

La mejora regulatoria en México

Carlos García Fernández

Director General de la
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido testigos de dos tendencias en materia de regulación. La primera ha sido un incremento exponencial de nuevas regulaciones sobre salud, seguridad y medio ambiente. La segunda tendencia ha sido la desregulación económica en ciertos sectores de la economía, tales como aerolíneas, autotransporte, ferrocarriles, mercados financieros, energía y telecomunicaciones principalmente. Asimismo, la mayoría de los países en desarrollo, como parte de sus programas de privatización, han llevado a cabo evaluaciones sobre los marcos normativos correspondientes.¹

Este profundo y reciente interés en materia regulatoria se ha debido principalmente a que se han identificado y analizado los diversos impactos que la regulación genera en la economía de un país. Cuando la regulación de la actividad económica 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; y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos. A pesar de que muchas regulaciones son necesarias y benéficas para la sociedad, también tienen un impacto considerable en la vida de los ciudadanos y en la economía de un país. Toda regulación, sin excepción, implica costos y los recursos de la sociedad son limitados. De tal forma, al igual que los recursos del erario público, los utilizados y redistribuidos por la regulación deben ser vigilados para que su uso sea eficiente. De acuerdo a diversas fuentes, el simple costo del cumplimiento de las regulaciones puede oscilar entre 6 y 12 % del PIB de un país.² Estos costos no sólo representan un freno al crecimiento económico de un país, sino también desalientan el pleno cumplimiento de la regulación. Asimismo, el avance de la globalización en todos los sectores de la economía y, por ende, la mayor competencia en los mismos ha impuesto la necesidad de una reforma regulatoria que reduzca costos de producción, facilite la capacidad de adaptación y fomente un entorno competitivo para las actividades productivas.

De tal forma, se vuelve imperativo establecer un proceso sistemático de mejora regulatoria. Dicho proceso debe ser un esfuerzo continuo que evalúe las ventajas y desventajas del marco normativo, y sujete las regulaciones propuestas y vigentes al escrutinio público a fin de establecer reglas claras y sencillas para un adecuado funcionamiento de la economía. El objetivo de dicho proceso no es eliminar toda normatividad, sino simplificarla, mejorarla y cuando sea necesario, proponer nuevas disposiciones que subsanen los vacíos jurídicos ocasionados por regulaciones inadecuadas o inexistentes, y por los incesantes cambios sociales y tecnológicos. Asimismo, es imprescindible asegurar que las regulaciones, tanto las vigentes como las propuestas, produzcan beneficios que justifiquen sus costos, y alcancen sus objetivos al menor costo posible. De esta forma, se logra el cambio de una cultura reguladora a una promotora de las actividades productivas, que permite la igualdad de oportunidades en los mercados

¹ Guasch y Hahn, "On the costs and benefits of regulation in developing countries", *The World Bank Research Observer*, Volume 14, Number 1, February 1999, pags. 137-138.

² Hopkins, "Regulatory costs in profile", *Center for the Study of American Business*, 1996.

para todas las empresas, en particular las de menor tamaño, y que los beneficios lleguen a todos los ciudadanos. Además, un marco regulatorio menos oneroso fortalece el estado de derecho y reduce las posibilidades de abusos administrativos y de corrupción, ya que el cumplimiento está directamente relacionado con la complejidad de las obligaciones jurídicas y los costos que ocasionan.

México se percata de la importancia de lo anterior y emprende un programa de mejora regulatoria a finales de la década de los 80. Además, el contexto económico, social y político que rodeaban a México fueron a su vez determinantes para llevar a cabo la reforma regulatoria. A mediados de la década de los 80 México, inició un proceso de apertura de la economía. Para lograr ese cambio e incorporarse plenamente a los mercados internacionales era necesario, entre otras cosas, tener las bases normativas que permitieran a toda la industria nacional hacer frente a los nuevos retos impuestos por la apertura.

La regulación en algunos sectores era extensa y fuertemente controladora, mientras que otros sectores carecían de la regulación necesaria. Gran parte de los sectores industriales y la mayoría de los servicios estaban protegidos de la competencia extranjera e incluso nacional. Asimismo, el gobierno operaba miles de empresas en sectores muy variados, desde hotelería hasta servicios de energía y las exportaciones eran limitadas pues la industria estaba concentrada en el mercado interno.³

Adicionalmente, los severos choques económicos, así como factores externos, hicieron que México fuera uno de los primeros países latinoamericanos en cambiar su modelo económico. Las políticas de estabilización macroeconómica fueron apoyadas por una primera serie de reformas estructurales y regulatorias, entre ellas las privatizaciones y la liberalización del comercio. Posteriormente, el gobierno se convenció de efectuar reformas más profundas ante una nueva crisis económica y algunas rigideces que se hicieron evidentes por las reformas llevadas a cabo en un principio. Este esfuerzo de reformas nacionales se apuntaló con compromisos internacionales por parte de México al unirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y al suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los diversos Tratados de Libre Comercio con nueve países latinoamericanos, la Unión Europea e Israel.

Es así como México, a fin de hacer frente de la mejor forma posible el entorno nacional e internacional, inicia un programa de mejora regulatoria. En la primera sección del documento se presentan las dos fases iniciales de la mejora regulatoria en México; la segunda sección explica brevemente la consolidación del programa de mejora regulatoria; mientras que la tercera sección hace una síntesis de los avances logrados en México a lo largo del proceso, así como los retos próximos del gobierno mexicano en dicha materia. Finalmente se presentan las conclusiones.

I. DEFINICIONES DE LA MEJORA REGULATORIA

a) ¿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

³ Reforma regulatoria en México, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, OCDE 2000.

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.

b) ¿Por qué regular?

En teoría, el objetivo de la regulación es corregir fallas de mercado tales como externalidades negativas⁴ información asimétrica, monopolios, entre otras⁵. 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.

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

⁴ 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, pag. 250.

⁵ Breyer, Stephen. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982; Ogas, 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.

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.

c) ¿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%.⁶ En Estados Unidos, se considera que el simple costo del cumplimiento de las regulaciones puede oscilar entre 6 y 12% del PIB.⁷ Otros estudios ubican el costo potencial de las regulaciones entre el 9 y el 19% del PIB.⁸ 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)⁹, 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. Antecedentes de la mejora regulatoria en México

A finales de la década de los 80, la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II, Thematic Studies*. París: OCDE. 1997, p. 65.

⁷ Hopkins, Thomas. *Regulatory Costs in Profile*. San Luis, EE.UU.: Center for the Study of American Business. 1996.

⁸ 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.

⁹ SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, en *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, septiembre 2001.

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 y/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, primero fomentar la competencia en los grandes sectores, permitir la entrada de nuevos agentes económicos y facilitar la actividad productiva en general, para luego concentrarse en una mejora integral y sistemática de la regulación, a fin de facilitar el cumplimiento de los trámites y reducir el costo respectivo para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.

a) 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.

Si bien la mejora regulatoria tiene sus raíces en tiempos antiguos¹⁰, 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, auto-transporte, 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

¹⁰ El emperador romano Tacito, en el tercer Libro de Anales, explica: “Corrutissima in Republica plurimae leges”

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.

b) Inicios de la mejora regulatoria en México, 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estipulaba como estrategia global de la política económica del gobierno mexicano alcanzar el crecimiento sin menoscabo de la justicia social. La idea básica era que el potencial productivo pudiera iniciar su expansión con mayor libertad para que, a través del incremento de la actividad económica, se pudieran absorber los impactos de la liberalización e integración comercial y de inversión, manteniendo la estabilidad en precios, sin provocar quiebras en cadena y fuertes caídas en el empleo. De tal modo fue como se establecieron las bases para llevar a cabo el primer programa encargado de la revisión del marco regulador de la actividad económica nacional.

Fue en ese período cuando el gobierno mexicano llevó a cabo un primer impulso, sin precedentes en la política y en la economía, que se traduciría en cambios trascendentes en la regulación. La estrategia de mejora regulatoria debía ser pragmática y enfocarse en objetivos muy concretos: racionalizar los preceptos legales que afectaban a todas las actividades y/o sectores de la economía, a fin de proponer medidas horizontales que coadyuvaran a resolver los problemas que generaban; dar prioridad a aquellas actividades y/o sectores en los que los beneficios de la desregulación se sintieran de forma inmediata, o donde el costo por no proceder a tiempo fuese muy alto; y, disminuir de forma sistemática los monopolios y oligopolios que perjudicaban el desarrollo de sectores específicos de la economía.

De este modo fue como se instauró el primer programa encargado de la revisión de la regulación. Mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 1989, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI- antecesora de la actual Secretaría de Economía) tenía la facultad y obligación de revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos.

El mecanismo a través del cual se llevó a cabo esta tarea fue la Unidad de Desregulación Económica (UDE). La UDE se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores claves de la economía (puertos, comunicaciones, transporte, competencia económica, normalización y propiedad intelectual principalmente), a la eliminación de barreras a la entrada y salida de sectores de bienes y servicios, que se logró en gran medida con la suscripción de tratados de libre comercio y el acceso al GATT, y a la creación de leyes marco como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

No obstante el grado de avance registrado en materia de mejora regulatoria, el incremento de la competitividad, principalmente en el ámbito internacional, imponía la necesidad de replantear el enfoque regulatorio en todos los sectores. Así, se debía idear un mecanismo que de manera transitoria y expedita permitiera disminuir costos a las empresas nacionales, sobre todo a las pequeñas y medianas, alentar su producción y desarrollo, promover el acceso de dichas empresas a más mercados, e igualar o superar las condiciones bajo las cuales operan cuando enfrentan a los competidores extranjeros. Es así como inicia la segunda fase de la mejora regulatoria en México.

c) Segunda fase de la mejora regulatoria en México, 1995-2000.

En 1995 México vivió la peor crisis económica de su historia moderna. Lo anterior originó que el sector privado hiciera diversas exigencias que permitieran la rápida recuperación de la economía nacional y se generaran las condiciones adecuadas de competencia para las empresas nacionales ante la reciente entrada en vigor del TLCAN. Ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, el gobierno ofreció una nueva mecánica de mejora regulatoria consistente en un instrumento barato de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal.

El gobierno mexicano reconoció que 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, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, se previó el establecimiento de 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.

De tal forma, en la Alianza para la Recuperación Económica, se convino realizar un cambio profundo en lo referente a la regulación aplicable al establecimiento y operación de las empresas. Este compromiso se concretó con la publicación en el DOF del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) el 24 de noviembre de 1995. Además de la necesidad de cambiar la mecánica con la que se venía trabajando en materia regulatoria, el ADAE resultaba indispensable para perfeccionar el proceso de mejora regulatoria aplicado en México debido a que originalmente la mejora regulatoria se llevaba a cabo de forma discrecional ya que se escogía un sector arbitrariamente. A partir de 1995, la mejora regulatoria se lleva a cabo de forma sistemática revisando, analizando y mejorando cada nueva disposición que surja. Por lo tanto, el nuevo enfoque de la regulación trasladó a las dependencias y entidades la obligación de justificar la existencia de todos los requisitos y plazos, incluidos los trámites, para el establecimiento y operación de las empresas, tanto en vigor como en proyecto. Asimismo, centralizó en SECOFI los procedimientos de revisión, dictaminación y realización de las propuestas de mejora regulatoria correspondientes. Es a partir de entonces que la mejora regulatoria se basa en la transparencia, la revisión y el escrutinio público.

Otro importante cambio que generó el Acuerdo fue la creación del Consejo para la Desregulación Económica (CDE), 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

Adicionalmente, el ADAE estableció las cuatro principales vertientes del proceso de mejora regulatoria: desregulación de los trámites empresariales vigentes, revisión y propuestas de mejora a los proyectos de disposiciones normativas federales, elaboración de reformas a disposiciones legislativas y

administrativas con impacto general en la actividad económica, y apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria.

Pero lo más importante de los esfuerzos realizados por el gobierno de México en materia regulatoria es que estos coadyuvaron a la rápida recuperación de la crisis económica de 1995 (contrasta con las crisis de 1982 y 1987). Lo anterior se debió a que la mejora regulatoria llevada a cabo por las autoridades contribuyó a la integración con la economía mundial, a la creación de un sector exportador más dinámico, hizo a México menos vulnerable con respecto a un contexto internacional volátil, evitó que los problemas fueran mayores y sentó las bases del crecimiento a largo plazo.

1. Desregulación de trámites empresariales

Se estableció que la revisión de trámites se efectuara progresivamente. Primero se identificó el acervo de trámites empresariales vigentes para conformar un inventario, ya que no se tenía ni siquiera conocimiento sobre su número en el orden federal. Posteriormente se procedió a analizar su impacto sobre la actividad empresarial y a proponer medidas de mejora regulatoria a fin de minimizar los costos en que incurren las empresas al cumplir con la regulación, facilitando así su establecimiento y operación.

El objetivo fue reducir la carga que los trámites significaban para el empresario. Para ello se identificaron una serie de mejoras en todos los trámites, a saber: la reducción de los requisitos de información y documentos anexos; la eliminación de trámites redundantes y duplicados; la transformación de trámites en avisos; el establecimiento de plazo oficial y específico de respuesta, la introducción de positivas o negativas fictas en todos los trámites; la desconcentración o delegación del trámite a otra instancia o la descentralización a otro nivel de gobierno, entre otras.

Este esfuerzo fructificó en la creación del Registro Federal de Trámites Empresariales en el cual se inscribieron todos los trámites empresariales y los plazos a fin de facilitar a los ciudadanos y empresarios el conocimiento de los trámites federales.

2. Revisión y propuestas de mejora a los proyectos de disposiciones normativas federales

Además de los trámites federales vigentes de las dependencias y entidades federales, la SECOFI se encargó de revisar, dictaminar y proponer medidas de mejora regulatoria a todos los anteproyectos o iniciativas de nuevas disposiciones jurídicas, administrativas y legislativas, o de reformas y adiciones a aquellas vigentes (proyectos de disposiciones jurídicas), que propusieran las dependencias y entidades federales, cuando pretendían crear, modificar o conservar requisitos, plazos y trámites en general. Su finalidad fue evitar retrocesos regulatorios.

Como complemento a la tarea de revisar los proyectos de disposiciones jurídicas, se llevaron a cabo reformas a la LFPA (Artículo 4-A) y a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Artículo 45), con el fin de que todo proyecto que elaborara una dependencia o entidad federal, incluidas las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), que creara, modificara o eliminara trámites, requisitos o plazos, o en los que se dejaran vigentes los existentes, se presentaran acompañados de una manifestación de impacto regulatorio (MIR).

El objetivo primordial para el que fue creado la MIR es evaluar y justificar el anteproyecto de disposición jurídica mediante: una exposición clara del problema; un análisis de las alternativas

consideradas en su diseño y de los esquemas de instrumentación y aplicación previstos; una descripción de las consultas realizadas, y la estimación de los costos y beneficios potenciales, incluida una evaluación de lo que ocurriría ante la ausencia de la regulación propuesta. Este sistema de revisión preventiva dotó de mayor disciplina y transparencia al proceso normativo y ha permitido que las dependencias federales propongan regulaciones más eficientes.

3. Elaboración de reformas a disposiciones legislativas y administrativas

De conformidad con el Acuerdo Presidencial de 1989, la SECOFI continuó revisando el marco regulatorio de la actividad económica nacional y proponiendo las medidas que estimase pertinentes para promover la desregulación o la mejora regulatoria respectiva. El insumo de los grupos de trabajo ad hoc y de los miembros del CDE jugó un papel fundamental en esta tarea.

4. Apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria

En 1995 se llevaron a cabo Acuerdos de Coordinación en materia de mejora regulatoria entre el ejecutivo federal y todas las entidades federativas a fin de brindar asesoría y apoyo técnico a los estados para que la mejora regulatoria se estableciera a niveles estatal y municipal.

Las acciones que las entidades federativas se comprometieron a emprender derivadas de los acuerdos mencionados fueron: revisar el marco regulatorio local y realizar las reformas pertinentes; expedir el instrumento jurídico equivalente al Acuerdo Presidencial que centralizara la revisión de los requisitos, plazos y formatos en una unidad o dependencia estatal responsable y que contemplara la participación del sector empresarial local a través de un Consejo Estatal para la Desregulación Económica, y promover acuerdos de coordinación con sus principales municipios.

III. Consolidación de la mejora regulatoria: Reformas a la LFPA y creación de la COFEMER

A pesar de que los avances logrados en mejora regulatoria fueron considerables, el gobierno reconoció que la mejora regulatoria debía ser una labor continua debido al constante cambio del marco regulatorio, y por ende se debían crear esquemas dinámicos para mantener y mejorar su calidad.

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 diera mayor permanencia al programa de mejora regulatoria, hiciera permanente la participación de los sectores productivos en el proceso de mejora regulatoria, propiciara la transparencia en la elaboración de regulaciones, promoviera mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y evitara que los costos del cumplimiento de la normatividad fuesen mayores a sus beneficios.

Estas reformas fueron aprobadas unánimemente por el poder legislativo en marzo del 2000 y se publicaron en el DOF el 19 de abril del mismo año. Esto significa el reconocimiento por parte de todos los partidos políticos de nuestro país de que la mejora regulatoria no es una cuestión ideológica, sino un instrumento barato y eficaz que perfecciona la manera en que el gobierno atiende tanto a ciudadanos como a empresas, y que coadyuva a que nuestra economía crezca y genere más empleos. Con esta ley se continuaron y profundizaron las acciones llevadas a cabo desde inicios del programa, y se estableció uno de los esquemas más modernos y efectivos de mejora regulatoria en el mundo.

a) Incorporación de la mejora regulatoria en la LFPA

Las reformas ampliaron el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria a materias tales como concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social (IMSS, INFONAVIT), reforma agraria y NOMs, entre otras, las cuales estaban excluidas en el ADAE, y extienden la citada mejora a organismos descentralizados como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.

b) Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Una de las principales disposiciones es la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como órgano desconcentrado del gobierno responsable de dar continuidad a la política de mejora regulatoria. La Comisión reemplazó a la UDE de la SECOFI, creada por el Acuerdo Presidencial de 1989. La COFEMER tiene el mandato expreso de promover la transparencia en la elaboración y revisión de las regulaciones, y cuidar que éstas generen beneficios superiores a sus costos. Entre sus atribuciones están las de revisar todas las iniciativas de acuerdos, decretos y leyes que creen obligaciones para los particulares, diagnosticar su aplicación y elaborar propuestas que permitan mejorar el marco regulatorio de la actividad económica.

c) Consejo para la Mejora Regulatoria

Estas reformas también previeron la creación del Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica), 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 reemplazó al CDE y está integrado por los secretarios de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, y el Gobernador del Banco de México, sindicatos y universidades, y se añadieron a dicha lista el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia y el Procurador Federal del Consumidor. La integración de estos miembros refleja la estrecha relación de trabajo que existe entre la COFEMER y las instituciones correspondientes. 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.

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

Asimismo, con el fin de promover la transparencia en la elaboración y aprobación de disposiciones normativas, se estableció como obligación que los anteproyectos regulatorios y sus manifestaciones de impacto regulatorio (MIR) se sometan, con 30 días hábiles de anticipación, a la revisión de la COFEMER, que está legalmente obligada a publicar la lista de los anteproyectos en el DOF junto con los dictámenes que emita. Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, se condicionó la publicación de modificaciones o nuevas disposiciones por parte de las dependencias y entidades en el DOF a la presentación de la MIR y la obtención del dictamen correspondiente por parte de la COFEMER, a menos que se trate de disposiciones de emergencia.

e) Registro Federal de Trámites y Servicios

Las reformas dieron sustento legislativo al Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), que

actualmente contiene los trámites empresariales y, antes de mayo del 2003, contendrá también los de carácter ciudadano, así como los relativos a normas oficiales mexicanas y a concesiones. También se establecieron reglas claras para que los particulares puedan oponerse legalmente a la exigencia de trámites que no se prevean en el registro o que se apliquen de forma diferente a como se indica en éste.

f) Registro de Personas Acreditadas

Un aspecto de la ley que está a la vanguardia internacional en materia de administración pública, consiste en la obligación de las dependencias y organismos descentralizados para crear, en menos de tres años, un Registro de Personas Acreditadas único para la presentación de trámites federales. Las empresas y los ciudadanos que realicen su inscripción, no tendrán que volver a presentar documentos de identificación (credencial de elector, Registro Federal de Causantes, acta constitutiva de empresa, etc.) ante las secretarías de Estado, e incluso ante organismos como PEMEX y la CFE, a menos que dichos documentos cambien. El número de registro ante una dependencia de gobierno será válido para todas las demás dependencias y organismos federales, ya que los registros deberán estar interconectados electrónicamente.

g) 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.

IV. SITUACIÓN DE LA MEJORA REGULATORIA: ACCIONES Y RETOS DE LA COFEMER

a) Revisión y dictaminación de anteproyectos

Las regulaciones son el universo de instrumentos jurídicos que emplea el gobierno para establecer obligaciones y procesos que los ciudadanos, las empresas y las diferentes áreas del gobierno deben cumplir. A través de este conjunto de instrumentos jurídicos, el Estado interviene para asegurar la protección de los intereses sociales legítimos (la vida, la salud, el medio ambiente y los consumidores), reducir o evitar riesgos o favorecer la equidad social.

Las regulaciones establecen límites o criterios para determinados aspectos de la producción, comercialización o calidad de los bienes y servicios, o para la realización de determinadas actividades. Por su naturaleza restrictiva, invariablemente, las regulaciones crean costos para los particulares, no obstante los beneficios que dichas regulaciones generan. De tal forma, es importante lograr un adecuado equilibrio entre la necesidad de proteger los intereses legítimos de la población y reducir al mínimo indispensable los costos que la carga regulatoria impone a las empresas y los particulares.

Con la finalidad de cumplir ese propósito, la COFEMER tiene como mandato legal promover la transparencia en la elaboración de regulaciones y coadyuvar a que éstas generen el máximo beneficio para la sociedad. Este mandato se cumple, entre otras actividades, mediante la revisión y dictaminación de los anteproyectos de regulaciones que elaboran las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF). A través de esta tarea, se evita que las regulaciones erijan

obstáculos innecesarios a las actividades productivas y que las mismas respondan a intereses particulares en detrimento de la sociedad en su conjunto.

Aún cuando las regulaciones sean eficientes, implican costos para la sociedad. El costo que implica la regulación para un país es elevado, aproximadamente entre el 7 y el 20 por ciento del PIB de un país¹¹, por lo que la tarea sistemática y permanente de evaluar y revisar las regulaciones y sus potenciales efectos en la economía nacional resulta indispensable para el desarrollo económico y la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del ámbito internacional. Esta herramienta de mejora regulatoria, basada en la transparencia, la consulta pública y el análisis cuidadoso de alternativas, busca que las regulaciones logren sus objetivos, conforme a criterios de eficiencia económica y competencia en los mercados, a fin de que se facilite la innovación y el crecimiento empresarial y se promueva la iniciativa de los particulares.

b) Anteproyectos y costos de cumplimiento para los particulares

La LFPA establece que las dependencias y organismos descentralizados de la APF deben presentar a la COFEMER aquellos anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general que elaboren y pretendan emitir o someter a consideración del Titular del Ejecutivo Federal¹². Dichos anteproyectos deben ir acompañados de una manifestación de impacto regulatorio (MIR).

La misma LFPA establece tres casos de excepción al procedimiento de revisión de los anteproyectos de disposiciones normativas:

- La solicitud de exención de la MIR por inexistencia de costos de cumplimiento para los particulares (“no costos”);
- La solicitud de trato de emergencia (las dependencias y organismos descentralizados presentan la MIR hasta 20 días hábiles después de la publicación del anteproyecto en el DOF), y
- La MIR de actualización periódica (se puede presentar la MIR de “actualización periódica” hasta el mismo día que se publica el anteproyecto)¹³.

Las dependencias y organismos descentralizados de la APF deben obtener la autorización de la Comisión para cualquiera de estos tres casos de excepción.

Para aquellos anteproyectos que sí representan costos de cumplimiento para los particulares y que no entran en los supuestos de excepción citados anteriormente, se debe elaborar la MIR y remitirla a COFEMER, al menos 30 días hábiles antes de que se pretenda publicar el anteproyecto o someterlo al titular del Ejecutivo Federal. La Comisión ha determinado que un anteproyecto tiene costos de cumplimiento para los particulares cuando:

¹¹ *Op. cit.*, Guasch y Hahn, p. 137-158.

¹² El artículo 4 de la LFPA establece como actos administrativos de carácter general aquellos tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la APF.

¹³ Con la entrada en vigor de la moratoria regulatoria, para los casos de emergencia y actualización periódica la MIR debe presentarse a la Comisión al mismo tiempo que el anteproyecto y que la solicitud de excepción de moratoria.

- Crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes;
- Crea o modifica trámites;
- Reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares, y
- Establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

Por lo contrario, de acuerdo a la Comisión, un anteproyecto no implica costos de cumplimiento para los particulares cuando tiene alguna de las siguientes características, entre otras:

- Contiene exclusivamente disposiciones intragubernamentales (obligaciones que se imponen entre dependencias o entidades de gobierno);
- Reduce los costos de cumplimiento para los particulares, sin crear nuevas obligaciones, requisitos, trámites, ni disposiciones más estrictas;
- Notifica la entrada en vigor de disposiciones de un tratado ratificado por el Senado de la República, sin ampliar ni crear nuevas obligaciones para asegurar su cumplimiento, y
- Ajusta tarifas, formulas o derechos en función de la inflación registrada en los índices de precios nacionales.

El proceso de revisión y dictaminación de los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales y sus MIR constituye una práctica fundamental para propiciar un marco normativo eficiente que no imponga costos innecesarios a la sociedad. Este ejercicio, de presentar a la COFEMER al menos 30 días hábiles antes de que se pretendan expedir los anteproyectos de regulaciones, garantiza que el análisis no sea realizado únicamente por el gobierno, sino también por los particulares y las empresas, que son los principales afectados por las regulaciones. Es así como se abre un espacio para que el sector privado conozca y remita comentarios sobre las regulaciones, previo a que las mismas entren en vigor. Para reforzar este esquema de consulta pública se emitió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI) y su reglamento, que obligan a las dependencias y entidades a hacer públicos en Internet, durante un plazo de al menos 20 días hábiles, sus anteproyectos de leyes o actos administrativos de carácter general. Esta obligación se puede cumplir a través de la COFEMER, razón por la cual la Comisión creó el portal de la MIR.

La utilización de dicho portal facilita a las entidades el cumplimiento de la obligación establecida en la LAI y su reglamento, pero también promueve la transparencia y la consulta pública, al hacer disponibles en Internet los anteproyectos y sus MIR. La remisión electrónica de los documentos sujetos a revisión, de conformidad con la LFPA, mejora el proceso de elaboración de las regulaciones al reducir los tiempos de envío de los documentos y como se mencionó anteriormente, al hacer disponible a través del Internet los anteproyectos de regulaciones para cualquier interesado. Los particulares pueden consultar directamente los anteproyectos, así como los dictámenes y opiniones de la COFEMER, sin la necesidad de solicitarlos a las dependencias o a la COFEMER. Esto facilita y promueve la revisión de los anteproyectos por parte de los principales afectados, directa e indirectamente, lo que se traduce en una mejora de la calidad de las regulaciones.

c) El Acuerdo de moratoria regulatoria

En distintos foros y a través de diversos medios el sector privado ha expresado su preocupación respecto de la emisión constante de regulación por parte de las autoridades federales y de la calidad de dicha regulación. Sus principales inquietudes han versado sobre la tendencia de la administración pública federal a crear más obligaciones y generar más regulación con impacto en la actividad económica. De acuerdo al sector empresarial, las regulaciones, a través de los trámites que las mismas generan, son uno de los principales obstáculos a la competitividad y al desarrollo económico de nuestro país. En los últimos tres años se ha incrementado en poco más del 100 por ciento el número de anteproyectos con costos de cumplimiento para los particulares que las dependencias y organismos descentralizados remiten anualmente a la COFEMER para su revisión.

Ante tal situación, en la novena reunión del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, celebrada el 22 de abril de 2004, el Presidente de la República anunció la expedición de un acuerdo que establece la moratoria regulatoria. El 12 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria*, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación. El Acuerdo tuvo una vigencia del período del 13 de mayo de 2004 al 29 de abril de 2005.

1. Ámbito de aplicación del Acuerdo de moratoria

La moratoria consiste en suspender la emisión de regulación por parte de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, que tenga costos de cumplimiento para los particulares, y que deba ser sometida al proceso de mejora regulatoria conforme al Título Tercero A de la LFPA. El Acuerdo de moratoria regulatoria define la regulación como aquellos actos administrativos de carácter general que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, tales como acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, y cualesquiera de naturaleza análoga. El Acuerdo no aplica a leyes o reglamentos, por lo que este tipo de disposiciones normativas están excluidas del procedimiento previsto en dicho instrumento, pero no del procedimiento de mejora regulatoria establecido por la LFPA.

Si bien la moratoria busca frenar de manera importante el volumen de regulaciones nuevas expedidas, no implica un alto total a la emisión de regulación nueva. Existen casos excepcionales en los que resulta indispensable expedir regulaciones nuevas, por lo que el Acuerdo prevé una serie de excepciones a la aplicación de la moratoria, a saber:

- situaciones de emergencia;
- obligaciones contenidas en leyes y reglamentos;
- compromisos internacionales;
- instrumentos de actualización periódica;
- beneficios de la regulación notoriamente superiores a sus costos;
- reglas de operación, y
- disposiciones normativas relacionadas con contribuciones y sus accesorios.

El Acuerdo establece que si la dependencia u organismo descentralizado promotor de una regulación considera que su anteproyecto se ubica en una de las excepciones señaladas anteriormente, puede

solicitar a la COFEMER la expedición del mismo, siempre que se justifique de manera clara y precisa las razones correspondientes en la solicitud. La solicitud debe ser remitida a la Comisión junto con el texto del anteproyecto y la MIR correspondiente. Para facilitar esta tarea, la COFEMER hizo modificaciones a los formularios de la MIR a fin de que estos incorporen la solicitud, y que cualquier interesado puede consultar en la página de Internet de la COFEMER. Sin perjuicio del procedimiento previsto por el artículo 69-H de la LFPA, la Comisión resuelve la autorización de la excepción en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir del día hábil siguiente en que recibió la solicitud, y si la misma se resuelve en sentido favorable respecto de la autorización, el anteproyecto sigue el procedimiento de revisión ante la COFEMER, de conformidad con la LFPA. Por lo tanto, en el caso de anteproyectos que cumplen con los criterios de excepción, la moratoria no incrementa el plazo de revisión de la COFEMER. Cuando se pretende expedir un anteproyecto bajo el supuesto de emergencia, la COFEMER resuelve sobre la procedencia de la excepción en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

2. Intervención de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

En caso de que la dependencia u organismo descentralizado discrepe con lo resuelto por la COFEMER respecto de la solicitud, éste puede solicitar la conformación de un comité integrado por representantes (de nivel jerárquico no inferior al de Director General) de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), la COFEMER y la entidad gubernamental promotora del anteproyecto, para evaluar la procedencia de la solicitud. En caso de que no se llegue a un acuerdo unánime, el representante de la Consejería resuelve en definitiva. Si el Comité o, en su caso, la Consejería Jurídica resuelve a favor de la emisión de la regulación, se reanuda el plazo de revisión del anteproyecto de conformidad con la LFPA.

3. Programa de trabajo y diagnósticos que se realizarán durante la vigencia del Acuerdo

Durante el periodo de vigencia de la moratoria, la COFEMER, conjuntamente con las dependencias y organismos descentralizados competentes, debe hacer diagnósticos de la regulación vigente para evaluar su pertinencia y congruencia con el resto del marco jurídico en vigor (artículo 6° del Acuerdo). Para tales efectos, la Comisión debe establecer un programa de trabajo que permita la reordenación, planeación, evaluación y depuración de los instrumentos administrativos vigentes. Este programa se está diseñando a partir de la labor que se lleva a cabo en materia de revisión quinquenal de normas oficiales mexicanas, la revisión y migración de los trámites en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), la mejora de trámites de alto impacto, así como los diagnósticos presentados por las dependencias en sus programas bienales de mejora regulatoria, y los que la COFEMER elabora a iniciativa propia. Para que el programa de trabajo pueda ofrecer mejores resultados, se invitará a diversas instituciones académicas para que emitan observaciones al respecto.

4. Extensión del Acuerdo de moratoria

Desde que entró en vigor el Acuerdo por el que se establece una moratoria regulatoria hasta el 30 de junio de 2005, se ha observado una reducción del 34.6% en el volumen de nuevas propuestas regulatorias que imponen costos de cumplimiento para los particulares.

Derivado de los exitosos resultados de la moratoria y en atención la solicitud expresa del sector privado, el Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, anunció la prórroga a la vigencia del Acuerdo de Moratoria Regulatoria, hasta el último día de su

gobierno, con lo que se ha fortalecido que la tarea fundamental de revisión de los anteproyectos de regulaciones y sus manifestaciones de impacto regulatorio. De esta manera, la tendencia de recibir un menor número de anteproyectos de regulaciones ha continuado.

COFEMER: ANTEPROYECTOS CON MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO (MIR) RECIBIDOS POR DEPENDENCIA, 2000-2005^{1/}
(Número de anteproyectos)

Dependencia/ Entidad	Datos anuales					Enero-mayo		
	Observado					2004	2005	Variación
	2000	2001	2002	2003	2004			% anual
Total	352	223	326	410	334	168	154	-8.3%
SHCP	76	55	106	105	95	52	46	-11.5%
SAGARPA	12	33	38	69	40	19	25	31.6%
SE	46	33	34	56	60	24	35	45.8%
SENER	7	35	40	41	27	12	1	-91.7%
SEMARNAT	60	9	22	34	21	10	6	-40.0%
SEDESOL	1	6	13	29	17	10	17	70.0%
SSA	24	11	30	21	10	6	2	-66.7%
SCT	95	19	15	15	25	15	5	-66.7%
CDI	0	--	--	11	3	1		-100.0%
SEP	14	10	8	9	10	7	7	0.0%
SRA	0		1	7	5	3	3	0.0%
SEGOB	0	2	4	3	1	1	1	0.0%
SFP ^{2/}	1	1	2	2	4	1	0	-100.0%
IFAI	0	0	0	2	--	0	0	n.a.
SSP	0	--	1	2	1	0	0	n.a.
IMSS	0	1	1	2	1	1	1	0.0%
SECTUR	2	2	3	1	1	1	1	0.0%
CJEF ^{3/}	0	1	0	1	--	0	0	n.a.
STPS	11	3	4	0	7	3	3	0.0%
INFONAVIT	0	0	2	0	2	1	0	-100.0%
TSA ^{4/}	0	0	0	0	1	1	0	-100.0%
CONACYT	0	1	2	0	1	0	0	n.a.
SRE	3	1	0	0	2	0	1	n.a.

1/ Incluye los anteproyectos remitidos como de emergencia cuya MIR se presenta 20 días hábiles después de la publicación del anteproyecto en el DOF.

2/ Hasta abril de 2003 se denominó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3/ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

4/ Tribunal Superior Agrario.

FUENTE: Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Secretaría de Economía.

La COFEMER realizará, una vez concluida la moratoria, una evaluación general de la aplicación del Acuerdo, a efecto de determinar las condiciones y eficacia de la actividad regulatoria global de la administración pública federal.

d) Programas Bienales de Mejora Regulatoria

Los programas bienales de mejora regulatoria (PBMR) son instrumentos de revisión y planeación del

marco jurídico que comprenden acciones relativas a la reforma de disposiciones vigentes y propuestas de nuevas regulaciones, así como acciones referentes a la creación, eliminación y mejora de trámites.

La elaboración de los programas de mejora regulatoria es una actividad recientemente instrumentada que implica un reconocimiento de la administración pública federal respecto a que la mejora regulatoria va más allá de la eliminación y simplificación de trámites y consiste también en un ejercicio de planeación, análisis y evaluación del marco jurídico y sus modificaciones. La experiencia en este ejercicio es esencial para elevar la calidad de los programas, ya que a partir de la implementación de estos programas se ha destacado la necesidad de que las entidades gubernamentales enfoquen sus esfuerzos a la planificación de las modificaciones al marco normativo, así como a la mejora de los trámites considerados de alto impacto para la ciudadanía.

No obstante que la entrada en vigor de la moratoria regulatoria suspende la aplicación de los programas en lo que a la emisión y modificación de regulaciones se refiere, la disciplina de análisis del marco regulatorio continúa a través de los diagnósticos que deberán elaborar las entidades gubernamentales en conjunción con la COFEMER, de conformidad con el artículo 6° del Acuerdo de moratoria regulatoria.

1. Los programas bienales de mejora regulatoria 2003-2005

El artículo 69-D de la LFPA obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal a elaborar y someter a opinión de la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria. Para facilitar el cumplimiento de esta tarea, el 26 de junio de 2003, el Presidente de la República, expidió el Acuerdo que establece los lineamientos para la presentación de los programas bienales de mejora regulatoria 2003-2005, en el que se precisaron las obligaciones de las dependencias y organismos descentralizados en la materia.

Adicionalmente, la Comisión creó un nuevo manual que explica la información que deben contener los programas, así como la forma en que se deben elaborar los reportes semestrales de avances. Este segundo manual, que recoge la experiencia adquirida durante la elaboración y seguimiento de los programas anteriores, se publicó en el DOF el 27 de junio de 2003. El manual destaca la necesidad de elaborar diagnósticos detallados de los marcos regulatorios sectoriales, de especificar los integrantes del grupo de trabajo que conformó el programa y la importancia de realizar una consulta pública equilibrada entre productores, consumidores y terceros afectados.

Los PBMR 2003-2005 están integrados por dos grandes temas:

- Registro, eliminación y simplificación de trámites; y
- Creación, modificación o abrogación de disposiciones jurídicas de carácter general (regulaciones).

Para la correcta elaboración de los PBMR, la COFEMER impartió cursos de capacitación a todas las dependencias y organismos descentralizados sujetos a las disciplinas de mejora regulatoria. Los cursos se centraron en destacar la importancia de elaborar programas de alta calidad que permitan la planeación de una agenda futura en materia de regulación para crear un marco regulatorio eficiente que promueva la inversión y las actividades productivas de los ciudadanos y empresarios.

e) Trámites federales

La LFPA, en el artículo 69-B, define como trámite *“cualquier solicitud o entrega de información que*

las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismos descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado”.

Las actividades productivas que realizan los ciudadanos y empresarios están reguladas por el gobierno y para su desarrollo se requiere cumplir con diversos trámites. Lo anterior implica que el desarrollo económico de un país depende directamente de la complejidad de su regulación y de los trámites. Por tal motivo, es importante asegurar que los trámites cumplan con el objetivo de regular las actividades que desempeñan los particulares sin representar un obstáculo innecesario a la actividad económica. Los trámites sencillos son un elemento característico de los países que mejor promueven la iniciativa de los particulares y el desarrollo de actividades productivas. Una tramitología sencilla implica un gobierno promotor de la actividad económica del país.

Por lo anterior, el gobierno federal ha trabajado en la simplificación y mejora de los trámites federales por diversos medios. Primero, el gobierno federal ha integrado un Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de todos los trámites y servicios del gobierno federal, con excepción de los trámites fiscales y de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina. Segundo, a través de los programas bienales, el gobierno ha establecido un esquema de mejora continua de los trámites inscritos en el RFTS, incluyendo aquellos trámites considerados de alto impacto. Finalmente, el sector privado se ha unido a esta tarea por lo que elaboró unas listas de mejoras a los trámites que el mismo sector consideró tenían efectos sustanciales en el desarrollo de sus actividades y los presentó al gobierno federal para que, conjuntamente, se realicen los trabajos necesarios para simplificarlos o eliminarlos.

1. Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS)

El RFTS quedó formalmente integrado el 19 de mayo de 2003. Esto significa que sólo aquellos trámites y servicios federales inscritos en el registro pueden ser aplicados por las dependencias y organismos descentralizados y sólo en la forma precisa en la que aparecen en el RFTS. Es así como este instrumento ofrece seguridad jurídica a los particulares, lo que se traduce en un fomento a la inversión y la creación de empleos. No obstante lo anterior, para garantizar que el RFTS sea una herramienta promotora del desarrollo económico, la información contenida en el mismo debe estar permanentemente actualizada y ser sencilla y fácil de usar. La utilidad del RFTS depende directamente de la información que contiene, por lo que las tareas de revisión, inscripción, simplificación y eliminación de trámites cobran aún más importancia.

El RFTS es uno de los inventarios de trámites y servicios más completos en el mundo. Permite llevar un seguimiento constante de las modificaciones y de la calidad de los trámites y servicios y de la información inscrita, y sirve para identificar los efectos que la nueva regulación tiene sobre la tramitología.

TRÁMITES INSCRITOS EN EL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS, 2000-2005

Dependencia/	Al 31 de diciembre de					2005				
Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	Total (Al 31 de mayo de 2005)	Trámites inscritos ^{2/}	Trámites Eliminados ^{3/}	Porcentaje de trámites eliminados ^{3/}	Trámites mejorados ^{4/}
Total	1 126	1 172	1 793	2 631	3 045	3 118	235	162	5.3%	140
SEGOB	78	71	55	75	94	94	0	0	0.0%	0
SRE	22	19	26	48	51	51	0	0	0.0%	0
SEMARNAT	205	138	135	136	155	181	35	9	5.8%	8
SENER	115	75	91	115	117	117	0	0	0.0%	13
SE	164	156	178	179	269	289	36	16	5.9%	13
SAGARPA	43	74	136	174	195	181	6	20	10.3%	6
SCT	289	278	349	531	521	524	12	9	1.7%	26
SEP ^{4/}	42	101	178	458	460	421	15	54	11.7%	8
SSA	81	88	107	124	124	159	69	34	27.4%	0
STPS	38	16	17	60	60	60	0	0	0.0%	0
SEDESOL		13	11	30	46	54	16	8	17.4%	0
SECTUR	49	5	4	4	4	4	0	0	0.0%	0
SSP ^{5/}	-	1	6	21	24	24	0	0	0.0%	0
SFP ^{6/}	-		6	41	44	44	0	0	0.0%	0
SHCP	-	83	313	407	656	685	41	12	1.8%	62
SRA	-		92	90	90	95	5	0	0.0%	4
INFONAVIT	-	16	40	36	17	17	0	0	0.0%	0
IMSS	-		23	71	71	71	0	0	0.0%	0
CONACYT ^{7/}	-	38	26	24	24	24	0	0	0.0%	0
IFAI ^{8/}	-	-	-	7	7	7	0	0	0.0%	0
CDI ^{9/}	-	-	-		13	13	0	0	0.0%	0
DIF					3	3	0	0	0.0%	0

2/ La ampliación del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia regulatoria implica la incorporación de nuevos trámites empresariales y ciudadanos, originalmente no contemplados para su inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). La fecha límite para inscribir todos los trámites venció el 19 de mayo de 2003.

3/ Respecto a los trámites inscritos en el RFTS al 31 de diciembre de 2004.

4/ Se entiende por trámite mejorado: todo el trámite que sufre modificaciones en cuestiones de plazos, criterios de resolución (afirmativa o negativa ficta), y/o forma de presentación (promoción de formatos).

5/ El Total de trámites al 31 de diciembre de 2002 no considera 38 trámites del CONACYT, los cuales para efectos de comparación se presentan en la contabilidad de ese organismo.

6/ Dependencia creada en 2001.

7/ Hasta abril de 2003 se denominó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

8/ Con la publicación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el 5 de junio de 2002, el CONACYT se convirtió en un organismo descentralizado no sectorizado, por lo que a partir de esa fecha los trámites correspondientes a este organismo se reportan en forma independiente a la SEP. Los 38 trámites al 31 de diciembre de 2001 se presentan para fines de comparación.

9/ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Inició actividades en 2003.

10/ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Inició actividades en 2003.

FUENTE: Secretaría de Economía.

Es importante aclarar que el RFTS contiene la totalidad de trámites y servicios federales vigentes, lo

que significa que no todos los trámites son aplicables a todas las empresas y ciudadanos. El RFTS está compuesto por trámites que van desde la obtención de un pasaporte hasta permisos para transportar materiales peligrosos. Asimismo, el RFTS también contiene servicios, los cuales, por definición, son opcionales. La importancia del RFTS radica no sólo en ser un inventario de todos los trámites y servicios federales vigentes, sino también en ser una herramienta que facilita la revisión de las obligaciones y requisitos que las autoridades imponen a los particulares para hacerlas más sencillas y claras, que ofrezcan certeza jurídica, pero sobretodo que no se conviertan en una traba al desarrollo de las actividades productivas de los particulares.

2. Trámites de alto impacto

En marzo de 2003, el sector privado, a través del Consejo Coordinador Empresarial, presentó a la COFEMER el primer listado o “generación” de acciones de mejora regulatoria en trámites con alto impacto sobre la actividad productiva. Durante abril y mayo de 2003 el gobierno federal (representado por la Presidencia de la República, la COFEMER y la SFP) y el sector privado sostuvieron diversas reuniones de trabajo para gestionar las peticiones de mejora a los trámites identificados. Los trabajos dieron como resultado la identificación de un conjunto de acciones de mejora para cada uno de dichos trámites. El 17 de junio de 2003 las acciones de mejora fueron adoptadas como “compromisos presidenciales” ante el Presidente de la República.

Los resultados obtenidos de esta interacción entre sector privado y autoridades propiciaron la elaboración de otras dos generaciones de acciones de mejora regulatoria para impulsar la competitividad nacional. La segunda generación quedó consolidada en septiembre de 2003 y la tercera generación de trámites, el sector privado la presentó al gobierno federal el 17 de febrero de 2004. La cuarta generación de trámites de alto impacto está siendo replanteada por el CCE y a quinta generación consta de 17 solicitudes, las cuales también serán resueltas antes de que concluya el 2005.

Con este esfuerzo se marca un importante precedente de cooperación público-privado en materia de mejora regulatoria. Lo que se requiere es un esfuerzo coordinado con el sector empresarial y académico para priorizar la agenda de mejora regulatoria, con el fin de enfocar los esfuerzos hacia los problemas regulatorios de mayor relevancia para la competitividad del país.

f) Participación de estados y municipios en la mejora regulatoria

El sistema jurídico nacional se crea y modifica por los tres órdenes de gobierno, por lo cual resulta de suma importancia que la política de mejora regulatoria sea implementada en cada uno de esos órdenes. Si la regulación de alguno de los gobiernos, ya sea federal, estatal o municipal, representa un obstáculo a la actividad económica de los particulares, los esfuerzos que se hayan realizado por hacer eficiente la regulación en los otros gobiernos se verán truncados. De ahí la importancia de conformar una auténtica política de Estado de mejora regulatoria con la cooperación de todas las esferas de gobierno.

En el gobierno federal, la política de mejora regulatoria ha sido institucionalizada en ley. Sin embargo, aún falta mucho camino que recorrer en la difusión e implementación de la mejora regulatoria en estados y municipios. Por ello, la COFEMER ha trabajado con autoridades locales para expandir la aplicación de esta política. El trabajo se ha realizado en dos frentes: el apoyo y asesoría técnica para implementar estrategias conjuntas de mejora regulatoria, en particular, mediante convenios de coordinación o colaboración, y el desarrollo de Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARE).

1. Convenios de coordinación de mejora regulatoria

La mejora regulatoria en los órdenes estatal y municipal ha mostrado avances significativos gracias a la disposición de las autoridades locales a firmar de convenios de coordinación o colaboración con la federación. A través de estos convenios, los estados y municipios se han comprometido a desarrollar programas de mejora regulatoria y, a su vez, la COFEMER a ofrecer apoyo técnico y asesoría específica en la materia. El propósito de firmar los convenios es apoyar a las entidades federativas en la estructuración e implementación de los programas de mejora que deseen implementar. Esto a veces implica, como primer paso, la modificación del marco normativo estatal a fin de dar sustento jurídico (en ley generalmente) e institucionalizar esta política. Este es un paso que la COFEMER considera indispensable para fortalecer los esfuerzos de mejora regulatoria. Un elemento indispensable para la institucionalización mencionada es la creación de una oficina de mejora regulatoria que cuente con personal suficiente y calificado para conformar la agenda y coordinar los esfuerzos en la materia.

De 2001 a junio de 2004, 29 estados han firmado convenios con la Comisión. A partir de esta última fecha, la COFEMER ha continuado suscribiendo convenios de coordinación para la implementación de la mejora regulatoria en las entidades de la república, y el 30 de noviembre de 2004 firmó otro convenio con el estado de Guerrero, el 24 de enero con el estado de Chihuahua y el 30 de marzo con el estado de Sonora, con lo que se concluye el universo posible de convenios de colaboración entre estados y la COFEMER.

El 11,12 y 13 de mayo de 2005 tuvo lugar la XV Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, celebrada en la Ciudad de Querétaro, Querétaro que se orientó a dar un mayor impulso a los programas locales de mejora regulatoria, que incluyen la constitución de registros locales de trámites y servicios, así como la implementación de instrumentos más detallados de buenas prácticas regulatorias como la manifestación de impacto regulatorio para justificar los anteproyectos de nuevas normatividades y disposiciones legales de carácter local.

2. Promoción del establecimiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) a nivel municipal

De acuerdo recientes investigaciones del Banco Mundial, México ocupa la posición 36 dentro de un grupo de 145 países en aspectos relacionados con la facilidad de hacer negocios, y el 30 en las categorías de costo administrativo de la regulación y la certeza jurídica que determina el clima para abrir empresas. Según sus estimaciones, el número de trámites para iniciar un negocio en México es apenas superior al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (6 trámites). Sin embargo, el tiempo requerido en trámites (58 días) es casi el doble¹⁴.

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) surge de reconocer que una regulación administrativa excesiva obstaculiza el funcionamiento de los mercados, y que es imperativo crear las condiciones que permitan a las empresas mexicanas incrementar su competitividad, a través de la reducción del tiempo y de la tramitología asociada con el inicio de operaciones. A partir del 1° de marzo de 2002, las empresas de 685 actividades económicas consideradas de bajo riesgo pueden obtener el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), el permiso de constitución de sociedades, y de 3 a 5 trámites (incluyendo los estatales y locales) en dos días hábiles para sus iniciar operaciones, teniendo hasta 3 meses para cumplir con el resto de requisitos aplicables, dependiendo del tipo de

¹⁴ Banco Mundial, *Doing Business 2005, Removing Obstacles to Growth*, 2004.

actividad, sin que la autoridad federal realice emplazamientos ni inspecciones.

SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS (SARE), 2002-2005

Municipios con SARE	Fecha de instalación	Empresas beneficiadas	Inversión (Millones de pesos)	Empleos generados
Puebla	8 de mayo de 2002	5896	66.3	16768
Los Cabos	16 de octubre de 2002	928	84.4	1497
Aguascalientes	10 de abril de 2003	1261	66.3	2048
Guadalajara	28 de mayo de 2003	11914	570.0	18722
Zapopan	28 de mayo de 2003	1126	1032.9	6822
Tijuana	2 de junio de 2003	307	18.7	504
Mexicali	2 de junio de 2003	110	8.9	189
León	1° de julio de 2003	367	45.6	1087
Tlalnepanitla	8 de septiembre de 2003	3019	1098.0	19707
Tehuacán	1° de octubre de 2003	301	6.2	1056
Oaxaca	8 de diciembre de 2003	781	22.6	895
Benito Juárez (Cancún)	12 de diciembre de 2003	4	0.3	7
Torreón	7 de enero de 2004	2027	775.3	7799
Pachuca	15 de enero de 2004	408	42.1	687
Othón P. Blanco (Chetumal)	2 de febrero de 2004	216	4.5	192
Apizaco	4 de febrero de 2004	328	8.1	440
Coatzacoalcos	15 de marzo de 2004	15	0.9	54
Culiacán	24 de marzo de 2004	80	276.6	813
Mazatlán	24 de marzo de 2004	88	34.8	350
Navolato	24 de marzo de 2004	11	121.4	281
Mérida	14 de abril de 2004	30	1.6	48
Celaya	2 de julio de 2004	1171	38.6	1532
Ensenada	9 de julio de 2004	66	3.5	121
Tapachula	12 de agosto de 2004	60	4.2	114
Campeche	20 de agosto de 2004	154	31.0	462
Querétaro	24 de agosto de 2004	128	38.8	229
San Luis Potosí	14 de septiembre de 2004	0	0.0	0
Uruapan	04 de octubre 2004	316	0.0	0
Morelia	04 de octubre 2004	580	20.1	331
Cortazar	19 de octubre 2004	149	4.0	301
Jaral del Progreso	19 de octubre 2004	79	3.1	131
Pénjamo	19 de octubre 2004	6	0.1	12
Salamanca	19 de octubre 2004	85	0.4	86
Salvatierra	19 de octubre 2004	8	0.6	21
San José Iturbide	19 de octubre 2004	15	2.3	34
Santa Cruz de Juventino				
Rosas	19 de octubre 2004	21	2.2	202
Silao	19 de octubre 2004	234	3.6	322
Córdoba	23 de noviembre 2004	19	2.9	83
Tlaquepaque	30 de noviembre 2004	0	0.0	0
Irapuato	07 de diciembre 2004	86	11.1	153
Boca del Río	16 de diciembre 2004	0	0.0	0
Hermosillo	28 de febrero de 2005	0	0.0	0
Guadalupe	10 de marzo de 2005	0	0.0	0
San Pedro	10 de marzo de 2005	0	0.0	0
San Nicolás	10 de marzo de 2005	0	0.0	0
General Escobedo	10 de marzo de 2005	0	0.0	0
Monterrey	10 de marzo de 2005	0	0.0	0
Colima	25 de abril de 2005	0	0.0	0
Huanímaro	28 de abril de 2005	0	0.0	0
Pueblo Nuevo	28 de abril de 2005	0	0.0	0
San Francisco del Rincón	28 de abril de 2005	0	0.0	0
Apaseo el Alto	28 de abril de 2005	0	0.0	0
Cuerámara	28 de abril de 2005	0	0.0	0
Purísima del Rincón	28 de abril de 2005	0	0.0	0

CONCLUSIONES

Los beneficios logrados por la mejora regulatoria en México han sido considerables. La reforma regulatoria ha sido un paso vital en el proceso de apertura de los mercados mexicanos a la competencia internacional, y ha creado el marco para mejoras duraderas en la vida económica y pública de México. Los principales beneficios del programa han sido:

- la mejora en la eficiencia productiva, que se ha reflejado claramente en el crecimiento del sector exportador de México;
- la innovación en nuevos productos y tecnologías por la entrada de flujos de inversión;
- la reducción en precios y el aumento de las opciones tanto en productos para el consumidor como en servicios empresariales;
- el ahorro y la reasignación de recursos, para que México pudiera resistir mejor a sus importantes crisis económicas, y
- el establecimiento de instituciones y métodos que permitirán a México lograr su metas regulatorias más eficazmente¹⁵.

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, y no únicamente por la COFEMER.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, DOF, 24 de noviembre de 1995.

Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria, publicado en el DOF el 12 de mayo de 2004.

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, DOF, 25 de junio de 2001.

Acuerdo que Establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, DOF, 28 de enero de 2002.

Acuerdo que Establece los Lineamientos para la Presentación de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria 2003-2005, DOF, 26 de junio de 2003.

Alianza para la Recuperación Económica.

Banco Mundial, *Doing Business 2005: Removing Obstacles to Growth*, 2004.

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

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), "Informe final del Comisionado", noviembre 2000.

_____, Transparencia. Informe anual 2001, México, 2002.

_____, Segundo informe de labores Enero 2002 – Junio 2003, México, 2003.

_____, Tercer informe de labores Julio 2003 – Junio 2004, México, 2004.

¹⁵ Op. Cit., OCDE, p. 95.

Decreto por el que se Reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF, 19 de abril de 2000.

Guasch, J. Luis, Hahn, Robert W., “The costs and benefits of regulation: implications for developing countries”, *The World Bank Research Observer*, Volume 14, number 1, February 1999.

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

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, DOF, 11 de junio de 2002.

López de Silanes, Florencio, et al., “The Regulation of Entry”, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 2001.

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

_____, “Reforma Regulatoria en México”, 2000.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

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

_____, Primer informe de Gobierno, México, 2001.

_____, Segundo informe de Gobierno, México, 2002.

_____, Tercer informe de Gobierno, México, 2003.

Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF, 24 de diciembre de 1996.

Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF, 19 de abril del 2000.

Reformas y adiciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, DOF, 20 de mayo de 1997.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, DOF, 11 de junio de 2003.

Secretaría de Economía (SE), Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, México, 2002.

Secretaría de Economía, Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), “Acuerdo por el cual la SECOFI procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional”, DOF, 9 de febrero de 1989.

_____, “Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial”, DOF, 24 de noviembre de 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, septiembre 2001.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Carlos García Fernández nació en la Ciudad de México, el 19 de noviembre de 1961. Cursó la Licenciatura en Derecho en la Universidad Iberoamericana y la Maestría en Derecho Comercial Europeo en la Universidad de Bristol, Inglaterra, esta última como becario de la fundación Rotary International. Ha cursado diversos estudios de especialización en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Panamericana y la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo.

Su desarrollo profesional ha sido tanto en el sector privado como en el público. En el primer caso, trabajó en México en las firmas de abogados Baker & McKenzie (1986-87) y Estrada, González y de Ovando (1987-1990), y en Londres, Inglaterra, en Watson, Farley & Williams (1991-92). Asimismo,

en el año 2003 trabajó como consultor en inversión extranjera de la UNCTAD, la OMC, la OEA y la Comunidad Andina. Dentro de la Administración Pública Federal, ha desempeñado los siguientes puestos: Director de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Inversión Extranjera de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993-94) y Director General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía (1994-2003). A partir del 1 de abril de 2004, asumió el cargo de Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Dentro de su labor docente, Carlos García Fernández ha sido profesor de asignatura en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (tanto en licenciatura como en maestría) y ha sido profesor invitado en diversas instituciones académicas, entre las que destacan: la Escuela Libre de Derecho, el ITAM, la Universidad Anáhuac, la Universidad Panamericana (UP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y algunas otras instituciones educativas en el extranjero como: la University of Dallas in Texas, University of California in San Francisco, Georgetown University, University of Singapore, International Development Law Organization en Roma, Italia, y la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Asimismo, ha dictado más de 350 conferencias en instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Carlos García Fernández está casado con María Olga Noriega Sáenz y tiene dos hijas.

Lic. Carlos García Fernández

Cargo: Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

Dirección: Alfonso Reyes No. 30, piso 8, Col. Hipódromo Condesa, C.P. 06140, México, D.F.

Teléfonos: 57299230 y 57299231

Fax: 57299240

Correo electrónico: cgarciaf@economia.gob.mx

Página en Internet: www.cofemer.gob.mx

RESUMEN

La mejora regulatoria en México

Carlos García Fernández

Cuando asumí el cargo de Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), en abril de 2004, me comprometí a darle continuidad a los esfuerzos de mi predecesor, Lic. Carlos Francisco Arce Macías, esto es consolidar la mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno e implementar nuevas estrategias para enfrentar los retos pendientes de la Comisión.

El presente documento muestra los antecedentes de la mejora regulatoria en México, así como la consolidación de la COFEMER y los logros alcanzados a la fecha, describiendo de manera general las actividades de la COFEMER en materia de revisión y mejora de trámites, anteproyectos regulatorios y de diagnósticos del marco regulatorio nacional.

La mejora regulatoria es una política de Estado cuyo propósito es elevar la calidad del marco normativo en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, con el fin de que sea promotor del desarrollo de las actividades productivas de los ciudadanos y empresarios. En este sentido, la COFEMER enfrenta dos grandes retos: la consolidación de la mejora regulatoria en el ámbito federal y su difusión entre estados y municipios, conforme a los objetivos derivados de la LFPA, del Plan

Nacional de Desarrollo 2001-2006 y del Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006.

En México, la mejora regulatoria es coordinada por la COFEMER, sin embargo, es crucial la implementación de las mejores prácticas regulatorias por parte de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF). La emisión, modificación y eliminación de regulaciones y de trámites por parte de las entidades gubernamentales debe derivar de un ejercicio de análisis y consulta pública que permita estructurar un marco normativo sencillo, transparente y promotor de la inversión y del desarrollo económico. Si las dependencias y organismos descentralizados de la APF no llevan a cabo este ejercicio, los beneficios que genera la mejora regulatoria serán menores a los que ofrece.

La implantación de esta cultura de mejora regulatoria también debe tomar raíz en los órdenes de gobierno estatal y municipal. El último año ha sido testigo de un progreso notable en el establecimiento de Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARE). El SARE es una herramienta de mejora regulatoria que genera importantes beneficios en términos de inversión y creación de empleos, al permitir la apertura de empresas de bajo riesgo en menos de tres días hábiles. Los SARE no son la solución a todos los problemas regulatorios que enfrentan los gobiernos locales, pero son un importante instrumento para impulsar la competitividad de México, y han sido uno de los mecanismos más efectivos de difusión de la mejora regulatoria en los órdenes estatal y municipal. La COFEMER requiere continuar con la implementación de este tipo de herramientas, a fin de que en el mediano y largo plazo los gobiernos locales estructuren un programa de mejora regulatoria íntegro.