

EL ABC DE LA MEJORA REGULATORIA PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS:

GUÍA PRÁCTICA PARA FUNCIONARIOS, EMPRESARIOS Y CIUDADANOS

El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios:

Guía práctica para funcionarios,
empresarios y ciudadanos

La publicación del presente documento se realiza como parte de los resultados de la iniciativa *Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad de México*. Representa también una contribución al Programa de Trabajo en Simplificación Administrativa del Comité de Política Regulatoria de la OCDE y su publicación se realiza bajo la responsabilidad del Secretariado General de la OCDE.

Puede consultar esta obra en línea en el siguiente enlace
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/mexico.htm>

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

© OCDE 2016

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para uso personal e incluir fragmentos de las publicaciones, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios de Internet y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| AGRADECIMIENTOS | 9 |
| ACRÓNIMOS Y SIGLAS | 11 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 13 |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| 1 RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA | 17 |
| 1.1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria y sus implicaciones para gobiernos subnacionales | 17 |
| 1.2. El ciclo de gobernanza regulatoria | 18 |
| Notas | 21 |
| 2 POLÍTICA, INSTITUCIONES Y HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO | 23 |
| 2.1. La política y las instituciones | 23 |
| 2.2. Las herramientas para la mejora regulatoria | 25 |
| Notas | 30 |
| 3 IMPORTANCIA DE LA MEJORA REGULATORIA A NIVEL SUBNACIONAL | 31 |
| Notas | 36 |
| 4 DESARROLLO DE UNA POLÍTICA REGULATORIA A NIVEL SUBNACIONAL | 37 |
| 4.1. ¿Qué es la política regulatoria? | 37 |
| 4.1.1. La evolución de la política regulatoria | 38 |
| 4.1.2. ¿Cuáles son las ventajas de aplicar vigorosamente una política regulatoria? | 39 |
| 4.1.3. La política regulatoria en una perspectiva de gobierno completo | 40 |
| 4.2. ¿Cómo desarrollar una política regulatoria? | 41 |
| 4.2.1. Objetivos por cumplir | 41 |
| 4.2.2. Instituciones regulatorias | 42 |
| 4.2.3. Herramientas regulatorias | 42 |
| 4.3. Elementos adicionales cruciales para una política de mejora regulatoria | 43 |
| 4.3.1. Apoyo político del más alto nivel | 44 |

| | |
|--|----|
| 4.3.2. Adopción de mejores prácticas | 44 |
| Notas | 45 |

5

| | |
|---|----|
| IINSTITUCIONES PARA DAR SOPORTE A UNA POLÍTICA DE MEJORA REGULATORIA SUBNACIONAL | 47 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 5.1. Leyes estatales de mejora regulatoria | 48 |
| 5.2. Entidades encargadas de la coordinación de la mejora regulatoria | 51 |
| 5.3. Mecanismos de participación ciudadana | 56 |
| Notas | 61 |

6

| | |
|--|----|
| HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA | 63 |
|--|----|

| | |
|---|-----|
| 6.1. Evaluación de impacto <i>ex ante</i> | 64 |
| 6.1.1. Análisis y presentación del problema | 67 |
| 6.1.2. Definición de objetivos | 69 |
| 6.1.3. Definición de alternativas para la acción gubernamental | 70 |
| 6.1.4. Análisis de impacto | 73 |
| 6.1.5. Consulta | 79 |
| 6.1.6. Evaluación y conclusión | 80 |
| 6.1.7. Revisión | 81 |
| 6.1.8. Alternativas a la MIR | 82 |
| 6.2. Consulta pública | 84 |
| 6.2.1. Principios para llevar a cabo la consulta pública | 85 |
| 6.2.2. Consulta temprana y consulta en el contexto de la MIR | 87 |
| 6.2.3. La planeación de una consulta | 89 |
| 6.3. Revisiones del inventario regulatorio | 96 |
| 6.3.1. ¿Qué son la revisión y la depuración del acervo regulatorio? | 96 |
| 6.3.2. Revisión del acervo regulatorio | 101 |
| 6.3.3. Estrategias para la depuración del acervo regulatorio | 122 |
| 6.3.4. Recomendaciones para la implementación | 130 |
| 6.4. Costeo de regulaciones y trámites | 134 |
| 6.4.1. Las cargas y los costos regulatorios | 134 |
| 6.4.2. Métodos simples de conteo de cargas regulatorias | 141 |
| 6.4.3. El Modelo de Costeo Estándar | 145 |
| 6.4.4. Variantes de métodos de medición de costos | 155 |
| 6.4.5. Recomendaciones para su implementación | 164 |
| 6.5. Simplificación administrativa: estrategias, medidas y herramientas | 169 |
| 6.5.1. ¿Qué es la simplificación administrativa? | 169 |
| 6.5.2. Ventanilla única o <i>One-stop-shop</i> | 177 |
| 6.5.3. Digitalización y trámites en línea | 178 |
| 6.5.4. Reingeniería de procesos | 182 |
| 6.5.5. Otras alternativas de simplificación | 184 |
| 6.5.6. Recomendaciones para la implementación y condiciones institucionales | 186 |
| Notas | 189 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 7 | COORDINACIÓN MULTINIVEL | 195 |
| 7.1. | Conceptos básicos | 195 |
| 7.1.1. | ¿Qué es la coordinación multinivel? | 195 |
| 7.1.2. | Retos por abordar para la coordinación multinivel | 196 |
| 7.2. | Tipos de coordinación | 196 |
| 7.2.1. | Coordinación vertical | 196 |
| 7.2.2. | Coordinación horizontal | 197 |
| 7.3. | La capacidad para regular en un marco multinivel | 197 |
| 7.4. | Instituciones existentes que promueven la coordinación | 198 |
| 7.4.1. | Federales | 198 |
| 7.4.2. | Estatales | 203 |
| 7.4.3. | Municipales | 205 |
| 7.5. | Herramientas que permiten la coordinación | 205 |
| 7.6. | Experiencia internacional | 206 |
| 7.6.1. | Australia | 207 |
| 7.6.2. | Canadá | 208 |
| | Notas | 209 |

| | |
|---------------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 211 |
|---------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| BIBLIOGRAFÍA | 213 |
|---------------------------|-----|

| | | |
|---------------------|--|-----|
| ANEXOS | 219 | |
| Anexo 1. | Los 12 principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria | 219 |
| Anexo 2. | Contenido de las leyes estatales de mejora regulatoria en México | 221 |
| Anexo 3. | Criterios utilizados en la MIR por el gobierno de Australia del Oeste | 223 |
| Anexo 4. | Matriz para el análisis preliminar de alternativas para la acción gubernamental | 225 |
| Anexo 5. | Costos y beneficios comunes de alternativas regulatorias | 227 |

FIGURAS

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Figura 1.1. | El ciclo de gobernanza regulatoria | 20 |
| Figura 3.1. | Cambio porcentual anual del empleo | 33 |
| Figura 5.1. | Entidades líderes de la política de mejora regulatoria | 52 |
| Figura 6.1. | Proceso para una MIR | 66 |
| Figura 6.2. | Proceso de evaluación <i>ex ante</i> de propuestas regulatorias en Baja California | 84 |
| Figura 6.3. | Instrumentos regulatorios por jerarquía de la norma | 97 |
| Figura 6.4. | Esquema general | 100 |
| Figura 6.5. | Determinación del alcance de la revisión | 106 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Figura 6.6. | Modelo de priorización impacto-viabilidad | 121 |
| Figura 6.7. | Árbol de decisión para determinar el instrumento de depuración regulatoria | 123 |
| Figura 6.8. | Los actores de la política regulatoria y sus interacciones | 132 |
| Figura 6.9. | Los costos de la regulación | 139 |
| Figura 6.10. | Los costos de la regulación a las empresas | 145 |
| Figura 6.11. | Costos administrativos vs. cargas administrativas | 146 |
| Figura 6.12. | Estructura del Modelo de Costeo Estándar | 146 |
| Figura 6.13. | ¿Dónde enfocar los esfuerzos del MCE? | 150 |
| Figura 6.14. | Búsqueda de la empresa normalmente eficiente | 154 |
| Figura 6.15. | Enfoques de medición de costos regulatorios | 156 |

RECUADROS

| | | |
|----------------|---|----|
| Recuadro 2.1. | Atribuciones de la COFEMER | 24 |
| Recuadro 3.1. | El impacto de la mejora regulatoria en el Estado de Colima | 34 |
| Recuadro 5.1. | Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León | 49 |
| Recuadro 5.2. | Leyes sobre desarrollo económico que contemplan la mejora regulatoria | 50 |
| Recuadro 5.3. | Marco legal de la mejora regulatoria en Cataluña, España | 51 |
| Recuadro 5.4. | Diseño institucional para la mejora regulatoria en el Estado de Sinaloa | 53 |
| Recuadro 5.5. | Experiencias internacionales de diseño institucional para la mejora regulatoria | 55 |
| Recuadro 5.6. | El Comité de Mejora Regulatoria de Jalisco | 57 |
| Recuadro 5.7. | Experiencias internacionales de participación ciudadana en la mejora regulatoria | 60 |
| Recuadro 6.1. | El proceso para la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en el Gobierno Federal de México | 65 |
| Recuadro 6.2. | Las fallas de mercado | 67 |
| Recuadro 6.3. | Preguntas por contestar para la definición del problema | 68 |
| Recuadro 6.4. | Preguntas por contestar para la definición de objetivos | 70 |
| Recuadro 6.5. | Los 11 criterios utilizados en Holanda para analizar conformidad y cumplimiento | 72 |
| Recuadro 6.6. | ¿Qué tasa de descuento aplicar? | 74 |
| Recuadro 6.7. | Las razones para aplicar una tasa de descuento | 75 |
| Recuadro 6.8. | Guía para Evaluar la Competencia | 77 |
| Recuadro 6.9. | Preguntas por contestar en la sección de evaluación y conclusión | 81 |
| Recuadro 6.10. | Preguntas a considerar para la revisión de las medidas implementadas | 81 |
| Recuadro 6.11. | Lista de Criterios Regulatorios de la Columbia Británica | 82 |
| Recuadro 6.12. | Los beneficios de la consulta | 85 |
| Recuadro 6.13. | Elementos a considerar en la definición de objetivos | 89 |
| Recuadro 6.14. | Elementos a considerar en el análisis del ambiente | 90 |
| Recuadro 6.15. | Elementos a considerar en la definición de tiempos | 91 |
| Recuadro 6.16. | Elementos a considerar para la coordinación interna e intersecretarial | 92 |
| Recuadro 6.17. | Elementos a considerar para seleccionar el método de consulta | 93 |
| Recuadro 6.18. | Elementos a considerar para seleccionar a las poblaciones objetivo de la consulta | 93 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| Recuadro 6.19. | Elementos a considerar para definir un presupuesto | 93 |
| Recuadro 6.20. | Elementos a considerar en la evaluación del proceso de consulta | 95 |
| Recuadro 6.21. | ¿Qué es la regulación?. | 97 |
| Recuadro 6.22. | Los programas bienales de la COFEMER. | 99 |
| Recuadro 6.23. | El Registro Federal de Trámites y Servicios de México (RFTS) | 103 |
| Recuadro 6.24. | Criterios de calidad de la regulación: el caso del Acuerdo de Calidad Regulatoria en México | 109 |
| Recuadro 6.25. | La iniciativa australiana “Repensando la regulación” | 112 |
| Recuadro 6.26. | Lista de verificación o <i>checklist</i> de la OCDE para la toma de decisiones regulatorias | 115 |
| Recuadro 6.27. | El origen y uso de la guillotina regulatoria | 124 |
| Recuadro 6.28. | Transformación de un permiso en aviso: el caso Piamonte, Italia | 127 |
| Recuadro 6.29. | Australia: pionero de las reglas de vigencia regulatoria. | 129 |
| Recuadro 6.30. | La revisión post-implementación en el Reino Unido: aspectos básicos | 130 |
| Recuadro 6.31. | Decálogo para la revisión del inventario regulatorio | 133 |
| Recuadro 6.32. | Beneficios de la reducción de cargas regulatorias | 136 |
| Recuadro 6.33. | Elementos de una metodología de costeo robusta | 141 |
| Recuadro 6.34. | Principios para la simplificación administrativa | 169 |
| Recuadro 6.35. | Casos de éxito en la simplificación administrativa | 172 |
| Recuadro 6.36. | Los portales <i>OneStop</i> y <i>BizPal</i> en la Columbia Británica (Canadá) | 178 |
| Recuadro 6.37. | Alcances de la digitalización. | 180 |
| Recuadro 6.38. | Herramientas digitales exitosas en México | 181 |
| Recuadro 7.1. | Síntesis de los 21 elementos de la Agenda Común establecida por el convenio marco COFEMER-AMSDE. | 200 |
| Recuadro 7.2. | Programas del INAFED | 203 |
| Recuadro 7.3. | Estudio <i>Doing Business</i> en México | 204 |
| Recuadro 7.4. | Reglamento de Tránsito Metropolitano | 206 |

TABLAS

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabla 5.1. | Entidades a cargo de la política de mejora regulatoria en los estados mexicanos. | 52 |
| Tabla 6.1. | Estimación de costos regulatorios | 74 |
| Tabla 6.2. | Ejemplo de análisis multi-criterio | 76 |
| Tabla 6.3. | Evaluación del nivel de riesgo. | 79 |
| Tabla 6.4. | Métodos de consulta de acuerdo a objetivos. | 92 |
| Tabla 6.5. | Centralización vs. descentralización de la revisión regulatoria | 108 |
| Tabla 6.6. | Atributos a analizar en la revisión de la regulación | 110 |
| Tabla 6.7. | Atributos e indicadores para la revisión regulatoria: el caso de Nueva Zelanda. | 118 |
| Tabla 6.8. | Incentivos. | 131 |
| Tabla 6.9. | Programas de medición y reducción de cargas administrativas de la regulación | 136 |
| Tabla 6.10. | Método de conteo de obligaciones. | 143 |
| Tabla 6.11. | Guía paso a paso del MCE | 149 |
| Tabla 6.12. | Comparación de métodos internacionales de medición de costos regulatorios | 157 |
| Tabla 6.13. | Categorías de costos de cumplimiento. | 163 |



AGRADECIMIENTOS

Este documento fue terminado en abril de 2015 bajo el liderazgo de Rolf Alter, Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, y Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proyecto fue dirigido por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior en Políticas de Integridad y Compras Públicas de la OCDE, quien también redactó los capítulos 1, 2, 3, 5, 6.1, 6.2 y las conclusiones. Manuel Flores Romero preparó los capítulos 4, 6.3, 6.4, y 6.5, con el apoyo de Ricardo Corral, consultor externo para la OCDE. Por su parte, Delia Vázquez estuvo a cargo de la redacción del capítulo 7. Paulina López y Guillermo Morales contribuyeron a la edición y preparación del texto. Todo el equipo colaboró de manera significativa en la preparación de este manual.

La preparación de este documento responde a las necesidades identificadas por la OCDE a lo largo del trabajo realizado con las entidades federativas y los municipios de México desde 2008, en el marco de una cooperación constituida con la Secretaría de Economía denominada *Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México* y, más recientemente, de iniciativas establecidas directamente con entidades subnacionales en México.

Este manual forma parte de una serie de publicaciones que proveen guía y recomendaciones a las entidades federativas y municipios para llevar adelante esfuerzos sistemáticos y permanentes de mejora regulatoria, por tanto construye sobre lo logrado por los reportes *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional* y *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. Además, responde a la publicación en 2012 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, la cual sugiere un enfoque de gobernanza para lograr objetivos de política pública de largo plazo.

Estamos especialmente agradecidos con Ildelfonso Guajardo Villarreal, Secretario de Economía de México, por el apoyo que ha brindado a la cooperación con la OCDE, así como con Rocío Ruiz Chávez, Subsecretaria de Competitividad y Normatividad, y todo su equipo. De igual manera, agradecemos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), cuyo apoyo y comentarios fueron claves para la producción de este manual. Agradecemos también a las entidades federativas y municipios que han trabajado con la OCDE desde 2008 y han aportado experiencias para la elaboración de este documento.

Asimismo, agradecemos al personal del Centro de la OCDE en México para América Latina, en particular a su Director, Roberto Martínez, y al encargado del área de Publicaciones, Alejandro Camacho, por su apoyo en la edición de este trabajo.



ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| | |
|-----------------|---|
| ACE | Análisis de costo-efectividad |
| ADAE | Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial |
| ALGA | Asociación Australiana de Gobiernos Locales |
| AMMAC | Asociación de Municipios de México, A.C. |
| AMSDE | Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico |
| APF | Administración Pública Federal |
| BRE | Oficina Ejecutiva para la Mejora Regulatoria del Reino Unido (<i>Better Regulation Executive</i>) |
| CAE | Centro de atención empresarial |
| CBA | Análisis Costo-Beneficio |
| CCPCEC | Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico de Baja California |
| CEDESPE | Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica del Estado de Jalisco |
| CFMR | Consejo Federal de Mejora Regulatoria |
| CMN | Centros Municipales de Negocios en el Estado de Colima |
| CNTSE | Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado |
| COAG | Consejo de Gobiernos Australianos |
| COFEMER | Comisión Federal de Mejora Regulatoria |
| COMERJAL | Comité de Mejora Regulatoria de Jalisco |
| CONAGO | Conferencia Nacional de Gobernadores |
| CONDUSEF | Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros |
| EIR | Evaluación de impacto regulatorio |
| ITAAE | Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| INADEM | Instituto Nacional del Emprendedor |
| INAFED | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal |
| INDETEC | Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| IO | Obligaciones de información (<i>Information Obligations</i>) |
| ISO | Organización Internacional para la Estandarización (<i>International Organization for Standardization</i>) |

| | |
|----------------|--|
| LFPA | Ley Federal de Procedimiento Administrativo |
| MCA | Análisis multi-criterio |
| MCR | Modelo del Costo Regulatorio |
| MCE | Modelo de Costeo Estándar |
| MIR | Manifestación de Impacto Regulatorio |
| NL | Estado de Nuevo León |
| NOM | Normas Oficiales Mexicanas |
| NSW | Gobierno de Nueva Gales del Sur (<i>New South Wales</i>) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| PBMR | Programas Bienales de Mejora Regulatoria |
| PED | Plan Estatal de Desarrollo |
| PIB | Producto interno bruto |
| PROSARE | Programa de Reconocimiento y Operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas |
| RCC | Lista de Criterios Regulatorios de la Columbia Británica (<i>Regulatory Criteria Checklist</i>) |
| RFTS | Registro Federal de Trámites y Servicios |
| RIA | Análisis del impacto regulatorio |
| RPPC | Registro Público de la Propiedad y del Comercio |
| RTA | “Valoración del papeleo” (<i>Red Tape Assessment</i>) |
| SARE | Sistema de Apertura Rápida de Empresas |
| SAT | Servicio de Administración Tributaria |
| SE | Secretaría de Economía |
| SEFOMEC | Secretaría de Fomento Económico del Estado de Colima |
| SEGOB | Secretaría de Gobernación |
| SEPROE | Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación |
| UE | Unión Europea |
| UMR | Unidad de Mejora Regulatoria |
| UDIPP | Unidad de Diseño e Implementación de Políticas Públicas para la Productividad de la Secretaría de Economía |
| UDE | Unidad de Desregulación Económica |
| VCEC | Comisión para la Competencia y la Eficiencia de Victoria, Canadá |
| VPN | Valor Presente Neto |
| VUCEM | Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano |

RESUMEN EJECUTIVO

El manual *El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos* surge en el marco del programa *Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México* entre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Secretaría de Economía de México (SE).

Como parte del acuerdo mencionado, el presente manual tiene como objetivo explicar en qué consiste una política de mejora regulatoria, las instituciones por desarrollar para darle sustento y las diferentes herramientas que pueden implementarse para lograrlo. En este documento el lector encontrará la información necesaria para dar inicio, desarrollar y consolidar acciones de mejora regulatoria en los niveles estatal y municipal en México. El manual está dirigido tanto a funcionarios federales, estatales y municipales como a empresarios, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro interesado en la mejora regulatoria.

El manual atiende la necesidad de comunicar cuáles son los elementos y en qué consiste la mejora regulatoria en un lenguaje sencillo y didáctico. Esto con la finalidad de facilitar el tema tanto a las personas que trabajan sobre regulación como a aquellos que no están adentrados en los aspectos técnicos del tema. Para lograrlo, proporciona una guía detallada para que funcionarios de los tres órdenes de gobierno identifiquen las políticas, instituciones y herramientas que deberán desarrollar para fortalecer la gobernanza regulatoria en sus esferas de influencia. El manual hace referencia a buenas prácticas nacionales e internacionales con la intención de contrastar el trabajo exitoso elaborado en México y en los países miembros de la OCDE.

Este manual viene a sumarse a una serie de iniciativas estratégicas del gobierno de México para ayudar a los gobiernos subnacionales a adoptar prácticas de mejora regulatoria. Establece una ruta clara para que los gobiernos subnacionales, sin importar su grado de avance, mejoren su gestión regulatoria de manera coordinada y coherente. Asimismo, presenta acciones concretas de coordinación con instituciones existentes en el Gobierno Federal para tal esfuerzo. Por ejemplo, el caso del INADEM que ha puesto a disposición de entidades federativas y municipios recursos que se pueden sumar a sus propias aportaciones para desarrollar herramientas de mejora regulatoria.

El documento informa el estado actual de las leyes estatales en materia regulatoria, así como el uso de ciertas herramientas para la mejora regulatoria. Por ejemplo, en materia de concepción y diseño, son realmente pocos los estados y municipios que han establecido la MIR como medida para garantizar la calidad de las nuevas regulaciones. De igual manera, la consulta pública está poco sistematizada a nivel subnacional. El reto no es menor, pero como lo demuestran experiencias como la de Australia, bien vale la pena el esfuerzo ya que los resultados en incentivos para el crecimiento económico son significativos.

La mejora regulatoria es una tarea que no solo compete a los funcionarios públicos, es por ello que se describen de igual forma algunas alternativas para que los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general se organicen y ayuden a dar continuidad a la mejora regulatoria más allá de los ciclos políticos de las administraciones estatales y municipales.

Puntos clave

La mejora regulatoria a nivel subnacional requiere de esfuerzos continuos, coordinación y voluntad política de los diferentes órdenes de gobierno. Es imperativo lograr que se posicione el tema como una política estructural para mejorar la competitividad y el funcionamiento de las administraciones públicas.

Destaca el hecho de que la competencia por atraer inversiones, motivar el emprendimiento y crear empleos es cada vez más intensa. En este contexto, no hay lugar para los requisitos excesivos y las complejidades burocráticas. A los emprendedores les importa muy poco si un trámite es gestionado en el orden federal, estatal o municipal, lo que sí les importa es la rapidez con la que pueden abrir su negocio y recuperar sus inversiones. La mejora regulatoria puede ayudar a las administraciones públicas subnacionales a ser más eficientes, a evitar despido por medio de procesos simples y claros y, por ende, a brindar mejores servicios a los ciudadanos y sembrar la semilla de la confianza, lo que resulta indispensable para lograr un crecimiento incluyente.

Mientras que estos elementos facilitan el proceso de adopción de la mejora regulatoria, los líderes de dichas iniciativas en las entidades federativas y municipios no deben pasar por alto las complejidades políticas. Para que una reforma sea exitosa, no solo se requiere de las herramientas técnicas y la capacidad institucional para llevarla a la práctica, sino también el alinear los intereses de los diversos actores involucrados y disminuir las resistencias de aquellos que pueden verse afectados.

Otro elemento que ayuda en este respecto es la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de la política regulatoria, por lo que este manual propone prácticas (por ejemplo, la consulta pública) e instituciones (por ejemplo, consejos ciudadanos de mejora regulatoria) para lograr políticas incluyentes.

Finalmente, cabe destacar que una política de mejora regulatoria integral debe atender las diferentes etapas del ciclo de gobernanza regulatoria, desde la concepción y el diseño de las normas hasta su evaluación *ex post*, pasando por todos los procesos involucrados en la implementación, cumplimiento e inspección. Fases que se detallan en el presente manual.

INTRODUCCIÓN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuenta con un programa de trabajo con la Secretaría de Economía de México (SE) desde el año 2008, el cual se denomina *Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México*. Una de las iniciativas más intensas de esta cooperación ha sido la relacionada con la agenda regulatoria multi-nivel (es decir, que involucra a los diferentes órdenes de gobierno).

Como parte de esta agenda, la OCDE ha encabezado los siguientes proyectos:

- *Medidas de corto plazo para mejorar la competitividad a nivel subnacional* (junio 2010). Este proyecto tuvo como objetivo identificar los procesos de trámites más onerosos, desde el punto de vista de los emprendedores, a fin de generar una agenda de simplificación y mejora para cada uno de los estados participantes, que fueron Baja California, Colima, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.
- *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional* (abril 2010). Esta iniciativa tuvo por objeto analizar buenas prácticas de gestión regulatoria de gobiernos subnacionales líderes en sus países, con el fin de ilustrar a las entidades federativas mexicanas que han demostrado un buen desempeño regulatorio. Los tres gobiernos subnacionales señalados fueron la Columbia Británica (Canadá), Cataluña (España) y Piemonte (Italia). Además, este estudio se enriqueció con buenas prácticas identificadas en tres estados de la República Mexicana, que fueron Baja California, Jalisco y Puebla.¹
- *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, Edición 2010*. Derivado del conocimiento generado de las dos iniciativas anteriores, la *Guía* proporciona una lista concreta de acciones de alto impacto que pueden ser implementadas en el corto plazo para mejorar los procesos de trámites de apertura de una empresa, permiso de construcción, registro de propiedad, licitación, y para mejorar el acceso a la información y la transparencia regulatoria, así como la eficiencia en la gestión de trámites.²
- *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, Edición 2012*. La OCDE llevó a cabo una actualización de la *Guía* a partir de un ejercicio de monitoreo de buenas prácticas en la implementación de sus recomendaciones. Esta actualización llevó a una nueva edición que incorpora un capítulo sobre gobernanza regulatoria y otro sobre economía política de la reforma regulatoria. Además, incluye seis casos de consejos ciudadanos para la mejora regulatoria y 19 buenas prácticas de aplicación de la *Guía*, recopiladas de las experiencias de los estados de Baja California, Colima, Chiapas y Sinaloa, así como de los municipios de Colima, Tuxtla Gutiérrez y Culiacán.³

Este manual, *El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios*, es una continuación y construye a partir de las iniciativas anteriores. Este documento permite encontrar en una sola fuente y en un formato didáctico (en lenguaje claro) toda la información necesaria y las alternativas existentes para iniciar, desarrollar y consolidar una política de mejora regulatoria en los niveles estatal y municipal, creando incentivos para su permanencia de largo plazo. Su objetivo es explicar en qué consiste una política de mejora regulatoria, las instituciones por desarrollar para darle sustento y las diferentes herramientas que pueden implementarse para lograr una perspectiva de ciclo de gobernanza regulatoria (ver Capítulo 1). Para lograrlo, se hace referencia a buenas prácticas nacionales e internacionales, documentadas en materiales impresos producidos por gobiernos nacionales y subnacionales.

El público al que va dirigido es amplio e incluye a funcionarios de los tres órdenes de gobierno, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro actor interesado en la mejora regulatoria. Dado que la participación de los sectores social y empresarial en el diseño, conducción y evaluación de la política regulatoria se considera un elemento de la mayor trascendencia, la sección sobre instituciones proporciona algunas alternativas para que estos sectores se organicen y ayuden a dar continuidad a la mejora regulatoria más allá de los ciclos políticos de las administraciones estatales y municipales.

Por tanto, este manual atiende la necesidad de comunicar en qué consiste la mejora regulatoria en un lenguaje sencillo, entendible para personas que no están adentradas en los aspectos técnicos del tema. Asimismo, proporciona una guía detallada para que funcionarios estatales y municipales identifiquen las políticas, instituciones y herramientas que deberán desarrollar para fortalecer la gobernanza regulatoria en México y, en consecuencia, la competitividad del país.

Notas

- ¹ El reporte completo puede consultarse en www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/46003827.pdf.
- ² La edición 2010 de la *Guía* puede consultarse en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46999533.pdf>.
- ³ La edición 2012 de la *Guía* puede consultarse en: [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf). Las 19 buenas prácticas pueden también revisarse en: www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/buenaspracticasenlaaplicaciondelaguiaparamejorarlacalidadregulatoriadetramitesestatalesymunicipaleseimpulsarlacompetitividaddemexico.htm.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA

El presente capítulo describe el contenido de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012, la cual identifica buenas prácticas de gestión regulatoria. A fin de enmarcar el presente trabajo, ahonda sobre los dos apartados concernientes a gobiernos subnacionales. El capítulo también describe de manera detallada el ciclo que sigue la gobernanza regulatoria y su definición, la cual reemplaza conceptos previos como el de “desregulación”. Se explican las cuatro “C” del ciclo de la gobernanza regulatoria; consulta, coordinación, cooperación y comunicación.

1.1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria y sus implicaciones para gobiernos subnacionales

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 es el primer instrumento internacional que proporciona guía sobre política regulatoria desde la crisis financiera de 2008-2009. La Recomendación es resultado de un trabajo de análisis y consulta extensivo, encabezado por el Comité de Política Regulatoria de la OCDE,¹ para identificar las mejores prácticas de gestión regulatoria. Este documento contiene dos apartados concernientes específicamente a gobiernos subnacionales.² El apartado 10 recomienda:

Cuando sea apropiado, promueva la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los órdenes supranacional, nacional y subnacional de gobierno. Identifique temas regulatorios transversales a todos los órdenes de gobierno para promover la coherencia entre enfoques regulatorios y evitar la duplicación o inconsistencia de las normas.

Este apartado implica el diseño de mecanismos de coordinación para desarrollar políticas y prácticas regulatorias para los diferentes órdenes de gobierno, incluyendo medidas para lograr la armonización o mediante el uso de *acuerdos de reconocimiento mutuo*.³ Además, se sugiere capitalizar la proximidad de los gobiernos subnacionales con las empresas locales y los ciudadanos desarrollando mecanismos efectivos de consulta como parte del proceso de

elaboración de regulaciones y para reflejar de mejor manera las necesidades locales en el marco regulatorio.

Por su parte, el apartado 11 de la *Recomendación* contiene lo siguiente:

Aliente el desarrollo de las capacidades de gestión regulatoria y de su desempeño en los órdenes subnacionales de gobierno.

Diversas implicaciones se derivan de este apartado, por ejemplo, el que los gobiernos centrales deben apoyar la implementación de políticas y programas de mejora regulatoria a nivel subnacional para reducir costos y barreras normativas que pueden limitar la competencia, la inversión, el crecimiento de las empresas y la creación de empleos. Se sugiere desarrollar capacidades a nivel subnacional para adoptar herramientas de simplificación administrativa y gobierno electrónico, así como generar incentivos para que los gobiernos subnacionales hagan uso de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) para ponderar el impacto de regulaciones nuevas o de propuestas de reforma a las mismas.⁴

Este manual provee de recomendaciones, herramientas y casos de estudio que ayudan a las entidades federativas y municipios mexicanos a implementar los distintos preceptos de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012*.

1.2. El ciclo de gobernanza regulatoria

El desarrollo de una política regulatoria orientada a la mejora permanente del ambiente normativo ha reemplazado conceptos previos como el de “desregulación”, dando lugar a la idea de la “gobernanza regulatoria”, que implica el entendimiento de los mecanismos mediante los cuales las prácticas regulatorias pueden mejorar el funcionamiento de los mercados, la efectividad del sector público y la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos. No se trata solo de desregular, sino también de regular sistemáticamente en casos en los que el mercado no asegura los resultados más eficientes (ver Recuadro 6.2), así como de aspirar a un marco regulatorio de mayor calidad, basado en instituciones sólidas.⁵ De hecho, la reciente crisis financiera internacional dejó muy claro que la desregulación excesiva implica riesgos serios.

El paradigma de desregular a ultranza ha sido superado. Un Estado eficaz debe regular las actividades productivas, en particular en casos donde las fallas de mercado no garantizan el interés público.⁶ Sin embargo, los reguladores deben también ser cuidadosos de que las normas no limiten injustificadamente la actividad empresarial, la innovación y la creación de empleos, de manera que una falla de mercado no se convierta en una falla regulatoria o de gobierno.

Lo anterior considera que las regulaciones y los trámites que conllevan pueden estar plenamente justificados en la protección del interés público (salud, medio ambiente, competencia económica, protección de los consumidores, etc.). Sin embargo, es importante que aun cuando las regulaciones cumplan con una función de interés público, impongan el mínimo de obstáculos y costos a la actividad empresarial, que sean predecibles y claras en sus requerimientos, de manera que sus beneficios excedan sus costos.

Por gobernanza regulatoria efectiva se entiende un enfoque sistemático de la gestión regulatoria, incluyendo la estructura del gobierno y la interacción entre este y otros actores. Implica métodos para que un gobierno, de cualquier orden territorial, identifique un problema de política pública y analice las alternativas, tanto regulatorias como no regulatorias, que tiene

para atenderlo. Si se opta por la opción regulatoria se requieren también procesos sistematizados para el desarrollo de una norma o la adaptación de una regulación existente. Posteriormente, una gobernanza regulatoria efectiva debe asegurar que las reglas sean observadas y se les dé cumplimiento. Para cerrar el ciclo, una buena gobernanza regulatoria requiere evaluar las normas para asegurarse de que cumplen con los objetivos para los que fueron creadas o, en caso contrario, hacer las reformas pertinentes.

Dicho enfoque de gobernanza regulatoria va mucho más allá de esfuerzos aislados de simplificación, ya que mejora la capacidad para generar regulaciones que impactan positivamente a la economía y la sociedad y que cumplen con objetivos definidos de política pública. Para ello se requiere un enfoque integral en el desarrollo e implementación de instituciones, herramientas y políticas regulatorias, así como de la participación activa de los actores interesados en las regulaciones. Como se explicó anteriormente, uno de los retos principales es la coordinación de las acciones regulatorias, desde el diseño y desarrollo de las normas hasta su implementación y cumplimiento, cerrando el ciclo con evaluaciones que establezcan prioridades en el desarrollo de nuevas regulaciones o la reforma de las ya existentes.⁷

La Figura 1.1 ilustra una situación ideal en la que las diferentes acciones que componen el ciclo de gobernanza regulatoria se encuentran coordinadas. A partir de esta ilustración se derivan algunas lecciones:

- Las políticas públicas deben estar vinculadas al proceso de generación de regulaciones: las políticas públicas pueden dar lugar al diseño de una regulación o a la reforma de una ya existente, pero esto no debe ser un proceso automático, ya que una parte central de la gobernanza regulatoria es asegurarse de que las opciones regulatorias sean evaluadas sistemáticamente antes de su adopción, como parte de un proceso transparente y que permite la participación de los actores afectados. De hecho, la regulación es solo uno de los posibles instrumentos para dar respuesta a un problema de política pública.
- La aplicación de una política de mejora regulatoria es un proceso dinámico y continuo: por ello, debe ser una característica permanente de las disposiciones de gobernanza pública. El contar con una lista de principios de gestión regulatoria puede resultar insuficiente si no se modifica el comportamiento burocrático a favor de una cultura de mejora regulatoria, es decir, si no se ponderan adecuadamente los beneficios y costos de regular.
- Se deben cumplir diferentes funciones dentro del ciclo regulatorio para lo que se requiere de instituciones sólidas.
- Una gestión regulatoria efectiva, es decir el proceso de concepción, diseño, implementación, administración y evaluación de la regulación, incluye consulta, coordinación, cooperación y comunicación (las 4 C):
 - * La consulta a los actores interesados debe formar parte integral de los eslabones del ciclo, desde la etapa de diseño y concepción de la regulación hasta la de evaluación *ex post*, de manera que se anticipen, identifiquen y, en su caso, atiendan efectos no deseados de las normas. Además, la consulta fortalece la transparencia y la rendición de cuentas del proceso regulatorio.⁸
 - * La coordinación de las acciones regulatorias y la cooperación de los entes reguladores son elementos necesarios para evitar conflictos entre diferentes normas y favorecer la certeza

Figura 1.1. El ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: OECD (2011a).

jurídica de los entes regulados. Además, ambos atributos contribuyen a fortalecer la gestión regulatoria pues permiten establecer una visión de proceso en donde el ciudadano o el empresario son el centro de atención. Por ejemplo, los resultados de la evaluación *ex post* de una regulación serán útiles en la medida en que exista coordinación para subsanar las deficiencias encontradas y aplicar las mejoras correspondientes, sobre todo en los casos que se requiere de la cooperación de diferentes autoridades.

- * La comunicación clara de los requisitos regulatorios y de los beneficios que implica la regulación es clave para favorecer su acatamiento y cumplir con los objetivos de las normas. La emisión de las regulaciones no garantiza su cumplimiento y las autoridades deben contemplar mecanismos para comunicar los requisitos contenidos en las mismas, incluyendo los objetivos que se pretenden alcanzar con la regulación.

El eslabón número uno del ciclo parte de identificar la necesidad de la intervención de las autoridades regulatorias ante un riesgo o problema de política pública. De ser el caso, habrán de considerarse tanto opciones regulatorias, como no regulatorias. Un análisis técnico, comúnmente llevado a cabo por medio de la MIR, deberá ponderar diferentes alternativas de intervención pública y definir cuál es la más adecuada en términos de costo-beneficio. De hecho, la MIR es la herramienta por excelencia para hacer un análisis *ex ante* de la pertinencia y el diseño de las regulaciones.

Una vez definida la opción regulatoria, se procede al diseño de la norma, el cual debe considerar diferentes factores, tales como los efectos en materia de competencia, los costos generados para las empresas (directos y administrativos, es decir en términos de costo de

oportunidad), el impacto en el medio ambiente, en la salud, etc., los incentivos para que los regulados acaten y den cumplimiento a la norma, así como los recursos necesarios y los mecanismos para verificación e inspección.

Posteriormente, viene la etapa de instrumentación y cumplimiento de la regulación, para lo cual las autoridades regulatorias pueden establecer incentivos y verificaciones, así como también sanciones que deben ser proporcionales a los riesgos y daños generados por el incumplimiento.

Finalmente, ya que la regulación ha estado en aplicación por algún tiempo, es pertinente hacer una evaluación de sus efectos para determinar si está cumpliendo con los objetivos para los que fue creada, si lo hace de manera eficiente y si hubo impactos no previstos que hay que corregir o, en su caso, potencializar. Esto se hace necesario debido a que las circunstancias que originaron la concepción de la regulación pueden cambiar con el tiempo, haciéndola obsoleta e inadecuada para los fines de política pública que se persiguen. Además, los sujetos regulados pueden encontrar formas de evadir la regulación, haciéndola inefectiva, lo que también debe ser objeto de evaluación.

El concepto del ciclo de gobernanza regulatoria puede servir como punto de partida para reflexionar sobre las acciones que se deben tomar para fortalecerlo. Es posible que programas o instituciones específicas estén funcionando, pero se debe considerar cómo se vinculan con las diferentes etapas del ciclo y en cuáles de ellas se encuentran las principales áreas de oportunidad, así como también el incorporar esta perspectiva integral en las dependencias con facultades regulatorias.

Notas

- ¹ El Comité de Política Regulatoria de la OCDE reúne a las autoridades regulatorias de los 34 países miembros de la organización y su mandato es apoyar a los países miembros y a los no miembros en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la calidad normativa y la reforma regulatoria.
- ² Los 12 principios de la *Recomendación* pueden consultarse en el Anexo 1 o en www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf.
- ³ Los *acuerdos de reconocimiento mutuo* sirven para reconocer la validez de instrumentos normativos dentro de jurisdicciones que no son las de origen de dicho instrumento.
- ⁴ Para una explicación detallada de la MIR, ver la sección 4.2.
- ⁵ OECD (2002a), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París, p. 13.
- ⁶ Una falla de mercado ocurre cuando el mercado por sí solo no organiza eficientemente la producción o cuando no asigna los bienes y servicios para los consumidores. Bajo estas circunstancias, la regulación o alguna otra forma de intervención gubernamental puede resultar benéfica y corregir la falla. Las fallas de mercado más comunes son la concentración de poder de mercado (monopolios u oligopolios), los bienes públicos, las asimetrías de información y las externalidades (positivas y negativas). Para una explicación más amplia, ver Regulatory Gatekeeping Unit (2010), *Regulatory Impact Assessment Guidelines for Western Australia*, Department of Treasury and Finance, Australia del Oeste. Disponible en: <http://www.publicsector.sa.gov.au/wp-content/uploads/WA-Regulatory-Impact-Assessment-Guidelines-Jul-2010.pdf>.

- ⁷ OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 74.
- ⁸ En el capítulo sobre herramientas regulatorias, específicamente en el apartado sobre consulta pública, se describen más ampliamente los beneficios de la consulta, entre los cuales se cuentan el evidenciar los intereses particulares que pueden estar detrás de una propuesta de regulación, de manera que la autoridad pueda hacer prevalecer el interés público. Dicho esto, el proceso de consulta debe también estar estructurado de manera que no sirva para retrasar regulaciones necesarias.

2

POLÍTICA, INSTITUCIONES Y HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO¹

El Capítulo 2 hace una revisión del actual sistema de mejora regulatoria a nivel federal, incluyendo la política y las instituciones a cargo de su ejecución. Esto comprende al igual el fundamento jurídico que da pie a la mejora regulatoria en México. De igual forma se describen las herramientas que utiliza el Gobierno Federal para la mejora regulatoria tales como la manifestación de impacto regulatorio, la consulta regulatoria, el Registro Federal de Trámites y Servicios, la reducción de cargas administrativas, la implementación de ventanillas únicas, la puesta en marcha del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y el Programa de Reconocimiento y Operación del SARE.

2.1. La política y las instituciones

La política de mejora regulatoria del Gobierno Federal de México está establecida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Las reformas hechas en el año 2000 a esta ley derivaron en el marco institucional vigente para llevar adelante la política de mejora regulatoria. La LFPA contiene los elementos principales de esta política, como son el establecimiento de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como el órgano de supervisión y coordinación de la política de mejora regulatoria, las responsabilidades de secretarías y organismos descentralizados (en adelante, áreas reguladoras) en el proceso de mejora regulatoria, así como la aplicación de diversas herramientas para asegurar la calidad de la regulación, tales como la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), la transparencia y consulta pública en el proceso de mejora regulatoria, el registro o inventario de trámites y servicios del estado y la planeación normativa vía los programas bienales.

La COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa. La LFPA le establece como mandato el promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, asegurando que estas generen beneficios mayores a sus costos de cumplimiento y el máximo beneficio para la sociedad. La COFEMER es dirigida por un Director General, el cual es nombrado por el presidente de la República por un periodo indeterminado.

En este sentido, la COFEMER se encarga de analizar las propuestas regulatorias por medio de la MIR y revisa el acervo de regulaciones con el fin de sistematizarlo y simplificarlo. En síntesis, la COFEMER desempeña las funciones más comunes de un órgano de supervisión regulatoria, como son la coordinación y supervisión de la política de mejora regulatoria, el escrutinio y control de calidad de las nuevas regulaciones y la capacitación y apoyo técnico a las dependencias del ejecutivo federal, así como a gobiernos subnacionales, para llevar adelante la mejora regulatoria.

Recuadro 2.1. Atribuciones de la COFEMER

El Artículo 69-E de la LFPA establece las atribuciones de la COFEMER:

1. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.
2. Dictaminar los anteproyectos de regulación y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes.
3. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios.
4. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal.
5. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto.
6. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados.
7. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria.

Fuente: Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La LFPA también otorga un papel relevante en el proceso de mejora regulatoria a las áreas reguladoras de la administración pública federal, al instruirles designar un mando superior (con nivel de subsecretario o similar) para coordinar el proceso dentro de sus estructuras. En la práctica, la COFEMER supervisa y coordina el proceso de mejora regulatoria mediante enlaces técnicos (funcionarios de mandos medios o superiores) en cada dependencia del Gobierno Federal. Como parte de sus responsabilidades, dichas dependencias deben remitir a la COFEMER todos sus proyectos legislativos y de regulación, junto con la MIR. Asimismo, cada dos años, deben remitir a la COFEMER un programa de mejora regulatoria sobre las normas y trámites que aplican. De igual manera, deben enviar a la COFEMER información para mantener actualizado el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS).

El papel de la COFEMER es complementado por la Unidad de Diseño e Implementación de Políticas Públicas para la Productividad (UDIPP) de la Secretaría de Economía y por el Consejo Federal de Mejora Regulatoria (CFMR). De acuerdo con el Artículo 18, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, la UDIPP tiene la atribución de “coadyuvar con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en la implementación y evaluación de políticas públicas para simplificar la regulación, fomentar la competencia en los mercados e impulsar el crecimiento económico”.

Por su parte, el CFMR funciona como un mecanismo de coordinación para el Gobierno Federal y como un vínculo con los sectores público, privado y social. Está compuesto por los titulares de las secretarías de Economía, Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y el Consejero Jurídico de la Presidencia. El Consejo también integra a representantes de los sectores académico y empresarial.

2.2. Las herramientas para la mejora regulatoria

La Manifestación de Impacto Regulatorio

El Gobierno Federal de México tiene ya una larga historia en la aplicación de la MIR. La primera aproximación se dio en 1992, vía reformas a la Ley de Metrología y Normalización, que establecieron el requisito de un estudio costo-beneficio durante el desarrollo de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM). Un mandato amplio para la aplicación de la MIR fue establecido en 1996, vía reformas a la LFPA, aunque el Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria de México en 1999 encontró que la aplicación efectiva de la MIR se logró hasta 1998. El alcance de esta MIR era relativamente amplio e incluía un extenso abanico de regulaciones con impactos potenciales en la actividad empresarial. En este paquete de reformas se incluyó también el requisito de enviar las MIR a la Unidad de Desregulación Económica (UDE) de la Secretaría de Industria y Comercio.

En el año 2000, reformas adicionales a la LFPA institucionalizaron nuevos procedimientos para la elaboración de regulaciones basados en la MIR y la consulta pública. El alcance de los requerimientos de la MIR se amplió para incluir un espectro más diverso de regulaciones y trámites establecidos por dependencias del Gobierno Federal, por ejemplo, se incluyeron regulaciones propuestas por órganos reguladores sectoriales. Además, en este paquete de reformas se creó la COFEMER, que asumió la función de control de calidad previamente desempeñada por la UDE.

Nuevas modificaciones al sistema de MIR del Gobierno Federal se realizaron en el año 2010. Bajo el nuevo esquema se discriminaría entre regulación de impacto moderado y regulación de alto impacto. Se estableció una herramienta en línea, la Calculadora de Impacto Regulatorio, para permitir a los reguladores evaluar sus propuestas regulatorias en una etapa temprana del proceso. La MIR aplicable a regulación de alto impacto requiere más información y un nivel de análisis más profundo que lo que se requiere para regulación de impacto moderado. Esto va en línea con las mejores prácticas de los países OCDE.

Finalmente, en el año 2012, el Manual de MIR se modificó para introducir dos nuevos tipos de análisis a las MIR de alto impacto e impacto moderado: el análisis de competencia y el análisis de riesgo. Adicionalmente, se expidió un decreto que permite a la COFEMER solicitar

una MIR *ex post* a las áreas reguladoras que hayan emitido normas técnicas acompañadas de MIR de alto impacto.

Consulta regulatoria

La consulta de propuestas regulatorias en México está determinada principalmente por dos leyes. La LFPA establece requisitos de consulta pública específicos como parte del proceso de MIR. Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define otros requisitos generales de transparencia, como es la obligación de publicar las propuestas regulatorias en el sitio de Internet de la secretaría o dependencia correspondiente.

El proceso de MIR proporciona oportunidades de consulta por sí mismo y contempla garantías para que los comentarios de los participantes sean tomados en cuenta. Las regulaciones deben estar sujetas a obligaciones de transparencia al menos por 20 días hábiles.

La COFEMER publica en su sitio de Internet todas las MIR que recibe, así como sus observaciones a las mismas y los comentarios recibidos de las partes consultadas. Las observaciones que la COFEMER hace a las MIR proporcionan información importante al público interesado y les permite participar de una manera más informada. Además, la publicación de todos los comentarios de los participantes en la consulta permite un diálogo más detallado sobre las virtudes de una propuesta regulatoria y evidencia intereses particulares que pudieran estar detrás de la misma. La transparencia de este proceso está a la altura de las mejores prácticas de los países OCDE y, de hecho, es un incentivo importante para que las áreas reguladoras consideren seriamente los comentarios de la COFEMER sobre sus propuestas regulatorias, aun cuando no tienen la obligación legal de seguir sus recomendaciones.

El Registro Federal de Trámites y Servicios

La COFEMER señala como objetivo principal del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) “ser una herramienta para el ciudadano que contribuye a proporcionar información y certeza jurídica”. El RFTS es un inventario de trámites federales, administrado por la COFEMER, que contiene todos los formatos y datos para su aplicación. Está disponible en Internet (<http://187.191.71.208/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>) y agrupa en una sola ubicación los trámites federales, los clasifica por dependencia y unidad administrativa, además de contar con un buscador por palabra clave, que facilita el acceso de los ciudadanos a dicha información.

Las dependencias y organismos descentralizados del Gobierno Federal no pueden establecer trámites adicionales a los inscritos en el RFTS, ni aplicarlos en forma distinta a como se estipula en el mismo. El servidor público que incumple este mandato de ley puede ser destituido o inhabilitado, de acuerdo con la LFPA. Para cada trámite inscrito en el registro se puede encontrar la siguiente información:

- Nombre del trámite.
- Fundamento jurídico del trámite.
- Casos en los que debe o puede presentarse el trámite.
- Forma de presentación del trámite, escrito libre o formato.

- El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Datos y documentos que debe contener o se deben adjuntar al trámite.
- Plazo máximo de respuesta y si se aplica la afirmativa o negativa ficta.
- Monto de los derechos o aprovechamientos, o la forma para determinar dicho monto.
- Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan.
- Criterios de resolución del trámite.
- Unidades administrativas ante las que se presenta el trámite.
- Horarios de atención al público.
- Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas.

Dentro de cada ficha de trámite también se incluyen los datos del responsable para quejas o denuncias, que generalmente es el titular del área administrativa. Adicionalmente, se incluyen los datos del responsable dentro del Órgano Interno de Control de la dependencia, a quien también se le pueden dirigir quejas y denuncias.

Actualmente se está integrando el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado (CNTSE), que agrupa en un solo sitio web todos los trámites y servicios gubernamentales, del ámbito federal, estatal y municipal. El objetivo del catálogo es facilitar el acceso y ejecución de los trámites y servicios por medio de un sistema de búsqueda inteligente y una estructura de navegación que responda a la lógica y expectativas de los ciudadanos. El RFTS forma parte del CNTSE, por lo que las actividades de actualización del RFTS que se realizan a partir del 14 de julio de 2014 utilizan una nueva plataforma tecnológica denominada “Sistema Nacional de Trámites y Servicios”.

Reducción de cargas administrativas

Los esfuerzos por reducir las cargas administrativas en México se remontan al año 2001 con la creación de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria (PBMR), que establecen objetivos específicos para simplificar y mejorar el marco regulatorio. Los PBMR establecen la obligación de llevar a cabo un plan de mejoras sobre las regulaciones y los trámites administrados por las secretarías y organismos descentralizados del Gobierno Federal. De hecho, la LFPA establece que estas entidades deben remitir a la COFEMER sus PBMR al menos cada dos años.

Una de las mejoras importantes que se han aplicado a los PBMR es que se adoptó el Modelo de Costeo Estándar, o MCE (*Standard Cost Model*, SCM) para medir las reducciones de cargas administrativas, lo que permite a los reguladores concentrarse en las regulaciones y trámites que generan las mayores reducciones y facilitan la eficiencia en los mercados.

Los PBMR de 2011-2012 establecieron un objetivo de reducción de las cargas administrativas de 25%, en línea con la experiencia de los países OCDE. A fin de establecer una línea base o de referencia, el Gobierno Federal empleó un modelo simplificado basado en el MCE para medir las cargas administrativas y los avances hacia el objetivo. El análisis se concentró en los 4649 trámites que estaban registrados en el RFTS hasta mayo de 2011. Como resultado de este trabajo,

se obtuvo que las cargas administrativas de los trámites representan 4.8% del PIB, similar a lo que han encontrado otros países que han usado el MCE, tales como España, Italia y Portugal. También se encontró que 66% de esos costos se concentraban en 11% de los trámites registrados en el RFTS.

Ventanillas únicas

El establecimiento de ventanillas únicas, ya sean físicas o electrónicas, es una estrategia de simplificación utilizada frecuentemente por los países OCDE. En México, el portal *tuempresa.gob.mx*, administrado por la Secretaría de Economía, fue presentado en agosto del 2009. Esta ventanilla única electrónica permite a los emprendedores cumplir con los trámites federales necesarios para constituir legalmente una Sociedad Anónima de Capital Variable o una Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable. Asimismo, permite solicitar vía electrónica la autorización para el uso de denominaciones o razones sociales para cualquier tipo de sociedad o asociación de naturaleza civil o mercantil. La OCDE calculó que el uso del portal reduce en 65% las cargas administrativas del proceso para crear legalmente una empresa.

Las principales características de *tuempresa.gob.mx* son la interconexión de 10 dependencias federales con 12 trámites, una dependencia local con un trámite y más de 1000 fedatarios públicos. A finales del 2011 el portal tenía 42316 usuarios registrados, se habían solicitado 39144 denominaciones, se habían pagado 7910 autorizaciones para el uso de denominación y 4355 empresas se habían registrado en el Registro Público de Comercio.

En septiembre del 2012 se lanzó la versión 2.0, que incluye nuevos trámites y servicios para la autorización de uso de denominaciones para empresas comerciales y asociaciones de naturaleza civil, los cuales se pueden realizar mediante el empleo de la Firma Electrónica Avanzada, expedida por el Servicio de Administración Tributaria.

Adicionalmente, en enero de 2012 se lanzó la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM), la cual permite a los empresarios solicitar las licencias y permisos para realizar operaciones de importación, exportación y tránsito de mercancías y enviar la información obligatoria a las autoridades desde una sola plataforma. El Servicio de Administración Tributaria (SAT), por medio de la Administración General de Aduanas, diseñó e implementó esta ventanilla, que hace el proceso de visto bueno aduanal 100% sin papel, con base en documentos y firma electrónica. Gracias a este procedimiento, los empresarios pueden remitir datos a diferentes autoridades mediante un formato único y, en algunos casos, se pueden realizar pagos de impuestos y derechos electrónicamente.

Hasta mayo de 2012, la VUCEM había registrado 130000 transacciones, que implican a más de 100000 contenedores, 49000 usuarios de un universo de 60000 y había digitalizado 108000 documentos. Con el objetivo de incentivar la utilización de la VUCEM, desde junio de 2012, su uso es obligatorio para todas las agencias aduanales del país. La VUCEM beneficia aproximadamente a 30 sectores, incluyendo oficinas gubernamentales, importadores, exportadores, transportistas y agencias aduanales. El tiempo requerido para llevar a cabo los trámites se reduce en más de 90% y el tiempo para el despacho aduanal se reduce en más de 10%.

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas

Desde el año 2002 la COFEMER ha promovido la aplicación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en las entidades federativas y los municipios de México. El SARE es un programa federal de simplificación administrativa, reingeniería de procesos y modernización de trámites estatales y municipales involucrados en el proceso de apertura de una empresa. Su objetivo es reducir el tiempo y costo de apertura de una empresa, en particular para aquellas de bajo riesgo. De hecho, el SARE se concentra en PYMES que no implican riesgos mayores para la salud o el medio ambiente, permitiendo su apertura en máximo 72 horas.

El SARE tiene las siguientes características:

- Representa una ventanilla única que concentra los trámites de los tres órdenes de gobierno para la apertura de una empresa.
- Identifica el nivel de riesgo de acuerdo a la actividad económica, desregulando al máximo para actividades con cero o bajo riesgo.
- Implica reformas a las regulaciones y a las operaciones del municipio a fin de lograr su aplicación formal.
- Las inspecciones se realizan *ex post*, es decir, una vez que los trámites se han resuelto y la empresa puede comenzar a operar.

El SARE ha logrado disminuir significativamente el tiempo de respuesta de las licencias de funcionamiento municipales. En los 20 SARE aplicados en 2010, el número promedio de visitas a dependencias locales involucradas en el proceso de apertura de una empresa disminuyó de 3.2 a 1, mientras que el número promedio de días del proceso disminuyó de 32 a solo 2. De igual manera, durante 2011 se instalaron 19 módulos SARE, con una disminución del número promedio de visitas a dependencias locales de 3.2 a 1 y del número de días del proceso de 21 a 2.

El Programa de Reconocimiento y Operación SARE

La COFEMER estableció el Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE), el cual es una herramienta de política pública que permite diagnosticar y evaluar la operación de los módulos de apertura rápida de empresas a nivel nacional, con el fin de fortalecer y preservar las características primordiales del SARE. El programa tiene tres objetivos particulares:

- Reconocimiento: fomentar el mantenimiento y fortalecimiento de los módulos SARE en operación.
- Rehabilitación: restablecer los módulos SARE en cese de operaciones.
- Homologación: reconocer modelos de ventanilla única de apertura de empresas diferentes al SARE.

El programa se lleva a cabo mediante un cuestionario que sirve para estudiar los principios básicos del módulo de apertura de empresas, con el objeto de obtener una evaluación e identificar las principales áreas de oportunidad. Con el programa se busca reconocer y estimular en los municipios de México la aplicación de mejores prácticas en materia de eficiencia regulatoria, así como promover la mejora continua en la operación de los SARE. Su aplicación tiene una duración máxima de 10 días hábiles por módulo de apertura de empresas.

Notas

- ¹ Esta sección se basa en los hallazgos de OECD (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París.

3

IMPORTANCIA DE LA MEJORA REGULATORIA A NIVEL SUBNACIONAL

Este capítulo explica la importancia que tiene el desarrollar e implementar la mejora regulatoria en los niveles estatal y municipal. Se esbozan los argumentos y sus vínculos con la productividad y el empleo. Los sistemas regulatorios a nivel local resultan por demás importantes en la búsqueda de inversión y empleos; el presente capítulo detalla los objetivos a seguir para la mejora regulatoria a nivel subnacional. Además, el capítulo ilustra el impacto potencial de la mejora regulatoria en las entidades federativas.

Los argumentos para la calidad regulatoria están justificados en la teoría y la práctica, en particular en lo que toca a sus vínculos con la productividad y el empleo. En lo que toca al primer elemento, cabe mencionar que entre los factores más destacados que influyen en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita sobresalen la utilización del trabajo (horas trabajadas per cápita) y la productividad laboral (producción por hora trabajada), los cuales, a su vez, están fuertemente influenciados por las políticas regulatorias.

De hecho, la baja productividad laboral es el principal factor detrás del bajo crecimiento económico de México de las últimas décadas. El crecimiento de México ha dependido más de la acumulación de los factores de producción que de la productividad. En otras palabras, en los últimos 20 años el crecimiento de México ha radicado en la utilización del trabajo y la estructura demográfica. En contraste, los países con tasas de crecimiento más altas, como Chile, China, India y Turquía, han dependido más de las tasas de crecimiento de su productividad laboral. Una mala regulación restringe la competencia y obstaculiza la entrada de nuevas empresas al mercado, resultando en economías con altos niveles de concentración e ineficiencias en diversos sectores. Ello reduce los incentivos para innovar y adoptar nuevas tecnologías, lo que resulta crítico para lograr el crecimiento de la productividad.

La evidencia sugiere que la regulación puede tener un impacto positivo o negativo sobre la productividad laboral y la competitividad, dependiendo del diseño y la implementación de la misma. Por un lado, el impacto puede ser positivo al fomentar la competencia en los mercados por medio de reformas que simplifiquen los trámites y costos de las empresas. Por ejemplo, si

la regulación es clara y brinda certeza a los emprendedores, estos tendrán mayores incentivos para invertir, crecer e innovar. Esto a su vez crea la capacidad para tener un impacto positivo en la productividad laboral. Por otro lado, una regulación mal diseñada o implementada puede traer consigo barreras y desincentivar la inversión. Por ejemplo, la innovación y la inversión se ven afectadas a causa de excesivas cargas administrativas y barreras de entrada, lo que crea incentivos para que las empresas prefieran operar en el sector informal, en donde su potencial de crecimiento se ve mermado.

Si las regulaciones corrigen eficientemente fallas de mercado, incrementarán la productividad al permitir a los consumidores tomar mejores decisiones, propiciar la competencia en los mercados y reducir externalidades negativas de la producción (ver Recuadro 6.2). Sin embargo, las regulaciones también pueden afectar negativamente la productividad de las empresas al reducir los incentivos para invertir o adoptar tecnologías líderes e innovar. Un marco regulatorio inadecuado eleva los costos de entrada al mercado, eliminando las presiones competitivas y distorsionando la distribución de recursos entre sectores de la economía. Además, en la medida en que la falta de competencia eleva los precios, el efecto genera una “cascada” aumentando los costos de bienes intermedios.

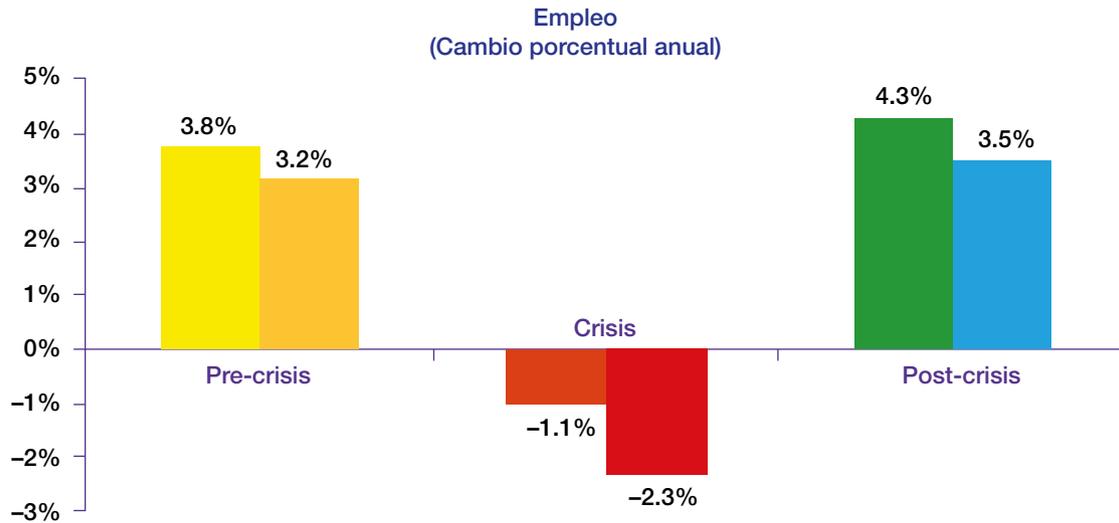
El marco regulatorio también tiene un potencial importante para disminuir el desempleo estructural, principalmente mediante regulaciones que faciliten la entrada al mercado y favorezcan la competencia, lo cual elimina rentas y hace posible la expansión de la producción. Entre las medidas regulatorias específicas que facilitan la competencia y la entrada al mercado se pueden mencionar el reducir o eliminar restricciones al comercio y la inversión extranjera, la promoción de la competencia doméstica y la simplificación de procesos administrativos para la apertura y operación de las empresas. Es precisamente en estos dos últimos renglones donde los gobiernos subnacionales tienen una importante contribución por hacer.

Investigación reciente realizada por el Banco Mundial avala la importancia del marco regulatorio para el empleo al sugerir que las entidades federativas mejor posicionadas en el reporte *Doing Business en México* son también las que resistieron de mejor manera y se recuperaron más rápidamente de la crisis del 2008 (ver Figura 3.1.).

En México, como en muchos otros países, coexisten diferentes niveles de gobierno. Órganos centrales de gobierno, respaldados por una red de instituciones y normas, funcionan al lado de gobiernos regionales y locales, con su propio conjunto de regulaciones y atribuciones. En este contexto, los diferentes órdenes de gobierno tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir las regulaciones. Este marco regulatorio multi-nivel plantea una serie de retos que afectan las relaciones de las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas y, si es mal administrado, puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. Los sistemas regulatorios a nivel local se vuelven aún más importantes a medida que las jurisdicciones nacionales compiten por inversión y empleos. Por tanto, las políticas regulatorias a nivel subnacional deben tener los siguientes objetivos:¹

- Incrementar el bienestar social permitiendo, con el paso del tiempo, un mejor balance de las políticas económicas y sociales: los gobiernos subnacionales deben emitir y aplicar regulaciones en el ámbito de sus facultades con el fin de proteger intereses públicos, al mismo tiempo que evitan intervenciones desproporcionadas en las actividades económicas. De esta manera, los gobiernos subnacionales deben procurar un equilibrio entre las políticas de promoción económica y de bienestar social.

Figura 3.1. Cambio porcentual anual del empleo
Primer quartile en el *Doing Business* vs resto de las entidades federativas



Fuente: Banco Mundial 2014, presentación realizada durante el Seminario sobre Implementación de la Mejora Regulatoria a Nivel Subnacional, París, 6 de noviembre del 2014.

- Estimular el desarrollo económico y el bienestar del consumidor alentando la innovación, la competencia y la entrada al mercado, y promoviendo así la competitividad: una regulación de calidad debe promover la competencia, al facilitar la creación de nuevas empresas, su entrada al mercado y su crecimiento. Las políticas regulatorias de los gobiernos subnacionales no deben imponer barreras de entrada al mercado, salvo en casos excepcionales en donde un interés público (por ejemplo, protección de la salud, el medio ambiente, prevención de riesgos, etc.) justifique plenamente dichos obstáculos.
- Controlar los costos regulatorios a nivel local para mejorar la eficacia productiva mediante la reducción de costos innecesarios, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES): los gobiernos subnacionales deben emitir regulación que sea clara y accesible, a fin de disminuir potenciales costos a las PYMES. Debe considerarse que este sector frecuentemente cuenta con recursos escasos, por lo que una regulación simplificada puede hacer la diferencia entre su entrada al sector formal o su permanencia en la informalidad.
- Mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público a nivel subnacional mediante reformas en la gestión pública: la política regulatoria tiene el potencial de generar ahorros en las administraciones públicas al sistematizar y simplificar sus procesos internos, así como los trámites y servicios que ofrece al público.
- Organizar y replantear leyes locales: una parte importante de la política regulatoria incide en el acervo de leyes y regulaciones. La gestión sistemática de dicho acervo debe buscar que la regulación sea efectiva, es decir que cumpla sus objetivos, y eficiente, o sea que lo haga al menor costo posible.

- Mejorar el Estado de derecho y la democracia por medio de reformas jurídicas, incluyendo un mejor acceso a la regulación y la reducción de la excesiva discreción de los reguladores y los encargados de hacer cumplir las leyes.

La calidad regulatoria subnacional también es importante debido a que existe una fuerte influencia regional en la capacidad de un país para atraer inversión y crear empleos. Las políticas orientadas al desarrollo de clústers o sistemas de innovación, por ejemplo, son básicamente de carácter regional y, por tanto requieren de un entorno local favorable para las empresas, en las que, sin duda, la calidad regulatoria desempeña un papel importante.

Finalmente, la coordinación de las políticas regulatorias de los diferentes niveles de gobierno mejora el ambiente de negocios, lo que facilita la creación de empresas en el sector formal de la economía y, por ende, promueve la competencia y la productividad. Trámites sencillos reducen el costo de hacer negocios e incrementan los incentivos para operar en el sector formal, lo que fortalece la capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Una política regulatoria que deriva en trámites sencillos y eficientes elimina incentivos para la corrupción.

Las entidades federativas y los municipios de México deben aspirar a contar con una política de gobernanza regulatoria integral, que aborde las diferentes etapas del ciclo regulatorio (diseño, evaluación *ex ante*, cumplimiento, inspección y evaluación *ex post*, entre otros) y que permita una amplia participación de los actores sociales, empresariales y gubernamentales que son impactados por las regulaciones y los trámites que de las mismas se derivan.

Recuadro 3.1. El impacto de la mejora regulatoria en el Estado de Colima

El Estado de Colima lanzó un programa de mejora regulatoria después de haber sido clasificado en el último lugar en el indicador *Apertura de una empresa* del estudio *Doing Business en México 2009*. Derivado de este resultado, la administración pública se movilizó para mejorar su calidad regulatoria y poner el tema en la agenda pública. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) ordena la implementación de la Ley de Mejora Regulatoria estatal, el rediseño de procesos y la simplificación de trámites con una perspectiva ciudadana y el establecimiento de Centros Municipales de Negocios (CMN)² en cada uno de los 10 municipios del estado.

En julio del 2011, el gobierno del estado relanzó su Ley de Mejora Regulatoria, que reemplazó un ordenamiento similar emitido en abril del 2005, pero que había resultado inoperante. El reglamento de dicha ley, publicado en octubre del 2011, complementó la estrategia para dar un nuevo ímpetu a la implementación de herramientas como la MIR y relevancia a instituciones como el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. Además de dicho consejo, la Ley responsabiliza de la política de mejora regulatoria a otras tres entidades: *i*) el Comité de Calidad de la Mejora Regulatoria, *ii*) la Secretaría de Fomento Económico (SEFOME) y *iii*) las unidades de mejora regulatoria en las dependencias estatales. La Ley también mandata a los municipios a establecer sus propias unidades y políticas de mejora regulatoria.

A la par de estos avances, el Estado de Colima se concentró en la modernización de su Registro Público de la Propiedad y del Comercio (RPPC). En noviembre del 2009, el RPPC era una de las dependencias que más tiempo tardaban en dar respuesta a los trámites, ya que tomaba 35 días en promedio. Además, había 26 500 trámites retrasados o en proceso.

Recuadro 3.1. El impacto de la mejora regulatoria en el Estado de Colima (Cont.)

El gobierno del estado llevó a cabo una negociación con el sindicato de trabajadores para encontrar una solución, que al final implicó un horario de trabajo extendido y la contratación temporal de abogados adicionales para acabar con el rezago. El rezago se desahogó para el 31 de diciembre del 2009. Un proceso rediseñado comenzó a aplicarse en enero del 2010 y, desde entonces, los trámites se clasifican en dos grupos: los que no tienen problemas y se resuelven el mismo día en que se presentan y los que implican algún embargo³ o alguna investigación más detallada, los cuales se resuelven en un máximo de tres días hábiles. Además, el RPPC ha adoptado la firma electrónica y la mayoría de sus trámites pueden ahora realizarse completamente en línea desde el Portal de Trámites y Servicios del Gobierno del Estado (http://www.tramitesyservicios.col.gob.mx/consulta_tramites/).

Colima fue uno de los estados participantes en el proyecto *Medidas de corto plazo*. Desde entonces, existe un grupo interdisciplinario en el gobierno del estado para analizar, atender y evaluar las recomendaciones que se derivaron del proyecto. Este grupo de trabajo tiene un líder en cada una de las dependencias involucradas, cuya función es elaborar un plan para atender las recomendaciones que le competen y documentar los avances. La SEFOMECE del gobierno del estado encabeza el grupo.

En enero del 2011, cuando la OCDE y la SE presentaron la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, el gobierno del estado asumió un compromiso por adoptar las recomendaciones que se hacen en esta publicación, logrando una implementación total a finales del 2011. Para ello, se preparó un plan en cada dependencia involucrada, en el que se hacía referencia a las recomendaciones que le competían, las actividades por realizar, tiempos y funcionarios responsables. Para cerrar la pinza, se realizaban reuniones mensuales de evaluación.

En este contexto, el gobierno del estado lanzó el portal *miempresa.col.gob.mx*, el cual permite a los emprendedores realizar en línea los trámites estatales de apertura de empresas. Recientemente, el gobierno del estado también comenzó una revisión del inventario regulatorio para crear un registro centralizado y simplificar donde sea posible.

Todo este trabajo llevó al estado a posicionarse en el primer lugar de la clasificación *Facilidad para hacer negocios* del estudio *Doing Business en México 2014* y en el segundo lugar en el indicador *Apertura de una empresa*. Aún más importante, el Estado de Colima ha mantenido un firme crecimiento durante 2010-2012.⁴ La variación anual en el *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE)*⁵ refleja esta tendencia, como se muestra en la tabla siguiente:

| Periodo | Dato |
|----------|------|
| 2012 | 3.8 |
| 2011 | 8.1 |
| 2010 | 3.9 |
| Promedio | 5.3 |

Fuente: Banco Mundial (2009), *Doing Business en México 2009*, Washington, D.C.; Banco Mundial (2014), *Doing Business en México 2014*, Washington, D.C.; y www.inegi.org.mx.

Notas

- ¹ OECD (2002a), p. 28.
- ² Los CMN son ventanillas únicas donde se pueden realizar los trámites federales, estatales y municipales que los emprendedores deben satisfacer para operar un negocio. También ofrecen orientación sobre la mejor manera para abrir, operar, impulsar, consolidar o fortalecer un negocio, y servicios como capacitación y asesoría sobre opciones de financiamiento.
- ³ *Embargo*. Retención por orden judicial de un bien para asegurar la satisfacción de una deuda, el pago de costos judiciales o el pago de la responsabilidad derivada de un delito.
- ⁴ Es razonable concluir que las reformas en materia regulatoria fueron uno de los factores que impulsaron el crecimiento, aunque ciertamente no fue el único.
- ⁵ El ITAEE es un indicador de coyuntura que ofrece un panorama general de la situación y evolución macroeconómica de las entidades del país, por ello suministra información con mayor desagregación temporal que el PIB estatal anual.

4

DESARROLLO DE UNA POLÍTICA REGULATORIA A NIVEL SUBNACIONAL

Este capítulo aborda los pasos por llevar a cabo para desarrollar una política regulatoria. Describe un panorama que comprende la concepción de la política regulatoria y su evolución a través de los años, así como las ventajas de llevar a cabo este esfuerzo. Lo anterior da pie a delinear los pasos para poder implementar una política de mejora regulatoria. Comprende los objetivos que se deben cumplir, las instituciones necesarias y las herramientas regulatorias. Existen elementos adicionales de importancia para llevar a cabo una política regulatoria a nivel subnacional, como lo son el tener apoyo político del más alto nivel y la adopción de buenas prácticas dentro de las atribuciones de las entidades federativas y los municipios.

4.1. ¿Qué es la política regulatoria?

El objetivo de la política regulatoria es asegurar que las regulaciones sean de interés público, que estén justificadas, que sus beneficios sean mayores a los costos que implican y que cumplan con su objetivo de política pública de manera efectiva y eficiente.

Asimismo, el objetivo de la política regulatoria es asegurar que las regulaciones apoyan el crecimiento económico, el desarrollo y la consecución de objetivos más amplios para la sociedad, tales como la protección social y la sustentabilidad ambiental, así como la consolidación del Estado de derecho. La política regulatoria ayuda a los diseñadores de políticas públicas a tomar decisiones informadas sobre qué regular, a quién regular y cómo regular, por medio de sus diversas herramientas. Como parte integral de la gestión pública eficaz, la política regulatoria también ayuda a dar forma a la relación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil.

El término “Política Regulatoria” puede tener diversos significados para diferentes grupos o países. En México, por ejemplo, el término más comúnmente empleado es “Política de Mejora Regulatoria”, el cual fue acuñado con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo en el año 2000 y que a su vez utilizó como modelo el concepto británico de “Better Regulation”. Para efectos prácticos, en este manual los conceptos de “Política Regulatoria” y “Política de Mejora Regulatoria” se emplearán de forma indistinta.

Debido a distintos contextos jurídicos, políticos y culturales, los países miembros de la OCDE han establecido diferentes formas de gobernanza pública. Aun así, es importante recalcar que la política regulatoria es un proceso evolutivo al que se le debe dar apoyo político de manera sostenida, así como un firme compromiso por lograr los cambios sin importar los ciclos electorales.

A través de la experiencia de los trabajos en materia de calidad regulatoria que han desarrollado los países miembros de la OCDE, se reconoce la importancia de adoptar un enfoque integral ante el tema. Es decir, para trabajar la política regulatoria se deben tomar en cuenta las instituciones, las herramientas regulatorias e, incluso, al poder legislativo para garantizar la calidad de sus ordenamientos. Lo anterior bajo una perspectiva de gobernanza en todos los órdenes de gobierno y en todos los sectores.

4.1.1. La evolución de la política regulatoria

La política regulatoria es una disciplina comparativamente joven. Su surgimiento y desarrollo ha sido un elemento clave de la reforma del sector público en los países de la OCDE en los últimos 20 años.

El surgimiento de la política regulatoria se dio originalmente en respuesta al cambio de las políticas públicas y, sobre todo, los ajustes en los objetivos económicos en los países miembros de la OCDE. Comenzó su conceptualización como desregulación en las décadas de 1970 y 1980, a raíz de la rápida expansión de la regulación en la mayor parte del siglo veinte y debido a la creciente comprensión de que la acumulación de este acervo regulatorio era perjudicial para las empresas, ahogando el emprendimiento y la innovación. Entre los países pioneros se encuentran Estados Unidos de América, a finales de 1970, y Canadá, en la década de 1980.

El concepto de desregulación se amplió para convertirse en reforma regulatoria con las políticas para aumentar la competencia en los mercados y para hacer retroceder las fronteras del Estado en las décadas de 1980 y 1990. La reforma regulatoria continuó la trayectoria de desregulación, pero estaba ahora también dirigida a la liberalización de sectores clave de la economía, que habían sido el dominio de los monopolios, a menudo de propiedad del Estado, como el sector de las telecomunicaciones. La introducción de la competencia en estos sectores requirió de una reinversión del marco regulatorio ajustado a este nuevo contexto. La reforma regulatoria se convirtió en un complemento esencial de las reformas estructurales, llegando más allá de los sectores de red para abarcar reformas al mercado de bienes, así como la liberalización de los servicios profesionales.

La reforma regulatoria dio paso a la idea de la gestión de la regulación en los primeros años de este siglo, un proceso que reconoce el carácter permanente de la tarea de mejorar la regulación y la necesidad de que se aplique en todos los ámbitos, no solo en los sectores o temas seleccionados. La reforma regulatoria como término en ocasiones daba a entender que el marco regulatorio podría alcanzar la perfección y que, una vez que se ha llegado a ese estado ideal, los encargados de la política de regulación podrían simplemente empacar y regresar a casa. No fue tan sencillo.

Se fue entendiendo que una función clave del Estado era la regulación, la cual requiere una gestión activa y permanente para asegurar que esta fuera “apta para su propósito.” En algunos países, especialmente europeos miembros de la OCDE, la gestión regulatoria incluye importantes esfuerzos para simplificar y racionalizar la acción reguladora.

También se fue clarificando de forma gradual que cualquier política pública podría potencialmente beneficiarse de la gestión de la regulación eficaz y la aplicación de herramientas y procesos regulatorios, tales como la Evaluación del Impacto Regulatorio. El objetivo es mejorar el bienestar general, no solo los intereses sectoriales, y no solo para el beneficio de las empresas. Algunas regulaciones tienen implicaciones específicas para el sector empresarial, pero muchas otras tienen impactos mucho más amplios. Los reglamentos y las instituciones para la promoción del bienestar social (por ejemplo, salud, seguridad y el medio ambiente) también crecieron en importancia.

Este periodo fue testigo de progresos importantes en las instituciones, herramientas y procesos regulatorios. Por ejemplo, el concepto de un órgano de supervisión central para fomentar la aplicación de los principios de calidad regulatoria y de los procesos clave como la Evaluación del Impacto Regulatorio tomó fuerza, aunque su establecimiento ha demostrado ser un desafío para muchos países.

Con el crecimiento de las políticas de libre mercado sobrevino el desarrollo de los organismos reguladores independientes para gestionar los aspectos clave de las economías y la sociedad. Esto se convirtió en un importante aspecto institucional de la regulación del Estado. El Estado regulador abrió el camino para el surgimiento de la gobernanza regulatoria (ver Capítulo 1); lo que representó una evolución desde un enfoque tradicional de la gestión regulatoria a uno que tenga en cuenta un enfoque de participación y rendición de cuentas.

La base del modelo de política regulatoria de la OCDE consiste en asegurar y dar seguimiento constante a la calidad de la estructura normativa, lo que debe contemplar una función permanente y dinámica por parte del gobierno. Los países que muestran mayor avance en el tema ilustran que el concepto de política regulatoria está evolucionando hacia uno de gobernanza regulatoria. Es en esta gobernanza regulatoria donde los gobiernos atraen una gama más amplia de actores incluyendo al poder judicial, al legislativo, a los niveles subnacionales y supranacionales de gobierno, sin dejar a un lado al sector privado. La gobernanza regulatoria permite hacer efectiva la política regulatoria ya que maximiza su influencia para emitir normas con efectos positivos en la economía y la sociedad.

4.1.2. ¿Cuáles son las ventajas de aplicar vigorosamente una política regulatoria?

Existe nueva investigación que ha explorado la relación que existe entre el desempeño normativo y el crecimiento económico. Entre otras aseveraciones, podemos observar que el crecimiento económico y el desarrollo se han visto beneficiados debido al aporte de la política regulatoria en las reformas estructurales, la apertura de mercados, la liberalización de mercados de productos y la promoción de un ambiente empresarial con menos limitaciones. La calidad de la regulación está fuertemente vinculada con el crecimiento económico y la productividad. En otras palabras:

- Una política regulatoria eficaz y la apertura del mercado trabajan de la mano ya que traen beneficios para el consumidor, abren vías para el consumidor y fomentan la creación de empresas.
- Existe un fuerte vínculo entre los principios de la política de competencia y normas de alta calidad y una constante mejora regulatoria.
- La competencia del mercado de productos desempeña un papel importante al reducir las tasas de desempleo estructural, principalmente mediante las presiones competitivas que eliminan rentas y amplían la producción potencial.

La política regulatoria aporta a la reestructuración de sectores de infraestructura como el agua, las telecomunicaciones, la energía y el transporte. Existe evidencia considerable de que cuando los mercados se abren a la competencia, la reforma de infraestructura —mediante la liberalización, la privatización y la introducción de una regulación por incentivos— produce efectos positivos en cuanto a reducción de precios, innovación y opciones para el consumidor, así como servicios de mayor calidad.

La política regulatoria ha comenzado a aportar otros beneficios para la sociedad, aparte del económico, como la cohesión social, la calidad de vida y el Estado de derecho. Es evidente que estos beneficios varían en fondo y forma dependiendo del país que los lleve a cabo. Sin embargo, se ha convertido en un elemento sólido de las políticas regulatorias de los países miembros de la OCDE.

La política regulatoria, al destacar la importancia del diálogo y la consulta pública, ha apoyado al marco normativo a tener mayor transparencia en cuanto a la aplicación de poderes regulatorios y a la participación del público en el proceso de elaboración de normas. Cuando se habla de aplicar el Estado de derecho de manera efectiva se incluye prestar atención también a los temas relacionados con la política regulatoria, como lo es la transparencia jurídica, la claridad y la accesibilidad de las normas, así como un sistema de apelaciones a las resoluciones administrativas. Una razón especialmente poderosa para que los países adopten un compromiso constante con la mejora regulatoria es que reduce de manera importante los espacios para la corrupción y mitiga sus efectos sociales y económicos.

4.1.3. La política regulatoria en una perspectiva de gobierno completo

La implementación en los países ha demostrado que para tener un programa de calidad regulatoria exitoso el elemento más importante es que se comprometa al más alto nivel político. Este compromiso debe estar acompañado por una perspectiva de gobierno completo en aras de la política regulatoria.¹ La política regulatoria define el proceso mediante el cual el gobierno, al identificar objetivos de política pública, decide si utiliza la regulación como un instrumento normativo y procede a redactar y aprobar una regulación mediante una toma de decisiones basada en evidencia. Los países de la OCDE cada vez están más interesados en aplicar un enfoque de gobierno completo a la formulación y ejecución de políticas públicas. “Gobierno completo” se refiere a asegurar la coordinación horizontal y vertical de la actividad gubernamental para aumentar la congruencia de las políticas, un uso más eficiente de los recursos y aprovechar las sinergias y la innovación generadas por una perspectiva en la que participan múltiples interesados. El punto de partida de un enfoque de gobierno completo

es generar estructuras de cooperación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, para cumplir con los objetivos gubernamentales más eficazmente.

Un enfoque de gobierno completo no solo radica en la coordinación horizontal y vertical de la actividad gubernamental, sino en que ocurra un cambio cultural en la administración pública referente a los procesos internos y al comportamiento del personal. Se debe poner en marcha una gestión fundada en principios, confianza, colaboración, formación de equipos, participación de interesados externos y mejora de la calidad vía capacitación de los servidores públicos.

El propósito de un enfoque de gobierno integral para la política regulatoria es dar mayor prioridad al objetivo de integrar la política regulatoria en las prácticas de gobernanza. Esto permitirá utilizar con mayor eficacia las herramientas e instituciones para la gestión regulatoria. Básicamente, esto ayudará a asegurar que la gestión normativa se convierta en una parte integral de una formulación de políticas adecuada.

4.2. ¿Cómo desarrollar una política regulatoria?

4.2.1. Objetivos por cumplir

El primer elemento a considerar en el desarrollo de una política regulatoria es establecer los objetivos que se pretenden alcanzar. Esto supone considerar un manejo integral del ciclo de la gobernanza regulatoria (ver Capítulo 1), desde el desarrollo de política pública y la elección de los instrumentos, hasta el monitoreo y evaluación del desempeño de la regulación.

Los objetivos de la política regulatoria deben contribuir a reforzar cada etapa del ciclo de la gobernanza regulatoria. Deben, por ejemplo, asegurar que durante el desarrollo de políticas de gobierno para atender un problema de política pública, se evalúen de forma seria y sistemática los diferentes instrumentos disponibles —incluyendo la opción de regular— con base en su costo-beneficio y otros criterios de desempeño y efectividad. O bien, en la etapa de implementación y cumplimiento de la regulación, deben incluirse criterios que faciliten el cumplimiento de la regulación y aumenten su tasa de efectividad.

Como se comentó en el Capítulo 1, la política regulatoria debe promover la consulta, coordinación, cooperación y comunicación, lo cual permitirá asegurar su efectividad y contribuir al desarrollo económico y social de la localidad, región o país.

De nuevo, la política de mejora regulatoria también debe abarcar el objetivo de lograr un enfoque de gobierno integral. El ciclo de gobernanza regulatoria permite vislumbrar la amplitud del involucramiento de diferentes instituciones y organizaciones gubernamentales y de servidores públicos a lo largo de sus distintas etapas. Por ejemplo, el área gubernamental encargada del desarrollo de la política pública o regulación, puede ser distinta de aquella que se encarga de la implementación, o de la que se encarga del monitoreo del desempeño de la regulación.

Cada etapa debe cumplir con ciertos objetivos de mejora regulatoria, y al existir un abanico de organizaciones y servidores públicos encargados de cada etapa, solo un enfoque en el cual se entienda la política regulatoria como una disciplina universal, permitirá que los beneficios de dicha política permeen a lo largo del ciclo de gobernanza regulatoria.

La política regulatoria será exitosa en establecer una cultura de gestión regulatoria dentro de los gobiernos y en el desarrollo de políticas públicas, en la medida en que cuente con los

elementos necesarios para pasar de la simple intención a la implementación y la acción. Para ello, los dos elementos fundamentales son el diseño y establecimiento de instituciones que permitan el accionar de la política regulatoria, así como la implementación y utilización de las herramientas regulatorias.

4.2.2. Instituciones regulatorias

Los análisis por parte de la OCDE arrojan que para que prevalezca una reforma efectiva es imperativo que exista liderazgo, ya sea de un individuo o, de preferencia, de una institución que lleve la coordinación desde la decisión hasta la ejecución, apoyada por otros órganos capaces de aportar al tema. Esto conlleva la correcta asignación de responsabilidades y atribuciones específicas para vigilar, monitorear y promover las acciones de política regulatoria, así como mantener la coherencia entre los distintos actores involucrados en el proceso regulatorio. Es por ello que la existencia de instituciones regulatorias es fundamental para lograr los objetivos planteados de la política regulatoria.

La experiencia de los países de la OCDE ilustra que la existencia de un órgano bien definido encargado de la supervisión normativa indica por sí mismo un fuerte compromiso para mejorar la calidad regulatoria y se correlaciona estrechamente con la formulación de una política regulatoria eficaz e integral.

Aunado a la existencia de una institución que coordine los esfuerzos, los países tienden cada vez más a adoptar medidas y enfoques de interconexión para dicha institución reguladora. Es decir, se ha llevado a cabo la idea de contar con un organismo central, con atribuciones implícitas indirectas o explícitas directas, que coordine una red de unidades dentro de las distintas secretarías. Esta red contribuye a la congruencia de las políticas, ya que dichas unidades trabajan coordinadamente con respecto a la formulación de políticas en las áreas sectoriales. Aunque descentralizar ayuda a promover el cambio en las áreas sectoriales, es importante no perder de vista que esto puede desequilibrar atribuciones y prioridades en dichas áreas.

4.2.3. Herramientas regulatorias

La labor de perfeccionar la toma de decisiones en materia de regulación tiene varias aristas. Aunado a los puntos ya comentados, se debe utilizar herramientas específicas de manera continua. Es importante que estas herramientas se apoyen mutuamente si el resultado que se pretende es asegurar la calidad del marco normativo. Las herramientas implican enfoques estratégicos y la utilización de instrumentos para hacer efectiva la política regulatoria. Las herramientas imprescindibles incluyen la evaluación de impacto regulatorio (EIR), considerar alternativas a la regulación, la simplificación administrativa, la transparencia regulatoria y la evaluación *ex post*.

Evaluación de Impacto Regulatorio

La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) examina y mide los beneficios potenciales, los costos y los efectos de la regulación nueva o modificada. Es una herramienta útil que ofrece a los responsables de la toma de decisiones datos empíricos valiosos y un marco general en el cual pueden evaluar sus opciones y las consecuencias que puedan tener sus decisiones. La EIR

se utiliza para definir problemáticas y asegurar que la intervención gubernamental se justifica y es adecuada.

La evaluación de alternativas a la regulación es el mecanismo que el gobierno debe emplear para garantizar que la normatividad y los instrumentos utilizados para el logro de objetivos públicos son eficaces y eficientes. En este contexto, otras alternativas de instrumentos pueden ser más adecuadas para una intervención pública (ver sección 6.1.3).

Simplificación administrativa

La simplificación administrativa consiste en revisar y simplificar los trámites burocráticos. Los tiempos han permitido que, junto con los ciudadanos y el sector empresarial, se logren eliminar disposiciones obsoletas o contradictorias. Por medio de ideas innovadoras y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se generan nuevos y más eficaces enfoques para elaborar directrices sobre normas administrativas e introducir nuevas formas de medir y reducir su impacto.

Transparencia regulatoria

La transparencia regulatoria consiste en un conjunto de prácticas, desde la mera notificación a la opinión pública sobre las decisiones normativas, hasta los controles de criterios administrativos y corrupción, pasando por una mejor organización del sistema jurídico mediante la codificación y un registro central, el uso de la consulta pública y de la evaluación de impacto regulatorio, así como de enfoques participativos activos para la toma de decisiones. La consulta pública es una de las principales herramientas regulatorias que se utiliza para aumentar la transparencia y rendición de cuentas, así como la eficiencia y la eficacia de la norma. La consulta mejora la calidad de las regulaciones y los programas y también aumenta el cumplimiento y reduce los costos de ejecución para ambos, gobiernos y ciudadanos sujetos a las normas. La consulta pública facilita a los gobiernos información sobre la cual puedan basar decisiones de política pública.

Evaluación *ex post*

La evaluación *ex post* de regulaciones ayuda a evaluar las consecuencias y los resultados de las decisiones normativas. Las herramientas de evaluación *ex post* analizan la pertinencia, la eficacia y los efectos de las decisiones normativas, e identifican los resultados no deseados, las causas del fracaso y los elementos que contribuyen al éxito. Los resultados derivados de este instrumento de gestión constituyen una aportación de conocimientos para los tomadores de decisiones, al crear un circuito de retroalimentación que completa el ciclo de gobernanza regulatoria.

4.3. Elementos adicionales cruciales para una política de mejora regulatoria

Individualmente, existen dos elementos que se deben considerar para el desarrollo de una política regulatoria, los cuales surgen debido a su impacto y trascendencia en lograr los objetivos de dicha política: el apoyo político del más alto nivel y la adopción de las mejores prácticas internacionales.

4.3.1. Apoyo político del más alto nivel

Las Recomendación del Consejo de la OCDE emitida en 2012 exhorta a los países miembros a “comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria” (ver Anexo 1).

Los estudios sobre diversos países destacan el compromiso con la política regulatoria como uno de los principales factores de apoyo a una política explícita sobre calidad regulatoria.² Se debe adoptar una política regulatoria efectiva al más alto nivel político y la importancia de la calidad regulatoria debe comunicarse a los órdenes de gobierno subnacionales. El compromiso político puede demostrarse de diversas formas. La creación de un órgano central de supervisión encargado de fomentar la calidad regulatoria es un elemento decisivo para crear conciencia entre los diferentes actores que participan en el proceso regulatorio.

Dicho lo anterior, la demanda de un liderazgo sólido no debe verse como respaldo de un enfoque vertical (de arriba a abajo) de reforma o preferencia por la acción unilateral por parte del ejecutivo. A menudo, el liderazgo exitoso radica más en lograr consenso que en asegurar el cumplimiento. Un componente esencial de un sistema de gestión exitoso de calidad regulatoria es la adopción de un compromiso político claro con los principios establecidos para la mejora regulatoria. Los gobiernos deben cerciorarse de que existen un liderazgo y supervisión efectivos del proceso de gobernanza regulatoria. Además, para lograr el éxito de un programa de reforma regulatoria es fundamental asignar responsabilidades específicas para todos los aspectos de gestión y reforma regulatoria y crear un marco claro de rendición de cuentas.

La designación de responsabilidad de política regulatoria en el nivel ministerial ayuda a asegurar el compromiso político en relación con las metas de política regulatoria. Sin embargo, el campo de responsabilidades del programa dentro de un sistema de gestión regulatoria es complejo y compartido dentro del gobierno. Entre ellas se cuentan las responsabilidades específicas por dependencia y sector para asegurar que se aplican medidas de calidad regulatoria, por ejemplo, la realización de la EIR, o medidas de simplificación para el desarrollo de regulaciones en áreas particulares de política pública. No obstante, también existe la necesidad de asignar responsabilidades aplicables al sistema entero en relación con supervisar y promover el éxito de las políticas generales del gobierno sobre reforma regulatoria.

4.3.2. Adopción de mejores prácticas

Los gobiernos se enfrentan al reto de diseñar e implementar políticas públicas que sean efectivas en un ambiente en donde existen recursos escasos y limitados para ello, y en donde la confianza y credibilidad del ciudadano hacia la efectividad del gobierno como un todo se debe reforzar. Ante este panorama, es necesario que los gobiernos definan estrategias que aseguren la eficiencia e impacto de dichas políticas, incluyendo la política regulatoria. Una de las estrategias más efectivas para este fin es adoptar mejores prácticas en la materia.

La adopción de mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas permiten a los gobiernos ahorrarse el costo de aprendizaje, el cual puede ser oneroso debido a un proceso de prueba y error. La experiencia internacional recolectada por la OCDE demuestra que los problemas y retos ante los cuales se enfrentan diferentes gobiernos tienen elementos en común. Ante ello, es posible identificar aquellas soluciones innovadoras y eficientes en política pública que abordaron el reto de manera exitosa. Es precisamente esta mejor práctica la que

ofrece la oportunidad a otros países que enfrentan problemas de política pública similares de ahorrarse el costo del proceso prueba-error.

Dada la existencia de componentes en común en los retos que enfrentan los gobiernos, la experiencia internacional también señala que es posible identificar lecciones aprendidas. Estas lecciones pueden incluir la identificación de obstáculos comunes que pueden mermar el éxito del esfuerzo público, errores típicos a evitar, o bien, la identificación de actores o grupos interesados a los cuales se les debe poner especial énfasis durante la administración de la política pública.

Uno de los elementos que hacen de la adopción de mejores prácticas una estrategia que puede incrementar el éxito e impacto de la mejora regulatoria reside en el hecho de que se trata de prácticas y acciones llevadas a cabo por los “pares” o los “iguales”. Se trata de prácticas en política pública que funcionarios en otras jurisdicciones implantaron con éxito. Ello las hace susceptibles a ser adoptadas por otros funcionarios públicos, pues se trata de políticas basadas en evidencia.

La OCDE es uno de los repositorios de mejores prácticas en política regulatoria. Los gobiernos de los países miembros y sus entidades subnacionales deben considerar adoptar estas prácticas, para lo cual tal vez sea necesario un proceso de adaptación para las condiciones particulares bajo análisis.

Notas

- ¹ Ver el principio número 1 de la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París. Puede consultarse en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- ² Ver <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/by-country.htm> en donde se concentra la colección de estudios en reforma y política regulatoria de países miembros y no miembros de la OCDE.



5

INSTITUCIONES PARA DAR SOPORTE A UNA POLÍTICA DE MEJORA REGULATORIA SUBNACIONAL

La responsabilidad de implementar una política de mejora regulatoria a nivel subnacional debe estar acompañada de diversos elementos. Este capítulo describe el estado de las 25 leyes estatales de mejora regulatoria existentes en México hasta septiembre de 2015 e identifica algunas instituciones, prácticas y herramientas comunes. De la misma manera se incluye una sección sobre las instituciones que pueden estar encargadas de coordinar el esfuerzo de mejora regulatoria, ya sea a nivel estatal o municipal, así como los mecanismos mediante los cuales se facilita la participación ciudadana. Esta sección también expone cómo se encuentra la estructura actual de entidades encargadas de la coordinación de la mejora regulatoria en las diferentes entidades federativas de México.

Las instituciones son un pilar fundamental de cualquier política pública, ya que proporcionan los mecanismos para instrumentarla y darle continuidad más allá de una administración de gobierno, evitando que sea víctima de los ciclos políticos. No ha sido raro que los esfuerzos de una administración en materia de calidad regulatoria sean desmantelados después de un cambio de gobierno.

Las probabilidades de éxito de la mejora regulatoria aumentan de manera importante cuando existen instituciones capaces de coordinarla, desde la etapa de diseño hasta la implementación. No solo se requiere que las instituciones proporcionen asesoría y *know-how*,¹ sino también que acompañen, guíen y monitoreen el proceso de implementación.² De hecho, la OCDE ha documentado que uno de los papeles más importantes que juegan las instituciones encargadas de la mejora regulatoria es el de ser facilitadores para el resto de las dependencias de la administración pública.

Aunque es imposible recomendar una “fórmula única” de instituciones para el éxito de la mejora regulatoria, la experiencia de algunos estados y municipios mexicanos, así como de algunos gobiernos subnacionales de otros países, indica algunas buenas prácticas a emular,

tales como el desarrollo y aprobación de leyes de mejora regulatoria, el contar con una entidad o dependencia a cargo de la coordinación de la política regulatoria y el establecer consejos ciudadanos para dar seguimiento a los trabajos en la materia.

5.1. Leyes estatales de mejora regulatoria

Hasta septiembre del 2014, veinticinco entidades federativas de la República Mexicana tenían una ley de mejora regulatoria. Adicionalmente, cinco tenían leyes estableciendo estrategias específicas para el desarrollo económico, entre ellas, la mejora regulatoria.³ Estas experiencias nos ilustran dos maneras potenciales de empezar a desarrollar las instituciones para la mejora regulatoria en los estados y municipios de México.

Las leyes de mejora regulatoria que utilizan las entidades federativas de México tienen dos objetivos principales: designar y, frecuentemente, establecer las instituciones para coordinar la política de mejora regulatoria en un estado; así como ordenar el diseño, implementación y evaluación de herramientas y prácticas para llevar adelante la mejora regulatoria. Una revisión de las 25 leyes existentes identifica algunas instituciones, prácticas y herramientas comunes, entre otras, las siguientes:

- Entidad coordinadora: las leyes establecen una dependencia o asignan responsabilidad a alguna entidad para coordinar la política de mejora regulatoria (ver sección 3.2 para conocer las alternativas a este respecto).
- Consejo ciudadano: las leyes establecen un órgano consultivo ciudadano para orientar, dar seguimiento y evaluar la política de mejora regulatoria (ver sección 3.3 para conocer las alternativas a este respecto).
- Centro de atención empresarial (CAE): las leyes mandatan el establecimiento de centros de atención al empresario o ventanillas únicas que consolidan trámites y servicios para la apertura y operación de empresas.
- Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): las leyes ordenan la aplicación del SARE en los municipios del estado.
- PROSARE: las leyes ordenan la certificación de los módulos SARE existentes en los municipios.
- Registro centralizado de trámites: las leyes ordenan al gobierno estatal establecer un registro centralizado de trámites y servicios.
- Programas de simplificación de cargas: las leyes ordenan el establecimiento de un programa que permita simplificar los trámites y servicios de cada dependencia del gobierno estatal.
- Registro de personas acreditadas: las leyes requieren al gobierno estatal establecer un registro de personas acreditadas.⁴
- MIR: las leyes mandatan a las dependencias y entidades de la administración pública a preparar una MIR como parte del proceso de elaboración de regulaciones.
- Coordinación con municipios: las leyes establecen mecanismos para la mejora regulatoria en los municipios. En algunos casos, se menciona la posibilidad de convenios de coordinación entre el estado y los municipios, mientras que en otros las atribuciones

municipales se describen más explícitamente e, incluso, se les ordena establecer una unidad que coordine los trabajos de mejora regulatoria.

- Reglamentos: las leyes establecen la necesidad de que el gobierno estatal expida un reglamento para afinar los detalles de implementación de las diferentes instituciones y herramientas.⁵

Recuadro 5.1. Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León

La Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León (N.L.) establece cuatro órganos como encargados de la rectoría, implementación y supervisión de la mejora regulatoria, que son los siguientes:

- **Consejo Ciudadano de Mejora Regulatoria:** es un órgano de naturaleza consultiva de la sociedad civil, de carácter honorífico, cuyo objeto será proponer medidas de promoción, coordinación, seguimiento y evaluación de acciones de mejora regulatoria dentro de un marco de coordinación consensuada entre el estado y los municipios.
- **Comisión Interinstitucional de Mejora Regulatoria:** es un órgano oficial de apoyo y supervisión de la operación de la Unidad de Mejora Regulatoria estatal. Sus miembros son funcionarios de alto nivel del gobierno estatal.
- **Unidad de Mejora Regulatoria (UMR):** es un órgano desconcentrado de la Oficina Ejecutiva de la Gubernatura, dotada de autonomía técnica y de gestión, con el objeto de implementar la política gubernamental en la materia.
- **Unidades de mejora regulatoria municipales:** se establece que los municipios deberán crear su Unidad de Mejora Regulatoria municipal, la cual tendrá las mismas atribuciones que la UMR estatal, adecuadas a su ámbito de competencia.

La Ley ordena a cada dependencia del Gobierno del estado y a cada municipio a preparar sus programas de mejora regulatoria. Adicionalmente, contempla el desarrollo de un registro centralizado de trámites y servicios estatales y municipales, así como la aplicación de la MIR. Por su parte, el Reglamento de la Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León establece que los municipios pueden firmar un convenio con la UMR de manera que esta delegue sus funciones a las autoridades municipales dentro de su propia jurisdicción.

Fuente: Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León. Disponible en: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0046883-0000001.pdf.

El Anexo 2 muestra los diferentes elementos considerados en cada una de las 25 leyes de mejora regulatoria.

En cuanto a las leyes sobre desarrollo económico que incluyen a la mejora regulatoria como una de sus estrategias, cabe mencionar que estas suelen incluir algunas herramientas contempladas en las leyes de mejora regulatoria, aunque su alcance suele ser más limitado. Sin embargo, algunas de ellas han tenido éxito en la implementación de ciertas prácticas, por ejemplo, la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Baja California logró establecer un sistema de evaluación *ex ante* de las propuestas regulatorias

(ver Recuadro 5.2) y dio paso para que el 28 de septiembre de 2012 el estado emitiera su propia ley de mejora regulatoria.

Recuadro 5.2. Leyes sobre desarrollo económico que contemplan la mejora regulatoria

La Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Baja California establece la política de desarrollo empresarial, estímulos fiscales, un fondo para el desarrollo de infraestructura y diversas disposiciones en materia de mejora regulatoria. En este sentido, establece un mecanismo para el control del flujo regulatorio basado en la revisión de las propuestas normativas por dos grupos denominados Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico y Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria.

La Ley para el Fomento a la Economía, la Inversión y el Empleo para el Estado de Aguascalientes comprende secciones sobre incentivos para la inversión, comercio exterior, medio ambiente e industria, apoyo a las PYMES y desregulación económica y simplificación administrativa. En este último capítulo se contemplan herramientas como un registro centralizado de trámites, una ventanilla única para la gestión de trámites administrativos, acuerdos entre el gobierno estatal y los municipales y la aplicación de la MIR. Posteriormente, el 29 de julio de 2013 se publicó la Ley de Gestión Empresarial y Mejora Regulatoria para el Estado de Aguascalientes, con lo que se robustece la política de mejora regulatoria de la entidad.

Fuente: Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Baja California. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/LEYFOMCOMPETI_28JUN2013.pdf y Ley para el Fomento a la Economía, la Inversión y el Empleo para el Estado de Aguascalientes. Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/25092009_120323.pdf.

Ahora bien, es importante que las leyes estatales de mejora regulatoria o aquellas que la contemplan como una estrategia para un buen desempeño económico consideren el ciclo de gobernanza regulatoria. Para ello, es recomendable que incluyan herramientas aplicables a la concepción y el diseño de las regulaciones (por ejemplo, consulta pública y MIR), a su implementación (inspección, supervisión, etc.) y a su monitoreo y administración *ex post* (simplificación administrativa, evaluación *ex post*, etc.). Algunas de estas herramientas se describirán más adelante, pero por ahora es pertinente mencionar que las leyes referidas anteriormente pudieran fortalecerse con un enfoque de ciclo de gobernanza regulatoria.

Adicionalmente, cabe mencionar que es importante que las leyes estatales de mejora regulatoria cuenten con su reglamento, de modo que se definan detalles importantes (plazos, etapas, dependencias participantes, presupuestos, etc.) para la implementación de instituciones, políticas y herramientas. Nueve de las 25 leyes estatales de mejora regulatoria existentes cuentan con su respectivo reglamento.

Recuadro 5.3. Marco legal de la mejora regulatoria en Cataluña, España

Una serie de leyes y decretos establecen el marco legal de la mejora regulatoria en Cataluña, así como una serie de instituciones y herramientas a desplegar:

- **Ley 26/2010 del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña:** establece que las propuestas regulatorias deben acompañarse de una memoria general, una memoria de evaluación de impacto y otros documentos varios. La memoria general debe incluir una justificación de la necesidad de la regulación, el marco normativo en que se inserta y una relación de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse audiencia, entre otros elementos. Por su parte, la memoria de evaluación de impacto introduce la evaluación de los efectos de las diferentes alternativas bajo consideración, incluyendo impacto económico, social, presupuestal y de género.
- **Decreto 1/2011 del 4 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia:** establece que la Oficina del Gobierno asume las funciones y estructura de la Dirección de Calidad Normativa, que había sido creada por el Decreto 93/2008.
- **Decreto 325/2011 del 26 de abril, de reestructuración del Departamento de la Presidencia:** establece las funciones del Área de Mejora de la Regulación de la Oficina del Gobierno, que incluyen impulsar la cultura de la calidad normativa, elaborar y difundir directrices, protocolos y guías metodológicas para la mejora de la calidad normativa y, en especial, para el análisis del impacto de las normas, así como prestar asistencia técnica a los departamentos de la administración de Cataluña para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance No. 18, OECD Publishing, París.

5.2. Entidades encargadas de la coordinación de la mejora regulatoria

La implementación de la política de mejora regulatoria requiere de una entidad en el centro del gobierno que asuma la responsabilidad política de coordinarla y dotada de facultades para monitorearla, supervisarla y promoverla en toda la administración pública, ya sea estatal o municipal. Por tanto, los estados y municipios deben designar una unidad que asuma el liderazgo de la política de mejora regulatoria y dé seguimiento a sus programas y objetivos. Una unidad responsable es también importante para asegurar que las instituciones, políticas y herramientas contempladas en una ley de mejora regulatoria no se queden en el papel y realmente se lleven a la práctica.

Las entidades federativas de México comúnmente designan como líder de la política de mejora regulatoria a una unidad dentro de alguna secretaría o a una comisión (ver Figura 5.1). Cuando se opta por la primera opción, la unidad se encuentra, en la mayoría de los casos, como parte de la Secretaría de Desarrollo Económico o su equivalente, aunque también hay estados que han optado por la Secretaría de la Contraloría o Función Pública o sus equivalentes.

Cuando se opta por una comisión, esta puede ser descentralizada o desconcentrada. Hasta septiembre del 2014, 23 entidades federativas asignaban el liderazgo de la mejora regulatoria a una unidad dentro de una secretaría, siete a una comisión (desconcentrada en cinco de los casos y descentralizada en dos) y dos más han adoptado una forma alternativa (ver Tabla 5.1).

Figura 5.1. Entidades líderes de la política de mejora regulatoria

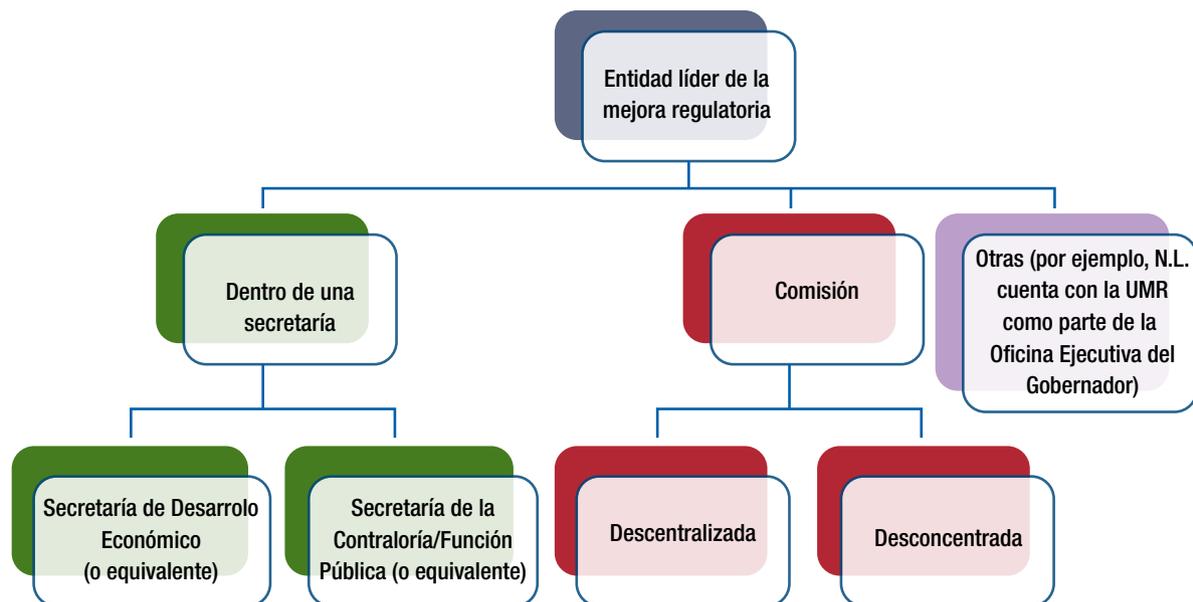


Tabla 5.1. Entidades a cargo de la política de mejora regulatoria en los estados mexicanos

| Estado | Comisión | Unidad dentro de una secretaría | Otros |
|---------------------|----------|---------------------------------|-------|
| Aguascalientes | | X | |
| Baja California | | X | |
| Baja California Sur | | X | |
| Campeche | | X | |
| Coahuila | | X | |
| Colima | | X | |
| Chiapas | DO | | |
| Chihuahua | | X | |
| Distrito Federal | | | X |
| Durango | DO | | |
| Guanajuato | | X | |
| Guerrero | | X | |
| Hidalgo | | X | |
| Jalisco | | X | |
| Estado de México | DO | | |
| Michoacán | | X | |
| Morelos | DE | | |
| Nayarit | | X | |
| Nuevo León | | | X |

| Estado | Comisión | Unidad dentro de una secretaría | Otros |
|-----------------|----------|---------------------------------|----------|
| Oaxaca | | X | |
| Puebla | | X | |
| Querétaro | | X | |
| Quintana Roo | | X | |
| San Luis Potosí | | X | |
| Sinaloa | DE | | |
| Sonora | DO | | |
| Tabasco | | X | |
| Tamaulipas | | X | |
| Tlaxcala | | X | |
| Veracruz | | X | |
| Yucatán | | X | |
| Zacatecas | DO | | |
| TOTAL | 7 | 23 | 2 |

Nota: DO: Desconcentrado; DE: Descentralizado.

Fuente: OECD (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París.

La figura de una comisión pudiera tener algunas ventajas frente a la opción de una unidad dentro de una secretaría. En primer lugar, una comisión usualmente está establecida por ley, lo que dificulta desmantelarla. En segundo lugar, una comisión suele tener un presupuesto anual y patrimonio propio, lo que fortalece su capacidad operativa. En cambio, una unidad dentro de una secretaría puede no contar con recursos suficientes cuando el titular desconoce o no está comprometido con la mejora regulatoria. Finalmente, dada su organización, comúnmente las comisiones están mejor protegidas de los intereses que pugnan contra la mejora regulatoria.

Recuadro 5.4. Diseño institucional para la mejora regulatoria en el Estado de Sinaloa

La Ley de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria del Estado de Sinaloa estableció la creación de la Comisión Estatal de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria, como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Económico.

El Artículo 15 de la Ley establece las facultades y obligaciones de la Comisión, entre otras:

- Establecer políticas y acciones para contar con un eficiente marco regulatorio estatal, que permita elevar la competitividad del estado, los municipios y la comunidad empresarial, así como planear y actuar con visión de largo plazo, brindando certeza jurídica a toda actividad económica y mejorando los esquemas de gestión empresarial y ciudadana.
- Realizar tareas de colaboración con las dependencias estatales, las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal y de los municipios, los sectores privado y social, para promover, detectar, revisar y analizar propuestas de

Recuadro 5.4. Diseño institucional para la mejora regulatoria en el Estado de Sinaloa (Cont.)

reforma regulatoria que impulsen al estado a lograr competitividad y el liderazgo nacional en la materia.

- Establecer un proyecto de gestión empresarial, reforma regulatoria y simplificación administrativa de corto, mediano y largo plazo, así como los mecanismos de medición de avance.
- Instituir mecanismos innovadores de atención y gestión de trámites y servicios, para la instalación, apertura y operación de empresas.
- Evaluar, como proceso de mejora continua, las políticas de regulación y los instrumentos que aplican en esta materia en el ámbito nacional e internacional, con el objeto de actualizar, mejorar e implementar aquellas que mayores beneficios aporten al estado.
- Instrumentar y operar programas y acciones tendientes a la revisión y análisis de las disposiciones jurídicas vigentes y aquellas que se pretendan crear, así como sus reformas, con el fin de emitir dictámenes en los que se propongan normas jurídicas que garanticen claridad, transparencia y sencillez; que eviten la discrecionalidad, incrementen beneficios y reduzcan costos para las administraciones públicas y los particulares.
- Diseñar y operar mecanismos de simplificación administrativa para los trámites y sus procesos al aplicar la regulación, los cuales deberán prever disposiciones para mejorar la gestión empresarial y ciudadana en el estado y en los municipios.
- Establecer y operar coordinadamente con las dependencias competentes, esquemas integrales que permitan a las empresas aumentar su competitividad y desarrollo, entre otros: diagnóstico, consultoría, asesoría, financiamiento, comercialización, desarrollo tecnológico, bolsa de trabajo y aquellos que se requieran.
- Difundir los avances del estado en materia de gestión empresarial y reforma regulatoria.
- Realizar foros, encuentros, seminarios, encuestas y consultas, nacionales e internacionales, entre los diversos sectores, para presentar las mejores prácticas regulatorias, con el fin de identificar leyes, procedimientos y trámites que obstruyan, inhiban o entorpezcan la actividad económica, el establecimiento, ampliación y operación de las empresas en Sinaloa.
- Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y municipios que lo soliciten.
- Concertar acciones con los sectores público, social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones de gestión empresarial y reforma regulatoria.
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de la gestión empresarial y reforma regulatoria.
- Diseñar y formar las estructuras y organizaciones que se consideren necesarias para el logro de estos objetivos.

Fuente: Ley de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria del Estado de Sinaloa. Disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_empresarial.pdf.

A pesar de lo anterior, diferentes entidades federativas han tenido éxito siendo que el liderazgo de sus políticas regulatorias se ha depositado en una secretaría. En cualquier caso, aquí algunas recomendaciones que aplican a cualquiera que sea la organización que las entidades federativas decidan:

- Cualquiera que sea la entidad coordinadora de la mejora regulatoria, sus atribuciones, funciones y organización deben plasmarse en una ley.
- La entidad coordinadora debe estar políticamente empoderada: este factor es crítico para que sea capaz de movilizar recursos y a las dependencias hacia el logro de los objetivos planteados en la política de mejora regulatoria. Cuando los gobernadores, secretarios y alcaldes respaldan directamente a la entidad coordinadora, el resto de las dependencias siguen su liderazgo. La evaluación de los avances en los programas y metas por parte del liderazgo político también resulta clave, de manera que se identifique claramente a las dependencias que están cumpliendo y a las que no lo están haciendo.
- Las entidades coordinadoras deben desempeñar, al menos tres funciones:
 - * Control de calidad: uno de los pilares de la política regulatoria es el de un órgano en el centro de gobierno que evalúa la calidad de la nueva regulación y trabaja para asegurar que las dependencias cumplan con principios de calidad regulatoria. Este órgano debe tener atribuciones para revisar y, en su caso, devolver proyectos de regulación que no cumplan con dichos principios. Esto es particularmente relevante para estados y municipios que están aplicando la MIR o alguna otra forma de control sobre el flujo regulatorio.
 - * Facilitación: la entidad coordinadora debe auxiliar y asesorar a las dependencias en la elaboración de sus propios planes y programas de mejora regulatoria y ofrecer capacitación a los servidores públicos (por ejemplo, seminarios, talleres, diseminación de buenas prácticas, etc.) de manera que desarrollen capacidades para administrar herramientas tales como la MIR y la consulta pública.
 - * Abogacía: elaborar informes anuales, guiar estratégicamente la política regulatoria y comunicar sus logros son también actividades propias de la entidad coordinadora.

Recuadro 5.5. Experiencias internacionales de diseño institucional para la mejora regulatoria

En la Columbia Británica, Canadá, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno para demostrar su firme compromiso con la mejora regulatoria fue la designación de una agencia a nivel secretaría responsable de la desregulación. De hecho, la mejora regulatoria era la única responsabilidad del Secretario de Estado para la Desregulación. La oficina ha pasado por varios cambios de denominación, primero a Oficina de Mejora Regulatoria y ahora, a Straightforward BC.

Las principales responsabilidades de Straightforward BC incluyen el desarrollo y ejecución de la estrategia de mejora regulatoria del gobierno, el mantenimiento de la base de datos central de las cuentas regulatorias y la elaboración de reportes para el gabinete e informes trimestrales públicos. Además, bajo la Ley de Informes Regulatorios, promulgada

Recuadro 5.5. Experiencias internacionales de diseño institucional para la mejora regulatoria (Cont.)

en noviembre de 2011, el gobierno de la provincia está obligado a publicar reportes anuales de sus avances en la implementación de la política regulatoria.

Con respecto a la tarea de control del flujo regulatorio, Straightforward BC requiere una copia de la Lista de Criterios Regulatorios cuando se va a introducir una regulación (ver sección 4.2.8). También lleva a cabo revisiones de la base de datos central para evaluar que tan bien se está actualizando. Con respecto a la tarea de facilitar la implementación de la mejora regulatoria, Straightforward BC no percibe su función como la de un guardián o policía, sino como la de un facilitador. Una función clave que ha desempeñado la oficina es la de ayudar al personal de otras secretarías a evaluar si la regulación adicional es lo correcto y a comprender sus implicaciones. Además de una capacitación específica para el personal designado por cada secretaría para gestionar la mejora regulatoria, en los primeros años de las reformas Straightforward BC organizó talleres sobre temas específicos tales como lenguaje ciudadano, análisis costo-beneficio y regulación con base en resultados. Una conferencia anual ha representado una buena oportunidad para reafirmar que la mejora regulatoria es una prioridad para todo el gobierno, uniendo las tareas de facilitación y abogacía.

En el futuro, se plantea que una de las principales estrategias sea el desarrollar capacidades dentro de cada una de las dependencias, particularmente en el uso de metodologías de mejora continua y mapeo de procesos de negocio, a fin de ayudarles a avanzar en iniciativas de simplificación. La infraestructura institucional ha sido un factor clave para lograr una reducción de 42% en requerimientos regulatorios desde el 2001 y establecer un compromiso de “cero incremento” hasta el 2015.

En Australia, todos los estados han establecido una entidad responsable de monitorear el cumplimiento con la MIR. En Victoria, por ejemplo, la Comisión para la Competencia y la Eficiencia (VCEC) se estableció por medio de una Orden Ejecutiva que explícitamente le otorga independencia. El alcance de sus funciones de supervisión abarca la revisión de medidas de las cargas administrativas de las regulaciones. La VCEC publicó en el 2005 la *Guía de Victoria para la Regulación*, que después fue revisada en 2007. Este documento proporciona información sobre el proceso legislativo y una guía paso a paso para la preparación de la MIR.

De igual modo, el gobierno de Nueva Gales del Sur (NSW) designó a un Secretario para la Mejora Regulatoria, como líder en el tema. La dependencia a su cargo elaboró la *Guía para una Mejor Regulación* en 2008, la cual proporciona gráficas del flujo legislativo y los pasos principales del proceso regulatorio, así como un repaso de los principios de calidad regulatoria adoptados por el Gobierno de NSW.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010) y OECD (2010b), *Multi-level Regulatory Capacity in Australia*, OECD Publishing, París, pp. 61-64.

5.3. Mecanismos de participación ciudadana

La OCDE ha documentado que los beneficios de la mejora regulatoria pueden revertirse si esta política carece de continuidad y una perspectiva de mejora continua. Aun las entidades

federativas y los municipios que han tenido éxito con algunas iniciativas, como por ejemplo de simplificación, pueden aspirar a mejorar sus instituciones y el uso que hacen de herramientas como análisis de impacto y gobierno electrónico.

Una problemática recurrente en los estados y municipios de México es que la continuidad de algunas políticas se trunca cuando hay cambios en las respectivas administraciones. Los cortos periodos de gobierno, particularmente en el caso municipal, que son de tres años,⁶ y una alta rotación de personal que comúnmente acompaña a las transiciones, hacen necesaria la participación de otros actores para promover la mejora regulatoria como una política permanente. Por tanto, es pertinente que los gobiernos estatales y municipales creen mecanismos permanentes de participación ciudadana y empresarial en la guía, gestión y evaluación de la mejora regulatoria (ver Recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. El Comité de Mejora Regulatoria de Jalisco

A inicios de la administración estatal 1995-2001 la desregulación fue considerada como una política esencial para el crecimiento económico. En 1995 un decreto estableció el Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica (CEDESPE). En las reuniones de este comité se recibían las inquietudes de los empresarios con respecto a los principales obstáculos que enfrentaban y se abordaban temas como sobrerregulación en materia de agua, desarrollo urbano y medio ambiente. El CEDESPE continuó funcionando durante la administración 2001-2006 y durante la correspondiente a 2007-2013 sirvió de marco para la discusión de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual modificó su nombre a Comité de Mejora Regulatoria de Jalisco (COMERJAL) e institucionalizó sus actividades.

De acuerdo con la Ley mencionada anteriormente, el COMERJAL está integrado por miembros honorarios de los gobiernos federal, estatal y municipales, así como de la legislatura y el poder judicial del estado, y representantes de los sectores privado y social. El comité es presidido por el gobernador del Estado. La Vicepresidencia corresponde al Secretario de Promoción Económica (SEPROE) y la Secretaría Técnica al Director General de Mejora Regulatoria, adscrito también a la SEPROE.

Las funciones del COMERJAL, de acuerdo a la Ley, son las siguientes:

- Detectar y analizar los casos que requieran, en el ámbito del Ejecutivo del estado, la expedición de nuevas disposiciones respecto a procedimiento o que se encuentren sobre-regulados.
- Turnar a los subcomités los casos específicos presentados ante el Comité, con el propósito de que sean revisados y se trabaje en las propuestas que correspondan.
- Proponer adecuaciones y cambios administrativos tendientes a simplificar el marco normativo.
- Proponer y recomendar la adecuación de los requisitos, trámites y plazos, en el ámbito estatal, para la apertura y el funcionamiento de empresas.
- Proponer soluciones para reducir la carga administrativa derivada de los requerimientos y procedimientos establecidos por autoridades administrativas estatales, a fin de evitar duplicidades y obstáculos.

Recuadro 5.6. El Comité de Mejora Regulatoria de Jalisco (Cont.)

- Invitar a que participen especialistas en materia de mejora regulatoria, interesados en la revisión y actualización del marco regulatorio de la actividad empresarial.
- Aprobar su agenda anual de reuniones, el contenido de las actas, la creación y eliminación de subcomités, así como el nombramiento de los coordinadores de los mismos.
- Opinar sobre el esquema de evaluación del proceso de mejora regulatoria.
- Difundir ampliamente entre los sectores público, social y privado, los avances alcanzados en materia de mejora regulatoria en el país, el estado y los municipios.

Las reuniones ordinarias del COMERJAL tienen lugar cada tres meses y los subcomités se reúnen cada dos meses. Las resoluciones se toman por mayoría simple y son obligatorias para la administración estatal. Algunos de los principales logros del comité han sido la mejora en los tiempos de respuesta de los trámites ambientales, la implementación de la firma electrónica en las dependencias del Ejecutivo estatal y la participación en el proceso de modernización del Registro Público de la Propiedad y el Comercio de Jalisco, incluyendo el desarrollo de trámites electrónicos.

Fuente: Información proporcionada por el gobierno del Estado de Jalisco.

Aunque existe una variedad de mecanismos por los que los gobiernos estatales y municipales pueden facilitar la participación ciudadana y empresarial en la gestión de la mejora regulatoria y a pesar de que cada uno tiene ventajas y desventajas, lo más importante es que sirvan como ancla de la mejora regulatoria y creen incentivos para que esta perdure a pesar de los cambios de gobierno. De hecho, algunas entidades federativas y municipios han establecido ya consejos ciudadanos para dar seguimiento y fortalecer sus políticas de mejora regulatoria. Veintitrés de veinticinco leyes estatales de mejora regulatoria contemplan la instalación de un consejo ciudadano y, en total, 23 entidades federativas han ya establecido esta figura.

Los consejos ciudadanos se constituyen como mecanismos de cooperación permanentes entre el sector privado, académico y social, con los gobiernos estatales y municipales y tienen por objeto principal impulsar y dar seguimiento a las políticas públicas que inciden positivamente en el contexto regulatorio y la competitividad regional. Comúnmente, los consejos ciudadanos de mejora regulatoria cumplen con algunas de las siguientes funciones:

- Colaborar en el diseño e impulsar la implementación de programas de mejora regulatoria.
- Aportar información sobre el impacto que la regulación puede tener sobre los distintos sectores.
- Apoyar la evaluación del impacto de los programas y solicitar rendición de cuentas a los responsables de su implementación.
- Apoyar la difusión de la agenda de mejora regulatoria, de sus resultados, logros y retos.
- Dar seguimiento en el mediano y largo plazo a los programas de mejora regulatoria, favoreciendo su continuidad más allá de los cambios de administraciones y de los ciclos políticos.

La COFEMER ha documentado algunas recomendaciones para fortalecer la institucionalidad de estos consejos y ayudarlos a que adquieran un papel más preponderante en la política regulatoria, entre las que destacan las siguientes:

- Ser consejos multidisciplinarios y representativos: el Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL), por ejemplo, se compone con integrantes de los tres órdenes de gobierno (delegados de dependencias federales, titulares de dependencias del poder ejecutivo estatal y ediles representantes de Ayuntamientos), de los tres poderes del Estado, así como del sector privado y social.
- Contar con apoyo político de alto nivel: en Colima, la política de mejora regulatoria recibe un seguimiento directo por parte del gobernador del Estado, incluyendo las actividades del propio Consejo Estatal de Mejora Regulatoria de Colima.
- Constituirse como órganos consultivos: el COMERJAL se define precisamente como un órgano de carácter permanente, honorífico y de consulta del Poder Ejecutivo del Estado. Algunas normas que se han discutido en los grupos de trabajo del comité son la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Firma Electrónica, así como diversos reglamentos en materia de anuncios, comercio, construcción y medio ambiente.
- Tener una dirección ciudadana: en el COMERJAL, los coordinadores de los subcomités no deben pertenecer al sector público, sino que se trata de representantes de los sectores privado y social. Por ejemplo, la Federación de Asociaciones de Colonos de Jalisco preside el Subcomité de Agua.
- Tener una adecuada estructura orgánica: el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, por ejemplo, tiene una estructura compuesta por una Asamblea General, el Comité Directivo y comisiones.
- Contar con una gestión autónoma de su presupuesto: el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México goza de autonomía técnica y financiera para el desarrollo de sus funciones y sus recursos provienen del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México, que es administrado por un Comité Técnico.
- Realizar audiencias periódicamente: de acuerdo con la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima, el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria deberá reunirse cuatro veces por año, por lo menos.
- Contar con comisiones de trabajo especiales: con respecto al COMERJAL, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios establece que se constituirán subcomités o mesas de trabajo específicas para atender los casos de mejora regulatoria que por su especialidad y relevancia se requieran. Por tanto, se cuenta con subcomités de leyes y reglamentos, medio ambiente y energía, agua, desarrollo urbano y vivienda, propiedad intelectual e innovación y modernización administrativa.
- Gozar de sustento jurídico: el Consejo de Mejora Regulatoria del Estado de Guanajuato, por ejemplo, tiene su fundamento en la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como en una serie de decretos gubernativos.
- Representar un foro para presentar programas y avances relacionados con la política de mejora regulatoria: el Consejo Ciudadano de Mejora Regulatoria de N.L. tiene entre sus funciones precisamente el proponer estrategias y acciones para mejorar el marco regulatorio estatal y opinar sobre el Programa Estatal de Mejora Regulatoria.

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

Recuadro 5.7. Experiencias internacionales de participación ciudadana en la mejora regulatoria

Cuando el gobierno de la Columbia Británica se comprometió a reducir las cargas administrativas en un tercio, creó la *Fuerza de Tarea sobre Cargas Administrativas*, integrada en gran parte por representantes de la industria. A este grupo se le encomendó la tarea de examinar y priorizar 150 propuestas diferentes con 600 ideas de reformas planteadas por la comunidad empresarial. El Secretario de Desregulación entregó las prioridades y recomendaciones alcanzadas por la Fuerza de Tarea a otros secretarios para que las consideraran en la elaboración de sus planes de desregulación a tres años.

Además de la *Fuerza de Tarea sobre Cargas Administrativas*, el gobierno de la Columbia Británica ha establecido otros mecanismos, permanentes y *ad hoc*, para pedir consejo y sugerencias específicas para mejorar la competitividad económica. Por ejemplo, en 2005 se creó el *Foro de la Pequeña Empresa*, con el objetivo de realizar consultas con pequeños empresarios y asesorar al gobierno sobre estrategias para mejorar sus oportunidades de crecimiento. Se incluyó a dueños de pequeñas empresas y representantes de organizaciones de este sector, estando presidido por el Secretario para las Pequeñas Empresas, Tecnología y Desarrollo Económico. Con frecuencia, la regulación es planteada por el grupo como un tema importante en su reporte anual, aunque no se centra exclusivamente en la mejora regulatoria.

En 2005 también se creó el *Consejo de Competitividad de la Columbia Británica* para evaluar la competitividad de la provincia, identificar obstáculos al crecimiento económico y posibles soluciones para superarlos. El Consejo estableció Comités Consultivos Industriales para doce sectores. Cada uno elaboró un reporte con recomendaciones específicas. La regulación fue un tema que se planteó en cinco de los doce comités y hubo también tres recomendaciones horizontales con respecto a la calidad regulatoria.

En Piemonte, Italia, el principal instrumento para involucrar a una extensa variedad de actores en la agenda de mejora regulatoria es el *Observatorio de la Reforma Administrativa*. Fue creado en el 2000 e involucra, además de representantes de gobierno, a miembros de la sociedad civil y la comunidad empresarial. El presidente de la región de Piemonte es también el presidente del observatorio. Sus objetivos son analizar la efectividad y eficiencia de la administración, supervisar el proceso de descentralización administrativa y estudiar los principales factores que afectan la efectividad de la reforma administrativa. Su trabajo es respaldado por un Comité Técnico conformado por ocho funcionarios (dos de la administración regional y seis de las provincias) y algunos expertos, principalmente académicos.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010).

Notas

- ¹ “Know-how”: conjunto de experiencias y conocimientos técnicos imprescindibles para llevar a cabo un proceso.
- ² OECD (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, pp. 16-19.
- ³ Estas cinco entidades federativas son Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Nayarit. En una entidad federativa más la Ley Estatal de Mejora Regulatoria ya fue aprobada por el Congreso local y se encontraba en etapa de publicación.
- ⁴ El objetivo de los registros de personas acreditadas es que los documentos para realizar trámites se presenten únicamente una vez en un primer trámite. Posteriormente, cada que se realice otro trámite, la dependencia no deberá requerir los mismos documentos, ya que podrá consultarlos electrónicamente.
- ⁵ Estos reglamentos son importantes para fijar rutas críticas, responsabilidades, plazos y otros detalles de la implementación de instituciones y herramientas. En muchos casos, la carencia de estos reglamentos ha llevado a la falta de aplicación de la ley.
- ⁶ Las administraciones municipales duran cuatro años en el Estado de Coahuila. Una reforma reciente en el Estado de Veracruz también estableció un periodo de cuatro años para las administraciones municipales.



6

HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA

Este capítulo presenta de manera detallada la diversidad de herramientas a las que se puede recurrir para llevar adelante la mejora regulatoria: evaluación de impacto ex ante, consulta pública, revisión y depuración del inventario regulatorio, costeo de regulaciones y trámites, así como diferentes métodos de simplificación administrativa —ventanilla única, digitalización y trámites en línea, reingeniería de procesos, simplificación basada en riesgo o administración por calidad. Para cada herramienta de mejora regulatoria se detalla la noción del concepto, su importancia, estrategias de implementación y lineamientos, entre otras especificaciones.

Sin duda, la mayoría de los gobiernos pueden reducir sustancialmente los costos de la regulación, e incrementar sus beneficios, haciendo un uso más sistemático de las decisiones regulatorias. Una amplia evidencia analítica muestra que los gobiernos suelen regular deficientemente, con un entendimiento insuficiente sobre las consecuencias de sus decisiones y con un incompleto o nulo análisis de alternativas diferentes a la de emitir leyes o reglamentos.

El reto de mejorar la toma de decisiones regulatorias involucra diversas herramientas que deben aplicarse de manera consistente y coordinada para asegurar un control de calidad sistemático de la regulación. Las herramientas básicas incluyen la evaluación de impacto *ex ante*, la consulta pública, las revisiones del inventario regulatorio, el costeo y la simplificación administrativa. El uso del análisis de impacto *ex ante* ha mejorado progresivamente las bases empíricas para la regulación. Su función en este sentido se apoya por un diálogo con las partes afectadas mediante la aplicación creciente de diversos procesos y herramientas de consulta. Además, el rango de herramientas de los reguladores se expande cada vez más, ya que se empieza a poner más atención en las alternativas de la regulación y la gestión del inventario regulatorio. Finalmente, son cada vez más comunes los esfuerzos por hacer más “amigable” la regulación mediante iniciativas de simplificación, costeo y reducción de cargas administrativas, que buscan reducir los costos de cumplimiento sin comprometer los beneficios de la regulación.

Una política regulatoria debe concentrarse en dos dimensiones: establecer o reformar el sistema de evaluación de nuevas regulaciones (el flujo regulatorio) y abogar por la mejora de las regulaciones existentes (el inventario regulatorio). En lo que se refiere al flujo, en muchos países hasta hace pocas décadas la evaluación de la sustancia de las normas se conducía principalmente por presiones a niveles de gabinete o derivado de consultas internas (entre secretarías, por ejemplo). Los juicios sobre los resultados esperados de propuestas regulatorias se dejaban a libre criterio ya que la evaluación, cuando sucedía, se realizaba ya tarde en el proceso, estando limitada por decisiones tomadas tiempo atrás. Una innovación de la mayor trascendencia consistió en reinventar las herramientas de control de calidad en relación con la sustancia de propuestas regulatorias, que actualmente se rigen por mecanismos establecidos en leyes de procedimientos administrativos u otros instrumentos formales. Uno de los objetivos principales de estas herramientas es asegurar una perspectiva racional y comparativa para el logro de objetivos de política pública cuando se están eligiendo los instrumentos y que ello cuente con una amplia participación de los sectores afectados. Por ello, prácticamente todos los países miembros de la OCDE han decidido establecer requisitos formales de consulta pública y evaluación de impacto *ex ante* como parte del proceso de emisión de regulación.

Por otro lado, en lo que toca al inventario, las herramientas para su gestión ayudan a corregir problemas (por ejemplo, complejidad o costos excesivos) que no fueron detectados en la etapa *ex ante* o que se derivan de un cambio en las circunstancias que dieron origen a la regulación. El reto de mantener la regulación actualizada y asegurar que la calidad regulatoria se mantiene a través del tiempo es de la mayor relevancia. La rigidez de las regulaciones puede implicar costos importantes, incrementando los riesgos de fallas de gobierno y frenando la innovación.

Esta sección propone una serie de alternativas para aplicar estas herramientas y analiza sus ventajas y desventajas a la luz de experiencias nacionales e internacionales, identifica tendencias y sugiere buenas prácticas.

6.1. Evaluación de impacto *ex ante*

Los gobiernos deben trabajar sistemáticamente para asegurar que la regulación que imponen es de alta calidad, ya que los costos para la sociedad de una regulación deficiente pueden ser sustanciales. Una regulación de baja calidad incrementa los costos de cumplimiento para las empresas y los individuos, implica una complejidad innecesaria y conlleva incertidumbre respecto a las obligaciones de los sujetos regulados, así como también reduce la capacidad del gobierno para lograr sus objetivos de política pública.

La evaluación de impacto *ex ante* es un análisis sistemático de los efectos positivos y negativos de posibles alternativas (regulatorias y no regulatorias) para lograr objetivos de política pública.¹ Su principal utilidad es que apoya la toma de decisiones basadas en evidencia. Por tanto, la evaluación de impacto *ex ante* es un proceso comparativo que empieza por determinar los objetivos de política pública y las alternativas viables para lograrlos. Estas alternativas se evalúan usando el mismo método a fin de generar información para los tomadores de decisiones sobre la efectividad y eficiencia de las diferentes opciones, lo que les permitirá elegir la más adecuada. Una alternativa es efectiva cuando logra el objetivo de política pública que se pretende, y es eficiente cuando lo hace al menor costo posible para la sociedad.

En México, la evaluación de impacto *ex ante* se documenta en una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR, ver Recuadro 6.1). Actualmente, la MIR o alguna variante de la misma, se usa prácticamente en todos los países miembros de la OCDE. Sin embargo, su aplicación aun representa un reto importante para los gobiernos subnacionales y solo algunos países, como Australia y Canadá, han logrado un uso sistemático de esta herramienta a este nivel.

Recuadro 6.1. El proceso para la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en el Gobierno Federal de México

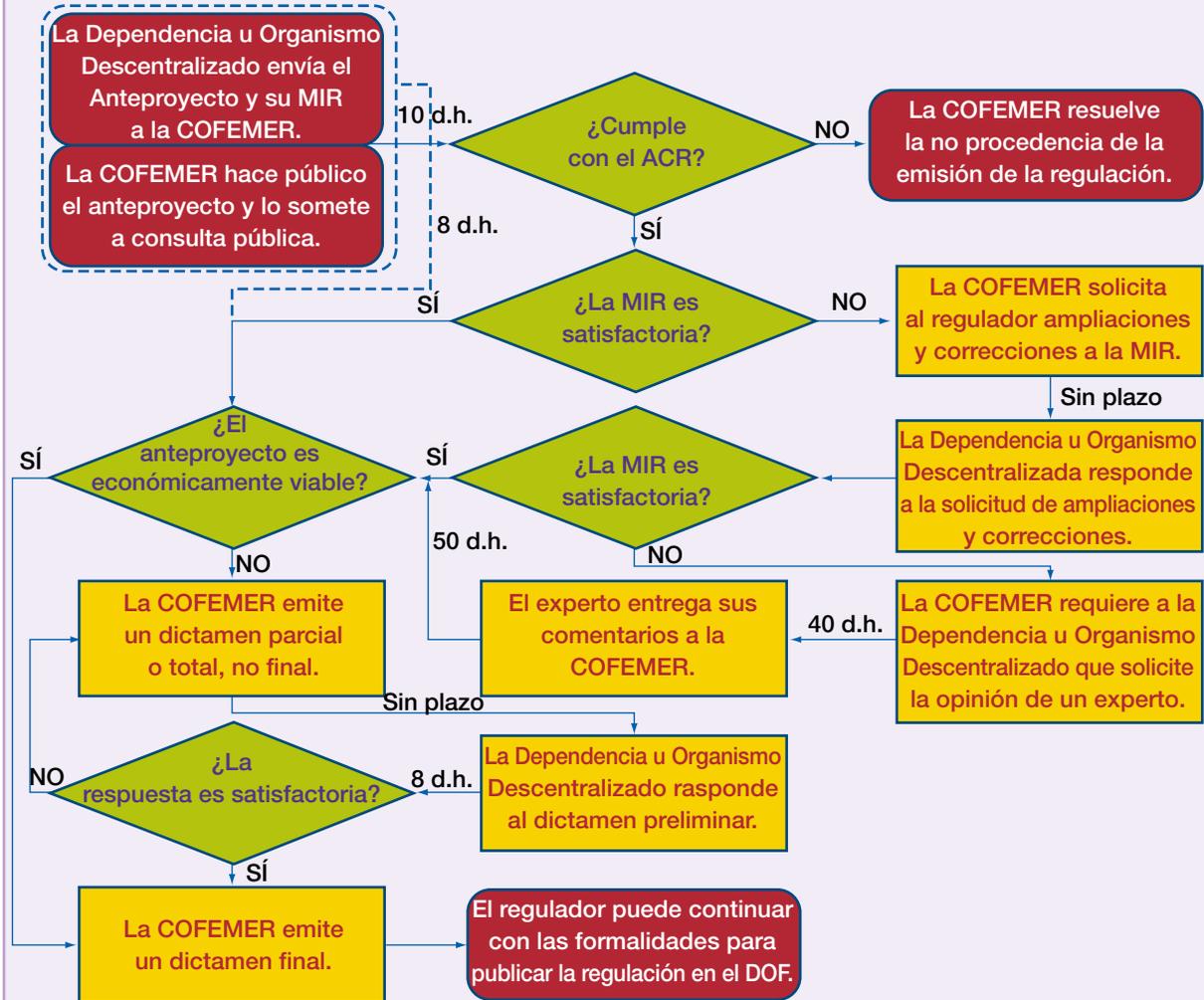
El proceso de la MIR a nivel federal se establece en el Acuerdo por la Calidad Regulatoria (ACR), el cual define los lineamientos que las secretarías y organismos descentralizados de la administración pública federal deben seguir para emitir regulaciones que implican costos de cumplimiento. El proceso comienza con la determinación del tipo de MIR que debe preparar la entidad que pretende emitir una regulación. Como se menciona en el Capítulo 2, la reforma al sistema MIR del 2010 discrimina entre regulación de alto impacto y regulación de impacto moderado, a fin de concentrar recursos en la primera. Actualmente, existen ocho tipos de MIR: *i)* MIR de alto impacto, *ii)* MIR de impacto moderado, *iii)* MIR de alto impacto con análisis de competencia, *iv)* MIR de impacto moderado con análisis de competencia, *v)* MIR de alto impacto con análisis de riesgo, *vi)* MIR de alto impacto con análisis de competencia y análisis de riesgo, *vii)* MIR de actualización periódica y *viii)* MIR de emergencia

La autorización para preparar una MIR de actualización periódica o una MIR de emergencia debe ser concedida por la COFEMER, mientras que la definición de alto impacto o impacto moderado la realiza la propia entidad que pretende regular utilizando la Calculadora de Impacto Regulatorio, que es una herramienta electrónica basada en una adaptación del Modelo de Costeo Estándar para evaluar cargas regulatorias. Por su parte, las modalidades que incluyen análisis de competencia y análisis de riesgo se preparan dependiendo de los resultados de la contestación a la Lista de Verificación de Impacto en la Competencia y la Lista de Verificación de Impacto de Riesgo.

El proceso que debe seguir la entidad que pretende regular se ilustra en la Figura 6.1 siguiente.

Recuadro 6.1. El proceso para la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en el Gobierno Federal de México (Cont.)

Figura 6.1. Proceso para una MIR



Para mayores detalles sobre el proceso, se sugiere consultar el Manual de la MIR, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de julio de 2010 y también disponible en la página de Internet de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=111>.

Fuente: OECD (2014a), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París.

La OCDE ha documentado buenas prácticas para la elaboración de la MIR tanto a nivel nacional como subnacional. Estas experiencias ilustran sobre ciertos elementos comunes que debe incluir una MIR, los cuales se describen a continuación. Adicionalmente, el Anexo 3 describe los criterios y las preguntas que cada elemento de la MIR debe contener de acuerdo a la política fijada por el gobierno estatal de Australia del Oeste (*Western Australia*).

6.1.1. Análisis y presentación del problema

El entendimiento y la definición de la fuente, naturaleza y alcance del problema son precondiciones para que la alternativa de solución a proponer sea adecuada, efectiva y eficiente. Por tanto, el primer paso de la MIR es describir cabalmente el problema de política pública a atender. Esto es importante, en primer lugar, para determinar si se requiere la intervención gubernamental. Esta sección debe especificar los objetivos sociales, económicos, ambientales, de equidad o de cualquier otro tipo que serán atendidos por medio de la intervención gubernamental, así como la naturaleza y la magnitud del problema o la falla de mercado (ver Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. Las fallas de mercado

Una *falla de mercado* se refiere a una situación en la que el mercado por sí solo no organiza la producción ni distribuye los recursos eficientemente. En estos casos, existe potencial de que la intervención gubernamental mejore los resultados para la sociedad, el medio ambiente, las empresas y la economía. La intervención gubernamental puede alterar el comportamiento de las empresas y las personas para corregir una falla de mercado u obtener beneficios sociales o ambientales que de otra manera no se materializarían. Sin embargo, no todas las fallas de mercado ameritan la intervención pública, ya que en ocasiones el sector privado por sí solo puede darles solución (por ejemplo, un mecanismo comúnmente utilizado por algunas empresas es el uso de contratos entre las partes para resolver la externalidad, dando lugar a condiciones específicas y mayores beneficios a nivel sectorial. De igual manera, el emitir códigos de conducta junto con la imposición de sanciones sociales crea incentivos para las partes de actuar dentro de los parámetros establecidos sin recurrir a la intervención pública. A esto se le conoce también como autorregulación). Existen cuatro tipos principales de fallas de mercado, que son las siguientes:

- **Bienes públicos:** la intervención gubernamental es necesaria para asegurar la oferta de bienes y servicios que el mercado no ofrece o no lo hace suficientemente. Este tipo de bienes son no excluyentes, es decir que cualquier persona puede usarlo una vez que está disponible, lo que hace imposible recuperar el costo de ofertarlo (y, por ello, los privados no lo producen) y no implican rivalidad, es decir, el consumo de una persona no excluye que otra también lo consuma. Un ejemplo de un bien público es el alumbrado urbano, una vez que se ofrece, está disponible para todos los ciudadanos, quienes pueden aprovecharlo sin demérito de que otras personas lo hagan también.
- **Externalidades:** las externalidades son costos o beneficios derivados de una transacción económica y que son recibidos por partes que no están involucradas en tal transacción. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Una externalidad puede resultar en un exceso o en la carencia en la producción y consumo de bienes y servicios, lo que resulta ineficiente. Por ejemplo, cuando los costos de producir un bien no reflejan el daño ambiental del proceso de producción, se dice que hay una externalidad negativa. El gobierno puede tratar de corregir esta falla por medio de regular la emisión de contaminantes, persuadir de evitar la contaminación y cobrar un derecho por emitir contaminantes. Por otra parte, los bienes asociados con externalidades positivas son aquellos en los que el gobierno puede alentar una mayor producción o consumo mediante subsidios o la gratuidad, por ejemplo, las vacunas o la educación.

Recuadro 6.2. Las fallas de mercado (Cont.)

- **Asimetrías de información:** esta falla de mercado ocurre cuando un participante de una transacción tiene más o mejor información que la otra, por ejemplo, respecto a precio, calidad o disponibilidad de un producto. Normalmente, es el vendedor quien conoce mejor el producto, por lo que la insuficiencia de información puede llevar al consumidor a tomar decisiones que no se apegan a sus intereses. La regulación puede imponer requisitos de proporcionar información sobre un bien o servicio (por ejemplo, las etiquetas sobre contenido nutricional en los alimentos) o restringir la distribución de productos perjudiciales (cigarros, bebidas alcohólicas, etc.). Un buen ejemplo es el del sector de servicios financieros, cuyos agentes están obligados a transparentar información sobre riesgos, costos y recargos de sus productos.
- **Competencia imperfecta y poder de mercado:** el poder de mercado se presenta cuando un comprador o un vendedor de un mercado en específico pueden ejercer una influencia importante sobre la cantidad de bienes o servicios comerciables o sobre el precio en el que son vendidos. En un mercado perfectamente competitivo, los participantes no tienen poder de mercado, ya que la capacidad de una empresa individual de manipular el precio de un bien por encima de niveles competitivos es limitada por la competencia que ejercen otras firmas. El poder de mercado implica la posibilidad de una empresa o un grupo de ellas de restringir la entrada al mercado. El poder de mercado se refleja en un monopolio (cuando existe una sola empresa en el mercado) o un oligopolio (cuando un número limitado de empresas controlan el mercado).

Fuente: Better Regulation Office (2009), *Guide to Better Regulation*, Department of Premier and Cabinet of New South Wales, Sidney, Australia, pp. 29-30 y Regulatory Gatekeeping Unit (2010), *Regulatory Impact Assessment Guidelines for Western Australia*, Department of Treasury and Finance, Australia del Oeste, pp. 4-5.

La definición del problema deberá incluir sus antecedentes y su incidencia, es decir quiénes son afectados, cuál es la fuente del problema y con qué evidencia se cuenta. Adicionalmente, debe explicar por qué el mercado no ofrece un resultado satisfactorio, si existe una falla de mercado o problemáticas sociales que se derivan de la operación del mercado.

La evaluación y análisis de riesgos es esencial en la identificación del problema. Dado que los gobiernos disponen de recursos limitados y que los costos de la regulación pueden ser significativos, su accionar debe concentrarse en los riesgos más importantes o que tienen consecuencias más dañinas. El análisis de riesgo debe identificar la probabilidad y el alcance del riesgo derivado de la problemática a atender y qué acciones tomar para reducir ese riesgo. De igual manera, se debe evaluar el riesgo de no intervenir.

Recuadro 6.3. Preguntas por contestar para la definición del problema

- ¿Quién es afectado por la problemática?
- ¿Cuál es el origen o la fuente del problema?
- ¿Se cuenta con evidencia suficiente de que existe un problema?

Recuadro 6.3. Preguntas por contestar para la definición del problema (Cont.)

- ¿Está claro el alcance del problema o se cuenta solo con información anecdótica?
- ¿Cuáles son los costos económicos, sociales y ambientales que implica el problema y quién carga con esos costos?
- ¿Existe el problema actualmente o nos estamos anticipando a alguna situación?
- ¿Se trata de un problema menor o de un riesgo significativo?
- ¿Existen obstáculos tecnológicos, económicos, políticos, administrativos, sociales o ambientales que dificultan la atención del problema?
- ¿Existe ya regulación en cualquier orden de gobierno que trate infructuosamente de atender la problemática?
- ¿Por qué se necesita la acción gubernamental para atender la problemática?

Fuente: Department of Treasury and Finance (2011) y Council of Australian Governments (2007).

6.1.2. Definición de objetivos

Los objetivos de política pública deben estar expresados en términos de fines, no de los medios por los cuales se alcanzarán. En otras palabras, los objetivos deben plantearse en relación con la problemática identificada en la sección anterior de la MIR, evitando dar una justificación *a priori* de alguna medida en particular, sea regulatoria o no regulatoria. Por ejemplo, un objetivo puede ser reducir los accidentes de tránsito en 20% al final del año, mientras que los medios pueden ser regulación para poner límites de velocidad, campañas de concientización sobre la precaución al conducir, filtros anti alcohol, etc.

Si los objetivos se definen adecuadamente, será más fácil visualizar alternativas para lograrlos y las ventajas y desventajas de cada una. Además, la claridad de los objetivos ayudará a un monitoreo efectivo y a la evaluación de la regulación o cualquier otra medida adoptada para resolver el problema identificado. Es importante también que los objetivos sean consistentes y contribuyan al logro de las políticas estratégicas del gobierno.

El gobierno de Victoria, Australia, recomienda a los reguladores cinco criterios para definir sus objetivos, enmarcados en un enfoque denominado *SMART* (inteligente):²

- Específico (*Specific*): el objetivo debe plantearse en términos específicos, por ejemplo en números (porcentajes o frecuencias). Objetivos ambiguos o generales tienen menos probabilidad de lograrse.
- Medible (*Measurable*): el objetivo debe estar acompañado de criterios concretos para medir avances hacia su consecución, por ejemplo, mediante el uso de metas numéricas.
- Lograble (*Achievable*): el objetivo debe ser realizable en términos de los recursos y el tiempo disponible, así como de las condiciones de mercado.
- Realista y relevante (*Realistic and relevant*): del objetivo debe ser algo sobre lo que el gobierno ejerza alguna influencia y debe ser consistente con otros ámbitos de la política gubernamental.

- Específico en tiempo (*time-dependent*): el periodo de tiempo en el cual el objetivo deberá lograrse debe estar definido.

Recuadro 6.4. Preguntas por contestar para la definición de objetivos

- ¿Qué se busca lograr?
- ¿Qué representaría un resultado exitoso?
- ¿Se han establecido objetivos similares en otras situaciones?
- ¿Cómo se podrán medir los resultados y el logro de los objetivos? ¿Se podrán medir avances hacia el logro de los mismos?
- ¿Son consistentes los objetivos con las políticas estratégicas del gobierno?

Fuente: Department of Treasury and Finance (2011).

6.1.3. Definición de alternativas para la acción gubernamental

Una sección fundamental de la MIR consiste en identificar y analizar las medidas regulatorias y no regulatorias que podrían lograr el objetivo planteado. Sin este análisis, sería muy difícil concluir que la decisión tomada representa la mejor alternativa.

Existen diferentes instrumentos para la acción gubernamental, diferentes a las alternativas regulatorias. Las alternativas no regulatorias son opciones para atender un problema de política pública que no implican intervención gubernamental para dirigir el comportamiento de las personas y las organizaciones. Es importante considerar alternativas no regulatorias ya que suelen implicar menores costos e impactos en los mercados que las opciones regulatorias. Algunas de las principales alternativas no regulatorias son proporcionar información, la auto-regulación, la cuasi-regulación, la co-regulación y los mecanismos de mercado.³

- Mantener el *status quo*: no tomar acción alguna puede ser la mejor alternativa si el costo de tomar alguna acción es mayor que el que representa por sí mismo el problema por resolver. Considerar esta opción también establece una base contra la cual comparar otras alternativas. Además, un análisis del *status quo* puede identificar maneras para mejorar las políticas existentes con el propósito de lograr los objetivos a un bajo costo o alternativas para reformarlas a fin de ampliar su cobertura, eliminar errores o mejorar su cumplimiento.
- Alternativas basadas en proporcionar información: una asimetría de información, es decir, cuando los vendedores de un bien o servicio tienen información que los compradores no tienen, puede justificar la intervención gubernamental. Una estrategia basada en la información es la publicación por parte del gobierno. Por ejemplo, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) publica en su página de Internet cuadros comparativos de las comisiones que aplican diversos bancos por el uso de tarjetas de crédito. Esta estrategia crea un incentivo para la competencia entre los bancos y el gobierno juega un papel neutral, conservando la posibilidad de que el consumidor tome sus propias decisiones. Otra variante de esta

alternativa es la de la persuasión, en la cual el gobierno busca aprovechar factores como el civismo o la presión social. Ejemplos de esta modalidad son las campañas para dejar de fumar o alimentarse sanamente. En ocasiones, el requerimiento de publicar la información puede ser obligatorio. Esta opción puede ser costosa, pero si se espera que esto lleve a decisiones mejor informadas de los consumidores, entonces puede implicar menores costos que la regulación.

- *Auto-regulación*: se basa en el desarrollo de códigos o reglas de cumplimiento voluntario por parte de un sector, siendo este el único responsable de su cumplimiento. Por lo general, el gobierno no tiene un papel por desempeñar bajo esta alternativa, salvo quizás el de proporcionar información y consejo. La auto-regulación puede ser efectiva cuando se cuenta con una asociación gremial cohesionada y representativa, donde el cumplimiento del código voluntario puede ser un requisito de membresía.
- *Cuasi-regulación*: se refiere a estándares o reglas que los gobiernos presionan a las empresas a cumplir, pero que no son legalmente obligatorios. Una cuasi-regulación puede ser un código de conducta sectorial que el gobierno valida, pero del que no es responsable de su cumplimiento. El gobierno puede presionar, por ejemplo, requiriendo el cumplimiento del código para convertirse en proveedor del sector público.
- *Co-regulación*: se refiere al caso cuando una industria o asociación profesional desarrolla marcos regulatorios en consulta con el gobierno. Mientras que la industria es responsable de administrar el marco, el gobierno le confiere respaldo legal para facilitar su observancia.
- *Mecanismos de mercado*: son alternativas a la regulación prescriptiva que crean incentivos económicos para orientar el comportamiento de las empresas o las personas. Estas alternativas reconocen la capacidad de las empresas para innovar a fin de encontrar mecanismos para cumplir con los resultados buscados, en lugar de prescribir las maneras en que las empresas deben operar. Un ejemplo de mecanismo de mercado es el de los permisos comerciables, donde diversas empresas reciben una cuota o permiso para contaminar (por ejemplo, bonos de carbono), hasta donde el ambiente resiste las descargas, pero estos permisos son comercializables, de modo que cuando una empresa no lo necesita, lo puede transferir a otra que sí lo requiere, pero se entiende que no se rebasará la cuota total. De esta manera, al implicar un costo para la empresa, se crean incentivos para disminuir la emisión de contaminantes. Otras formas de mecanismos de mercado son los impuestos y los subsidios.

Algunos problemas de política pública pueden atenderse de mejor manera mediante una combinación de instrumentos regulatorios y no regulatorios. En esta etapa se debe llevar a cabo un análisis preliminar de las diferentes opciones para descartar aquellas que resulten inviables. Esto permitirá un análisis más riguroso y profundo en la siguiente etapa de la MIR. Para problemas sencillos, la lista puede reducirse a dos o tres opciones, mientras que para otros más complejos, que implican diversos objetivos, la lista de alternativas deberá ser más extensa.

El análisis preliminar sugerido en el párrafo anterior puede basarse en los siguientes criterios:⁴

- **Efectividad**: la capacidad esperada del instrumento o la combinación de instrumentos para lograr el objetivo de política pública planteado. Básicamente se trata de determinar si la alternativa puede lograr el objetivo y si implicará consecuencias no deseadas.

- **Legalidad:** la necesidad de determinar que el gobierno ha cumplido con todos los requisitos legales y tiene la autoridad para implementar la alternativa bajo análisis. Se debe considerar que los tratados internacionales señalan requisitos que deben cumplirse en ciertas materias.
- **Conformidad y cumplimiento:** el cambio esperado en el comportamiento de personas y organizaciones a causa de la implementación de la alternativa. Debe considerarse que algunos problemas requieren, dependiendo de los riesgos que implican, actividades de monitoreo, supervisión e inspección. En Holanda se utiliza una lista de 11 criterios para analizar factores relacionados a cumplimiento (ver Recuadro 6.5).
- **Equidad:** la aceptabilidad de las consecuencias distributivas en grupos sociales, sectores económicos o regiones, derivadas del uso de una alternativa o combinación de las mismas.
- **Rendición de cuentas y transparencia:** la capacidad del gobierno para demostrar la efectividad de una alternativa o combinación de las mismas. Uno de los factores clave para lograr esta rendición de cuentas es la transparencia en el desarrollo de políticas públicas y la administración de programas gubernamentales.

Recuadro 6.5. Los 11 criterios utilizados en Holanda para analizar conformidad y cumplimiento

Dimensión de cumplimiento:

1. Conocimiento de las reglas: familiaridad de la población objetivo con las políticas, leyes y regulaciones.
2. Costo-beneficio: ventajas y desventajas materiales y no materiales que se derivan de observar o de infringir políticas, leyes y regulaciones.
3. Nivel de aceptación: grado en que la población objetivo, en general, acepta las políticas, leyes y regulaciones.
4. Compromiso normativo: disposición de la población objetivo de cumplir con las políticas, leyes y regulaciones.
5. Control informal: posibilidad de que las violaciones al comportamiento esperado serán detectadas y desaprobadas por terceros, por ejemplo autoridades no gubernamentales, y la posibilidad de que estos impongan sanciones, como por ejemplo la anulación de contratos.

Dimensión de conformidad:

6. Probabilidad de reporte informal: probabilidad de que una violación al comportamiento esperado sea descubierta por medios diferentes a una investigación oficial y sea reportada a la autoridad.
7. Probabilidad de inspección: riesgo de una auditoría o inspección por parte de autoridades oficiales.
8. Probabilidad de detección: probabilidad de que una violación al comportamiento esperado sea detectada durante una auditoría o investigación oficial.

Recuadro 6.5. Los 11 criterios utilizados en Holanda para analizar conformidad y cumplimiento (Cont.)

9. Selectividad: probabilidad incrementada de ser sujeto de una inspección como resultado de análisis de riesgos y concentración de las actividades de supervisión.

Dimensión de sanción:

10. Probabilidad de sanción: probabilidad de que se imponga una sanción cuando se detecta una violación al comportamiento esperado por medio de inspecciones o investigaciones.
11. Severidad de la sanción: severidad y tipo de sanción y efectos adversos relacionados, tales como pérdida de reputación.

Fuente: OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: The Netherlands*, OECD Publishing, París, p. 109.

El Anexo 4 contiene una tabla útil para evaluar los criterios anteriores.

6.1.4. Análisis de impacto

La información sobre costos y beneficios de una alternativa puede ser de dos tipos: cuantitativa y cualitativa. La información cuantitativa se expresa en números, generalmente en valores económicos, lo que permite comparar en términos monetarios los impactos de diferentes propuestas. Sin embargo, en muchos casos no es posible cuantificar cierta información. En estos casos la información cualitativa puede contribuir significativamente al análisis.

Análisis costo-beneficio (CBA)

El objetivo de llevar a cabo una MIR es asegurar que la regulación se emprenda solo en los casos en los que sus beneficios superan los costos que impone. Esto es necesario para asegurar que la sociedad obtenga un beneficio neto de la regulación y mejore su bienestar. Sin el uso de la MIR existe un riesgo importante de que las regulaciones resulten en mayores costos que beneficios, ya que comúnmente quienes se beneficiarían de una regulación empujan fuertemente por su aplicación, mientras que quienes se verían afectados pueden no estar al tanto del efecto potencial de la regulación, o quizás el costo individual no sea mayor, pero el acumulado sí lo sea.

Aun en los casos donde no es posible cuantificar todos los costos o beneficios, el uso de CBA puede ayudar a identificar y evaluar los costos y beneficios implicados por diferentes alternativas y a proporcionar parámetros para tomar una decisión con base en evidencia. Cuando los costos y beneficios no puedan ser cuantificados, se pueden analizar en términos cualitativos, derivando algunas conclusiones sobre su importancia relativa. El Anexo 5 contiene una lista de costos y beneficios comunes de alternativas regulatorias.

Es importante evitar el conteo doble de costos y beneficios. Por ejemplo, si una regulación incrementa los costos de producción de un bien se reflejará en los precios a los consumidores. Mientras que ambas partes, empresas y consumidores, incurren en un costo, en términos económicos se trata del mismo costo y no debe ser contado por partida doble.

La manera más efectiva de calcular costos para las empresas es obtener estimaciones, por medio de encuestas u otros medios de consulta, del monto de un costo particular para una empresa individual y luego combinarlo con:

- una estimación del número de empresas que serán probablemente afectadas, y
- el número de veces que la regulación requiere a las empresas incurrir en costos, por ejemplo, anualmente.

En algunas ocasiones también se puede estimar el tiempo que tomará completar una actividad, en cuyo caso deberá estimarse el costo promedio por hora. La Tabla 6.1 ilustra un ejemplo:

Tabla 6.1. Estimación de costos regulatorios

| Costo | Tiempo | Costo/hora | Frecuencia (por año) | Empresas afectadas | Costo total |
|------------------------------------|---------|------------|-----------------------------|--------------------|---|
| Monitorear emisiones | 2 horas | \$75 | Mensualmente (12 veces/año) | 2 000 | $2 \times 75 \times 12 \times 2\,000 = \$3\,600\,000$ por año |
| Producir reportes para el gobierno | 2 horas | \$50 | 2 | 2 000 | $2 \times 50 \times 2 \times 2\,000 = \$400\,000$ por año |
| Calibrar maquinaria | 3 horas | \$100 | 2 | 2 000 | $3 \times 100 \times 2 \times 2\,000 = \$1\,200\,000$ por año |

Fuente: OECD (2008a), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, OECD Publishing, París, p. 12.

Algunos costos, a diferencia de los arriba mencionados, no son recurrentes, es decir, ocurren una sola vez. Estos costos deben contabilizarse por separado. A fin de llegar al costo total de la regulación, deben sumarse costos recurrentes y costos de una sola vez. Esto se hace seleccionando un periodo de tiempo sobre el cual se calcularán el total de costos regulatorios y aplicando una tasa de descuento.

Los impactos de la regulación pueden tomar algún tiempo para materializarse, por ello, es necesario compararlos sobre la base de un periodo extendido, por ejemplo 10 años, para obtener una estimación razonable de los costos de la regulación. Además, tanto los costos como los beneficios de la regulación ocurren en diferentes momentos. Por ejemplo, una regulación puede provocar que las empresas gasten grandes sumas en uno o dos años para adquirir equipo que les ayude a reducir la contaminación. La mayoría de los beneficios, en la forma de ríos o aire limpios, tomarán algunos años en materializarse, aunque podrían perdurar en el largo plazo, mientras que los costos se incurrieron en el corto plazo. El efecto del tiempo sobre el dinero es que un peso recibido o gastado vale más hoy que un peso recibido o gastado en el futuro. Estas diferencias son tomadas en cuenta por medio de la aplicación de una tasa de descuento.

Recuadro 6.6. ¿Qué tasa de descuento aplicar?

La mayoría de los países miembros de la OCDE recomiendan una tasa de descuento específica en el contexto de la asesoría que brindan para la elaboración de la MIR. En el 2009 la OCDE encontró que, entre 11 países para los cuales los datos se encontraban disponibles, las tasas de descuento reales variaban entre 3.5% y 10%.

Recuadro 6.6. ¿Qué tasa de descuento aplicar? (Cont.)

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) recomienda el uso de una tasa de descuento real de 12% para análisis costo-beneficio de proyectos de inversión que reciben subsidios federales y, siguiendo esta directriz, la COFEMER sugiere el uso de esta tasa para la MIR del orden federal. Sin embargo, la COFEMER también recomienda aplicar tasas de descuento alternativas y, en algunos casos, pueden variar significativamente de 12%, que en perspectiva es aún más alta que la tasa más elevada encontrada por la OCDE en la muestra de 11 países.

En cualquier caso, los documentos que las entidades federativas y municipios elaboren para proporcionar guía en la preparación de la MIR deben recomendar el uso de una tasa de descuento específica para asegurar coherencia, en lugar de dejar que la tasa por aplicar se determine por cada dependencia. Esto no significa que se deba aplicar una sola tasa transversalmente, pero sí señala que debe haber consistencia, de manera que regulaciones similares sean evaluadas con tasas similares.

Fuente: OECD (2009a), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, París.

La tasa de descuento ajusta los valores de costos y beneficios que ocurren en diferentes momentos para hacerlos comparables sobre la base del valor presente del dinero. El Valor Presente Neto (VPN) se calcula sumando los costos y beneficios que ocurren sobre un periodo de tiempo determinado y aplicando la tasa de descuento. Por tanto, el VPN representa el valor actual del impacto de las regulaciones. Si es positivo, los beneficios son mayores que los costos. Si es negativo, los costos son mayores que los beneficios. En consecuencia, el VPN es una herramienta que permite determinar si una regulación genera un beneficio neto para la sociedad, así como comparar diferentes regulaciones con costos y beneficios que se materializan en diferentes periodos de tiempo.

Recuadro 6.7. Las razones para aplicar una tasa de descuento

La aplicación de una tasa de descuento a los costos y beneficios futuros de una regulación es necesaria por tres motivos:

- Para tomar en cuenta que se asigna un mayor valor a un beneficio que se obtiene hoy que a uno que se obtiene en el futuro.
- Para tomar en cuenta la incertidumbre. En otras palabras, existe un riesgo de que un beneficio que se espera obtener en el futuro no se materialice. La aplicación de una tasa de descuento refleja este riesgo.
- Para incorporar la inflación en los cálculos de costos y beneficios. En otras palabras, un peso podrá comprar menos en el futuro de lo que puede comprar hoy debido a la inflación.

Fuente: OECD (2008a), p. 13.

Por otro lado, determinar el valor monetario de los beneficios puede ser complicado, ya que muchos de ellos no tienen un valor de mercado claro, por ejemplo, el número de vidas salvadas, las lesiones prevenidas, la contaminación evitada, etc. Aun cuando no se pueda expresar en términos monetarios el valor de los beneficios, es necesario considerar su magnitud por medio de preguntas como:

- ¿Cuántas vidas se puede esperar que la regulación salve en un escenario realista?
- ¿Cuántas lesiones puede prevenir la regulación?
- ¿Cuánta contaminación se puede evitar, de qué tipo y en qué lugares?

Análisis de costo-efectividad

Cuando no es posible llevar a cabo un CBA se utiliza con frecuencia otra metodología llamada análisis de costo-efectividad (ACE). El ACE es un análisis más limitado que el CBA y es menos demandante en recursos y especialización, por lo que puede resultar de más fácil aplicación en un contexto de capacidades institucionales limitadas. Esta metodología considera los beneficios de la regulación como una variable fija y busca determinar cuál de las opciones para lograr un objetivo regulatorio implica menos costos.

La opción que implica menos costos es la que se considera más costo-efectiva. La principal característica que hace más sencilla la aplicación del ACE es que no es necesario cuantificar los beneficios en términos monetarios, solo los costos. Sin embargo, su principal desventaja es que no contesta a la pregunta primordial de si se debe recurrir a la regulación, sino que toma la necesidad de la regulación como algo preconcebido y busca determinar qué opción regulatoria es preferible. Esto significa que el ACE debe utilizarse solo cuando se ha llegado a la conclusión de la necesidad de regular.

Análisis multi-criterio

El análisis multi-criterio (MCA) es una metodología que permite decisiones sistemáticas y transparentes aun cuando la cuantificación de impactos regulatorios no sea posible. El MCA implica identificar los objetivos de política pública y determinar los criterios que indican el cumplimiento de dichos objetivos. Estos criterios son priorizados en términos de su importancia relativa. Una vez hecho esto, cada una de las alternativas de solución son “calificadas” para cada uno de los criterios individuales. Las calificaciones luego se suman para determinar qué alternativa satisface de mejor manera los objetivos (ver Tabla 6.2).

Tabla 6.2. Ejemplo de análisis multi-criterio

| Criterio | Peso | Regulación sobre fluoruro | Campaña informativa | Consultas dentales gratis |
|---|------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| Efectividad en mejorar la salud bucal | 4 | 5 (20) | 3 (12) | 3 (12) |
| Capacidad para resolver los problemas dentales existentes | 2 | 0 (0) | 1 (2) | 5 (10) |
| Capacidad para mejorar la salud bucal de grupos vulnerables | 2 | 4 (8) | 2 (4) | 5 (10) |
| Capacidad para mejorar la salud bucal en todas las regiones | 1 | 5 (5) | 5 (5) | 3 (3) |
| Costo | 4 | 5 (20) | 4 (16) | 2 (8) |
| Calificación | | 53 | 39 | 43 |

Fuente: OECD (2008a), p. 15.

En este ejemplo se utilizan cinco criterios. Los más importantes son la efectividad de la política pública en cuanto a mejorar la salud bucal y el costo, por tanto su peso es mayor. La regulación sobre fluoruro es la alternativa que obtiene la mayor puntuación, debido a buenas calificaciones en estos dos criterios, además de también ser efectiva respecto a sus capacidades para mejorar la salud bucal en todas las regiones y para mejorar la salud bucal de grupos vulnerables.

La alternativa de consultas dentales gratuitas es la más efectiva en cuanto a capacidades para resolver los problemas dentales existentes y mejorar la salud bucal de grupos vulnerables, pero tiene la gran desventaja de ser costosa. La campaña informativa es menos costosa que las consultas dentales gratis, pero es menos efectiva que la regulación sobre fluoruro en cuanto a mejorar la salud bucal.

El MCA es un buen método para incorporar criterios cualitativos al análisis, evitando concentrarse solo en el análisis cuantitativo. Esta característica puede hacer más confiable a la MIR al considerar impactos que no son cuantificables. Sin embargo, el MCA no debe ser usado como una alternativa a un análisis más riguroso y cuantitativo de los costos y beneficios, sino como un complemento, particularmente para regulaciones de alto impacto. Esto debido a que el MCA necesariamente involucra un grado de subjetividad e información menos verificable.

Análisis de impacto en la competencia económica

En ocasiones, la regulación puede tener un impacto sobre la competencia en los mercados. Estos impactos suelen ser no intencionales, aunque también pueden ser deliberados. Realizar un análisis de impacto sobre competencia económica es una tarea altamente técnica que requiere de especialización. Sin embargo, es posible realizar una revisión preliminar sin necesidad de tener especialización en el tema. Este análisis preliminar permitirá determinar si una regulación podría tener un impacto importante sobre la competencia para, en caso afirmativo, dar paso a un estudio más especializado.

La OCDE desarrolló una *Guía para Evaluar la Competencia*⁵ que funciona para realizar un análisis preliminar del impacto de las regulaciones en la competencia (ver Recuadro 6.8). Esta herramienta se basa en tres preguntas básicas sobre el impacto de la propuesta en el número de empresas en el mercado, su capacidad y sus incentivos para competir, los cuales son los factores principales que afectan la intensidad de la competencia económica.

Recuadro 6.8. Guía para Evaluar la Competencia

La *Guía para Evaluar la Competencia* establece que si la propuesta regulatoria contiene cualquiera de los siguientes tres impactos sería necesario realizar una evaluación más profunda sobre sus efectos en la competencia económica:

1. Limita el número o variedad de proveedores. Es posible que esto suceda si la propuesta regulatoria:
 - Otorga derechos exclusivos a un proveedor para prestar servicios u ofrecer bienes.
 - Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar.

Recuadro 6.8. Guía para Evaluar la Competencia (Cont.)

- Limita la capacidad de ciertos tipos de proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien.
 - Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida para un proveedor.
 - Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra.
2. Limita la capacidad competitiva de los proveedores. Es posible que esto suceda si la propuesta regulatoria:
- Controla o influye sustancialmente los precios de bienes o de servicios.
 - Limita la libertad de los proveedores de promocionar o de comercializar sus bienes o servicios.
 - Establece normas de calidad para los productos que son más ventajosas para algunos proveedores que para otros o que superan el nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.
 - Eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores con respecto a otros (en especial al tratar a los operadores actuales en el mercado de manera diferente con respecto a los nuevos).
3. Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente. Es posible que esto suceda si la propuesta regulatoria:
- Genera un régimen de auto-regulación o co-regulación.
 - Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores.
 - Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de las leyes sobre competencia económica.
 - Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor.

Fuente: OCDE (2007), *Guía para Evaluar la Competencia*, OECD Publishing, París, p. 9.

Si se contesta “Sí” a uno o más de los criterios establecidos en la Guía, debe hacerse un análisis más profundo y recurrir a un experto, en caso de que no se cuente con él en la plantilla de personal. Un análisis más profundo deberá determinar la naturaleza y el alcance del impacto en la competencia, así como comparar los costos que la alternativa genera contra los beneficios.

Análisis de riesgo

Cualquier problema que potencialmente requiera intervención gubernamental implica riesgos. El riesgo se refiere a la probabilidad de que un peligro existente cause daños, es decir, de que un evento no deseado ocurra.

El análisis de riesgo es el proceso de identificar qué riesgos están asociados con peligros específicos, lo que involucra identificar estos peligros y los factores que los causan, así como estimar la probabilidad de que ocurran y sus consecuencias. Como puede verse en la Tabla 6.3, el nivel de riesgo puede evaluarse combinando las consecuencias de que ocurra un evento adverso y la probabilidad de que estos impactos se presenten. Cuando se evalúan las consecuencias debe considerarse el tamaño de la población afectada y la severidad del impacto en la misma. Esto representará el “efecto agregado” de un evento adverso (por ejemplo, un desastre natural).

Tabla 6.3. Evaluación del nivel de riesgo

| | | | | |
|----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Probabilidad de ocurrencia | Alto | Riesgo medio | Alto Riesgo | Alto riesgo |
| | Moderado | Bajo riesgo | Riesgo medio | Alto riesgo |
| | Bajo | Bajo riesgo | Bajo riesgo | Riesgo medio |
| | | Bajas | Moderadas | Altas |
| | Consecuencias | | | |

Fuente: Department of Treasury and Finance (2011), p. 10.

El análisis de riesgo es una herramienta valiosa para determinar si los gobiernos deben o no intervenir ante un problema de política pública. Este tipo de análisis también es útil para confirmar si los riesgos que la intervención pretende atender son de una magnitud significativa o, bien, saber el grado en que diferentes alternativas minimizan el riesgo, es decir, la efectividad de las posibles respuestas gubernamentales.

Cuando la probabilidad de que el evento adverso ocurra es muy pequeña o el nivel del riesgo es relativamente alto, pero la capacidad de la regulación para minimizarlo de manera costo-efectiva es baja, hay poca justificación para una intervención gubernamental. En otras palabras, los esfuerzos para reducir riesgos deben concentrarse en ámbitos donde los beneficios son mayores y los riesgos son considerados inaceptables, en lugar de áreas en las que los beneficios serían modestos.

6.1.5. Consulta

El tema de la consulta se abordará ampliamente en la siguiente sección, por lo que no se describirá aquí. Basta decir que la MIR debe incluir una sección que explique la consulta llevada a cabo con detalles sobre quiénes o qué grupos fueron consultados y un resumen de sus puntos de vista. Especial relevancia debe darse a describir la participación de pequeñas y medianas empresas.

Las dependencias que elaboran la MIR deben justificar la decisión final sobre la alternativa seleccionada y cómo se abordaron o incorporaron los comentarios recibidos. Es también una buena práctica que las dependencias respondan a comentarios individuales, de manera que

los consultados sepan que sus opiniones están siendo tomadas en cuenta, contribuyendo a la transparencia del proceso regulatorio.

6.1.6. Evaluación y conclusión

Esta sección de la MIR debe hacer un recuento de los análisis de las etapas anteriores, incluyendo:⁶

- Las razones de la selección de la alternativa propuesta, incluyendo el alcance y la naturaleza de su beneficio neto.
- Los resultados del análisis de competencia para ratificar que la alternativa propuesta no tiene un impacto negativo en la misma o, en su caso, que los beneficios justifican los costos o, bien, que es la opción menos dañina para la competencia.
- Las razones por las que otras alternativas fueron rechazadas.
- Una breve descripción de los grupos que serán afectados (una industria en particular, el número de empresas en dicha industria, dónde están ubicados, la proporción de pequeñas y medianas empresas, etc.).
- Una descripción general de cómo serán afectados estos grupos.
- Una explicación del nivel de congruencia de la alternativa propuesta con la política gubernamental, con otras regulaciones y con las soluciones aplicadas a la misma problemática por otras jurisdicciones.

Esta sección debe también considerar factores prácticos para la implementación que deben ser atendidos antes de la aplicación de la alternativa seleccionada. Por ejemplo, debe analizarse el rol que jugarán las diferentes dependencias que administrarán o harán valer la opción seleccionada y su disponibilidad de recursos para hacerlo. Si los gobiernos municipales tienen un papel que desempeñar, debe determinarse si recibirán recursos, entrenamiento o algún otro apoyo para cumplir su tarea.

Algunas otras cuestiones prácticas a considerar relativas a implementación son las siguientes:

- Cualquier acción que los sujetos regulados puedan ser requeridos a tomar como resultado de la aplicación de la opción seleccionada, por ejemplo, producir información adicional, realizar informes, sujetarse a auditorías, etc.
- Cualquier arreglo transitorio que pueda ser necesario para minimizar el impacto inicial de la alternativa seleccionada, por ejemplo, la aplicación gradual de nuevos requisitos regulatorios, campañas informativas, asesoría a los sujetos regulados, etc.
- La manera cómo se aplicará la opción seleccionada, incluyendo la estrategia para asegurar el cumplimiento (inspecciones, auditorías, etc.) y las sanciones propuestas en caso de desviaciones.

Recuadro 6.9. Preguntas por contestar en la sección de evaluación y conclusión

- ¿Cuál es la alternativa seleccionada?
- ¿Por qué se ha seleccionado esta alternativa?
- ¿Superan los beneficios a la comunidad a los costos que implica la alternativa seleccionada?
- ¿Es la alternativa seleccionada la que tiene el mayor beneficio neto para la comunidad?

Fuente: Council of Australian Governments (2007), p. 13.

6.1.7. Revisión

Las mejores prácticas de política regulatoria señalan que la regulación debe revisarse periódicamente para asegurar que siga siendo el medio más apropiado para cumplir con objetivos específicos de política pública. En consecuencia, se requiere una estrategia de revisión para monitorear la efectividad de la alternativa seleccionada. Esta estrategia debe describirse en la MIR, delineando los siguientes elementos:

- Los datos a considerarse como base o la información que será recolectada para evaluar la efectividad de la medida y qué tan frecuentemente se recopilará dicha información.
- Los indicadores de desempeño que serán la base para medir el éxito de la medida y cómo se reportarán estos indicadores (mensualmente, semestralmente, anualmente, etc.).
- Detalles de cualquier herramienta por utilizar como parte del proceso continuo de evaluación, por ejemplo, consultas a los grupos afectados por la regulación.

La MIR debe indicar también la periodicidad y el alcance de las revisiones. Para esto se debe considerar que algunas políticas públicas pueden tomar tiempo para materializar sus efectos. Una primera revisión integral puede ser pertinente en un periodo de entre tres y cinco años a partir de la implementación de la medida, sin demérito de que se puedan llevar a cabo análisis con un menor nivel de detalle antes de tal periodo.

Por último, también es importante considerar que las revisiones y los posibles ajustes que se deriven de las mismas no deben resultar en incertidumbre para los sujetos regulados. Por ello, su participación en los procesos de revisión es clave.

Recuadro 6.10. Preguntas a considerar para la revisión de las medidas implementadas

- ¿Persiste un problema que amerita la intervención gubernamental? ¿Ha habido algún cambio relevante desde que la medida fue implementada?
- ¿Se están cumpliendo los objetivos de política pública?
- ¿Son los impactos de la medida los esperados? ¿Se presentaron efectos o problemas que no fueron anticipados?
- ¿Es la regulación vigente aun la más apropiada para la intervención gubernamental? ¿Sugiere la experiencia algunos medios para mejorar su efectividad en cuanto al logro de los objetivos de política pública? ¿Se requiere un nuevo enfoque regulatorio?

Fuente: Department of Treasury and Finance (2011).

6.1.8. Alternativas a la MIR

Algunas jurisdicciones subnacionales han hecho uso de otras herramientas para llevar a cabo una evaluación de impacto regulatorio *ex ante*. Las entidades federativas y los municipios de México podrían explorar estas opciones como alternativas de corto plazo y como un medio para ganar experiencia y aspirar a implementar una MIR formal en el mediano o largo plazo.

Lista de Criterios Regulatorios de la Columbia Británica

La Lista de Criterios Regulatorios (*Regulatory Criteria Checklist, RCC*) es una herramienta muy simple que contempla preguntas en 11 categorías diferentes: justificación y necesidad, análisis costo-beneficio, análisis de competitividad, diseño simplificado, principio de neutralidad, diseño con base en resultados, transparencia, tiempo y costos de cumplimiento, lenguaje ciudadano, comunicación sencilla y principio de expiración o revisión (para más detalles ver el Recuadro 6.11).

Cada categoría tiene a su lado una casilla de selección sí/no. Si la respuesta en alguna de estas categorías es "No", entonces debe adjuntarse una explicación. Al final de la forma, hay una caja que pregunta cuántos requerimientos regulatorios se agregarán y cuántos serán eliminados, así como cuál será el cambio neto. Cuando se introdujo la política de mejora regulatoria en la Columbia Británica en 2001, debían eliminarse dos requerimientos por cada uno que se introdujera. Desde 2004, cuando se cumplió la meta de reducción de un tercio, se estableció el objetivo de que no hubiera un incremento neto, el cual se ha extendido hasta 2015.

Una copia firmada de la RCC o un formato de exención debe incluirse con cualquier legislación presentada para la revisión del Consejo Ejecutivo y con cualquier Orden del Consejo recomendada por el secretario responsable al Consejo Ejecutivo a fin de promulgar una regulación. Se deben facilitar copias de la RCC firmada o de los formatos de exención a Straightforward BC, agencia que realiza la supervisión con respecto a si se están siguiendo las RCC.

La RCC alentó un cambio en la cultura regulatoria, de una donde la regulación era vista como la respuesta a cualquier problema y el sector privado era visto con cierta sospecha, a otra donde se hacen preguntas, se consideran alternativas y se entiende mejor la contribución que hacen las empresas a la economía.⁷

Recuadro 6.11. Lista de Criterios Regulatorios de la Columbia Británica

La RCC está integrada por 11 categorías diferentes con sus respectivas preguntas:

1. Justificación y necesidad:
 - ¿Se ha evaluado el alcance del problema de política pública?
 - ¿Es necesaria la intervención del gobierno para abordar el problema?
2. Análisis costo-beneficio:
 - ¿Los beneficios que obtiene el gobierno o las partes interesadas justifican el aumento de costos para las pequeñas empresas y quienes deben cumplir?
3. Análisis de competitividad:
 - ¿Se ha evaluado el impacto que tienen los requerimientos en la competitividad económica de la Columbia Británica?

Recuadro 6.11. Lista de Criterios Regulatorios de la Columbia Británica (Cont.)

- ¿Se han comparado los requerimientos con otras jurisdicciones relevantes?
4. Diseño simplificado:
 - ¿Los requerimientos evitan o eliminan la duplicación o superposición con requerimientos de los gobiernos federal o locales o con los de otras secretarías?
 - ¿Se han elaborado mapas de los trámites empresariales para simplificar los requerimientos y disminuir el tiempo necesario para el cumplimiento por parte de las pequeñas empresas?
 5. Principio de neutralidad:
 - ¿Se eliminará un requerimiento regulatorio por cada uno que introduzca la legislación o regulación?
 6. Diseño con base en resultados:
 - ¿El diseño refleja el compromiso del gobierno con requerimientos regulatorios que se basan en resultados y evidencia científica?
 7. Transparencia:
 - ¿Son transparentes los requerimientos para su fácil acceso, comprensión y cumplimiento?
 - ¿Las pequeñas empresas han tenido la oportunidad de ver y comentar los requerimientos propuestos?
 8. Tiempo y costos de cumplimiento:
 - ¿Se ha reducido el tiempo requerido para el cumplimiento de las pequeñas empresas?
 - ¿Pueden las pequeñas empresas dar cumplimiento con los recursos existentes?
 - ¿Se han establecido estándares de servicio para el gobierno?
 9. Lenguaje ciudadano:
 - ¿Se han elaborado los requerimientos en un lenguaje sencillo y de una forma que se facilita el cumplimiento?
 10. Comunicación sencilla:
 - ¿Se comunicará este cambio?
 - ¿Se puede describir en menos de una página?
 11. Principio de expiración o revisión:
 - ¿Se ha establecido una fecha para revisar los requerimientos a fin de garantizar su continua relevancia?
 - ¿La legislación o regulación contiene alguna disposición para que los requerimientos expiren?

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), p. 49.

Comités/Grupos de trabajo

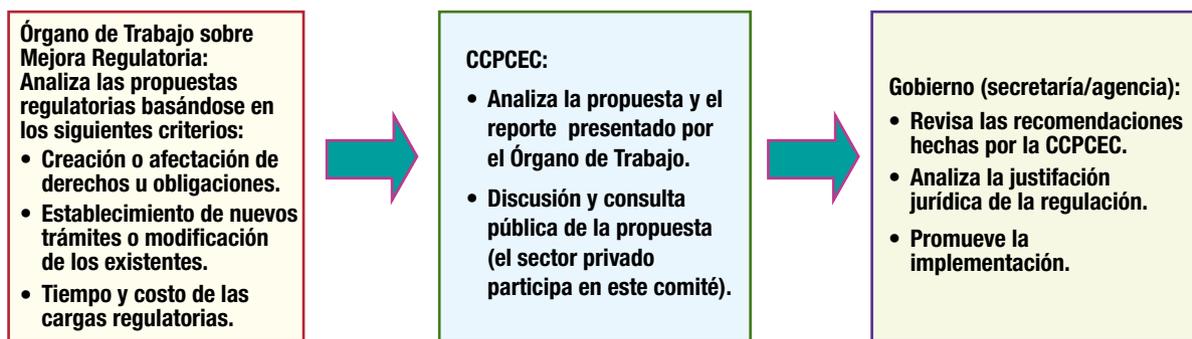
En Baja California, el proceso para introducir nuevas regulaciones se basa en las funciones del Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico (CCPCEC) y el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria. El proceso fue definido en la Ley de Fomento

a la Competitividad y Desarrollo Económico, que también estableció las responsabilidades del CCPCEC, entre otras:

- Promover la simplificación, desregulación, mejora y efectividad del marco legal vinculado con las actividades empresariales en los niveles estatal y municipal.
- Analizar las propuestas presentadas por el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria.

El Órgano de Trabajo es el primero en analizar las propuestas regulatorias. Entre los criterios que aplica están los impactos en la creación o afectación de derechos, la creación de nuevos trámites o la modificación de los existentes, y el tiempo y costo que implican las cargas de las regulaciones. El Órgano de Trabajo es el foro en el que las partes interesadas presentan argumentos sobre las fortalezas y debilidades de las propuestas regulatorias. Una vez que se toma una decisión, el Órgano de Trabajo prepara un reporte con una opinión positiva o negativa para ser enviado al CCPCEC, junto con la propuesta. El Comité discute los materiales y sujeta la propuesta a consulta pública. Si es aprobada, se envía de nuevo al gobierno para el análisis de su justificación jurídica (ver Figura 6.2).

Figura 6.2. Proceso de evaluación *ex ante* de propuestas regulatorias en Baja California



6.2. Consulta pública

La transparencia es uno de los pilares centrales de una regulación efectiva para sustentar la rendición de cuentas, mantener la confianza en el marco legal, hacer a las regulaciones más abiertas y accesibles y, por tanto, mantener el interés público por encima de intereses particulares. La consulta pública es una de las principales herramientas que los países miembros de la OCDE utilizan para dar transparencia al proceso de elaboración de regulaciones. La consulta pública es también un apoyo para la toma de decisiones basadas en evidencia, ya que es una fuente efectiva de información que ofrece una perspectiva sobre temas como la aceptabilidad de diferentes políticas, lo que a su vez permite diseñar estrategias para estimular el cumplimiento de los sujetos de la regulación (ver Recuadro 6.12 para una síntesis de los beneficios de la consulta).

Algunas formas de consulta pública son las que involucran solicitudes informales de información, la circulación de propuestas regulatorias para comentarios, los avisos públicos, las audiencias, los portales electrónicos para consulta y los órganos consultivos, entre otras. En algunos países hay una tendencia a combinar diversas formas de consulta en diferentes momentos del proceso regulatorio a fin de aprovechar las fortalezas y superar las deficiencias de cada alternativa.⁸

Recuadro 6.12. Los beneficios de la consulta

- **Transparencia y acceso a la información:** la consulta pública incrementa la transparencia del proceso de elaboración de regulaciones al dar acceso a las partes interesadas al proceso mismo y a información oportuna y relevante sobre la regulación propuesta.
- **Valor agregado:** El público es una fuente de vasta y actualizada información. la consulta permite a los tomadores de decisiones hacer uso de la experiencia y el conocimiento del público.
- **Apoyo y confianza:** la participación pública en el proceso de elaboración de regulaciones puede incrementar el apoyo a las mismas al permitir a los ciudadanos aportar al diseño de políticas públicas. La apatía hacia estos procesos puede llevar a la falta de apoyo a reformas necesarias y a la pérdida de confianza en las instituciones públicas.
- **Cumplimiento:** incentivar la participación pública ayuda a elevar el grado de aceptación de las regulaciones. Esto contribuye a un mayor cumplimiento y a menores costos de supervisión.
- **Anticipación de los impactos:** la consulta pública es necesaria para anticipar los impactos probables de la regulación, contemplar consecuencias no deseadas y considerar alternativas a la opción de solución propuesta.
- **Administrar conflictos:** la consulta pública representa un mecanismo para administrar conflictos en una etapa temprana. Incentivar la participación del público en la elaboración de regulaciones es una herramienta para mediar entre varios intereses y crear conciencia de las compensaciones necesarias.
- **Búsqueda del interés público:** las regulaciones de calidad persiguen el interés público. Sin embargo, el interés público no es estático, sino que es un concepto dinámico que necesita definirse continuamente. Por tanto, la definición y búsqueda del interés público solo puede darse por medio del diálogo con los ciudadanos.

Fuente: OECD (2011b), *Regulatory Consultation in the Palestinian Authority: A Practitioner's Guide for Engaging Stakeholders in Democratic Deliberation*, OECD Publishing, París, p. 13.

6.2.1. Principios para llevar a cabo la consulta pública

Buenas prácticas en materia de consulta señalan algunos principios comunes a seguir. El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés), por ejemplo, establece siete principios para realizar la consulta pública:⁹

- **Continuidad:** la consulta debe ser un proceso continuo que comienza desde las etapas tempranas del proceso de desarrollo de políticas públicas.
- **Cobertura:** la consulta debe tener una base amplia, de manera que capture las aportaciones de los diferentes actores que pueden verse afectados por los cambios propuestos.

- **Oportunidad:** la consulta debe comenzar cuando se discuten objetivos de política pública y las alternativas para lograrlos (regulatorias y no regulatorias). Las partes involucradas deben tener suficiente tiempo para aportar comentarios y opiniones informados, basados en un conocimiento pleno de los objetivos y las alternativas.
- **Accesibilidad:** las partes interesadas deben ser informadas de los procesos de consulta y tener acceso a la información sobre alternativas de política pública.
- **Transparencia:** las autoridades deben explicar claramente los objetivos del proceso de consulta, el marco de política regulatoria dentro del cual tendrá lugar la consulta y dar respuesta sobre cómo se toman en consideración las opiniones vertidas durante la consulta.
- **Consistencia y flexibilidad:** procesos de consulta consistentes facilitan la participación de las partes interesadas. Sin embargo, la consistencia debe guardar un balance con la flexibilidad, al permitir ajustes de acuerdo a las circunstancias de la propuesta particular a considerar.
- **Evaluación y revisión:** las dependencias deben evaluar sus procesos de consulta y buscar maneras de hacerlos más efectivos.

Por su parte, la Oficina Ejecutiva para la Mejora Regulatoria del Reino Unido (*Better Regulation Executive*, BRE) establece también siete criterios para lograr consultas efectivas:¹⁰

- **¿Cuándo consultar?** La consulta formal debe tener lugar en momentos cuando hay oportunidad de influenciar el resultado del proceso de política pública. En otras palabras, la consulta debe suceder cuando la autoridad esté lista para proporcionar suficiente información que permita al público un diálogo informado sobre la materia bajo consulta. Sin embargo, la consulta no tiene sentido cuando ya hay un compromiso de la autoridad con una política pública (sea regulación o no) para responder a un problema. En ocasiones, puede ser útil sostener un diálogo más informal con las partes interesadas antes de una consulta formal, a fin de obtener evidencia inicial y comprender mejor la problemática a abordar. Incluso, pueden ser necesarias varias rondas de consulta conforme se afina la definición del problema y alternativas de solución.
- **Duración de las consultas:** en el Reino Unido, las consultas deben tener una duración de al menos 12 semanas, aunque es posible considerar periodos extendidos cuando sea posible y conveniente. Una duración adecuada da tiempo a las organizaciones para consultar a sus representados, de modo que puedan informarse y articular una participación útil y de calidad. Si la consulta tiene lugar en un momento en que en el que hay menos oportunidad de participar, por ejemplo los periodos vacacionales, debe considerarse una duración extendida. Cuando por alguna razón, por ejemplo la necesidad de atender una problemática rápidamente, se tiene que limitar el tiempo para la consulta, la convocatoria a la consulta debe hacer explícita esta razón. Además, la autoridad debe asumir un papel activo para dar a conocer que el proceso de consulta tendrá lugar, incluso antes de su comienzo.
- **Claridad en el alcance e impacto:** los documentos de consulta deben ser claros sobre el proceso, lo que se propone y la posibilidad de influenciar el resultado, así como los costos y beneficios de las alternativas de política pública. Debe estar claro qué asuntos están por definirse y cuáles ya están definidos. La autoridad también debe ser explícita acerca de

los impactos de las alternativas consideradas, los grupos que serán afectados y los que serán beneficiados y, en su caso, si existen poblaciones que soportarán en mayor medida los efectos negativos de las propuestas. Si aplican supuestos en los análisis realizados, estos también deben hacerse explícitos.

- **Accesibilidad de los ejercicios de consulta:** los procesos de consulta deben ser accesibles y estar orientados a las poblaciones a las que la regulación en cuestión impactará. Para lograrlo, los actores interesados en la regulación deben ser identificados en una etapa temprana del proceso. Los documentos básicos de la consulta deben establecer por qué medios se puede participar y cómo hacerlo. Estos documentos deben ser claros, concisos, entendibles para el público en general (sin lenguaje muy técnico) y autónomos, es decir, deben contener toda la información pertinente, evitando remitir a otras fuentes. Asimismo, debe reflexionarse sobre cómo avisar a los actores interesados en los procesos de consulta (por ejemplo, por medio de cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, medios especializados, eventos, etc.). Los documentos básicos de la consulta deben iniciar por un resumen ejecutivo, de manera que el lector pueda determinar rápidamente si debe participar en el ejercicio.
- **La carga de la consulta:** mantener la carga de las consultas a un mínimo es importante para que esta sea efectiva y se logre la participación de las poblaciones impactadas. Si ya se han realizado consultas con algunas de estas poblaciones, conviene revisar si la información obtenida es aún relevante, de manera que se evite hacer más, o incluso las mismas preguntas, a actores específicos. Si la información que se requiere está públicamente disponible (en estudios, encuestas, etc.), se debe considerar cómo usarla para acotar la consulta y minimizar sus cargas. El uso de las TIC para llevar a cabo las consultas también puede simplificarlas significativamente, aunque se debe considerar si los actores a consultar tienen fácil acceso a estos medios.
- **Retroalimentación:** después de un ejercicio de consulta, la autoridad debe publicar un resumen de los participantes y las opiniones expresadas. Esta retroalimentación debe dejar claro qué decisiones se tomaron después de considerar las evidencias proporcionadas durante la consulta. Es posible también publicar cada comentario individual recibido durante la consulta, lo cual hace más transparente el proceso.¹¹
- **Capacidad para consultar:** cada proceso de consulta debe contar con un coordinador, que será la persona a contactar con preguntas y/o comentarios. Las unidades gubernamentales que encabezan procesos de consulta deben evaluar su efectividad y se pueden beneficiar de compartir experiencias y buenas prácticas con otras dependencias.

6.2.2. Consulta temprana y consulta en el contexto de la MIR

Como se estableció anteriormente, tanto el COAG como la BRE recomiendan comenzar las consultas en una etapa temprana del proceso de desarrollo de políticas públicas¹² e incluso sugieren varias rondas de consulta. Una de las mejores prácticas en este respecto la encontramos en Victoria, Australia. El Departamento del Tesoro y Finanzas del gobierno estatal recomienda, en la *Guía de Victoria para la Regulación*, una consulta temprana (antes de que sea preparada la MIR) y otra en el contexto de la propia MIR.¹³

La consulta temprana se considera importante ya que la MIR debe contemplar diferentes opciones de política pública para afrontar un problema y estas opciones pudieran no identificarse sino hasta que se haya entablado un diálogo con las poblaciones potencialmente impactadas. Esta etapa de consulta se dirige a secretarios y titulares de dependencias cuyas áreas de responsabilidad pueden verse afectadas por una propuesta regulatoria, así como cualquier sector del público (empresarios, consumidores, grupos de interés, etc.) en el que se impone una carga económica o social derivada de la medida propuesta. Algunas preguntas a considerar para determinar el alcance de la consulta temprana son las siguientes:

- ¿Se propone una nueva medida (regulatoria o no regulatoria) para un ámbito que no está regulado?
- ¿Cuál es la naturaleza del sector que se verá afectado por la medida propuesta? ¿Cuenta este sector con organizaciones que lo representen?
- ¿La medida propuesta reemplaza algún otro régimen (códigos voluntarios de conducta, por ejemplo)?
- ¿Impone la medida sanciones civiles o penales?
- ¿Es probable que la aceptación de la medida propuesta genere controversia?
- ¿Cuántos son los grupos que se verán afectados por la medida?
- ¿Hay organizaciones representativas o gremiales que deban ser consultadas?
- ¿Qué tanta certeza existe sobre los impactos potenciales?

La consulta temprana puede aportar diferentes beneficios, tales como los siguientes:

- Identificar oportunamente casos en los que el problema a atender no ha sido entendido a cabalidad y, en realidad, no amerita intervención pública.
- Analizar problemas en términos de la aceptabilidad de las soluciones propuestas, ya sean regulatorias o no regulatorias, e incorporar esta variable para sopesar las alternativas.
- Considerar alternativas de solución antes de que exista un compromiso ya avanzado con una propuesta regulatoria y, por tanto, realmente ponderar si la regulación es la mejor solución.
- Llevar a cabo la consulta en un plano menos técnico, lo que permite un proceso más incluyente y abierto.

La consulta pública en el contexto de la MIR es más detallada e incluye a este documento dentro de los materiales que se ponen a disposición de las poblaciones a consultar. En Victoria, esta etapa comienza con la publicación de una convocatoria de la consulta, la cual debe incluir la razón y los objetivos de la propuesta regulatoria, un resumen de los hallazgos y conclusiones de la MIR, las fuentes (incluyendo el sitio de Internet) donde se puede tener acceso a la MIR y la propuesta regulatoria y una invitación a proporcionar comentarios y propuestas. Se recomienda que las autoridades regulatorias envíen una copia de la MIR a actores clave que estén vinculados al tema a tratar. De igual manera, se recomienda que la convocatoria establezca que los comentarios recibidos serán públicos. Las autoridades regulatorias deben también hacer pública una declaración de las razones por las que se incorporaron o no se consideraron las principales problemáticas señaladas en la consulta.

6.2.3. La planeación de una consulta

La planeación de la consulta es importante para facilitar la consecución de los objetivos deseados y asegurar un proceso ordenado. Esta planeación debe considerar que la consulta implica recursos de tiempo, esfuerzo y presupuesto. Entre los elementos básicos, la planeación debe definir los límites del proceso de consulta, los objetivos y temas específicos a consultar, los tiempos y participantes potenciales, las reglas de participación (cuándo y cómo participar), así como un mecanismo para documentar y dar a conocer los resultados. Es posible realizar una pre-consulta con los grupos objetivo a fin de definir cómo se debe llevar a cabo la consulta y qué medios privilegiar.

La planeación de la consulta debe ser proporcional a la dimensión del problema a abordar y los impactos esperados de la regulación. La profundidad, alcance y el tiempo para llevar a cabo la consulta deberá ser más extenso para una regulación de alto impacto que para una de bajo o moderado impacto. De igual manera, la experiencia previa puede determinar qué tan profunda debe ser la planeación. Algunos gobiernos cuentan con consejos o comités sobre ámbitos específicos que ya tienen una metodología muy desarrollada para proporcionar retroalimentación a las autoridades regulatorias, en cuyo caso la planeación es menos demandante. De acuerdo con las “Directrices para una consulta regulatoria efectiva”, publicadas por el Departamento del Tesoro de Canadá, las buenas prácticas internacionales sugieren una serie de pasos a seguir para planear adecuadamente una consulta, los cuales se describen a continuación.¹⁴

Definición de los objetivos

La planeación de la consulta debe comenzar por definir claramente sus objetivos, lo que ayudará tanto a las autoridades regulatorias como a los entes consultados a concentrarse en las problemáticas a tratar, así como a observar los alcances y límites establecidos. La declaración de objetivos debe describir el problema y el resultado esperado que se busca con la propuesta de solución, dando oportunidad a los consultados a proporcionar sus opiniones para llegar a una definición más exacta del problema y los objetivos de la intervención pública.

En esta etapa se deben también establecer los argumentos a favor de la intervención pública para resolver el problema a tratar, demostrar la necesidad de la regulación propuesta y explicar por qué la regulación es una mejor solución que cualquier otra alternativa (incluida la no intervención), si es el caso.

Recuadro 6.13. Elementos a considerar en la definición de objetivos

- Explicar el problema a atender con la regulación o solución propuesta.
- Explicar el por qué regular (beneficios económicos, sociales, ambientales, etc.), si es el caso. Definir los resultados esperados de la regulación o de la solución propuesta.
- Describir cómo se diseñarán y desarrollarán las regulaciones o soluciones (proceso a seguir).
- Describir el alcance del proceso de consulta regulatoria (qué incluye y qué no incluye).
- Identificar a la autoridad a cargo de la consulta.
- Utilizar “lenguaje ciudadano”, fácil de entender.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Análisis del ambiente

Este análisis debe considerar el ambiente interno (dentro del gobierno) y externo (opinión pública) respecto de las perspectivas de las medidas a tomar. El análisis interno aportará información para determinar si existe apoyo a nivel de secretarios y alta gerencia gubernamental para las medidas propuestas, así como la consistencia con las prioridades fijadas por el gobierno. El análisis externo evalúa el nivel de interés público y de los medios y las posiciones potenciales de los principales actores interesados, así como posibles puntos de conflicto o desacuerdo.

Recuadro 6.14. Elementos a considerar en el análisis del ambiente

Para el caso del análisis interno, las autoridades regulatorias deben:

- Determinar el compromiso con la propuesta por parte de secretarios y alta gerencia gubernamental.
- Confirmar el apoyo político de alto nivel para la propuesta.
- Determinar que existe la autoridad política y legal para llevar adelante la propuesta regulatoria o alguna otra solución.
- Evaluar la consistencia de la propuesta con las prioridades gubernamentales (lo que se puede lograr en la práctica revisando el plan estatal o municipal de desarrollo, según el caso, los presupuestos, los discursos de los altos mandos políticos, etc.).
- Investigar sobre otra legislación, regulaciones en proyecto o jurisprudencia que pudieran tener un impacto en la consulta.

Para el caso del análisis externo, los elementos a considerar son los siguientes:

- Determinar el nivel de interés público (por medio del impacto potencial en los ciudadanos o, en casos de alta trascendencia, de estudios de opinión pública).
- Analizar cómo el público percibe la problemática.
- Evaluar las percepciones sobre la propuesta por parte de los actores interesados.
- Revisar las posiciones expresadas por los actores interesados en el pasado (por ejemplo, en consultas anteriores, comunicados de prensa, sitios de Internet, etc.).
- Determinar si la problemática es controversial y si hay un interés especial de la opinión pública o los medios.
- Evaluar los impactos económicos, sociales, ambientales, en la salud y otros relevantes.
- Revisar estudios sobre la problemática a tratar elaborados por entidades independientes, comisiones legislativas, cámaras empresariales, etc.
- Identificar las posibles posiciones de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).
- Analizar si ha habido casos de cabildeo previo por parte de los actores interesados.
- Identificar si habrá casos de decisiones difíciles, que involucren poner en la balanza distintos intereses.
- Determinar si algunos grupos se benefician más que otros.
- Revisar si otros gobiernos han resuelto la problemática en cuestión por los mismos medios que los contenidos en la propuesta.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Definición de tiempos

La planeación de la consulta debe definir los tiempos de la misma, una ruta crítica y los avances esperados en cada etapa. Al mismo tiempo, debe incorporarse cierta flexibilidad por circunstancias imprevisibles que pudieran retrasar el proceso. El tiempo requerido para la consulta depende de la complejidad del problema a tratar y los medios seleccionados.

Los actores consultados deben tener suficiente tiempo para informarse, analizar la problemática, generar un debate dentro de sus organizaciones y proponer una postura. A fin de facilitar su organización, estos actores deben conocer los tiempos del proceso de consulta y cuándo sus opiniones serán requeridas. Esto también les permitirá seguir el proceso en sus diversas etapas e involucrarse según corresponda.

Recuadro 6.15. Elementos a considerar en la definición de tiempos

- Evaluar el nivel de conocimiento, comprensión y especialización de los actores interesados. Determinar si se requiere un conocimiento muy especializado de parte del público o del gobierno para llevar a cabo discusiones informadas.
- Identificar la información que debe proporcionarse a los actores a consultar.
- Determinar el mejor momento para llevar a cabo la consulta (evitar periodos vacacionales).
- Analizar si los tiempos límite para tomar una decisión son realistas.
- Incorporar los tiempos de las diferentes etapas del proceso (aprobación por parte de la alta gerencia, publicación, etc.).
- Preparar un plan de comunicación.
- Evaluar el tiempo requerido para que los participantes en la consulta entiendan los materiales, consulten a sus miembros y preparen sus posiciones.
- Incorporar el tiempo requerido para contratar expertos/consultores (por ejemplo, en caso de que se planea contratar un estudio de percepción, se deberá contemplar el tiempo para realizar la contratación, elaborar términos de referencia, etc.).
- Determinar cuántas sesiones de consulta pública se requieren, si es el caso.
- Identificar el tiempo necesario para procesar las opiniones recibidas e informar a los actores interesados.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Coordinación interna e intersecretarial

Los funcionarios encargados de la consulta deben asegurarse que otras áreas dentro de su propia secretaría están enteradas del proceso de consulta y la regulación o solución propuesta, incluyendo a aquellas personas que tendrían un papel en la implementación, tales como inspectores o auditores. Además, para asegurar consistencia dentro del gobierno, se deben realizar consultas entre secretarías antes de salir a buscar las opiniones de actores externos.

En caso de diferencias, estas deben ser resueltas antes de consultar al público. Ello permite al gobierno expresarse con una sola voz y dar mensajes consistentes.

La coordinación intersecretarial evita que se dupliquen esfuerzos de consulta y que los actores externos experimenten “fatiga por las consultas”. Esto puede llevar a escepticismo y poner en riesgo la credibilidad del gobierno con los actores consultados. En consecuencia, se debe considerar consolidar diferentes procesos de consulta, cuando sea posible. Cuando diferentes órdenes de gobierno estén involucrados en la regulación de un sector, puede ser útil coordinar consultas simultáneas o consolidadas.

Recuadro 6.16. Elementos a considerar para la coordinación interna e intersecretarial

- Discutir la propuesta con otros departamentos dentro de la misma secretaría.
- Realizar una investigación sobre si se han realizado consultas similares recientemente, ya sea en la propia dependencia o en otras.
- Resolver desacuerdos internos.
- Revisar los mandatos de otras dependencias para determinar si tienen competencia en el tema a consultar.
- Analizar áreas de cooperación potenciales con otras dependencias gubernamentales.
- Contactar, cuando sea necesario, a dependencias de otros órdenes de gobierno.
- Realizar reuniones para informar a otras dependencias sobre las medidas propuestas.
- Identificar las posiciones de otras dependencias con respecto a la propuesta.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Selección de los métodos de consulta

Existen diferentes métodos para consulta, los cuales deben seleccionarse de acuerdo a la naturaleza de cada proceso. La planeación de la consulta debe definir el o los métodos ideales de acuerdo a factores como el alcance de la consulta, el tipo de actores a consultar y el nivel de participación que se busca de los mismos. Como se mencionó anteriormente, en algunos países de la OCDE existe una tendencia a combinar diferentes métodos, lo cual ayuda, entre otras cosas, a llegar a diferentes poblaciones (ver Tabla 6.4).

Tabla 6.4. Métodos de consulta de acuerdo a objetivos

| Educar | Informar y obtener retroalimentación | Involucrar | Planeación conjunta |
|-----------------|--|------------------------------|-------------------------|
| Correo directo | Líneas 01800 | Reuniones públicas | Talleres de planeación |
| Conferencias | <i>Focus groups</i> | Foros públicos | Negociación y mediación |
| Notas de prensa | Entrevistas | Grupos o comités consultivos | Asociación |
| | Sitio de Internet | Talleres | Fuerzas de tarea |
| | Cuestionarios | | |
| | Circulación para comentarios por escrito | | |

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Recuadro 6.17. Elementos a considerar para seleccionar el método de consulta

- Investigar sobre los métodos utilizados para consultas sobre el tema a atender o con los mismos actores.
- Evaluar las ventajas y desventajas de los diferentes métodos.
- Facilitar la participación de los actores a consultar por medio del método seleccionado.
- Determinar si diferentes actores deben reunirse en la misma sesión de consulta.
- Definir si el objetivo final es obtener un consenso.
- Considerar si el o los métodos seleccionados son los apropiados de acuerdo al alcance de la consulta.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Selección de la población objetivo

La planeación de la consulta debe definir criterios para seleccionar a los actores que se desea que participen en el ejercicio. Algunas consultas pueden dirigirse a poblaciones específicas, otras pueden concentrarse en grupos técnicos o especializados o en actores cuyas actividades tienen un impacto sustantivo. Dependiendo del alcance del ejercicio, se debe determinar cómo se va a consultar al público en general.

Algunos criterios que pueden utilizarse para definir a la población objetivo incluyen la regionalización, en casos en los que la población a impactar se encuentra localizada en un territorio determinado, la representatividad de ciertos grupos en gremios o asociaciones, la disponibilidad de tales grupos a participar en un ejercicio de consulta y la conveniencia de hacer una consulta generalizada o totalmente abierta al público, por ejemplo, facilitando la consulta de la regulación propuesta y el envío de comentarios por medios electrónicos.

Los participantes potenciales deben ser informados sobre la manera en que se utilizarán sus opiniones y las reglas de participación, así como las responsabilidades tanto de las autoridades regulatorias como de los consultados.

Recuadro 6.18. Elementos a considerar para seleccionar a las poblaciones objetivo de la consulta

- Definir el alcance de la participación de los actores interesados.
- Identificar qué regiones deben estar representadas en la consulta.
- Determinar la disponibilidad de los participantes potenciales.
- Investigar a quién(es) se ha consultado en temas similares.
- Contactar a los principales grupos representativos de los actores interesados para obtener opiniones sobre quiénes deben participar.
- Hacer una búsqueda en Internet para encontrar grupos relevantes.
- Consultar a otros funcionarios y dependencias para identificar poblaciones objetivo.
- Hacer promoción al proceso de consulta en el portal de Internet de la dependencia, así como en otros medios como periódicos, radio y televisión.
- Enviar una carta a los grupos representativos de actores interesados para informar sobre el proceso de consulta.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Definición del presupuesto

La inversión que implicará la consulta en términos de dinero, tiempo y personal debe ser proporcional al impacto potencial de la propuesta regulatoria. El presupuesto de los ejercicios de consulta debe incluir costos relacionados con comunicación, obtención de información técnica, arreglos logísticos, viajes y facilitadores, entre otros. De igual manera, se debe planear el tiempo que los funcionarios dedicarán a gestionar los ejercicios de consulta, desde su organización misma hasta su conclusión.

Recuadro 6.19. Elementos a considerar para definir un presupuesto

- Determinar los recursos disponibles para la consulta.
- Definir si la consulta será facilitada por un tercero.
- Evaluar si los recursos disponibles son adecuados para el alcance de la consulta.
- Investigar si otras dependencias pueden dedicar recursos a la consulta en cuestión.
- Determinar si se requiere un evaluador, un experto en sistemas o algún otro servicio independiente.
- Calcular costos de viajes (en caso de que se deba realizar actividades en diferentes lugares).
- Definir si se requiere de renta de salones o espacios para reuniones.
- Calcular el costo de notificar a las poblaciones objetivo sobre el proceso de consulta (publicidad, correo, sitio de Internet, etc.).
- Determinar si se requerirán arreglos especiales para personas con capacidades diferentes.

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Evaluación y documentación

La evaluación del proceso de consulta debe llevarse a cabo durante el mismo, de manera que puedan hacerse ajustes si fuera necesario, y al final, para evaluar los resultados. La planeación de la consulta debe establecer un marco de evaluación, la metodología y las herramientas a utilizar. El marco de evaluación debe permitir medir la efectividad e impacto de la consulta en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, de manera que también se detecten áreas de oportunidad para futuras consultas. Tanto los funcionarios encargados del proceso de consulta, como los actores consultados deben participar en la evaluación.

La evaluación durante el proceso de consulta permite analizar cómo se está llevando a la práctica lo establecido en la planeación de la consulta, si el proceso está siendo efectivo, medir el éxito del proceso (si la información recabada es confiable) y determinar si son necesarios ajustes. En caso de problemas en el proceso, tales como falta de interés o choques de intereses, la evaluación puede ayudar a detectarlos y entenderlos.

Por su parte, la evaluación al final del proceso permite a los funcionarios estimar el éxito, impacto y resultados de la consulta, identificar qué funcionó y qué no, así como resultados

inesperados. La evaluación final debe incluir un análisis de la calidad de la información recabada, el punto al cual las opiniones recibidas fueron integradas en la propuesta regulatoria y el grado de éxito del proceso. También debe documentar las lecciones aprendidas, de manera que se puedan compartir dentro de la dependencia y con otras instituciones.

Recuadro 6.20. Elementos a considerar en la evaluación del proceso de consulta

La evaluación durante el proceso de consulta debe considerar los siguientes elementos:

- Determinar los resultados tangibles que se esperan del proceso.
- Evaluar las principales actividades que se llevan a cabo dentro del proceso.
- Definir si se requerirá de un evaluador independiente para dar seguimiento al proceso.
- Evaluar si los métodos utilizados son apropiados para los objetivos a alcanzar.
- Considerar si el tiempo es suficiente para recibir comentarios de calidad.
- Asegurar que todos los comentarios y opiniones sean capturados.
- Determinar si se ha contado con un número apropiado de participantes.
- Evaluar si las partes involucradas consideran que la consulta es útil.

Por su parte, la evaluación al final del proceso debe contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Las opiniones recibidas fueron las esperadas?
- ¿Fue efectivo el método seleccionado para involucrar a diferentes grupos?
- ¿La percepción de los grupos consultados es que el proceso fue útil?
- ¿Fueron los métodos seleccionados adecuados para el objetivo a lograr?
- ¿Cuáles fueron las ventajas y desventajas de los métodos seleccionados?
- ¿Fue el nivel de participación el esperado?
- ¿Los pasos y tiempos fueron claros y se respetaron? Si no fue así, ¿por qué?
- ¿Fue efectiva la información utilizada durante el proceso?
- ¿Se proporcionó información relevante a los participantes adecuados?
- ¿Fue la información accesible, relevante, proporcionada en “lenguaje ciudadano” y fácil de entender?
- ¿El presupuesto fue adecuado para el proceso?
- ¿Fueron efectivos los materiales de apoyo para generar deliberación y diálogo?
- ¿Cómo se utilizaron las opiniones recabadas por los actores consultados?

Fuente: Treasury Board of Canada (2007).

Seguimiento y retroalimentación

Las autoridades regulatorias deben considerar los comentarios y opiniones recabados en la consulta y explicar a los actores interesados cómo se utilizaron sus aportaciones. Cuando ciertas opiniones no pueden ser incorporadas en la propuesta regulatoria, las autoridades deben explicar por qué. Se recomienda elaborar un informe de resultados de la consulta y que se distribuya a quienes participaron y/o se haga público en el portal de Internet de la dependencia encargada. Un resumen de este reporte puede incluirse en la MIR, proporcionando información básica sobre quiénes participaron, cuáles fueron sus opiniones, hasta qué punto fueron consideradas, cuál fue el método de consulta y los tiempos.

6.3. Revisiones del inventario regulatorio

Este capítulo proporciona una guía para explicar y orientar al usuario de manera teórica y práctica en los distintos aspectos necesarios para realizar una revisión al acervo regulatorio, así como la depuración y/o mejora que resulta de dicha revisión. De manera estructurada busca que el lector se familiarice con los conceptos, procesos, estrategias, métodos, herramientas y recomendaciones generales que las buenas prácticas y las experiencias nacionales e internacionales establecen para revisiones y depuraciones regulatorias exitosas.

6.3.1. ¿Qué son la revisión y la depuración del acervo regulatorio?

La revisión y evaluación del acervo regulatorio son principio básico para la calidad y la gobernanza regulatorias. Al respecto, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012* estableció que un principio básico de una política regulatoria exitosa requiere de los países “Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados”.¹⁵ Para ello es necesario:

- Conocer si la regulación cumple o no con los atributos de calidad regulatoria deseados, las deficiencias en dicho cumplimiento y sus causas.
- Llevar a cabo las acciones de desregulación y/o mejora regulatoria necesarias para garantizar que la regulación en efecto cumpla con los objetivos y características que pretende.

La revisión del acervo regulatorio responde a la primera parte. La depuración corresponde a la segunda. A continuación se explican estos dos elementos básicos para luego ponerlos en el contexto del esquema general para la administración del acervo regulatorio.

¿Qué es la revisión del acervo regulatorio?

La revisión regulatoria consiste en el análisis de la regulación (ver Recuadro 6.21) con el fin de:

- Evaluar si la existencia misma de la regulación es necesaria o bien si es necesario eliminarla.

- Determinar si la regulación existente cumple con el objetivo para el que fue creada.
- Identificar si los contenidos de la regulación son apropiados y mantienen su vigencia.
- Valorar la existencia de la regulación en el contexto de un marco jurídico-normativo más amplio para determinar convergencias, duplicidades, y disposiciones redundantes.

Recuadro 6.21. ¿Qué es la regulación?

Una regulación es una regla o principio que modifica o gobierna la conducta de los individuos. Por regulación entendemos el conjunto de reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares y el gobierno. Estas reglas se plasman en una serie de instrumentos (ver Figura 6.3) mediante los cuales se imponen derechos, obligaciones, procedimientos y sanciones que implican límites a los individuos, empresas y organizaciones, modificando su conducta para incentivar actividades o comportamientos deseados en una sociedad y restringir aquellos otros que la perjudican. En ese sentido, la regulación establece las condiciones, instituciones y garantías que permiten a los ciudadanos, las empresas y el gobierno realizar sus actividades en un entorno cierto, predecible y continuo, generando certeza jurídica y previniendo daños inminentes o potenciales para su desarrollo.

Figura 6.3. Instrumentos regulatorios por jerarquía de la norma



Así, la regulación comprende los instrumentos jurídicos mediante los cuales se establecen bases de conducta cívica (ej. la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal) reglas para el funcionamiento tanto de los mercados (ej. la Ley Federal de Competencia Económica) como del gobierno (ej. la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) además de establecer criterios generales en áreas específicas de política pública (ej. la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas).

Fuente: Elaboración propia.

La regulación, mediante sus distintos instrumentos, modifica y encausa el comportamiento de los agentes en la sociedad y los mercados. La revisión de esa regulación por tanto buscará identificar si esta cumple con su cometido y si lo hace causando los menores costos y las menores distorsiones posibles.

Por tanto, la revisión supone identificar regulaciones ineficientes, en el sentido de que: *i)* aumentan los costos de transacción; *ii)* aumentan los precios a los consumidores; *iii)* crean incertidumbre o lagunas jurídicas; *iv)* desincentivan la inversión; *v)* imponen cargas administrativas innecesarias; *vi)* fomentan la corrupción; y *vii)* en general, inciden negativamente en los procedimientos o diligencias que se tienen que solventar ante una institución.

La revisión es necesaria no solo para identificar problemas de diseño en la regulación vigente porque el acervo regulatorio es un conjunto dinámico, que crece y se transforma al igual que la sociedad a la que regula. Las sociedades evolucionan y, en consecuencia, las reglas pierden vigencia, las actividades o agentes regulados cambian, el gobierno que las aplica experimenta cambios y las políticas, prioridades y es posible que las circunstancias que justificaron su emisión y la manera en que fueron diseñadas sean distintas e incluso ya no existan.

La revisión consiste entonces en la evaluación de cada uno de los instrumentos que conforman el acervo regulatorio, a partir de la cual podrán identificarse las acciones correctivas y mejoras necesarias. La sección 6.3.2 de esta manual explica cómo se realiza y proporciona el insumo básico para las acciones que permitirán mejorar dicho acervo, contenidas en el siguiente paso: la depuración.

¿Qué es la depuración del acervo regulatorio?

Por depuración del acervo regulatorio podemos entender la aplicación de las medidas de desregulación, simplificación y actualización del acervo regulatorio que se llevan a cabo con base en la revisión. Con ello, la revisión y depuración del acervo regulatorio contribuyen a la mejora regulatoria, junto con otras herramientas y métodos tales como la simplificación administrativa, el análisis de impacto regulatorio y el costeo de cargas administrativas.¹⁶

En términos generales, la depuración consiste en llevar a cabo las acciones que, con base en la revisión de los instrumentos que contiene el acervo, son necesarias para garantizar que la regulación sea pertinente, congruente, y esté diseñada y actualizada para cumplir eficazmente con sus objetivos, eliminando deficiencias que limitan la actividad económica y afectan el bienestar social.

La depuración regulatoria es el resultado de la evolución de la política regulatoria. Tradicionalmente, la depuración no se distinguía de la revisión, puesto que la revisión regulatoria era sinónimo de desregulación. Las alternativas de mejora regulatoria se limitaban a la guillotina o eliminación de instrumentos regulatorios, pues se partía del supuesto de que el problema era un exceso de regulación. En consecuencia, la revisión se encaminaba a deshacerse de regulaciones dentro de un plazo límite,¹⁷ sin reconocer otras alternativas de mejora del acervo regulatorio.

La depuración nace de la diversificación y sofisticación de los ejercicios de revisión regulatoria. En el contexto moderno de la gobernanza regulatoria, la revisión regulatoria supone un componente de mejora más sofisticado, que ha incorporado múltiples alternativas orientadas a elevar la calidad del acervo regulatorio de manera integral. Usamos el término depuración para reflejar este cambio. Las revisiones ya no se limitan a desregular eliminando preceptos regulatorios, ahora producen recomendaciones diversas y complementarias, que van desde la mejora de la técnica jurídica y la consideración de alternativas distintas a la regulación, hasta recomendaciones que permiten actualizar y simplificar leyes, reglamentos y demás disposiciones regulatorias con el fin de fusionar instrumentos redundantes, eliminar

duplicidades y reducir requerimientos y procesos que no están justificados, que han perdido vigencia, o bien que no cumplen con el propósito para el que fueron creados.

Así, la depuración es la “revisión regulatoria en acción”. Es el componente que traduce en acciones las medidas correctivas y preventivas que de acuerdo con la revisión es necesario llevar a cabo para la mejora del acervo regulatorio. Estas acciones de depuración han evolucionado, incorporando un conjunto de alternativas más completas y sofisticadas que buscan fortalecer la calidad del acervo regulatorio más que recortarlo al estilo de la *guillotina*.¹⁸

Este concepto moderno de depuración comprende además el establecimiento de mecanismos que permitan dar mantenimiento al acervo, mediante procesos permanentes y sistemáticos de revisión. El Recuadro 6.22 ilustra el caso del Gobierno Federal de México.

Recuadro 6.22. Los programas bienales de la COFEMER

El objetivo de reducir el acervo regulatorio en México se remonta a 2001 con la creación de los programas bienales, que establecen objetivos específicos para reducir y mejorar el marco regulatorio. Los programas bienales establecen la obligación de llevar a cabo un programa de mejora de las normas reglamentarias y de los trámites de las secretarías y organismos descentralizados en México.

La LFPA establece que las secretarías y organismos descentralizados de la administración pública federal deben presentar a la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora en las normas regulatorias y trámites que corresponda y presentar los informes de avance correspondientes. Esta obligación legal toma la forma de los programas bienales.

La LFPA concede a la COFEMER el poder de establecer y publicar en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos a seguir para todos los programas bienales, realizando el carácter obligatorio de su presentación por parte de las secretarías y organismos descentralizados. Los programas bienales proporcionan acciones concretas de mejora en las regulaciones federales, buscando aumentar la competitividad y el crecimiento. El periodo de dos años cuenta con un cronograma de trabajo en el cual los programas se inician oficialmente, desarrollan, implementan, y se le da seguimiento y evaluación. Hasta la fecha se han llevado a cabo cinco programas bienales.

Fuente: OECD (2014a), Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole of Government Perspective to Regulatory Improvement, OECD Publishing, París.

¿Cómo participan la revisión y la depuración en el esquema general de administración del acervo regulatorio?

Esquema general

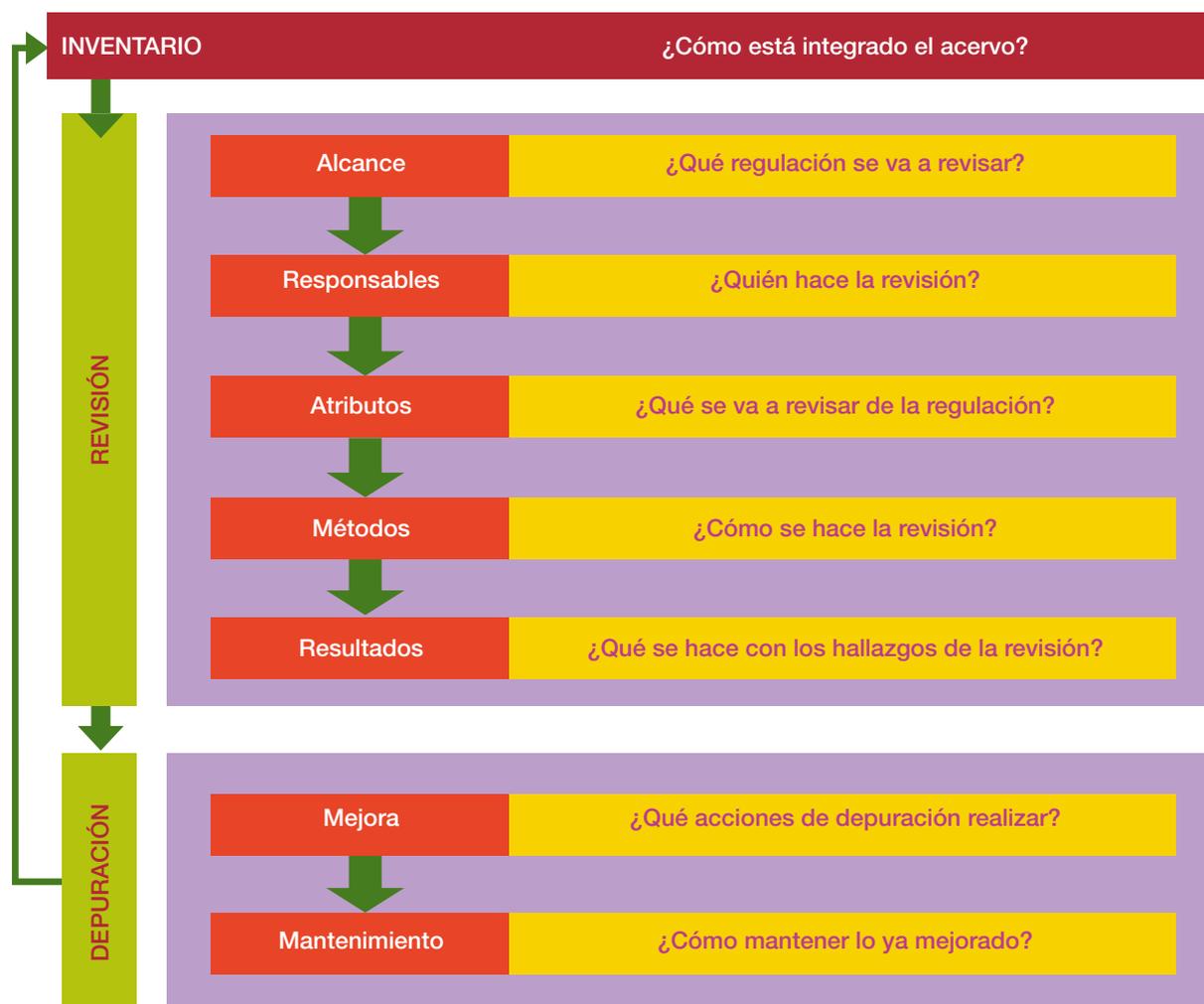
Para poder realizarse, la revisión requiere de información ordenada sobre el acervo regulatorio. Supone además, como parte de la depuración, el establecimiento de mecanismos para el mantenimiento de lo que ya fue mejorado. Al conjunto de acciones involucradas antes, durante y después de la revisión regulatoria lo denominamos esquema general para la administración del acervo regulatorio.¹⁹ Este esquema general se ilustra en la Figura 6.4.

Los tres momentos del esquema general

En términos generales, la revisión y mejora del acervo regulatorio supone al menos tres momentos:

- El primero, previo a la revisión, consiste en el inventario regulatorio. Para poder efectuar la revisión es preciso hacer un levantamiento de información que permita conocer qué instrumentos regulatorios componen el acervo, cuántos son, de qué tipo y cuáles son sus características. Entenderemos como inventario regulatorio al registro ordenado y sistemático de la información relativa a los instrumentos regulatorios vigentes.
- El segundo es la revisión del acervo. Llevarla a cabo comprende al menos cinco pasos o componentes básicos: la determinación de su alcance, la definición de los responsables que la llevarán a cabo, el establecimiento de los atributos y criterios con que será analizada la regulación, los métodos de dicho análisis y la identificación de los hallazgos y la manera en que deben ser presentados para que sean de utilidad para la mejora del acervo.

Figura 6.4. Esquema general



Fuente: Elaboración propia.

- El tercero es la depuración, que consiste en llevar las recomendaciones de la revisión a la acción con dos fines: i) mejorar el acervo con acciones de desregulación, simplificación y actualización y ii) establecer mecanismos que permitan mantener lo ya mejorado.

¿Cuál es el papel de la revisión y la depuración en la política regulatoria?

La revisión y la guillotina regulatorias cumplen un papel importante de la gobernanza regulatoria,²⁰ pues permiten evaluar y depurar el acervo para que se salvaguarde la calidad de la regulación y se vigile que su impacto corresponda con los objetivos para los fue creada, eficaz y eficientemente.

De acuerdo con la OCDE, lograr una gobernanza regulatoria efectiva requiere de la coordinación de las acciones regulatorias, desde su diseño e implementación, hasta su evaluación y monitoreo.²¹ Concebida como un ciclo, la gobernanza regulatoria comprende las distintas etapas a seguir para lograr una sociedad que mejore su sistema regulatorio, con la participación de los reguladores, regulados, supervisores y ciudadanos en el proceso de regulación.

El Capítulo 1 muestra las etapas del ciclo de la gobernanza regulatoria. La revisión y la guillotina regulatorias corresponden con la etapa 2 y 4 del ciclo. Su participación es importante porque hacen posible que el ciclo cierre, dado que revisan la regulación que ya fue diseñada e implementada, monitoreando su vigencia y valorando nuevamente la justificación misma de su existencia. Así, forman parte de la evaluación que permite informar a la política regulatoria sobre el progreso y resultados de los instrumentos regulatorios a fin de llevar a cabo las medidas correctivas y preventivas necesarias.

6.3.2. Revisión del acervo regulatorio

Esta sección explica cómo se hace la revisión. Para ello presenta los pasos que supone su realización, desarrollando en cada uno elementos y enfoques aplicables que sirven de referencia con base en buenas prácticas y principios internacionales generalmente aceptados.

¿Qué pasos comprende la revisión?

De acuerdo con el esquema general, la revisión del acervo regulatorio comprende cinco pasos básicos que consisten en definir el alcance de la revisión; quién se hará cargo; cuáles serán los atributos y criterios a analizar; las metodologías a emplear y finalmente, cuáles serán los resultados a obtener a fin de convertir los hallazgos de la revisión en recomendaciones útiles para depurar y mejorar la calidad del marco regulatorio.

Estos cinco pasos, organizados secuencialmente para su mejor aplicación y seguimiento, se corresponden con los elementos básicos identificados en las buenas prácticas nacionales y lineamientos internacionales para la revisión regulatoria, establecidos por la OCDE. Sin embargo, no se trata de un modelo único, obligatorio o rígido. Por el contrario, es deseable que cada gobierno, atendiendo a estos elementos básicos, organice y aplique su revisión regulatoria de la manera en que mejor responda a las características de su acervo regulatorio, a las condiciones de sus instituciones en términos de estructura, información y recursos, así como a los objetivos y prioridades de su política regulatoria.

Los apartados de este capítulo presentan distintas alternativas y enfoques que servirán de guía para la ejecución de la revisión regulatoria en cada uno de sus cinco pasos.

¿Qué es el inventario o acervo regulatorio?

El inventario regulatorio contiene la información y datos que permiten establecer cuántos instrumentos jurídicos existen, cuáles y de qué tipo, a qué áreas de política pública corresponden, quiénes son los responsables de su administración y cumplimiento, qué actividades y/o mercados regula o afecta y, en general, cuáles son las características que los distinguen.

Como hemos mencionado, el conocimiento del acervo regulatorio es condición para la revisión y depuración regulatorias. El inventario de dicho acervo es la base que proporciona los insumos de información que permitirán llevarán a cabo la revisión en sus cinco pasos.

Levantamiento del inventario regulatorio

Por levantamiento del inventario nos referimos a la recolección, organización y registro de la información sobre el conjunto de instrumentos regulatorios vigentes. Como en el caso de cualquier otro censo, el levantamiento requiere definir, al menos lo siguiente:

- Una estrategia para la conducción del esfuerzo de recolección de información.
- Responsabilidades para quien coordina el levantamiento y quien se obliga a proporcionar la información en cada una de las agencias gubernamentales.
- Instrumentos para la captación de la información, usualmente consistentes en los formatos donde esta se captura y el sistema informático en el que se concentra la información.
- Mecanismos de información a los responsables y retroalimentación para aseguramiento de la calidad en el proceso de levantamiento.
- Etapas y plazos para la entrega de la información.

Inventarios universales o específicos

Los inventarios pueden ser universales, esto es, orientados a censar la totalidad de la regulación; o bien pueden ser creados con fines específicos. Los inventarios específicos usualmente acotan el universo de instrumentos regulatorios a censar. Tal es el caso de los registros nacionales o estatales de trámites y servicios, cuya creación se ha promovido tanto internacionalmente como entre los gobiernos de los tres órdenes en México, como parte de la plataforma para la mejora regulatoria nacional y subnacional. Estos registros tienen como finalidad crear registros únicos centralizados donde las empresas y ciudadanos puedan obtener información completa y actualizada sobre los requisitos, pasos, costos y tiempos que deben emplear para cumplir con los trámites.

Así, el levantamiento del inventario regulatorio no necesariamente es un ejercicio neutro de recolección de información. Por el contrario, el levantamiento puede incorporar criterios pre-establecidos para determinar posibles áreas de simplificación y mejora. Usualmente, estos filtros se enfocan a identificar regulación innecesaria o redundante. De alguna manera, el propio levantamiento supone una pre-revisión, que toma como dado el objetivo de la regulación para concentrarse en identificar posibles medidas para mejorar su funcionamiento.

Cabe destacar que los inventarios regulatorios son creados comúnmente como parte de esfuerzos de mejora regulatoria. Esto es, lo común no es inventariar por un lado para luego revisar de manera independiente, sino que la propia construcción del inventario se diseña con el fin específico de captar información que será relevante para la evaluación y la mejora de los instrumentos regulatorios vigentes. Por ejemplo, fue a partir del esfuerzo de desregulación federal que se dio origen a la creación del primer registro de trámites en México, antecedente del actual Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) (ver Recuadro 6.23).

Recuadro 6.23. El Registro Federal de Trámites y Servicios de México (RFTS)

En la década de 1990, el gobierno mexicano comprometió esfuerzos considerables para desregular la economía. Entre las principales medidas establecidas destacó la creación en 1989 de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) y la expedición, en 1995, del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), que la mandataba para revisar el marco regulatorio, entre sus principales atribuciones.

El mandato de revisión regulatoria para la desregulación dio origen a la obligación del Gobierno Federal de compilar el universo de trámites en el Registro Federal de Trámites Empresariales (RFTE). Este inventario de trámites serviría como base para los esfuerzos de desregulación efectuados por el Gobierno Federal mexicano durante la segunda mitad de la década de 1990. Para 1999, el 83% de las secretarías sujetas a revisión se comprometieron a eliminar la mitad de sus trámites y a simplificar el resto.

EL RFTE constituyó la base para la creación, en el año 2000, del RFTS. Este es un inventario de trámites federales que contiene todos los formatos y datos para su aplicación. Además de agrupar en una sola ubicación la información sobre los trámites federales, los clasifica por dependencia y unidad administrativa, proporcionando adicionalmente un buscador por palabra clave que facilita su consulta.

Las dependencias y organismos descentralizados del Gobierno Federal no pueden establecer trámites adicionales a los inscritos en el RFTS, ni aplicarlos en forma distinta a como se estipula en el mismo. El servidor público que incumpla este mandato de ley puede ser destituido o inhabilitado. Para cada trámite inscrito en el registro proporciona: el nombre, el fundamento jurídico, los casos en que debe o puede presentarse el trámite, su forma de presentación, los datos y documentos que se deben adjuntar, el plazo máximo de respuesta, el monto a pagar, la vigencia de los permisos, los criterios de resolución del trámite, los responsables de su administración, sus horarios y datos de contacto.

Dentro de cada ficha de trámite también se incluyen los datos del responsable para quejas o denuncias, que generalmente es el titular del área administrativa. Adicionalmente, se incluyen los datos del responsable dentro del Órgano Interno de Control de la dependencia, a quien también se le pueden dirigir quejas y denuncias.

Fuente: OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París, pp. 74-75; OCDE (2000), *Reforma Regulatoria en México*, OCDE Publishing, París.

¿Qué regulación se va a revisar? Alcance

El primer paso de la revisión del acervo regulatorio se refiere a la necesidad de delimitar el universo que será analizado. Si bien es deseable que la revisión abarque toda la regulación que conforma el acervo, con frecuencia los gobiernos enfrentan condiciones y limitantes que hacen necesario enfocar sus recursos y tiempo en aquellas que les sean de mayor interés y/o le ofrezcan un mayor impacto potencial.

Es común que las autoridades encargadas de llevar a cabo este proceso prioricen las regulaciones que se revisarán, a fin de no desperdiciar esfuerzos en la inspección de normas que tienen un alto grado de cumplimiento y/o son eficientes en su implementación. Frente a un horizonte de recursos escasos, es aconsejable que los gobiernos maximicen el impacto de su esfuerzo buscando identificar las leyes y normas cuya depuración o mejora traerían los mayores beneficios potenciales.

Criterios para la selección

La priorización de los instrumentos del acervo regulatorio con el fin de seleccionar aquellos que serán revisados es esencial para el éxito de la revisión misma. Dicha selección puede hacerse con base en distintos criterios y no hay acuerdo alguno sobre cuáles deben adoptarse o si alguno es mejor o debe tener más peso al momento de la selección.

Donde sí hay acuerdo es sobre la necesidad de contar con dichos criterios. De acuerdo con la OCDE, los gobiernos usualmente carecen de técnicas y criterios de evaluación estandarizados, por lo que la revisión se dirige de manera discrecional, lo que convierte a las revisiones en una práctica *ad hoc*, carente de estructura, que se enfoca solo en cambios marginales a complejas estructuras regulatorias, con la consecuente pérdida de eficacia.²²

Cada país adopta sus enfoques o criterios. En Australia, por ejemplo, el gobierno seleccionó las regulaciones por revisar con base en la naturaleza de la regulación y el desempeño percibido de la misma, además de considerar otras que por disposiciones legales o estatutarias deben ser incluidas. Los ministerios responsables hacen pública la lista de regulaciones seleccionadas y posteriormente las incluyen en el Plan Regulatorio Anual.

Por su parte, el gobierno de Dinamarca ha establecido un procedimiento de monitoreo de leyes con el fin de identificar sus consecuencias económicas y administrativas, así como conocer si cumplen con los objetivos que deben servir. Se da prioridad a aquellas leyes que regulan un área nueva y a las normas para las que existe incertidumbre sobre sus consecuencias o bien sobre la gestión y los recursos que son necesarios para que cumplan con sus objetivos.²³

Entre los criterios disponibles para guiar la selección de las regulaciones por revisar tenemos los siguientes:²⁴

- Sectores o temas prioritarios: suponen seleccionar leyes o normas que de manera separada o conjunta con otras regulan la actividad de mercados, sectores o poblaciones específicas, o bien regulan las actividades en algún tema o materia particular. Estas generalmente se desprenden de consideraciones estratégicas (por ejemplo, energía, infraestructura o inversión extranjera directa) o bien se desprenden de las prioridades de la política pública. De hecho, una de las estrategias de revisión propuestas por el gobierno de Australia es la “basada en el regulador”,²⁵ que toma la oficina responsable de la regulación como el centro de la revisión. El propósito es aprovechar su conocimiento práctico e información para

identificar ajustes necesarios en la regulación. La idea es que este conocimiento práctico y detallado le permite al regulador hacer el “ajuste fino” de la regulación, identificando las necesidades de modificar disposiciones normativas menores, requerimientos que afectan tiempos, copias, filas, etc., además de que le es posible ajustar su gestión administrativa también con el objetivo de mejorar su cumplimiento.

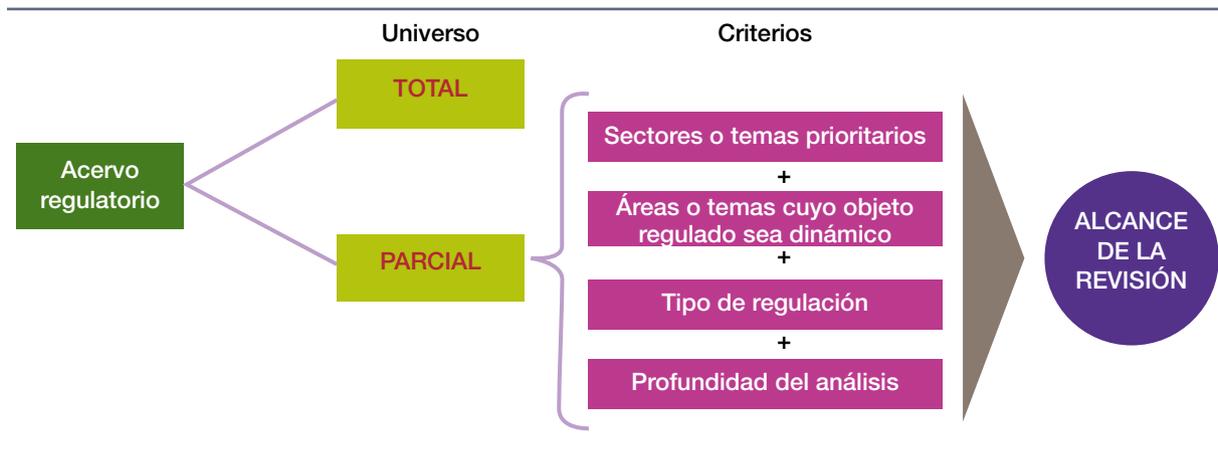
- Actividades, sectores o temas en donde el objeto regulado sea dinámico: las regulaciones cuyo entorno de aplicación cambia constantemente hacen más probable que la regulación se torne obsoleta. Esto también aplica a áreas o temas donde se hayan sucedido cambios a otros preceptos legales y por tanto exista el riesgo de incongruencias o redundancias.
- Tipo de regulación: supone priorizar la regulación de acuerdo con su jerarquía normativa. Así, la constitución y las leyes pertenecen a un orden jurídico superior, teniendo un ámbito de aplicación más amplio que otras disposiciones reglamentarias y normas de menor jerarquía. Potencialmente, la modificación de preceptos primarios como las leyes tendrá un mayor impacto que el resto. La OCDE, en sus indicadores sobre sistemas de gestión regulatoria, separa la revisión de ambas regulaciones, principalmente por la naturaleza más amplia de su ámbito de aplicación y el esfuerzo legislativo requerido para su eliminación o modificación. Es común que los países incluso establezcan estrategias distintas de revisión para la regulación primaria y secundaria. Tal es el caso de Dinamarca, Holanda, Hungría, Islandia, Japón, Noruega y Nueva Zelanda, cuyos procedimientos de revisión automática aplican solo para las regulaciones primarias.²⁶ Otro universo específico de interés para la revisión regulatoria son los trámites. Ello debido a que integran reglas, procesos y requisitos que gobiernan tanto el acceso de ciudadanos y empresas a derechos y servicios, como el cumplimiento de obligaciones, por lo que tienen un impacto directo en la percepción sobre la gestión de gobierno, la regulación en lo particular y sus efectos en costos y cargas administrativas.
- Profundidad en el análisis: la selección de la regulación puede estar influenciada por la profundidad de la evaluación que se va a practicar. Esto por dos razones: *i)* métodos más profundos o detallados obligan a reducir el alcance de la revisión a un menor número de regulaciones, mientras que métodos menos profundos permiten aumentar el número de normas por revisar y *ii)* distintos métodos de evaluación tienen objetivos y requerimientos de información que es posible limiten su aplicación para ciertos tipos de regulación por resultar incosteable. Por ejemplo, el gobierno de Australia reconoce que el uso de métodos de costeo de cargas administrativas no es recomendable para aplicarse de manera generalizada a todo el acervo regulatorio porque es intensivo en el consumo de recursos y, en muchos casos, sus resultados arrojarán beneficios limitados;²⁷ esto es, muy probablemente para varios instrumentos legales el beneficio de su aplicación será inferior al costo, lo que resultaría ineficiente.

Determinación del alcance de la revisión

El procedimiento para la determinación del alcance de la revisión consistente en el universo de regulaciones a ser revisadas se ilustra en la Figura 6.5. Con base en los objetivos de la revisión, primero es necesario determinar si se optará por un enfoque total (que revisará la totalidad de la regulación) o parcial (para un subconjunto seleccionado de regulación). En el caso de optar

por una revisión parcial o acotada, el subconjunto final quedará determinado por los criterios de selección que se haya elegido utilizar (antes descritos).

Figura 6.5. Determinación del alcance de la revisión



Fuente: Elaboración propia.

Insumos de información complementarios

Además de la información obtenida del inventario, existen otros insumos que resultan útiles prever para tomar mejores decisiones con respecto a la revisión regulatoria. Entre estos se tienen los siguientes:

- **Registros previos sobre la regulación:** la información que se genera sobre cada pieza regulatoria a lo largo de su existencia, desde su creación hasta el momento de la revisión, contribuirá a proporcionar datos relevantes sobre la necesidad de incluirla o no en el programa anual. Entre ellos se encuentran la MIR, los informes y evaluaciones de periodos anteriores y las observaciones de auditoría por órganos de fiscalización interna y externa.
- **Percepción:** la información sobre los costos y problemas que los ciudadanos y empresas perciben respecto del funcionamiento de la regulación es insumo fundamental para la política regulatoria en su conjunto. Por ello, los gobiernos deben establecer mecanismos de consulta periódica, pues así se garantiza que la voz de los regulados es considerada como parte sustantiva de la gobernanza regulatoria. El grado de irritación, por ejemplo, ofrece información complementaria a la carga administrativa pues, como lo identificó la UE en sus estudios de costeo, mayores cargas administrativas no necesariamente significan mayor irritación.²⁸ La percepción sobre la regulación es un elemento sustantivo de la política regulatoria puesto que su incorporación en los esfuerzos de mejora supone un mayor impacto y una mayor aceptación y apoyo por parte de las partes interesadas. En lo que toca a medios de comunicación, las redes sociales y los sistemas institucionales de quejas y denuncias son fuentes de información útil en apoyo a la revisión.
- **Registros judiciales:** regulación con problemas de calidad, eficacia y fallas en su diseño es más probable que sean objeto de litigios. Así, registros de litigios o procedimientos

judiciales impugnando la validez, la aplicabilidad o la interpretación de las normas constituyen un buen indicador de problemas regulatorios susceptibles de corregirse.

¿Quién hace la revisión? Responsables

La revisión del acervo regulatorio es una tarea exigente técnicamente, que requiere de dirección, organización, estructura, recursos y mecanismos de coordinación tanto al interior del gobierno entre dependencias y organismos públicos, como al exterior con los particulares. La decisión sobre quiénes participarán en la revisión del acervo regulatorio y cuál será la responsabilidad de cada participante es importante para la calidad y rapidez en la generación de sus resultados.

Existen múltiples y muy variadas formas de organización adoptadas por los países para la conducción y ejecución de la revisión regulatoria. Aquí solo se destacan dos alternativas: *i)* la primera se refiere al grado de centralización; *ii)* la segunda trata de la participación de cuerpos colegiados específicamente creados para la mejora regulatoria.

¿Centralizar o descentralizar la revisión?

En primer lugar, como la Tabla 6.5 lo señala, es posible que la responsabilidad de la conducción y coordinación de la revisión al acervo regulatorio se deposite en una agencia u oficina. Esta responsabilidad generalmente se centraliza en una dependencia (por lo regular a cargo de la política pública en materia de economía, finanzas, competitividad o gobernabilidad) o bien en una oficina o unidad creada especialmente para hacerse cargo de la política regulatoria. Tal es el caso, por ejemplo, de la COFEMER en México. En este modelo, la oficina o unidad central se constituye en el especialista responsable de efectuar la revisión de la regulación. El resto de las dependencias se limitan a proporcionar la información requerida, alimentar las bases con los datos requeridos y, en algunos casos, participar en la revisión efectuada por el responsable central.

Por otro lado está el modelo descentralizado. En este las propias dependencias son quienes ejecutan directamente la revisión de su regulación, coordinadas por una dependencia u oficina responsable de dirigir el proceso para darle congruencia al conjunto. Así, la oficina dicta lineamientos técnicos, establece los plazos y metas, conduce y revisa los avances en la revisión.

Cada una de estas alternativas ofrece ventajas y desventajas, principalmente relacionadas con el grado de especialización y profesionalización respecto de los métodos y herramientas de la mejora regulatoria, la autonomía de juicio de estos cuerpos especializados y la capacidad operativa que se sacrifica. Por supuesto, centralización y descentralización no son dos modelos opuestos sino más bien representan las opciones extremas sobre las cuales cada gobierno elige la combinación que mejor le funcione. La Tabla 6.5 sintetiza brevemente las principales ventajas y desventajas de ambas opciones.

Tabla 6.5. Centralización vs. descentralización de la revisión regulatoria

| Modelo | Responsable | Ventajas | Desventajas |
|-----------------|---|--|---|
| Centralizado | Una agencia u oficina especializada, generalmente creada ex profeso, se hace cargo de la revisión. | <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización en el manejo de métodos para la mejora regulatoria. • Economías de escala. | <ul style="list-style-type: none"> • Reduce la capacidad de revisión: se sacrifica alcance y tiempo. |
| Descentralizado | Cada agencia gubernamental efectúa la revisión en observancia a principios establecidos para su coordinación. | <ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad operativa para la revisión. • Especialización y conocimiento detallado sobre la materia regulada. | <ul style="list-style-type: none"> • Mayores costos de coordinación. • Riesgo de captura regulatoria. |

Fuente: Elaboración propia.

Cuerpos colegiados-mixtos para la revisión

En segundo lugar, es común encontrar que el proceso de revisión y evaluación de la regulación se apoya con la creación de grupos interdisciplinarios y/o comités mixtos que cumplen funciones de órganos colegiados para coordinar, revisar, calificar y, en algunos casos, ejecutar el análisis de los instrumentos regulatorios. Dichos grupos o comités están usualmente integrados tanto por representantes de las autoridades que aplican la regulación como por participantes que dan voz a los ciudadanos, empresas u organizaciones reguladas. Por ejemplo, en el Reino Unido la revisión del acervo regulatorio se lleva a cabo por un grupo de expertos, académicos y personas que aplican la regulación, auxiliados por un grupo con funciones específicas de evaluación.

¿Qué se va a revisar de la regulación? Atributos

Principios para una buena regulación

El tercer paso consiste en determinar los atributos, cualidades y características que son deseables en la regulación. Su cumplimiento permite determinar la calidad regulatoria.²⁹ Su incumplimiento informa sobre las posibles acciones de mejora que será necesario adoptar para llevarlas al nivel de calidad deseado. En consecuencia, constituyen los criterios básicos por medio de los cuales la revisión y evaluación regulatorias permiten definir qué se entiende por una regulación de calidad, qué tan cerca están las leyes, reglamentos y normas de alcanzar los niveles de calidad deseados y, finalmente, qué debe hacerse para que cumplan con los principios de las buenas prácticas regulatorias.

Como en pasos anteriores del proceso de revisión, no existe una lista única o definitiva aceptada universalmente de los atributos que debe cumplir la regulación. Sí en cambio existen principios o lineamientos generales que sintetizan y representan las mejores prácticas en la materia y, por tanto, que sirven para orientar la política regulatoria de cada país. En México, por ejemplo, se promulgó un Acuerdo de Calidad Regulatoria que establece los criterios para el aseguramiento de la pertinencia y utilidad de la regulación que se proponga (Ver Recuadro 6.24).

Recuadro 6.24. Criterios de calidad de la regulación: el caso del Acuerdo de Calidad Regulatoria en México

En un esfuerzo por establecer las bases para la mejora en la calidad de la regulación nacional, el Gobierno Federal de México promulgó en el 2007 el Acuerdo de Calidad Regulatoria. Su objetivo fue establecer un filtro para el aseguramiento de la pertinencia y utilidad de la regulación a ser emitida, evitando en lo posible la generación de costos para los particulares. Si bien el Acuerdo establece criterios para la nueva regulación, estos son referente para la revisión de la regulación existente, a fin de que sus resultados guarden congruencia en el contexto de la política regulatoria.

De conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo, a efecto de garantizar la calidad de la regulación, las dependencias y organismos de gobierno podrán emitir o formalizar regulación cuando cumpla con alguno de los siguientes criterios:

- I. Que la regulación pretenda atender una situación de emergencia, siempre que:
 - tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor;
 - se busque evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía, y
 - no se haya solicitado previamente trato de emergencia para un anteproyecto con contenido equivalente.
- II. Que con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal.
- III. Que con la regulación se atiendan compromisos internacionales.
- IV. Que la regulación, por su propia naturaleza, deba emitirse o actualizarse de manera periódica.
- V. Que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.
- VI. Que se trate de reglas de operación de programas que se emiten de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

Fuente: COFEMER (2007), *Acuerdo de Calidad Regulatoria*. Disponible en: http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/eventos/merida/presentacion_sareCarlos220307.pdf.

De acuerdo con la *Recomendación para Mejorar la Calidad de la Regulación* emitida por la OCDE,³⁰ las cualidades que una buena regulación debe cumplir son las siguientes:

- I. Servir a objetivos claramente definidos y ser eficaz en el logro de los mismos.
- II. Contar con bases jurídicas y empíricas sólidas.
- III. Producir beneficios que justifiquen sus costos, considerando los efectos entre los miembros de la sociedad, así como los impactos económicos, sociales y ambientales.
- IV. Minimizar costos y distorsiones de los mercados.

- V. Promover la innovación con incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos.
- VI. Ser clara, sencilla y práctica para los usuarios.
- VII. Ser congruente con otros reglamentos y políticas.
- VIII. Ser compatible con los principios de fomento a la competencia, el comercio y la inversión, tanto a nivel nacional como internacional.

Atributos o características a analizar en la revisión

En complemento a los principios de calidad regulatoria, los gobiernos se dotan de criterios o atributos específicos para calificar y graduar el nivel de calidad de su regulación. La Tabla 6.6 presenta una lista comentada de los atributos de calidad definidos por varias autoridades regulatorias:³¹

Tabla 6.6. Atributos a analizar en la revisión de la regulación

| Atributo | Significado |
|-------------------------------|---|
| Eficiencia | Mide y califica la relación entre la utilización de los medios (insumos, recursos, tiempo) y los fines. Refiere al mejor aprovechamiento posible de los recursos disponibles. La idea es mantener solo aquellas regulaciones cuyos beneficios superan los costos que imponen a la sociedad y que alcanzan sus objetivos al menor costo posible en comparación con otras alternativas regulatorias y no-regulatorias. |
| Efectividad | Consiste en garantizar que la regulación esté diseñada para lograr el objetivo deseado. |
| Congruencia | Se trata de vigilar que la regulación sea compatible con el resto de las disposiciones que forman el marco regulatorio y si se corresponde con los sujetos regulados y las circunstancias en que se aplica la norma. Supone por tanto determinar el cumplimiento de los principios básicos de la técnica jurídica e identificar la existencia de duplicidades, contradicciones y redundancias con otras disposiciones. |
| Transparencia | La regulación, su diseño y contenidos deben ser públicos, accesibles y conocidos tanto por los sujetos regulados como por quienes la aplican. Ello supone identificar con claridad el problema que atiende la regulación, su objetivo, sus beneficios, costos y riesgos. |
| Claridad | Los requerimientos, obligaciones, procesos y actividades que impone la regulación deben ser claros y prácticos para su comprensión por regulados y reguladores. Ello supone revisar la construcción del texto, su estructura y lenguaje, dejando el menor espacio posible para la discrecionalidad en su aplicación y sanción. |
| Equidad | La regulación debe ser justa y dar un trato equitativo a los regulados. Ello comprende analizar que las obligaciones y sanciones estén estandarizadas, que puedan aplicarse de manera imparcial y consistente a los distintos sujetos regulados y que sean congruentes con derechos humanos y sociales. |
| Pertinencia | La regulación debe ser la mejor forma de atender los problemas o asuntos a los que está dirigida. Debe por tanto resolver los temas o problemas que atiende mejor que otras alternativas regulatorias y no regulatorias. |
| Sustentabilidad o durabilidad | Corresponde a la determinación sobre si la ley tiene vigencia y si su diseño y características le permiten permanecer vigente en relación con la actividad, sector u objeto regulado. Refiere el conocimiento que se tiene sobre la capacidad de las reglas de continuar sirviendo a sus propósitos a lo largo del tiempo. |
| Proporcionalidad | Los requerimientos que imponen la regulación, sus cargas y mecanismos para hacerla cumplir deben ser proporcionales en relación con los resultados que ofrece. Ello supone analizar los beneficios, costos y riesgos del cumplimiento de la regulación. |
| Certeza | La regulación debe proveer certeza y confianza a los sujetos regulados. Ello supone que permita anticipar las acciones y consecuencias que tendrá su observación y sanción de manera creíble. |
| Flexibilidad | Se refiere a la capacidad de la regulación y el sistema que la administra de continuar siendo eficaz frente a nueva información y/o cambios en las circunstancias. Considera para ello la sensibilidad a cambios en los sujetos regulados y en la percepción de estos sobre el desempeño de la regulación, para lo que es necesario contar con mecanismos de consulta pública capaces de incidir en la revisión y aplicación de la ley o norma. |
| Soporte al crecimiento | Es deseable que la regulación desde su diseño contribuya al crecimiento económico y la competitividad. Este impacto debe ser buscado y ponderado adecuadamente en comparación con otros objetivos a los que sirva la regulación. Supone también el considerar el papel que la regulación juega en el fomento a la inversión, la competencia, la innovación, la formación de capital humano, el comercio y las exportaciones, entre otros. |

¿Cómo se hace la revisión del acervo regulatorio? Métodos

El cuarto paso, una vez definidas las cualidades de la regulación, es determinar el(los) método(s) y estrategias por utilizar en la revisión. Existen múltiples métodos disponibles, cada uno diseñado para responder a preguntas específicas del tipo: ¿la regulación cumple eficazmente con sus propósitos? ¿Es clara y comprensible para los regulados? ¿Cuál es el impacto de la regulación? Existen también diversas estrategias, que se distinguen por los mecanismos para realizar la revisión, el momento y la forma en que se aplican.

La elección del método y la estrategia de revisión depende principalmente de su objetivo y de su alcance (considerando que en ambos están ya considerados prioridades, recursos, información, responsables, tiempos, atributos, etc.). En este apartado se ofrece un panorama general de los métodos y estrategias que constituyen buenas prácticas para la revisión y análisis del acervo regulatorio en países de la OCDE.

Evolución de los métodos de revisión y evaluación del acervo regulatorio

Los métodos para la revisión y análisis de la regulación han evolucionado y crecido en número para responder a los nuevos retos que impone la gobernanza regulatoria.

Como se ha expuesto anteriormente, en sus orígenes, la revisión se enfocaba fundamentalmente en la desregulación, esto es, se ocupaba de “deshacerse del sobrante”, por lo que aplicaba métodos que permitieran reducir el volumen de la regulación. El éxito de estas políticas se medía a partir de la eliminación de leyes, preceptos, requerimientos, obligaciones e incluso páginas de los instrumentos regulatorios. Por ejemplo, como resultado de la “reinención regulatoria” realizada por el gobierno de Estados Unidos de América en la década de 1990 se reportó una reducción de 16 000 páginas del Código de Regulaciones Federales (equivalente a 11% de las páginas totales).³² Así entonces, se priorizaba el tema de la cantidad sobre el de la calidad regulatoria.

En contraste, el enfoque moderno de gobernanza regulatoria privilegia la revisión y mejora de la regulación centrada en su calidad y su impacto. Esto significa un cambio en la orientación de la política regulatoria, que dejó de centrarse exclusivamente en “cuál es la regulación que debe ser eliminada” para incorporar el “cómo es que el marco regulatorio puede ser mejorado en su diseño y funcionamiento”.³³ En este contexto, la tendencia ha sido fortalecer la revisión regulatoria mediante la incorporación de métodos más complejos y robustos. Estos métodos involucran una evaluación más profunda, enfoques y herramientas de investigación científica y la búsqueda de evidencia empírica con base en información cuantitativa, y no solo cualitativa.

Así entonces, una primera distinción entre los métodos usados para la revisión regulatoria está entre aquellos enfocados a la depuración del acervo (usualmente referida como “desregulación”) y aquellos más profundos y robustos, que buscan evaluar el desempeño y el impacto de leyes y demás normas.

Métodos para el análisis

A continuación se presentan tres métodos generales o enfoques metodológicos comúnmente empleados para la revisión y evaluación de la regulación. Son generales pues representan

distintas perspectivas de evaluación o enfoques metodológicos, sin embargo cada uno puede a su vez implicar técnicas o herramientas analíticas específicas para cumplir con su objetivo.

1. Análisis jurídico-normativo

El análisis jurídico-normativo evalúa la calidad técnico-jurídica de la regulación. Esto es, evalúa si la regulación cumple con los principios generales para la aplicación de normas, así como si cuenta con las características que dan validez a las leyes, reglamentos, normas y demás preceptos dentro del marco jurídico. El estudio de la regulación mediante este método supone revisar los contenidos mismos de la regulación para garantizar que satisfagan los criterios que norman la argumentación jurídica y que determinan la interpretación jurídica. Ello incluye, entre otros, el análisis de su sistematicidad; su funcionalidad y practicidad; su estructura gramatical; su congruencia con el marco jurídico; y su construcción desde la perspectiva axiológica, teleológica y pragmática.³⁴

Lo que proporciona la revisión mediante el análisis jurídico-normativo es la identificación de regulaciones innecesarias, de incongruencias en el marco normativo, duplicidades y redundancias que imponen cargas regulatorias innecesarias a los regulados. Así, este enfoque metodológico aporta principalmente insumos para la depuración regulatoria, al detectar aquellas normas o preceptos candidatos a desregulación total o parcial.

Importantes esfuerzos nacionales se han dedicado para la valoración jurídica del acervo regulatorio. Por ejemplo, el uso del método jurídico es un componente clave de iniciativas gubernamentales para la reinención o replanteamiento de la regulación. Tal es el caso de la iniciativa establecida por el gobierno estadounidense en la década de 1990 para la “Reinención regulatoria”. Más recientemente, también lo fue de la iniciativa del gobierno australiano denominada “Repensando la regulación” (ver Recuadro 6.25). Ambos casos son representativos de los esfuerzos por una desregulación radical de normas que incorporan el análisis jurídico para reducir de manera directa la carga sobre los ciudadanos y las empresas.

Recuadro 6.25. La iniciativa australiana “Repensando la regulación”

La iniciativa “Repensando la regulación”, establecida por el gobierno australiano para reducir las cargas injustificadas que la regulación impone a los particulares, identificó cinco tipos de problemas relacionados con el diseño jurídico de la regulación:

- *El exceso de cobertura.* Regulaciones que influyen en más áreas o actividades que aquellas para las que fueron originalmente previstas. Esto incluía regulaciones que, por su diseño inadecuado, causan efectos no deseados o perversos.
- *Regulación redundante.* Regulación que se convirtió en innecesaria o ineficaz debido al cambio de circunstancias a lo largo del tiempo.
- *Obligaciones excesivas.* Regulación que imponía reportes o requerimientos de información innecesarios a los particulares, usualmente requerimientos duplicados o incongruentes con otras regulaciones, lo que se asocia a problemas de coordinación entre agencias de gobierno.

Recuadro 6.25. La iniciativa australiana “Repensando la regulación” (Cont.)

- *Poca claridad e incongruencias.* Regulación poco clara y con incongruencias en conceptos y requerimientos que dificultan su comprensión, generando confusión, espacios de discrecionalidad y trabajo injustificado adicional de los particulares a fin de poder cumplirla.
- *Inconsistencias y traslapas.* Regulación que presenta inconsistencias en su diseño y aplicación, que impone obligaciones contradictorias y traslapadas consigo misma o con otras regulaciones, lo que genera incertidumbre y afecta la operación de las empresas.

Fuente: Regulation Taskforce (2006), *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Informe al Primer Ministro y al Tesorero, Canberra, enero.

2. Análisis comparativo (“benchmarking”)

La revisión comparativa analiza la regulación utilizando como parámetro las características, procesos, desempeño o efectos de otras regulaciones. Las otras regulaciones pueden ser tomadas de otros sectores, otros estados u otros países, de manera que puede hacerse local, nacional o internacionalmente.

Entre los aspectos específicos sobre los que se hace la comparación destacan, por ejemplo, el número de requerimientos u obligaciones que impone, los costos de cumplimiento de la regulación, los días y tiempos de entrega, los niveles de cumplimiento de la regulación, la percepción o satisfacción de los regulados en cuanto a su aplicación y cualquier otro parámetro sobre su funcionamiento que sea definido como punto de comparación relevante.

Estas revisiones califican la regulación y su aplicación en relación con otras regulaciones, lo cual permite graduar el nivel de cumplimiento, calcular las distancias que los separan y obtener un ranking que ordena los instrumentos regulatorios de acuerdo con su nivel de cumplimiento o desempeño.

El reporte *Doing Business*, publicado anualmente por el Banco Mundial, es quizás el más conocido de los ejercicios de evaluación comparativa internacional. En él se evalúa la facilidad para hacer negocios en distintos países y regiones (estados) a partir del análisis comparativo de cinco aspectos de la regulación y nueve áreas de actividad de la empresa.

Otro ejemplo de revisión comparativa es la llevada a cabo en el marco de la iniciativa *Fortalecimiento de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad de México y su agenda multinivel*, coordinados conjuntamente entre gobiernos estatales, el Gobierno Federal y la OCDE para la mejora de los procesos relacionados con la apertura de empresas, permisos de construcción, registros de propiedad y licitaciones.³⁵

3. Medición de cargas regulatorias³⁶

La medición de cargas regulatorias busca cuantificar el esfuerzo que representa para los particulares el cumplimiento de la regulación.

Ello supone, primero, determinar los distintos aspectos de la regulación que impone cargas a los particulares haciendo que distraigan recursos para su cumplimiento; recursos que de otra manera pudieran destinarse a la actividad económica. Entre las fuentes de cargas administrativas se encuentran, por un lado, las obligaciones y requerimientos que de acuerdo con la regulación deben cumplirse y, por otro lado, las actividades, recursos y tiempos que los ciudadanos y empresas deben destinar para ese cumplimiento.

En segundo lugar está la medición de dichas cargas. Si bien la eliminación de cargas regulatorias ha sido objetivo de la política regulatoria por décadas, los métodos tradicionales carecían de herramientas sistemáticas para cuantificarlas, limitando con ello la capacidad de los gobiernos para alcanzar las metas de reducción.³⁷

Existen diversos métodos para la cuantificación de las cargas regulatorias. Estos varían en su grado de complejidad técnica, por lo que sus requerimientos y la solidez de sus resultados son distintos. Destacan dos métodos por su aplicación y vigencia entre países de la OCDE:

a) El Método del Conteo Regulatorio³⁸

Establecido por la provincia de British Columbia en Canadá, el método dimensiona las cargas regulatorias por medio de cuantificar la cantidad de requerimientos regulatorios u obligaciones que la regulación establece para que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones puedan recibir bienes y servicios públicos, acceder a información del gobierno, así como cumplir con sus responsabilidades legales.

El tamaño de las cargas se determina por la suma aritmética de los requerimientos y obligaciones establecidas en la ley. El conteo se realiza registrando el número de veces que el texto de la regulación dice lo que el ciudadano o empresa “hará” o “debe hacer”. Ejemplos de obligaciones que se cuantifican como 1 (uno) a partir del texto de la regulación son:

- “el interesado realizará el pago de derechos para obtener su registro”.
- “el demandante debe presentar las pruebas que acrediten su dicho”.

Este método constituye una alternativa rápida y menos costosa para la reducción de cargas, lo cual permite su aplicación a un mayor número de regulaciones. Sin embargo, la sencillez de su conteo sacrifica solidez y profundidad en el análisis.

b) El Método del Costeo Estándar³⁹

Establecido inicialmente por el gobierno holandés, el Método del Costeo Estándar (MCE) se ha convertido en el más recurrido y de mayor difusión entre los países miembros de la OCDE.

El método mide los costos administrativos en que incurren las empresas para el cumplimiento de la regulación. El costeo se realiza con base en la identificación y valoración de los requerimientos y actividades realizadas por el regulado. Para ello, descompone regulación en elementos manejables que se pueden medir, tales como obligaciones de información, requerimientos de información y datos y actividades administrativas desarrolladas para cumplir con las anteriores. Los costos se determinan principalmente por entrevistas directas en las que las empresas especifican detalladamente el tiempo y recursos destinados para realizarlas.

Entre las principales fortalezas de este método se tiene:

- Provee de una tipología estructurada que permite estimar los costos de la regulación con gran detalle hasta el nivel de actividades individuales.
- Representa un método estandarizado y consistente que hace posible realizar comparaciones de cargas administrativas, tanto entre distintas regulaciones y áreas reguladas, como a nivel internacional.

El modelo de costeo estándar tiene la particularidad de que supone la construcción de una medición o “línea base” de las cargas en toda la economía. Por ello, a diferencia del conteo, este método es muy intensivo en el uso de recursos. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido estima haber gastado diez y ocho millones en construir esta medición.⁴⁰

4. Lista de verificación regulatoria (“Regulatory Checklist”)

Este análisis consiste en valorar la calidad de la regulación a partir de las respuestas a una lista de cualidades que debe cumplir. Como se ha visto, cada autoridad está en capacidad de definir sus atributos e incluso si existe prioridad entre ellos. La OCDE estableció un decálogo de preguntas o “checklist” que se recomienda aplicar a cada instrumento regulatorio con el fin de evaluar si cuenta con atributos de calidad regulatoria identificados como buenas prácticas internacionales (ver Recuadro 6.26).

Recuadro 6.26. Lista de verificación o *checklist* de la OCDE para la toma de decisiones regulatorias

1. ¿Está definido correctamente el problema?
El problema por resolver debe estar enunciado de manera precisa, dando evidencias de su naturaleza y magnitud y explicando por qué ha surgido (identificando los incentivos de las entidades afectadas).
2. ¿Está justificada la intervención del gobierno?
La intervención gubernamental debe estar basada en evidencia explícita de que tal intervención está justificada, dada la naturaleza del problema, los probables costos y beneficios de la acción (basados en evaluaciones realistas de la efectividad del gobierno) y los mecanismos alternativos para resolver el problema.
3. ¿Es la regulación la mejor forma de intervención del gobierno?
Los reguladores deben llevar a cabo, al inicio del proceso regulatorio, un informe comparativo de la variedad de instrumentos de política regulatorios y no-regulatorios, considerando las cuestiones relevantes como costos, beneficios, efectos distributivos y requerimientos administrativos.
4. ¿Tiene base legal la regulación?
Los procesos regulatorios deben estar estructurados de manera que todas las decisiones de regulación respeten el Estado de derecho; esto significa que la responsabilidad debe quedar señalada explícitamente asegurándose que toda la regulación sea autorizada por regulaciones de mayor nivel, consistente con las obligaciones y que cumple con los principios relevantes tales como certeza, proporcionalidad y aplicabilidad de los requerimientos procesales.

Recuadro 6.26. Lista de verificación o *checklist* de la OCDE para la toma de decisiones regulatorias (Cont.)

5. ¿Cuál es el nivel (o niveles) apropiado para esta acción de gobierno?
Los reguladores deben escoger el nivel más apropiado para tomar acción, o si se involucran múltiples niveles de gobierno, deben diseñar sistemas de efectiva coordinación.
6. ¿Son justificables los costos de la regulación con los beneficios?
Los reguladores deben estimar el total de costos y beneficios esperados para cada propuesta regulatoria y las posibles alternativas haciendo las estimaciones disponibles de manera accesible a los tomadores de decisiones.
7. ¿Son transparentes para la sociedad los efectos distributivos?
Los reguladores deben hacer la intervención lo más transparente posible, incluyendo la distribución de los costos y beneficios a los diferentes grupos sociales, buscando la equidad.
8. ¿Está la regulación disponible de manera clara, consistente y comprensible?
Los reguladores deben evaluar si las reglas son entendidas por los potenciales usuarios y deben tomar medidas para asegurarse que el texto y la estructura de las reglas sea lo más clara posible.
9. ¿Tuvieron la oportunidad todas las partes de presentar sus opiniones?
Las regulaciones deben ser desarrolladas de manera abierta y transparente, con los procedimientos adecuados para tener una contribución efectiva y a tiempo de las partes interesadas, tales como empresas, sindicatos y otros órdenes de gobierno.
10. ¿Cómo se ha logrado el cumplimiento?
Los reguladores deben evaluar los incentivos e instituciones mediante las cuales tendrá efecto la regulación y deben diseñar estrategias de implementación.

Fuente: OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. OCDE/GD(95)95, OECD Publishing, París.

5. Análisis de impacto regulatorio⁴¹

El análisis de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) consiste en la evaluación de los efectos que tiene la aplicación de la regulación y si dichos efectos corresponden con sus objetivos. El enfoque, por tanto, busca determinar si la regulación cumple con sus objetivos, así como los beneficios y costos que impone directamente tanto a los regulados como a la sociedad en su conjunto, pues identifica los efectos no deseados que pudiera estar causando. Las herramientas del análisis de impacto regulatorio, en su forma más sofisticada, permiten determinar la pertinencia de la regulación, su eficacia y eficiencia, así como los factores que contribuyen a su éxito o fracaso.⁴²

El RIA se puede aplicar *ex post*, es decir, posterior a la emisión de la regulación (por el contrario, la evaluación *ex ante* que se aplica a las propuestas de nueva regulación). El objetivo de ambas es similar con la ventaja de que la *ex post* puede analizar el desempeño real de la regulación, puesto que ya fue implementada y está en vigor.

El análisis de impacto de la regulación existente es aún una práctica poco generalizada internacionalmente. Sin embargo, ha ganado impulso debido fundamentalmente a dos hechos. El primero, la necesidad que impone el nuevo enfoque de gobernanza regulatoria por ampliar y profundizar la comprensión de cómo funciona y qué impactos produce la regulación ya implementada, a fin de mantener un marco regulatorio actualizado y de calidad. El segundo aliciente está en el contexto de crisis económica desde 2008, pues se percibe que en buena medida fue la falta de regulación o la inadecuada regulación existente, en particular en los mercados financieros, lo que impidió evitar el surgimiento de la crisis y limitar sus efectos negativos.

6. Análisis de profundidad o métodos mixtos

El análisis de profundidad busca un entendimiento detallado de los distintos aspectos involucrados en el desempeño de la regulación, desde su diseño y operación hasta el entorno en que esta se aplica. La revisión exhaustiva y a fondo que suponen estas revisiones utiliza una combinación de métodos y herramientas analíticas que van desde consultas públicas amplias hasta la aplicación de métodos de análisis cuantitativo. Supone también establecer una serie de principios contra los cuales se evalúan el desempeño de la regulación actual y los cambios recomendados. Por tanto, se apoyan en los métodos mencionados anteriormente, pero en mayor profundidad y de manera más específica. Se trata de un análisis más integral, que busca un mayor impacto potencial para los sectores o temas específicos y que, por tanto, es más demandante en términos de recursos y tiempos.

¿Qué se hace con los hallazgos de la revisión? Resultados

Por último, el proceso de la revisión y análisis del acervo regulatorio se cierra con el procesamiento de los resultados a fin de sintetizar la gran cantidad de información obtenida de la revisión en un tablero de indicadores que sirva para la toma de decisiones en materia de depuración, simplificación o mejora regulatorias.

El procesamiento de los resultados puede dividirse en tres pasos básicos:

- Definir los indicadores de la revisión regulatoria.
- Integrar el tablero de problemas regulatorios y sus posibles soluciones.
- Priorizar las áreas susceptibles de depuración y mejora regulatoria.

Definir los indicadores de la revisión regulatoria

La presentación ordenada de los resultados de la revisión requiere definir indicadores que sintetizen la información de cada regulación y permitan compararla.

Los indicadores son expresiones cuantitativas que proporcionan una medición de cada uno de los atributos establecidos para valorar los hallazgos de la revisión. Así, cada atributo puede medirse con uno o más indicadores, según se requiera.

Para su mejor funcionamiento, es deseable que los indicadores cumplan con las siguientes características:

- Específicos: corresponde a información explícitamente concentrada en el atributo que se quiere observar y que permite verificar si cada regulación lo cumple o no. En el caso

de que sean varios los aspectos que se quieren observar de un atributo, se medirán en indicadores por separado evitando que un mismo indicador mida distintos aspectos, lo que dificultaría su comprensión y utilidad.

- **Medibles:** el indicador se puede medir objetivamente y se cuenta con datos para ello. Esta información puede ser medible cuantitativa o cualitativamente.
- **Relevantes:** algunos indicadores son más apropiados que otros para calificar una regulación revisada. Son muchos los atributos que pueden ser deseables en un resultado de revisión regulatoria, pero lo recomendable es concentrarse en aquellos más relevantes, esto es, los que me permitirán decir cuál regulación debe mejorarse en primer lugar y cuál posteriormente.
- **Independientes:** la medición de cada indicador debe ser independiente entre sí, de manera que en su evaluación conjunta cada uno aporte información distinta que se complemente, evitando duplicidades o redundancias entre indicadores.

¿Cuáles son los atributos e indicadores por utilizar?

Como se analizó en el paso tres del proceso de revisión del acervo regulatorio, existen múltiples atributos de la regulación, que se eligen para analizarla a fin de determinar su calidad. Su incumplimiento informa acerca de cuáles son los aspectos que se deben corregir para tener un mejor marco regulatorio. Por ejemplo, si el indicador de eficacia dice que la regulación no cumple con su objetivo, el problema cuestiona la necesidad misma de su existencia y requerirá un análisis más profundo para determinar si su eliminación es pertinente o bien requiere de cambios en su diseño o aplicación que eliminen dicho incumplimiento. En cambio, si el indicador de marco jurídico dice que el problema es de duplicidad, la recomendación sería eliminarla para evitar cargas innecesarias a los sujetos regulados.

La elección de los atributos a considerar para el mapeo y priorización de los resultados de la revisión depende de las prioridades de la política regulatoria. La autoridad puede enfocar sus esfuerzos a la reducción de cargas administrativas o bien en la reducción del número de regulaciones vigentes. En cada caso, los atributos por priorizar serán distintos y, en consecuencia, también deben serlo sus indicadores relevantes.

Es recomendable establecer una matriz que sintetice los atributos e indicadores relevantes a considerar. Así lo hace el gobierno de Nueva Zelanda, por ejemplo, que utiliza una matriz de atributos, para cada uno de los cuales provee un principio que lo explica y los indicadores con que lo mide (ver Tabla 6.7).

Tabla 6.7. Atributos e indicadores para la revisión regulatoria: el caso de Nueva Zelanda

| Atributo | Principio | Indicadores |
|----------------------|---|--|
| Apoyo al crecimiento | Se le da un peso apropiado en relación con otros objetivos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar y justificar las compensaciones (<i>trade-offs</i>) entre objetivos económicos y otros es una parte explícita en la toma de decisiones. 2. La necesidad de los negocios de hacer inversiones de largo plazo es tomada en cuenta para los regímenes regulatorios. 3. Tener mercados abiertos (minimizando barreras) y competitivos (maximizando los beneficios netos) internacionalmente son objetivos explícitos. |

Tabla 6.7. Atributos e indicadores para la revisión regulatoria: el caso de Nueva Zelanda (Cont.)

| Atributo | Principio | Indicadores |
|---|---|---|
| Proporcional | La carga de las reglas y su aplicación deben ser proporcionales a los beneficios esperados. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Un marco basado en riesgos y en un esquema de costo-beneficio debe estar presente en la creación de reglas y su aplicación. 2. Hay un fundamento empírico en los juicios regulatorios. |
| Flexible | Las entidades reguladas deben tener margen para adoptar los métodos de menor costo e innovadores para cumplir con las obligaciones legales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. El trasfondo de la regulación está basada en resultados y principios; hay políticas y procedimientos para asegurarse que sea administrada flexiblemente. 2. Medidas no regulatorias, incluyendo la autorregulación son usadas donde sea posible. 3. Las decisiones son re-evaluadas en intervalos regulares y cuando haya nueva información disponible. |
| Durable | El sistema regulador es capaz de evolucionar para responder a circunstancias cambiantes. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hay sistemas de retroalimentación para ver si las leyes están funcionando, incluyendo mediciones de desempeño. 2. El régimen regulatorio está al día en tecnología, cambios en el mercado y expectativas de la sociedad. |
| Certero y predecible | Las entidades reguladas tienen certeza sobre sus obligaciones legales y el régimen regulatorio provee predictibilidad a través del tiempo. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hay puertos seguros disponibles y/o las entidades reguladas tienen acceso a consejo/recomendaciones de la autoridad. 2. Los criterios para las decisiones son claros y proveen certeza al proceso. 3. La necesidad de los negocios de hacer inversiones de largo plazo es tomada en cuenta para los regímenes regulatorios. 4. Hay consistencia entre los múltiples regímenes regulatorios que impactan a un ente regulado. |
| Transparente y responsable (rendición de cuentas) | El desarrollo de reglas, la implementación y la aplicación deben ser transparentes. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Los reguladores deben ser capaces de justificar sus decisiones y están sujetos al escrutinio público. |
| Reguladores capacitados | El regulador tiene al personal y los sistemas necesarios para operar un régimen regulatorio efectivo y eficiente | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hay evaluaciones de capacidad en intervalos regulares y están sujetas a revisiones las contribuciones independientes. |

Fuente: Ministry of Business, Innovation and Employment (2012), *Code of Good Regulatory Practice*, Nueva Zelanda.

Integrar el tablero de problemas regulatorios y sus posibles soluciones

El siguiente paso en el procesamiento de los resultados es identificar y asignar los resultados de la revisión en una base de datos. Dicha asignación consiste en la presentación estructurada de los hallazgos de la revisión regulatoria a fin de poder procesarlos en su conjunto y estar en posibilidad de establecer prioridades. Así, el mapeo consiste en una base de datos en la que se sintetizan todos los resultados de la revisión, cada uno conteniendo las características de la regulación revisada e identificando qué posibilidades de depuración o mejora existen.

Esta base debe contener al menos la siguiente información:

- Identificación de la regulación (nombre, área responsable, vigencia, sector regulado, etc.)
- Tipo de regulación de que se trate (primaria, secundaria, etc.)
- Hallazgos de la revisión para cada uno de los atributos o criterios analizados.
- Valor del(los) indicador(es) con que se evalúa cada uno de esos atributos.
- Tipos de alternativas de solución identificadas para cada regulación.

Priorizar las áreas susceptibles de depuración y mejora regulatorias

Finalmente, los resultados ordenados bajo la misma plataforma de mapeo son susceptibles de priorizarse, esto es, de calificarse con la finalidad de conocer cuáles son las regulaciones que requieren depurarse o mejorarse y en qué orden debe hacerse. El objetivo es maximizar el impacto de la mejora regulatoria poniendo primero aquellas que tendrán los más altos beneficios.

La priorización supone entonces calificar cada una de las posibles acciones de mejora regulatoria para poder luego compararlas y ordenarlas de mayor a menor importancia. Dicha calificación se obtiene de criterios pre-establecidos que reflejan la importancia relativa que se les otorga. Por ejemplo, si el objetivo es facilitar la posibilidad de hacer negocios, se asignará un mayor peso al indicador de sector o actividad regulada, lo que se debe traducir en un mayor puntaje para las regulaciones que afecten la apertura de negocios, la protección de derechos de propiedad, el acceso al crédito y los costos asociados con la contratación laboral.

a. Priorización: Materialidad

Este modelo, implementado por el gobierno neozelandés, califica las recomendaciones de mejora regulatoria obtenidas del análisis regulatorio priorizando su impacto material (“materialidad”). Entre mayor la afectación material causada por la regulación, mayor la importancia o interés que se le otorga. Las recomendaciones son entonces ordenadas de acuerdo con cuatro posibles alternativas:

- I. Alta preocupación o interés material.
- II. Posibles áreas de preocupación o interés material.
- III. Sin preocupación o interés relevante.
- IV. Desconocido.

Así, la información de las revisiones se sintetiza en una clasificación final que identifica aquellas recomendaciones de mejora regulatoria que representan una “alta preocupación o interés material” para el gobierno y, por tanto, deben ser atendidas de manera prioritaria. Destacan dos características de este modelo:

- Evita emitir un juicio sobre si la regulación revisada es apropiada o no. En cambio, la prioriza con base en la existencia de preocupaciones significativas sobre su efecto material. Simplemente, aquella regulación “sin preocupaciones significativas” queda fuera de las recomendaciones de mejora regulatoria.
- Admite que una regulación sea clasificada en la categoría de alta preocupación por razones de política pública o prioridad gubernamental, independientemente de cómo calificaron sus puntajes en los indicadores descritos en la Tabla 6.7 anteriormente presentada.

b. Priorización: Impacto-Viabilidad

Este modelo prioriza las posibles acciones de mejora regulatoria a partir de dos criterios centrales:

- El impacto, estimado monetariamente a partir de métodos como el costeo estándar o el análisis costo-beneficio. Este criterio prioriza aquellas recomendaciones que ofrezcan el mayor beneficio neto para la sociedad, que puede estar formado por ahorros en cargas

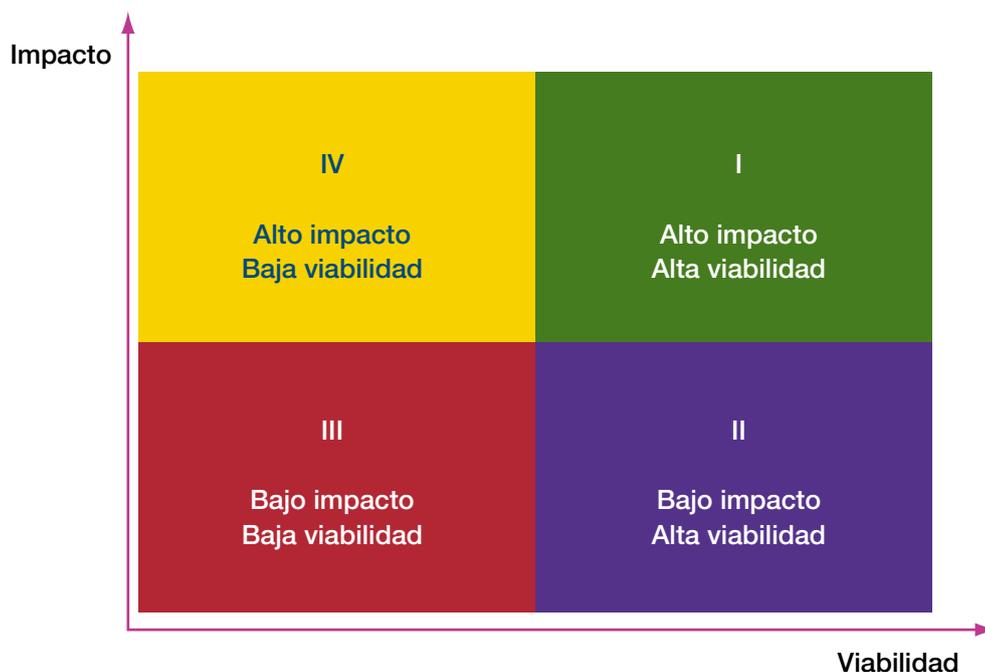
administrativas o bien aumentos en la rentabilidad de las empresas, reducción de costos de transacción, entre otros.

- La viabilidad, que consiste en identificar qué tan difícil resultaría la eliminación, simplificación o mejora de la regulación. Reglas de tipo primario como las leyes se consideran en general de mayor dificultad relativa porque su modificación supone pasar por un proceso legislativo. En cambio, normas secundarias o reglamentarias ofrecen una mayor facilidad por depender exclusivamente del poder ejecutivo para su depuración o cambio. Este criterio entonces gradúa las alternativas de reforma según si su ejecución resulta viable o no.

La prioridad de las posibles acciones de mejora regulatoria es determinada conjuntamente por ambos criterios, como se ilustra en la Figura 6.6:

- Las reformas que correspondan al cuadrante I tienen prioridad, puesto que el beneficio potencial es alto y su viabilidad también.
- La ejecución de las acciones de mejora que sean de los cuadrantes II y IV queda a juicio del regulador.
- Las clasificadas en el cuadrante III probablemente quedarían fuera de las recomendaciones por su dificultad y poca trascendencia.

Figura 6.6. Modelo de priorización impacto-viabilidad



Fuente: Elaboración propia.

6.3.3. Estrategias para la depuración del acervo regulatorio

Este capítulo explica principios y criterios para llevar a cabo la depuración del acervo regulatorio, presenta las principales alternativas con que se cuenta para la desregulación, simplificación y mejora de la regulación existente e identifica algunos mecanismos para el mantenimiento de lo ya mejorado.

¿Qué comprende la depuración? Alternativas

Según lo ilustra la Figura 6.4, la depuración comprende básicamente dos elementos. El primero consiste en la ejecución misma de las acciones de desregulación, simplificación y actualización para la mejora del acervo regulatorio. El segundo elemento es el mantenimiento, lo cual significa que la depuración va más allá de las acciones de mejora regulatoria antes descritas y que también supone el establecimiento de mecanismos que aseguren de que el acervo será sistemática y periódicamente revisado.

¿Qué acciones comprende la depuración regulatoria?

La depuración del acervo regulatorio se lleva a cabo por medio de distintos instrumentos:

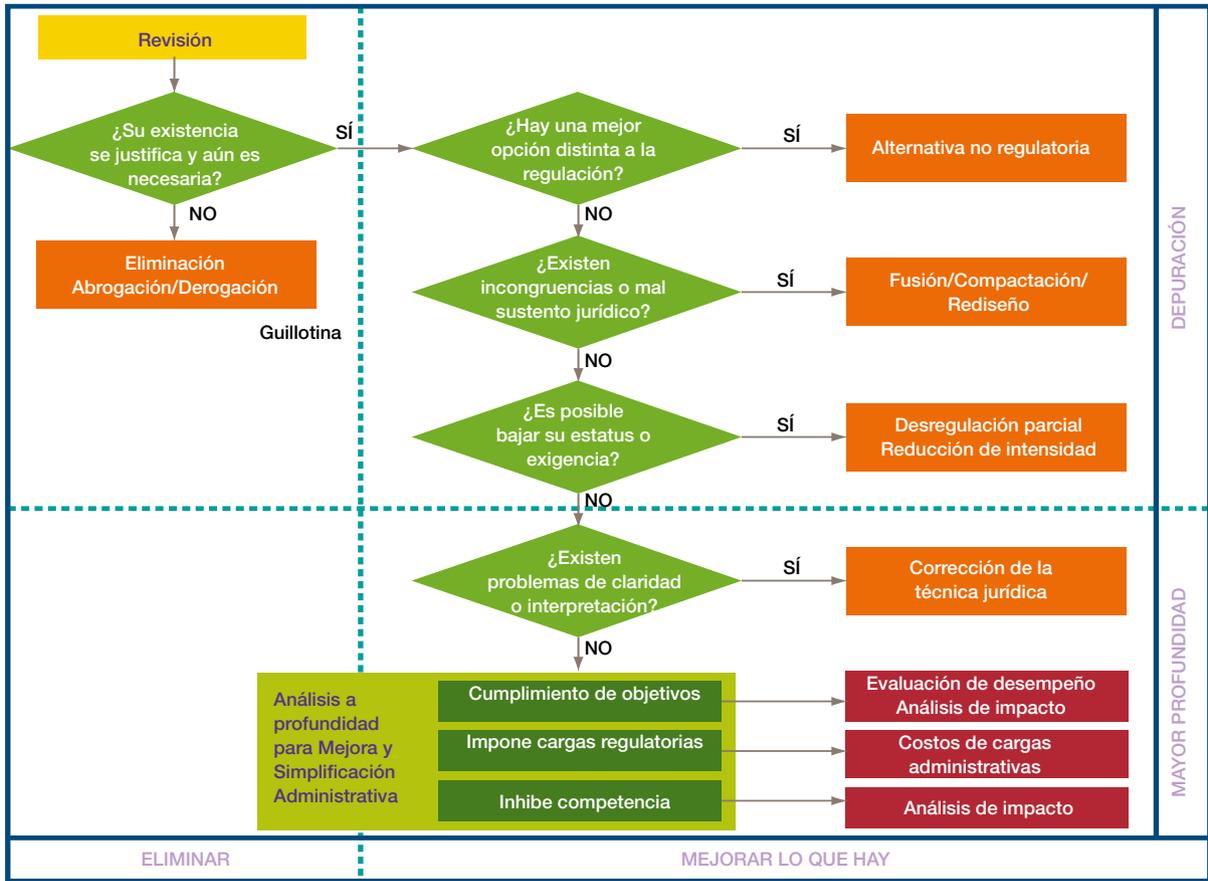
1. Eliminación o abrogación de preceptos.
2. Cambio a alternativas no regulatorias.
3. Consolidación o compactación de regulaciones.
4. Desregulación parcial: derogación de obligaciones, requisitos, procesos.
5. Reducción de la exigencia o intensidad regulatoria.

¿Cómo se decide que acción de depuración regulatoria procede? Árbol de decisión

Cada uno de estos instrumentos de depuración regulatoria se aplican dependiendo de la naturaleza del problema encontrado en la regulación y, en consecuencia, de la solución requerida. Los instrumentos no se excluyen entre sí por lo que es posible usarlos conjuntamente, en el caso de que la regulación así lo requiera. Sin embargo, por sus características, sí es posible secuenciar de manera ordenada las preguntas que debemos hacernos para determinar cuál es el instrumento de depuración regulatoria adecuado.

La Figura 6.7 presenta un árbol de decisión que sirve de guía para filtrar los resultados de la revisión del acervo regulatorio y determinar cuáles serán los instrumentos de depuración por emplear.

Figura 6.7. Árbol de decisión para determinar el instrumento de depuración regulatoria



Fuente: Elaboración propia.

El razonamiento de los criterios que conforman el árbol de decisión a cada paso es como sigue:

| Paso | Descripción |
|------|--|
| 0 | El proceso de decisión parte de los resultados de la revisión regulatoria. |
| 1 | Con base en los hallazgos y evidencia encontrada, la primera pregunta por hacerse es si la existencia de la regulación está o no justificada. En caso de que ya no sea necesaria, la opción es la eliminación. Ya no es necesario continuar analizando la pertinencia de otros instrumentos de depuración regulatoria. La norma revisada desaparece. |
| 2 | En caso de ser necesaria, la pregunta es si existen alternativas regulatorias o no regulatorias que puedan atender esa necesidad o cumplir el objetivo de mejor manera. En caso afirmativo, la opción es cambiar la regulación por alguna otra alternativa. En caso negativo, se habrá llegado a la conclusión de que la regulación está justificada y constituye la mejor opción para cumplir con su propósito. |
| 3 | La tercera pregunta es si existen incongruencias con el resto del marco jurídico. En caso afirmativo, la solución indicada es el rediseño jurídico de la norma mediante la fusión, compactación o codificación. |
| 4 | Una vez atendidos los problemas de congruencia y sustento jurídico de la regulación, la cuarta pregunta es si es posible depurar internamente la norma a fin de reducir su nivel de exigencia hacia los ciudadanos y empresas. En otras palabras, se debe cuestionar si existen partes, preceptos, obligaciones o requerimientos que sea posible desregular (parcialmente) a fin de facilitar el cumplimiento de la regulación. En este paso concluyen las opciones de depuración de la regulación que corresponden a la guillotina. |
| 5 | Las preguntas subsecuentes indagan sobre la necesidad de mejorar la regulación mediante la simplificación administrativa y en análisis de la técnica jurídica para identificar si existen fallas que comprometan su claridad e interpretación, afectando negativamente su cumplimiento. Si bien esto no es completamente ajeno a la guillotina, sí corresponde a la aplicación de métodos analíticos profundos y el diseño de estrategias de mejora regulatoria encaminadas, por ejemplo, a conocer el desempeño o impacto de la regulación, así como las medidas de simplificación administrativa necesarias para reducir las cargas administrativas. |

Instrumentos para la depuración regulatoria

A continuación se presentan brevemente los usos y características de cada uno de los cinco instrumentos de depuración regulatoria antes referidos.

1. Eliminación o abrogación de los preceptos

Consiste en la eliminación o abrogación de la regulación que se considere innecesaria o injustificada. Dicha eliminación supone remover el instrumento jurídico completo. Ello puede ser resultado de revisiones *ad hoc* o programadas una vez que se cumplen los plazos de vigencia de la regulación.

En general, aplica a regulaciones para las que se extinguió la materia regulada, que han entrado en desuso o bien que reportan bajos índices de cumplimiento. También aplica a aquellas cuyos costos superan a los beneficios o bien a las que se contraponen a principios constitucionales o que son contrarias a acuerdos y normas internacionales.

Las revisiones pueden llevar a la conclusión de que la legislación debe ser derogada a menos que pueda demostrarse que es del interés público conservarla. A este principio se le conoce como “*reverse onus*” u “obligación inversa”.

El caso de la guillotina regulatoria

La guillotina es el instrumento de abrogación regulatoria más usual. Inicialmente inspirado en la idea de que la cantidad excesiva de regulación era un impedimento importante para la recuperación económica en la década de 1980, se propuso remediar el problema eliminando el mayor número de instrumentos regulatorios posible (ver Recuadro 6.27).

Recuadro 6.27. El origen y uso de la guillotina regulatoria

El término *guillotina* tiene sus orígenes en el programa de simplificación regulatoria implementado en 1984 por el gobierno de Suecia, establecido en respuesta a lo que diagnosticaron como una acumulación de normatividad excesiva en el transcurso de un siglo.

En respuesta, el gobierno sueco promulgó la regla de la guillotina, mediante la cual anulaba todas aquellas regulaciones que las dependencias o ministerios responsables no registraran en un inventario de instrumentos regulatorios a una fecha determinada. Toda regulación no registrada para julio de 1986 se consideraría innecesaria y por tanto quedaría automáticamente cancelada.

La guillotina fue considerada un éxito. El gobierno tuvo por primera vez un panorama completo del marco regulatorio, necesario para organizar y establecer un programa de mejora regulatoria con alcances y metas específicas. El registro resultante tuvo también el efecto indirecto de reducir la creación de nueva regulación, de manera que 10 años más tarde el número de regulaciones había caído sustancialmente.

En consecuencia, particularmente a partir de la década de 1990, distintos países adoptaron la guillotina para la construcción y la simplificación de sus acervos regulatorios, entre los que se encuentran, además de países de Europa occidental, países en desarrollo como China, Corea, Hungría, Kenia, México y Ucrania. Si bien los principios de la guillotina se comparten, los alcances e instrumentos de implementación varían considerablemente.

Fuente: OECD (2010d), *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*, OECD Publishing, París.

Así, la guillotina surgió como una estrategia de desregulación drástica, que capitaliza la decisión política de los gobernantes y sectores interesados para “talar” el acervo de regulaciones al menor costo posible y en corto tiempo.

Como su nombre lo indica, la guillotina busca cortar el lastre regulatorio, de manera rápida con base en criterios preestablecidos. Entre sus características destacan las siguientes:

- Parte del hecho de que toda regulación es susceptible de eliminarse a menos que se demuestre que aún es necesaria y pertinente. La carga de la prueba recae en el regulador, quien tiene que justificar por qué una regulación debe permanecer.
- Se desarrolla internamente por las dependencias de gobierno, quienes tienen la obligación de registrar y justificar la existencia de los instrumentos regulatorios a su cargo antes de una fecha preestablecida. La falta de justificación o falla en el cumplimiento del plazo usualmente conducen a la eliminación del instrumento.
- Su enfoque es jerárquico piramidal (*top-down*), esto es, la decisión sobre qué, quién y cómo se hará la depuración regulatoria se toma en el nivel directivo aun cuando después se ejecuta transversalmente entre las distintas dependencias del gobierno. Exige por tanto un alto compromiso político.
- Es apta para manejar grandes cantidades de regulación, pues supone una revisión menos profunda. El análisis de la regulación a profundidad no es requisito para la guillotina.

No obstante su practicidad, el uso de este instrumento ha sido crecientemente cuestionado en su eficacia y solidez. De acuerdo con la OCDE, la evolución de la política regulatoria ha dejado atrás los enfoques que se preguntan “qué regulación debe ser eliminada” para buscar responder, en cambio, “cómo es que las estructuras regulatorias pueden ser mejoradas en términos de su diseño y funcionamiento”.⁴³ Específicamente, al revisar las experiencias de guillotina establecidas por gobiernos estatales en México en el 2012, la OCDE reconoció que si bien “este tipo de revisiones tiene un amplio alcance (por ejemplo, el inventario completo de regulaciones con impacto en las empresas) al nulificar las regulaciones que no están registradas después de una cierta fecha [...] esta técnica puede ser debilitada por excepciones que dejan fuera del ejercicio a regulaciones gravosas, falta de prioridades, fragmentación, y falta de profundidad y rigor”.⁴⁴

2. Cambio a alternativas no regulatorias

Este instrumento supone un cambio a un modo alternativo de regulación que resulte eficiente en la atención del problema que la regulación intenta resolver. El instrumento supone que el gobierno valore enfoques alternativos que permitan lograr los objetivos de política deseados, fuera del marco jurídico tradicional. Diferentes instrumentos tienden a la búsqueda de alternativas que a menudo implican la combinación del enfoque regulatorio tradicional basado en el orden y el mando con otros instrumentos basados, por ejemplo, en el hábito y la cultura. El uso de estos mecanismos ayuda a asegurar que sean los enfoques más eficientes y eficaces los que estén vigentes. Entre los instrumentos alternativos a considerar tenemos:⁴⁵

- Fórmulas más flexibles y menos prescriptivas de regulación, como la regulación basada en el desempeño y la evaluación de conformidad.
- Acuerdos voluntarios.

- Co-regulación y auto-regulación, con la participación de la industria, profesión y/o demás entidades reguladas.
- Incentivos e instrumentos basados en el mercado, incluidos los impuestos, los subsidios y permisos negociables, entre otros.
- Enfoques centrados en la información, la educación y la persuasión.

3. Consolidación o compactación de regulaciones

Con este instrumento se reforma la regulación a fin de hacerla congruente con el marco regulatorio vigente. El propósito es eliminar duplicidades, incongruencias, redundancias y responsabilidades difusas que tengan el efecto de generar incertidumbre e imponer cargas innecesarias a los sujetos regulados. Para remediarlo se cuenta con diversos mecanismos, entre los que se encuentra la consolidación de varios instrumentos jurídicos en uno, la fusión de preceptos, reglas o procesos regulados, la compactación de regulaciones, así como la codificación y compilación de regulaciones.

4. Desregulación parcial: derogación de obligaciones, requisitos y procesos

Más allá de la tala de instrumentos completos, la depuración debe eliminar y reducir obligaciones, requerimientos y procesos que son innecesarios, obsoletos, demasiado complejos, ilegales, incongruentes, inadecuados para cumplir con su objetivo, duplicados o redundantes.

La desregulación parcial consiste en la derogación o eliminación de obligaciones, requisitos, procesos o partes de la regulación que sean innecesarias o ineficaces. La eliminación de partes de la regulación permite además focalizar la depuración en objetivos específicos, tales como la facilitación de la apertura de negocios, la reducción de requisitos y pasos para el cumplimiento de trámites o bien la revocación de pagos que por esta acción ya no serán exigibles.

Problemas de diseño y claridad pueden atenderse aquí sin que ello suponga la evaluación y corrección de la técnica jurídica, que quedaría específicamente tratada en un paso posterior. La desregulación parcial no cuestiona la existencia de la regulación en conjunto, pero sí exige la justificación de cada una de sus partes. Al igual que con la abrogación, aquellas obligaciones o requisitos cuya necesidad no sea demostrada y su vigencia probada, serán candidatos a derogarse.

5. Reducción de la exigencia o intensidad regulatoria

Esta alternativa de depuración del acervo regulatorio se enfoca en reducir el nivel de exigencia que las leyes y demás normas imponen a los particulares para que puedan dar por cumplidas obligaciones o bien que puedan obtener derechos, permisos, concesiones y servicios públicos. Entre las alternativas disponibles para ello se tienen las siguientes:

- Cambiar el tipo de obligaciones a formas que no sean condicionales. Por ejemplo, transformando autorizaciones que la autoridad debe conceder para que las empresas inicien operaciones por un aviso en el que solo deban informar, sin necesidad de esperar una licencia explícita (ver Recuadro 6.28).

Recuadro 6.28. Transformación de un permiso en aviso: el caso Piamonte, Italia

Como parte de los esfuerzos de eliminación de requisitos en favor de la actividad económica de las empresas, el gobierno de la región de Piamonte en Italia cambió la autorización administrativa que otorgaba para que los ciudadanos pudieran poner en marcha nuevas iniciativas empresariales a un simple aviso. Basta ahora con una declaración de los ciudadanos mediante la cual avisan a la autoridad que han emprendido nuevos negocios, con lo cual se ahorran el papeleo y tiempo de espera en que incurrían para la autorización. En 2003 este gobierno formalizó el procedimiento de auto-certificación, por lo que la administración en vez de tener que emitir los permisos de funcionamiento ahora ya solo debe asegurarse de que son utilizados correctamente.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance No. 18, OECD Publishing, París, p. 51.

- Implementar la *afirmativa ficta* de tal forma que los ciudadanos que habiendo cumplido con sus obligaciones no obtengan respuesta de la autoridad, tengan derecho a que el permiso, concesión o servicio les sea proporcionado.
- Reducir la cobertura de las obligaciones al restringirlas para que deban cumplirlas un menor número de sujetos regulados. Esto se puede hacer, por ejemplo, mediante la exclusión de grupos o sectores de la regulación o bien la introducción de umbrales o límites mínimos para que solo una parte de los ciudadanos queden obligados a cumplir con todos los requisitos que la norma establece.

Es conveniente tener presente que la depuración es una alternativa que complementa a otras herramientas de mejora regulatoria más profundas y detalladas, como son la reducción de cargas y la simplificación administrativa. Estas herramientas están indicadas en el árbol de decisión, aun cuando se desarrollan en secciones específicas subsecuentes.

¿Cómo mantener lo ya mejorado? Mantenimiento

El aseguramiento de la calidad del acervo regulatorio requiere establecer mecanismos que permitan el mantenimiento de los logros alcanzados. Ello se logra mediante la institucionalización de estrategias de análisis y depuración sistemáticas que obligan a los gobiernos a evaluar, en puntos de tiempo preestablecidos o cuando cumplan ciertos criterios, si la regulación está logrando su objetivo al menor costo y si sus objetivos siguen siendo apropiados y funcionales. Con ello se posibilita que incluso aquellas regulaciones que han sido objeto de mejoras o depuraciones sean recurrentemente analizadas y actualizadas, evitando con ello la discrecionalidad en la selección y momento en que las revisiones son realizadas.

Estos mecanismos se crean por medio de mandatos o disposiciones normativas, en las cuales se establecen: *i)* criterios específicos de mejores prácticas regulatorias que la regulación debe contener, *ii)* una vigencia perentoria para la regulación al término de la cual deba ser revisada y re-aprobada para permanecer en el acervo o ser eliminada y *iii)* una periodicidad específica para que la regulación sea revisada, por ejemplo, bianual o quinquenalmente.

En general, la eficacia de estos mecanismos depende de cómo son aplicados, así como de la credibilidad y el cumplimiento de los criterios establecidos en el mandato. En particular, funcionan bien cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- Los criterios de la revisión se dan a conocer con antelación, con un nivel adecuado de independencia y transparencia.
- El ámbito de aplicación es lo suficientemente amplio como para examinar los factores clave de la regulación.
- Hay disponibilidad de información desde la implementación de la regulación.
- Se considera el principio de proporcionalidad para asegurar su rentabilidad.

Reglas de acervo-flujo regulatorio

Este mecanismo se enfoca en establecer reglas que condicionen la creación de nuevas regulaciones a la revisión y mejora del acervo existente. Entre las reglas de condicionamiento aplicables están las siguientes:

- Presupuestos regulatorios. A cada dependencia o departamento se le asigna un “presupuesto” máximo de costos de cumplimiento que su regulación puede imponer a las empresas, de manera que para incorporar nueva regulación deben hacer espacio, eliminando algunos costos en la regulación existente. El propósito es mantener bajo cierto nivel preestablecido el total de costos de la regulación y establecer los incentivos para que las agencias de gobierno minimicen sus cargas. Esta estrategia es de difícil aplicación porque requiere de una medición y asignación precisa de estos “presupuestos regulatorios” por cada oficina pública, acompañados de reglas para su administración e intercambio entre dependencias. Ello supone un costeo de cargas universal que, como se señaló anteriormente, es oneroso.
- Reglas “uno fuera-uno dentro”. La estrategia consiste en limitar la creación de nueva regulación a la eliminación de alguna otra existente. Similar al “presupuesto regulatorio”, busca impedir el crecimiento de la carga, pero medido por el número de regulaciones. La estrategia supone por tanto que la revisión y depuración del acervo se hace selectivamente de acuerdo con la necesidad de nueva regulación. Tiene la limitación de que, si bien dimensiona la regulación, no proporciona una información sobre el balance entre las cargas creadas y eliminadas del acervo. El gobierno inglés es el primer ejemplo práctico de la aplicación de esta regla, establecida en 2010 con el objeto de controlar el tamaño del acervo regulatorio. Para 2011 anunció que su acervo regulatorio había crecido cero por ciento en el primer año. Sin embargo, el propio gobierno estimó que las cargas administrativas se habrían incrementado en 20%.⁴⁶

Regla de “vigencia” y revisión automática

Este mecanismo consiste en establecer una fecha de caducidad automática para la regulación, de manera que para mantenerse en el acervo debe pasar por un proceso de evaluación similar al de una nueva regulación. Ello supone principalmente la utilización del análisis de impacto regulatorio o, al menos, del *checklist* regulatorio.

La eficacia de las reglas de vigencia depende de la credibilidad de la condición por la que el gobierno se obliga a revisar y rehacer la regulación si no quiere que se extinga. Los periodos

de vencimiento pueden establecerse para áreas de regulación específicas o bien de manera amplia a un mayor número de regulaciones. Para su implementación, es importante valorar para qué regulaciones es pertinente establecer reglas de vigencia y para cuáles no. En la práctica es posible que se tengan regulaciones que no pueden dejar de existir, como por ejemplo, los Códigos Fiscal o Penal.

De acuerdo con las experiencias de gobiernos nacionales como los del Reino Unido y Australia, las reglas de vencimiento pueden ser efectivas para mantener las cargas regulatorias en un nivel aceptable y contribuir de manera significativa a deshacerse de regulación que ha perdido vigencia. La OCDE advierte sobre dos posibles desventajas: *i)* es posible que la expiración pueda afectar la previsibilidad del marco regulador y la disminución de cumplimiento de las normas a medida en que se acerca su fecha de vencimiento; *ii)* la adopción de esta estrategia puede resultar costosa debido a los recursos que requiere rehacer la regulación.

Recuadro 6.29. Australia: pionero de las reglas de vigencia regulatoria

Australia fue pionero en la introducción de estas reglas de vigencia. Entre 1986 y 1989, cinco de sus gobiernos estatales (Nueva Gales del Sur, Victoria, Queensland, Australia del Sur y Victoria) establecieron plazos de entre 5 y 10 años para la revisión automática de la regulación como parte de un proceso de reforma microeconómica.

En 2003 el gobierno nacional estableció a su vez un periodo de vigencia de 10 años, acompañado de normas complementarias para hacer válida la expiración, entre las que destacan las reglas para la participación del Parlamento australiano, así como la obligación de transparentar el proceso para conocimiento de los afectados y los casos de excepción a la regla.

Fuente: OECD (2010e), Australia, Towards a Seamless National Economy, OECD Publishing, París.

Revisiones posteriores a la implementación

Las revisiones posteriores a la implementación se enfocan en evaluar los impactos deseados y no deseados de la regulación que ya ha sido implementada y forma parte del acervo. Usualmente se concentran en aquella regulación que originalmente se creó sin un análisis que asegurara el cumplimiento de los atributos de calidad regulatoria, o bien sin que se evaluara adecuadamente su impacto regulatorio. Así entonces, este tipo de revisiones evalúan el impacto, la eficacia y la relevancia de la regulación a la fecha del ejercicio, así como la posibilidad de adoptar alternativas distintas a la regulación. Es notorio que los beneficios de la revisión posterior a la implementación se ve negativamente afectada por la carencia de un análisis de impacto regulatorio adecuado desde la creación de la regulación.

La profundidad de la evaluación se determina caso por caso, pero existen buenas prácticas que ayudan al proceso, por ejemplo, el *checklist* de aspectos básicos que considera la autoridad británica (ver Recuadro 6.30).

Recuadro 6.30. La revisión post-implementación en el Reino Unido: aspectos básicos

El gobierno del Reino Unido aplica Revisión Post-Implementación (PIR, por sus siglas en inglés) para verificar que la legislación tenga efectos concretos. Sus lineamientos establecen que para la regulación de alto impacto deben considerarse los siguientes aspectos:

- ¿Hasta qué punto la política ha alcanzado sus objetivos?
- ¿En qué medida los criterios de éxito han sido satisfechos?
- ¿Hasta qué punto ha habido consecuencias no deseadas?
- ¿Es el mecanismo adecuado vincular la intervención con resultados creíbles?
- ¿Qué posibilidades existen de simplificación, mejora o desregulación?
- ¿Cuáles son los costos y beneficios?
- ¿Aún se requiere la intervención del gobierno a la luz de nuevas circunstancias?
- ¿Los niveles de cumplimiento indican que el mecanismo de aplicación es el adecuado?

Los lineamientos reconocen que aplicar la lista completa de preguntas a regulaciones de bajo impacto pudiera resultar desproporcionado, sin embargo establecen que deberán cubrir al menos las tres primeras.

Fuente: HM Government (2011b), *Impact Assessment Guidance: When to do an Impact Assessment*, Department of Business, Innovation and Skills, Londres, Reino Unido.

6.3.4. Recomendaciones para la implementación

Esta sección presenta algunas consideraciones básicas sobre los intereses, incentivos y obstáculos a vencer para la revisión y depuración del inventario regulatorio y concluye con algunas recomendaciones basadas en buenas prácticas y experiencias internacionales que buscan facilitar su implementación.

La economía política de la revisión y la depuración regulatorias: Hacia un sistema de incentivos para la revisión y mejora regulatoria

La economía política se refiere a la articulación de voluntades alrededor de la política regulatoria. Como la OCDE reconoce:

“Para que una reforma sea exitosa, no sólo se requiere de las herramientas técnicas y la capacidad institucional para llevarla a la práctica, sino también el alinear los intereses de los diversos actores involucrados y disminuir las resistencias de aquellos que pueden verse afectados”.⁴⁷

El diseño, el funcionamiento y los efectos de la regulación dependen de los intereses del gobierno y de los gobernados. Por tanto, el éxito de la política regulatoria depende, por un lado, de quienes regulan y aplican la regulación desde el gobierno y, por el otro lado, de los grupos afectados por esa regulación. También de acuerdo con la OCDE:

“hay indicios de una resistencia significativa, tanto a nivel técnico como político, para llevar a cabo revisiones sistemáticas e integrales de la regulación existente”.⁴⁸

Una revisión y depuración efectivas del acervo regulatorio van más allá del solo cumplimiento de los principios del cómo “debe ser” según la técnica jurídica y económica; exige alinear los intereses de gobernantes, ciudadanos y empresas, mediante el establecimiento de los incentivos adecuados, para que empleen su poder y recursos en beneficio de una regulación de calidad.

Los incentivos para quienes participan dentro y fuera del gobierno en la política regulatoria no son los mismos. Los incentivos pueden entenderse como reglas o instituciones que permiten cambiar y dirigir el comportamiento de ciudadanos, empresas y gobernantes hacia un sentido deseado. Estos se dividen en dos tipos: *i)* incentivos positivos, cuando recompensan el comportamiento deseado e *ii)* incentivos negativos, cuando castigan o sancionan conductas contrarias al comportamiento deseado. El reto es diseñar un esquema de incentivos que en conjunto aplique los premios y castigos necesarios para que tanto gobernantes como gobernados actúen en favor de la calidad regulatoria y la eliminación de cargas innecesarias.

La Tabla 6.8 ilustra un esquema general de los mecanismos con los cuales es posible establecer incentivos que favorezcan la revisión y depuración regulatorias:

Tabla 6.8. Incentivos

| | Incentivos positivos | Incentivos negativos |
|-----------|---|---|
| Gobierno | <ul style="list-style-type: none"> • Mandato y responsabilidades claras • Planeación y organización de la revisión y depuración • Involucramiento directo de los reguladores en la revisión • Difusión de los logros esperados • Capacitación y profesionalización • Análisis comparado con logros de otros gobiernos | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades y sanciones administrativas • Mecanismos de monitoreo y vigilancia de los participantes |
| Regulados | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de consulta • Información sobre el estatus y metas de la revisión y la depuración • Transparencia y rendición de cuentas • Competencia y buenas prácticas regulatorias | <ul style="list-style-type: none"> • Sanciones por incumplimiento de la regulación • Autoridad sancionadora efectiva • Publicidad de las resistencias y “no participación” |

Fuente: Elaboración propia.

Para la buena operación de un sistema de incentivos en favor de la mejora regulatoria es preciso también identificar las relaciones entre los agentes que participan en la gobernanza regulatoria, desde quienes diseñan y aplican la regulación hasta quienes están obligados a cumplirla. La Figura 6.8 ilustra la participación de cada uno de estos actores y las relaciones entre sí en el marco de la política regulatoria.

Como ilustra la Figura 6.8, las relaciones entre reguladores y regulados se da mediante múltiples mecanismos que incluyen las atribuciones y responsabilidades para crear la regulación, los lineamientos y restricciones para supervisarla una vez que ha sido implementada, las prácticas de las agencias encargadas de aplicar la regulación, los mecanismos con que cuentan para hacerla cumplir, las preferencias y costos de cumplimiento para los regulados, así como los instrumentos de información y retroalimentación sobre la eficiencia, efectividad e impacto de la regulación.

Figura 6.8. Los actores de la política regulatoria y sus interacciones



Fuente: Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Australian Government, Canberra, p. 29.

El diseño de un esquema de incentivos capaz de sumar voluntades en favor de la revisión y depuración del inventario regulatorio deberá considerar cada uno de estos aspectos.

Resistencias y buenas prácticas para hacer la reforma posible

La OCDE ha empeñado esfuerzos importantes para entender mejor los obstáculos que los gobiernos enfrentan cuando pretenden llevar a cabo reformas e identificar cuáles son las características que distinguen a los procesos de cambio que son exitosos, incluida la mejora regulatoria. Para ello, en 2007 lanzó un proyecto en este sentido, denominado *Hacer posible la reforma*⁴⁹ y específicamente para México, en 2010 aplicó un cuestionario a las cuatro entidades federativas participantes en la aplicación de las recomendaciones a propósito de la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*.⁵⁰

Como resultado, se identificó que si bien no existe un modelo universal que garantice el éxito ni es plausible pretender copiar instituciones de modelos ajenos a las circunstancias de cada país, existen ocho características comunes a reformas regulatorias exitosas:

| | |
|--|---|
| Tener un mandato político | Las reformas de gobierno requieren de un mandato político claro y del respaldo determinado de los líderes políticos. |
| Comunicación efectiva | Mediante la persuasión de los votantes y los actores relevantes del sector privado involucrados en las reformas. |
| Liderazgo | Se debe tener consenso primeramente dentro del gobierno, ya que de lo contrario, se mostrará cierta incertidumbre sobre la aplicabilidad de la reforma. |
| Administrar la oposición | Se trata de disminuir las resistencias a la reforma, siendo conveniente pensar si existirá algún mecanismo de compensación para aquellas partes que resulten afectadas por la misma. |
| Respaldo de un análisis robusto | La reforma debe tener cimientos fuertes y comprobables en cuanto a análisis y evidencia. |
| Instituciones | La probabilidad de éxito de una reforma aumenta de manera importante cuando existen instituciones capaces de sustentarla, desde la etapa de diseño hasta la implementación, de manera que las instituciones encargadas de la mejora regulatoria se convierten en los guías facilitadores para el resto de las dependencias. |
| Tiempo | Las reformas exitosas toman tiempo. Es preferible dedicar a las reformas el tiempo necesario de acuerdo con su alcance a apresurarlas por presiones políticas, pues ello termina afectando sus resultados. |
| Intentos | Las reformas exitosas son comúnmente precedidas por varios intentos fallidos. Dichos intentos no son fracasos sino oportunidades por medio de las cuales se crean condiciones para otras iniciativas y se ayudan a los actores políticos a entender los problemas y retos involucrados. |

Recomendaciones para la revisión y depuración exitosas

Existen múltiples ejercicios de revisión de los que se han obtenido lecciones e identificado buenas prácticas para la depuración del inventario regulatorio. La OCDE desarrolló un decálogo que sintetiza los puntos clave para una revisión regulatoria exitosa aprendidos de las experiencias de funcionarios y expertos que participaron activamente en las revisiones regulatorias de Canadá (2003 y 2008), Italia (2005), Croacia (2006) y Corea (1998) (ver Recuadro 6.31). Estos 10 puntos están organizados en tres dimensiones básicas de la política regulatoria:

- Aspectos institucionales y políticos.
- Organización y métodos.
- Impacto de la regulación.

Recuadro 6.31. Decálogo para la revisión del inventario regulatorio

Aspectos institucionales y políticos

1. Es indispensable que la revisión regulatoria cuente con apoyo político de primer nivel.
2. Los agentes reguladores deben formar parte de la revisión para mantener el impulso de la reforma.
3. Establecer mecanismos de consulta y participación de las empresas y todas las partes interesadas.
4. Involucrar al poder legislativo en el impulso de las reformas necesarias.

Recuadro 6.25. La iniciativa australiana “Repensando la regulación” (Cont.)**Organización y métodos**

5. Planear y organizar la revisión estableciendo criterios rectores claros que guíen la revisión regulatoria.
6. Organizar la revisión por etapas: inventario, revisión e implementación.
7. Desarrollar capacidades y guías necesarias para apoyar a los participantes de la revisión.

Maximizar el impacto

8. Medir y cuantificar los beneficios económicos de las reformas a emprender.
9. Establecer una estrategia articulada de comunicación que mantenga al público informado y genere apoyo a la revisión.
10. Tomar medidas preventivas para evaluar la calidad de nuevas normas, así como mecanismos de revisión para “limpiar” periódicamente el acervo.

Fuente: Elaboración propia.

6.4. Costeo de regulaciones y trámites

Esta sección proporciona una guía para orientar al usuario respecto de los distintos aspectos asociados con la medición del costo que supone el cumplimiento de la regulación para los ciudadanos y las empresas. De manera estructurada busca que el lector se familiarice con los conceptos, métodos, experiencias relevantes y recomendaciones generales que se han desarrollado con el fin de identificar las cargas regulatorias y cuantificar su magnitud.

6.4.1. Las cargas y los costos regulatorios**¿Qué se entiende por las cargas y los costos de la regulación?**

Toda la regulación impone cargas sobre los negocios y las personas, ya que para cumplir con ella se deben realizar actividades extras a las que se llevarían a cabo si no existiera la regulación. Las cargas pueden ser de muchos tipos, desde el tiempo transcurrido en las filas o llenando formatos hasta los gastos realizados para cumplir con una determinada infraestructura. Al cuantificar las cargas para dimensionar su magnitud hay un costo de por medio; dicha carga puede ser cuantificada de distintas maneras (vía un conteo o monetización).

Por lo anterior, es pertinente identificar que las cargas regulatorias y los costos de la regulación, si bien estrechamente relacionados, no son sinónimos. Las cargas denotan el peso que impone el cumplimiento de la norma. Estas pueden o no ser monetizadas. El costo es la cuantificación de las cargas expresado en pesos y centavos. Las cargas no necesariamente son tangibles y objetivas, por ejemplo, incluyen la irritación que la regulación causa a los usuarios o contribuyentes, aun cuando no generen algún costo cuantitativo. De ahí el reto de los métodos de costeo de establecer el mecanismo mediante el cual es posible transformar la carga en un costo de cumplimiento de la regulación.

Los gobiernos deben tratar de mantener los costos lo más bajo posible sin menoscabo del objetivo de política pública que pretenda la regulación. Cualquier regulación debe buscar la eficiencia; por ejemplo, el llenado de formularios debe eliminar todos los requerimientos innecesarios, las inspecciones deben tener una clasificación basada en el riesgo y complementarse con los procesos rutinarios de autoevaluación del negocio.

La emisión de regulaciones (y trámites) por múltiples entidades públicas y órdenes de gobierno produce un efecto acumulado negativo. Normalmente, como consecuencia de esto, se merma la capacidad de respuesta, se desvían recursos de la inversión productiva, se dificulta la innovación y la creación de empleo y, en general, se da oportunidad de que existan condiciones para el descontento de los regulados.

Existen diferentes metodologías para dimensionar (o costear) el tamaño de la carga regulatoria. Algunos de los términos utilizados en las distintas metodologías se superponen. Los términos más comunes dentro del costeo de las cargas regulatorias son costos de cumplimiento, costos sustantivos de cumplimiento, costos administrativos, costos por rezago y costos de oportunidad. Al comienzo de cada metodología se hacen las aclaraciones sobre lo que implica cada costo, qué se toma en cuenta para su cuantificación y se proporciona un ejemplo.⁵¹

¿Qué importancia tiene el costeo de las cargas regulatorias?

Conocer el costo de la carga regulatoria permite identificar qué tan oneroso le resulta a una sociedad el cumplir con la regulación, cuántos recursos distrae de sus actividades para completar trámites, satisfacer requisitos, mantener registros u obtener servicios. Costos excesivos se traducen en una pérdida de bienestar. Al dedicar tiempo y esfuerzo en distintas actividades para cumplir con la regulación, las empresas dejan de invertir esos recursos en su actividad productiva. De lo anterior se desprende que entre menores sean las cargas, más favorable puede resultar la regulación para la productividad y el crecimiento.

Naturalmente, abandonar las acciones reguladoras gubernamentales no es la solución. “Las normas son herramientas importantes utilizadas por los gobiernos para llevar a cabo las políticas públicas. A menudo constituyen mecanismos indispensables para la ejecución de diversos programas sustantivos”.⁵² Es por ello que la solución está en el desarrollo de programas de calidad en la reglamentación, cuya finalidad sea la de garantizar su coherencia, coordinación, eficiencia y eficacia.

La medición de los costos de la regulación ha adquirido relevancia creciente a lo largo de las últimas décadas. Diversas experiencias, principalmente encabezadas por países miembros de la Unión Europea y Australia, han mostrado los beneficios de adoptar medidas de simplificación y mejora regulatoria con base en métodos estandarizados de costeo. La sistematización de criterios y procedimientos para la cuantificación de las cargas permite establecer estrategias más efectivas de mejora al acervo regulatorio, así como diseñar instrumentos para la valoración de los posibles costos en regulaciones que aún no han sido publicadas. La Tabla 6.9 ilustra la dimensión internacional de los programas de medición y reducción de cargas con base en el Método de Costeo Estándar (MCE).

Tabla 6.9. Programas de medición y reducción de cargas administrativas de la regulación

| País | Medición de Carga utilizando el Modelo de Costeo Estándar | Meta de reducción de carga administrativa | Año para alcanzar la meta | Costo de la regulación como % PIB | Incremento estimado del PIB para 2025 |
|----------------------|---|---|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Alemania | Enero 2007 - Diciembre 2008 | 25% | 2012 | 3.7 | 1.3 |
| Australia (Victoria) | 2006 - Julio 2011 | 25% | 2011 | n.d. | n.d. |
| Austria | Noviembre 2006 - Julio 2007 | 25% | 2012 | 4.6 | 1.8 |
| Bélgica | Junio 2007 - Diciembre 2008 | 20% | 2012 | 2.8 | 0.9 |
| Canadá | n.d. | 20% | 2009 | n.d. | n.d. |
| Dinamarca | Agosto 2004 - Marzo 2006 | 25% | 2010 | 1.9 | 0.7 |
| Eslovenia | Sigue en curso, inició en 2009 | 25% | 2012 | 4.1 | 1.4 |
| Eslovaquia | n.d. | 25% | n.d. | 4.6 | 1.9 |
| España | 2007 | 30% | 2012 | 4.6 | 1.7 |
| Finlandia | Junio 2009 - Junio 2010 | 25% | 2012 | 1.5 | 0.6 |
| Francia | Sigue en curso, inició en 2006 | 25% | 2011 | 3.7 | 1.4 |
| Grecia | 2010 | 25% | 2012 | 6.8 | 2.4 |
| Hungría | n.d. | 25% | n.d. | 6.8 | 2.6 |
| Irlanda | 2009 | 25% | 2012 | 2.4 | 0.8 |
| Italia | Sigue en curso, inició en 2007 | 25% | 2012 | 4.6 | 1.7 |
| Países Bajos | 2008 | 25% | 2011 | 3.7 | 1.3 |
| Polonia | Enero 2008 - Diciembre 2009 | 25% | 2010 | 5.0 | 1.9 |
| Portugal | 2008 | 25% | 2012 | 4.6 | 1.7 |
| Reino Unido | Mayo 2005 | 25% | 2010 | 1.5 | 0.5 |
| República Checa | Marzo 2005 - Septiembre 2005 | 25% | 2012 | 3.3 | 1.3 |
| Suecia | Enero 2006 - Diciembre 2006 | 25% | 2012 | 1.5 | 0.5 |

Fuente: COFEMER.

Esta es solo una muestra de la extensiva utilización de métodos distintos de costeo de cargas regulatorias, todos encaminados a alcanzar metas específicas de reducción de las mismas. Como la Tabla 6.9 ilustra, se afirma en conjunto que la reducción de las cargas administrativas es tan relevante, que su impacto puede incluso medirse en términos de puntos porcentuales del PIB. Los beneficios directos de reducir la carga para actividades económicas y empresas se traducen en ahorros o mayores posibilidades de inversión. Estos beneficios directos ascienden a miles de millones de dólares ahorrados por dejar de destinarse a trámites, papeleo y cumplimiento de obligaciones normativas. El Recuadro 6.32 presenta brevemente algunos de los beneficios obtenidos por diversos países en sus esfuerzos por alcanzar metas de reducción de cargas administrativas.

Recuadro 6.32. Beneficios de la reducción de cargas regulatorias

Eslovenia

Ahorro de USD10.66 millones al año por la simplificación de la inscripción, modificación y supresión de empresas y la reducción del coste medio de un solo contrato público de adjudicación desde €59 hasta €5.4 millones.

Recuadro 6.32. Beneficios de la reducción de cargas regulatorias (Cont.)

Países Bajos

Ahorro de €2.3 mil millones, debido a 11% neto de reducción logrado al final del tercer trimestre de 2009. La reducción de los costos de cumplimiento de fondo pasó de €329 millones a un total de €544 millones en 2011.

Reino Unido

Ahorro de £3.3 mil millones anuales netos por reducciones de los gastos administrativos (dato considerando desde mayo de 2010).

Bélgica

Ahorro de €93 millones solo por cargas administrativas. En general se observa una tendencia a la baja: €8.57 mil millones (3.48% del PIB) en 2000 a €5 920 millones (1.72% del PIB) en 2008.

Australia

Ahorro de AUD401 millones al año, por una reglamentación que forma parte de la Iniciativa de Reducción de la carga regulatoria (RRB) del gobierno del estado australiano de Victoria.

Fuente: OECD (2011a), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, París, pp. 50-53.

¿Qué tipos de costos regulatorios existen?

Una de las metodologías para medir las cargas administrativas impuestas por la regulación es el MCE, desarrollado en los Países Bajos, a partir del cual se han desprendido distintas variaciones, desarrolladas por otros gobiernos que la han adaptado y complementado de acuerdo a sus necesidades particulares con metodologías o herramientas propias.

Parte de la complejidad de la medición está en la identificación de los tipos de costos. La Figura 6.7 ilustra una clasificación general de costos según la cual la regulación impone tres tipos:

1. Los costos financieros directos. Consiste en la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Estos costos incluyen cargos, derechos, impuestos, etc. Por ejemplo, el pago de derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso sería un costo financiero de la regulación.
2. Los costos de cumplimiento. Son aquellos costos en que los sujetos regulados incurren para satisfacer los trámites, requisitos o papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Estos a su vez se pueden dividir en costos sustantivos de cumplimiento y costos administrativos:
 - a) Los costos sustantivos de cumplimiento son los que incurren las empresas y los ciudadanos al determinar o modificar su configuración y conducta, a fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Estos costos se relacionan con los costos de capital y de producción requeridos por la regulación. Usualmente resultan de

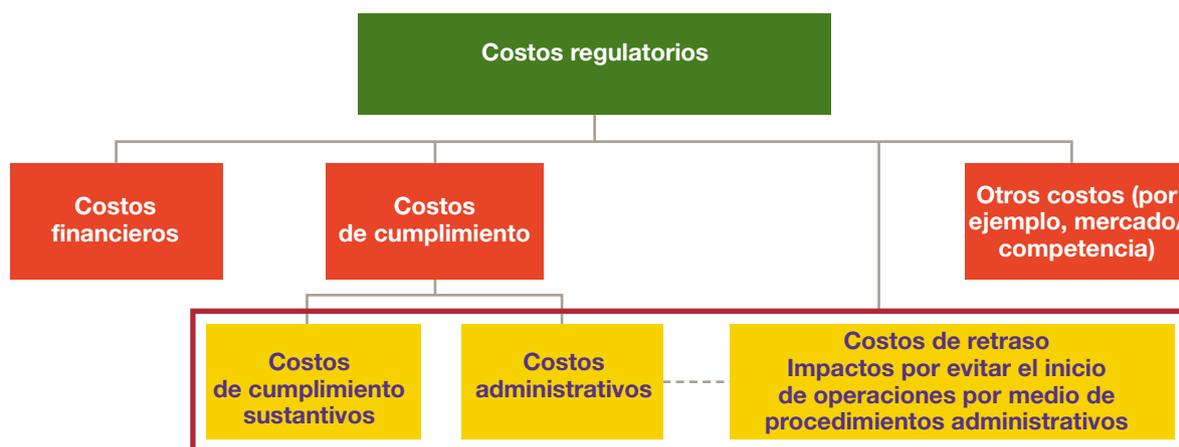
obligaciones contenidas para renovar o mantener equipos o dotar de cierta capacitación para cumplir con normas específicas. Tal es el caso de las regulaciones en materia de cuidados sanitarios o de protección civil. Para su mejor identificación puede resultar útil distinguir dos tipos de costos sustantivos de cumplimiento de la regulación:

- Los costos transitorios. Son pagos que deben hacerse una sola vez con el propósito de adecuarse y cumplir con la nueva regulación. Por ejemplo, cuando nuevas disposiciones de seguridad obligan al negocio a adecuar sus instalaciones o su equipamiento. Una vez adecuado, el negocio no deberá continuar pagando el costo del cumplimiento regulatorio.
 - Los costos estructurales o permanentes, en cambio, son recurrentes. Suponen un pago periódico que, por tanto, es medido trimestral, semestral o anualmente.
- b) Los costos administrativos (referidos habitualmente como “papeleo”). Son los costos en los que las personas y las empresas incurrir para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. En este tipo de costos se encuentran los causados por actividades que, por ejemplo, los empleados de una empresa deben realizar para cumplir con la regulación. También incluye la generación y mantenimiento de registros para satisfacer obligaciones de información.

Por su naturaleza, medir los costos administrativos exige identificar las actividades, medirlas y luego cuantificarlas de acuerdo con algún precio o tarifa que se pague por su realización. Dicho precio usualmente consiste en la suma del costo pagado para que las actividades tengan lugar, por ejemplo, por medio de salarios de trabajadores, además de otros resultantes de la contratación de servicios de terceros, como es el caso de consultorías o asesorías contables o legales. Dicha medición, como veremos más adelante, involucra saber el tiempo por el que se desarrollan las actividades para cumplir con la norma.

- c) Los costos de retraso pueden definirse como las pérdidas en la renta de la entidad regulada como consecuencia del retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación. El retraso por requisitos se refiere al tiempo que le toma al ciudadano o a la empresa reunir los requisitos que debe cubrir para poder iniciar operaciones; tales como licencias, registros, certificaciones o permisos. El retraso por aprobación está en el tiempo medio que le toma a la instancia reguladora comunicar una decisión final con respecto a una solicitud de la entidad regulada (por ejemplo, la notificación de aprobación o el otorgamiento y expedición de un acuerdo o licencia) que le impiden iniciar sus operaciones. Esto incluye el tiempo empleado por la entidad regulada para volver a trabajar en la solicitud en caso de rechazo. En muchas ocasiones a este costo también se le conoce como “costo de oportunidad”, pues se refiere a las pérdidas de renta derivado de que la empresa está en espera de la resolución correspondiente, y no realiza actividades que le generarían dicha renta.
3. Otros costos. Por último, la tercera categoría son los costos de capital en que incurrir los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información. Cuando un gasto o inversión es específicamente realizado con el fin de cumplir con la regulación, por ejemplo, maquinaria o equipo para poder efectuar procesos requeridos por la norma. Estos costos, dependiendo de la vida útil de los bienes adquiridos y las reglas fiscales, deben deducirse periódicamente hasta depreciar su valor.

Figura 6.9. Los costos de la regulación



Fuente: Department of Treasury and Finance (2011b), *Victorian Regulatory Change Measurement Manual*, Melbourne, Australia, enero, pp. 8-9.

Además de los tres tipos básicos de costos, la comprensión del impacto de la regulación en las personas y las empresas ha llevado a identificar otros tipos. Estos pueden ser, además de los de cumplimiento, aquellos asociados con el impacto de la regulación. Ello introduce una dimensión distinta pues plantea que la regulación puede también suponer cargas excesivas cuando el impacto u efecto de las normas distorsionan mercados o causan costos indirectos que distraen recursos de la economía. La regulación puede afectar la estructura de mercado o bien modificar patrones de consumo que traigan costos a la sociedad. Por ejemplo, puede establecer barreras de entrada a ciertos mercados reduciendo la competencia, lo que trae costos adicionales a la sociedad como resultado de menores incentivos para la innovación o el incremento de precios asociados con una oferta restringida.

Dentro de las fuentes alternativas de costos destacan dos por el creciente interés que han despertado en la medición de las cargas regulatorias:

- Los costos de irritación son aquellos derivados de una percepción negativa de los ciudadanos sobre la regulación, tales como molestias por no entender la razón de ser de la obligación o por no tener la capacidad de cumplir con determinado reglamento. Este tipo de costos tiene en realidad dos vertientes: son un tipo de costos en sí mismos, pero también añaden una dimensión que permite graduar la importancia de otros costos de acuerdo con el nivel de irritación que causan en los ciudadanos.⁵³
- Los costos de oportunidad se refieren a la pérdida de bienestar en la economía que resulta de destinar tiempo y recursos al cumplimiento de la regulación. El costo de oportunidad puede ser un beneficio que dejó de recibirse como consecuencia de distraer recursos para cumplir con la norma.

¿Cómo se miden los costos de la regulación?

Medición con base en método

La medición de costos requiere una metodología. Esta define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar así como la forma, criterios, operaciones y/o pasos que deben seguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. La metodología, en consecuencia, determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Distintos tipos de costos requieren de diferentes metodologías. Distintas metodologías suponen procesos para su elaboración y la construcción de mediciones sobre el costo de la regulación que les son particulares.

Métodos de conteo vs. costeo de cargas regulatorias

Esta sección presenta brevemente diversas alternativas para el costeo de las cargas que debe solventar el sujeto regulado para cumplir con las obligaciones, pagos, requerimientos, tiempos y demás aspectos impuestos por la regulación. Sin embargo, es pertinente aquí distinguir dos grandes tipos de métodos:

- Métodos simples de conteo regulatorio.
- Métodos de costeo de las cargas regulatorias.

Los métodos simples de conteo se caracterizan por cuantificar la carga que supone la regulación mediante el conteo de aspectos específicos contenidos en la regulación. Así, por ejemplo, las cargas regulatorias son medidas con el número de regulaciones existentes, o bien del número de obligaciones que establecen. Se les llama simples porque suponen una medición aproximada de la carga calculada mediante un conteo simple, generado a partir del análisis de la norma misma.

Ello permite una medición rápida, sencilla y unilateral en su construcción y relativamente uniforme de lo que supone para la ciudadanía y las empresas cumplir con la regulación, lo que la hace susceptible de aplicarse simultáneamente a un gran número de regulaciones. Supone, sin embargo, limitaciones importantes en cuanto a la precisión de la información, la vinculación entre obligaciones y costos, la medición efectiva de estos últimos, la incorporación de los sujetos regulados como proveedores de información y, en general, la robustez y utilidad de sus resultados para establecer acciones de mejora regulatoria eficaces.

Los métodos de costeo, por su parte, se concentran en la determinación de la magnitud de recursos y tiempo que una empresa o individuo debe aplicar para cumplir con la regulación. Parte de la misma preocupación que los métodos simples, pero de una premisa distinta: el problema de las cargas regulatorias está en los recursos que distrae de los individuos para cumplir con las normas. El tamaño del sacrificio y el costo de oportunidad que ello supone infringen un costo que, de ser excesivo, inhibe la actividad económica.

En consecuencia, los métodos de costeo tienden a ser más complejos y robustos (ver Recuadro 6.33). En principio, requieren de una taxonomía de costos, de explicaciones sobre sus orígenes y causas y de decisiones sobre los mecanismos necesarios para medirlos.

Recuadro 6.33. Elementos de una metodología de costeo robusta

De acuerdo con el gobierno australiano una metodología de costeo robusta debe tener al menos los siguientes elementos:

- **Consulta:** se debe llevar a cabo una consulta sobre los costos con los actores involucrados. En la medida de lo posible, se debe utilizar una gama de fuentes de información tal que asegure que los costos son representativos. Puede ser de utilidad para las agencias reguladoras el preguntar costos aproximados a los actores involucrados para incluir sus respuestas al ejercicio de consulta.
- **Proporcionalidad:** el esfuerzo y los recursos utilizados para medir los costos de regulación deben ser proporcionales y deben variar de acuerdo al impacto esperado y el alcance de la regulación. En algunos casos, las instituciones reguladoras pueden usar estimados propios, y en otros casos, extensas consultas mediante entrevistas o cuestionarios.
- **Explicar los supuestos:** los supuestos hechos en los cálculos deben estar claramente descritos. La base con la cual se hizo cada supuesto también debe manifestarse explícitamente.
- **Metodología:** la metodología debe emplearse de manera consistente a lo largo de todas las opciones evaluadas para permitir una comparación real.
- **Evitar el doble conteo:** hay que tener mucho cuidado en no contar dos veces los mismos costos de regulación. Existe la necesidad de clarificar si los costos se atribuyen solo a la regulación en turno, a múltiples regulaciones o son debidos a una decisión del sector privado.
- **Conservar la documentación:** la documentación y la evidencia deben conservarse para futuras referencias.

Fuente: NSW Government (2008), *Measuring the Costs of Regulation*, Australia. Disponible en: http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/23979/02_Measuring_the_Costs_of_Regulation.pdf.

Dentro de estos métodos destaca precisamente el MCE.⁵⁴ Desde la década de los noventa se recomendó medir la calidad regulatoria a partir de su impacto y relación costo-beneficio, sin embargo se carecía de una herramienta que formalizara una taxonomía de costos y cargas y que además permitiera analizar un número importante de regulaciones. El método logró resolver una disyuntiva entre dos extremos metodológicos: por un lado métodos muy generales y simples adecuados para grandes cantidades de regulaciones con resultados poco robustos, y por el otro, métodos de evaluación profundos basados en el método científico, susceptibles de ser aplicadas a un número reducido de regulaciones. El MCE se colocó en el centro, factor que contribuyó a darle mayor solidez al análisis sin sacrificar la posibilidad de una aplicación a gran escala.

6.4.2. Métodos simples de conteo de cargas regulatorias

En este apartado se presentan brevemente los métodos simples empleados por algunos gobiernos para aproximar una medida sobre la magnitud de las cargas que impone la regulación.

¿En qué consiste la medición de cargas regulatorias por conteo?

Entre las virtudes de los métodos simples de conteo están su sencillez de criterios; la facilidad para recolectar la información, usualmente obtenida del acervo regulatorio de manera directa y exclusiva; y la sencillez en sus cálculos, lo que la hace una medida útil para intervenciones rápidas que involucren a una gran cantidad de normas simultáneamente. Ello permitió, por ejemplo, alimentar los ejercicios de guillotina regulatoria que se adoptaron inicialmente como medida de desregulación, por la cual las cargas se reducían eliminando regulación del acervo.

Si bien estos métodos permiten obtener alguna medida del tamaño del acervo regulatorio y, con ella, aproximar la dimensión de las cargas regulatorias, sus resultados adolecen de precisión y asumen equivalencias que no necesariamente son ciertas. La experiencia muestra que la eliminación de regulaciones sugerida por este tipo de enfoques corre el riesgo de suprimir normatividad necesaria. Eliminar normas, obligaciones o requisitos que son deseables socialmente es contraproducente, pues genera huecos en la regulación que facilitan la elusión de las normas o bien porque su ausencia crea más costos de los que causaba en su cumplimiento.

Se trata de métodos que priorizan la desregulación (cantidad) sobre la mejora en la calidad de la regulación. Estos instrumentos proveen de una aproximación gruesa favorable para realizar recortes drásticos de regulación que, sin embargo, pierden precisión y eficacia en el objetivo de la mejora regulatoria. Ahora bien, existen diversos métodos de conteo que se distinguen principalmente por la variable que cuentan. En este sentido es posible distinguir dos métodos simples de medición: conteo de regulaciones y conteo de obligaciones o requerimientos.

¿Cuáles son los principales métodos de conteo de cargas regulatorias?

Método de conteo de regulaciones (Guillotina)

Este método consiste en hacer un recuento del número de instrumentos que existen en el acervo regulatorio. Sus orígenes, como se comentó en el Recuadro 6.27, provienen desde la década de 1980 cuando el gobierno de Suecia lo llevó a la práctica en respuesta a un problema de excesiva acumulación de normatividad.

Método de conteo de obligaciones

Este método consiste en la cuantificación del número de obligaciones que la regulación impone a los sujetos regulados. A diferencia del conteo regulatorio, que se enfoca en instrumentos normativos como unidades de cuenta, este método busca determinar el tamaño de la carga regulatoria contando las obligaciones que cada instrumento impone. Cada dependencia o ministerio de gobierno es responsable de revisar línea por línea sus leyes, reglamentos, políticas y formatos para determinar el número de requerimientos impuestos.

El caso de la Columbia Británica, en Canadá, es un ejemplo del uso del conteo de obligaciones. La carga regulatoria se determina por la suma aritmética de los requerimientos y obligaciones establecidas en el instrumento regulatorio, que se obtiene de haber registrado el número de veces que el texto de la regulación dice lo que el ciudadano o empresa “hará” o “debe hacer”. Así, una ley será más onerosa en la medida en que establezca un mayor número de obligaciones que los regulados deben cumplir. Ejemplos de obligaciones que se cuantifican como 1 (uno) a partir del texto de la regulación son:

- “el interesado realizará el pago de derechos para obtener su registro”.
- “el demandante debe presentar las pruebas que acrediten su dicho”.⁵⁵

La Tabla 6.10 muestra qué es lo que este método toma y no toma en cuenta para su cuantificación. Como puede apreciarse, las obligaciones requeridas del sujeto regulado que sí se cuentan son aquellas que suponen la realización de una acción. En consecuencia, las acciones voluntarias y las prohibiciones (que establecen lo que “no se debe hacer”) no se cuentan como requerimientos regulatorios.

El número total de requerimientos regulatorios conforma el Conteo Regulatorio Base, a partir del cual se establecen las metas de desregulación o mejora regulatoria.

Tabla 6.10. Método de conteo de obligaciones

A. Lo que se cuenta

| Tipo | Legislación, normas, etc. (Ejemplos) | Conteo |
|--|---|---|
| Requerimientos generales | Una persona con un permiso dentro de este rubro debe producir el bien demandado. | Cuenta = 1 “debe producir” |
| Requerimientos múltiples | Si un miembro ejerce su derecho conferido en la sección 2 está obligado a vender todas las acciones al sindicato en cuestión. | Cuenta = 1 “está obligado a vender” |
| | La notificación debe incluir: a) Nombre del visitante b) Descripción del equipo c) Tiempo y lugar de la venta d) Nombre del comprador | Cuenta = 5 “debe incluir” 1. nombre 2. descripción 3. tiempo 4. lugar 5. otro nombre |
| Requerimientos condicionales | 1) Obtener una licencia de conducir es opcional, 2) pero no se puede conducir sin una licencia. | Cuenta = 1 1) Es opcional y no es contado. 2) Se cuenta en caso de que se ejerza el derecho a la licencia de conducir. |
| Opciones (hay dos cursos de acción posibles pero solo se puede tomar uno) | Una persona no puede ejercer la profesión de arquitecto a menos que a) tenga un certificado que avale su práctica o b) trabaje en una empresa con un certificado de práctica vigente. | Cuenta = 1 El individuo solo tiene que cumplir con uno de los criterios. |
| Requerimientos con calificativos | Al ser sede de un evento un gobierno local debe notificar por escrito al gobierno estatal. | Cuenta = 1 “Por escrito” solo indica el formato de la notificación. |
| Formularios | Provincia, calle, número, departamento, código postal | Cuenta = 1 Los componentes de una dirección no son información completa. |

B. Lo que NO se cuenta

| Tipo | Legislación, normas, etc. (Ejemplos) | Conteo |
|----------------------|---|--|
| Acciones voluntarias | Un directivo tiene derecho a asistir a una audiencia y puede formar parte del procedimiento. | Cuenta = 0 Se tiene la autorización pero no requiere de una acción. |
| Duplicados | Legislación: la directiva debe proveer de razones para su decisión final. Regulación: la decisión final y sus razones deben estar por escrito. | Cuenta = 0 El requerimiento está repetido en la regulación y en la legislación. |
| Prohibiciones | El operador no debe cobrar a su cliente una cantidad que exceda la tarifa prescrita dentro de la subsección. | Cuenta = 0 No se requiere de una acción. |

Fuente: Ministry of Jobs, Tourism and Skills Training (2012), *BC's Regulatory Reform Initiative*, Technical Note, Columbia Británica.

En 2001, el gobierno de Columbia Británica estimó la existencia de 360 mil obligaciones establecidas en la regulación, carga que se propuso reducir en una tercera parte para 2004. Para ese año el número de requerimientos regulatorios se redujo en 36%. Con la finalidad de mantener dicho logro, el gobierno se propuso una meta de no aumento, lo cual logró incluso reduciendo en 10% para 2011.

Este método constituye una alternativa rápida y menos costosa para la reducción de cargas, lo cual permite su aplicación a un universo amplio de regulaciones. Sin embargo, la sencillez de su conteo sacrifica solidez y profundidad en el análisis.

Método de conteo de requerimientos de información

Un método de conteo de obligaciones alternativo es el establecido por el gobierno de los Estados Unidos de América en la década de 1980, con modificaciones relevantes publicadas en 1995. Mediante la Ley de Reducción de Papeleo (*Paperwork Reduction Act*) se estableció la obligación de medir la “carga federal de recopilación de información”, así como establecer iniciativas de reducción sobre regulaciones o trámites específicos por parte de las diversas agencias gubernamentales.

De acuerdo con la ley misma, su propósito es minimizar la carga que imponen los trámites y el papeleo a las personas y empresas, particularmente por los requerimientos de información, esto es, por las obligaciones que establece la regulación de generar o preservar información y sus registros.⁵⁶

El requerimiento de información usado como base para el cálculo de la carga regulatoria se presenta en diversas formas, incluyendo el uso de formularios de solicitud, cuestionarios, encuestas, informes o requisitos de mantenimiento de registros, contratos, acuerdos, declaraciones, planes, normas, reglamentos y requisitos de planificación, circulares, directivas, instrucciones, boletines, solicitudes de propuestas o de otro tipo de adquisición, guías, comunicaciones, publicaciones, notificaciones, reglas de etiquetado o requisitos similares de divulgación.

La medición del tamaño de las obligaciones de información se calcula en horas de carga regulatoria. Estas se miden como el tiempo en general que le toma a los sujetos regulados cumplir con las obligaciones de información, considerando entre el tiempo dedicado a la lectura y la comprensión de una solicitud de información, así como el tiempo empleado en crear, recopilar, registrar, revisar y proporcionar la información.

Cada agencia gubernamental cuenta con un Presupuesto de Recolección de Información, que resulta de la suma total del tiempo necesario para completar todas las solicitudes de información que su normatividad establece. La medición y, por tanto, los esfuerzos de ajuste se dan con base en esta unidad de medida.

La ley impone requisitos para cualquier agencia que desee implementar un nuevo requerimiento de información. Por ejemplo, la agencia debe justificar su requerimiento con un objetivo específico, desarrollar un plan para el uso de la información y, en algunos casos, probar el método de recolección de la información mediante un programa piloto.

De esta manera, la Ley de Reducción de Papeleo establece un método que cuenta obligaciones, en este caso específicamente relacionadas con la entrega y conservación de información, cuantificadas en términos del tiempo requerido para cumplirlas. Este cambio en la unidad

“presupuestaria” permite establecer una lógica de reducción de cargas que igualmente supone la cuantificación de metas y la adopción de estrategias de desregulación y ajuste regulatorio.

Si bien estos dos últimos casos suponen una cuantificación de elementos regulatorios más detallados que la simple presencia o ausencia del instrumento normativo en sí mismo, la cuantificación sigue siendo una aproximación gruesa de la carga que no se ocupa de “costear”. De esto se ocupan los métodos que veremos a continuación.

6.4.3. El Modelo de Costeo Estándar

Este apartado presenta las características, categorías, cálculos y pasos del proceso de costeo establecido por el MCE.

¿En qué consiste el MCE?

El MCE es un método para determinar las cargas administrativas impuestas por la regulación a las empresas. Es una metodología cuantitativa que puede ser aplicada en todos los países y en diferentes niveles. El método puede ser usado para medir una sola ley, un área legislativa o para crear una medición de toda la legislación de un país o una línea base.

Además, el MCE puede medir propuestas de simplificación así como las consecuencias administrativas de una propuesta legislativa. Este modelo tiene la capacidad de generar información detallada en cada área evaluada y gracias a esto se pueden identificar las regulaciones que generan mayores costos a las empresas. La base del modelo se encuentra en la medición de tiempos promedio utilizados por actividad administrativa. Es por esto que es importante aclarar a qué se hace referencia aquí con costos administrativos. La Figura 6.10 contiene los diferentes tipos de costos que la regulación impone a las empresas.

Figura 6.10. Los costos de la regulación a las empresas



Fuente: Elaboración propia basada en SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

Es importante notar que en algunos casos, por la naturaleza de las empresas, se mantendrían actividades administrativas aunque se descontinuara alguna regulación obligatoria. Esto se debe tener en cuenta para conocer el efecto inmediato de la simplificación de la regulación. Las cargas administrativas internas se cuantifican con el esfuerzo administrativo realizado por empleados y socios de la empresa para cumplir con la regulación (ver Figura 6.11).

Figura 6.11. Costos administrativos vs. cargas administrativas



Fuente: Elaboración propia basada en SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

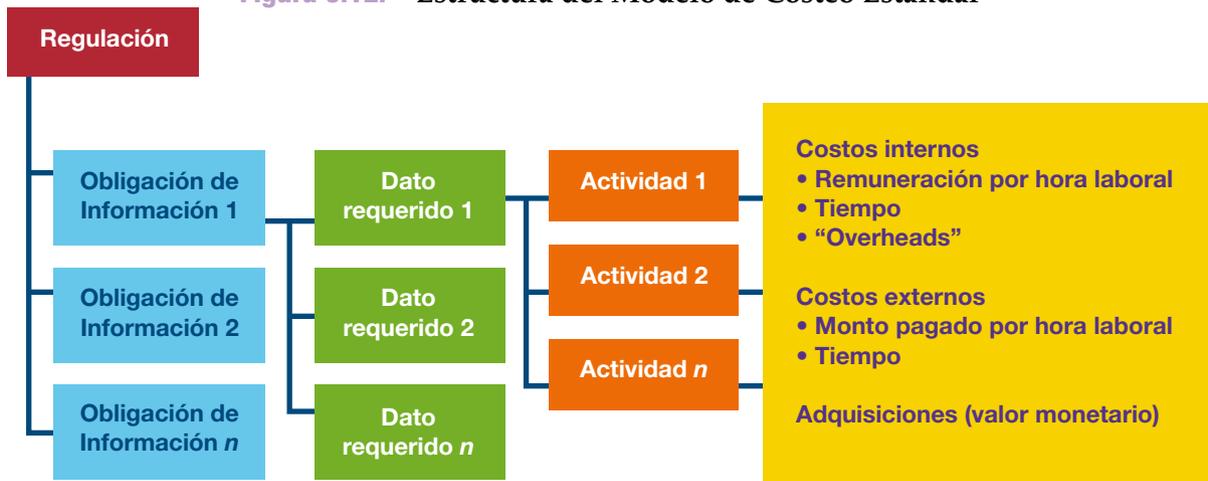
Las cargas administrativas externas son los montos pagados a proveedores de servicios profesionales independientes contratados para cumplir con la regulación. Un ejemplo de las cargas administrativas externas son los costos de la subcontratación para la elaboración de estudios requeridos para cumplir con trámites, tal como la contratación de asesores para una o varias etapas de un trámite.

Obligaciones de información (datos requeridos y actividades administrativas)

Las obligaciones de información (IO, por sus siglas en inglés), son las que surgen de tener que proveer información y datos al sector público o a terceros. Esta información no necesariamente tiene que ser transferida, sino que el requerimiento puede ser de disponibilidad en caso de inspección. Una regulación puede tener muchas IO.

Los datos requeridos son cada elemento de información que debe ser preparado en cumplimiento con la IO (ver Figura 6.12). Las actividades administrativas son las actividades específicas por realizar para obtener la información requerida. Como se había mencionado anteriormente, estas pueden ser subcontratadas o realizarse internamente.

Figura 6.12. Estructura del Modelo de Costeo Estándar



Fuente: Elaboración propia basada en SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

Para cada actividad deben existir parámetros de costos:

- El precio, que consiste en la tarifa pagada por salario más costos operativos (por ejemplo, costos de luz, oficinas, computadoras, etc.) por actividad administrativa.
- El tiempo o la cantidad de tiempo requerido para realizar la actividad administrativa.
- La cantidad, que consiste en el tamaño de la población de empresas afectadas y la frecuencia dentro de un año con que debe ser realizada la actividad.

Al combinar estos elementos obtenemos la fórmula básica del MCE:

Costo por actividad administrativa (o dato requerido) = Precio x Tiempo x Cantidad (Población x Frecuencia)

Adicionalmente se puede incluir un costo promedio anual de las compras que se realizan exclusivamente para que el negocio pueda cumplir con una IO o requerimiento de dato. Sin embargo, un negocio podría necesitar una conexión de Internet para cumplir con un requerimiento digital, pero como la conexión es necesaria para diferentes actividades el costo de la conexión no debe incluirse directamente en la medición. Estos costos deben incluirse mediante los costos operativos.

Los diferentes tipos de medidas del MCE - ex ante y ex post

El MCE puede ser usado para hacer una medición base de toda la carga administrativa, una medición *ex post*, que es una medida de las consecuencias administrativas para las empresas respecto a una regulación. La medición base consiste en una revisión general de los costos administrativos que tienen los negocios en un punto del tiempo con respecto a la regulación vigente.

La medición base puede ser tomada para áreas selectas de la regulación o para toda la regulación que afecta a las empresas. Por tanto, una medida del MCE también puede consistir de una medición anticipada de las consecuencias administrativas de implementar una iniciativa, una medida *ex ante*. Los resultados de una medida *ex ante* pueden ser parte de una evaluación de impacto de una reforma económica y sus efectos administrativos en el sector público, empresas, ciudadanos, medio ambiente, etc. Es importante mantener la medición base actualizada por medio de mediciones *ex post* para conocer el impacto de nuevas reglas o leyes modificadas.

El negocio normalmente eficiente

Un concepto fundamental y unidad de medición del análisis en el MCE es el “negocio normalmente eficiente”. Esto hace alusión a los negocios dentro del grupo estudiado que manejan sus actividades administrativas de una manera “normal”, es decir, ni por arriba de las expectativas ni por abajo. De esta manera, el MCE se enfoca en el contexto general y no en negocios que por alguna razón manejan sus actividades de una manera particularmente eficiente o ineficiente.

El negocio normalmente eficiente se encuentra por medio de entrevistas con las empresas típicas del grupo objetivo y con posibles asesores subcontratados que se encargan de las actividades administrativas de manera externa. En las entrevistas se busca conocer cuánto tiempo usan los negocios en encontrar un dato requerido por un IO. Se hace un análisis para verificar la consistencia de las respuestas de los negocios. De no ser el caso, se hacen

más entrevistas hasta que sea posible estandarizar el tiempo que debe tomar la actividad administrativa.

Costos únicos y recurrentes

Al utilizar el análisis del MCE se debe hacer una distinción entre los costos únicos y los recurrentes de la regulación. Los costos únicos son realizados una vez para adaptarse a la nueva legislación/regulación. Estos no incluyen los costos para cumplir con regulación vigente por primera vez ni de aquellos relacionados con expansiones del negocio, por ejemplo. Los costos únicos deben formar parte de las mediciones *ex ante* para incluir el impacto de una nueva regulación.

Los costos recurrentes son aquellos que los negocios deben ejercer constantemente para cumplir con las obligaciones de información de la regulación. Pueden darse en intervalos regulares o irregulares; surgen comúnmente cuando inicia un negocio o cuando se expande. Los costos recurrentes se deben medir en los estados *ex ante* y *ex post*.

Grupos involucrados en una medición del MCE

Una medición del MCE se basa en involucrar una gama diferente de personas que, en distintas formas, tiene conocimiento detallado sobre las reglas a las cuales están sujetos los negocios y sobre cómo se efectúa el cumplimiento a la regulación. El involucramiento de los siguientes grupos es relevante:

- **Empresarios y trabajadores:** son quienes en el día a día han desarrollado competencias en relación a cómo sus negocios tratan con las distintas actividades administrativas. Por ello, pueden contribuir con información crucial respecto a los costos administrativos de los negocios.
- **Profesionales expertos:** los profesionistas con especialización dentro del sector en cuestión deberían estar involucrados. Por ejemplo, en el caso de una medición al reporte anual contable sería relevante involucrar a contadores. Estos expertos también pueden ayudar a que los costos definidos como parámetros sean verdaderos y justos.
- **Departamentos gubernamentales:** son una fuente importante de información para la medición pues ellos tienen un conocimiento detallado de la estructura de las reglas. Deben involucrarse para identificar poblaciones (de negocios) y frecuencias en los requerimientos de la regulación.

La medición del MCE es usualmente llevada a cabo por consultores y expertos. Sin embargo, las mediciones no pueden realizarse sin involucrar a los departamentos gubernamentales relevantes que poseen la información regulatoria. Finalmente es necesario tener una unidad de coordinación central que sea responsable de vigilar que el método se aplique correctamente por los consultores y que la cooperación entre consultores y departamentos fluya de acuerdo con lo planificado.

Decisiones previas a la implementación del MCE

Es importante decidir cuál es la definición de negocio que se va a usar para distinguirlos y saber si solo se van a medir los impactos sobre las empresas privadas o si se tomaran en cuenta

también los negocios “semi-privados” como las caridades, el sector voluntario, etc. También es necesario definir cuáles reglas se medirán, es decir, especificar desde un comienzo el área cubierta por la legislación y su nivel (federal, estatal o municipal).

Otra de las distinciones de la regulación es que puede ser obligatoria o de implementación opcional. Debe quedar bien definido desde un principio si se desea medir solo la regulación obligatoria o si se desea incluir el costo de la regulación que la mayoría cumple, aunque no sea estrictamente obligatoria. Otro criterio es el de decidir si se medirán los costos de cumplir con las obligaciones de información (IO) al sector público o si también se desea incluir los costos de proveer la información a terceros.

Se debe definir un costo mínimo para que los costos involucrados en llevar a cabo la medición no sean muy altos comparados con la simplificación potencial. Por ejemplo, se puede fijar un número específico de horas de trabajo administrativo por año a partir del cual se harán las mediciones.

Finalmente, se debe fijar un porcentaje de costos operativos que cubre los costos relacionados al empleado. Estos pueden ser el teléfono, la electricidad, el equipo de cómputo, etc. El porcentaje se calcula en cada país basado en información detallada, ya que los costos de los componentes varían entre países.

¿Cuál es el proceso del MCE?

De acuerdo con el Manual del MCE,⁵⁷ el proceso para la medición de cargas administrativas supone tres fases, precedidos de una identificación de la regulación que estará sujeta al proceso de costeo. La Tabla 6.11 presenta la guía paso a paso proporcionada por dicho manual. En este apartado haremos una síntesis de los pasos, conjuntamente con la presentación de criterios y cálculos.

Tabla 6.11. Guía paso a paso del MCE

| Fase 0: Identificación |
|---|
| La regulación relacionada a los negocios debe ser identificada antes de comenzar los preparativos de la medición. En caso de ser un análisis extenso, se realizan reuniones entre los departamentos, la unidad de coordinación central, consultores y los demás involucrados. |
| Fase 1: Análisis preparativo |
| Paso 1: Identificar las obligaciones de información, datos requeridos y actividades administrativas. |
| Paso 2: Demarcación de las regulaciones relacionadas. |
| Paso 3: Clasificación de las obligaciones de información por tipo (paso opcional). |
| Paso 4: Identificación de los negocios relevantes al segmento. |
| Paso 5: Identificación de la población, tarifas y frecuencias. |
| Paso 6: Entrevistas a negocios <i>versus</i> asesoría de expertos. |
| Paso 7: Identificación de los parámetros de costos relevantes. |
| Paso 8: Preparación de la guía para la entrevista. |
| Paso 9: Revisión por expertos de pasos 1 a 8. |

Fase 2: Captura y estandarización de tiempos y costos

Paso 10: Selección de negocios comunes para entrevistar.

Paso 11: Entrevistas a negocios.

Paso 12: Estimación de recursos y tiempos para cada actividad en cada segmento.

Paso 13: Revisión de expertos de pasos 10-12.

Fase 3: Cálculos, presentación de datos y reportes

Paso 14: Extrapolación de datos validados para nivel nacional.

Paso 15: Reporte y transferencia a base de datos.

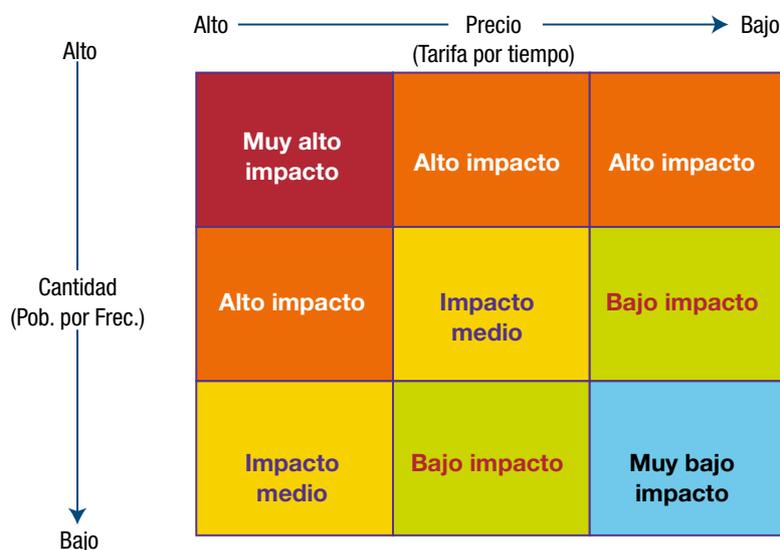
Fuente: SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

Análisis previo

Para tener un buen inicio es común realizar juntas preparativas para clarificar qué se va a analizar precisamente, cómo se llevará a cabo y la definición de los tiempos para las mediciones y sus resultados. Es también importante que los datos recolectados se vacíen en una base de datos que pueda manejar grandes cantidades de información (con la complejidad que requieran los datos) ya que esto forma la base de los resultados de un análisis de costo estándar. Por ello, antes de iniciarse la medición, la unidad de coordinación central debe definir la estructura de la base de datos.

Las regulaciones que afectan a grandes poblaciones y aquellas que tienen un alto costo unitario representan las mayores oportunidades para reducir la carga administrativa total (ver Figura 6.13). Además de esto hay otros tres aspectos a considerar. Las reducciones en áreas de bajo impacto deberían mantenerse en consideración si es que hay un factor de alta irritación de los negocios asociados con ellas. Existen regulaciones que pueden producir impactos desproporcionados en un grupo o sector en particular. Eliminar este tipo de regulación puede ayudar a mejorar la confianza y percepción de las partes interesadas. El reducir pesadas cargas administrativas sobre una pequeña población o sector puede traer cambios visibles que le den mayor credibilidad al ejercicio del MCE.

Figura 6.13. ¿Dónde enfocar los esfuerzos del MCE?



Fuente: Elaboración propia basada en Better Regulation Executive, BRE (2006) *Administrative burdens: the routes to reduction*.

Por último, es importante estar al tanto de las expectativas de las empresas ya que existe un tiempo entre la aplicación del análisis y los resultados en la reducción de la carga administrativa. Los departamentos deberían estar conscientes de esto e identificar las “victorias rápidas”, los ejemplos más comunes están donde las pequeñas empresas los pueden reconocer. Las “victorias rápidas” pueden incluir cambios que se pueden lograr previamente a reformas mayores.

La identificación

Consiste en la selección de las áreas que se desean impactar y para ello lo primero que debemos hacer es identificar la regulación de una manera sistemática. Para esto es necesario dividir la regulación en obligaciones de información y estas a su vez en datos requeridos, de tal manera que se pueda saber cuáles son las actividades administrativas que serán necesarias llevar a cabo para cumplir con la regulación.

Para comenzar con la identificación de las obligaciones de información se deben clasificar para su mejor medición. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Reportes escritos
- Solicitudes para permisos
- Solicitudes para autorizaciones
- Notificación de actividades
- Entrada a algún registro
- Solicitud para subsidios o préstamos
- Mantener actualizados planes de emergencia o programas comerciales
- Cooperación con auditorías o inspecciones
- Etiquetar productos obligatoriamente para terceros
- Apelaciones a la autoridad (solo si es característico en el negocio normalmente eficiente)

Una vez identificadas las obligaciones de información, se deben descomponer en los datos requeridos. En algunos casos, durante el mismo proceso de identificar las IO se podrán definir los datos requeridos; por ejemplo en las aplicaciones para permisos uno de los datos requeridos será el nombre del negocio, otro su número en el Registro Público de la Propiedad, entre otros.

Después de definir las obligaciones de información y dividir las en los datos requeridos, se procede a identificar las actividades administrativas y clasificarlas dentro de alguna de las actividades administrativas estándar, las cuales se nombran a continuación:

- Familiarización con la obligación de información
- Recolección de información
- Asesoría
- Cálculos para reportes
- Presentación de reportes
- Revisión de resultados (comparación con otra información)
- Correcciones (en caso de que la revisión arroje errores)
- Pagos (impuestos, cargos, derechos, etc.)

- Juntas internas (solo de las partes que se reúnen para cumplir con regulación)
- Juntas externas (con asesores externos y autoridades públicas, como inspectores)
- Correcciones resultantes de inspecciones
- Capacitaciones o actualizaciones para el cumplimiento de la regulación
- Registro de cumplimiento de diversas IO (copiado, distribución y almacenamiento)

El siguiente paso es identificar los negocios relevantes al segmento que se analizará, es decir, la población. La población indica cuál es la cantidad de negocios afectados por una regulación. Dado que todos los datos serán extrapolados, es conveniente que la población sea lo más precisa posible. Es por esto que es necesario el involucramiento de expertos para la estimación de la población. En caso de que la obligación de información pueda ser reportada manual y digitalmente, es importante especificar los dos tipos de población. Indistintamente del método usado para obtener la información, es importante registrarlo para que en caso de que se dese actualizar la medición se pueda proceder de la misma forma.

La frecuencia indica cuántas veces al año hay que cumplir con una obligación de información o con requerimientos de datos. En ciertos casos la frecuencia puede ser deducida de la propia regulación y en otros variará por negocio. Hay que estar conscientes de que hay obligaciones de información que no se piden año con año (en su mayoría información estadística) y en tal caso la frecuencia será de 0.5 si la estadística se presenta cada dos años y de 0.33 si se reporta cada 3 años.

Con todo esto se procede a seleccionar las herramientas por utilizar; se debe decidir con qué criterios se hará la elección entre entrevistas de negocios y /o asesoría de expertos. También es importante especificar cuáles serán las obligaciones de información que serán tratadas usando las entrevistas de negocios y cuáles con asesoría de expertos. En caso de escoger la entrevista como única herramienta se debe realizar una guía para la entrevista. Para asegurarse de que está bien hecha, se debe examinar y poner a prueba buscando que la información que produzca sea uniforme, consistente y precisa.

Las pruebas piloto pueden asegurar que se está obteniendo información cualitativa que arroje luz sobre propuestas para la simplificación de reglas, mejores prácticas, irritación de los negocios y si la información que producen las empresas es útil para otros aspectos.

Continuando con la identificación, se procede a hacer una selección de los parámetros de costos relevantes. Esto aplica para los costos del trabajo relacionado con los negocios y los costos del trabajo hecho por asesores externos. A continuación se presentan los parámetros de costos de actividades administrativas:

- Parámetros internos: número de horas/ minutos dedicados a actividades administrativas remuneración por hora para los grupos que realizan las actividades administrativas y costos operativos.
- Parámetros externos: número de horas/ minutos dedicados a actividades administrativas y remuneración por hora para los diferentes proveedores de servicios externos que realizan las actividades administrativas.
- Adquisiciones: gastos en adquisiciones necesarias para cumplir específicamente con obligaciones de información y /o datos requeridos.

La captura de datos y su estandarización

Para este momento del método se debe seleccionar los negocios típicos que serán entrevistados. Al realizar las entrevistas se deben recopilar los datos que puedan ayudar a estimar la cantidad de recursos (salarios, tiempos, costos operativos, etc.) que se destinan para cada actividad administrativa. Es en esta sección que es muy importante contar con la cooperación de los departamentos y negocios para obtener los datos con la mayor precisión posible.

Para seleccionar los negocios típicos para entrevista se deben seguir estos pasos:

- Definir un estimado del número total de entrevistas.
- Seleccionar negocios para entrevista cubriendo todos los segmentos y obligaciones de información.
- Agendar entrevistas grupales para hacer más eficiente el uso del tiempo.
- Hacer un compendio de la información que se le debe proporcionar a los negocios previo a la entrevista.

En el caso en que la selección del grupo de negocios sea difícil de identificar será necesario obtener información concreta que el departamento gubernamental relacionado deberá proporcionar. La selección debería resultar en por lo menos tres entrevistas a negocios típicos para poder estimar los costos de los parámetros del negocio normalmente eficiente.

Existen tres formas de llevar a cabo las entrevistas a los negocios:

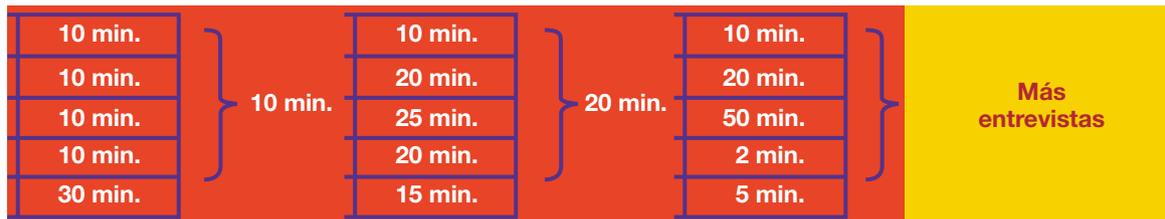
- Las entrevistas personales son el método preferido y tienen una duración de 1-2 horas pero pueden variar dependiendo de la complejidad de la legislación en cuestión. En el caso de áreas complejas en la legislación puede resultar provechoso tener a dos entrevistadores.
- Las entrevistas telefónicas pueden ser usadas en los casos en que solo deben identificarse los costos de pocas obligaciones de información y cuando se espera que la entrevista tenga una duración menor a la media hora.
- Las entrevistas grupales (*focus groups*) son hechas con pequeños grupos de negocios a entrevistar y con expertos relevantes. Pueden ser de gran utilidad para analizar obligaciones de información complejas y conocer a profundidad las actividades administrativas que tienen que realizar el negocio normalmente eficiente.

Es importante asegurarse de que los negocios entrevistados sean “típicos” en su consumo de recursos, deben recibir especial atención aquellos negocios que difieran sustancialmente de otros en un gasto y no exista una explicación para la discrepancia. Si se excluye un negocio del proceso de entrevistas debe reemplazarse con otro.

Es necesario que para estandarizar el tiempo y los recursos estimados para cada segmento se defina una cifra por actividad realizada por un negocio normalmente eficiente, ya que las actividades administrativas luego serán extrapoladas y para ello se requiere de expertos con conocimiento en el área y manejo cuantitativo de datos. Los evaluadores deben tener un acercamiento a los datos obtenidos de las entrevistas a los negocios, es decir, la estandarización de los recursos requeridos por actividad no proviene de una simple media aritmética sino de

un análisis llevado a cabo por expertos en la materia en el que puedan discriminar el buen uso de las entrevistas y las razones de las discrepancias. Por ejemplo, en el caso de las tres actividades mostradas en el siguiente cuadro se observa cómo las cinco compañías convergen en cierto tiempo para las primeras dos y como en la última actividad hay necesidad de realizar más entrevistas (ver Figura 6.14).

Figura 6.14. Búsqueda de la empresa normalmente eficiente



Fuente: SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual*.

Para terminar con esta etapa del análisis del costeo estándar se debe producir un reporte que sintetice todo el trabajo realizado incluyendo información específica de la selección de los negocios, las entrevistas realizadas y la estimación de recursos y tiempos para cada actividad. Este reporte debe ser revisado por los departamentos, los representantes de los negocios, la unidad de coordinación central, expertos y otras partes interesadas que sean relevantes.

Presentación de datos y reportes

Para tener una imagen clara sobre los datos que se han recolectado, se transfiere toda la información a una base de datos. Al tener toda la información recopilada y estandarizada se procede a extrapolar los datos validados para el nivel nacional de cada actividad administrativa. Esto se hace generalmente multiplicando el tiempo y consumo de recursos estandarizados (tiempo x tarifa, con costos operativos incluidos) por el negocio normalmente eficiente en un segmento por el segmento y la frecuencia. Los resultados son entonces combinados.

Con lo anterior, se procede a la generación de reportes que indiquen los volúmenes de las cargas administrativas. En los reportes se deberán incluir los costos por segmento y obligación de información; por obligación de información solamente y por la regulación entera. Con ello se podrá identificar cuáles son las áreas de oportunidad sobre las que se debe trabajar.

Es importante resaltar el porqué del volumen de la carga administrativa en cada foco rojo e incluir la parte de la regulación que especialmente causa problemas a los negocios. Una vez que se detectan los focos rojos se procede a analizar la fuente de la regulación y la carga de cada fuente (reglamento interno, ley federal, etc.). Se deben entonces documentar las cuestiones específicas del departamento; problemas encontrados, regulaciones que se sobreponen entre sí, quién es el responsable, entre otros.

El reporte final puede hacer referencia a informes anteriores pero debe estar presentado de tal manera que resuma las principales conclusiones sin necesidad de requerir el documento pasado. Este reporte final debe incluir un capítulo que describa las sugerencias de los negocios sobre cómo simplificar las reglas y las iniciativas de digitalización. También debe incluir una descripción de las regulaciones / obligaciones de información identificadas como especialmente irritantes, casos de mejores prácticas y anexos que enlisten todas las obligaciones y cargas.

En suma, el MCE es un modelo que permite cuantificar los costos administrativos asociados con el cumplimiento de la regulación. Esta técnica, ampliamente utilizada internacionalmente, enfatiza la determinación de los costos administrativos en que incurren las empresas. El modelo descompone la regulación en componentes manejables y medibles, identificando las obligaciones de información, los requerimientos de datos y las actividades administrativas realizadas para satisfacer los requerimientos de la regulación. Los costos se determinan principalmente a través de entrevistas a las empresas, buscando establecer un estándar del costo que paga un negocio normalmente eficiente.⁵⁸

El modelo ofrece un alto nivel de detalle en la medición de los costos administrativos que son obtenidos a partir de categorías y un procedimiento estándar que hace consistentes los resultados obtenidos para regulaciones distintas en naturaleza, lo cual además facilita el análisis comparativo y de mejores prácticas, tanto entre agencias gubernamentales como entre países.

6.4.4. Variantes de métodos de medición de costos

Este apartado presenta métodos alternativos de medición de costos, desarrollados por gobiernos nacionales a fin de atender sus necesidades específicas, facilitar su aplicación, habilitar estrategias distintas de recolección y procesamiento de información, así como ampliar el tipo de costos considerados en la medición.

¿Qué variantes de métodos de costeo existen?

Razones de las variantes

El MCE se convirtió en la principal y más usada metodología de costeo de la regulación internacionalmente. Su aplicación, sin embargo, no ha sido homogénea. Convencidos de la necesidad de calcular las cargas que impone la regulación a la sociedad, un número creciente de gobiernos emprendieron esfuerzos de medición, adoptando los principios básicos del modelo pero efectuando las adaptaciones requeridas para adecuarlo a sus necesidades y hacerlo posible en sus realidades nacionales, así como menos costoso.

Las variantes al modelo del costeo estándar han surgido principalmente como alternativas que intentan cumplir con la misma función, siguiendo los mismos principios, pero buscando resolver dos limitaciones importantes del MCE:

- Alcance de la metodología. El MCE se enfoca en costear las cargas administrativas que la regulación impone, enfatizando en aquellas que son objetivas. Ello significa que no contabiliza todos los costos en que el sujeto regulado incurre, dejando fuera otras categorías de costos, según vimos en la primera sección. En consecuencia, algunas de las variantes adoptadas consisten en ampliar la cobertura de cargas que el método busca medir. Por ejemplo, la inclusión del componente subjetivo de los costos de la regulación o bien de costos indirectos que también incrementan la carga que el cumplimiento de obligaciones regulatorias genera para la sociedad.
- El MCE es costoso. Su aplicación exige destinar una cantidad importante de recursos para la recolección de información, su análisis y la generación de resultados y recomendaciones de mejora regulatoria. El MCE tiende a ser exhaustivo en el alcance de la regulación, intensivo en el uso de trabajo y altamente consumidor de tiempo. Por ejemplo, la

construcción de la medida de costo “estándar” (por la que lleva su nombre), así como de una línea base de costeo como referencias para la valoración de las cargas administrativas requieren en la práctica de múltiples levantamientos de información, encuestas, grupos de enfoque, contratación de expertos, etc., así como un alcance que idealmente abarca al conjunto de la regulación existente. La infraestructura y tiempo destinado usualmente en su aplicación es considerable. Por ejemplo, los gobiernos holandés y británico han creado oficinas administrativas completas para llevar a cabo esta tarea, trabajando durante meses para la construcción de un primer levantamiento y años para la línea base y estándares. Si bien la inversión realizada se justifica plenamente debido a que los beneficios a obtener usualmente superan a los costos, es cierto que los recursos no son ilimitados, por lo que resulta atractivo buscar alternativas que requieran de menos recursos.

Elementos distintivos entre métodos de costeo regulatorio

De acuerdo con Bertelsman Stiftung y KPMG,⁵⁹ existen cuatro elementos relevantes a partir de los cuales difieren los distintos métodos de costeo de las cargas regulatorias. Estos criterios son el enfoque, las obligaciones, las cargas objetivas y las cargas subjetivas. Por enfoque nos referimos a las combinaciones que se forman con los conceptos *ex ante*, *ex post*, de arriba hacia abajo (*top down*) y de abajo hacia arriba (*bottom up*) (ver Figura 6.15):

- *Ex ante*: medición de los costos de cumplimiento de regulación que aún no tiene efecto.
- *Ex post*: medición de los costos de cumplimiento de la regulación vigente.
- *Top down*: medición de los costos en que incurren todos los sujetos que caen dentro de una norma (de manera estandarizada) por ejemplo, utilizando los principios del MCE. Su objetivo es medir los costos macroeconómicos.
- *Bottom up*: medición de los costos de uno de los afectados por la norma regulatoria, de manera individual. Su objetivo es medir los costos microeconómicos. Por lo general, involucra entrevistas a profundidad con individuos o grupos para examinar impactos de regulaciones específicas.

Figura 6.15. Enfoques de medición de costos regulatorios

| Enfoques de medición de costos regulatorios | <i>Ex post</i> | <i>Ex ante</i> |
|---|---|--|
| <i>Top down</i> | <i>Ex post y Top down</i> Medición de los costos macroeconómicos de la regulación vigente de manera estandarizada. | <i>Ex ante y Top down</i> Medición de los costos macroeconómicos (de manera estandarizada) en que se incurriría si tuviera efecto nueva regulación. |
| <i>Bottom up</i> | <i>Ex post y Bottom up</i> Medición de los costos de manera individual de la regulación vigente. | <i>Ex ante y Bottom up</i> Medición de los costos (de manera estandarizada) en que se incurriría si tuviera efecto nueva regulación. |

Fuente: Frick, Ernst and H. Riedel (2009a), *International methods for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.

Las obligaciones se dividen en obligaciones de información y en deberes sustanciales. Las obligaciones de información, como ya se ha mencionado, son los requerimientos del gobierno a los negocios de proveer datos relevantes de su industria, por ejemplo, el número de veces que da mantenimiento a los aviones de una aerolínea. Los deberes sustanciales son aquellos que producen un costo para cumplir con cierta regulación y que no se haría de no existir esa ley o norma. Un ejemplo pueden ser clases obligatorias de control de emergencias para el personal de la misma aerolínea.

El tercer criterio para comparar entre las metodologías es el de las cargas objetivas. Las cargas se dividen en costos de personal, costos del material o equipo, costos regulares de operación, costos financieros y costos de oportunidad. Dentro de este criterio se toma en cuenta cuáles de los costos anteriormente mencionados son considerados para estimar la carga regulatoria.

El cuarto criterio son las cargas subjetivas que incluyen los efectos de irritabilidad que puedan estar presentes entre los negocios debido a una regulación onerosa. Estos efectos pueden tratarse de una irritación generalizada que ha sido canalizada en quejas al departamento responsable de aplicar la regulación o pueden incluso estar representados en una alta tasa de incumplimiento de la regulación o de una norma en específico. Con esto en mente se produjo la comparación entre los métodos de medición de carga regulatoria. De acuerdo con estos elementos, Bertelsman Stiftung y KPMG compararon las características de seis métodos de costeo de la regulación analizados en su estudio.⁶⁰ La Tabla 6.12 muestra los resultados.

Tabla 6.12. Comparación de métodos internacionales de medición de costos regulatorios

| Método | Enfoque | | | | Obligaciones | | Cargas objetivas | | | | | Cargas subjetivas |
|---|------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | Ex post Top down | Ex post Bottom up | Ex ante Top down | Ex ante Bottom up | IO's | Deberes sustanciales | Costos de personal | Costos en material o equipo | Costos financieros | Costos regulares y adicionales | Costos de oportunidad | (efectos de irritabilidad) |
| Costos Totales de la Regulación a los Negocios en Suecia | | X | | | X | X | X | X | X | | | |
| MCE para Costos de Cumplimiento Sustanciales (Países Bajos) | X | | | | | X | X | X | | X | | |
| Costos Sustanciales para el Mundo de los Negocios (Países Bajos) | | | X | | | X | X | X | | X | | |
| MCE II (Países Bajos) | X | | X | | X | | X | X | | X | | X |
| Cargas Administrativas Acto para la Protección Gral. de los Productos (Polonia) | X | | | | X | | X | X | | | | X |
| Medición y Reducción de Cargas Administrativas (Francia) | X | | | | X | | X | X | | | X | |

Fuente: Frick, Ernst and H. Riedel (2009a), *International methods for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.

En efecto, los resultados indican que existe una variación importante entre métodos de costeo, no obstante comparten objetivos y un punto de partida común, que es el MCE. En general, el MCE II y el modelo desarrollado en Polonia (Cargas administrativas relacionadas al acto para la protección general de los productos) se enfocan en determinar efectos cualitativos y de irritabilidad (irritación de los negocios ante una mala regulación) que están asociados con el pleno cumplimiento de obligaciones de información. Por otro lado, el análisis del modelo de costeo estándar francés está orientado a determinar los costos de oportunidad atribuidos al cumplimiento total de la regulación. Finalmente, el modelo Sueco pretende hacer una investigación exhaustiva de los costos regulatorios, no solo determinando los costos de las obligaciones de información, sino también los costos derivados de la regulación. En el caso de Gran Bretaña, la Oficina Nacional de Auditoría realiza una encuesta anualmente para registrar las experiencias de las empresas con la regulación y sus cambios. Es importante señalar que dicho análisis es distinto a los otros modelos ya que no busca estandarizar los costos y efectos de la regulación, sino que pretende recolectar opiniones y percepciones mediante respuestas predeterminadas con las que los encuestados pueden concordar o no. De manera similar sucede con la Calculadora de Costos de los Negocios del Departamento de Finanzas y Desregulación del gobierno Australiano, la cual es una herramienta o aplicación de la metodología del MCE.

¿Qué métodos alternativos de costeo regulatorio existen?

MCE para costos de cumplimiento sustanciales

El MCE para costos de cumplimiento sustanciales sirvió al gobierno holandés para identificar cuáles eran los costos sustanciales que representaban un obstáculo mayor para los negocios, es decir, aquellos en donde la razón costo-beneficio para la regulación era particularmente negativa. Específicamente, el enfoque se centró en identificar a las regulaciones que revelaran una desproporción entre costo y beneficio con la ayuda de un “escaneo rápido” en cooperación con las empresas. El procedimiento establecido para identificar los costos de cumplimiento sustanciales es el siguiente:

- Identificar las empresas que son afectadas por la regulación relevante (industria, tamaño de los negocios, etc.).
- Identificar el tipo de obligación (concentrarse en deberes sustanciales) y, si es aplicable, definir categorías típicas de negocios.
- Identificar las actividades realizadas o las inversiones hechas (si es aplicable, subdividir en las categorías típicas).
- Entrevistar a expertos para identificar las actividades realizadas o las inversiones hechas y las posibles consecuencias de la falta de cumplimiento con los deberes sustanciales.
- Definir los parámetros de costos y cantidades en conjunto con las partes interesadas (por ejemplo, los departamentos administrativos responsables).
- Seleccionar cinco destinatarios de la regulación por categoría (para la medición de inversión).
- Determinar los parámetros de costo y frecuencia, así como las propuestas de optimización con la ayuda del trabajo de campo (determinar los parámetros para las actividades o inversiones que se pueden ahorrar si se retira el deber sustancial).

- Revisar la factibilidad de los resultados donde aplique, continuación del trabajo de campo y estandarización de los parámetros seleccionados (encontrar la mediana).
- Verificar y, donde sea necesario, modificar los resultados preliminares de los costos determinados por especialistas.
- Documentar los resultados de los costos determinados por deber sustancial en forma de reporte (el cual debe contener actividades y costos relevantes por categoría de negocio, la proporción entre costos de operación regular y costos adicionales, así como cualquier propuesta de optimización).

MCE II

El MCE II surge a partir de la necesidad de estandarizar de mejor manera la parte subjetiva y de comprender el origen de la regulación. El MCE II permite identificar el origen legislativo de las cargas administrativas y determinar indicadores cualitativos por medio de una clasificación más minuciosa de las respuestas de los negocios y de una explícita búsqueda de la legislación generadora de regulación secundaria.

Para la mejor clasificación de los indicadores cualitativos se crearon nuevas “etiquetas” que pudieran capturar conceptos que quedaban fuera del MCE clásico, entre ellas se encuentran las siguientes:

- Costos mixtos: obligaciones de información que causan costos de operación regular y costos adicionales.
- Tasa de cumplimiento real: por lo general no es 100%.
- Circunstancias: las IO se relacionan con ciertas circunstancias de los negocios.
- Tipo de obligación de información: clasificación de los tipos de IO.

Además, para tener un mejor entendimiento y una mejor cuantificación de la evidencia subjetiva, se formularon enunciados para encuestar a los negocios y se registraron las respuestas. (Respuestas predeterminadas: muy poca, poca, algo, satisfactoria). Los enunciados son los siguientes:

- La información que el gobierno espera que provea es ... con respecto a los datos disponibles a través de mi propio proceso operativo.
- La manera en que se espera que provea la información al gobierno es ... respecto a cómo la tengo disponible.
- Entiendo ... por qué el gobierno quiere esta información de mí.
- Entiendo ... por qué se pide la información en estos intervalos.
- El gobierno se asegura ... que provea la información solo una vez.
- La cantidad de información pedida por el gobierno ... es proporcional al propósito.
- Esta petición de información está hecha de manera que cualquier administrador/ empleado es ... capaz de atenderla.

Para realizar los cálculos de la carga administrativa se procede de la misma manera, solo que después de recolectar la información cualitativa se pasa a determinar, primero, los indicadores

cuantitativos y los costos de información, para luego seguir con el cálculo de los indicadores cualitativos. Los indicadores cualitativos son complementados por las entrevistas y demás información recopilada durante la determinación de los costos de información.

Valoración del papeleo

El proyecto “valoración del papeleo” (*Red Tape Assessment*, RTA) consiste en una adaptación del MCE orientada a concretar comparaciones internacionales a partir de las mediciones de cargas administrativas. Con su creación la OCDE busca implementar una herramienta que permita comparar las cargas administrativas de distintos países para actividades similares, a fin de establecer estrategias de mejora regulatoria.

El RTA compara las cargas administrativas en áreas legislativas y/o sectores específicos entre países a fin de proporcionar un punto de referencia común estandarizado. La riqueza de la información específica captada en la medición de dichas cargas en cada país permite analizar las diferencias en los procedimientos administrativos, fortaleciendo la identificación de las medidas de simplificación o mejoras requeridas.

En la comparación de las mediciones de las cargas administrativas en un área legislativa específica y sector, la RTA proporciona un punto de referencia y una fuente de ideas para la reducción de las cargas. Si bien el RTA toma como base mediciones del MCE, no es una mera extensión de este. Diversas características los distinguen entre sí, siendo las principales las siguientes:⁶¹

- Parten de distintas perspectivas, pues mientras que el RTA parte de eventos o acciones de las empresas, el MCE parte de áreas de legislación o instrumentos regulatorios.
- El RTA se enfoca en comparaciones internacionales, mientras que el MCE tiene un enfoque nacional. Esto hace, por ejemplo, que algunos factores cobren mayor relevancia, como es el caso de la coherencia en la implementación del método y la normalización de la información.
- El enfoque en eventos, en vez de piezas normativas, significa que el análisis considera primero los procedimientos o actividades de las empresas, que después se insertan en la legislación que corresponde. Ello añade un procedimiento adicional al método de costeo, así como un nivel adicional de análisis e interpretación.
- El RTA compara actividades similares en los mismos sectores de distintos países. Para ello establece indicadores comparativos específicos.

*El Modelo del Costo Regulatorio (Instituto Bertelsmann)*⁶²

El Modelo del Costo Regulatorio (MCR) se basa en los principios del MCE con la diferencia relevante de que aspira a medir todos los costos de cumplimiento de la regulación de manera integral. Su principal aportación radica en suministrar una metodología sistemática para una medición integral de los costos de cumplimiento, en particular aquellos asociados con las obligaciones normativas o reglamentarias que exigen de una acción por parte del sujeto regulado.

En vez de limitarse a los costos administrativos, el MCR amplía su alcance para identificar todos aquellos recursos que se destinan para realizar las acciones de cumplimiento, clasificando los costos de acuerdo con su uso o destino (materiales, financieros, etc.). A estos gastos realizados

se añade el costo de oportunidad, permitiendo con ello captar la pérdida de bienestar asociada al cumplimiento de la regulación.⁶³

En general, el MCR distingue entre seis tipos de tareas que exijan una actuación: información, pago, cooperativas, derechos de supervisión, capacitación, así como el cumplimiento objetivo y otras tareas de cumplimiento de requisitos. Los gastos efectuados por los deberes que requieran primera acción se pueden clasificar, en términos de orientación de los recursos, como personal, material y gastos financieros.

Adicionalmente, el modelo considera costos subjetivos como es el caso de los factores de irritación, o molestia con la obligación legal. Esta irritación puede provenir de tres fuentes: la falta de conocimiento, falta de viabilidad para el cumplimiento de la norma y falta de aceptación de la obligación legal.

El proceso de medición supone identificar las obligaciones reglamentarias individuales establecidas por ley y que las empresas deben realizar para cumplir con la regulación. Solo aquellas obligaciones que requieren una acción por parte de la empresa son consideradas por el método, lo que significa que otros costos indirectos y externalidades que pudieran imponer costos adicionales quedan excluidos.

Las obligaciones reglamentarias que son objeto de análisis sobre el cual se determinan los costos de cumplimiento son las siguientes:⁶⁴

- Obligaciones de información que las empresas deben proporcionar.
- Obligaciones de pago (como los impuestos y la obligación de asumir ciertos costos).
- Deberes de cooperación.
- Funciones de supervisión.
- Deberes del entrenamiento.
- La obligación de cumplir con ciertos objetivos u otras funciones de cumplimiento.

Para cada una de estas obligaciones se estiman varios tipos de costos:⁶⁵

- Costos del personal. Se determinan multiplicando el tiempo utilizado por cada empleado por el salario por hora. Procesos estandarizados para cada obligación que requiere acción de cumplimiento se utilizan para establecer el tiempo requerido.
- Costos de materiales. Incluyen los recursos destinados a materiales, insumos, servicios contratados de terceros, costos de financiamiento e infraestructura, así como la depreciación y amortización.
- Costos financieros. Incluyen los impuestos y otros gravámenes, tales como honorarios.

Los costos de personal y materiales representan los costos regulares de las empresas, bien sea total o parcialmente. Los costos normales son aquellos que se incurrirían incluso si no existiera obligación legal. Los costos adicionales, en cambio, son costos incurridos únicamente por la obligación legal. Para obtener estos costos adicionales, se resta de los costos totales, que incluyen personal, materiales y financieros, aquellos costos normales.

Los costos de oportunidad, por su parte, se calculan sobre la base de estos costos adicionales. Los costos de oportunidad son aquellos beneficios que se dejan de obtener como consecuencia de distraer atención y recursos para el cumplimiento de la regulación. En este método, se

calculan a partir de la tasa de interés que la empresa dejó de ganar por cumplir con la norma. De la suma de los costos adicionales con el costo de oportunidad resulta el total de costos regulatorios causados por la regulación.

En suma, este método no solo busca trascender las cargas administrativas sino que busca incorporar costos subjetivos y de oportunidad, a fin de proveer de una perspectiva completa de los recursos perdidos por la carga regulatoria.

¿Qué es la calculadora de costos y para qué sirve?

Elementos básicos de la calculadora de costos

La calculadora de costos es una aplicación de métodos de costeo usada para estimar de manera sencilla y automática los costos de cumplimiento de la regulación. La calculadora proporciona una medida de la magnitud de los costos que impone la regulación con base en supuestos de cálculo e información preexistente, obtenida de esfuerzos de medición previamente realizados, sobre los costos que suponen ciertas actividades y obligaciones. Este es el caso de los costos “estándar” obtenidos por el MCE.

La calculadora emplea la información y cálculos sobre los costos regulatorios obtenidos a partir de la aplicación de alguna(s) de la(s) metodología(s) antes descritas, con base en la cual hace inferencias sobre la población. Así, la calculadora da cuenta de distintos tipos de costos directos, administrativos, económicos y sustantivos, entre otros, aunque suele limitarse a aquellos que pueden medirse individualmente para los sujetos regulados. En cambio, no es capaz de estimar costos de índole general, tales como el costo de externalidades negativas impuestos por la regulación; por ejemplo, las distorsiones impuestas por modificaciones sobre la competencia en el mercado.⁶⁶

La calidad, pertinencia y solidez de los resultados que una calculadora arroja y, por tanto, de las recomendaciones de mejora regulatoria que genera, dependen principalmente de los siguientes factores:

- El método de costeo empleado: la calculadora aplica una metodología, pero no es la metodología en sí misma. Toda calculadora aplica un modelo o un método de costeo y lo pone en práctica mediante un instrumento generalmente asociado con aplicaciones tecnológicas. Por ejemplo, en el Reino Unido la calculadora de cargas regulatorias está basada en el MCE.
- La calidad de la información con que se alimenta: la posibilidad de construir una estimación a partir de parámetros predefinidos depende de la calidad y validez de la información con que la calculadora se alimenta. A mejor información, más confiables las estimaciones que la calculadora arroje.
- La estrategia de recolección y manejo de información: los aspectos relacionados con la implementación de la calculadora influyen en la calidad de los resultados, pues determinan la eficacia con que la herramienta capta la información y la procesa, así como el grado de cumplimiento de las características del modelo empleado. Como toda herramienta, la calculadora puede estar muy bien diseñada en el papel pero ser aplicada inadecuadamente, lo que desvirtúa sus resultados.

Aspectos tales como el diseño de los reactivos, la claridad de los instrumentos para su comprensión y la sencillez y amabilidad con los usuarios pueden relacionarse con el instrumento. La confidencialidad de la información que se requiere, la eficacia de los incentivos que lleven a las autoridades y sujetos regulados a proporcionar la información requerida, la velocidad de los medios de aplicación y los medios de verificación para asegurar que la información capturada sea veraz son algunos de los factores a considerar para la generación de resultados confiables y útiles.

¿Por qué usarla?

El uso de la calculadora ha adquirido popularidad crecientemente en virtud de dos características:

- Agiliza y hace más eficiente el costeo, generando apoyo político:

Por un lado, la calculadora permite hacer más eficientes los esfuerzos de costeo al simplificar el instrumento, aplicar intensivamente tecnologías de la información y acelerar la generación de resultados. Ello no solo agiliza el costeo de la regulación y las acciones de mejora regulatoria como consecuencia, sino que ofrece resultados tangibles para políticos y tomadores de decisiones en un menor plazo de tiempo, lo que la hace más atractiva y susceptible de atraer los recursos necesarios para su financiamiento.

- Es potencialmente aplicable a la regulación *ex ante*:

La calculadora ofrece la posibilidad de aplicarse a la regulación *ex ante*, esto es, puede ser adaptada para funcionar como una herramienta de costeo de la regulación nueva, la que se propone crear o está en proceso de construcción.

Tabla 6.13. Categorías de costos de cumplimiento

| Categorías de costos de cumplimiento | Ejemplos |
|---|--|
| Notificación: los negocios incurren en costos al reportar ciertos eventos a una autoridad reguladora, ya sea de manera previa al evento o posteriormente. | Notificación de un negocio a una autoridad pública para poder vender alimentos. |
| Educación: mantenerse actualizados sobre los requerimientos de la regulación. | Búsqueda de detalles en legislación y transmisión de los nuevos requerimientos al personal. |
| Permisos: solicitar y mantener permisos para realizar una actividad. | El negocio tiene que acudir a la policía para que realicen averiguaciones previas a la contratación de empleados. |
| Compras: cuando las empresas tienen que comprar algún producto (materiales y/o equipos) o servicio (asesoría) para cumplir con la regulación. | Un negocio necesita asesoría legal (servicio) o requiere tener a la vista un extinguidor (producto). |
| Registro: mantener actualizados los documentos de requerimiento obligatorio. | Un negocio necesita tener un récord de los accidentes ocurridos en el área de trabajo. |
| Asistencia: cooperar con las auditorías, inspecciones y otras aplicaciones de actividades regulatorias. | Un negocio necesita acompañar al inspector gubernamental durante el monitoreo que realiza para revisar el cumplimiento de leyes anti-tabaco. |
| Publicación y documentación: tener que producir documentos para terceras partes. | Un negocio necesita colocar letreros de precaución alrededor de equipo peligroso. |
| Otros: cualquier costo de cumplimiento que no encaje dentro de las categorías anteriores. | |

Fuente: Elaboración propia basada en Frick, Ernst and H. Riedel (2009b), *Handbook for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.

Entre las calculadoras más reconocidas internacionalmente se encuentran las instrumentadas en Alemania, Australia, los Países Bajos y el Reino Unido. En México, la COFEMER ha iniciado algunos esfuerzos en este sentido. A la fecha, cuenta con una calculadora de costos que aproxima el costo de la regulación *ex ante*.

Pasos para utilizar la calculadora

Se recomienda utilizar la herramienta en el inicio del proceso regulatorio, idealmente durante el desarrollo de las opciones de política pública y de manera previa a la consulta con los interesados. Una vez creada la propuesta regulatoria, el programa de la calculadora requiere de información detallada sobre los costos de cumplimiento y actividades asociadas a las distintas opciones de regulación. La información requerida es la siguiente:

- La categoría de la actividad administrativa o de actividades relacionadas.
- Clasificación de la actividad en costo interno o costo externo.
- Si la actividad es de costo único o recurrente.
- El número de empresas que tendrán que cumplir con la actividad.
- Duración de la actividad y su frecuencia.
- Quién realizará la actividad y el costo asociado con su labor; incluyendo los costos en que se incurren para realizar la actividad internamente o el costo de compra (para material o equipo).
- Las fuentes o la evidencia que respalde la información y su nivel de certeza.

La información requerida para la calculadora puede provenir de distintas fuentes y se debe poder adquirir mediante procesos de consulta o de investigación. Algunas formas de recolectar los datos son las siguientes:

- Búsqueda de información de costos de cumplimiento con los negocios (se obtienen mejores resultados si se dan estimados preliminares a los negocios para comentar).
- Aproximarse a asociaciones relacionadas a industrias (como cámaras empresariales).
- Encuestas a negocios.
- Estadísticas del INEGI o el Banco de México.

La Calculadora de Costos proporciona un resumen ejecutivo y otros reportes (por negocios, por tamaño de negocios o el total) incluyendo costos de cumplimiento por categoría, costos de cumplimiento por actividad, resumen del reporte del total de costos de cumplimiento y resumen de la evidencia de respaldo.

6.4.5. Recomendaciones para su implementación

Este apartado presenta algunas recomendaciones generales para hacer posible y facilitar la implementación de métodos de costeo de las cargas regulatorias basados en la experiencia y buenas prácticas internacionales.

Recomendación 1. El apoyo político y compromiso directivo son cruciales

Las evaluaciones de la regulación no son políticamente neutrales, particularmente cuando la carga burocrática crea oportunidades de corrupción.

El apoyo político debe ser lo suficientemente fuerte para sobreponerse a las resistencias usuales en la estructura burocrática. A menudo implica recortes de la burocracia y presupuestos. Se requiere del involucramiento comprometido de las diferentes áreas de la entidad regulada. Especialmente es primordial que la cabeza de la entidad muestre absoluta determinación y desarrolle una estrategia de comunicación de los resultados para desactivar tensiones, fomentando la percepción de éxito del proyecto.

Recomendación 2. La pertinencia y precisión del método son indispensables

La elección del método es determinante para los resultados a obtener. Se debe decidir el método a usar dependiendo de los objetivos que se persiguen y los recursos disponibles y tomar en cuenta que no hay método correcto ya definido. Lo que sugieren las mejores prácticas es adaptar el método de acuerdo con las necesidades específicas.

El gobierno de Australia, por ejemplo, reconoce que el uso de métodos de costeo de cargas administrativas no es recomendable para aplicarse de manera generalizada a todo el complejo regulatorio, porque ello es intensivo en recursos y, en muchos casos, los beneficios serán menores.⁶⁷

El ámbito del costeo determina la magnitud y el grado de dificultad de la medición y, por ende, su costo. La metodología, el tipo de regulación, el tipo de entidades reguladas, la fase del ciclo regulatorio y las fuentes de información son factores clave en la determinación del ámbito del costeo. Un programa de reducción de cargas regulatorias que se basa en una medición inicial puede ser altamente costoso. Es de la mayor importancia realizar un análisis de costo-beneficio que permita estimar y maximizar su eficiencia.

Recomendación 3. Considerar y promover entre los involucrados el entendimiento de que el impacto es a largo plazo

La expectativa de un impacto inmediato puede comprometer significativamente determinaciones estructurales como la elección del método, sacrificando tanto el rigor analítico como la pertinencia y profundidad de las medidas de mejora regulatoria a adoptar. Esta trampa puede mermar la disposición de los funcionarios públicos y los políticos que promueven la intervención; incluso la de los actores que se beneficiarán principalmente de estos programas, que son las empresas y los ciudadanos. En experiencias exitosas donde estos programas han producido resultados significativos, las empresas no necesariamente manifiestan entusiasmo por los efectos y el impacto del esfuerzo.

Recomendación 4. Controlar los factores de percepción negativa

La percepción negativa y particularmente la irritación que la regulación causa a los regulados puede incluso afectar la cuantificación de los costos. Es especialmente importante considerar los factores de percepción negativa y más aún los de irritación como cargas regulatorias en sí mismos, que proporcionan información valiosa sobre las áreas de mejora.

Entre los principales factores en este sentido pueden estar el no entender la razón de ser de la obligación por parte del sujeto regulado o bien el no tener la capacidad de cumplir con determinado reglamento.

No obstante, en lo que toca a la apreciación de la importancia de los resultados, puede darse el caso de que no se perciba igual la reducción para todo el país o para todo el sector empresarial, en contraste con una empresa individual o un ciudadano, donde el ahorro probablemente no es significativo. Asimismo, el retraso en la visibilidad de los resultados puede dificultar que el ciudadano los conecte con el proyecto de simplificación administrativa.

En el mismo orden de ideas, ocurre que las normas más irritantes para los sujetos regulados no necesariamente son las que conllevan las cargas regulatorias más onerosas. Por otro lado, los números que expresan los resultados de la reducción general pueden ser demasiado abstractos para los ciudadanos o empresarios como para permitirles apreciar sus propios beneficios.

Recomendación 5. Ir más allá del costeo de las cargas administrativas

De acuerdo con las mejores prácticas, la tendencia es aspirar hacia el costeo completo de los costos de cumplimiento, incluyendo los sustantivos y los de irritación, lo que supone la medición de la totalidad de los costos involucrados en la aplicación y el cumplimiento de la regulación. Las presiones económicas están dando lugar a un análisis de cómo ampliar los programas más allá de las obligaciones de información. Lo anterior supone considerar las limitaciones de los métodos y la pertinencia de adoptar un enfoque más integral sobre la totalidad de los costos de la regulación. Adicionalmente, el enfoque de los proyectos de simplificación administrativa debe ampliarse también en el mismo sentido de la medición, adicionando los métodos cuantitativos con los cualitativos.

Recomendación 6. Dimensionar correctamente el alcance del costeo. Evaluar posibilidades de medición focalizada a sectores o áreas reguladas específicas

Dirigir los esfuerzos hacia sectores o regulaciones que causan los mayores obstáculos o bien la mayor irritación evita gastar en recursos materiales e intelectuales para todo el acervo regulatorio.⁶⁸ El costeo debe considerarse como un componente importante de un programa global o integral desde la perspectiva de la gestión regulatoria.

Recomendación 7. Complementar los instrumentos cuantitativos con métodos cualitativos

Es preciso dimensionar la magnitud de las cargas administrativas y fijar objetivos cuantitativos para su reducción, ya sea antes o durante el desarrollo del proyecto. No obstante, la visión cualitativa es especialmente importante en la medición de la carga por costos de irritación, pues contribuirá a orientar mejor los esfuerzos y a establecer prioridades con mayor precisión, identificando dónde las reglas o las regulaciones individuales tienden a ser más onerosas. Así lo hacen, por ejemplo, los programas británicos que con posterioridad al MCE hacen encuestas y grupos de enfoque para conocer la percepción de los regulados y valorar conjuntamente los posibles impactos de la regulación.

Recomendación 8. Evitar errores metodológicos comunes en la cuantificación

Entre los errores más frecuentes están la posibilidad de reducir cargas que no corresponden con las que se esperaba reducir, considerar costos como cargas regulatorias cuando corresponden en realidad a prácticas comerciales y la sobreestimación de algunas cargas administrativas debido a que el modelo de costeo estándar asume 100% de cumplimiento con la obligación de información.⁶⁹ También, el concepto de “empresa normalmente eficiente” que el MCE utiliza como referente en el cálculo de cargas puede subestimar la capacidad de las empresas para adaptarse y reducir los costos de cumplimiento.

Recomendación 9. Evaluar la regulación considerando una perspectiva costo beneficio

Existe un sesgo que lleva a pensar que la regulación que impone los mayores costos es la peor, la menos deseable. No necesariamente es así. Los costos pueden estar justificados por la naturaleza de las obligaciones que se establecen. Por ejemplo, la satisfacción de criterios técnicos para salvaguardar la salud de las personas o la conservación de un ecosistema puede requerir de estudios exhaustivos, técnicos y complejos, que requieren de incurrir en altos costos. El alto costo está justificado cuando el bien a obtener de la regulación lo supera.

La evaluación del desempeño regulatorio de un gobierno depende de la razón costo-beneficio de su marco normativo. El óptimo se alcanza cuando la regulación reporta mayores beneficios que costos, y cuando se mantienen estos costos al mínimo posible, cuidando no reducir la eficacia de la regulación.

Recomendación 10. Estructurar y presentar los resultados proporcionando información que facilite focalizar el esfuerzo de mejora regulatoria

En la presentación de resultados puede ser crucial mostrar a los tomadores de decisiones que los grupos o las empresas asumen el mayor costo de la propuesta regulatoria. Estas son algunas sugerencias:⁷⁰

- **Tamaño.** Mostrar los impactos diferenciados en función del tamaño, por ejemplo, un análisis de los costos para pequeñas y grandes empresas y grupos comunitarios e incluir una estimación del número de pequeñas empresas, grandes empresas y grupos que se verían afectados.
- **Ubicación.** Igualmente, diferenciar los impactos de acuerdo con la ubicación, por ejemplo, los costos para las empresas rurales y urbanas y, nuevamente, elaborar una estimación del número de zonas rurales y urbanas y empresas que se verían afectados.
- **Impacto por empresa.** Para algunas propuestas de regulación los costos de cumplimiento totales pueden ser bajos, pero para una empresa podría ser elevado. En esos casos es conveniente destacar los costos por negocio.
- **Calendario de los costos.** Resulta útil para visualizar los mayores costos de la propuesta, según sean iniciales o costos corrientes y por cuánto tiempo.

Recomendación 11. Verificar y actualizar las mediciones de costos. Poner especial atención en la validación de los costos considerados estándar que sirven para la determinación de costos excesivos

El propósito de la medición de los costos que impone la regulación es informar las acciones necesarias para eliminar los excesos y mejorar la calidad regulatoria. Para ello, los métodos tienden a buscar costos estándar que sean representativos del costo normal que supone el cumplimiento de una norma para los sujetos regulados. Los costos excesivos de la regulación se obtienen comparando los costos reales contra aquellos estandarizados o normales para la población. De ahí que dichos estándares resultan determinantes para las acciones de mejora regulatoria requeridas para su corrección.

No obstante, la representatividad de estas mediciones estándar no está garantizada. Dado que los métodos de costeo regulatorio son en general ajenos a los métodos de muestreo estadístico, los resultados obtenidos no son estadísticamente representativos. En consecuencia, el margen de error no es conocido. Por tanto, si no se tiene cuidado con la validación de las mediciones, es posible contar costos que lleven a sobredimensionar o subdimensionar la magnitud de las cargas regulatorias, afectando con ello la toma de decisiones y comprometiendo la eficacia de las acciones adoptadas.

Adicionalmente, los costos de la regulación no son estáticos. La medición de costos realizada, por ejemplo, hace cinco años, es posible haya perdido vigencia como resultado de un cambio en la población, en otras regulaciones o en las condiciones generales de aplicación de la norma. Por tanto, es importante actualizar las mediciones, a fin de dar cuenta de estos cambios y evitar incurrir en imprecisiones que afecten la calidad de los resultados.

Recomendación 12. Construir la infraestructura necesaria para la profesionalización regulatoria y la especialización en el conocimiento y estudio de los métodos de costeo, las técnicas de captación y análisis de la información y las buenas prácticas en la materia

Contar con una estructura administrativa, profesionalización técnica, dominio de las herramientas involucradas en el costeo y el intercambio sistemático con las agencias especializadas de otros gobiernos, son elementos deseables que contribuyen a fortalecer la identificación y medición de costos de la regulación, así como el diseño de estrategias de intervención para su mejora en un contexto de gobernanza regulatoria.

Recomendación 13. Establecer metas

Medir las cargas permite dimensionar el tamaño de los costos que impone y establecer metas para su reducción. Es importante que los programas cuenten con metas cuantitativas y una línea de tiempo fija.

Recomendación 14. Las mejores prácticas vinculan las mediciones de costeo regulatorio *ex ante* y *ex post*

El costeo puede ser utilizado para el acervo regulatorio existente o bien para anticipar las cargas administrativas de nueva regulación (antes de que sea aprobada). Cataluña utiliza el MCE *ex ante*, con la finalidad de evaluar las cargas que implican las propuestas de regulación.

De hecho, el Área de Mejora de la Regulación ha sido muy activa en el asesoramiento y las directrices para facilitar el uso de la metodología.⁷¹

6.5. Simplificación administrativa: estrategias, medidas y herramientas

6.5.1. ¿Qué es la simplificación administrativa?

La simplificación administrativa es un conjunto de principios y acciones encaminados a identificar, analizar, clasificar y realizar propuestas que mejoren permanentemente los procedimientos administrativos, tanto en la reducción de cargas para la ciudadanía y las empresas, como en la agilización de los trámites internos propios de la administración pública, y que contribuye a mejorar la calidad de los servicios que brindan las dependencias y entidades.

El principal objetivo de un programa de simplificación administrativa es mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía, las empresas y diversas instituciones, tanto públicas como privadas, realizan ante las dependencias y entidades de la administración pública.

La finalidad de un programa de simplificación administrativa en los trámites empresariales es el remover obstáculos para que las empresas cuenten con un entorno regulatorio ágil y dinámico que les permita mejorar la capacidad de competir, actuando sobre tres ejes complementarios:

- Disminuir las cargas que afectan a las empresas existentes, especialmente a las PYMES, liberando recursos para la inversión y el crecimiento.
- Facilitar la creación de nuevas empresas, agilizar y abaratar los costos de formalización, fomentando el espíritu empresarial. Asimismo, agilizar y abaratar los costos de disolución de las empresas.
- Fomentar la inversión, facilitando el crecimiento y la diversificación de las empresas a nuevos sectores o ámbitos geográficos.

La simplificación administrativa provee de incentivos para la actividad económica por medio de reducir los requerimientos, tiempos y trámites y de facilitar el acceso a servicios responsabilidad del Estado. La simplificación busca, como su nombre lo indica, hacer más simple al ciudadano tanto el cumplimiento de sus obligaciones como la gestión de los bienes y servicios que a su derecho correspondan. Para ello, la simplificación busca transformar las estructuras y el funcionamiento del gobierno atendiendo a algunos principios básicos como son la eliminación de duplicidades, la automatización, la reducción de frecuencias y plazos, la adecuación, la priorización, la actualización y la información (ver Recuadro 6.34).

Recuadro 6.34. Principios para la simplificación administrativa

Para la elaboración e instrumentación de programas de simplificación administrativa, se recomienda basar el diseño y la operación de las estrategias para reducir las cargas administrativas en un conjunto de principios:

1. **Reducir la frecuencia.** Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias de ciudadanos y empresas a los niveles absolutamente necesarios para alcanzar los

Recuadro 6.34. Principios para la simplificación administrativa (Cont.)

objetivos fundamentales del acto en cuestión y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos normativos relacionados entre sí.

2. **Evitar redundancias.** Verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de duplicidad.
3. **Automatización.** Sustituir la recolección de información que se efectúa actualmente por medio de formularios en papel por un sistema de declaración electrónica.
4. **Adecuación.** Introducir umbrales para los requisitos de información, procurando reducir las exigencias impuestas a las PYMES, o recurrir a métodos de muestreo.
5. **Priorización.** Contemplar la sustitución de los requisitos de información impuestos a todas las empresas de un sector por un planteamiento basado en el riesgo, consistente en centrarse en los operadores que realizan las actividades más riesgosas.
6. **Actualización.** Reducir o suprimir los requisitos de información impuestos en relación con exigencias fundamentales que, entretanto, hayan desaparecido o hayan sido modificadas.
7. **Información.** Facilitar información adicional de aquellos actos normativos que pudieran obstaculizar la actividad empresarial o requerir asesoramiento jurídico.

Fuente: Elaboración propia.

¿Para qué sirve la simplificación administrativa en el marco de la mejora regulatoria?

En el ámbito de la mejora y gobernanza regulatorias, la simplificación administrativa ha sido tradicionalmente asociada a la medición y reducción de cargas administrativas para los sujetos regulados.⁷² El énfasis ha estado en la medición de estas cargas administrativas y, como resultado, en aquellas medidas que permiten a los gobiernos reducirlas. En este manual, la simplificación administrativa se aborda por separado de la medición de las cargas. Dada su importancia y complejidad, un capítulo específico a la exploración de las distintas alternativas con que se cuenta para la medición.⁷³

Por tanto, en esta sección, se enfatizan las estrategias, herramientas y principios que orientan la acción de simplificación, esto es, cómo es que las observaciones obtenidas en la medición se transforman en acciones de facilitación, reducción, aclaración e información, de tal forma que hagan más simple y menos costoso para los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y la gestión de bienes y servicios públicos.

La mejora regulatoria supone, en primer lugar, depurar y mejorar el diseño de la regulación por medio de la reducción o modificación de las leyes y demás normas. En segundo lugar, la simplificación administrativa enfatiza el cumplimiento, pues se trata del único componente en el sistema de mejora regulatoria que se ocupa de transformar la manera en que las oficinas de gobierno se organizan para hacer cumplir la regulación. De esta manera, aun cuando puede tener injerencia en el diseño de las leyes o normas, la simplificación administrativa busca

mejorar los trámites y servicios de las oficinas públicas, su organización y los procesos mediante los cuales se aplica, con el fin de hacer más fácil y rápido el cumplimiento de la regulación.⁷⁴

Los trámites, obligaciones y requisitos que la regulación impone son herramientas fundamentales para la ejecución de políticas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos. A medida que las sociedades han evolucionado, la complejidad de requerimientos, plazos, tiempos y papeleo se ha incrementado, haciendo más difícil y costosa su comprensión y cumplimiento por parte de la sociedad. La simplificación administrativa permite ir más allá del ajuste en el diseño formal de la norma para ocuparse de las estructuras, los procesos, los recursos, los mecanismos y las acciones involucradas en hacerla cumplir. Por ello incorpora herramientas que, partiendo de la depuración de las reglas y normas nuevas o vigentes, permiten mejorar su ejecución y desempeño. En este sentido, las acciones de simplificación administrativa permiten la mejora regulatoria fundamentalmente mediante:

- Reducir el volumen de cargas administrativas innecesarias que imponen las reglas y la forma en que son aplicadas por las dependencias y entidades de la administración pública.
- Eliminar los retrasos, costos y efectos disuasivos que causan trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos.
- Eliminar el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, así como gastos o sanciones desproporcionadas.
- Disminuir la corrupción que se presenta al interior de las dependencias y entidades de la administración pública.
- Economizar tiempo y recursos materiales y financieros.
- Incrementar la productividad de los servidores públicos.
- Optimizar el marco normativo y reforzar los mecanismos para su cumplimiento.
- Cumplir los objetivos de los órganos administrativos en los términos y plazos previstos del procedimiento.
- Proporcionar accesibilidad, de manera equitativa, a los servicios que presta la administración pública.

De acuerdo con la experiencia internacional, la falta de cumplimiento por parte de la ciudadanía y las empresas sugiere la necesidad de simplificación administrativa.⁷⁵ La desconexión entre los propósitos de la regulación y su operación, la dificultad para proporcionar la información o requisitos solicitados, la distancia y costos asociados con el cumplimiento de la obligación o realización del trámite, así como la información disponible y tiempos involucrados en su obtención afectan sensiblemente el interés y la capacidad de los particulares para cumplir con la norma, afectando su eficacia y desempeño.

Diversas experiencias de simplificación han logrado cambios significativos en las cargas de la regulación y en la mejora de su administración, generando beneficios tangibles para los países y sus gobiernos (ver Recuadro 6.35).

Recuadro 6.35. Casos de éxito en la simplificación administrativa

Comunidad Europea

En 2007, el Consejo Europeo decidió convertir la simplificación administrativa en una de las líneas de acción prioritarias en la política económica europea. En concreto, se acordó que las cargas administrativas derivadas de la legislación europea deberían reducirse en 25% para el año 2012 y se aprobó el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas y el compromiso de establecer en el año 2008 medidas equivalentes para la legislación de cada uno de los países de la Comunidad Europea.

En los 25 países de la UE, se ha estimado que los costos administrativos representaban en 2005 el 3.5% del PIB. La Comisión Europea calculó que la reducción de estos costos en el 25% fijado por el Consejo Europeo en 2007 supuso un aumento de la renta agregada de 1.3%.

España

En este contexto, el gobierno de España determinó en 2007 impulsar el Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas y se comprometió a la elaboración de un Plan de Acción. El gobierno anunció el compromiso de reducir las cargas administrativas para las empresas en 30 % para el año 2012. Este compromiso es en cinco puntos superior al compromiso adoptado para 2012 en la Unión Europea. En 2008, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción para la reducción de cargas administrativas en el que se precisan las acciones y el calendario para cumplir con el compromiso señalado.

En el Plan de Acción se determina la elaboración de un protocolo de actuación para evitar la imposición injustificada o desproporcionada de cargas en la nueva normativa. Mediante un Decreto se regula la memoria de análisis de impacto normativo que, de acuerdo con la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debe acompañar a todas las propuestas normativas, y en la que se debe incluir una valoración del impacto económico de las cargas administrativas que se imponen a los ciudadanos y a las empresas. En dicha valoración no solo se cuantifica el impacto económico de las cargas de una norma, sino también el ahorro que se consigue cuando en vez de imponer nuevas cargas se reducen las existentes.

El costo total de las cargas administrativas ha sido estimado por el Banco de España, la Unión Europea y la OCDE en 4.6% del PIB. La reducción de 30% supone alcanzar una cifra en torno a 15000 millones de Euros de disminución de los costos de funcionamiento para las empresas españolas.

Fuente: OECD (2010f), Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010, OECD Publishing, París.

¿Cómo se hace la simplificación administrativa?

La simplificación supone cumplir al menos tres etapas:

- Identificación de las fuentes que generan las cargas administrativas y/o la irritación.

- Análisis e identificación de las causas de las cargas administrativas y sus posibles soluciones.
- Implementación de las acciones de simplificación y evaluación de su impacto.

Identificación de las fuentes que generan las cargas administrativas y/o la irritación

Como se dijo anteriormente, la identificación de las fuentes de las cargas administrativas es el punto de partida. Los gobiernos que pretendan diseñar e instrumentar programas de simplificación administrativa deben centrar sus esfuerzos en identificar las fuentes que generan obligaciones, cargas y costos a los particulares. Más aún, cuando sea factible, los gobiernos deben medir y determinar si estos son razonables o si resultan excesivos, en detrimento del cumplimiento de la regulación en particular y del potencial de desarrollo en lo general.

Las fuentes de las cargas administrativas son las regulaciones y los procesos burocráticos o trámites. Existen diversas metodologías para identificar y medir las cargas administrativas, que van desde la aplicación de metodologías de costeo de actividades administrativas, entre las cuales está el MCE, hasta el uso de estimaciones con base en información de encuestas o censal y la obtenida de expertos o participantes en el mercado.⁷⁶

Análisis e identificación de las causas de las cargas administrativas y sus posibles soluciones

La determinación de las posibles soluciones parte de las causas de las cargas administrativas. Cada método usado para su identificación proporciona, de acuerdo con su naturaleza, una perspectiva del origen de estas cargas. Estas pueden venir, por ejemplo, de costos directos asociados con el pago de derechos para el acceso a servicios, o bien de costos indirectos, producidos por los servicios profesionales que los sujetos regulados deben contratar con el fin de poder cumplir con sus obligaciones, como sería el caso de un contador para la presentación de las declaraciones de impuestos.

Los excesos de cargas administrativas pueden estar asociadas a distintas fuentes, tales como obligaciones y requisitos obsoletos, redundantes o reiterativos, tiempos muertos, acciones y pasos innecesarios, fallas de información, falta de claridad y difusión de requisitos y tiempos, criterios discrecionales de resolución, inspecciones y revisiones, necesidades para la contratación de servicios de gestoría o asesoría, falta de comunicación, insuficiente capacitación por el personal que lo aplica, problemas en las comunicaciones, retraso en los avisos y falta de capacidad administrativa para solventar las peticiones del público, entre otros.

En el diseño e instrumentación de programas de simplificación administrativa, existen distintas formas para abordar la problemática derivada de la regulación, por ejemplo, las siguientes:

- Elevar la eficiencia de la regulación interna del gobierno, mediante la reducción de pasos, procesos o requerimientos innecesarios que incrementen los costos de la administración pública.
- Desarrollar sistemas informáticos que permitan con mayor facilidad el acceso de los usuarios a los servicios y trámites del gobierno, además de reducir los costos de operación actual.

- Instalar una ventanilla única de gestión por cada dependencia, en la cual se brinde atención a los usuarios que soliciten un procedimiento administrativo de la misma, así como proporcionar la información y orientación solicitada sobre otros trámites y servicios que no sean de su competencia.
- Crear portales electrónicos de información al ciudadano, que sean de fácil acceso para todos los usuarios y que contengan toda la información relevante de procedimientos administrativos para particulares y empresas.
- Desarrollar, actualizar y simplificar un registro centralizado de trámites y servicios de la administración pública, así como los inventarios específicos de las dependencias públicas.
- Establecimiento de plazos máximos optimizados, que permitan al usuario conocer el tiempo en el cual obtendrán respuesta al procedimiento administrativo que están realizando.

Implementación de acciones de simplificación y evaluación de impacto

La puesta en práctica de las recomendaciones de solución que resultan del análisis de las cargas administrativas enfrenta sus propios retos. Lo recomendable es valorar el impacto potencial de las distintas alternativas de solución planteadas, priorizando aquellas con mayor efecto.

Sin embargo, la posibilidad de su implementación está sujeta a condiciones legales e institucionales. Las capacidades administrativas, las limitaciones presupuestales, el apoyo directivo y la voluntad política de los actores relevantes, las reglas vigentes para la modificación de normas, requisitos y plazos, la dificultad técnica de la materia regulada, entre otros, son factores que pueden facilitar o impedir la ejecución de las medidas de simplificación. En consecuencia, es conveniente evaluar la implementación de las acciones a partir del impacto potencial y la viabilidad de las propuestas de solución.

- El impacto se cuantifica a partir de métodos como el costeo estándar o el análisis costo-beneficio, priorizando aquellas alternativas que ofrezcan el mayor beneficio neto en términos del ahorro en el costo de cumplimiento de la regulación o bien el aumento en la rentabilidad o beneficios de los sujetos regulados.
- La viabilidad se determina por el grado de dificultad para llevar a cabo las reformas necesarias. En general, a mayor jerarquía de la regulación, mayor será la dificultad para modificar la ley o norma. Asimismo, a menores capacidades institucionales, mayor el esfuerzo requerido para implementar las acciones con eficacia.

Estrategias para la reducción de cargas administrativas

Existen distintas técnicas o acciones alternativas disponibles para la reducción de las cargas administrativas. Las que se exponen a continuación, están inspiradas en los principios propuestos por la Comisión Europea para la reducción de las cargas administrativas: reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información.

Cabe distinguir entre medidas directas e indirectas. Las directas actúan sobre los costos, requerimientos y plazos que son, en sí mismos, la carga administrativa. Las medidas indirectas

son aquellas que modifican actividades, criterios o plazos que inciden en la determinación de la carga administrativa.⁷⁷

Medidas directas

Supresión de la información de obligación o trámite:

- Eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas, por cambios tecnológicos y sociales o por derogación expresa o tácita del marco normativo en que se sustentan.

Eliminación de procedimientos:

- Sustitución del régimen de autorización, licencia y otros títulos habilitantes por la comunicación previa susceptible de comprobación ulterior.

Simplificación de trámites:

- Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables⁷⁸ susceptibles de comprobación ulterior.
- Renovación automática o proactiva de licencias o permisos.
- Eliminación de redundancias en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales (por ejemplo, en la solicitud de un subsidio).
- Establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la regulación o el trámite que genera la carga administrativa.
- Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización.

Simplificación documental:

- No solicitar los documentos o datos que ya obren en poder, directa o indirectamente, de las administraciones de los distintos órdenes de gobierno. Esto se logra por medio de compartir la información que poseen las dependencias mediante la interconexión de fuentes de datos, obteniendo previamente el consentimiento del interesado.
- Reducción de la documentación o datos a aportar, exigiendo únicamente la documentación imprescindible.
- Simplificación de los formularios (incluidos los electrónicos) y unificación de formatos.

Reducción de frecuencia:

- Reducción de la frecuencia de presentación de los datos o documentos.
- Ampliación de los plazos de validez de permisos, licencias, inscripciones en registros, etc.

Digitalización documental, mejoras tecnológicas y acceso por medios electrónicos:

- Digitalización de documentos para facilitar la consulta, administración y resolución de trámites y servicios.
- Automatización de las relaciones con la administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas administrativas.

- Interconexión de fuentes de datos entre administraciones de los distintos órdenes de gobierno o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la administración, en particular mediante los registros.

Coordinación administrativa:

- Coordinación efectiva entre las distintas dependencias que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados.
- Coordinación entre las diferentes administraciones públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos, en los cuales intervengan, por ejemplo, los gobiernos locales o estatales, principalmente.

Medidas indirectas

Reducción de plazos y silencio administrativo:

- Respuesta inmediata en los procedimientos.
- Reducción de los plazos legales y efectivos en la tramitación de los procedimientos.
- Reducción de plazos de conservación de documentos o datos.
- Aplicación de la *afirmativa ficta*⁷⁹ ampliando el número de procedimientos con esta característica.

Información y lenguaje administrativo:

- Puesta a disposición de información adicional o sistemas de ayuda para facilitar el cumplimiento de las cargas administrativas impuestas, tales como los canales de empresa o guías de ayuda.
- Divulgación de las cargas administrativas que se modifican o suprimen.
- Acceso, en la página web correspondiente, a toda la tramitación de un procedimiento, así como a sistemas de ayuda que faciliten el cumplimiento, envío, notificación y pago de derechos e impuestos por vía electrónica.
- Simplificación y unificación del lenguaje administrativo facilitando la comprensión y tramitación de documentos (lenguaje ciudadano).

Es evidente que estas medidas, en ningún caso, ponen en cuestión el propósito subyacente de la normatividad, contemplando los casos en los que, por diversas razones de interés público (protección de la salud pública, prevención del fraude fiscal, salvaguarda de los derechos de los trabajadores, procuración del consumidor o del medio ambiente, por ejemplo) siga siendo necesario imponer obligaciones de información.

¿Cuáles son los instrumentos de la simplificación administrativa que contribuyen a la mejora regulatoria?

Con base en las distintas medidas que regularmente se aplican para la simplificación administrativa, existe una variedad de instrumentos específicos que contribuyen sustancialmente a la mejora regulatoria. Entre estos instrumentos se encuentran las ventanillas únicas de gestión que han sido diseñadas e implementadas bajo distintos modelos, por ejemplo, la introducción de tecnologías como la digitalización electrónica y la introducción de sistemas para la realización

de trámites en línea, la reingeniería de procesos que identifica áreas de oportunidad, así como la adopción de criterios de riesgo para la aplicación selectiva de la regulación como un método alternativo. Dedicaremos los siguientes apartados a la explicación de cada uno de estos instrumentos o herramientas de la simplificación.

6.5.2. Ventanilla única o One-stop-shop

¿Qué es y para qué sirve?

La ventanilla única es un instrumento que permite conjuntar en un solo espacio, físico o virtual, los puntos de atención a los que los particulares deben acudir con la finalidad de gestionar sus trámites y servicios. Como su nombre sugiere, el propósito es que los ciudadanos no deban hacer más que una sola parada para resolver los asuntos de su interés con la autoridad. Su objetivo es eliminar barreras administrativas al interior del gobierno y satisfacer una necesidad de servicio dispersa entre las diversas atribuciones y facultades de las dependencias gubernamentales.

¿Qué modelos y experiencias existen?

Aun cuando el propósito es presentar al usuario una sola cara para la gestión de sus asuntos, existen distintos modelos de ventanilla única que se distinguen por el grado de integración administrativa de sus procesos y registros al interior del gobierno.

Por un lado, por ejemplo, está el modelo de ventanilla única “bajo un mismo techo”, que en esencia mantiene la separación funcional de las distintas oficinas dentro del gobierno. El modelo “bajo un mismo techo” integra en un solo espacio físico a los puntos de atención a la ciudadanía de distintas dependencias, sin que estos compartan información o registros entre sí.

Por otro lado, se tiene el modelo de ventanilla completamente integrada, que se caracteriza por ofrecer no solo un mostrador único hacia el exterior sino por compartir registros, procesos y responsables de múltiples instituciones en una plataforma única, integrada entre las distintas agencias gubernamentales.

El costo y el impacto potencial en la reducción de cargas administrativas son significativamente mayores en este segundo caso. El costo de su implementación es más alto puesto que supone crear una plataforma sobre la que se asentarán los formatos y registros de manera única, compartiendo archivos e información que tendría que capturarse una única vez, pudiendo ser utilizada por las distintas agencias participantes. Los costos de coordinación, diseño e implementación del sistema, creación de registros únicos, mecanismos de seguridad y acceso restringido requieren de una mayor inversión. Adicionalmente, su viabilidad se ve comprometida por las adecuaciones necesarias al marco normativo y a las estructuras funcionales. Sin embargo, la experiencia ha probado que el volumen de la inversión se compensa con beneficios más que proporcionales a mediano plazo.

La OCDE ha identificado portales de ventanilla única que por su importancia y funcionalidad han trascendido internacionalmente. Tal es el caso de *One Stop* y *BizPal* en la Columbia Británica en Canadá (ver Recuadro 6.36).

Recuadro 6.36. Los portales *OneStop* y *BizPal* en la Columbia Británica (Canadá)

La Columbia Británica es líder en estrategias de gobierno electrónico para la simplificación de trámites por medio de ventanillas únicas en línea. El primer portal a destacar es *OneStop*, que fue establecido en 1996 para facilitar las interacciones con múltiples niveles de gobierno. El sitio permite a las empresas realizar las transacciones y registros comúnmente requeridos, como el registro de empresa, el registro para el pago de impuestos federales y de provincia y la solicitud de la licencia municipal de empresa. Los emprendedores también pueden obtener la aprobación de su denominación de empresa y el cambio de domicilio. Actualmente, cerca de 200 organizaciones de los sectores público y privado forman parte de *OneStop*, incluyendo gobiernos municipales. De acuerdo con encuestas de opinión, 93% de los empresarios destacan que las instrucciones del portal son de fácil comprensión y 96% que lo usarían otra vez o lo recomendarían. Cuando se emplea junto con el Número de Empresa (*Business Number*, BN), *OneStop* elimina cinco horas en el registro de empresa y de seis a siete horas en el trámite de cambio de domicilio. De hecho, los emprendedores pueden realizar sus registros en menos de una hora por medio de *OneStop*.

La otra ventanilla única en línea es *BizPal*, que permite a los emprendedores determinar todos los permisos y licencias con los que deben cumplir en los diferentes niveles de gobierno. El portal ahorra al emprendedor más de seis horas de búsqueda de formatos.

Fuente: OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.

6.5.3. Digitalización y trámites en línea

¿Qué es y qué beneficios reporta?

La digitalización de los diversos procedimientos que constituyen un trámite o servicio público, ya sea parcialmente o en su totalidad, es una herramienta moderna que representa el modelo actual de gobierno electrónico. La digitalización de trámites y servicios públicos permite a los ciudadanos o empresarios realizar gestiones en línea a través de portales desarrollados por la administración pública, lo que termina por reducir los costos asociados con la gestión, tanto monetarios como en tiempo.

El gobierno electrónico o digital tiene como objetivo aprovechar al máximo el uso de las tecnologías de información y de comunicaciones en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública para agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública y elevar la calidad de los servicios gubernamentales.

Cabe destacar que, además de representar un instrumento importante de simplificación, las herramientas de gobierno electrónico apoyan la gestión de datos, facilitan la consulta regulatoria y la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno y ayudan a prevenir la corrupción, al eliminar el contacto entre ciudadanos y servidores públicos.

¿Cuáles son las estrategias y su implementación?

Las herramientas de digitalización varían en su grado de sofisticación, desde portales meramente informativos hasta los que permiten completar un trámite al 100% en línea (enviar solicitudes, realizar pagos, recibir respuestas de la autoridad, etc.). Las plataformas tecnológicas para portales interactivos suelen ser complejas, por lo que resulta difícil avanzar en corto tiempo a trámites enteramente en línea.

Para promover una mayor eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, se han instrumentado diversas estrategias de digitalización, particularmente con el uso de Internet, como la herramienta principal de trabajo. Entre las principales estrategias se encuentran las siguientes:

- La instalación de la infraestructura tecnológica gubernamental, con base en una red de tecnología de información y comunicaciones sustentada en el establecimiento de lo más avanzado en *hardware*, *software*, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (*e-Learning*) y recursos humanos especializados. Con estas acciones es posible la consolidación, tanto de la intranet gubernamental como del uso de Internet, en todas las dependencias y entidades de la administración pública, con lo que se logra la integración de la actividad gubernamental a través de medios electrónicos y, al mismo tiempo, que los servidores públicos realicen sus tareas con precisión y oportunidad, lo que implica la realización de trámites y servicios públicos más eficientes.
- El rediseño de procesos con tecnologías de información permite el desarrollo, actualización y consolidación de los sistemas informáticos en las distintas áreas de la administración pública, además de facilitar la actualización informática de los procesos que operan las tareas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas.
- La mayor información y divulgación de los servicios y trámites electrónicos (*e-servicios*) brindan al ciudadano la oportunidad de acceder a la prestación de estos a través de medios electrónicos, en beneficio de su comodidad y satisfacción. En este propósito ha sido relevante que las dependencias y entidades de la administración pública mantengan una constante actualización y rediseño para seguir incorporando los servicios y trámites de mayor impacto a la ciudadanía, por medio de estándares tecnológicos de interoperabilidad, en las políticas y mecanismos de seguridad y salvaguarda de privacidad de información.
- La mayor difusión y consulta de portales ciudadanos del gobierno permite que, con el uso de Internet, las entidades y dependencias hayan ganado presencia en distintos ámbitos que son de gran interés para la ciudadanía.

La administración electrónica (gobierno electrónico) como una herramienta para reducir las cargas administrativas es comúnmente vista como una estrategia de alto impacto. Sin embargo, el gobierno electrónico es mucho más que tecnología y solo puede tener éxito si una serie de factores clave son resueltos, entre los que se encuentran la colaboración, el intercambio, la voluntad política, el cambio y la interactividad.⁸⁰

Alcances, limitaciones de la digitalización y casos de éxito

De acuerdo con las experiencias de países OCDE, las tecnologías de la información son los instrumentos de simplificación preferidos. Un aspecto importante del gobierno electrónico es la capacidad que posee para transformar las estructuras y los procedimientos de gobierno, haciendo más simple y eficiente el empleo de la información.

Recuadro 6.37. Alcances de la digitalización

1. **El gobierno electrónico mejora la eficiencia.** Las herramientas basadas en Internet pueden generar ahorros sobre la recolección de datos y su transmisión, la provisión de información y la comunicación con clientes.
2. **El gobierno electrónico mejora el servicio.** Un servicio centrado en el usuario se construye sobre la comprensión de sus exigencias, ya que un usuario no tendría por qué entender estructuras complejas de gobierno para actuar recíprocamente con este. El Internet permite alcanzar este objetivo, debido a que presenta al gobierno como una organización unificada.
3. **El gobierno electrónico ayuda a alcanzar resultados específicos de política.** El Internet ayuda a compartir información e ideas entre grupos de interés y así contribuir a resultados específicos.
4. **El gobierno electrónico contribuye a reformar.** Las herramientas basadas en tecnologías de la información han sostenido reformas en muchas áreas, por ejemplo para mejorar la transparencia, compartir información e identificar inconsistencias internas.
5. **El gobierno electrónico ayuda a construir la confianza entre gobiernos y ciudadanos.** Las herramientas basadas en tecnologías de la información ayudan a fomentar la confianza del ciudadano en el proceso político, promoviendo un gobierno abierto y responsable y ayudando a prevenir la corrupción.

Fuente: OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.

Casos de éxito

Los avances de los últimos años del gobierno mexicano en cuanto a mejora regulatoria constituyeron una base sólida para crear el portal *tuempresa.gob.mx*. El desarrollo del portal se realiza en fases. En la primera etapa, se puso especial atención en los trámites básicos y/o necesarios para la constitución de una empresa, la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes y la inscripción de trabajadores ante el IMSS.

Más adelante, se incluirán otros trámites para que el empresario pueda cumplir de manera más sencilla con las obligaciones laborales y ambientales, entre otras. Asimismo, se tiene previsto involucrar a más dependencias, así como al resto de los trámites que inciden en el funcionamiento y operación de las empresas. Para ello, el gobierno ha desarrollado acuerdos de colaboración entre las dependencias involucradas para lograr los objetivos propuestos.

La OCDE calculó que, antes de que existiera el portal, los emprendedores debían dirigir tiempo y recursos equivalentes a 16% del PIB per cápita en México para cumplir con los trámites y pasos necesarios para constituir una sociedad mercantil (por ejemplo: tiempo dedicado a llenar formatos, espera en filas, contratación de gestores, visitas al banco, pero sin incluir pago de derechos de trámites y honorarios al fedatario). La OCDE estimó que, gracias a la simplificación y compactación de trámites que se logra con el portal *tuempresa.gob.mx*, dichos costos administrativos se reducen en por lo menos 65% (OCDE y Secretaría de Economía, 2009).

En el ámbito internacional, muchos países han instrumentado portales electrónicos para ayudar a la creación e inicio de operaciones de nuevas empresas:⁸¹

- En América Latina, *Chile clic* es una iniciativa del gobierno de Chile para ayudar a las empresas (y a los ciudadanos) a cumplir con trámites administrativos a través de portales en Internet. Esta iniciativa busca estar más orientada al cliente, a diferencia de los modelos desarrollados anteriormente.
- En Europa, el portal de Internet *Circe* de España, combinado con una simplificación de trámites, ha sido efectivo en la creación de empresas, especialmente aquellas muy pequeñas.
- Portugal también ha llevado a cabo un programa de reformas para facilitar la creación de empresas, incluido un registro centralizado en Internet para todas las licencias y para el desarrollo de ventanillas únicas de resolución de trámites.

Recuadro 6.38. Herramientas digitales exitosas en México

- IMSS desde su Empresa. Permite registrar la afiliación de los trabajadores de manera rápida y oportuna vía Internet, reduciendo el número de trámites y el tiempo de espera para su realización.
- Trámites Electrónicos para Exportadores e Importadores de BANCOMEXT. Brinda información sobre los principales trámites y servicios que requiere el sector exportador e importador del país, para realizar de manera ágil y oportuna las operaciones de comercio exterior.
- CFEmático. Este mecanismo agiliza el pago de manera electrónica de los servicios de la Comisión Federal de Electricidad, en beneficio de más de 400 mil usuarios en promedio cada mes.
- El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET) ha coadyuvado a dar transparencia al proceso de licitaciones gubernamentales de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas. La cobertura de operación del COMPRANET comprende a todas las dependencias y entidades de la APF y a las administraciones de las 32 entidades federativas, además de un gran número de municipios.

Fuente: Elaboración propia.

6.5.4. Reingeniería de procesos

¿Qué es y qué beneficios reporta?

La reingeniería de procesos consiste en una reformulación integral de procesos y trámites de las instituciones para alcanzar un mejoramiento sustancial en el desempeño en cuanto a costo, calidad, servicio y rapidez. Se instrumenta mediante una revisión de las normas, trámites y procedimientos preestablecidos, que hasta ese momento resultan incuestionables. La reingeniería inicialmente determina qué es lo que debe hacer una institución y, posteriormente, cómo debe hacerlo. Además de ello, implica descartar todas las estructuras y procedimientos existentes para llegar a maneras absolutamente distintas de realizar el trabajo.

En otras palabras, la reingeniería de procesos es la revisión fundamental de procesos para su rediseño radical, a fin de obtener cambios significativos en la operación de la organización y sus resultados. La intención de la reingeniería de procesos es potenciar la productividad de los recursos empleados en la producción del bien o servicio en beneficio del usuario final.⁸²

La reingeniería supone rehacer la manera en que el proceso se realiza para servir a los mismos propósitos y generar los mismos bienes y servicios pero de la mejor manera posible. Pretende integrar aquellas actividades relevantes para el producto esperado para evitar que se encuentren dispersas, organizándolas en una secuencia lógica y ordenada que permita hacer eficientes sus resultados.

Los beneficios de la mejora de procesos son los siguientes:

- Disminuye costos administrativos de las dependencias y entidades de la administración pública.
- Disminuye costos de transacción para los usuarios de servicios públicos: traslados, tiempos de espera, duración de trámites y número de requisitos.
- Elimina duplicidades de formatos de trámites, así como actividades durante la ejecución del proceso.
- Incrementa la eficiencia de las instituciones, disminuyendo los costos y mejorando la capacidad de respuesta.
- Garantiza niveles óptimos de integridad de la información.
- Simplifica los cauces para la transmisión de documentos.
- Permite un análisis de las cargas de trabajo.

Los principios clave para un proyecto de mejora de procesos son los siguientes:⁸³

- Se necesita el apoyo de la gerencia de primer nivel, que debe asumir el liderazgo del programa.
- Concentración en los procesos, no en las funciones, identificando aquellos que necesitan cambios y/o que presentan oportunidades de mejora.
- La observación de las necesidades de los usuarios y su nivel de satisfacción son un sistema básico de retroalimentación que permite identificar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos.

- La flexibilidad es necesaria a la hora de llevar a cabo el plan.
- Se requiere el establecimiento de indicadores para la medición del grado de cumplimiento de los objetivos.
- Se debe tener en cuenta el factor humano a la hora de evitar o reducir la resistencia al cambio, lo cual puede provocar un fracaso, o al menos retrasos en el programa.
- Un proyecto de mejora no debe ser visto como un proceso único, sino que se debe contemplar como un proceso continuo.
- La comunicación tiene un aspecto importante, no solo dentro de las instituciones de la administración pública sino que debe ir más allá (prensa, sociedad, sistema político, etc.).

¿Cuál es su proceso de implementación? Proceso general

Para iniciar con un proceso de mejora en las instituciones o dependencias de la administración pública se debe seguir una serie de pasos:⁸⁴

- Análisis de la situación actual. Realizar un diagnóstico de la situación en la que se encuentran los procesos para identificar problemáticas comunes que requieran o presenten áreas de oportunidad.
- Identificación de procesos. Es importante realizar un levantamiento de los procesos así como de los trámites que puedan ser sujetos de mejora, atendiendo a los problemas reales o potenciales evidenciados en la institución, por ejemplo, problemas y/o quejas de usuarios, procesos con alto costo, con tiempos de espera y/o respuesta prolongados, existencia de una mejor forma conocida de realizar el proceso que se quiere mejorar, incorporación de nuevas tecnologías y/o automatización del proceso y visualización de mejoras al realizar la representación del proceso.
- Definición de la metodología a utilizar. Una vez que se cuente con el diagnóstico de la situación actual de procesos y trámites de la dependencia, es necesario definir los métodos y herramientas que faciliten la detección de áreas de oportunidad. La metodología no da respuestas sino que ofrece un medio o modo de pensar acerca de una situación: cómo ver y entender su naturaleza y las consecuencias del cambio.
 - * Representación del proceso y/o trámite. El método más común empleado es el mapeo de procesos, el cual muestra a detalle la secuencia de tareas por realizar y la trayectoria que sigue el trámite, identificando y eliminando aquellas actividades y tareas que no agregan valor y generan costos.
 - * Definición de mejoras. Se describen las acciones de mejora a efectuar en los trámites para tener procesos eficientes, esto en base a la previa identificación de la causa fundamental de áreas con problemas y de la selección de las mejores alternativas para eliminar las causas.
 - * Implantar el plan de aseguramiento de la mejora. Se define el plan de trabajo que represente el incremento de la capacidad para una gestión eficiente. Deberá contener objetivos, beneficios, indicadores y su programa de trabajo detallando la fecha planeada de ejecución para cada una de las actividades y los responsables de llevar a cabo cada actividad.

- * Evaluación del impacto de las mejoras. Se realiza mediante una serie de indicadores, lo cual permite a las instituciones focalizar esfuerzos de mejora y así orientar la identificación, definición y ejecución de proyectos de mejora con mayor alcance e impacto.

6.5.5. Otras alternativas de simplificación

Simplificación basada en riesgo

Esta estrategia parte del hecho de que una parte de la regulación existe para que el Estado pueda administrar o prevenir que ciertos riesgos se materialicen en problemas. Esta condición permite imponer restricciones u obligaciones a los sujetos regulados, además de establecer medidas de control y seguimiento para evitar que se infrinjan las normas. Hacer la aplicación o supervisión de estas reglas de manera selectiva abre la posibilidad de adoptar un enfoque de riesgos. El propósito es aplicar los controles regulatorios y requisitos asociados con los mismos solo a aquellos sujetos regulados con mayor riesgo de incumplir.

A este tipo de regulación corresponde normalmente aquella relacionada con la prevención de riesgos sanitarios, de seguridad civil o de cuidado al medio ambiente. La adopción de un enfoque de riesgo supondría, por tanto, que la autoridad desarrollara algún mecanismo que le permita discriminar a los sujetos regulados por grados, para asignar en consecuencia prioridades y aplicar los controles en consecuencia.

Este enfoque es una herramienta de reducción de cargas administrativas porque supone que la aplicación de los controles se realizará solamente para un subconjunto de los sujetos regulados, disminuyéndose así requisitos, papeleo, gastos administrativos, visitas e inspecciones. La proporción de los ciudadanos o empresas de bajo riesgo verán reducido, si no es que eliminado, el peso que suponía atender a la autoridad en sus acciones de control y seguimiento.

Adicionalmente, el enfoque permite balancear la aplicación de los recursos públicos en términos de costo-beneficio. Al enfocarse en los sujetos de mayor riesgo de incumplimiento y dejar al resto con menores cargas administrativas, la autoridad también genera ahorros. Su acción será más eficiente puesto que, sin claudicar su responsabilidad de control, sí utilizará los recursos en aquellos casos donde la inspección o el requisito tienen un mayor impacto.

Esta estrategia, por tanto, supone sustituir los mecanismos de inspección y control aleatorios para dirigirlos con base en los parámetros de riesgo que la autoridad determine. Ello, sin embargo, implica el ejercicio subjetivo de las atribuciones con que cuenta la autoridad, lo que aun cuando resulte aceptable en términos de riesgo, puede resultar un tema altamente político y tener repercusiones en la opinión pública. Así, la aplicación de la evaluación de riesgos y el análisis de costos y beneficios en estas áreas puede llevar a mayores posibilidades de reducción de cargas, pero también puede ser políticamente difícil.

De acuerdo con la práctica en la Unión Europea,⁸⁵ la aplicación selectiva de visitas o la exigencia selectiva de obligaciones de información con base en riesgo supone responderse las siguientes preguntas:

- ¿La obligación de información puede evitarse?
- ¿El alcance o enfoque de la obligación puede cambiarse para que menos sujetos estén obligados a su cumplimiento?

- ¿Puede cambiarse la frecuencia o temporalidad con que es exigida?
- ¿Existe algún principio o fórmula que permita determinar a quién y cuándo se le aplicará la obligación, en vez de que sea para todos por igual?

Como puede verse, adoptar el enfoque de riesgos no supone modificar el fin de la regulación o cambiar la materia regulada, como tampoco reducir los requisitos que deben cumplirse. Lo que está en juego es la temporalidad, la frecuencia y el enfoque con que se exigen las obligaciones, provisto de que hacerlo selectivamente supone que la autoridad asume el riesgo de que alguno de los sujetos no verificados pueda incurrir en una falta y causar el daño que la regulación buscaba evitar. De ahí la importancia de establecer criterios específicos, así como calendarios que lleven a que todos los sujetos obligados sean revisados, aun cuando la temporalidad no sea igual para todos.

El enfoque por tanto no supone liberar en absoluto de la carga administrativa, sino reducirla proporcionalmente y espaciarla en el tiempo. Exentar definitivamente sí supondría reducir el universo de sujetos obligados, lo cual suele estar más en función de objetivos de política pública y menos en el riesgo que cada segmento de la población representa. Si las empresas tienen un sólido historial de cumplimiento, el regulador puede tomar el riesgo de no requerir información adicional de esas empresas.

Administración por calidad

La Administración por Calidad Total es una técnica que tiene por objeto establecer un sistema de mejora continua de la calidad a partir del involucramiento informado por parte de las áreas que intervienen en el proceso y un mejor control de toda la organización (sistemas de información eficaces), a fin de asegurar permanentemente que el servicio recibido por los clientes o usuarios esté libre de defectos (sobrepasar las expectativas del cliente), al mismo tiempo que mejora los procesos internos, favoreciendo la actualización de la normatividad y el apego a los procedimientos, evitando el desperdicio de recursos, reduciendo costos y mejorando tiempos de respuesta.

La administración por calidad sirve particularmente para revisar y mejorar el cumplimiento de la regulación que involucra la prestación de servicios y trámites para ciudadanos, por ejemplo, el otorgamiento de licencias y permisos, o bien la expedición de constancias de registro como actas de nacimiento, escrituras, títulos de propiedad, entre otros.

La calidad invierte la relación, situando al ciudadano regulado como el centro de atención de la organización que provee el servicio, de manera que sus cualidades atiendan satisfactoriamente las necesidades específicas de quien lo recibe. Por tanto, implementar sistemas de calidad implica alinear las actividades de un proceso y programa público a la satisfacción del cliente o usuario.

La calidad así entendida, ocurre o se logra entonces en diferentes sentidos: en términos del respeto a la norma y los procedimientos, en cuanto a la eficacia —esto es, que logre su cometido— y consecuentemente en el sentido de la satisfacción del cliente o usuario.⁸⁶

Una propiedad de la administración por calidad es la estandarización. Los procedimientos poseen cualidades y características mínimas susceptibles de homologarse, medirse y valorarse con respecto a estándares. Dicha condición admite la verificación del cumplimiento de

determinadas cualidades, lo cual hace posible y conveniente para las organizaciones certificar la calidad de sus procesos con respecto a estándares probados.

La Organización Internacional para la Estandarización (*International Organization for Standardization, ISO*) a mediados de la década de 1980 integró una serie de normas sobre las características inherentes a los servicios y procesos enfocados en la satisfacción del cliente y el aseguramiento de la calidad, obteniendo una herramienta de referencia internacional para valorar la calidad de los procesos en instituciones y organizaciones de diversa índole: la ISO 9000, y posteriormente las ISO 9001, 9002 y 9003.

En el proceso general de un sistema de administración por calidad que propone la ISO, el punto de partida está en la búsqueda de la mejora continua que se basa en el conocimiento y cumplimiento de las expectativas del cliente o usuario y está constituido por procedimientos de retroalimentación y mejora en cada área de la organización y nivel de responsabilidad.

Esta concepción supone el involucramiento y sensibilización de todas las áreas de la organización (especialmente de la Dirección) en el esfuerzo por plantear, organizar, dirigir y controlar la calidad en un sistema de producción con la finalidad de brindar al cliente o usuario productos o servicios que cumplan a cabalidad con sus expectativas.

El logro de la implementación de un sistema de mejora continua que tenga por resultado un aseguramiento funcional de la calidad, implica tener procesos que cumplan con las exigencias de estandarización de la ISO, como la documentación constante de las acciones realizadas en cumplimiento de la norma, homogenización de la atención en diversas oficinas y, precisamente, el establecimiento de mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

6.5.6. Recomendaciones para la implementación y condiciones institucionales

La implementación de las medidas de simplificación para reducir las cargas administrativas varía de un país a otro. Ello se debe principalmente a que las condiciones prevalecientes son diferentes, así como la naturaleza de los sistemas regulatorios y el entorno institucional. Sin embargo, es posible resumir algunas recomendaciones sobre prácticas que de acuerdo con países de la OCDE han acompañado esfuerzos exitosos de simplificación administrativa. Entre estos esfuerzos se encuentran los siguientes:

- Aplicar una perspectiva integral de gobierno o *whole-of-government*, en vez de estrategias *ad hoc* para ciertos sectores y actividades. Ello supone, por otra parte, ir más allá de las cargas que afectan a los negocios, para ampliarse a aquellas que enfrenta la sociedad en su conjunto.⁸⁷
- Integrar la simplificación administrativa a una estrategia más amplia de mejora regulatoria (gobernanza regulatoria). La idea es adoptar una cultura administrativa distinta, con una mayor orientación al servicio y al usuario, tanto en el diseño como en la aplicación de las leyes y regulaciones.
- Incorporar la medición y evaluación de los aspectos administrativos involucrados en el cumplimiento de la regulación nueva y de la existente. Esto es, aplicar los criterios de la simplificación administrativa tanto al flujo regulatorio *ex ante* como al acervo regulatorio *ex post*. La cuantificación detallada de las cargas administrativas sirve cada

vez más para rastrear sus orígenes y con ello adoptar estrategias de simplificación que las resuelvan de raíz.⁸⁸

- Implementar mediciones sistemáticas de las cargas que supone el cumplimiento de la regulación, elaboradas con base en metodologías de medición robustas y estandarizadas. Contar con información basada en evidencia sobre la magnitud de la tarea en la reducción de la carga administrativa, así como de los avances o retrocesos, puede apoyar significativamente el desarrollo de una política más eficaz para conseguirlo.⁸⁹
- Desarrollar un sistema que facilite la identificación de las herramientas de simplificación administrativa adecuadas. En principio, las diversas herramientas de simplificación administrativa se enfocan a resolver problemas distintos. Por su propia naturaleza, se orientan a determinados tipos de regulación o procesos. La estrategia de evaluación de la calidad regulatoria habrá de proporcionar indicios sobre la naturaleza del problema, esto es, sobre el tipo de regulación y sobre el tipo de causas que probablemente están generando cargas excesivas a los regulados. Ello potenciará el beneficio que se pueda obtener de la aplicación de las herramientas.
- Establecer metas concretas que sirvan como punto de referencia cuantitativa y cualitativa (cuando sea el caso) sobre el avance o efectividad de los esfuerzos de simplificación administrativa. Toda acción de política requiere la definición de una línea base y un horizonte o punto de llegada para poder apreciar el avance logrado con las acciones implementadas.
- Contar con apoyo político de alto nivel para el éxito de las estrategias de simplificación administrativa: La aplicación de estrategias de simplificación normalmente puede implicar revisar primero la regulación; por ejemplo, en algunos países, ha sido necesario adoptar leyes de simplificación, por ello el compromiso político a largo plazo y de alto nivel resulta fundamental.⁹⁰
- Los esfuerzos de simplificación administrativa crecientemente hacen uso intensivo de tecnologías de la información, impulsando las herramientas del gobierno electrónico. Cada vez más gobiernos nacionales y locales toman ventaja de las tecnologías de la información para simplificar trámites, facilitar el acceso a la información y eliminar los costos de la atención presencial. Para la OCDE, las herramientas del gobierno electrónico son alternativas extendidas de simplificación administrativa en sí mismas y tienen el potencial de mejorar los servicios del gobierno en general.⁹¹
- Informar y capacitar al personal sobre las herramientas de simplificación, sus alcances y características. Una forma de facilitar el cumplimiento de la norma es promoviendo guías, códigos y/o protocolos para los ciudadanos y empresas en relación con los requerimientos establecidos en la regulación. Por ejemplo, en la Unión Europea, gracias a la difusión de la “Guía sobre Evaluación de Riesgo” y la campaña de la Agencia de Seguridad y Salud Laboral, más empresas, particularmente las más pequeñas, llevaron a cabo las evaluaciones de riesgos exigidas por la ley, de manera sencilla y en menos tiempo, generando un ahorro de 92.5 millones de Euros.
- Coordinar entre autoridades nacionales y locales para contar con una política de simplificación administrativa eficiente y exitosa. La importancia de la coordinación entre diferentes autoridades gubernamentales de distinto ámbito y nivel radica principalmente en la conciliación de intereses regulatorios, la retroalimentación y enriquecimiento de

los proyectos mediante enfoques complementarios y la reducción de los riesgos y de duplicación.

Recomendación 1. Ampliar y extender los proyectos de simplificación administrativa

El enfoque de los proyectos de simplificación administrativa debe ampliarse más allá de los trámites empresariales. La simplificación administrativa coadyuvará a la reducción de los costos de la regulación sobre los ciudadanos y del propio gobierno, considerando tanto los costos administrativos sustantivos como el descontento ciudadano.

Ello implica explorar la adaptación de las técnicas de medición de las cargas administrativas empresariales para medir otro tipo de costos implicados en la organización y acción gubernamental. Los costos regulatorios y de la acción pública sugieren adicionar los métodos cuantitativos con los cualitativos.

Recomendación 2. Cuantificar con cautela

Es preciso dimensionar la magnitud de las cargas administrativas a reducir y fijar objetivos cuantitativos para su reducción, ya sea antes o durante el desarrollo del proyecto. No obstante, la visión cualitativa es especialmente importante en la medición de la carga por descontento ciudadano, pues aunque si bien carece del rigor del resultado cuantitativo, contribuirá a orientar mejor los esfuerzos, siempre que ayude a establecer prioridades identificando dónde las reglas o las regulaciones individuales tienden a ser más onerosas.

Por otro lado, la medición demasiado detallada puede ser muy costosa, especialmente cuando se trata de regulaciones complejas. Aquí la valoración cualitativa nuevamente (a partir del conocimiento de las partes interesadas) puede ser crucial para señalar donde se emplearían mejor los recursos destinados a la medición cuantitativa. Los métodos cualitativos también ayudan a identificar aquellas áreas de las regulaciones que causan mayor descontento.

Recomendación 3. Integrar la simplificación administrativa con otras reformas regulatorias y de Gobierno Digital

La simplificación administrativa debe integrarse y coordinarse con las actividades de mejora regulatoria. Es muy importante integrar la simplificación *ex post* con la evaluación *ex ante* de las regulaciones para evitar tendencias contradictorias. Las políticas de gobierno electrónico y la simplificación administrativa también deben estar integradas.

La simplificación administrativa no debe desplazar a otras herramientas de reforma de la reglamentación. Se puede utilizar, sin embargo, para impulsar el apoyo de los interesados para reformas más amplias.

Recomendación 4. Crear estructuras institucionales eficientes, involucrando a los gobiernos locales

Es conveniente la creación, junto con los gobiernos locales, de estructuras institucionales eficientes para la coordinación y seguimiento de los proyectos de simplificación administrativa. Es importante que el órgano encargado de coordinación tenga suficiente apoyo político y herramientas con las cuales pueda ejercer presión sobre las dependencias participantes.

Recomendación 5. Fortalecer la comunicación con las partes interesadas

Las partes interesadas deben participar activamente en todo el proceso de simplificación administrativa. La comunicación de los resultados es crucial para la percepción de éxito de la simplificación, inclusive es aconsejable desarrollar una estrategia de comunicación desde su planificación.

Se debe desarrollar un proceso de consulta que sea lo más transparente posible y considere cuidadosamente las sugerencias de simplificación de los regulados. Después de valorar dichas sugerencias sería conveniente expresar de manera clara por qué no pueden ser tomadas en cuenta cuando sea el caso.

Notas

- ¹ Council of Australian Governments (2007), p. 9.
- ² Department of Treasury and Finance (2011a), *Victorian Guide to Regulation*, Appendices, Melbourne, Australia, p. 22.
- ³ Better Regulation Office (2009), Department of Premier and Cabinet of New South Wales, pp. 31-36.
- ⁴ Treasury Board of Canada (2007), *Assessing, Selecting, and Implementing Instruments for Government Action*, Ottawa, pp. 18-20.
- ⁵ La versión en español de esta Guía se encuentra disponible en: www.oecd.org/daf/competition/reducingregulatoryrestrictionsoncompetition/39680183.pdf.
- ⁶ Department of Treasury and Finance (2011), p. 91.
- ⁷ García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), p. 48.
- ⁸ OECD (2002a), p. 69.
- ⁹ Council of Australian Governments (2007), *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, p. 30.
- ¹⁰ Better Regulation Executive (2008), *Code of Practice on Consultation*, Londres, p. 4.
- ¹¹ Por ejemplo, la COFEMER publica todos los comentarios recibidos durante el proceso de consulta regulatoria, así como las respuestas a estos comentarios, la MIR y la propuesta de regulación.
- ¹² Ejemplos de procesos de desarrollo de políticas públicas incluyen la elaboración de regulación, los actos de autoridad y el diseño de programas sociales.
- ¹³ Department of Treasury and Finance (2011a), *Victorian Guide to Regulation*, Appendices, Melbourne, Australia, pp. 54-57.
- ¹⁴ Treasury Board of Canada (2007), *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, Ottawa.
- ¹⁵ OCDE (2012b), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París, p. 4.
- ¹⁶ Cada una de estas herramientas es explicada con detalle en secciones específicas como parte de este manual. Si bien existe un traslape natural entre herramientas dado que todas convergen para el mismo fin de la mejora regulatoria, cuentan con énfasis y características que permiten distinguirlas entre sí.

- ¹⁷ García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance No. 18, OECD Publishing, París, p. 63.
- ¹⁸ Malyshev, Nick (2006), "The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries", OECD paper. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>.
- ¹⁹ Es importante notar que, adicionalmente a la administración del acervo regulatorio, existen múltiples estrategias orientadas a garantizar la calidad de la nueva regulación.
- ²⁰ OECD (2002a) y Majone (1999).
- ²¹ OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París.
- ²² OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.
- ²³ OECD (2012), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, París, p. 73
- ²⁴ La lista de criterios no es exhaustiva sino ilustrativa.
- ²⁵ Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Australian Government, Canberra.
- ²⁶ OECD (2009b), *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD Publishing, París.
- ²⁷ Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Australian Government, Canberra.
- ²⁸ Commission of the European Communities (2009), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, Bruselas. Disponible en http://www.strategiadilisbonalazio.it/Archivio/Documenti/com_2009_544_annexes_en.pdf.
- ²⁹ OECD (2009c), "Improving the Quality of Regulations", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París, noviembre.
- ³⁰ OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving The Public Interest*, OECD Publishing, París, Annex C.
- ³¹ New Zealand Treasury (2012), *The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments*, Nueva Zelanda, julio; OECD (2012), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, París; Office of Regulation Review (1998), *A Guide to Regulation* (Second edition), Canberra.
- ³² OECD (2002a), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París, p. 35.
- ³³ Malyshev, Nick (2006), "The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries", OECD Paper, París. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>.
- ³⁴ Nieto, Santiago (2007), *Metodología jurídica e ideologías en el derecho*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/22.pdf>.
- ³⁵ OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.

- ³⁶ Para mayor información ver el capítulo sobre *Medición de Cargas Regulatorias*.
- ³⁷ OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.
- ³⁸ Ministry of Jobs, Tourism and Skills Training (2012), *BC's Regulatory Reform Initiative*, Technical Note, Columbia Británica.
- ³⁹ SCMNetwork (2004), *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>. Para mayor información ver la sección sobre *Medición de Cargas Regulatorias*.
- ⁴⁰ National Audit Office (2008), "The Administrative Burdens Reduction Programme 2008". Informe del Contralor y Auditor General, Londres, Reino Unido, octubre.
- ⁴¹ Para mayor información ver la sección 6.1. Evaluación de impacto *ex ante*.
- ⁴² OECD (2011a), *Regulatory Policy And Governance: Supporting Economic Growth And Serving The Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 31.
- ⁴³ Malyshev, Nick (2006), "The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries", OECD paper. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>.
- ⁴⁴ OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París, pp. 73-74.
- ⁴⁵ OECD (2008b), "Measuring Regulatory Quality", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París y OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving The Public Interest*, OECD Publishing, París.
- ⁴⁶ HM Government (2011a), *One-in One-out: Second Statement of New Regulation*, Department of Business, Innovation and Skills, Londres, Reino Unido. Disponible en: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-p96b-one-in-one-out-second-statement-new-regulation.pdf>.
- ⁴⁷ OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París, p. 92.
- ⁴⁸ OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving The Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 32.
- ⁴⁹ OECD (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- ⁵⁰ OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.
- ⁵¹ OECD (2002a), p. 58.
- ⁵² García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance No. 18, OECD Publishing, París, p. 57.
- ⁵³ OECD (2010f), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD Publishing, París, p. 43.
- ⁵⁴ SCMNetwork (2004), *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.

- ⁵⁵ Ministry of Jobs, Tourism and Skills Training (2012), *BC's Regulatory Reform Initiative, Technical Note*, Columbia Británica.
- ⁵⁶ US Government (1995), Public Law 104-13. Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ13/pdf/PLAW-104publ13.pdf>.
- ⁵⁷ SCMNetwork (2004), *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.
- ⁵⁸ OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París, p. 43.
- ⁵⁹ Frick, Ernst and H. Riedel (2009a), *International methods for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.
- ⁶⁰ Esta lista no es exhaustiva sino ilustrativa, al igual que la recopilación de métodos que se muestra en la siguiente sección.
- ⁶¹ OECD (2007a), *Cutting Red Tape: Comparing administrative burdens across countries*, OECD Publishing, París, pp. 32-33.
- ⁶² Frick, Ernst and H. Riedel (2009a), *International methods for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.
- ⁶³ OECD (2010f), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD Publishing, París, p. 44.
- ⁶⁴ Frick, Ernst and H. Riedel (2009b), *Handbook for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.
- ⁶⁵ OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 33.
- ⁶⁶ Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Australian Government, Canberra.
- ⁶⁷ Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Canberra.
- ⁶⁸ OECD (2010f), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD Publishing, París, p. 45.
- ⁶⁹ *Ibíd*em, p. 106.
- ⁷⁰ NSW Government (2008), *Measuring the Costs of Regulation*, Australia, p. 9. Disponible en: http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/23979/02_Measuring_the_Costs_of_Regulation.pdf.
- ⁷¹ García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), p. 49.
- ⁷² OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.
- ⁷³ Ver secciones 6.4.2 y 6.4.3 sobre la Medición o Costeo de Cargas Administrativas.
- ⁷⁴ OECD (2010f), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD Publishing, París.

- ⁷⁵ OECD (2007a), *Cutting Red Tape: Comparing administrative burdens across countries*, OECD Publishing, París.
- ⁷⁶ Ver sección 6.4 para mayor información.
- ⁷⁷ La relación expuesta en los siguientes recuadros no es exhaustiva, ni las categorías que la componen son excluyentes, pero permite identificar las formas de reducción de cargas administrativas más frecuentes.
- ⁷⁸ Las declaraciones responsables sustituyen los requisitos de proporcionar información y documentos a la autoridad al solicitar una autorización por una manifestación por parte de las empresas donde indican que cumplen con las regulaciones aplicables, haciéndose responsables en caso de infracciones.
- ⁷⁹ Esta regla transforma en una aprobación automática la falta de respuesta de la administración a una solicitud o trámite por parte de un ciudadano o una empresa.
- ⁸⁰ Capgemini, Deloitte and Ramboll Management (2010), *EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs*, pp. 71-72.
- ⁸¹ OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París, p. 28.
- ⁸² COFEMER/CIDE (2004), *Guías para la Mejora Regulatoria Municipal. Reingeniería de Procesos Municipales*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria / Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, p. 5.
- ⁸³ Sáez Vacas, F., O. García, J. Palao y P. Rojo (2008), *Innovación Tecnológica en las Empresas Reingeniería de Procesos (I)*, España.
- ⁸⁴ Tomado de Secretaría de la Función Pública (2008), *Manual de Operación del Módulo Institucional 2012*, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, México, octubre de 2008.
- ⁸⁵ Capgemini, Deloitte and Ramboll Management (2010), *EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs*, p. 64.
- ⁸⁵ Löffler, Elke (1996), "La modernización del Sector Público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE". Documentos INAP, No. 8, p.20, Ed. Ministerio de Administración Pública, INAP, España, julio de 1996.
- ⁸⁷ OECD (2007b), "Cutting Red Tape: National Strategies", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París, enero.
- ⁸⁹ OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 29.
- ⁹⁰ OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París, p. 48.
- ⁹¹ García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), pp. 55-58.



7

COORDINACIÓN MULTINIVEL

Este capítulo aborda los lineamientos y herramientas clave que se han encontrado para la mejora regulatoria en México y las buenas prácticas internacionales, en específico de Australia y Canadá, que pueden servir como ejemplo para la implementación de la mejora regulatoria a nivel subnacional. El capítulo aborda los conceptos básicos de la coordinación multinivel y su concepción, así como los retos que conlleva. En esta sección también se describe el panorama actual de coordinación entre las instituciones existentes. De igual forma, se presentan las herramientas específicas que se pueden utilizar para facilitar la coordinación multinivel.

7.1. Conceptos básicos

7.1.1. ¿Qué es la coordinación multinivel?

Es aquella que se da entre distintos órdenes de gobierno o, inclusive, entre distintos actores a un mismo nivel de gobierno, teniendo como una de sus principales tareas el aumento en la calidad de la regulación para mejorar la competitividad de un país. Esta coordinación multinivel es una necesidad en la política pública para crear incentivos para la actividad económica y facilitar el emprendimiento, la innovación y la generación de empleos.

Como parte de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* se establece la promoción de “la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional”, así como la identificación de “los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones”.¹

Uno de los componentes principales de la coordinación es la comunicación entre los diferentes órdenes de gobierno, ya que esta puede ayudar a prevenir conflictos e ineficiencia en la regulación, toda vez que una regulación en un orden de gobierno puede ser obstaculizada o

revertida por políticas regulatorias deficientes en otros órdenes, lo que impacta negativamente en el desempeño económico de un país. La coordinación y coherencia entre todos los niveles permiten extender y difundir los beneficios de la política regulatoria.

Una política regulatoria multinivel permite, no solo mejorar el ambiente de negocios, lo que impacta positivamente en el crecimiento económico de un país, sino también abre al gobierno la posibilidad de brindar mejores servicios públicos a sus ciudadanos.

7.1.2. Retos por abordar para la coordinación multinivel

En términos regulatorios, los problemas más comunes que afectan las relaciones entre el sector público y el privado son:

- *Superposición o duplicidad de la regulación*

Esto es que existan dos o más regulaciones sobre una materia que pueden estar en un mismo sentido o pueden ser opuestas. En el primer caso el problema principal es que el ciudadano tiene que cumplir dos o más veces con los mismos requerimientos regulatorios, lo que incrementa los costos de cumplimiento; en el segundo caso, se puede generar confusión para acatar y cumplir con la regulación, lo que generaría incumplimientos por parte del ciudadano al no tener claro cuál es la regulación que debe observar.

- *Regulación de baja calidad*

Esto genera ambigüedad, pues el ciudadano no tiene claro cuáles son las obligaciones con las que tiene que cumplir, lo que deriva en incumplimiento de la regulación, así como también puede generar discrecionalidad por parte de la autoridad en la vigilancia.

- *Instrumentación desigual*

El que una misma regulación se instrumente de manera diversa genera incertidumbre a los ciudadanos y crea incentivos para que el particular promueva una instrumentación más “suave” o menos estricta de la regulación, disminuyendo de esta forma la efectividad y beneficios que se pretenden lograr.

En cualquiera de estos casos, la mala regulación impone costos de cumplimiento excesivos a los ciudadanos y a las empresas, lo que genera consecuencias negativas en la actividad económica, pues se desincentiva la inversión y, en consecuencia, la generación de empleos y el crecimiento económico.

7.2. Tipos de coordinación

Existen dos tipos de coordinación multinivel para la calidad regulatoria:

7.2.1. Coordinación vertical

Se refiere a la armonización y coherencia entre las estructuras regulatorias de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Puede presentarse, por un lado, entre el nivel federal y el estatal y municipal o, por otro lado, entre el estatal y el municipal.

En este tipo de coordinación se encuentran las leyes generales, que son ordenamientos jurídicos donde existe una competencia concurrente entre autoridades federales y locales, es decir, se establecen facultades para cada orden de gobierno, considerándose, inclusive, funciones que pueden realizarse de manera conjunta. Dentro de este tipo de regulación tenemos, por ejemplo: la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Turismo y la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, dentro de este tipo de coordinación se encuentran los acuerdos y convenios de cooperación entre la Federación y los estados, Federación y municipios, y estados y municipios.

7.2.2. Coordinación horizontal

Se refiere a la armonización de las actividades regulatorias de las diferentes agencias y oficinas en un solo orden de gobierno (federación-federación, estado-estado o municipio-municipio), así como también puede implicar la coordinación entre los tres poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Dentro de esta coordinación podemos encontrar regulación en la que intervengan dos o más autoridades del mismo nivel, como por ejemplo: el *Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica*, instrumento jurídico elaborado por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud.

Ambos tipos de coordinación suponen la puesta en práctica de los mecanismos establecidos para incrementar la cooperación entre las diferentes autoridades regulatorias, no solo a nivel nacional, sino también entre entidades de diferentes órdenes de gobierno. La coordinación solo es posible cuando se tiene plena conciencia de la importancia de la política regulatoria y cuando existe apoyo político para movilizar a los diferentes actores involucrados en el proceso regulatorio, puesto que se requiere un total compromiso y apoyo de los diferentes actores e instituciones responsables de la implementación de la política regulatoria.

7.3. La capacidad para regular en un marco multinivel

En México, los tres órdenes de gobierno —Federación, estados y municipios— tienen capacidades para emitir regulación. Ante este escenario, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno se hace indispensable a fin de tener un marco regulatorio de calidad.

Por un lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé una relación de coordinación normativa entre los tres órdenes de gobierno, pues establece que los estados deben cumplir con las leyes federales (art. 120) y, a su vez, los ordenamientos municipales deberán atender a lo establecido por el orden federal y estatal (art. 115, fracción V).

La Constitución también establece competencias y facultades regulatorias a cada uno de estos niveles. En algunos casos estas pueden ser explícitas, como las establecidas en el Artículo 115, fracción II para los municipios, donde se señala de manera específica que podrán aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación

ciudadana y vecinal. Sin embargo, las leyes de jurisdicción estatal deberán ser expedidas por los congresos estatales, quienes a su vez deben atender lo establecido por las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión.

En otros casos, las competencias y facultades son prohibitivas, como las señaladas en el Artículo 117, donde se establece, por ejemplo, que los estados no pueden, en ningún caso, acuñar moneda ni emitir papel moneda. También pueden ser implícitas, como se observa en el Artículo 124, donde se establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

7.4. Instituciones existentes que promueven la coordinación

Existen organizaciones, tanto nacionales como internacionales, que coadyuvan al logro de una óptima coordinación multinivel, ya sea por el financiamiento para el desarrollo de programas o por el intercambio de información que contribuye a una mejor toma de decisiones de políticas públicas. Asimismo, la existencia de estas instituciones es fundamental para asegurar la implementación y adopción de los diversos instrumentos regulatorios que permiten y facilitan la aceptación de estas políticas. Dentro de estas instituciones podemos señalar las siguientes:

7.4.1. Federales

Secretaría de Economía (SE)

Es la dependencia de la administración pública federal centralizada cuyas acciones están encaminadas a promover la generación de empleos de calidad y el crecimiento económico, mediante el impulso e implementación de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas. Está conformada por diversas áreas, siendo la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad y el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) las que tienen un papel fundamental para alcanzar los objetivos de una coordinación multinivel, ya que la primera se encarga de promover el crecimiento de la actividad económica, mediante el desarrollo y aplicación de una normatividad clara, eficaz y simplificada, y la segunda, de fomentar la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como la generación de empleos.

El financiamiento juega un papel primordial para la consecución de los objetivos en materia de política regulatoria multinivel. Esto, toda vez que, al ser los recursos limitados, en ocasiones tanto los estados como los municipios carecen de los recursos suficientes para la implementación de programas de mejora regulatoria, por lo que son sujetos de transferencias de recursos, principalmente de la Federación, para el cumplimiento de los objetivos de la política regulatoria.

Uno de los financiamientos a los que los estados y los municipios pueden acceder para el impulso de programas encaminados hacia el fomento de la competitividad y la mejora regulatoria son los fondos direccionados a actividades de mejora regulatoria por el INADEM.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía y dentro de sus facultades está la de brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a los estados y municipios de

México, mediante la celebración de convenios. La asesoría consiste en la promoción ante esos órdenes de gobierno de la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones de su respectivo ámbito, a fin de procurar que estas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad mediante el empleo, principalmente, de diagnósticos y propuestas de regulación, programas periódicos de mejora regulatoria, manifestación de impacto regulatorio, registros de trámites y servicios, consejos de mejora regulatoria y conferencias nacionales.

Dentro de las acciones de coordinación con estados y municipios en mejora regulatoria que realiza la COFEMER podemos encontrar las siguientes:

- **Guía de la OCDE para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México.** Esta guía es un trabajo conjunto entre la Secretaría de Economía y la OCDE, en coordinación con la COFEMER, y proporciona recomendaciones concretas de reformas de alto impacto que pueden ser implementadas en el corto plazo. Se concentra en los procesos de trámites para la apertura de una empresa, obtención de un permiso de construcción, registro de propiedad y licitaciones, así como en la mejora de la transparencia regulatoria y la eficiencia en la gestión de trámites. Su objetivo es simplificar estos procesos y reducir las cargas administrativas para los ciudadanos, fortaleciendo la competitividad de las entidades federativas y los municipios de México.
- **Proyecto *Doing Business* en México.** Ver Recuadro 7.3.
- **Leyes Estatales de Mejora Regulatoria.** Con el objeto de garantizar la continuidad de los beneficios de las acciones de mejora regulatoria ante cambios de administración estatales y municipales, la COFEMER ha asesorado a diversas entidades federativas a fin de institucionalizar dichas acciones mediante la creación de leyes y reglamentos estatales y municipales de mejora regulatoria que se apeguen a las mejores prácticas en materia de gobernanza regulatoria.
- **Capacitaciones y asesorías en el ámbito estatal y municipal.** Es una de las atribuciones de la COFEMER y consiste en apoyar en el diseño y puesta en operación del SARE; promoción e institucionalización de la mejora regulatoria en los estados y municipios; revisión del marco regulatorio local, diagnósticos sobre su aplicación y elaboración de propuestas de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; diseño, implementación y evaluación de programas de mejora regulatoria; creación de registros estatales y municipales de trámites y servicios; elaboración y aplicación de metodologías para preparar manifestaciones de impacto regulatorio, así como para la revisión y consulta pública de anteproyectos de disposiciones normativas, y creación de consejos estatales y municipales en materia de mejora regulatoria.
- **Conferencias Nacionales de Mejora Regulatoria.** Son foros que organiza la COFEMER donde se hace un intercambio de las mejores prácticas de mejora regulatoria con el fin de replicarlas en los estados y municipios de todo el país. En estos foros participan funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, así como especialistas en la materia de mejora regulatoria en el ámbito nacional e internacional, con el objetivo de identificar e implementar acciones que impulsen una mejora en la regulación que se traduzca en una mayor productividad y la aceleración del desarrollo económico.

La Agenda Común

Como parte de las acciones para promover un marco regulatorio coherente y de calidad en todo la República Mexicana, la administración del Gobierno Federal 2012-2018 ha promovido una política regulatoria multinivel integral. Este esfuerzo ha dado lugar a un acuerdo estratégico entre la COFEMER y la AMSDE, firmado el 12 de marzo de 2013, denominado *Convenio Marco de Colaboración en Materia de Mejora Regulatoria para Incentivar la Productividad y el Desarrollo Económico de México*.

El objetivo de este convenio marco es establecer la cooperación, la coordinación y los mecanismos de comunicación para que la COFEMER y la AMSDE unan fuerzas y capacidades técnicas con el objetivo de producir información y diagnósticos, así como para desarrollar e implementar metodologías, estrategias, y prácticas para abordar una agenda de mejora regulatoria compartida con las 31 entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. Esta agenda común nace en cumplimiento a las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por medio de la estrategia 4.7.2 en donde se establece el impulso de la política de mejora regulatoria a nivel subnacional, y se compone de 21 elementos, divididos en tres grupos: institucionales, trámites y sistemas para apertura rápida de empresas (ver Recuadro 7.1). Estos 21 elementos están alineados con las recomendaciones contenidas en la *Guía de la OCDE para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*.

Según lo establecido en el convenio marco, la COFEMER y la AMSDE también se comprometen a promover el intercambio de buenas prácticas implementadas en las entidades federativas y el Distrito Federal, así como los lineamientos emitidos por el Gobierno Federal para aumentar la competitividad y el desarrollo económico. La agenda común permite identificar las ventajas comparativas y áreas de oportunidad en materia de mejora regulatoria en cada entidad federativa con el objetivo de dinamizar y simplificar las regulaciones en puntos estratégicos de los mercados y así impulsar la atracción de inversiones y mejorar el ambiente de negocios en las economías regionales. Con el fin de lograr los objetivos de este convenio marco, la COFEMER y la AMSDE trabajarán con la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Secretaría de Economía), organismos desconcentrados y otras dependencias administrativas relacionadas con competencia, organismos y secretarías que trabajan en estrategias digitales y de simplificación, la OCDE y el Banco Mundial.

Recuadro 7.1. Síntesis de los 21 elementos de la Agenda Común establecida por el convenio marco COFEMER-AMSDE

Institucional

- Incluir normas de mejora regulatoria en la legislación local de que se trate, contemplando como primera opción llevarlo a cabo a nivel constitucional y legal, seguida de un nivel reglamentario.
- Promover la creación de una instancia pública para la aplicación de la mejora regulatoria en las entidades federativas y sus municipios.
- Conformar un consejo mixto, con participación gubernamental y privada para el análisis, discusión y acompañamiento de propuestas en materia de mejora regulatoria

Recuadro 7.1. Síntesis de los 21 elementos de la Agenda Común establecida por el convenio marco COFEMER-AMSDE (Cont.)

en las entidades federativas y sus municipios, así como promover su funcionamiento continuo.

- Instrumentar sistemas, metodologías y procedimientos para la aplicación de evaluaciones de impacto regulatorio a nivel administrativo, tanto de manera *ex-ante* como *ex-post*, así como identificar las áreas de oportunidad que fomenten la competencia, la transparencia y la participación ciudadana mediante procesos formales de consulta pública.
- Realizar diagnósticos periódicos sobre la política pública de la mejora regulatoria y sus ventajas comparativas, entre las entidades federativas.

Trámites

- Integrar o fortalecer registros locales y municipales de trámites y servicios.
- Priorizar la simplificación, mejora y, en su caso, la reducción de la carga administrativa de los trámites y servicios relacionados con los procesos económicos que agregan mayor valor a la actividad productiva, de acuerdo con los parámetros que establezca la “COFEMER” de manera conjunta con la “AMSDE”, por medio del Programas de Simplificación de Cargas.
- Fomentar el uso de ventanillas únicas y portales electrónicos transaccionales para simplificar la realización de trámites y servicios; así como desarrollar y permitir su interacción con otros portales y sistemas de los tres órdenes de gobierno, preferentemente, a través del portal *gob.mx*.
- Procurar la utilización de plataformas electrónicas abiertas que permitan la realización integral de los trámites y servicios en los tres órdenes de gobierno, principalmente, los relacionados con los procesos de mayor incidencia para la productividad y la apertura de empresas.

Sistemas para Apertura Rápida de Empresas

- Promover la simplificación en el registro de una empresa mediante una reducción en el número de trámites y de días para la obtención de las resoluciones o respuestas de parte de las autoridades, ya sea por medio de una ventanilla única presencial o mediante el empleo de portales electrónicos.
- Procurar la apertura de módulos del SARE en los municipios que por su actividad económica, su situación poblacional y por el tiempo remanente de su administración, sea conveniente. Asimismo, fomentar el mantenimiento institucional a los sistemas actuales y generar mecanismos de vigilancia mediante el PROSARE desarrollado por la COFEMER.
- Promover instrumentos de coordinación entre los portales electrónicos locales, los módulos del SARE o los de las dependencias relacionadas con la apertura de empresas con los portales electrónicos *gob.mx* y *tuempresa.gob.mx*.
- Promover la viabilidad técnica y formal de la digitalización e interconexión de las notarías y corredurías en las entidades federativas.

Recuadro 7.1. Síntesis de los 21 elementos de la Agenda Común establecida por el convenio marco COFEMER-AMSDE (Cont.)

- Promover el uso de herramientas de simplificación en los procesos para la obtención de permisos de construcción.
- Promover planes de desarrollo urbano y digitalización de uso de suelo por medio de mapas georreferenciados.
- Impulsar mecanismos para el otorgamiento de licencias exprés para construcciones de bajo riesgo e impacto.
- Fomentar la simplificación del marco jurídico, mediante la disminución de trámites y número de días de respuesta hacia la ciudadanía en sus procesos registrales.
- Impulsar la digitalización del Registro Público de la Propiedad en las entidades federativas y, en su caso, de las Oficinas Catastrales.
- Promover la consolidación de un padrón en línea para proveedores gubernamentales.
- Impulsar la simplificación de los requisitos existentes en los procesos de licitación de las entidades federativas.
- Analizar agendas a favor de la calidad de procesos e instituciones judiciales, en materia de contratos de carácter mercantil, que se vinculan con el desarrollo de negocios, con base en diagnósticos locales, así como en la experiencia internacional.

Fuente: OECD (2014a), Regulatory Policy in Mexico, Towards a Whole-of-Government Approach to Regulatory Improvement, OECD Publishing, París.

Secretaría de Gobernación (SEGOB)

Es la dependencia de la administración pública federal centralizada encargada de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales. Dentro de esta coordinación destaca la relativa a la compilación y sistematización de las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno, teniendo dentro de sus funciones el establecimiento de los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo; así como el establecimiento de un marco legal adecuado para la consecución de un auténtico federalismo (ver Recuadro 7.2).

Recuadro 7.2. Programas del INAFED

Agenda Desde lo Local

Es un programa que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local para focalizar acciones que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población. Los municipios interesados en participar en este programa deben solicitar su inscripción al mismo, debiendo pasar por un proceso a fin de obtener el certificado que lo acredite en el cumplimiento de los estándares aceptables como municipio de calidad. Tiene un consejo integrado por representantes del Gobierno Federal, de las entidades federativas y por instituciones de educación superior, estos últimos son los que realizan la verificación del autodiagnóstico y mejora de áreas de oportunidad a fin de garantizar la neutralidad y objetividad en la verificación. Este programa permite a los municipios realizar acciones concretas que se ven reflejadas en la calidad de vida de los ciudadanos.

Agenda para el Desarrollo Estatal

Es una metodología que coadyuva al desarrollo estatal sustentable, facilitando la evaluación de las acciones de gobierno y la detección de áreas de oportunidad, con la visión federalista de fortalecer las relaciones intergubernamentales y la gobernabilidad. Su objetivo principal es brindar un esquema de diagnóstico que permita al gobierno estatal la autoevaluación de su actuar para conocer el grado de cumplimiento de sus facultades, objetivos, programas y estrategias, en razón de la efectividad y la sustentabilidad, que inciden en la calidad de vida de la sociedad a corto, mediano y largo plazo. Este programa identifica las condiciones que deben tener las entidades federativas de acuerdo a sus facultades y competencias, lo que promueve la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Adaptado del Portal de la Secretaría de Gobernación (www.segob.gob.mx), último acceso el 12 de diciembre de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Es la dependencia de la administración pública federal centralizada que se encarga de la política económica en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información. Dentro de esta Secretaría se encuentra la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, que se encarga de la formulación de la política de coordinación fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipios en materia de ingreso, gasto y deuda.

7.4.2. Estatales

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Es un foro permanente, abierto a todas las entidades del país, que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos por medio de un mayor equilibrio y una mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de Gobierno Federal y estatal, teniendo dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos,

sociales y jurídicos para proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.

Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE)

Esta asociación es un órgano de coordinación y trabajo conjunto que reúne a los 32 secretarios de desarrollo económico o su equivalente, cuya finalidad es intercambiar experiencias, programas y acciones encaminadas al desarrollo económico de las entidades federativas, de las regiones y del país en su conjunto, fungiendo como una instancia de consulta, apoyo mutuo, gestión, asesoría conjunta, coordinación, cooperación o información, con autoridades federales, estatales o municipales, ante el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también ante instancias internacionales. La AMSDE cuenta con una Comisión de Mejora Regulatoria.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, constituido por los gobiernos de las 32 entidades federativas y el Gobierno Federal, que promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las entidades federativas del país y de sus municipios, integrado por profesionales especialistas en diversas áreas, como derecho, contaduría, economía, administración pública e informática, así como todas aquellas que coadyuvan a la labor de análisis e interpretación de los fenómenos relacionados con la materia fiscal y hacendaria, teniendo dentro de sus funciones el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica, la realización de estudios e investigaciones fiscales, información y difusión de todo lo relacionado con la fiscalización, así como también propicia la investigación y el intercambio de experiencias entre las entidades federativas y sus municipios.

Este Instituto es financiado por las entidades federativas (60%) y por el Gobierno Federal (40%). Dentro del programa de actividades del INDETEC se encuentra el sistema de información sobre economía y finanzas para entidades y municipios y la promoción del desarrollo institucional y vinculación con poderes e instituciones de los tres órdenes de gobierno. Una de las actividades de coordinación con estados y municipios en materia de mejora regulatoria en donde participa el INDETEC es el estudio *Doing Business* (ver Recuadro 7.3).

Recuadro 7.3. Estudio *Doing Business* en México

El reporte *Doing Business* mide la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen en cada una de las entidades federativas de México, comparándolas con 183 economías que el Banco Mundial analiza y evalúa anualmente. A nivel subnacional se analizan las regulaciones que afectan a cuatro etapas de la vida de una empresa: apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, registro de la propiedad y cumplimiento de contratos. Los indicadores fueron seleccionados debido a que cubren áreas de competencia municipal o estatal y se utilizan para analizar los resultados económicos de las regulaciones e identificar qué reformas han tenido éxito, dónde y por qué.

Recuadro 7.3. Estudio *Doing Business* en México (Cont.)

La versión de 2014 de este estudio es la quinta realizada en México desde el 2005 y cubre las 32 entidades federativas de la República Mexicana. Su financiamiento estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno de las 32 entidades federativas, por medio del INDETEC.

Los datos utilizados en este estudio se basan en leyes y regulaciones federales, estatales y municipales, así como en requisitos administrativos. Los resultados de este estudio ubican a Colima en la posición número 1 en la clasificación general seguido de Aguascalientes y Guanajuato; Guerrero fue la entidad que más mejoró en apertura de una empresa y Guanajuato en cumplimiento de contratos; Puebla en registro de la propiedad y Estado de México en obtención de permisos de construcción.

Fuente: Adaptado de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf>, último acceso el 10 de septiembre de 2014.

7.4.3. Municipales

Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC)

Esta asociación tiene como misión el fortalecimiento de los gobiernos municipales mediante la representación política de sus agremiados, la vinculación e interlocución institucional, la investigación, el intercambio de experiencias y la profesionalización de la administración municipal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

7.5. Herramientas que permiten la coordinación

Algunas herramientas relevantes para lograr y mejorar una política regulatoria multinivel, son:

- **Convenios/Acuerdos de colaboración/coordinación:** son actos jurídicos de naturaleza administrativa que permiten concertar acciones entre distintos órdenes de gobierno, como puede ser entre la Federación y los estados; entre la Federación y los municipios (Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); o, entre los estados y los municipios (las constituciones políticas de los estados prevén la celebración de convenios de coordinación entre ambos órdenes de gobierno), en materias específicas, que permiten a las entidades federativas un mayor desarrollo económico y social. Asimismo, pueden darse entre autoridades de un mismo nivel de gobierno e, incluso, entre los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **Intercambio de información y mejores prácticas:** es un elemento clave para la mejora regulatoria en los diferentes órdenes de gobierno, puesto que a través de este se permite la difusión de las experiencias sobre los costos y beneficios que una regulación puede imponer a los ciudadanos, evitando conflictos e ineficiencias, reduciendo los costos en su implementación, ya que se pueden generar regulaciones con economías de escala, así como también se extienden los beneficios generados por esta. Como su nombre lo indica, este “intercambio” implica una relación de reciprocidad en la información, es decir, debe

existir una retroalimentación respecto a la información y experiencia que las partes han obtenido en la adopción de la política de mejora regulatoria.

- **Armonización de la regulación:** se refiere a que las políticas regulatorias deben estar alineadas y evitar la contraposición a fin de maximizar la comprensión de la regulación y reducir sus costos de transacción. Esto no significa que la regulación federal tenga que ser adoptada uniformemente por los gobiernos estatales y municipales, sino que estén orientadas a la consecución de los mismos fines. Tampoco implica que la regulación estatal tenga que estar supeditada a la federal o la municipal a la federal, o a la estatal, ya que, en ocasiones, la regulación subnacional puede atender una problemática de una manera más eficiente que la regulación de jerarquía superior. La armonización de la regulación tiene como objetivo evitar la contraposición del marco regulatorio, a fin de reducir los costos de cumplimiento de la regulación a los ciudadanos, así como las controversias que se puedan suscitar entre los diferentes órdenes de gobierno o entre distintas autoridades de un mismo nivel (ver Recuadro 7.4).

Recuadro 7.4. Reglamento de Tránsito Metropolitano

El 23 de enero de 2006 el gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México expidieron de manera conjunta la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, como instrumento de unificación e integración de planes y acciones para la atención conjunta y coordinada de los asuntos en el ámbito metropolitano de ambos gobiernos. Esto representa una coordinación que involucra a las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México.

Derivado de ello, se determinó emitir un Reglamento de Tránsito Metropolitano, ya que los ciudadanos de ambas entidades o cualquier persona que se trasladaba en estos territorios enfrentaban la problemática de que al cruzar de una entidad federativa a otra sus obligaciones cambiaban y, en consecuencia, las multas a las que pudieran estar sujetos por su incumplimiento también, siendo esto, además, un factor importante para promover la corrupción, generando desconocimiento, confusión y ambigüedad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de tránsito.

Es por ello que ambos gobiernos, en el ámbito de sus competencias, decidieron coordinarse y emitir este reglamento, homologando en gran medida las disposiciones en materia de tránsito. En el Estado de México fue publicado el 19 de junio de 2007, mientras que en el Distrito Federal fue al día siguiente.

Fuente: Adaptado del Portal de la Ciudad de México (www.cdmx.gob.mx), último acceso el 10 de enero de 2014.

7.6. Experiencia internacional

La coordinación multinivel es una de las buenas prácticas que promueve la OCDE para el establecimiento de una política de mejora regulatoria eficiente, que permita la creación o modificación de regulación que, sin generar costos innecesarios a la ciudadanía, sí le genere importantes beneficios económicos y sociales. Algunos de los países que han sido ejemplo en

la adopción de estas mejores prácticas han sido Australia y Canadá, los cuales, a pesar de su extensión territorial, han logrado una eficaz coordinación en los diferentes órdenes de gobierno, lo que les ha permitido la creación e implementación de regulaciones que han sido eficientes en el actuar gubernamental.

7.6.1. Australia

Australia es un Estado Federal, que pertenece al *Commonwealth* o Comunidad Británica de Naciones, está compuesta por seis estados y dos territorios que tienen gobierno propio. A pesar de la gran extensión territorial, en Australia existe una eficiente coordinación entre los niveles de gobierno, la cual ha logrado gracias al compromiso permanente enmarcado en un programa coordinado de reforma para mejorar la productividad nacional, enfocado hacia la competencia, la reforma regulatoria y el capital humano. En un inicio, en el tema de competencia, se consideraron reformas en las áreas de energía, transporte, infraestructura y planeación y cambio climático. El tema de capital humano comprendía las áreas de salud, educación e incentivos de capacitación y para el trabajo.

Por su parte, la reforma regulatoria estaba encaminada a dos tipos de iniciativas. La primera, dirigida a la promoción de elaboración de regulación basada en las mejores prácticas de la Federación y de los estados; y, la segunda, dirigida a reducir las barreras e inconsistencias que fueran obstáculos para la actividad económica. Actualmente, el programa de reforma regulatoria involucra acciones para mejorar la calidad de la regulación federal y local, mediante la armonización y la eliminación de la sobrerregulación y duplicidad de la misma, teniendo como eje rector la promoción de la competitividad y la innovación entre los estados a fin de beneficiar a la economía nacional.

Este programa es dirigido por el Consejo Australiano de Gobiernos (COAG, por sus siglas en inglés), establecido en 1992, como el foro principal para el desarrollo e implementación de la política interna, dentro del cual participan el Primer Ministro, como Presidente, los jefes de los estados, de los territorios y el presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales (ALGA, por sus siglas en inglés) y monitoreado por el Consejo de Reforma del COAG. A nivel subnacional, el trabajo del COAG está encaminado a reforzar la política regulatoria, las instituciones y las herramientas para facilitar y hacer efectiva la implementación de la reforma.

En el 2007, dentro del foro del COAG fueron definidos los principios fundamentales del componente de la reforma regulatoria para la agenda nacional, destacando el compromiso de todos los órdenes de gobierno para la emisión de una buena regulación y, principalmente, la continuidad de la política nacional de competencia, establecida en 2006, a fin de eliminar restricciones en la regulación que afectaran la competencia. Además, se determinó revisar los procedimientos de evaluación de impacto regulatorio, con el objeto de considerar las buenas prácticas en otros estados o territorios y valorar la conveniencia de la adopción de políticas externas o la permanencia de las internas, sin perder de vista el objetivo de incrementar la competitividad en los estados y territorios y, a su vez, en la federación.

Por otra parte, el COAG desarrolló ocho principios fundamentales para las mejores prácticas regulatorias, donde todos los gobiernos acordaron asegurarse de que su regulación estaría regida por estos, inclusive, aun cuando las prioridades de cada estado y territorio sean diferentes.

De la misma manera, en el COAG se estableció el compromiso de reforzar las políticas y la estrategia, las instituciones y herramientas de mejora regulatoria en todo el territorio de Australia. El Gobierno Federal y los de los estados también acordaron adoptar un marco común para medir, comparar y reportar las cargas regulatorias en todos los niveles de gobierno, así como establecer objetivos cuantificables de reducción de costos administrativos. Por ejemplo, se acordó la adopción de la evaluación de impacto regulatorio para analizar los costos generados por la regulación, así como también la conveniencia de consultar la regulación con los sectores afectados por la regulación, todos los estados permiten el acceso en línea a la regulación, así como el uso de herramientas electrónicas para reducir los costos administrativos a los particulares.

La existencia de este consejo genera el intercambio de experiencias entre los niveles de gobierno, lo que ha permitido la adopción de las mejores prácticas y la reducción de los costos transaccionales en la implementación de políticas regulatorias en todo el territorio australiano. Es así que, a pesar de que los diversos niveles de gobierno tienen diferentes competencias, tienen también un objetivo común y eso permite una coordinación multinivel eficiente y eficaz.

7.6.2. Canadá

Canadá también tiene una organización federal y pertenece al “Commonwealth” o Comunidad Británica de Naciones y está compuesto por 10 provincias y tres territorios, los cuales, al igual que en Australia, tienen su propio gobierno.

La Constitución de Canadá (*British North America Act*) es la norma superior y establece la distribución de competencias para el Parlamento Federal y las provincias, aunque existen diversas áreas donde existe jurisdicción compartida, como en el tema de agricultura y algunos temas de recursos naturales, en donde en caso de conflicto, prevalece la ley federal. Asimismo, como en el caso de México, existe el principio de competencia residual, donde las competencias que no están específicamente asignadas a las provincias se entienden conferidas a la federación.

La cooperación entre los órdenes de gobierno es necesaria para el establecimiento de una política de gobernanza regulatoria y reducir la superposición y duplicación de la regulación. Canadá tiene un grupo de instrumentos institucionales para el manejo de la cooperación entre todos los niveles de gobierno. El centro de este sistema, que reúne a los líderes políticos de mayor rango, son las Conferencias o Reuniones de Primeros Ministros, que pueden involucrar a los niveles federal, provincial y municipal. Estas conferencias representan un foro para el intercambio de información e ideas, para la negociación y la persuasión. Las sesiones son convocadas por el Primer Ministro, pero no tienen una periodicidad fija, sino que más bien dependen de la agenda política.²

Estas reuniones son complementadas con una serie de consejos ministeriales, en donde los ministros de los tres órdenes de gobierno se reúnen para reforzar la cooperación en determinadas áreas, como la laboral, comercio, servicios sociales, acuicultura, salud, transporte y agricultura. En algunos casos, el Gobierno Federal no forma parte de estos consejos, como en el tema de educación.

La agenda de mejora regulatoria tanto en el Gobierno Federal, como en las provincias y territorios ha sido encaminada al reforzamiento de la coordinación intergubernamental y a agilizar el proceso de armonización de la regulación.

Asimismo, la reducción de la sobreregulación y la duplicidad de la misma entre el nivel federal y de las provincias ha sido un tema relevante de la reforma regulatoria en Canadá desde hace tiempo. Mientras por un lado existe colaboración entre los distintos órdenes de gobierno en ciertos temas en donde todos tienen jurisdicción, como alimentos, productos para la salud y químicos, en otros temas, como en negocios, cada provincia mantiene su propia regulación. Aunque esto pudiera generar barreras al comercio interno en Canadá, la coordinación intergubernamental junto con la transparencia en la relación de los ciudadanos y la industria con el gobierno hace que esto no sea un problema mayor para el comercio interno.

Notas

- ¹ OCDE (2012b), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- ² OECD (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Publishing, París, p. 87.



CONCLUSIONES

Este manual cumple su función al explicar lo que implica una política regulatoria, un diseño institucional para llevar a la práctica esta política y las herramientas disponibles para ese mismo propósito y al proveer alternativas para que las entidades federativas y municipios de México adopten enfoques más amplios y sistemáticos de mejora regulatoria, que no se limiten solamente a esfuerzos aislados de simplificación administrativa.

México no es el único de los países miembros de la OCDE en búsqueda de una mejor gobernanza regulatoria multi-nivel, aunque ciertamente destaca en la intensidad y los recursos dedicados a la misma. Los casos descritos ilustran cómo diferentes países han logrado avanzar en la incorporación de prácticas de mejora regulatoria a nivel subnacional, quedando claro que ello requiere de esfuerzos continuos, coordinación y voluntad política de los diferentes órdenes de gobierno. Mientras que en este renglón hay casos destacables a celebrar (por ejemplo, Aguascalientes, Colima, Estado de México, Jalisco, Morelos y Sinaloa), también es cierto que en otras entidades federativas y en muchos municipios la agenda de mejora regulatoria no ha logrado posicionarse como una política estructural para mejorar la competitividad y el funcionamiento de las administraciones públicas.

Este insuficiente respaldo a la agenda de mejora regulatoria desde los órdenes subnacionales debe corregirse a la luz de diferentes problemáticas. Primeramente, destaca el hecho de que la competencia por atraer inversiones, motivar el emprendimiento y crear empleos (tanto a nivel internacional como nacional) es cada vez más intensa. En este contexto, no hay lugar para los requisitos excesivos y las complejidades burocráticas. A los emprendedores les importa muy poco si un trámite es gestionado en el orden federal, estatal o municipal, lo que sí les importa es la rapidez con la que pueden abrir su negocio y recuperar sus inversiones.

En segundo lugar, la búsqueda de ahorros internos en las administraciones públicas y el “hacer más con menos” son lugares comunes, particularmente en el contexto de pérdida de confianza en las instituciones públicas que se ha experimentado en los países OCDE. La mejora regulatoria puede ayudar a las administraciones públicas subnacionales a ser más eficientes, a evitar dispendio por medio de procesos simples y claros y, por ende, a brindar mejores servicios a los ciudadanos y sembrar la semilla de la confianza, lo que resulta indispensable para lograr un crecimiento verdaderamente incluyente.

Este manual viene a sumarse a una serie de iniciativas estratégicas del gobierno de México para precisamente ayudar a los gobiernos subnacionales a adoptar prácticas de mejora regulatoria. Por un lado, la *Agenda Común de Mejora Regulatoria* (ver Recuadro 7.1) establece una ruta clara para que los gobiernos subnacionales, sin importar su grado de avance, mejoren su gestión regulatoria de manera coordinada y coherente. Además, el INADEM ha puesto a disposición de entidades federativas y municipios recursos que se pueden sumar a sus propias aportaciones para desarrollar herramientas de mejora regulatoria.

Mientras que estos elementos facilitan el proceso de adopción de la mejora regulatoria, los líderes de dichas iniciativas en las entidades federativas y municipios no deben pasar por alto las complejidades políticas. Para que una reforma sea exitosa, no solo se requiere de las herramientas técnicas y la capacidad institucional para llevarla a la práctica, sino también el alinear los intereses de los diversos actores involucrados y disminuir las resistencias de aquellos que pueden verse afectados. En ocasiones, aunque existe consenso sobre la necesidad de reformas, su profundidad, alcance e implementación se ven limitados. De hecho, llega a suceder que las reformas se posponen indefinidamente o se revierten. Por ejemplo, no es raro encontrar casos de municipios en los que se establece el SARE y se abandona al haber cambios en las administraciones. Estos obstáculos pueden solventarse en la medida en que los servidores públicos son partícipes de las políticas de mejora regulatoria, ya que finalmente son ellos quienes gestionan los trámites y procesos administrativos. Otro elemento que ayuda en este respecto es la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de la política regulatoria, por lo que este manual propone prácticas (por ejemplo, la consulta pública) e instituciones (por ejemplo, consejos ciudadanos de mejora regulatoria) para lograr políticas incluyentes.

Finalmente, cabe destacar que una política de mejora regulatoria integral debe atender las diferentes etapas del ciclo de gobernanza regulatoria, desde la concepción y el diseño de las normas hasta su evaluación *ex post*, pasando por todos los procesos involucrados en la implementación, cumplimiento e inspección. Por ejemplo, en materia de concepción y diseño, son realmente pocos los estados y municipios que han establecido la MIR como medida para garantizar la calidad de las nuevas regulaciones. De igual manera, la consulta pública está poco sistematizada a nivel subnacional. El reto no es menor, pero como lo demuestran experiencias como la de Australia, bien vale la pena el esfuerzo ya que los resultados en incentivos para el crecimiento económico son significativos, siempre y cuando se mantenga la política regulatoria como un elemento permanente de las estructuras gubernamentales de los diferentes órdenes de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, Robert (2005), "Is better regulation smarter regulation?" en *Public Law*, otoño, pp. 485-511.
- Banco Mundial (2014), *Doing Business en México 2014. Comparando la regulación en 32 entidades federativas y 182 economías*, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo / Banco Mundial, Washington. Disponible en: http://espanol.doingbusiness.org/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf.
- Banco Mundial (2009), *Doing Business en México 2009*, Washington, D.C.
- Better Regulation Executive (2008), *Code of Practice on Consultation*, Londres, p. 4.
- Better Regulation Executive, BRE (2006) *Administrative burdens: the routes to reduction*, Cabinet Office, Londres, septiembre. Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070205110821/http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/reform/routes.pdf>.
- Better Regulation Office (2009), *Guide to Better Regulation*, Department of Premier and Cabinet of New South Wales, Sidney, Australia.
- Cavallo, Laura, Giuseppe Coco and Mario Martelli. *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Working paper No. 0023. Disponible en: <http://www.seriesworkingpapers.it/RePEc/bai/series/Economia-Series23.pdf>.
- Cámara de Diputados. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf.
- Capgemini, Deloitte and Ramboll Management (2010), *EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs*, pp. 71-72.
- COFEMER (2012), "Gobernanza Regulatoria", Lectura 4 Modulo I del Diplomado en Regulación.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2011), *Informe de Labores*, pp. 31-48, COFEMER, México.
- COFEMER (2007), *Acuerdo de Calidad Regulatoria*. Disponible en: http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/eventos/merida/presentacion_sareCarlos220307.pdf.
- COFEMER/CIDE (2004), *Guías para la Mejora Regulatoria Municipal. Reingeniería de Procesos Municipales*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria / Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.
- Commission of the European Communities (2009), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 544, Bruselas, Bélgica, octubre.
- Cordova-Novion, C. and S. Jacobzone (2011), *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: the Experience from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- Council of Australian Governments (2007), *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, Australia.

- Department for Business Enterprise and Regulatory Reform (2008), *Impact of regulation on productivity*. BERR Occasional Paper No. 3, Londres, Reino Unido.
- Department for Business, Innovation and Skills (2009), *Better Regulation, Better Benefits: Getting the Balance Right*, Reino Unido.
- Department of Primary Industries (2007), *Proposed Agricultural and Veterinary Chemicals (Control of Use) Regulations 2007*, Victoria, Australia. Disponible en: <http://ncp.ncc.gov.au/docs/Vic%20Agricultural%20and%20Veterinary%20Chemicals%20Regs%202007%20-%20RIS.pdf>.
- Department of Treasury and Finance (2011a), *Victorian Guide to Regulation*, Melbourne, Australia, julio.
- Department of Treasury and Finance (2011b), *Victorian Regulatory Change Measurement Manual*, Melbourne, Australia, enero.
- Frick, Ernst and H. Riedel (2009a), *International methods for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.
- Frick, Ernst and H. Riedel (2009b), *Handbook for measuring regulatory costs*, Bertelsmann Stiftung, Alemania.
- García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance No. 18, OECD Publishing, París.
- SEGOB (2007), *Acuerdo de Calidad Regulatoria*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México.
- Haugh, D. and A. Redonda (2009), "Pedal to the Metal: Structural Reforms to Boost Long-Term Growth in Mexico and Spur Recovery from the Crisis", OECD Economics Department Working Papers No. 733, París.
- HM Government (2011a), *One-in One-out: Second Statement of New Regulation*, Department of Business, Innovation and Skills, Londres, Reino Unido.
- HM Government (2011b), *Impact Assessment Guidance: When to do an Impact Assessment*, Department of Business, Innovation and Skills, Londres, Reino Unido.
- HM Treasury (2004), *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, Reino Unido.
- Industry Canada (2005), *Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives*, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canadá.
- Jacobs, Scott and Irina Astrakhan (2006), *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulation Guillotine in Three Transition and Developing Countries*, Jacobs and Associates, Washington, DC, enero.
- Kim, Jon Seok (2005), *Removing administrative barriers to investment: Korean regulatory reform experience*, Bangkok, Tailandia.
- Levy, Brian and Pablo Spiller (1994), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", en *The Journal of Law, Economics and Organization*.
- Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Baja California. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/LEYFOMCOMPETI_28JUN2013.pdf.
- Ley de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria del Estado de Sinaloa. Disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_empresarial.pdf.

- Ley para el Fomento a la Economía, la Inversión y el Empleo para el Estado de Aguascalientes. Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/25092009_120323.pdf.
- Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León. Disponible en: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0046883-0000001.pdf.
- Löffler, Elke (1996), "La modernización del Sector Público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE". Documentos INAP, No. 8, p.20, Ed. Ministerio de Administración Pública, INAP, España, julio de 1996.
- Majone, G. (1999), 'The regulatory state and its legitimacy problems', en *West European Politics*.
- Malyshev, Nick (2006), "The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries", OECD paper, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>.
- Ministry of Business, Innovation and Employment (2012), *Code of Good Regulatory Practice*, Nueva Zelanda.
- Ministry of Jobs, Tourism and Skills Training (2012), *BC's Regulatory Reform Initiative*, Technical Note, Columbia Británica.
- National Audit Office (2008), *The Administrative Burdens Reduction Programme 2008*. Informe del Contralor y Auditor General, Londres, Reino Unido, octubre.
- NSW Government (2008), *Measuring the Costs of Regulation*, Australia. Disponible en: http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/23979/02_Measuring_the_Costs_of_Regulation.pdf.
- New Zealand Treasury (2012), *The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments*, Nueva Zelanda, julio.
- Nieto, Santiago (2007), "Metodología jurídica e ideologías del derecho. Sobre la influencia de la ideología en los ámbitos de aplicación del derecho", en David Cienfuegos y María Carmen Macías, Coord., *La Enseñanza del Derecho. Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz*. Serie Doctrina Jurídica No. 326, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Nijssen, André and Nico Vellinga (2002), *A Model to Measure the Administrative burden of Businesses*, MISTRAL Research Report 0110, Zoetermeer, Países Bajos.
- OECD (2014a), *Regulatory Policy in Mexico, Towards a Whole-of-Government Approach to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París.
- OECD (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012a), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012b), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- OCDE (2012c), *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional. El caso de Columbia Británica, Canadá. Resumen Ejecutivo*, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/45082137.pdf>, consultado el 26 de octubre de 2012.
- OCDE (2012d), *Estudio de Caso: Baja California. Prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendurismo a nivel subnacional*. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/45082320.pdf>, consultado el 26 de octubre de 2012.
- OECD (2012), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, París.

- OECD (2011a), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *Regulatory Consultation in the Palestinian Authority: A Practitioner's Guide for Engaging Stakeholders in Democratic Deliberation*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010b), *Multi-level Regulatory Capacity in Australia*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: The Netherlands*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010d), *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010e), *Australia. Towards a Seamless National Economy*. OECD Publishing, París.
- OECD (2010f), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD Publishing, París.
- OECD (2010g), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009a), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009b), *Indicators of Regulatory Management Systems*, Regulatory Policy Committee, OECD Publishing, París.
- OECD (2009c), "Improving the Quality of Regulations", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París, noviembre.
- OECD (2008a), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, OECD Publishing, París.
- OECD (2008b), "Measuring Regulatory Quality", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007), *Guía para Evaluar la Competencia*, OECD Publishing, París.
- OECD (2007a), *Cutting Red Tape: Comparing administrative burdens across countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2007b), "Cutting Red Tape: National Strategies", en *Policy Brief*, OECD Publishing, París, enero.
- OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.
- OECD (2005a), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OECD Publishing, París.
- OECD (2005b), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, París.
- OECD (2002a), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París.
- OECD (2002b), *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Canada*. OECD Publishing, París.
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2000), *Reforma Regulatoria en México*, OECD Publishing, París.
- OECD (1995). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OCDE /GD(95)95, OECD Publishing, París.
- Office of Regulation Review (1998), *A Guide to Regulation* (2a. edición), Canberra.
- Portal AMSDE: www.amsde.mx.
- Portal COFEMER, www.cofemer.gob.mx.

- Portal Tu Empresa, www.tuempresa.gob.mx.
- Portal Fondo PYME: <http://www.fondopyme.gob.mx>.
- Portal INAFED: <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Servicios>.
- Portal INDETEC: <http://www.indetec.gob.mx>.
- Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, www.inegi.org.mx.
- Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Research Report, Australian Government, Canberra.
- Radaelli, Claudio M. and Fabrizio de Francesco (2007), *Regulatory quality in Europe: concepts, measures, and policy processes*, Manchester University Press, Manchester.
- Regulation Taskforce (2006), *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Informe al Primer Ministro y al Tesorero, Canberra.
- Regulatory Gatekeeping Unit (2010), *Regulatory Impact Assessment Guidelines for Western Australia*, Department of Treasury and Finance, Australia del Oeste. Disponible en: <http://publicsector.sa.gov.au/wp-content/uploads/WA-Regulatory-Impact-Assessment-Guidelines-Jul-2010.pdf>.
- Sáez Vacas, F., O. García, J. Palao y P. Rojo (2008), *Innovación Tecnológica en las Empresas Reingeniería de Procesos (I)*, España.
- Secretaría de Economía, *Reglamento interior de la Secretaría de Economía*. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/files/reglamentointeriordelase.pdf>.
- Secretaría de la Función Pública (2008), *Manual de Operación del Módulo Institucional 2012*, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, México, octubre de 2008.
- SCM Network (2004), *International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.
- Treasury Board of Canada (2007), *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, Ottawa.
- US Department of Commerce (2012), *The Paperwork Reduction, Act and Information Collections Policy*, Office of the Chief Information Officer. Disponible en: http://ocio.os.doc.gov/ITPolicyandPrograms/Information_Collection/dev01_003742#P117_21517, consultado en diciembre de 2012.
- US Government (1995), Public Law 104-13. Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ13/pdf/PLAW-104publ13.pdf>.
- Wegrich, Kai (2009), *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*, LSE- for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, Discussion Paper No. 5, Londres.
- World Bank, *Measuring Red Tape in Developing Countries*, Fact sheet. Disponible en: https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/World_Bank_SCM_Factsheet.pdf.



ANEXOS

Anexo 1. Los 12 principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 brinda a los gobiernos una guía clara y oportuna acerca de los principios, mecanismos e instituciones que se necesitan para mejorar el diseño, la aplicación y la revisión de sus marcos regulatorios, con una orientación hacia los estándares más elevados; asesora a los gobiernos en cuanto al uso efectivo de la regulación para obtener mejores resultados sociales, ambientales y económicos; y hace un llamado para adoptar un enfoque de “gobierno completo” al abordar la mejora regulatoria, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías. Este instrumento recomienda a los países miembros lo siguiente:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras, y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente

las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

5. Revisar de forma sistemática el acervo de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica las herramientas regulatorias, tales como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza respecto de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin que medien conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que estas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria mediante mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: OCDE (2012b), Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, París. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.

Anexo 2. Contenido de las leyes estatales de mejora regulatoria en México

| Ley/Estado | Entidad coordinadora | Consejo ciudadano | CAE | SARE | Registro centralizado de trámites | Registro de personas acreditadas | MIR | Coordinación con municipios | Reglamentos |
|--|----------------------|-------------------|-----|------|-----------------------------------|----------------------------------|-----|-----------------------------|-------------|
| Ley de Gestión Empresarial y Mejora Regulatoria para el Estado de Aguascalientes | X | X | | X | X | | X | X | * |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Baja California | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Campeche | X | X | | | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y los Municipios de Chiapas | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Coahuila de Zaragoza | X | | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Durango | X | X | | | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial del Estado de Hidalgo | X | X | | | X | | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos | X | X | | X | X | X | X | X | X |
| Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León | X | X | | | X | | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla | X | | | | X | | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro | X | X | | X | X | X | X | X | * |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Quintana Roo | X | X | X | | X | X | X | X | |

Anexo 2. Contenido de las leyes estatales de mejora regulatoria en México (Cont.)

| Ley/Estado | Entidad coordinadora | Consejo ciudadano | CAE | SARE | Registro centralizado de trámites | Registro de personas acreditadas | MIR | Coordinación con municipios | Reglamentos |
|---|----------------------|-------------------|-----|------|-----------------------------------|----------------------------------|-----|-----------------------------|-------------|
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado y Municipios de San Luis Potosí | X | X | | X | X | | X | X | |
| Ley de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria del Estado de Sinaloa | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora | X | X | X | | X | X | X | X | |
| Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios | X | X | | | X | | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco | X | X | | X | X | X | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tamaulipas | X | X | | X | X | | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Tlaxcala y sus Municipios | X | X | | X | X | | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | X | X | | X | X | X | X | X | |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Yucatán | X | X | X | | X | X | X | X | X |
| Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios | X | X | | | X | X | X | X | X |
| TOTAL | 25 | 23 | 10 | 15 | 25 | 17 | 23 | 25 | 9 |

El hecho de que una ley considere una institución o herramienta específica no necesariamente implica que se esté aplicando en la práctica.

* El Reglamento estatal ya fue aprobado, pero aún no se publica en el periódico oficial.

Anexo 3. Criterios utilizados en la MIR por el gobierno de Australia del Oeste

| Elementos | Preguntas a contestar |
|---|--|
| Descripción del problema | <p>¿Existe una justificación para la intervención gubernamental, tal como:</p> <ul style="list-style-type: none"> * una falla de mercado (ver Recuadro 6.2)? * una falla regulatoria (una regulación que no está resolviendo el problema de política pública o que está teniendo efectos no deseados)? <p>¿Se cuenta con evidencia suficiente de que:</p> <ul style="list-style-type: none"> * existe un problema (y se proporcionan datos de respaldo)? * la dimensión del problema requiere de intervención gubernamental? * la probabilidad de que el problema ocurra es lo suficientemente alta para ameritar intervención gubernamental? <p>¿Cuáles son las consecuencias de mantener el <i>status quo</i> (no tomar acción alguna)?</p> |
| Objetivos | <p>¿Describe la MIR clara y objetivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> * los objetivos de política pública? * los fines o metas al resolver la problemática? <p>¿Se ha documentado la regulación existente, en cualquier orden de gobierno, y demostrado que no atiende la problemática?</p> |
| Alternativas para atender la problemática | <p>¿Contiene la MIR:</p> <ul style="list-style-type: none"> * un abanico de alternativas, incluyendo las no regulatorias? * un resumen de las principales características de las alternativas viables y los supuestos detrás de las mismas? * una discusión sobre la posible duplicación o incongruencia de las opciones con leyes o políticas públicas vigentes en cualquier orden de gobierno? * un análisis de las soluciones aplicadas por otras jurisdicciones? |
| Análisis de impacto | <p>¿En la MIR:</p> <ul style="list-style-type: none"> * se ha identificado a los grupos (gobiernos de los diferentes órdenes, empresas, consumidores, etc.) que probablemente serán impactados y se han definido los efectos? * se han identificado y analizado los impactos económicos, ambientales, sociales, en la salud, etc.? * se han detallado los costos y beneficios de cada una de las alternativas viables, haciendo uso de información cuantitativa cuando es posible, o mediante la discusión de información cualitativa, en caso contrario? * se ha analizado el grado en que cada alternativa cumple con los objetivos planteados? * está el análisis de impacto apoyado por un nivel aceptable de evidencia? |
| Consulta | <p>¿En la MIR:</p> <ul style="list-style-type: none"> * se enlistan los objetivos de la consulta y la metodología aplicada? * se identifica a los grupos consultados? * se describen los tiempos del proceso de consulta? * se proporciona un resumen de los principales comentarios/observaciones recibidos sobre la alternativa seleccionada (por ejemplo, cuáles fueron las principales preocupaciones sobre esta alternativa y cómo se incorporaron los comentarios recibidos a la propuesta final)? |

Anexo 3. Criterios utilizados en la MIR por el gobierno de Australia del Oeste (Cont.)

| Elementos | Preguntas a contestar |
|-----------------------------|---|
| Opción seleccionada | En esta sección: <ul style="list-style-type: none"> * ¿Hay una determinación clara de cuál es la alternativa preferida y por qué? ¿Se describe el beneficio neto para la comunidad? * ¿Es la opción seleccionada apropiada para que la intervención gubernamental no genere fallas de mercado o regulatorias? * ¿La opción seleccionada está basada en evidencia y tiene una clara relación con el resultado esperado? * Cuando se recomiendan restricciones a la competencia económica, ¿son las mínimas necesarias para lograr el objetivo? * Cuando hay costos administrativos, de cumplimiento o de aplicación para las empresas, los consumidores o el gobierno, ¿son proporcionales y razonables para el objetivo que se persigue con la regulación? * ¿Se proporciona una descripción sobre cómo coexistirá la alternativa propuesta con la regulación vigente y cómo se abordarán posibles inconsistencias? |
| Implementación y evaluación | ¿Contiene la MIR información sobre cómo la alternativa seleccionada será implementada y revisada después de algún tiempo de estar en vigor? |

Fuente: Regulatory Gatekeeping Unit (2010), *Regulatory Impact Assessment Guidelines for Western Australia*, Department of Treasury and Finance, Australia del Oeste, pp. 23-25.

Anexo 4. Matriz para el análisis preliminar de alternativas para la acción gubernamental

| Criterio | Importancia (A, M, B) | Alternativas | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------|---------------------------|---|---|-----------------------|---|---|--------------------------|---|---|------------------------------------|----|----|
| | | Instrumentos regulatorios | | | Mecanismos de mercado | | | Instrumentos voluntarios | | | Estrategias basadas en información | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| Efectividad <ul style="list-style-type: none"> magnitud de mitigación de riesgos con el tiempo. velocidad con que se logran objetivos de mitigación de riesgo. sustentabilidad de administración del riesgo. severidad de efectos colaterales. | | | | | | | | | | | | | |
| Legalidad <ul style="list-style-type: none"> consistencia con la Constitución y las leyes. consistencia con acuerdos internacionales. severidad de las limitantes sobre las libertades individuales. necesidad esperada de uso de la coerción. balance comparativo entre limitantes y efectos positivos de las alternativas. | | | | | | | | | | | | | |
| Conformidad y cumplimiento <ul style="list-style-type: none"> accesibilidad de las reglas y sus objetivos para el público. probabilidad de reporte informal. probabilidad de inspección. probabilidad de detección (ver Recuadro 6.5). | | | | | | | | | | | | | |
| Equidad <ul style="list-style-type: none"> impactos distributivos en grupos sociales, sectores económicos, PYMES, regiones, etc. | | | | | | | | | | | | | |

Anexo 4. Matriz para el análisis preliminar de alternativas para la acción gubernamental (Cont.)

| Criterio | Importancia (A, M, B) | Alternativas | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|---------------------------|---|---|-----------------------|---|---|--------------------------|---|---|------------------------------------|----|----|--|
| | | Instrumentos regulatorios | | | Mecanismos de mercado | | | Instrumentos voluntarios | | | Estrategias basadas en información | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | |
| Rendición de cuentas y transparencia <ul style="list-style-type: none"> • aceptación esperada del gobierno. • aceptación esperada de los ciudadanos. • transparencia del proceso de elaboración de políticas públicas. • accesibilidad a la información sobre el desempeño de la alternativa seleccionada. | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: Treasury Board of Canada (2007b), p. 21.

A=Alta, M=Media, B=Baja. Los números se refieren a alternativas específicas.

Anexo 5. Costos y beneficios comunes de alternativas regulatorias

| Grupo impactado | Costos | Beneficios |
|-----------------|--|---|
| Empresas | <ul style="list-style-type: none"> • Costo de familiarizarse con la regulación y planear su cumplimiento (lo que puede incluir la contratación de consultores). • Mayores costos de insumos debido al impacto en el precio de los mismos. • Mayores costos de producción debido a cambios en el proceso de producción, transporte o distribución requerido por la regulación. • Costo de ventas pérdidas debido al acceso restringido a los mercados. • Costo de licencias u otros permisos requeridos por las regulaciones. • Costo de auditorías o inspecciones internas para asegurar cumplimiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Reducción en los accidentes de trabajo, con las consecuentes mejoras en productividad. • Mejor disponibilidad de información de mercados, con los consecuentes beneficios en producción o distribución. • Mejor productividad o eficiencia debido a restricciones en conductas anti-competitivas. |
| Consumidores | <ul style="list-style-type: none"> • Mayores precios en bienes y servicios. • Menos variedad de productos (por restricciones a la competencia). • Retrasos en la introducción de nuevos productos. | <ul style="list-style-type: none"> • Menores precios de productos y servicios. • Productos y servicios más seguros. • Disponibilidad de mejor información sobre bienes y servicios, lo que lleva a mejores decisiones. • Estándares de calidad para bienes y servicios. |
| Gobierno | <ul style="list-style-type: none"> • Costo de administrar las regulaciones, incluyendo el proporcionar información a los sujetos regulados, reclutar y entrenar personal, procesar solicitudes de licencias, etc. • Costo de verificar el cumplimiento: inspecciones, auditorías, supervisión, etc. • Costo de aplicar la regulación, que incluye el realizar investigaciones, emprender procesos legales, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Salud pública y menores costos por servicios de salud. • Mejor disponibilidad de información para el gobierno, lo que permite una mejor toma de decisiones. |
| Otros | <ul style="list-style-type: none"> • Costo de menor competencia al favorecer a productores existentes y hacer más difícil la entrada al mercado, lo que implica pérdidas de eficiencia. • Costos distributivos cuando estos son sufragados en mayor medida por grupos vulnerables. • Restricciones a la innovación y la capacidad de desarrollar nuevos productos y servicios. | <ul style="list-style-type: none"> • Beneficios de una mayor competencia, restringiendo conductas anti-competitivas. • Beneficios distributivos, cuando la regulación beneficia a sectores marginados o vulnerables. |

Fuente: OECD (2008a), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, París, pp.10-11.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Puede consultar esta obra en línea en el siguiente enlace
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/mexico.htm>