económica mundial 2008-2010, la primera de la era global y que a diferencia de crisis anteriores surge en los países desarrollados, puso de manifiesto al menos dos aspectos: el primero, que los mercados no cuentan con instrumentos y recursos para resolver problemas complejos y el segundo, que los Estados son necesarios para regular la convivencia social, corregir las fallas de los mercados y atenuar las desigualdades sociales.

En esta crisis económica, los gobiernos tuvieron que intervenir con recursos de las haciendas públicas para rescatar a diversas instituciones financieras privadas. Tal es el caso de países como Estados Unidos, Reino Unido, España, Alemania e Irlanda, por citar algunos.

En el caso de Estados Unidos, país en el que se originó esta crisis, el gobierno destinó recursos fiscales por 700,000 millones de dólares (MDD) para rescatar su sistema bancario y 86,000 MDD en el rescate de sus tres gigantes automotrices: Chrysler, General Motors y Ford, cifras sin precedentes en la historia mundial.

Adicionalmente es de destacar que debilidades en la regulación de su sistema financiero y en su supervisión fueron las causas principales que motivaron la crisis económica, lo que acredita la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado en la regulación y supervisión de los mercados, por lo que es conveniente tener presentes estos hechos en el momento de diseñar nuevas políticas públicas de mejora regulatoria.

4. LOS RETOS DEL FUTURO INMEDIATO, A MANERA DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Nuestro país enfrenta importantes retos para concretar acciones de mejora regulatoria que reduzcan costos para los particulares, incrementen la competitividad nacional y fomenten la inversión y el empleo, lo que constituiría la cuarta generación de los programas de mejora regulatoria.

Un nuevo programa de mejora regulatoria debe tener dos elementos básicos: elaborar las regulaciones bajo el criterio de riesgo (social, ambiental, económico, entre otros) y definir las normas en base a principios como legalidad, simplificación, claridad, buena fe, afirmativa ficta, agilidad y responsabilidad objetiva. Así mismo, debe considerar el enfoque correcto, una metodología definida y una estrategia clara.

El enfoque consiste en concentrar los esfuerzos en los trámites y servicios de mayor impacto para la apertura y operación de las empresas y establecimientos mercantiles del país.

La metodología que se propone para realizar la mejora regulatoria es la conocida como *Reingeniería Jurídica* definida como “el esfuerzo ordenado y progresivo de construcción normativa, cuyo propósito es evitar las contradicciones jurídicas (antinomias), así como elaborar normas fáciles de interpretar, claras y sencillas; eficaces en cuanto a su aplicación (positivas); y que sustenten procedimientos administrativos ágiles, congruentes entre ellos, racionales y eficaces” (Cedillo, 2003).

La metodología de reingeniería jurídica inicia con la compilación de la normatividad vigente y su diagnóstico; continúa con la definición de los principios normativos que se desea impulsar y la clasificación de la normatividad bajo el criterio de actividad no riesgosa o riesgosa; en su tercera etapa se construye el nuevo marco jurídico (en estrecha coordinación con el órgano legislativo correspondiente) y se obtiene su aprobación y en la cuarta etapa se realiza la implantación de la nueva regulación mediante un plan diseñado ex profeso. Durante las cuatro etapas se realizan evaluaciones y se obtiene información de valor agregado que permite retroalimentar el ciclo de la reingeniería jurídica.

Esta metodología fue utilizada exitosamente por el Departamento del Distrito Federal entre los años de 1995 y 1997 y dio como resultado, entre otros, la creación del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINTE); el sistema de verificación empresarial (actividad conocida anteriormente como visitas de inspección) mediante la emisión del Reglamento de Verificación de Establecimientos Mercantiles; la emisión de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito

Federal; la elevación a rango de norma del Manual de Trámites y Servicios; el establecimiento de la figura jurídica de la “afirmativa ficta” (mediante esta figura, el silencio de la autoridad se convierte en una autorización de facto a las solicitudes de los particulares) y la homologación del recurso de inconformidad en las leyes y reglamentos del Distrito Federal.

La estrategia sugerida es denominada por la OCDE “radicalismo selectivo” que consiste en realizar un número limitado de cambios, lo suficientemente profundos como para lograr cambios tangibles y visibles en la regulación nacional.

La agenda propuesta es la siguiente:

1. Amnistía fiscal para las micro y pequeñas empresas o establecimientos mercantiles (adeudos fiscales federales anteriores al año 2012).
2. Amnistía administrativa por un periodo de dos años en materia de trámites, permisos y autorizaciones federales, estatales y municipales, para las micro y pequeñas empresas clasificadas como no riesgosas en términos de seguridad, medio ambiente y sociedad.
3. Acuerdo nacional para la mejora regulatoria entre los gobiernos federal y las 32 entidades federativas.
4. Recursos presupuestales a los programas de mejora regulatoria estatales y municipales mediante convenios de reasignación de recursos fiscales federales.
5. Involucramiento de los Poderes Legislativos Federal y Estatales.
6. Autonomía plena a las Comisiones Federal de Mejora Regulatoria, Reguladora de Energía y Federal de Telecomunicaciones.
7. Nuevas comisiones para áreas estratégicas como transporte, espacio aéreo o medicinas y/o evolución de las existentes.
8. Trámites y servicios públicos en los sectores de mayor impacto económico y social.
9. Regulación en sectores estratégicos como el financiero, el de seguridad y justicia, el de administración tributaria, el de comunicaciones, el de transporte, el de medio ambiente, protección al consumidor, energéticos, electricidad, espacio aéreo, el aduanal, el laboral y el relacionado con migración.
10. Trámites integrales.
11. Trámites en línea.
12. Ritmo de los programas de mejora regulatoria.
13. Capacidad de supervisión del Gobierno Mexicano.

La mejora regulatoria debe ser un proceso permanente de evolución de las normas que regulan la actividad de los particulares, dentro del cual hay que identificar e impulsar las acciones clave que puedan marcar un hito en la tendencia actual de este proceso. Asimismo, es conveniente aprovechar en futuros esfuerzos los avances que a la fecha se han logrado como es el caso del portal “Tu Empresa”.

Incrementar la competitividad del país es un imperativo del entorno económico mundial que le permitiría a México atraer inversión y fomentar la exportación de productos con sus efectos positivos en el crecimiento económico y la generación de empleos, de ahí la importancia de mejorar la

Gabriel Moctezuma Muñoz

Es Licenciado en Contaduría por la UNAM (1982) con Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (UNAM, 2003), curso los programas de Alta Dirección de Empresa (IPADE, 2003) y de Alta Dirección en Innovación y Tecnología (IPADE, 2010). Ha ocupado más de diez puestos de Dirección en el Gobierno Mexicano, entre los que destacan Delegado y Comisario Público Propietario del Sector Energía (Secretaría de la Función Pública, 2004-2006); Subdirector General de Administración (Consejo de Promoción Turística de México, 1999-2003); Director General de Modernización Administrativa (DDF, 1995-1997); Director General de Personal (H. Cámara de Diputados, 1992-1993); Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia (Asamblea de Representantes del D.F. 1989-1991); Director de Recursos Humanos (CONACYT, 1988) y Coordinador Corporativo de Recursos Humanos (CONALEP, 1983-1987). Ha participado en más de 30 Órganos de Gobierno en los Sectores de Energía, Turismo y Servicios, como Comisario Público Propietario, Consejero, Secretario o Prosecretario. Actualmente es Subcontralor de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral (IFE).

calidad de la regulación y establecer trámites, tiempos y costos de apertura y operación de empresas similares a los de nuestros principales socios comerciales. En la reunión 2010 del Foro Económico Mundial se realizó un llamado a la acción para mejorar el estado del mundo a través de tres principios “repensar, rediseñar y reconstruir”. En este sentido la regulación y la supervisión de las actividades económicas son funciones clave de los gobiernos del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Cedillo Hernández, Miguel Ángel (2003) *La desregulación administrativa*. Mimeo, México, México.
- Comisión Federal de Competencia, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.cofeco.gob.mx
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.cofemer.gob.mx
- Comisión Federal de Telecomunicaciones, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.cofetel.gob.mx
- Comisión Reguladora de Energía, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.cre.gob.mx
- Diario Oficial de la Federación, Primera Sección. México, 15 de julio de 2011, p. 23
- Moctezuma Muñoz, Gabriel Ramón. *La Reforma del Estado y de la Administración Pública en México y el Mundo*. Mimeo, México, (2012).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.ocde.org
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Reforma Regulatoria en México, volúmenes 1 y 2*, Francia, (1999).
- Quinto Informe de Gobierno, consultado el 15 de marzo de 2012 en www.quinto.informe.gob.mx
- Rocha Valencia, Alberto (1999) *Gobierno y gobernabilidad locales*, Manuscrito, México.
- Secretaría de Economía, consultado el 14 de marzo de 2012 en www.economia.gob.mx
- Secretaría de la Función Pública, consultado el 14 de marzo de 2012 en www.funcionpublica.gob.mx