
PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA 2001-2006

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17/02/2003)

PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA 2001-2006**ÍNDICE****Introducción****I. Definiciones de la mejora regulatoria**

- ⌘ ¿Qué es la regulación?
- ⌘ ¿Por qué regular?
- ⌘ ¿Qué es la mejora regulatoria?

II. ¿En dónde estamos?**La evolución de la mejora regulatoria en el ámbito internacional****La mejora regulatoria en México**

- ⌘ Inicios de la mejora regulatoria, 1989-1994.
- ⌘ El Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y la mejora regulatoria, 1995-2000.
- ⌘ Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Análisis del marco regulatorio en México

- ⌘ Estudios sobre la calidad del marco regulatorio en México.
- ⌘ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- ⌘ Foro Económico Mundial (FEM).

- ⌘ National Bureau of Economic Research (NBER).
- ⌘ PriceWaterhouseCoopers (PWC).
- ⌘ International Institute for Management Development (IMD).
- ⌘ Consejo Coordinador Empresarial (CCE).
- ⌘ Consulta ciudadana en torno al proceso de mejora regulatoria.

III. ¿A dónde queremos llegar?

Principios de la mejora regulatoria

Visión

Misión

IV. ¿Qué camino vamos a seguir?

Objetivos

Estrategias

- ⌘ Conformer programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.
- ⌘ Conformer, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.
- ⌘ Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.
- ⌘ Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.

- ⚡ Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.
- ⚡ Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno.

V. ¿Cómo medimos los avances?

Indicadores de desempeño

Informe anual de labores

Reuniones del Consejo para la Mejora Regulatoria

Comunicaciones periódicas y documentos públicos de la COFEMER

Participación en foros internacionales

Bibliografía

Abreviaturas y acrónimos

ADAE	Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial	NBER	National Bureau of Economic Research
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico	NOM	Norma Oficial Mexicana
ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CAPUFE	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs, Estados Unidos
CCE	Consejo Coordinador Empresarial	OMB	Office of Management and Budget, Estados Unidos
CENAM	Centro Nacional de Metrología	ORR	Office of Regulatory Review, Australia
CFE	Comisión Federal de Electricidad	PAP	Pronósticos para la Asistencia Pública

CICOPLA FEST	Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas	PEMEX	Petróleos Mexicanos
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas	PIB	Producto Interno Bruto
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	PWC	PriceWaterhouseCoopers
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	RAD	Regulatory Affairs Division, Canadá
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	RFC	Registro Federal de Contribuyentes
COFEME R	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	RFTE	Registro Federal de Trámites Empresariales
CONACY T	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	RFTS	Registro Federal de Trámites y Servicios
CONDUS EF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.	RIU	Regulatory Impact Unit, Reino Unido
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	SAGAR PA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
DOF	Diario Oficial de la Federación	SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
FEM G7	Foro Económico Mundial Grupo de los Siete	SE SECOD AM	Secretaría de Economía Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	SECOF I	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
IIE	Instituto de Investigaciones Eléctricas	SECTU R	Secretaría de Turismo
IMD	International Institute for Management Development	SEDES OL	Secretaría de Desarrollo Social
IMPI	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	SEMAR NAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social	SENER	Secretaría de Energía
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	SEP	Secretaría de Educación Pública
INFONAV IT	Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores	SRA	Secretaría de la Reforma Agraria

INI	Instituto Nacional Indigenista	SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
ININ	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	SEGOB	Secretaría de Gobernación
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario	SEPOM EX	Servicio Postal Mexicano
LAN	Ley de Aguas Nacionales	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica	SSA	Secretaría de Salud
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	SSP	Secretaría de Seguridad Pública
LOTENAL	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
LyFC	Luz y Fuerza del Centro	TELEC OMM	Telecomunicaciones de México
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio	UDE	Unidad de Desregulación Económica

Introducción

La mejora regulatoria es una herramienta esencial para lograr el desarrollo económico del país y un gobierno eficiente que responda a las necesidades de la sociedad. Cuando la regulación está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva creadora de empleos; genera corrupción y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.

Durante los últimos 15 años, la mejora regulatoria ha sido una parte fundamental del cambio estructural en México, de la transición hacia una economía abierta y de mercado. El ritmo acelerado, el amplio alcance y la profundidad de la mejora regulatoria han colocado a México entre los países más activos en esta materia.¹ Aproximadamente el 90% de las leyes mexicanas han sido revisadas y reformadas con el fin de mejorar el marco regulatorio y adaptarlo a la economía de mercado.²

México es actualmente un país reconocido por su participación activa en la economía mundial y por su capacidad de atraer inversión productiva. La amplia red de acuerdos comerciales internacionales y las mejoras al marco regulatorio nacional han permitido que México reciba más de 88 mil millones de dólares en inversión extranjera entre 1994 y 2000. Asimismo, el dinamismo y la adaptabilidad de la economía han permitido menguar en México las severas dificultades económicas que han afectado a los mercados emergentes en los últimos años.

¹ OCDE, *Reforma Regulatoria en México*. OCDE: París, 1999.

² López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*. UNAM, México, 1997.

La mejora regulatoria también ha permitido reducir precios e incrementar la gama de productos y servicios disponibles para los consumidores; mejorar la eficiencia productiva al disminuir los precios de insumos esenciales; apoyar el crecimiento del sector exportador; promover la inversión y la entrada de nuevas empresas al mercado y mejorar la eficacia de los servicios que brinda el gobierno.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer. La presente administración redoblará los esfuerzos para eliminar la discrecionalidad innecesaria en las resoluciones de las autoridades y para fomentar las actividades de los particulares. A fin de asegurar la creación de empleos y el crecimiento económico, es necesario incrementar la competitividad del sector empresarial, para que éste pueda competir en igualdad, o incluso en superioridad de condiciones en los mercados nacional e internacional.

Dada la importancia de la política de competencia se consideró necesario el desarrollo de un programa específico en esta materia, que responda a las necesidades del país y del marco institucional existente.

El *Programa Nacional de Competencia Económica 2001-2006* resulta un complemento esencial para establecer un marco normativo que, entre otras cosas, fomente la competencia, promueva el buen funcionamiento de los mercados y procure reformas legislativas y administrativas adecuadas que ofrezcan seguridad jurídica al desarrollo de los agentes económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas, y les facilite incrementar sus niveles de inversión, financiamiento y productividad en todos los sectores, principalmente en los que se encuentran en proceso de apertura.

Asimismo, este gobierno protegerá los intereses sociales, tales como la salud, la atención a personas con discapacidad, y la sustentabilidad del medio ambiente, pero sin imponer costos innecesarios a las empresas, y haciendo el uso más eficiente posible de los recursos limitados del país. También, promoverá un federalismo que ofrezca gobiernos federal, estatales, y municipales ágiles y responsables a las necesidades locales, con capacidad de respuesta ante los retos que impone el desarrollo nacional. Lo anterior se logrará a través de un programa de mejora regulatoria que cree un marco normativo transparente que establezca reglas claras para todos en los diversos ámbitos de la economía y del gobierno, y que coadyuve al fortalecimiento del Estado de Derecho.

La mejora regulatoria debe ser una actividad continua y sistemática que permita a los particulares adaptarse rápidamente a los incesantes cambios económicos, tecnológicos y sociales de su entorno. Esto sólo se puede lograr con un esfuerzo de todos los sectores de la sociedad, con la participación activa de los grupos afectados por las regulaciones, con el análisis cuidadoso de alternativas regulatorias y con plena transparencia en las decisiones de política pública. En suma, la mejora regulatoria constituye una política pública que genera una nueva forma de gobernar basada en el análisis, la transparencia y la consulta pública.

En el año 2000, el H. Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) que institucionalizaron la política de mejora regulatoria. Lo anterior responde a retos que el gobierno ha detectado y que aún persisten para consolidar el proceso de mejora regulatoria en México. Dichos retos son:

- ? Facilitar la apertura y operación de empresas, particularmente las pequeñas y medianas.
- ? Lograr que los beneficios de la mejora regulatoria lleguen plenamente a las empresas y los consumidores.
- ? Capacitar recursos humanos e internalizar la mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
- ? Consolidar la nueva forma de gobernar basada en el análisis, la transparencia y la consulta pública.
- ? Fortalecer el Estado de Derecho.
- ? Reducir la corrupción.

De tal forma, el propósito del *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* es definir las estrategias y líneas de acción necesarias para consolidar, fortalecer e instrumentar plenamente los procesos previstos por la ley, con el fin de enfrentar los principales retos de la mejora regulatoria.

Los principales objetivos del programa son:

- ? *Profundizar el proceso de mejora regulatoria federal y asegurar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.* La LFPA deja claro que la mejora regulatoria debe ser un esfuerzo permanente y sistemático.

Por ello, se deben instrumentar plenamente las disposiciones en ley que establecen los mecanismos de aplicación y cumplimiento de acuerdo con las disciplinas en la materia. Adicionalmente, es indispensable extender la mejora regulatoria hacia las áreas del gobierno cuya participación en el proceso ha sido limitada.

- ? *Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.*

El perfeccionamiento de los criterios para la elaboración y revisión de las regulaciones propuestas y vigentes, la plena transparencia del proceso regulatorio y el uso efectivo de mecanismos de consulta pública son todos factores determinantes del éxito del programa.

- ? *Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno. El gobierno federal y los sectores productivos han trabajado con autoridades estatales en años recientes para fomentar la difusión de la mejora regulatoria a todas las áreas de la administración pública. Este esfuerzo debe continuar y profundizarse, pero sobre todo extenderse a los municipios.*
- ? *Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.*

El gobierno debe fomentar la excelencia en el análisis y diseño de regulaciones, a través de la capacitación y difusión de buenas prácticas, y brindar un servicio eficiente para los interesados en consultar información regulatoria.

	OBJETIVOS	RETOS
Consolidar e impulsar la mejora regulatoria	Profundizar en el proceso de mejora regulatoria y asegurar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.	? Facilitar la apertura y operación de empresas, particularmente las pequeñas y medianas. ? Lograr que los beneficios de la mejora regulatoria lleguen plenamente a las empresas y los consumidores.
	Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.	? Capacitar recursos humanos e internalizar la mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
	Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.	? Consolidar la nueva forma de gobernar basada en el análisis, la transparencia y la consulta pública.
	Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.	? Fortalecer el Estado de Derecho. ? Reducir la corrupción.

El *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* se desprende del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*: en el que se exponen y justifican las acciones a desarrollar por el Gobierno de la República durante su gestión, en particular, “*consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas*”. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en la Ley de Planeación.

La Ley de Planeación establece que las dependencias de la Administración Pública Federal tienen como obligación “*elaborar los programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados*.” De tal forma, el contenido del Programa incorpora las principales inquietudes expresadas a través de la consulta pública llevada a cabo durante el primer trimestre del 2001. Adicionalmente, bajo la coordinación de la Presidencia de la República, se realizó un Reporte Integral de Planeación que vincula el presupuesto de la mejora regulatoria con los objetivos, estrategias, procesos y proyectos derivados del Plan Nacional de Desarrollo. Este ejercicio permitió la identificación precisa de las prioridades, la costo-eficiencia, y los mecanismos de evaluación de las políticas propuestas en este programa sectorial.

El *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* consta de cinco capítulos:

- I. Definiciones de la mejora regulatoria.
- II. ¿En dónde estamos?
- III. ¿A dónde queremos llegar?
- IV. ¿Qué camino vamos a seguir?
- V. ¿Cómo medimos los avances?

El primer capítulo define los conceptos básicos para comprender lo que es la mejora regulatoria; en particular, se definen los conceptos de regulación y mejora regulatoria, y se explica la necesidad de regular de manera eficiente.

El segundo capítulo presenta un análisis detallado de la situación actual del marco regulatorio en México. Comienza con un esbozo de la evolución de la mejora regulatoria en los ámbitos internacional y nacional durante los últimos años. Posteriormente, se presentan estudios académicos y empresariales sobre el curso de la mejora regulatoria y la calidad del marco normativo en México. Finaliza con las principales conclusiones de los procesos de consulta pública realizados en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

En el tercer capítulo del programa se presenta una visión a largo plazo de la mejora regulatoria, de la dirección hacia la que se encamina el programa para el año 2025, así como la misión a cumplir en el corto plazo.

El capítulo cuatro presenta las estrategias y líneas de acción que se emplearán para la consecución de los objetivos del programa. Para cada estrategia se presenta un breve diagnóstico de la situación actual de la mejora regulatoria en esa materia.

El programa finaliza con la discusión sobre los mecanismos para evaluar el cumplimiento del programa.

El *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* permitirá cumplir uno de los grandes objetivos de la nueva administración: lograr el cambio de la cultura regulatoria en México. Su visión es establecer las bases para la creación de un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la economía, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e incremente la calidad del sistema jurídico nacional.

I. Definiciones de la mejora regulatoria

¿Qué es la regulación?

La regulación es el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) identifica tres grandes categorías de regulaciones:

- ? La **regulación económica**, mediante la cual el gobierno interviene directamente en las decisiones empresariales y en los mercados, por ejemplo, emitiendo disposiciones en materia de precios, competencia o barreras al comercio.
- ? La **regulación social**, que busca proteger, entre otras, la salud, las condiciones laborales y el medio ambiente.
- ? La **regulación administrativa**, que es la serie de trámites impuesta por el gobierno, necesaria para, entre otras cosas, asegurar la aplicación de las disposiciones o recabar información.

La regulación es indiscutiblemente una de las funciones centrales del gobierno; es el instrumento mediante el cual se promueve el bienestar social y económico. Muchos de los avances de México logrados en los últimos años en materia de estabilidad macroeconómica, empleo, educación, innovación y desarrollo empresarial, se deben a mejoras en la calidad de la política pública y la regulación.

Sin embargo, la velocidad de los cambios económicos, tecnológicos y sociales de hoy en día crea el riesgo de que la regulación se quede estancada y represente un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo social. Existen regulaciones que, a pesar de las buenas intenciones, impiden la innovación, crean barreras innecesarias al comercio y a la competencia en los mercados, incrementan los precios para los consumidores, e impiden el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En ocasiones, los problemas residen en la falta de coordinación entre las dependencias o los diferentes órdenes de gobierno, en la presión ejercida por grupos de interés particulares, o bien en que el diseño de las regulaciones es inadecuado.

Por ello, la mejora regulatoria es un elemento fundamental de la política pública del país.

¿Por qué regular?

En teoría, el objetivo de la regulación es corregir fallas de mercado tales como externalidades negativas,³ información asimétrica, monopolios, entre otras.⁴ Esto es importante para asegurar la protección de los intereses sociales legítimos (la salud, el medio ambiente o los consumidores), reducir riesgos o favorecer la equidad social.

³ Costos sociales que se derivan de la realización de una actividad privada y no son contabilizados en ésta. Por ejemplo, la contaminación es un daño que sufre la sociedad, pero no un gasto que el productor privado pague en consonancia. *Diccionario de Economía y Negocios*, Arthur Andersen, pág. 250.

⁴ Breyer, Stephen. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982; Ogus, Anthony. *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994; Baldwin, Robert and Martin Cave. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Las regulaciones económicas generalmente proponen mejorar la eficiencia económica o productiva.

Por ejemplo, si existen economías de escala muy grandes, tal vez convenga, por razones de eficiencia, que una sola empresa provea el servicio en vez de que varias lo hagan, pero en esos casos es necesario limitar el poder monopólico a través de la regulación económica.

Sin una regulación social efectiva, es probable que las empresas no consideren adecuadamente el costo social de sus actividades. Como muestra, es posible que las empresas contaminen en exceso si no incurren en costos específicos por contaminar.

Asimismo, los consumidores pueden no contar con la información mínima necesaria en materia de riesgos para tomar decisiones informadas sobre la compra de productos o servicios.

Las regulaciones de tipo administrativo pueden ser necesarias para tener registros confiables o para procesar servicios del gobierno. Los trámites para la obtención de pasaportes son ejemplos de lo anterior.

Sin embargo, en el diseño de estas regulaciones, se debe evitar que las mismas se conviertan en trámites burocráticos que no sirvan a los intereses de la sociedad o que transfieran rentas a grupos particulares.

La corrección de las fallas de mercado es una actividad necesaria y deseable. No obstante, en ocasiones la intervención del gobierno es excesiva, ineficiente o responde a intereses particulares. Esta es la razón de ser de la mejora regulatoria, pues impone ciertas disciplinas a la administración que buscan mejorar la calidad y eficiencia de la regulación. Por ejemplo, la regulación económica requiere, en ocasiones, un conocimiento detallado de la estructura de la oferta y demanda del sector regulado, aunque en general los reguladores no tienen acceso perfecto a esta información. De igual manera, las regulaciones en materia de salud y medio ambiente se basan frecuentemente en información imperfecta o limitada. Los trámites onerosos e innecesarios pueden fomentar la corrupción, así como el gasto inútil de recursos y la pérdida de tiempo personal.

Asimismo, dado que la regulación usualmente implica la redistribución de rentas o recursos, existe el peligro de que ésta se utilice para beneficiar a grupos particulares en detrimento del conjunto de la sociedad y no para corregir fallas de mercado. La mejora regulatoria crea mecanismos de supervisión y transparencia continua sobre la regulación con el propósito de controlar, evaluar y hacer explícitos sus efectos.

¿Qué es la mejora regulatoria?

En ocasiones se confunden los términos de desregulación y mejora regulatoria. Por lo tanto, es importante señalar que la desregulación es un componente de la mejora regulatoria que se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica. La mejora regulatoria abarca no sólo la desregulación, sino también la reforma de regulaciones propuestas o vigentes, e incluso la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos. Por consiguiente, podemos entender por mejora regulatoria la revisión de un solo instrumento jurídico, la construcción, o reconstrucción, del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas, o bien mejoras al conjunto de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones y se aplica la reforma regulatoria.

La mejora regulatoria consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia. Entre los objetivos centrales de la mejora regulatoria están la protección de los intereses sociales del país al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas y, en general, el mejoramiento de la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes.

Al promover la eficiencia y la competencia en los mercados, la mejora regulatoria crea incentivos para la innovación y competitividad empresarial. Al eliminar y simplificar trámites, la mejora regulatoria reduce costos y promueve la iniciativa de los particulares.

La regulación puede tener un impacto fundamental en la capacidad de las empresas y de los trabajadores para adaptarse, competir y aprovechar las oportunidades ligadas a la apertura comercial. Con la reducción progresiva de los aranceles comerciales, las regulaciones pueden ser el último impedimento a la consolidación de un mercado abierto y competitivo. La mejora regulatoria promueve los flujos de bienes, servicios y tecnología, lo que beneficia a los consumidores y permite a las empresas competir en igualdad o superioridad de condiciones en los mercados nacional e internacional. La calidad regulatoria puede ser también un factor determinante en la atracción de inversión productiva, nacional y extranjera, tan necesaria para el crecimiento económico y la creación de empleos. Para aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración económica mundial y de la red de tratados de libre comercio que México ha suscrito con más de 32 países (da acceso preferencial a un mercado de más 860 millones de consumidores), se requiere de un marco regulatorio eficiente que facilite la creación y operación de empresas nacionales.

De lo contrario, se erosiona la competitividad y adaptabilidad de industrias reguladas y también de las empresas no reguladas, ya que tienen que pagar más por bienes y servicios.

En cuanto a los efectos generales de la mejora regulatoria, diversos estudios académicos han demostrado que una política de mejora regulatoria congruente y ambiciosa puede elevar significativamente el producto interno bruto (PIB). Se estima que un conjunto de profundas reformas incrementaría el PIB a largo plazo en países como Japón, Alemania y Francia entre 4.5 y 6%.⁵ En Estados Unidos, se considera que el simple costo del cumplimiento de las regulaciones puede oscilar entre 6 y 12% del PIB.⁶ Otros estudios ubican el costo potencial de las regulaciones entre el 9 y el 19% del PIB.⁷ La magnitud de estas cifras es ciertamente alarmante y, considerando las deficiencias que aún existen en el marco regulatorio nacional, no sería aventurado estimar que la proporción de costos es semejante, incluso superior, en México. Si se comparan estas cifras con el total de la recaudación tributaria (10.7% del PIB en 2000)⁸, se puede visualizar rápidamente la magnitud del problema de una regulación deficiente.

La mejora regulatoria no sólo es un instrumento de desarrollo económico que promueve la inversión y el establecimiento y creación de empresas, sino también es un instrumento fundamental de buen gobierno. Como proceso sistemático y permanente de revisión del marco normativo basado en la transparencia, la consulta pública y el análisis cuidadoso de alternativas que permite llegar a decisiones óptimas de política pública, la cultura de mejora regulatoria representa un cambio radical en la manera de gobernar, más acorde con el desarrollo democrático del país.

En conclusión, la mejora regulatoria no es un fin en sí mismo, sino una política pública que permite a los gobiernos intervenir en los mercados para corregir sus fallas; constituye un pilar del buen gobierno en casi todas las esferas de la acción pública; y es un elemento central del concepto de Estado de Derecho.

II. ¿En dónde estamos?

La evolución de la mejora regulatoria en el ámbito internacional

Por todas las razones expuestas en el capítulo anterior, la mejora regulatoria es el área de política pública que se ha extendido con mayor rapidez en el ámbito internacional durante la última década. Todos los países desarrollados, independientemente de sus visiones particulares de Estado y mercado, han establecido algún tipo de programa de mejora regulatoria. Esto demuestra que la mejora regulatoria no es un movimiento ideológico o cultural particular, sino un mecanismo pragmático de buena administración pública.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II, Thematic Studies*. París: OCDE. 1997, p. 65.

⁶ Hopkins, Thomas. *Regulatory Costs in Profile*. San Luis, EE.UU.: Center for the Study of American Business. 1996.

⁷ Guasch, Luis y Robert Hahn, "The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries", *World Bank Research Observer* 14(1): 137-58. Washington, EE.UU.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Febrero, 1999.

⁸ SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, septiembre 2001.

Si bien la mejora regulatoria tiene sus raíces en tiempos antiguos,⁹ la época de mayor intensidad y actividad en años recientes inició en década de los setenta y principios de los ochenta, cuando diversos países se abocaron a la desregulación económica en ciertos sectores (principalmente aviación civil, autotransporte, ferrocarriles, mercados financieros, energía y telecomunicaciones) como respuesta al escaso crecimiento económico y a los altos niveles de inflación en los países desarrollados. La reestructuración de estos sectores creó beneficios notables, al incrementar significativamente la competencia y eficiencia en los mercados. Los avances de la desregulación sectorial y el mejor entendimiento de los efectos de las regulaciones en el desarrollo económico de un país, impulsaron esfuerzos cada vez más sistemáticos de revisión, evaluación y modificación de regulaciones económicas.

De manera paralela, ha habido un crecimiento exponencial de nuevas regulaciones sociales en materia de salud, seguridad laboral y medio ambiente, ya que la demanda por regulación de tipo social suele crecer en función de la riqueza de las sociedades. A pesar de los buenos propósitos, y aun cuando estén bien diseñadas, la proliferación de regulaciones crea diversos problemas. El incremento en el número de regulaciones implica necesariamente un incremento en los costos para las empresas y la sociedad, y aunque los beneficios también puedan ser significativos, esto puede aumentar sensiblemente la complejidad del marco regulatorio, hacerlo inflexible y rígido, frenar la creación de pequeñas y medianas empresas y crear barreras no arancelarias al comercio internacional.

Esta inflación regulatoria es causada no sólo por el deseo de salvaguardar intereses sociales, sino también por los efectos de los cambios tecnológicos, por la conveniencia política de satisfacer a grupos de presión o de realizar acciones simbólicas, por la falta de transparencia, por el escaso control administrativo y por la falta de escrutinio y revisiones periódicas independientes. Estas regulaciones generan diversos tipos de costos: costos fiscales para el gobierno, costos de cumplimiento para empresas y particulares y costos dinámicos para la economía en su conjunto.

En respuesta a esta proliferación regulatoria, durante la década de los noventa casi todos los países desarrollados emprendieron o profundizaron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa. Generalmente, esto ha implicado la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a la mejora regulatoria y la adopción de políticas explícitas. Hoy en día muchos gobiernos están instrumentando diferentes estrategias regulatorias, a fin de medir los efectos agregados de la regulación con mayor precisión, buscar mecanismos para mejorar la coordinación entre autoridades y niveles de gobierno y, en general, para instaurar la cultura de mejora regulatoria dentro de la administración pública.

⁹ El emperador romano Tácito, en el tercer Libro de Anales, explica: "Corrutissima in República plurimae leges"

El siguiente cuadro muestra los resultados de un estudio comparativo sobre las diferentes estrategias de mejora regulatoria en diversos países.

PERSPECTIVA DE LOS ESFUERZOS EN REFORMA REGULATORIA EN EL MUNDO					
País	Oficina de mejora regulatoria	Revisión y supervisión política del programa de mejora regulatoria	Inicio	Análisis requerido	Resultados selectos
Australia	Office of Regulatory Revision (ORR) ubicada dentro del Departamento de Industria. Depende directamente del ministro. Asesora al gobierno en materia regulatoria, supervisa la elaboración de las regulaciones, examina las manifestaciones de impacto regulatorio (MIR), provee capacitación, reporta anualmente y monitorea la reforma regulatoria. Asesora al ministro del Assistant Treasurer como responsable de la mejora regulatoria. Mantiene coordinación con la Small Business Deregulation Task Force respecto al proceso de reforma regulatoria, así como medidas para reducir el impacto y la carga de papeleo para pequeñas empresas.	La ORR examina y monitorea la reforma regulatoria y MIR. Puede vetar las MIR. El Assistant Treasurer promueve la mejora regulatoria, asegurando e instrumentando la reforma. El Consejo Nacional de Competencia monitorea el cumplimiento de todas las jurisdicciones con los Acuerdos de Principios de Competencia.	1985	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto. La MIR debe incluir una sección especial que evalúe el impacto de la regulación en las pequeñas empresas. Si la regulación afecta el desempeño exportador, una manifestación de impacto comercial (MIC) debe ser incorporada a la MIR.	La abrogación de regulaciones anticuadas es parte de un estudio exhaustivo de reformas que se espera alcancen ganancias anuales que representen el 5.5 por ciento del Producto Interno Bruto, c \$23 billones de dólares australianos por año, cuando se implemente este sistema completamente. (Belconnen Industry Commission, 1995).
Canadá	Regulatory Affairs Division (RAD) ubicada dentro del Departamento del Tesoro de Canadá. Depende directamente del Ministro. Monitorea el desempeño y efectividad de la política regulatoria. Produce el Plan Regulatorio Federal y revisa la calidad de las manifestaciones de impacto regulatorio para su consistencia con la política regulatoria. El Special Committee of Council considera las regulaciones para su aprobación, pre-publicación y publicación en el Canada Gazette.	El Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations revisa las regulaciones y recomienda cambios al gobierno, reporta al parlamento sobre problemas con regulaciones y puede solicitarle la revocación de alguna de éstas.	1977	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto (costos directos superiores a \$10 millones). Análisis de riesgo para regulaciones en materia de medio ambiente. Sección de "carga regulatoria" para demostrar que se minimizan los costos para los canadienses.	Para 1993, 835 regulaciones fueron revisadas y eliminadas (OCDE, 1997).

Holanda	Existen cuatro oficinas principales para la mejora regulatoria: Inspectorate of Law Assessment, asesora al Consejo de Ministros en la mejora regulatoria; General Legislative Policy Division maneja el proceso de calidad regulatoria y aunque no tiene la facultad para vetar proyectos legislativos, si éstos o su MIR resultan insatisfactorios, los revisa; Civil Service Commission, en coordinación con los ministerios de justicia y finanzas, crea los grupos de trabajo de revisión de proyectos de regulación; y todo proyecto se reporta al Consejo Ministerial de Mejora Regulatoria para su análisis final.	El Consejo Ministerial de la Mejora Regulatoria, presidido por el Primer Ministro, presenta un informe anual al Parlamento, y la lista de los 10 sectores estratégicos por revisar en el siguiente año.	1985	La MIR es un instrumento comparativo entre todas las alternativas posibles para la solución de un problema. El Ministro de Justicia dictamina la viabilidad de la regulación, y si ésta será presentada al Consejo de Ministros para su aprobación.	Como parte del programa de mejora regulatoria, cada año se escogen algunos sectores específicos para revisar su marco regulatorio. Se realiza una reforma regulatoria que comprende todas las áreas de dichos sectores. Se ha logrado una reducción importante de los trámites que necesita realizar una empresa para iniciar operaciones. Se ha reducido el número de trámites de apertura de 88 a 8.
Reino Unido	Regulatory Impact Unit (RIU) está ubicada dentro del Cabinet Office. Depende directamente del Primer Ministro, quien al jefe de la RIU. Diseña, propone y ejecuta el programa de mejora regulatoria. Dentro de sus funciones está la de proponer y auxiliar en la elaboración de las manifestaciones de impacto regulatorio. Se coordina con Better Regulation Taskforce en la que participan miembros notables de la comunidad empresarial.	La RIU presenta un informe anual al Primer Ministro y al Parlamento. Como régimen parlamentario, la supervisión de las acciones de la RIU son reportadas al Cabinet Office, al Primer Ministro y a su Consejo de Ministros. De considerarlo pertinente, el Parlamento puede citar al jefe de la RIU.	1985	La MIR debe evaluar los beneficios netos totales resultantes de las regulaciones propuestas. Se debe presentar una evaluación del riesgo. La RIU ministerial es quien decide si existe riesgo c no.	Para fines de 1996, cerca de 1,000 regulaciones fueron abrogadas o modificadas (Avery, 1997). Adicionalmente, cuarenta y ocho "órdenes" de cambio a la legislación han ahorrado más de 100 millones de libras anuales.

Estados Unidos	Office of Management and Budget (OMB), ubicada dentro de la Casa Blanca, depende directamente del vicepresidente. Supervisa la elaboración de las regulaciones más importantes y sus funciones incluyen preparación del presupuesto, revisión legislativa, política de información y de compras de gobierno. Tiene mucho poder. La Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) pertenece a OMB, fue creada en 1980 como oficina encargada de coordinar las políticas del Presidente en materia de reforma regulatoria. El director de OIRA es nombrado por el Presidente. Coordina sus esfuerzos con la Small Business Administration en la evaluación de impactos en las empresas de menor tamaño.	Diversos comités del congreso supervisan las acciones de OMB/OIRA. La General Accounting Office del Congreso evalúa la efectividad de regulaciones y actividades del ejecutivo a solicitud de los comités.	1974	Costo-beneficio estricto para regulaciones de gran impacto (superiores a \$100 millones). Análisis de riesgo para regulaciones en materia de salud y seguridad laboral. OMB revisa aproximadamente 500 proyectos al año de alto impacto. OMB sólo rechaza el 0.2% de los proyectos (debido al alto grado de consenso). Los proyectos más importantes son revisados por OIRA hasta 3 veces (en la fase de planeación, previo a la consulta pública y a que se publique como regulación final). OIRA puede eliminar cualquier requisito de información que el gobierno exige al particular, de acuerdo con la Paperwork Reduction Act.	Datos muy dispersos
----------------	---	--	------	--	---------------------

Italia	<p>La Oficina Legislativa de la Presidencia del Consejo de Ministros coordina el programa y revisa todos los proyectos regulatorios de las oficinas legislativas de los diferentes ministerios. Es el Núcleo para la Simplificación de Reglas y Procedimientos integrado por 25 expertos de los sectores gubernamental, empresarial y académico. Tiene cuatro funciones principales: reducir el número o simplificar las regulaciones e incorporarlas en "textos únicos" (registro), preparar reglamentos de "deslegificación-simplificación" que no pueden incorporarse en "textos únicos", preservar la calidad de la regulación, e instrumentar la manifestación de impacto regulatorio (junto con Oficina Legislativa de la Presidencia del Consejo de Ministros)</p>	<p>La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministro Delegado para la Función Pública supervisan el programa. Las comisiones parlamentarias competentes pueden solicitar informes sobre las acciones del programa.</p>	197 4	<p>Se estableció la obligación de elaborar MIR para proyectos legislativos y normativos en una reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos de marzo de 1999. La MIR es aplicable a todo proyecto que tenga efectos en la organización de la administración pública o en las actividades de los ciudadanos y las empresas e incluso a los reglamentos ministeriales e inter-ministeriales.</p>	<p>El proceso de "deslegificación-simplificación" estipula, por decreto del Consejo de Ministros, la consulta obligatoria con un "Observatorio para la Simplificación" que cuenta con la participación de cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones para la protección del medio ambiente y de los consumidores, así como representantes de los gobiernos locales. El Presidente del Consejo de Ministros, o el Ministro Delegado para la Función Pública, debe publicar un informe anual que incluya el detalle del presupuesto designado al programa de simplificación, así como la evaluación de la eficacia de las medidas tomadas y del Núcleo para la Simplificación de las Reglas y Procedimientos.</p>
--------	---	--	----------	--	--

México	<p>La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), creada bajo modificación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encarga de revisar el marco regulatorio nacional, dictaminar anteproyectos y MIR de disposiciones federales, brindar asesoría técnica y celebrar acuerdos interinstitucionales sobre mejora regulatoria. Es un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Economía. El director general es designado por el Presidente de la República. Se apoya en un consejo integrado por representantes de los sectores público, social, privado y académico.</p>	<p>La COFEMER revisa regulaciones y recomienda cambios al gobierno. Se requiere su dictamen para la publicación de la regulación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	1996	<p>Todos los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general elaborados por las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal deben ir acompañados de una MIR.</p>	<p>Se han eliminado y simplificado un amplio número de trámites federales. Se instrumentan programas bianuales de mejora regulatoria. Se ha extendido la colaboración con los estados y municipios. Hasta el 2000 se han expedido o reformado 26 leyes, 34 decretos presidenciales o reglamentos y 36 decretos secretariales para instrumentar los compromisos de mejora regulatoria. Algunos sectores desregulados son: autotransporte de carga, turismo y de pasajeros, transporte marítimo, puertos y aeropuertos, aviación civil y satélites, gas natural, telecomunicaciones, minería, medicamentos genéricos, entre otros.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria con información de los gobiernos correspondientes.</p>					

La mejora regulatoria en México

Inicios de la mejora regulatoria, 1989-1994.

A finales de la década de los ochenta, la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986), además de imponer altos costos, limitar la competencia, elevar injustificadamente los precios, discriminar entre diversos agentes económicos, desalentar la productividad y asignar de forma ineficiente los recursos.

Lo anterior provocaba distorsiones en los mercados que castigaban a quienes disponían de menor capacidad de inversión, y les obligaba a incumplir sistemáticamente la regulación o a utilizar instrumentos de economía subterránea o informal, situación que afectaba la actividad económica en general.

Era pues urgente tomar medidas para desregular la economía. La estrategia debía ser pragmática y enfocarse en objetivos muy concretos: racionalizar los preceptos legales que afectaban a todas las actividades o sectores de la economía, a fin de proponer medidas horizontales que coadyuvaran a resolver los problemas que generaban y dar prioridad a aquellas actividades o sectores en que los beneficios de la desregulación se sintieran de forma inmediata, o donde el costo por no proceder a tiempo fuese muy alto.

Mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** (DOF) en febrero de 1989, el Presidente encomendó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, antecesora de la actual Secretaría de Economía) la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos. Ese mismo año, se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE) de la SECOFI. La UDE se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores económicos clave como el autotransporte, a proponer legislación marco en áreas como competencia económica, procedimiento administrativo y normalización, y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.

El Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y la mejora regulatoria, 1995-2000.

La mejora regulatoria fue uno de los elementos centrales de la estrategia para afrontar la crisis económica de 1995, porque es una herramienta eficaz de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal. Ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, se modificó el enfoque del programa al diseñar un esquema sistemático de revisión de trámites empresariales vigentes y regulaciones propuestas, con el fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas y permitir que éstas enfrentaran con éxito las oportunidades y presiones competitivas de una economía abierta.

Los requisitos que se encontraban en vigor para el establecimiento y operación de las empresas implicaban altos costos y desalentaban la producción. Por lo tanto, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa, orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas. El programa se concretó con la publicación en el DOF del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), en noviembre de 1995.

El ADAE estableció las características del programa, aplicable a 12 dependencias federales, y creó el Consejo para la Desregulación Económica, el órgano de apoyo técnico para la UDE, conformado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental, con el fin de canalizar las opiniones y sugerencias de los sectores empresarial y social en el proceso de mejora regulatoria. Las cuatro vertientes del programa establecidas por el ADAE fueron:

- ? Llevar un registro de trámites empresariales y coordinar la desregulación de los trámites empresariales vigentes.
- ? Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica.
- ? Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada.
- ? Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

Este enfoque permitió reducir el número de trámites empresariales federales en más de 45%, dictaminar más de 500 proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, firmar convenios de cooperación con todas las entidades federativas del país y proponer anteproyectos de 26 iniciativas legislativas que fueron aprobadas por el H. Congreso de la Unión.

Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

Los avances logrados en mejora regulatoria fueron considerables, pero debido al constante cambio del marco regulatorio era necesario asegurar que la mejora regulatoria fuera una labor continua y permanente. En respuesta a la demanda de los sectores social y productivo, el Ejecutivo sometió a consideración del Congreso una iniciativa de reformas a la LFPA que tuvo como propósito institucionalizar la mejora regulatoria, hacer permanente la participación de los sectores productivos en dicho proceso, propiciar la transparencia en la elaboración de regulaciones, otorgar mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y evitar que los costos del cumplimiento de la normatividad fuesen mayores a sus beneficios.

Estas reformas fueron aprobadas por unanimidad por el poder legislativo en marzo del 2000 y se publicaron en el DOF el 19 de abril del mismo año. Esto significó el reconocimiento, por parte de todos los partidos políticos, de que la mejora regulatoria no es una cuestión ideológica, sino un instrumento económico y eficaz para eficientar la manera en que el gobierno atiende tanto a ciudadanos como a empresas, y que impulsa el crecimiento económico y la creación de empleos. Con esta ley se continuaron y profundizaron las acciones iniciadas con el ADAE y se estableció un esquema moderno y efectivo de mejora regulatoria.

Ampliación del ámbito de aplicación

Las reformas ampliaron el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria para incluir los trámites que realizan los ciudadanos, además de los trámites empresariales ya previstos, así como a nuevas materias, tales como las de adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales mexicanas. Las disposiciones se extendieron además a los organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva (v.g. las reglas para otorgar franquicias de PEMEX y los términos para la interconexión de alta tensión con la CFE). Las autoridades financieras, distintas al Banco de México, ahora están también sujetas a las disciplinas de la mejora regulatoria. En suma, mientras que el ADAE aplicaba sólo a 12 dependencias federales, las disposiciones contenidas en la LFPA aplican a 16 dependencias y a más de 30 organismos descentralizados.

Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

Sin burocracia adicional y con los mismos recursos presupuestales anteriormente dedicados a la materia, se creó la COFEMER como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa. La Comisión, que reemplazó a la UDE de la SECOFI, tiene como funciones, entre otras, evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. El mandato para la Comisión es también garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos.

Consejo para la Mejora Regulatoria

Las reformas también crearon el Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica o CDE), en el cual participan representantes de los sectores público, social, privado y académico, y cuya función es recabar las opiniones en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso. El Consejo cuenta con la participación de los secretarios de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, del Gobernador del Banco de México y de representantes de sindicatos, asociaciones agropecuarias y universidades. Adicionalmente, con las reformas a la LFPA se añadieron a la lista de miembros el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia y el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor.

La integración de estos miembros refleja la estrecha relación de trabajo que existe entre la COFEMER y esas instituciones. La calidad legal de los ordenamientos jurídicos firmados por el Presidente de la República, los intereses de los consumidores y la competencia efectiva en los mercados son temas íntimamente ligados con la mejora regulatoria.

Nombramiento de responsables oficiales de mejora regulatoria y obligación de presentar programas bianuales de mejora regulatoria

Es importante recordar que si bien la COFEMER es la institución encargada de coordinar y promover la mejora regulatoria, en última instancia son las dependencias y organismos descentralizados quienes la llevan a cabo. Por ello, la LFPA obliga a que los titulares de las dependencias y organismos descentralizados designen a un subsecretario (o su equivalente) como responsable de la mejora regulatoria, quien debe presentar al menos cada dos años un programa a la COFEMER. Esto tiene por objeto crear una responsabilidad interna en cada entidad reguladora y obligar a rendir cuentas periódicamente sobre las actividades programadas y los avances logrados en mejora regulatoria.

Revisión de anteproyectos de regulaciones y de sus manifestaciones de impacto regulatorio

Para promover la calidad, la transparencia y la participación de los sectores interesados, incluso la ciudadanía, se estableció como obligación que los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio sean públicos y que se sometan a revisión al menos treinta días hábiles antes de la emisión o envío del anteproyecto al Poder Legislativo. Esto permite lograr una mayor congruencia y compatibilidad en las acciones gubernamentales en el orden federal. Las manifestaciones de impacto regulatorio (MIR) permiten a los interesados conocer las razones por las que se proponen proyectos de regulación, las alternativas consideradas en su diseño, los esquemas de aplicación previstos, las consultas llevadas a cabo, así como los costos y beneficios potenciales. La COFEMER, a su vez, está obligada a hacer públicos los anteproyectos, las MIR y sus dictámenes, y a publicar mensualmente la lista de éstos en el DOF. Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, se condicionó la publicación en el DOF de modificaciones o nuevas disposiciones por parte de las dependencias y entidades, a la presentación de la MIR y la obtención del dictamen de la COFEMER, a menos que se trate de disposiciones de emergencia.

Registro Federal de Trámites y Servicios

Las reformas dan sustento legislativo al registro, el cual incluirá además de los trámites empresariales, los que se aplican a los ciudadanos (por ejemplo, pasaportes o certificados escolares). Cada dependencia u organismo descentralizado deberá completar el universo íntegro de sus trámites y publicarlos antes de mayo de 2003. A partir de esa publicación, no podrá exigir ningún trámite que no esté inscrito en el registro. Adicionalmente, los trámites que las dependencias hayan incorporado de manera gradual a su registro no pueden aplicarse en forma distinta a como están ahí inscritos, y cualquier inscripción o modificación de un trámite debe hacerse de manera transparente, con el pleno conocimiento de los sectores productivos, el consejo y la previa opinión de la comisión. La ley permite oponerse jurídicamente a una dependencia cuando ésta aplica un trámite de manera distinta a lo inscrito en el registro.

Registro de Personas Acreditadas

Con las reformas se obliga a las dependencias y organismos descentralizados, antes de mayo del 2003, a la creación de un Registro de Personas Acreditadas único para la presentación de trámites federales. Las empresas y los ciudadanos que opten por solicitar su número de inscripción en el registro, sólo volverán a presentar documentos de identificación (credencial de elector, RFC, acta constitutiva de empresa, etc.) ante las secretarías de Estado, e incluso ante organismos como PEMEX y la CFE, cuando dicha información cambie. El número de registro ante una dependencia de gobierno será válido para todas las demás dependencias y organismos federales, porque los registros deberán estar interconectados electrónicamente antes de mayo del 2003.

Sanciones

Finalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas establecen sanciones específicas para los servidores públicos que actúen en contravención a las disposiciones de la ley, particularmente con relación a la entrega de las MIR y la información y aplicación de los trámites inscritos en el registro. Las disposiciones en esta materia reducen la discrecionalidad en la aplicación de sanciones y garantizan la transparencia, el adecuado funcionamiento de los procedimientos y la correcta actuación de los servidores públicos.

En términos generales, el reto de México, una vez consolidado el cambio democrático, es afianzar la transformación económica e institucional para que se puedan cosechar los beneficios de una economía más eficiente, competitiva y flexible, creada a partir del gran esfuerzo en materia regulatoria que ha realizado el país en los últimos 15 años. En particular, el éxito futuro del programa dependerá de la consolidación de la COFEMER y de los procesos previstos por la LFPA, así como de un cambio gradual de cultura en la administración pública que consista en que las buenas prácticas de mejora regulatoria sean llevadas a cabo por parte de los reguladores y autoridades, con el apoyo de la COFEMER.

Análisis del marco regulatorio en México

El proceso de mejora regulatoria en México se ha ido afinando progresivamente durante la última década. Desde el punto de vista conceptual, no cabe duda que la mejora regulatoria que coordina la COFEMER es de calidad comparable con los países más avanzados en la materia. Sin embargo, el éxito de la mejora regulatoria debe medirse principalmente en términos de resultados concretos, y no del diseño teórico-institucional.

El proceso de mejora regulatoria es relativamente nuevo, y tomará tiempo para que los diversos cambios al marco legal se traduzcan plenamente en un entorno microeconómico eficiente. En diversos países, se ha notado que el periodo de gestación de reformas sectoriales ambiciosas puede ser de más de 10 años. Sin embargo, para dar seguimiento a los cambios progresivos impulsados por la mejora regulatoria, es importante tener acceso a estudios independientes y comparativos en la materia. Esto permite evaluar la efectividad de las reformas, e identificar las áreas en que se requiere de un esfuerzo adicional. Se considera esencial estudiar las evaluaciones académicas e internacionales del marco normativo mexicano, con el fin de entender por qué ciertas políticas son exitosas y otras no, para comparar las dificultades que enfrentan las empresas y los ciudadanos mexicanos con las de otros países. Asimismo, el estudio detallado de los éxitos y fracasos permite afinar el programa de mejora regulatoria mexicano y asegurar que se proceda conforme a las estrategias más prometedoras. Los resultados de cinco estudios recientes sobre la calidad relativa del marco regulatorio en México se presentan en la primera parte de este capítulo.

Por otra parte, es imprescindible mantener un contacto estrecho con los afectados por las regulaciones y los sujetos a las mismas. El Consejo para la Mejora Regulatoria es muy útil en este sentido, ya que canaliza las opiniones de los representantes de los sectores empresarial, laboral y académico, y permite a la COFEMER mantener una comunicación estructurada y constante con los diferentes sectores de la sociedad. Otro mecanismo útil es la consulta pública directa, para darle una oportunidad a las empresas y a las personas de presentar sus quejas y sugerencias. La COFEMER recibe continuamente este tipo de aportaciones, vía teléfono, fax y correo electrónico, y revisa cuidadosamente la viabilidad de todas las propuestas. En 2001, en el marco de la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, se llevó a cabo un esfuerzo particular de consulta pública para determinar la dirección del *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006*. Los resultados de la consulta pública se describen en la segunda parte de este capítulo.

Estudios sobre la calidad del marco regulatorio en México

Una premisa central de la mejora regulatoria es el análisis continuo de las acciones gubernamentales que implican costos de cumplimiento para las empresas y los particulares. Además, para que sean de utilidad, los estudios deben ser objetivos y llevados a cabo por instituciones de reconocido prestigio. El interés creciente en México por su ambicioso programa de reforma y por ser un lugar atractivo para la inversión, ha resultado en la publicación de diversos estudios sobre regulación en los que se analiza la situación del país. En este documento se presentan aquéllos elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Foro Económico Mundial, el *National Bureau of Economic Research*, de PriceWaterhouseCoopers, del *International Institute for Management Development* y del Consejo Coordinador Empresarial.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

El estudio más completo sobre el proceso de mejora regulatoria en México, *Reforma Regulatoria en México*, fue elaborado en 1999 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La publicación comprende un análisis profundo e íntegro del proceso de mejora regulatoria de nuestro país desde sus inicios hasta la fecha de publicación del estudio.

México fue de los primeros países miembros de la OCDE en solicitar una revisión detallada de sus prácticas regulatorias. El reporte presenta una evaluación de la reforma regulatoria en áreas clave, tales como el contexto macroeconómico, la calidad del sector público, la política de competencia y su aplicación, la integración de principios de apertura comercial en los procesos regulatorios, y la mejora regulatoria en los sectores de autotransporte y telecomunicaciones.

El estudio hace notar que los beneficios de la mejora regulatoria en México han sido considerables, ya que provocaron:

- ? Reducción de precios y diversificación de opciones para los consumidores y las empresas en México.
- ? Mejoras en la eficiencia productiva, que se han reflejado claramente en el crecimiento del sector exportador de México.
- ? Innovación en productos y tecnologías por la entrada de nuevas empresas y flujos de inversión.
- ? Economía más flexible y adaptable a condiciones adversas y crisis en los mercados internacionales.
- ? Establecimiento de instituciones y métodos que permiten a México lograr sus metas regulatorias de manera más eficiente y eficaz.
- ? Incremento en productividad en el sector de telecomunicaciones, medida por el número de líneas por empleado, pasando de 95.2 en 1989 a 163.4 en 1997.
- ? Reducción del 23 por ciento en términos reales de las tarifas de autotransporte de carga en toda la nación, entre 1987 y 1993.
- ? Caída de los costos de distribución de los productos agrícolas, en aproximadamente 25 por ciento en términos reales, entre 1987 y 1994.

- ? Disminución de los precios para el manejo por tonelada de productos agrícolas en 42 por ciento y para los minerales entre 35 y 50 por ciento de 1995 a 1998.¹⁰

El estudio también ofrece recomendaciones de política para construir un programa de trabajo equilibrado tanto para el corto como para el largo plazo, basadas en las mejores prácticas regulatorias internacionales. Muchas de estas recomendaciones quedaron superadas por las reformas a la LFPA de abril del 2000; no obstante, es útil mencionar los aspectos que todavía son relevantes:

- ? Consolidar la ampliación del ámbito de aplicación de la LFPA, para asegurar que sectores importantes de la economía no queden fuera de los procesos de mejora y que los beneficios lleguen tanto a empresas como a particulares.
- ? Reforzar las instituciones encargadas de la mejora regulatoria y proteger la autonomía técnica y operativa que otorgó la LFPA.
- ? Evaluar y corregir las limitaciones en la reforma llevada a cabo en sectores de gran impacto económico.
- ? Invertir en el proceso de coordinación regulatoria con estados y municipios, a fin de que los tres niveles de gobierno se muevan en la misma dirección.
- ? Desarrollar los esquemas de transparencia y consulta pública previstos en ley e instrumentarlos de manera uniforme.
- ? Considerar un proceso sistemático de revisión de regulaciones vigentes, semejante al de la revisión y dictamen de regulaciones propuestas.
- ? Sostener el programa varios años y consolidarlo para permitir la gestión completa de los beneficios.

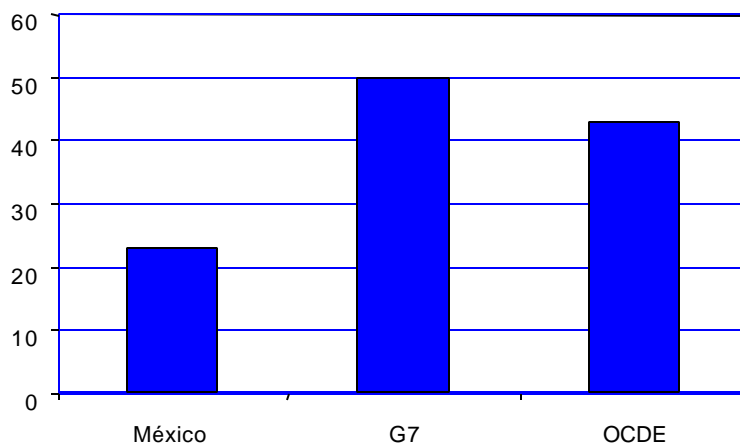
A continuación se presentan algunas gráficas que comparan el proceso de mejora regulatoria mexicano con el de los países del Grupo de los Siete (G7), así como los de la OCDE. Cabe señalar que estas gráficas están basadas en la autoevaluación de los países mencionados, por lo que puede existir cierto sesgo en la información, y que no contemplan los cambios recientemente implementados a raíz de las reformas a la LFPA.

A pesar de lo anterior, las gráficas permiten ver la situación en la que se encontraba México a finales de 1999.

¹⁰ "Reforma regulatoria en México", OCDE, pág. 95.

Transparencia en los sistemas regulatorios de países de la OCDE

Este indicador, basado en la autoevaluación por parte de cada país, refleja la apertura y transparencia relativa de los procesos de elaboración y revisión de regulaciones. Los países mejor clasificados son los que gozan de sistemas regulatorios sin restricciones a la participación en procesos de consulta pública, que ofrecen fácil acceso a información regulatoria y manifestaciones de impacto regulatorio mediante formatos electrónicos, así como a los procesos de revisión de proyectos regulatorios. También se le otorga una clasificación elevada a los programas que cuentan con un sistema de planeación de actividades regulatorias futuras, procedimientos de consulta abiertos al público en general y un registro público de regulaciones.



Fuente: Elaborado con base en OCDE, *Reforma Regulatoria en México, Volumen 2 Reportes Temáticos*, 2000

Foro Económico Mundial

El *Global Competitiveness Report* es un estudio elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM), que se publica anualmente desde 1996. Dicho estudio presenta un índice de competitividad directamente relacionado con el crecimiento económico de 59 países, en un horizonte de 5 años. El objetivo del índice es mostrar si las condiciones presentes en el país son las apropiadas para lograr un rápido crecimiento económico. La información utilizada para elaborar el índice incluye, entre otras cosas, una encuesta de opinión entre la comunidad empresarial sobre la percepción que tiene del ambiente económico de su país.

El índice se elabora a partir de ocho factores: grado de apertura económica, gobierno, finanzas, infraestructura, tecnología, negocios, mercado laboral e instituciones. En 1999, México ocupó la posición 31 de la clasificación general, un lugar por arriba del de 1998 y dos por encima del de 1996.

El estudio también presenta un índice de competitividad microeconómica. Algunas de las variables que lo conforman son: independencia del poder judicial, efectividad del recurso legal para el sector privado, las cargas administrativas para iniciar negocios, obstáculos burocráticos y barreras legales a la entrada a mercados. De acuerdo a este índice, México ocupó el lugar 34 en 1999, lo que significó una mejora de 5 posiciones con respecto al año anterior.

El FEM señala que la importancia del índice de competitividad microeconómica está en que las reformas llevadas a cabo por los gobiernos a nivel micro pueden producir beneficios tangibles y visibles para los ciudadanos en el corto plazo. La eliminación o regulación efectiva de monopolios puede reducir costos de vida tales como alimentación, vivienda, electricidad, y teléfono. Se menciona que la reforma regulatoria puede atenuar ineficiencias y mejorar las condiciones sociales de manera rápida.

Se concluye que las reformas a nivel macro (estabilidad política y macroeconómica) son necesarias, mas no suficientes para el desarrollo económico de un país. Dichas reformas deben ir acompañadas de mejoras en las bases microeconómicas, tales como el entorno regulatorio para las empresas. Sin reformas a nivel microeconómico, el crecimiento económico de un país no es sostenible.

National Bureau of Economic Research

Otro importante estudio, publicado en marzo del 2001 por el reconocido instituto de investigaciones económicas *National Bureau of Economic Research* (NBER), analiza el costo en tiempo y recursos que implica abrir un negocio en 75 países. Específicamente, se enfoca en: (i) los requisitos necesarios para la apertura de un negocio, (ii) el costo total de cumplir con dichos requisitos y (iii) el tiempo que se requiere para obtener la resolución definitiva de las autoridades.

Según el estudio, *The regulation of entry*, en México se requiere cumplir con 15 trámites (federales, estatales y municipales), cubrir un costo aproximado de \$24,000 pesos y esperar 112 días para abrir un negocio. De los 75 países seleccionados, el estudio sitúa a México en el lugar 67 en cuanto a mayor número de trámites por realizar para abrir un negocio, y en el lugar 66 en cuanto al tiempo requerido para iniciar operaciones. Esto indica claramente que los esfuerzos en materia de apertura de empresas deben ser prioritarios en los tres órdenes de gobierno.

De la publicación se puede concluir que la constitución legal de una empresa en México es muy costosa, y que una regulación excesiva en este aspecto está generalmente asociada con mayores niveles de corrupción y con un sector informal grande. Finalmente, se constata que los gobiernos menos democráticos suelen ser los que más intervienen en el proceso de apertura de negocios.

PriceWaterhouseCoopers

Otra publicación que analiza aspectos específicos del marco regulatorio de México es *The Opacity Index*, publicado en enero del 2001 por la empresa PriceWaterhouseCoopers (PWC). Este estudio analiza la transparencia de los procesos gubernamentales en 35 países (incluye EE.UU., Singapur, Hong Kong, Reino Unido, China, Italia, Argentina, Brasil y Chile, entre otros) mediante la determinación de un índice de “opacidad” (o falta de transparencia). Concretamente, se estudia la transparencia y eficacia de cinco áreas de la política pública: corrupción, sistema legal, política macroeconómica y fiscal, gobierno corporativo y estructura regulatoria. El estudio se basa en encuestas realizadas a altos ejecutivos en cada uno de los países.

De acuerdo a PWC, la transparencia en la operación del gobierno es equivalente a una reducción de la carga tributaria para las empresas y los particulares, pero sin el efecto negativo de una menor recaudación. A mayor opacidad, mayores son los obstáculos para el progreso económico de los países y sus ciudadanos. En particular, la opacidad representa costos significativos para la inversión, al generar mayores costos de capital y limitar su disponibilidad. Por lo anterior, los gobiernos deben dar prioridad en sus políticas gubernamentales a reducir la opacidad e incrementar la transparencia; esto traerá beneficios económicos importantes.

La publicación sitúa a México en el sexto lugar de la clasificación general y en el décimo lugar en estructura regulatoria. Estas clasificaciones son muy alentadoras, ya que es el primer estudio que toma en cuenta las recientes reformas a la LFPA en materia de transparencia y consulta pública.

International Institute for Management Development

The World Competitiveness Yearbook es una publicación anual del *International Institute for Management Development* (IMD), organismo especializado en temas relacionados con la competitividad. Esta publicación analiza los esfuerzos llevados a cabo por un país para propiciar un ambiente competitivo para sus empresas. El análisis comprende 47 países y evalúa las áreas de economía, sociedad, internacionalización, ciencia y tecnología, finanzas, gobierno, infraestructura y administración. Cada área a su vez está dividida en aspectos específicos que ofrecen una visión más clara del desempeño de los países en materia de competitividad. En 1999, México ocupó el lugar 36 de la clasificación general.

Comparación de Índices

País	PriceWaterhouseCoopers			World Economic Forum		IMD	
	<i>The Opacity Index 2000</i>			<i>Global Competitiveness Report, 1999</i>		<i>The World Competitiveness yearbook, 1999</i>	
	Factor de opacidad	Sistema legal	Regulación	Índice de Competitividad	Índice de Competitividad Microeconómica	Índice de Competitividad	Marco legal
Singapur	1	1	1	1	12	2	1
Estados Unidos	2	3	5	2	1	1	32
Chile	3	2	2	21	24	25	23
Reino Unido	4	4	3	8	10	15	14
Hong Kong	5	10	4	3	21	7	2
México	6	13	9	31	34	36	43
Italia	7	12	12	35	25	30	41
Hungría	8	5	6	38	33	26	22
Uruguay	9	11	6	-	-	-	-
Israel	10	15	8	28	20	24	17
Brasil	18	14	17	51	35	35	40
Argentina	19	16	24	42	40	33	39
Venezuela	22	20	25	50	51	45	47
Guatemala	25	6	19	-	-	-	-

Fuente: Elaborado con base en (1) *The Opacity Index PriceWaterhouseCoopers*, enero 2001, (2) *Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, 1999 y (3) *The World Competitiveness yearbook*, IMD International, 1999.

Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

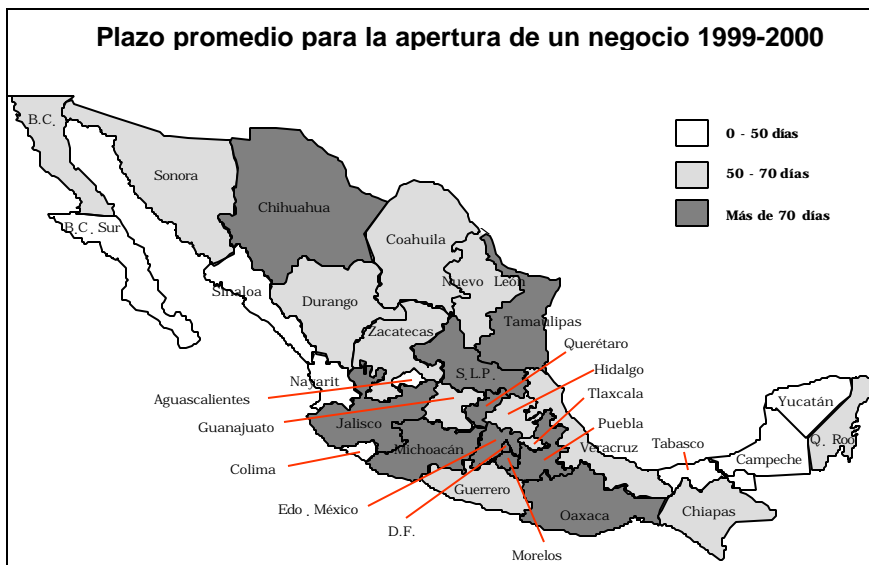
A partir de 1998, el CCE realiza estudios sobre la mejora regulatoria en los estados de la República.

El más reciente, "*México: calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 2000*", presenta los resultados de un análisis del marco institucional de la mejora regulatoria y de una encuesta de opinión empresarial en cada estado.

La información obtenida de la investigación y de las encuestas sirvió de insumo para las tres clasificaciones del estudio:

- a) La clasificación de las entidades en función del grado de instrumentación de buenas prácticas regulatorias en sus respectivos programas de mejora regulatoria.
- b) La clasificación derivada de la encuesta en la que se preguntó a los empresarios de cada entidad su opinión acerca de la calidad de gestión en materia de trámites empresariales.
- c) La clasificación en función del número de días promedio que tarda un empresario en tramitar la apertura de un negocio en su entidad.

En términos generales, los estados han mejorado notablemente su desempeño en materia de mejora regulatoria. Por ejemplo, según el estudio, el promedio nacional del grado de instrumentación de buenas prácticas regulatorias subió de 48% en 1999 a 62% en el 2000. Asimismo, el promedio de días para abrir un negocio, según las respuestas presentadas por los empresarios, se redujo de 71 a 56 días durante el mismo lapso.



Fuente: CCE, *México: calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas. Estudio comparativo 2000.*

Sin embargo, el estudio identifica que todavía existen grandes retos a superar, tales como la discrecionalidad, los plazos de respuesta y la coordinación entre autoridades en el procesamiento y resolución de trámites, así como las gestiones específicas que se tienen que realizar en materia de medio ambiente, construcción y uso de suelo, por ejemplo.

Consulta ciudadana en torno al proceso de mejora regulatoria

El programa sectorial se desarrolló incorporando las opiniones expresadas por los ciudadanos durante la fase de elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. El proceso consistió en la presentación por parte de expertos y del público en general de su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México. Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y personas directamente involucradas en los temas respectivos, así como foros abiertos a la participación ciudadana, y se recibieron comentarios por medio de correo tradicional y electrónico. Se recabaron todas estas opiniones y se incorporaron las viables en el *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006*.

Para el tema de la mejora regulatoria, el esquema de consulta consistió en: (i) la realización de dos foros: uno de expertos en la materia y otro con participación abierta del público, y (ii) los comentarios remitidos a través de los diversos medios disponibles.

El foro de expertos "Desarrollo y Competitividad Empresarial" se llevó a cabo el 19 de marzo del 2001 en el Distrito Federal. En la reunión se contó con la participación de distinguidos expertos de los sectores académico, empresarial, financiero y público para que aportaran y discutieran acciones concretas con el fin de avanzar en el proceso de mejora regulatoria. Asistieron representantes del Instituto Tecnológico Autónomo de México, de la Comisión Reguladora de Energía, del Banco de México, de la Cámara Minera de México, del Centro de Investigación y Docencia Económica, de la Comisión Federal de Competencia, de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, así como despachos y expertos.

La pregunta a responder en el foro fue: ¿Cómo consolidar la mejora regulatoria en la administración pública federal y en todos los órdenes de gobierno?. De la respuesta a esta pregunta surgieron importantes aportaciones. Destacan las siguientes:

- ? Fortalecer el marco regulatorio y el diseño de la arquitectura institucional y de mercados para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, así como su aplicación.
- ? Mejorar y difundir los instrumentos de la mejora regulatoria, así como ampliarlos a todas las áreas de la administración pública.
- ? Promover la mejora regulatoria en los Estados y Municipios, así como la educación y publicidad de resultados por parte del sector privado.
- ? Promover la divulgación de información pública y privada, relevante para el funcionamiento del mercado, protegiendo la privacidad de las personas y la información que se considera confidencial por razones de interés público.

Posteriormente, durante el mismo mes de marzo en Chetumal, Quintana Roo, se realizó el foro de ponencias abierto a todo el público, durante la VII Reunión Nacional de Unidades de Mejora Regulatoria. La reunión abarcó el tema de la mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno. En particular, se buscó responder a la pregunta ¿Cómo promover mayor cooperación y acciones concretas en materia de mejora regulatoria entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales?. De acuerdo a las diversas opiniones, la mejora regulatoria demanda una revisión sistemática y coordinada de los marcos normativos en los tres órdenes de gobierno a efecto de volverlos más efectivos, ágiles y transparentes, y así facilitar el desarrollo de las actividades productivas. Las principales acciones propuestas para una mejor coordinación en la instrumentación de programas de mejora regulatoria se resumen en:

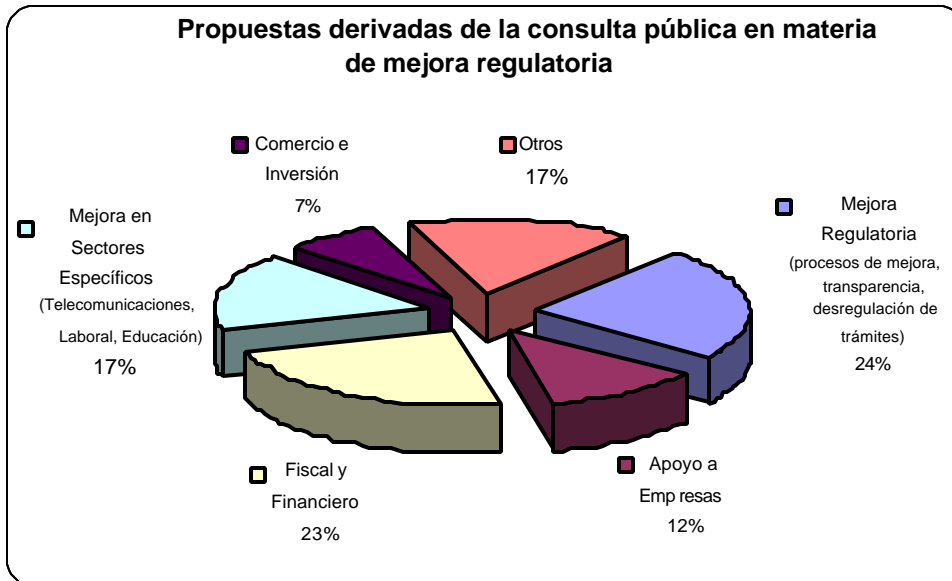
- ? Firmar nuevos acuerdos generales de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios.
- ? Dar un mayor sustento legal a la mejora regulatoria en todos los ámbitos de la administración pública.
- ? Uniformar los criterios y operación de los programas de mejora regulatoria.
- ? Crear consejos o comisiones estatales de mejora regulatoria.
- ? Fomentar la participación de los municipios en el proceso.
- ? Incrementar la capacitación en materia de prácticas regulatorias.
- ? Difundir ampliamente el análisis y los resultados de la mejora regulatoria.

A la reunión asistieron representantes de la iniciativa privada, así como representantes estatales y municipales encargados de la mejora regulatoria y ciudadanos interesados en el tema.

Por lo que se refiere a las opiniones remitidas a través de correo tradicional y electrónico, las cuatro áreas de mayor preocupación en materia regulatoria fueron:

- ? Acciones genéricas de mejora regulatoria (procesos de revisión, transparencia, simplificación de trámites, etc.).
- ? Simplificación de obligaciones en materia fiscal.
- ? Falta de apoyo para el establecimiento y operación de empresas.
- ? Lagunas o ineficiencias en la regulación de áreas específicas, tales como telecomunicaciones y normatividad laboral.

La gráfica que se presenta a continuación muestra el interés de la ciudadanía en las diversas áreas de la mejora regulatoria.



El ejercicio realizado en el presente capítulo permite tener una percepción mucho más amplia del proceso de mejora regulatoria en México. Incluye la visión de expertos, académicos, organizaciones e instituciones internacionales y, sobre todo, la visión de empresas y ciudadanos, quienes son los principales afectados por las regulaciones.

III. ¿A dónde queremos llegar?

El éxito de la mejora regulatoria en el largo plazo dependerá de la consolidación de un sistema de administración regulatoria como parte integral de las instituciones del Estado.

La mejora regulatoria debe ser una política pública sistemática en su enfoque y amplia en su alcance. Esto implica que no será suficiente contar únicamente con un órgano administrativo desconcentrado como la COFEMER para revisar y proponer mejoras a las regulaciones vigentes y sus propuestas de modificación o creación, sino que se tendrán que aplicar las políticas de mejora regulatoria en cada una de las dependencias y organismos descentralizados, en los estados y los municipios, así como la formación de una auténtica cultura de mejora regulatoria en el conjunto de la administración pública. Adicionalmente, se deberá promover la evaluación agregada de los efectos de la regulación y la priorización de las intervenciones del gobierno en función de los riesgos a atenuar y de los beneficios y costos esperados.

La mejora regulatoria es, en el fondo, la búsqueda del buen gobierno, cuyas acciones estén basadas en el análisis, la transparencia, la consulta pública y la rendición de cuentas; un gobierno democrático y responsable que haga el mejor uso de los recursos limitados de la sociedad.

Un elemento importante de este enfoque es el reconocimiento de que se deben transparentar los costos en que incurre la sociedad para cumplir con las regulaciones federales, estatales y municipales. Casi toda regulación impone costos y los recursos de la sociedad son limitados; por ello, es fundamental que toda la administración reflexione a conciencia antes de imponer requisitos nuevos a los particulares. Además, la regulación es una manera de redistribuir recursos que no está sujeta a las disciplinas que existen; por ejemplo, en la administración tributaria y el ejercicio del presupuesto gubernamental. Por lo tanto, existen incentivos para usar la regulación con el fin de beneficiar a grupos determinados de manera velada.

Este problema es complejo, en particular por la falta de mecanismos de evaluación objetiva y comparativa respecto de la manera en que las autoridades desarrollan sus actividades regulatorias. En años recientes, el sector privado ha dado un fuerte impulso a la mejora regulatoria en las entidades federativas con la evaluación de la calidad de la regulación en ese orden de gobierno. Algo similar para las dependencias federales y los gobiernos municipales podría ser de gran utilidad para el progreso de la mejora regulatoria.

Adicionalmente, hay que recordar que el H. Congreso de la Unión también puede jugar un papel importante en este proceso. El Congreso elabora y aprueba las características básicas de las obligaciones para los particulares a través del proceso legislativo. Es esencial, por lo tanto, que los legisladores se involucren en el análisis de los efectos potenciales de modificaciones al marco legislativo y que lleven un seguimiento eficaz de las acciones del poder ejecutivo en la reglamentación de dichas obligaciones. El escrutinio y análisis de los reportes anuales de la COFEMER al H. Congreso de la Unión pueden ser un primer paso en la consolidación de tal proceso.

Por último, será necesario lograr una mayor integración de las acciones de mejora regulatoria y competencia económica que están estrechamente ligadas. *“La nueva economía, las profundas transformaciones en el comercio y los flujos internacionales han traído cambios fundamentales en la estructura de los mercados y en las formas de competencia que transforman el entorno económico en el mundo y en México... En un mundo globalizado, el país requiere un sector productivo más competitivo y sólido para afrontar las exigencias que este entorno presenta.”*¹¹ La mejora regulatoria deberá promover un marco regulatorio nacional que fomente la competitividad de las empresas en México. Esto se logra en parte al promover sistemáticamente la competencia y evitar las barreras a la entrada de mercados, particularmente en la provisión de servicios no comerciables. En este sentido, diversos objetivos del programa de mejora regulatoria se reflejan claramente en el *Programa Nacional de Competencia Económica 2001-2006*.

Principios de la Mejora Regulatoria en México

Las acciones gubernamentales deben estar basadas en principios generales que buscan procurar los mayores beneficios para la sociedad y apoyar la formación de un marco regulatorio nacional equitativo que fomente la iniciativa de todas las mexicanas y mexicanos.

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pág. 42.

En consonancia con su propósito central de consolidar la mejora regulatoria en México, el *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* conformará un marco regulatorio guiado por los siguientes principios: inclusión, federalismo, calidad y transparencia.

El principio de inclusión implica la participación de toda la sociedad y de los tres órdenes de gobierno en el proceso de mejora regulatoria. Por un lado, la participación de la sociedad origina que las regulaciones estén diseñadas de manera equitativa y equilibrada, conforme a los intereses de los diversos sectores afectados. Por otro lado, la participación y colaboración de los diferentes gobiernos evitan obstáculos derivados de la falta de coordinación o contradicciones entre ellos.

Para poder integrar plenamente este principio de inclusión en el campo de la mejora regulatoria, es necesario consolidar el desarrollo del federalismo. Este es otro principio prioritario del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cuya realización dependerá de la cooperación estrecha entre los tres órdenes de gobierno a fin de evitar la duplicidad en el diseño y aplicación de regulaciones, así como del fortalecimiento de la capacidad institucional de los estados y municipios para desarrollar políticas sistemáticas y eficientes de mejora regulatoria.

La calidad de las regulaciones es uno de los elementos más importantes para el desarrollo económico del país. Para instrumentar este principio rector y para maximizar los beneficios netos para el país, se deben difundir e incorporar plenamente las buenas prácticas de mejora regulatoria en todas las dependencias y organismos descentralizados que elaboran y aplican regulaciones. Una parte importante de lo anterior es el mejoramiento de la calidad de la información en la que se basa la toma de decisiones regulatorias. Esto implica el desarrollo de esquemas de levantamiento de datos, de métodos analíticos, de transparencia y de control de calidad. Lo anterior permitirá lograr una mejor comprensión de los efectos potenciales de las acciones normativas, lo que redundará en regulaciones de mejor calidad.

Por último, el marco regulatorio de México debe ser también transparente. La transparencia en el proceso de mejora regulatoria limita la discrecionalidad en el ejercicio público, así como los incentivos a la corrupción. En particular, la transparencia en la elaboración, revisión y aprobación de disposiciones normativas genera reglas más claras y sencillas que fomentan la competencia y las actividades productivas. Este principio rector está directamente relacionado con los tres anteriores, y en su conjunto son la base para el desarrollo del *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*.

Visión

Contar con un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la actividad económica, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e incremente la calidad del sistema jurídico nacional.

El objetivo a largo plazo de la mejora regulatoria consta del desarrollo de un sistema integral de administración regulatoria que contribuya a crear una economía dinámica mediante reformas microeconómicas que eliminen esquemas regulatorios rígidos, incentivos mal usados y distorsiones de mercado que reducen el desempeño económico.

Se deberá mejorar la efectividad y eficiencia del gobierno, para que logre hacer más con menos y brindar mejores servicios, con la adopción de herramientas avanzadas de política pública, la integración equilibrada de diferentes objetivos económicos y sociales, y el diseño de esquemas de instrumentación y aplicación costo-efectivos y flexibles ante los constantes cambios de un mundo interdependiente. México necesita contar no sólo con regulaciones de calidad, sino también con un gobierno de calidad.

También será indispensable reducir al máximo los incentivos institucionales a la corrupción, e incrementar la calidad, eficiencia y efectividad del conjunto del sistema jurídico nacional. Esto permitirá desarrollar plenamente los valores democráticos como transparencia, participación pública y rendición de cuentas del gobierno ante la sociedad.

Lo anterior implica medir el desempeño regulatorio de las diversas autoridades, reducir el control burocrático de la administración pública, limitar la intrusión del gobierno en la vida privada de los particulares y promover la descentralización y el federalismo para acercar más el gobierno a los ciudadanos.

Misión

Estructurar un proceso de mejora regulatoria en la que el gobierno sea riguroso en sus procesos de toma de decisiones, al fundamentarlos en la transparencia, el cuidadoso análisis, la consulta pública y la rendición de cuentas, con el fin de proteger la vida, la salud, el medio ambiente y los intereses de los consumidores, al menor costo posible para los particulares. México requiere de un proceso de mejora regulatoria ambicioso, transparente e incluyente en los tres órdenes de gobierno, que impulse la innovación de la gestión gubernamental, así como la competitividad y el crecimiento económico de nuestra nación.

La mejora regulatoria debe permitir a los particulares adaptarse rápidamente a los cambios económicos, tecnológicos y sociales de su entorno. Esto se logrará con el esfuerzo de toda la sociedad, con la participación activa de los grupos afectados, con el análisis cuidadoso de las alternativas regulatorias y con plena transparencia de las decisiones de política pública. La mejora regulatoria será parte de la nueva forma de gobernar basada en la transparencia, el análisis y la consulta pública.

Asimismo, el proceso de mejora regulatoria debe estar enfocado a proteger los intereses sociales, tales como la vida, la salud, y el medio ambiente, evitando costos innecesarios para la sociedad y haciendo el uso más eficiente posible de los recursos limitados de la misma. Lo anterior a fin de fomentar el desarrollo económico dinámico e incluyente del país y un crecimiento con calidad.

IV. ¿Qué camino vamos a seguir?

Objetivos

Se plantean cuatro objetivos rectores del *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006*, mismos que servirán de base para la creación de un marco normativo sencillo, transparente y eficiente.

El cumplimiento de estos objetivos facilitará el establecimiento y operación de empresas; promoverá la inversión productiva y la creación de empleos; mejorará la calidad de los servicios que brinda la administración pública; reducirá la corrupción; y asegurará la transparencia y la rendición de cuentas. Mediante la realización de estos objetivos se logrará el cumplimiento de una de las prioridades del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: un desarrollo con calidad que destaque un desarrollo económico, dinámico, incluyente, sustentable y la competitividad nacional*.¹² Dichos objetivos son:

- ? Profundizar en el proceso de mejora regulatoria y consolidar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.
- ? Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.
- ? Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
- ? Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.

¹² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pág. 35.

Estrategias y líneas de acción

Los objetivos planteados se habrán de concretar mediante la instrumentación de seis estrategias directamente relacionadas con las actividades básicas de la COFEMER, por lo que permitirán no sólo cumplir con los objetivos señalados, sino fortalecer los procesos actuales de mejora regulatoria. Estas estrategias son:

1. Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.
2. Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.
3. Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.
4. Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.
5. Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.
6. Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.

Objetivos

Profundizar en el proceso de mejora regulatoria y consolidar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.

Æ

Estrategias

1. Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.

2. Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.

<p>Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.</p>	Æ	<p>3. Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.</p>
<p>Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.</p>	Æ	<p>5. Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.</p>
<p>Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.</p>	Æ	<p>6. Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.</p> <p>4. Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.</p>

ESTRATEGIA 1. Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.

La LFPA obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal a someter a la opinión de la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y los trámites de su competencia.

La elaboración de los programas bianuales de mejora regulatoria es una actividad nueva. Su objetivo es crear un esquema claramente definido sobre las acciones en materia regulatoria que las dependencias y organismos descentralizados pretenden llevar a cabo los siguientes dos años. A mediados del 2001, la COFEMER recibió por primera vez los programas de las dependencias y organismos federales. La calidad de los mismos varió de manera sustancial. Para evaluarla se definieron cuatro niveles: bueno, mejorable, regular y malo. Se recibieron 37 programas, de los cuales 16 fueron clasificados como buenos, 16 mejorables, 3 regulares y 2 malos. Los programas fueron puestos a disposición del público para su consulta y comentarios. Las entidades federativas participaron activamente en este proceso e hicieron llegar a la COFEMER una serie puntal de comentarios y propuestas. La respuesta del sector empresarial fue menos significativa, pues se recibió un número reducido de comentarios. Los programas bianuales, así como las opiniones de la COFEMER acerca de los mismos, están disponibles en la página de Internet de la Comisión (www.cofemer.gob.mx).

De acuerdo a la “*Guía para la elaboración del Primer Programa Bianual de Mejora Regulatoria 2001-2003*”, los programas debían contener al menos dos secciones: a) inscripción de trámites y servicios en el RFTS y b) anteproyectos de disposiciones normativas.

Adicionalmente, se dio la opción de añadir una tercera sección sobre acciones que coadyuven a la mejora regulatoria. Sin embargo, la mayoría de los programas se enfocaron únicamente a la sección referente a trámites, mientras que la sección sobre anteproyectos de disposiciones normativas solamente describió los mismos, sin ofrecer una justificación de las propuestas. La calidad de la tercera sección, “Otras acciones”, varió sustancialmente.

Es fundamental que la administración pública reconozca que la mejora regulatoria va mucho más allá de la eliminación y simplificación de trámites. El ejercicio de mejora regulatoria debe incluir acciones relativas a la reforma de disposiciones vigentes e incluso la propuesta de nuevas regulaciones, para subsanar vacíos jurídicos o marcos regulatorios inadecuados. Las deficiencias en los programas regulatorios se pueden evitar en la siguiente iteración del proceso, al preparar una guía de elaboración más precisa y completa, y al asegurar que las dependencias y organismos tengan pleno conocimiento de las características de la mejora regulatoria, particularmente en lo que se refiere a los aspectos más controvertidos u onerosos de sus respectivos marcos normativos.

Resulta indispensable lograr una mejor coordinación entre la COFEMER, las dependencias y los organismos descentralizados en la conformación de los programas bianuales de mejora regulatoria.

Los programas definitivos de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados serán públicos y estarán disponibles para su consulta en la página de la COFEMER en Internet. Asimismo, se harán públicos los informes sobre su cumplimiento.

La COFEMER buscará asegurar, en estrecha colaboración con las dependencias y organismos, el cumplimiento exacto y en tiempo de los compromisos establecidos en los programas.

ESTRATEGIA 1

Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad

Líneas de acción

- 1.1 Hacer una nueva guía para la elaboración de programas de mejora regulatoria.
- 1.2 Llevar a cabo sesiones de trabajo con las dependencias y organismos descentralizados para apoyar la conformación de los programas bianuales.
- 1.3 Asegurar la elaboración y ejecución de los programas de mejora regulatoria de los bienios 2001-2003, 2003-2005 y 2005-2007.

Línea de acción 1.1. Hacer una nueva guía para la elaboración de programas de mejora regulatoria.

Es necesario precisar en la nueva guía de elaboración la obligación de justificar las disposiciones normativas propuestas y explicar la importancia de subsanar las omisiones de los programas elaborados en 2001. Se debe trabajar conjuntamente con las dependencias y organismos con el fin de generar un instructivo claro, preciso y completo.

Línea de acción 1.2. Llevar a cabo sesiones de trabajo con las dependencias y organismos descentralizados para apoyar la conformación de los programas bianuales.

Es indispensable trabajar conjuntamente con las dependencias y organismos descentralizados en sus respectivos programas bianuales de mejora regulatoria, con el fin de asegurar que se contemple la simplificación de los aspectos de la regulación federal que más requieren reformarse. Esto será particularmente necesario para las dependencias y organismos descentralizados que no habían participado en los procesos de mejora regulatoria antes de las reformas a la LFPA en el 2000.

Línea de acción 1.3. Asegurar la elaboración y ejecución de los programas de mejora regulatoria de los bienios 2001-2003, 2003-2005 y 2005-2007.

La correcta e íntegra ejecución de los programas de mejora regulatoria resulta imprescindible para la consolidación de la mejora regulatoria en el ámbito federal. Con base en la experiencia adquirida durante la presentación y ejecución de los programas 2001-2003, se trabajará en coordinación con las dependencias y organismos descentralizados, a fin de mejorar la calidad de los programas subsecuentes y asegurar su plena implementación.

ESTRATEGIA 2. Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.

Con las reformas a la LFPA del 2000, el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) debe incorporar no sólo los trámites federales empresariales que estaban contenidos en el anterior Registro Federal de Trámites Empresariales (RFTE), sino también los relativos a concesiones, seguridad social, normas oficiales mexicanas, los que realizan las instituciones financieras ante las autoridades que los regulan, así como los ciudadanos.

También se incluyen por primera vez todos los trámites que aplican los organismos descentralizados como PEMEX, CFE, el IMSS y el INFONAVIT. La inscripción completa y precisa de los trámites del IMSS y el INFONAVIT, en particular, será una alta prioridad, ya que éstos aplican a toda actividad que implique una relación laboral.

De acuerdo a la LFPA, el registro deberá estar completo a más tardar en mayo del 2003, y los particulares podrán oponerse legalmente a la exigencia de trámites que no se prevean en el mismo o que se apliquen de forma diferente a como se indica en éste. Será necesario prever la inscripción progresiva de los trámites en los programas bianuales de mejora regulatoria, especialmente si se toma en consideración que el universo de trámites que aún faltan por inscribir no se conoce con precisión.

Una enorme cantidad de trámites que los ciudadanos tienen que cumplir ante las autoridades corresponde al área fiscal. Sin embargo, la LFPA excluye a esta materia de la mejora regulatoria en su artículo 1o. Esta situación crea una laguna evidente en el proceso de mejora regulatoria, ya que cualquier esfuerzo de desregulación de trámites que no abarque la parte fiscal será necesariamente incompleto. Este hecho pudiera ser una limitante significativa a los beneficios potenciales derivados de la desregulación de trámites.

Durante 1998 y 1999 se llevó a cabo un programa de mejora regulatoria de los trámites fiscales y financieros de la SHCP. Se identificaron 1,064 trámites en total, 496 fiscales, 562 financieros y 6 de entidades coordinadas. Los resultados del programa no fueron instrumentados, ni se inscribieron los trámites en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). Esto hubiese implicado una reducción del 37% de los trámites (fiscales y financieros), la disminución de plazos de respuesta y la eliminación y precisión de datos y documentos exigidos a los particulares, entre otros. No obstante, los trámites de la SHCP que debieron haber sido inscritos en el RFTE fueron dados a conocer de manera no oficial a través de la página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

TRAMITES INSCRITOS EN EL RFTS						
Dependencia	1996	31-Nov-2000	31-Ago-2001	TRAMITES NUEVOS	TRAMITES ELIMINADOS	% TRAMITES ELIMINADOS
	TOTAL	TOTAL	TOTAL			
SEGOB	81	78	76	0	2	2.6
S.R.E.	24	22	19	1	4	18.2
SEMARNAT	222	205	171	1	35	17.1
SENER	179	115	84	0	31	26.9
SE	227	164	164	0	0	0
SAGARPA	49	43	44	1	0	0
SCT	856	289	289	0	0	0
SEP	146	42	140	98	0	0
SSA	115	81	88	7	0	0
STPS	72	38	16	0	22	57.9
SECTUR	67	49	7	0	42	85.7
SSP ^{1/}	-	-	1	1	0	-
	2038	1126	1099	109	136	12.1

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria
1/ Dependencia creada en 2001.

A agosto del 2001, el RFTS tenía inscritos 1099 trámites de todas las demás dependencias gubernamentales y organismos descentralizados, por lo que el total de trámites fiscales y financieros identificados prácticamente equivalían al universo de los inscritos en el RFTS.¹³ En segundo lugar, es necesario destacar que los representantes empresariales y la ciudadanía en general esperan que esa dependencia tenga un registro de trámites fiscales, ya que el Secretario de Hacienda y Crédito Público se comprometió a establecerlo en la segunda sesión del Consejo para la Mejora Regulatoria de 2001. En otros países esos registros son un elemento clave de transparencia que fortalece el Estado de Derecho y promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por otro lado, el RFTS tiene una estrecha relación con el programa de gobierno electrónico denominado *e-México*, ya que se prevé realizar un número significativo de trámites y servicios gubernamentales en línea durante los próximos años. La conformación del Registro de Personas Acreditadas que permitirá presentar trámites sin acompañar documentos de identificación de personas físicas o morales (identificación oficial, RFC, acta constitutiva de empresa, etc.) una vez obtenido el número de registro, también será un componente importante del programa *e-México*.

Finalmente, será indispensable que se intensifiquen los esfuerzos de vigilancia sobre la aplicación correcta y transparente de las regulaciones y sus requisitos, a fin de asegurar que la desregulación legal de trámites se traduzca en beneficios concretos para las empresas y los particulares. Para lo anterior, será necesario contar con la participación activa de la SECODAM y de su programa de usuarios simulados, por ejemplo.

ESTRATEGIA 2

Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.

Líneas de acción

- 2.1 Concluir la conformación del Registro Federal de Trámites y Servicios.
- 2.2 Crear un sistema de apertura rápida de empresas.
- 2.3 Proponer misceláneas de mejora regulatoria
- 2.4 Instaurar un esquema de revisión y eliminación sistemático de trámites y formatos, a través de auditorías regulatorias.
- 2.5 Elaborar un manual de utilización del sistema electrónico de trámites y formatos para los ciudadanos y las empresas.

Línea de acción 2.1. Concluir la conformación del Registro Federal de Trámites y Servicios.

¹³ Todavía no están inscritos la mayoría de los trámites ciudadanos, ni los correspondientes a los organismos descentralizados.

Se debe concluir la conformación del Registro Federal de Trámites y Servicios antes de mayo de 2003, conforme a lo dispuesto en la LFPA. Para lo anterior, será necesario prever la inscripción progresiva de trámites en los programas bianuales de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados como PEMEX, la CFE, el IMSS y el INFONAVIT.

Los trámites requeridos por la SHCP a la fecha no están inscritos en el RFTS, ni siquiera plenamente identificados. Los trámites financieros deberán ser inscritos, y la SHCP conformará registros de trámites fiscales y aduaneros, con el fin de brindar mayor seguridad legal a los particulares y mejorar la transparencia en estas materias.

Para lograr la instrumentación eficiente del sistema *e-México* y la plena integración del RFTS y del Registro de Personas Acreditadas en el mismo, es necesario trabajar en forma conjunta con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la SECODAM y la Presidencia de la República.

Línea de acción 2.2. Crear un sistema de apertura rápida de empresas

Actualmente, existen ocho trámites federales universalmente obligatorios para la creación de empresas con al menos un empleado y tres para las empresas que no tienen empleados (todos basados en ley).

Los demás trámites federales son de servicio y promoción, o circunstancialmente obligatorios (para actividades empresariales en condiciones particulares; por ejemplo, trámites de transporte de residuos peligrosos). Sin embargo, según diversos estudios, se calcula que en promedio un empresario en México tarda entre 70 a 120 días en abrir un negocio, considerando los trámites federales, estatales y municipales requeridos.¹⁴

En junio de 2001 el Presidente de la República expidió el *Acuerdo para la desregulación y simplificación de trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y ciudadanos*, el cual permite incorporar, mediante un proceso abierto, las opiniones y sugerencias de los ciudadanos. Como resultado de ello, se ha iniciado la desregulación y simplificación de 20 por ciento de los trámites inscritos en el RFTS, así como la identificación, mejora y simplificación de los cinco trámites de mayor impacto en cada una de las dependencias y organismos públicos descentralizados. Lo anterior se ha llevado a cabo a través de un proceso abierto que incorpora las opiniones y sugerencias del público.

Asimismo, el Acuerdo presidencial obliga a las dependencias y organismos descentralizados a contemplar en sus programas bianuales de mejora regulatoria las acciones necesarias para mantener cuando menos una cuarta parte de sus trámites, es

¹⁴ Consejo Coordinador Empresarial, *Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas*, México, DF: 1998-2000. López de Silanes, Florencio, et al, *The Regulation of Entry*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, EE.UU., 2001.

decir un 25%, con carácter de trámites de conservación de información o avisos, o de prever la afirmativa ficta.

La meta del sistema de apertura rápida de empresas es que sólo se requieran diez horas y dos trámites federales para la constitución de una empresa, en el caso de aquellas que no desarrollen actividades riesgosas. Para establecer este sistema, son necesarias varias acciones de mejora regulatoria, entre las que destacan:

- (i) Reducir al mínimo indispensable el número y los plazos de los trámites federales obligatorios.
- (ii) Liberar de la regulación federal las actividades económicas en las que no exista un riesgo público (v.g. salud y medio ambiente), o bien, en las que habiendo concurrencia entre los órdenes de gobierno, las actividades no ameriten intervención federal y puedan ser reguladas por los estados y municipios en su caso.
- (iii) Celebrar convenios de coordinación con los estados y municipios en su caso, para que éstos liberen de toda regulación actividades económicas que no revistan un riesgo público, y para que regulen aquéllas en las que haya concurrencia con la federación de manera coordinada y evitando duplicidades.

Es evidente que para instrumentar un esquema de esta naturaleza es necesario sumar esfuerzos con los estados y municipios. La experiencia al respecto muestra que los trámites de apertura de empresas son mínimos en el orden federal, pero asimétricos y en ocasiones numerosos en los órdenes estatal y municipal.

Línea de acción 2.3. Proponer misceláneas de mejora regulatoria.

Las propuestas de modificación de trámites federales que deriven del *Acuerdo presidencial para la desregulación y simplificación de trámites y de la conformación del sistema de apertura rápida de empresas*, requerirán de la elaboración de un paquete de modificaciones legislativas y administrativas para su plena instrumentación. Se elaborarán dos propuestas de “misceláneas de mejora regulatoria”. La primera abordará leyes y podrá ser presentada en el periodo ordinario de sesiones del Congreso septiembre-diciembre de 2001. La segunda modificará reglamentos, acuerdos y decretos presidenciales, así como acuerdos generales de las dependencias y los organismos descentralizados, y podrá ser emitida en todo momento.

Línea de acción 2.4. Instaurar un esquema de revisión y eliminación sistemática de trámites y formatos, a través de auditorías regulatorias.

A fin de asegurar que la mejora regulatoria ofrezca beneficios en el mediano y largo plazos, se requiere de una revisión continua de los trámites y formatos vigentes. Por tal motivo, además de conformar plenamente el RFTS, es necesario desarrollar un esquema de auditorías regulatorias que obligue a la revisión y justificación de los trámites y formatos vigentes, y así impulsar la simplificación o eliminación de los que sean obsoletos o innecesariamente costosos.

Línea de acción 2.5. Elaborar un manual de utilización del sistema electrónico de trámites y formatos para los ciudadanos y las empresas.

Con el fin de obtener los máximos beneficios posibles del RFTS para los ciudadanos y las empresas, se elaborará y difundirá un manual que describa con precisión las características de este sistema, la información disponible en el mismo y su metodología de uso. Este esfuerzo será realizado cuando se concluya la conformación del RFTS, a más tardar en mayo de 2003.

ESTRATEGIA 3. Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.

La revisión y dictaminación de los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales constituye una práctica fundamental para propiciar un marco normativo más congruente y eficiente que no imponga costos innecesarios a la sociedad. Actualmente, la lista de los anteproyectos regulatorios del Gobierno Federal está disponible en línea y en el DOF al menos 30 días antes de que se expidan, y las dependencias tienen la obligación de justificar sus propuestas públicamente, mediante una MIR, también disponible en línea a través de la COFEMER.

Desde 1996, se han recibido y revisado cerca de 1000 anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas y poco menos de 850 MIR.¹⁵ A raíz de las nuevas disciplinas establecidas por las reformas a la LFPA de abril de 2000, el número de anteproyectos recibidos y revisados por la COFEMER se incrementó notablemente. En los últimos 15 meses (junio del 2000 a agosto del 2001) se recibieron alrededor de 470 anteproyectos con sus respectivas MIR, es decir poco menos del 50% del total recibido en los 6 años anteriores.

Un aspecto a mejorar en el proceso de revisión de los anteproyectos se refiere a los criterios de dictaminación de la Comisión. Para asegurar un proceso eficiente de revisión de regulaciones propuestas, particularmente con el gran incremento que se ha registrado en el volumen de anteproyectos recibidos, será necesario definir criterios homogéneos y transparentes para la emisión de dictámenes de la COFEMER.

¹⁵ Esto se debe a que en 1996 se establece la obligación de remitir los anteproyectos de disposiciones acompañados de una manifestación de impacto regulatorio.

En particular, se deberá asegurar que las dependencias consideren detenidamente los efectos en los consumidores, la competencia en los mercados, el comercio y las pequeñas y medianas empresas. Al saber con mayor claridad cuáles son los criterios de revisión de la COFEMER, las dependencias y organismos descentralizados podrán anticipar el contenido de los dictámenes y realizar modificaciones preventivas a sus anteproyectos, con el fin de incorporar mejores prácticas regulatorias en sus propuestas, incluso antes de enviarlas a la COFEMER.

PROYECTOS RECIBIDOS A PARTIR DE LA INSTRUMENTACION DE LA MIR					
	1997	1998	1999	2000	2001
SEP			1	42	22
PGR		1			
SAGARPA	1	5	14	16	21
SCT	4	15	23	98	17
SE	5	23	17	42	25
SECODAM				1	
SECTUR		2	1	2	
SEDESOL				1	6
SEGOB			2		
SEMARNAT	4	34	33	74	5
SENER	1	18	21	8	28
SHCP				40	42
SRE				3	1
SSA		33	22	32	8
STPS	1	7	9	12	
Total general	16	138	143	371	175
TOTAL	843				

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria

ESTRATEGIA 3

Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.

Líneas de acción

- 3.1 Continuar con la revisión y mejora de anteproyectos de disposiciones normativas y sus respectivas manifestaciones de impacto regulatorio y definir claramente los criterios para su dictaminación.
- 3.2 Desarrollar un sistema en línea para la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio y la entrega de anteproyectos de regulaciones a la COFEMER.

Línea de acción 3.1. Continuar con la revisión y mejora de anteproyectos de disposiciones normativas y sus respectivas manifestaciones de impacto regulatorio, y definir claramente los criterios para su dictaminación.

Fortalecer el proceso de revisión y mejora de anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales es una prioridad de la COFEMER. Será importante aclarar los criterios de revisión y dictaminación, así como los requisitos para la elaboración y revisión de MIR.

Los criterios de revisión de la COFEMER que se deberán plasmar en un reglamento de la LFPA en materia de mejora regulatoria son, entre otros:

- ? Que se justifique la intervención del gobierno.
- ? Que los beneficios de las regulaciones excedan los costos.
- ? Que no existan alternativas regulatorias que pudieran lograr los objetivos de la regulación a menor costo.
- ? Que las regulaciones minimicen el impacto negativo para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.
- ? Que no se impongan barreras innecesarias a la competencia o al comercio, con el fin de no perjudicar a los consumidores.
- ? Que se cuente con los recursos humanos y presupuestales para asegurar la instrumentación y aplicación de la regulación.

Asimismo, se deberá asegurar que las MIR contengan justificaciones claras y precisas sobre la problemática que se pretende resolver, las facultades jurídicas para expedir la regulación, las características específicas de la regulación, la determinación de los efectos potenciales (costos y beneficios) y la creación o modificación de trámites y formatos.

Estos objetivos se lograrán con la expedición de un reglamento de la LFPA en materia de mejora regulatoria y la expedición de un nuevo manual para la elaboración de la MIR. Ambos serán elementos evolutivos en función de la evaluación permanente que la COFEMER y las dependencias hagan sobre su uso y función.

Línea de acción 3.2. Desarrollar un sistema en línea para la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio y la entrega de anteproyectos de regulaciones a la COFEMER.

Se diseñará un sistema en línea para facilitar la elaboración y mejorar la calidad de las MIR, así como para agilizar el proceso de entrega de las MIR y de los anteproyectos regulatorios correspondientes a la Comisión. Este sistema dará mayor certidumbre a las dependencias y organismos descentralizados que someten anteproyectos a consideración de la COFEMER y será congruente con el proyecto *e-México*.

ESTRATEGIA 4. Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.

Para mejorar la calidad del marco regulatorio, se tiene que lograr una difusión efectiva de las mejores prácticas regulatorias en toda la administración pública federal. La COFEMER es la institución encargada de coordinar e impulsar la mejora regulatoria, pero este ejercicio debe ser plenamente incorporado en los procesos internos de elaboración de regulaciones por parte de las dependencias y organismos descentralizados. Por ello, es importante no sólo la clarificación de los criterios de revisión y dictaminación, sino también la capacitación a las dependencias y organismos descentralizados en la elaboración de anteproyectos de regulaciones y MIR.

En un análisis llevado a cabo por la COFEMER, se observó que sólo el 22% de las MIR recibidas contienen evaluaciones detalladas y reproducibles de costos y beneficios potenciales; el 40% contiene una mención de alternativas viables regulatorias y el 49%, una descripción mínima del proceso de consulta pública realizado. Dado que el manual de la MIR y los cursos de capacitación se centran en el tema de cómo lograr las mejores prácticas regulatorias, no sólo permiten mejorar la calidad de las MIR, sino también de los proyectos propuestos y del desempeño de la mejora regulatoria en general.

ESTRATEGIA 4

Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.

Líneas de acción

4.1 Instrumentar cursos de capacitación a funcionarios públicos sobre mejores prácticas regulatorias.

Línea de acción 4.1. Instrumentar cursos de capacitación a funcionarios públicos sobre mejores prácticas regulatorias.

La mejora regulatoria va mucho más allá de un esfuerzo intragubernamental de revisión de regulaciones. Su objetivo final es lograr un cambio de cultura dentro de la administración pública, con el fin de que el análisis, la transparencia y la consulta pública no sean meros trámites del proceso regulatorio, sino aspectos esenciales de la política pública nacional que sean adoptados e internalizados por los funcionarios públicos a todos los niveles. Por ello, se emprenderá dentro del programa sectorial de mejora regulatoria un esfuerzo profundo de capacitación y difusión de mejores prácticas regulatorias.

Los cursos de capacitación para funcionarios federales sobre mejores prácticas regulatorias abarcarán la elaboración de proyectos regulatorios y MIR de calidad. Lo anterior traerá como consecuencia regulaciones más sencillas, eficientes y adecuadas al entorno para el que son creadas. Otra consecuencia de la capacitación es que facilitará y simplificará la revisión de anteproyectos de disposiciones normativas, lo que permitirá dedicar más tiempo y recursos a la revisión, actualización y perfeccionamiento de regulaciones existentes, una práctica indispensable. Este proceso de capacitación deberá cubrir temas como:

- ? La evaluación de riesgos a regular.
- ? La selección de alternativas regulatorias o no regulatorias.
- ? Estrategias de consulta pública.
- ? Mecanismos para asegurar la instrumentación y aplicación.
- ? Técnicas para la evaluación de costos y beneficios.

Adicionalmente, se deberá trabajar de manera conjunta con los responsables oficiales de la mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados, para mejorar los procesos internos en:

- ? La coordinación del proceso de mejora regulatoria y la supervisión de su cumplimiento.
- ? La elaboración de programas de mejora regulatoria al menos cada dos años, así como de reportes periódicos de los avances correspondientes.
- ? La suscripción de los anteproyectos y MIR que se sometan a consideración de la COFEMER, así como de la información que deba inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

En este proceso se plantea la participación activa de algunas instituciones de enseñanza e investigación superior.

ESTRATEGIA 5. Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.

Las reformas a la LFPA de abril del 2000 establecieron como atribución de la Comisión *“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”*. La COFEMER elabora diagnósticos con el fin de señalar áreas en que se puede mejorar la regulación federal. Posteriormente, estos diagnósticos se pueden convertir en propuestas concretas de reformas legislativas o administrativas en sectores económicos o áreas regulatorias específicas. A diferencia de la situación anterior a las reformas a la LFPA, los diagnósticos de la COFEMER ahora son públicos.

Estos diagnósticos y propuestas de la COFEMER complementan la revisión del flujo de disposiciones, ya que permiten realizar análisis de las regulaciones *vigentes* en sectores económicos y áreas normativas clave. Esta labor será esencial para incitar a una reflexión sobre los esquemas regulatorios de mayor impacto en la economía y la sociedad. La elaboración de los diagnósticos y las propuestas de reforma se llevan a cabo con la participación de los miembros del Consejo para la Mejora Regulatoria, y mediante procesos de consulta con los grupos y personas directamente afectadas, así como de reconocidos académicos especialistas en materia de regulación. Los diagnósticos se pueden convertir luego en reformas legislativas y administrativas propuestas directamente por la COFEMER.

En los últimos años, el proceso de mejora regulatoria ha producido diversos diagnósticos y reformas específicas, por ejemplo en leyes y reglamentos en materia de:

- ? Gas natural
- ? Inversión extranjera
- ? Minas
- ? Competencia económica
- ? Procedimientos judiciales en materia mercantil y civil
- ? Metrología y normalización
- ? Concursos mercantiles
- ? Garantías crediticias

? Firma electrónica

A continuación se presenta un cuadro que contiene los últimos diagnósticos elaborados por la COFEMER.

DIAGNOSTICOS RECIENTES ELABORADOS POR LA COFEMER

Anteproyecto del Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Su objetivo es reglamentar el título pertinente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a fin de precisar y dar transparencia a diversos aspectos del proceso de mejora regulatoria. La mejora regulatoria será más ágil y eficiente en la medida en que se precisen legalmente sus procesos, plazos, requisitos de transparencia y consulta con los sectores productivos y ámbito de aplicación.

Propuestas para facilitar los procedimientos y trámites para la importación de equipos médicos para personas discapacitadas.

De conformidad con las disposiciones legales, la importación de equipos médicos para uso en personas discapacitadas enfrenta regulaciones arancelarias y no arancelarias lo suficientemente onerosas para desincentivar su importación al menudeo, sobre todo la importación por cuenta de dichas personas. En este sentido se considera que debe existir un trato preferencial, que debe incluir, entre otros, la exención de uso de los servicios del agente o apoderado aduanal y del pago de impuestos de importación. En términos generales, se proponen medidas para hacer más accesible la importación de equipos médicos por parte de pasajeros al menor costo posible, en relación con la obligación de recurrir a los servicios del agente aduanal.

Causas por las que no ha funcionado la CICOPLAFEST, consecuencias y propuestas para su mejoramiento.

La Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas,

Bajo este supuesto, el diagnóstico explica las causas del bajo desempeño de la Comisión, así como las consecuencias que esto trae consigo.

Alcance del régimen de excepción constitucional respecto de las áreas estratégicas.

El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional permite que el Estado realice en forma exclusiva las actividades estratégicas (sin que por ello sea considerado como monopolio), pero no lo exceptúa de sujetarse a la prohibición de realizar prácticas monopólicas.

La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) instrumenta el contenido de dicho artículo, mediante el establecimiento de mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las concentraciones indebidas y las prácticas monopólicas; sin embargo, lo hace de manera imprecisa.

Con base en lo anterior, se considera conveniente realizar reformas a la LFCE, a fin de reducir el régimen de excepción sólo a las disposiciones relativas a concentraciones.

Situación de la gestión gubernamental y el marco regulatorio en materia de aguas nacionales.

Se determinó que la Ley de Aguas Nacionales y demás disposiciones jurídicas federales que norman la materia contienen vacíos jurídicos, establecen preceptos que promueven una gestión gubernamental inadecuada, e inclusive alientan un uso ineficiente del recurso. Se identifican los principales problemas en la materia, entre los que destacan la falta de control sobre la medición y transferencias de agua, el desperdicio de agua derivado del hecho de que no se internalizan los

como productores externos, existen dos tipos de conflictos en los que dichos suministradores mantienen una ventaja sustancial sobre sus contrapartes. Estas desventajas para los particulares representan ineficiencias que resultan en menor inversión, empleo y bienestar para la sociedad.

Propuestas para una ley estatal prototipo que establezca las bases para la gestión y regulación eficientes de los sistemas de agua potable y saneamiento municipales.

El diagnóstico determina que los organismos operadores de agua potable y saneamiento, así como del drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, en el mediano plazo, no podrán seguir operando bajo el actual esquema normativo y de gestión. El origen del problema es, por una parte, la falta de incentivos para los funcionarios públicos responsables de establecer tarifas adecuadas y hacer efectivo su cobro. De este modo, evitan el costo político de esas acciones. Por otra parte, está la falta de incentivos para realizar inversiones para operar, dar mantenimiento y expandir los sistemas de aguas, independientemente de que se cuente con los recursos.

ESTRATEGIA 5

Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.

Líneas de acción

- 5.1 Instrumentar programas sistemáticos, transparentes y periódicos de revisión del marco regulatorio nacional.
- 5.2 Elaborar anteproyectos de reformas en sectores económicos específicos.
- 5.3 Elaborar y someter a consideración del Titular del Ejecutivo Federal un reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de mejora regulatoria.

Línea de acción 5.1. Instrumentar programas sistemáticos, transparentes y periódicos de revisión del marco regulatorio nacional.

Se desarrollará la capacidad de la COFEMER para llevar a cabo diagnósticos de la regulación vigente y propuestas de reformas concretas para subsanar las deficiencias que en su caso se detecten. Entre las áreas prioritarias para este tipo de acciones se encuentran:

*Regulación de los servicios no comerciables.*¹⁶ Los servicios no comerciables son insumos esenciales en muchos procesos de producción y consumo. En lo relativo a esos servicios, difícilmente pueden subestimarse los beneficios de consolidar una reglamentación pro-competitiva en el transporte aéreo y las telecomunicaciones, por ejemplo. Además, independiente de la propiedad de los activos, es indispensable normar el comportamiento de las paraestatales en los servicios provistos de manera exclusiva por el estado en materia de energía. Todos estos servicios tienen economías de redes o recursos esenciales, por lo que el análisis y las recomendaciones contendrán características muy similares.

En la última década, México ha negociado de manera exitosa la apertura recíproca de sus mercados de bienes y servicios comerciables, a través de tratados de libre comercio, y ha avanzado en la reforma de su marco jurídico. Ahora es crucial para la competitividad de las empresas mexicanas que los servicios no comerciables sean altamente competitivos en precio y calidad. De no lograrse esta meta, el sector mexicano de servicios no comerciables impondría una distorsión equivalente a la de un impuesto a los bienes comerciables, pero sin ningún beneficio fiscal y con una incidencia desfavorable sobre el tipo de cambio y los salarios reales.

¹⁶ Los servicios no comerciables son aquellos que no están sujetos a comercio internacional. Los servicios legales y de inmobiliaria, por ejemplo no son comerciables; sólo se pueden consumir en el país en que se producen. Los sectores de transporte y de construcción, no son fácilmente comerciables, aunque existen excepciones. Los principales determinantes de si un sector es comerciable o no, son los costos de transporte (y los derivados de otras barreras naturales) y el grado de proteccionismo (barreras arancelarias y no-arancelarias).

Regulación financiera. Existen siete autoridades de regulación y supervisión financiera (SHCP, CNBV, CNSF, CONSAR, Banco de México, IPAB y CONDUSEF), lo cual implica una administración de la regulación que es costosa en comparación con los esquemas de otros países y que no siempre ha cumplido con sus objetivos. Las autoridades requieren de un mandato sencillo, claro y congruente con la incorporación de la materia financiera a las disciplinas de transparencia y calidad de la LFPA. También debe evaluarse la emisión de una ley de insolvencia o concursos para las instituciones financieras, ya que la Ley de Concursos Mercantiles sólo incluye a los bancos, y de manera transitoria. La relevancia de dicha disposición sería que cualquier insolvencia o liquidación de una institución financiera se lleve a cabo de manera predecible, con certidumbre jurídica, y al menor costo posible para los contribuyentes.

Situación de la gestión gubernamental y el marco regulatorio de aguas nacionales. Si bien la Ley de Aguas Nacionales, expedida en 1992, incorpora algunos de los elementos para propiciar el uso eficiente del agua, esta ley y las demás disposiciones jurídicas federales que norman la materia contienen vacíos jurídicos o establecen preceptos que promueven una gestión gubernamental inadecuada, así como el uso ineficiente del recurso.

Protección y uso de datos en beneficio de las personas y del desarrollo de la economía.

Las disposiciones mexicanas están rezagadas en relación con los estándares internacionales para la protección y divulgación de datos por parte de empresas especializadas, tales como los burós de crédito. Para su buen funcionamiento y reducción de costos, es necesario que la información fluya en la economía. La emisión de disposiciones en esta materia permitiría conciliar los objetivos de respeto a la privacidad con los de acceso a la información, con el fin de que los usuarios con comportamiento honrado puedan reducir costos al realizar transacciones (por ejemplo, en la contratación de créditos hipotecarios –aunque no se refiere sólo a transacciones financieras). Este tipo de normatividad promueve además un mercado de empresas de información, que son un ingrediente clave para el funcionamiento de todo un conjunto de servicios cruciales para las pequeñas y medianas empresas y los ciudadanos.

Ordenamiento administrativo federal. No obstante los avances de la mejora regulatoria, las modificaciones normativas han venido enfrentando dos problemas: por una parte, su inclusión en un orden normativo con sus propias formas de interpretación y control constitucional ha generado una serie de conflictos que ponen en discusión la adecuación de tales normas a la Constitución. Por la otra, las propias reformas han ido mostrando una serie de problemas derivados de su propio diseño, presentando una serie de contradicciones o insuficiencias, que provocan fenómenos contraproducentes a los resultados buscados. Por lo anterior, se iniciará un programa en dos partes: la primera consiste en hacer un diagnóstico sobre la constitucionalidad, operación y eficiencia de la normatividad administrativa en México, a la luz del derecho comparado y de los cambios en la estructura del Estado mexicano. La segunda pretende generar propuestas y escenarios sobre las alternativas para modificar el ordenamiento administrativo federal.

Ley de acceso a la información. Se promoverá la creación de una ley que tenga por objeto establecer, explícitamente, el derecho de acceso del ciudadano a la información pública en manos del Ejecutivo Federal, con el fin de establecer claramente los derechos de los ciudadanos respecto a sus solicitudes de información, las obligaciones de la autoridad respecto al acceso de la información, y procedimientos específicos para que el ciudadano tenga acceso a la información. La instrumentación de una ley de este tipo es un requisito básico para el buen funcionamiento de una democracia moderna. El sistema de contrapesos formado por cada uno de los tres poderes se ve reforzado por la vigilancia continua del público. La transparencia también reforzaría la legitimidad y calidad de operación del gobierno, pues establecería un principio de rendición automática de cuentas para que cualquier ciudadano pueda vigilar la eficiencia del gobierno.

Línea de acción 5.2. Elaborar anteproyectos de reformas en sectores económicos específicos.

Como resultado del análisis de los programas de mejora regulatoria, la COFEMER ha identificado los siguientes sectores como áreas con problemas regulatorios especiales: telecomunicaciones, agua, energía, impacto ambiental, manejo de materiales y residuos peligrosos y riesgo sanitario. La COFEMER desarrollará análisis y anteproyectos de reformas para subsanar las deficiencias identificadas. Finalmente, debe señalarse que el área fiscal (fuera del ámbito de aplicación de la LFPA) se identificó también como un área crítica donde se requieren medidas profundas de mejora regulatoria.

Línea de acción 5.3. Elaborar y someter a consideración del titular del Ejecutivo Federal un reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de mejora regulatoria.

La Comisión y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal elaborarán una propuesta de anteproyecto en el que se propone reglamentar el título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el fin de precisar y dar transparencia a diversos aspectos del proceso de mejora regulatoria federal. La mejora regulatoria se volverá más ágil y eficiente en la medida en que se precisen legalmente sus procesos, plazos, requisitos de transparencia y consulta con los sectores productivos, y ámbito de aplicación. La eficiencia de operación de la COFEMER y de su Consejo, así como de los procesos de revisión, son clave para que la mejora regulatoria no se vuelva un cuello de botella de la administración pública federal.

ESTRATEGIA 6. Profundizar la colaboración y apoyo técnico en el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.

Dado que los particulares interactúan con el marco jurídico no sólo a nivel federal, es necesario continuar el trabajo para lograr total congruencia entre los marcos normativos federal, estatales y municipales. Destacan algunos casos de normatividad incongruente entre los diversos órdenes de gobierno; por ejemplo, en materia de transporte de carga y de medio ambiente.

En años recientes, el gobierno federal realizó ocho reuniones nacionales en materia regulatoria y firmó convenios de cooperación con todas las entidades federativas. Por su parte, 26 estados también han firmado convenios con sus principales municipios. El sector privado igualmente ha contribuido a impulsar la mejora regulatoria a nivel subfederal con la publicación anual de indicadores de la calidad de los marcos regulatorios en las entidades federativas durante los últimos tres años. A raíz de estos esfuerzos, la gran mayoría de los estados han establecido los fundamentos institucionales necesarios para llevar a cabo programas de mejora regulatoria, como oficinas, consejos con participación de los sectores productivos, registros públicos de trámites y procesos de revisión de trámites y proyectos regulatorios.

En cuanto al desarrollo concreto de instrumentos de mejora regulatoria, la COFEMER ha brindado apoyo técnico a los gobiernos de 17 estados para la creación de sus registros estatales de trámites empresariales y a 22 estados en la elaboración de reformas legislativas y administrativas para agilizar juicios, permitir la cesión de créditos hipotecarios, abrogar disposiciones obsoletas y, en general, para mejorar la calidad del marco regulatorio. Adicionalmente, por primera vez, en 2001, la COFEMER invitó a representantes de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico a participar de manera permanente en el Consejo para la Mejora Regulatoria, con el fin de coordinar mejor las acciones entre la federación y los estados.

ESTRATEGIA 6

Profundizar la colaboración y apoyo técnico en el proceso de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno.

Líneas de acción

6.1 Profundizar acciones con estados y municipios en materia regulatoria.

Línea de acción 6.1. Profundizar acciones con estados y municipios en materia regulatoria.

Dado que el nuevo federalismo implica grandes retos y responsabilidades regulatorias para los gobiernos estatales y municipales, es de particular importancia que éstos implanten y afinen sus respectivos programas de mejora regulatoria para liberar plenamente el potencial productivo de las empresas.

La plena cooperación con los estados y municipios en el programa de mejora regulatoria es vital para la consolidación de este proceso en México. Es particularmente importante incorporar a los municipios en estas labores, ya que las autoridades locales crean y aplican gran parte de la regulación para la operación y apertura de empresas, y dado que sus actividades en materia de mejora regulatoria han sido limitadas, salvo en algunos casos notables.

El esquema de trabajo será integral y consistirá en actividades no sólo de cooperación, sino de capacitación de funcionarios estatales en buenas prácticas regulatorias, como la creación de registros de trámites estatales, la instrumentación y correcta elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio, la elaboración de diagnósticos conjuntos (entre federación y estados) sobre sectores económicos o áreas normativas específicas, actividades de coordinación entre estados y municipios, entre otros. Esta capacitación deberá hacer hincapié en la necesidad de provocar un cambio de cultura en la administración pública para transitar de un Estado controlador de las actividades de los particulares a uno promotor.

Para sustentar lo anterior, se ha solicitado al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) un estudio de factibilidad para diseñar el proceso de mejora regulatoria en los municipios. Dicho estudio incluye una evaluación de la situación de la mejora regulatoria, una guía de acciones en la materia y un plan de acción.

A mediados de 2001, se enviaron a todos los estados del país los proyectos de convenios en materia de mejora regulatoria para su opinión, análisis y firma. Se anticipa contar con la firma de todos los convenios y con la implantación de los esquemas concretos de seguimiento correspondientes en los próximos tres años.

Adicionalmente, se lanzará en 2001 un programa piloto de mejora regulatoria en tres de los más importantes municipios del país, y se espera extenderlo a los treinta centros urbanos más importantes durante la presente administración.

Esta línea de acción será un medio más para fortalecer el federalismo, y por ende extender el desarrollo regional a todas las zonas del país, principalmente las más marginadas, mediante esquemas regulatorios sencillos y promotores de las actividades económicas en dichas regiones.

V. ¿Cómo medimos los avances?

El gobierno federal impulsa una nueva cultura regulatoria que exige transparencia en las decisiones gubernamentales y rendición de cuentas de los resultados. El Plan *Nacional de Desarrollo 2001-2006* compromete a la administración pública federal a informar a la ciudadanía sobre los resultados de la ejecución de sus actividades. Por tal motivo, y a fin de que el *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* logre sus objetivos, se presentan los mecanismos que servirán para (i) informar a los ciudadanos sobre la marcha del programa y (ii) detectar lagunas e ineficiencias que se puedan corregir para mejorar los resultados.

La evaluación y rendición de cuentas del *Programa Federal de Mejora Regulatoria 2001-2006* se realizarán a través de los indicadores de desempeño de la COFEMER y de la presentación de los avances y retos de la mejora regulatoria en diferentes foros y medios, a saber:

- ? Presentación anual de un informe al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 69-E fracción VII de la LFPA.
- ? Reuniones trimestrales del Consejo para la Mejora Regulatoria.
- ? Comunicaciones periódicas y documentos públicos de la COFEMER sobre los avances y proyectos en materia de mejora regulatoria.
- ? Foros internacionales para comparar la evolución relativa de la mejora regulatoria en México en el contexto internacional.

Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño comprenden las funciones realizadas por parte de la Comisión en el cumplimiento de su mandato legal. Estos indicadores se elaboran mensualmente y a más tardar a finales del 2001 estarán disponibles para el público vía Internet:

A la fecha se tienen identificados seis indicadores que han servido de base para medir el desempeño de la COFEMER:

- ? *Número de programas bianuales de mejora regulatoria presentados y ejecutados.* Este indicador ofrece una visión clara de la instrumentación de los compromisos establecidos por las dependencias y organismos descentralizados en sus programas bianuales. Permite analizar los avances en el ámbito federal en materia regulatoria.
- ? *Número de trámites inscritos, mejorados y eliminados del Registro Federal de Trámites y Servicios.* El RFTS representa uno de los pilares de la mejora regulatoria, su seguimiento muestra la evolución de las obligaciones exigidas a los ciudadanos, y facilita detectar los principales obstáculos a las actividades de los particulares y empresas.
- ? *Anteproyectos de disposiciones normativas y manifestaciones de impacto regulatorio dictaminados.* El número de anteproyectos de disposiciones normativas y MIR dictaminados es un claro indicador de los avances en mejora regulatoria en el gobierno federal. Es importante notar que no necesariamente un mayor número de anteproyectos y MIR recibidas implica un mejor ejercicio regulatorio, debido a que lo anterior puede ser resultado del fenómeno de inflación regulatoria. Por tal motivo, este indicador debe ser interpretado con sumo cuidado.
- ? *Diagnósticos y propuestas de reformas a sectores económicos y áreas regulatorias específicas realizados.* A la fecha existen muchas áreas del marco normativo nacional que requieren cambios profundos a fin de permitir el desarrollo de actividades económicas y la creación de empleos. Llevar a cabo diagnósticos de áreas claves del sector público para la economía del país resulta indispensable.

Conforme se lleven a cabo más estudios de sectores económicos o áreas regulatorias específicas se podrán lograr mayores avances en la mejora regulatoria y por ende mayores beneficios para la sociedad.

- ? *Cursos de capacitación y asesorías a funcionarios federales, estatales y municipales impartidas.* La mejora regulatoria no consiste únicamente en la simplificación y eliminación de trámites. Comprende un ejercicio integral de buenas prácticas regulatorias que suelen ser escasas y poco conocidas. Los cursos de capacitación y asesorías a funcionarios de la administración pública permitirán difundir e inculcar las buenas prácticas regulatorias, elemento esencial para la consolidación de un sistema integral de administración regulatoria.
- ? *Convenios firmados con estados.* La colaboración con los estados y municipios es un elemento indispensable para alcanzar plenamente los beneficios de la mejora regulatoria. El número de convenios firmados con los estados es un indicativo de la profundidad que se le está dando a la mejora regulatoria a nivel nacional.

Adicionalmente, la COFEMER trabajará en el diseño de nuevos indicadores que permitan dar un seguimiento más preciso y transparente a los avances y los retos de la mejora regulatoria.

Informe anual de labores

Conforme al artículo 69-E, fracción VII de la LFPA, la Comisión tiene la obligación de “*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*”. Este informe incluirá las acciones llevadas a cabo por la COFEMER, así como el seguimiento de los indicadores básicos en la materia y el grado de avance de las estrategias y acciones del programa.

Reuniones del Consejo para la Mejora Regulatoria

El Consejo funciona como un órgano de apoyo técnico y consultivo de la Comisión, que participa activamente en la orientación y evaluación de los trabajos en materia regulatoria.

El Consejo sesiona alrededor de cuatro veces por año, y en dichas sesiones se reportan los avances logrados en la mejora regulatoria y se someten a su consideración las acciones a realizar. Por tal motivo, el Consejo opera no sólo como un mecanismo de evaluación y rendición de cuentas de las acciones hechas por la Comisión, sino también como un miembro activo de la mejora regulatoria a través del cual se incluyen las opiniones de los sectores representados. De tal forma, el Consejo constituye un ejercicio integral de evaluación, rendición de cuentas y participación activa en la mejora regulatoria.

Cabe señalar, además, que con la incorporación de representantes de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico de los Estados en el Consejo y con la invitación a presidentes municipales, este ejercicio permite también evaluar las actividades y avances en los órdenes estatal y municipal.

Comunicaciones periódicas y documentos públicos de la COFEMER.

Las comunicaciones periódicas y documentos públicos que elabora la Comisión sobre los avances y proyectos en mejora regulatoria son un complemento al informe anual de labores presentado ante el Congreso de la Unión, que permiten observar los avances y acciones de la Comisión con mayor frecuencia. Concretamente, estas comunicaciones y documentos detallan los trabajos que realiza la Comisión, las decisiones que toma, las estrategias que instrumenta y de sus actividades en general. Permiten, además, analizar los impactos logrados por la política regulatoria en general y por las actividades específicas en particular. Todas las comunicaciones y documentos están disponibles al público en la página de Internet de la Comisión, a fin de que cualquier interesado pueda revisarlos y enviar sus comentarios al respecto.

Participación en foros internacionales.

La oportunidad de evaluar las mejores prácticas en el ámbito internacional y de colaborar en la formación de la agenda de mejora regulatoria en organismos como la OCDE y en el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), ha permitido realizar revisiones detalladas sobre el desempeño de nuestro país en la materia, que a su vez han permitido identificar los principales retos y oportunidades que se presentan para mejorar la política de mejora regulatoria. La continua participación de México en los foros internacionales ha propiciado el desarrollo de un proceso permanente de evaluación objetiva que representa un importante insumo en el proceso de afinación y desarrollo del programa de mejora regulatoria.

La presentación, medición y evaluación transparente de los resultados, avances y rezagos del marco regulatorio nacional, permite y fomenta una participación pública más informada y por ende más productiva, lo cual propicia que el proceso de mejora regulatoria sea más legítimo, eficiente y eficaz.

Bibliografía

Acuerdo por el cual la SECOFI procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 9 de febrero de 1989.

Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de noviembre de 1995.

Acuerdo presidencial para la desregulación y simplificación de trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y ciudadanos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 25 de junio de 2001.

Alianza para la Recuperación Económica, **Diario Oficial de la Federación**.

Arrow, Kenneth, et al., *¿Cuál es el papel que podría desempeñar el análisis de costo-beneficio en la regulación ambiental, de seguridad laboral, y de salud?*, Science, abril 1996.

Baldwin, Robert y Martín Cave, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, New York, NY: Oxford University Press, 1999.

Breyer, Stephen, *Regulation and its Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

Breyer, Stephen, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

Ciscomani, Francisco, *Antecedentes y evolución de la mejora regulatoria*, Documento de Trabajo de la COFEMER, 1999.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Informe final del Comisionado*, COFEMER, noviembre 2000.

Consejo Coordinador Empresarial, *Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas*, México, DF: 1998-2000.

Epstein, Richard, *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press, 1995.

Farber, Guillermo y Gabriel Martínez, *Desregulación económica en México*, FCE, México, 1994.

Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report*, WEF, 1999.

Guasch, Luis y Pablo Spiller, *Regulation and Private Sector Development in Latin America*, Banco Mundial, 1994.

Guasch, Luis y Robert Hahn, *The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries*, World Bank Research Observer 14(1): 137-58, Washington, EE.UU., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Febrero, 1999.

Gil Díaz, Francisco, y Arturo M. Fernández, *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*, FCE, México, 1991.

Hahn, Robert, *Risks, Costs and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, AEI Press, 1996.

Hopkins, Thomas, *Regulatory Costs in Profile*, San Luis, EE.UU., Center for the Study of American Business, 1996.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, México, D.F. INAP, 1999.

International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1999*, IMD International, May 1999.

Kahn, Alfred, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1998.

López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, 1997.

López de Silanes, Florencio, et al, *The Regulation of Entry*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, EE.UU., 2001.

Noll, Roger, *The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform*, Brookings Discussion Paper, 1996.

Noll, Roger, *Reforming Risk Regulation*, Brookings Discussion Paper, 1996.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Strategies for Increasing Market Access Under Regulatory Heterogeneity*, 1996.

OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform*, 1997.

OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II, Thematic Studies*. París: OCDE. 1997.

OCDE, *Regulatory Reform and International Standardisation*, Trade Directorate, 1999.

OCDE, *An Assessment of the Costs for International Trade in Meeting Regulatory Requirements*, 2000.

OCDE, *Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews*, 2000.

OCDE, *Reforma Regulatoria en México*, 2000.

OCDE, *La OCDE en Cifras*, 2001.

Ogus, Anthony, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, New York, NY: Oxford University Press, 1994.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, 1989.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, 2001.

Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, septiembre 2001.

PriceWaterhouseCoopers, *The Opacity Index*, PWC January 2001.

Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de diciembre de 1996.

Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 19 de abril del 2000.

Reformas y adiciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 20 de mayo de 1997.

Sempé, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, México, D.F. Editorial Porrúa, 1994.

Viscusi, Kip, et al., *Economics of Regulation and Anti-Trust*, MIT Press, 1995.

Viscusi, Kip, *Fatal Tradeoffs*, Harvard University Press, 1996.

Viscusi, Kip, *Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making*, OECD Public Management Service, Paris, mayo 1996.

Winston, Clifford, *Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists*, Journal of Economic Literature, septiembre 1993.