



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**

LCP

**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA
REGULATORIA.**

**EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE
LA MEJORA REGULATORIA EN EL
PERIODO 2004-2008”**

ALCÁNTARA DÍAZ MARCO ANTONIO

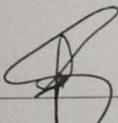
TEXCOCO, MEXICO A 12 DE JULIO DE 2013

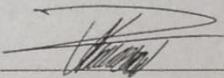
M. EN C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO
SUBDIRECTOR ACADEMICO DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM
TEXCOCO
PRESENTE:

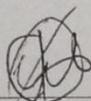
AT'N M. EN C. M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA REGULATORIA. EL CASO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE LA MEJORA REGULATORIA EN EL PERIODO 2004-2008**", que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante Alcántara Díaz Marco Antonio con número de cuenta 0522488 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

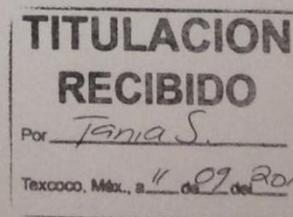
ATENTAMENTE


M. en G. y A. P. Angélica
María Franco Aguilar
Revisor


Lic. en C.P. y A.P. Karina
Rebeca Ramírez González
Revisor


M. en P.P. ANTONIO
INOUE CERVANTES
Director

c.c.p. Interesado Alcántara Díaz Marco Antonio
c.c.p. M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES
c.c.p. M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES



DEDICATORIA:

Al creador de todas las cosas, el que me ha dado fortaleza en todo momento para continuar; por ello, con toda la humildad que de mí corazón puede emanar, dedico primeramente mi trabajo a Dios.

De igual forma, dedico ésta tesina a mi madre y padre que supieron formarme con buenos sentimientos, hábitos y valores, lo cual me ha ayudado a salir adelante en los momentos más difíciles.

Dedico este trabajo a mi amada esposa, por su apoyo y ánimo que me brinda día con día para alcanzar nuevas metas, tanto profesionales como personales, y a mi próximo bebe a quien siempre cuidaré para verlo hecho una persona capaz y que pueda valerse por sí mismo.

A mis hermanos que siempre han estado junto a mí y brindándome su apoyo. A mi familia en general, porque me han brindado su apoyo incondicional y por compartir conmigo buenos y malos momentos.

AGRADECIMIENTOS.

Me gustaría que estas líneas sirvieran para expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial al M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes, director de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años.

Me gustaría agradecer la ayuda recibida de la M. en G. y A. P. Angélica María Franco Aguilar, y de mi amiga y compañera la M. en G. y A. P. Karina Rebeca Ramírez González, con la que me encuentro en deuda por el ánimo infundido y la confianza en mí depositada.

Finalmente el agradecimiento al Dr. José Samuel Banda Arrieta porque con sus valiosas aportaciones hicieron posible éste proyecto y por la gran calidad humana que me ha demostrado con su amistad.

A todos ellos, muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	8
PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA NGP Y EL CONTEXTO DE LA MEJORA REGULATORIA.	8
1.1 ORIGEN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP).	9
1.2 HERRAMIENTAS DE LA NGP	11
1.3 PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA NGP	20
CAPÍTULO II	24
LA MEJORA REGULATORIA (M.R.)	24
2.1 LA MEJORA REGULATORIA COMO POLÍTICA PÚBLICA	24
2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL EN MEJORA REGULATORIA	29
2.3 LA MEJORA REGULATORIA EN EL CASO DE MÉXICO.	36
2.4 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI	43
2.5 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	45
2.6 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA	47
CAPÍTULO III	49
LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER).	49
3.1 DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES COMISION FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA	49
3.2 ESTRUCTURA DE LA COMISION FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA	51
3.3 MORATORIA REGULATORIA	65
3.4 EL COSTO DE LA TRAMITOLOGÍA	66
3.5 LUCHA POR LA CALIDAD.	72
3.6 COMPETITIVIDAD ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO	75
3.7 LOGROS E INSUFICIENCIAS DE LA COFEMER APOYADO POR EL MANUAL DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA OCDE Y LA EVALUACION DEL IMPACTO REGULATORIO.	80
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	88
MESOGRAFÍA	94

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, ha habido una intensa discusión acerca de la competitividad de la economía mexicana y de aquellas reformas necesarias para impulsar la productividad, el crecimiento, la generación de riqueza, la creación de empleos y, en general, un mejor nivel de vida para los mexicanos. Se han dado avances importantes en México, en términos de estabilidad macroeconómica, expansión del mercado interno y apertura comercial, implementando a la administración pública una visión gerencial que busque dar resultados eficientes, óptimos y de gran calidad, siendo un gran reto que permita interactuar a los ciudadanos y a las empresas con el gobierno, sobre todo en cuanto a las políticas públicas.

Para que pueda existir esta adecuada relación entre empresas y los ciudadanos el Estado los regula a través de una política pública que consiste en la realización de cambios que elevan la calidad del sistema jurídico tanto en su conjunto como de su forma en particular, con el propósito de procurar el máximo beneficio para la sociedad al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas, mejorando así la eficiencia de la economía y su capacidad para adaptarse a diversas situaciones del mercado, con la finalidad de ser más competitivos, a esta política pública se le conoce como **mejora regulatoria** (COFEMER, 2008).

Para México tener una correcta mejora regulatoria, representa uno de los ejes prioritarios de política pública del gobierno, a través de ella, se evalúan las ventajas y desventajas del marco normativo y se sujetan las regulaciones propuestas al escrutinio público y a la transparencia. “Se reconoce que una buena regulación es condición necesaria para facilitar el adecuado funcionamiento de la economía, garantizar la vigencia del Estado de Derecho y priorizar los intereses de los consumidores” (García, 2007: 2). Si la regulación está mal diseñada o concebida, en lugar de proveer reglas claras para el gobierno y la sociedad, genera una serie de barreras que eleva los costos de cumplimiento para los particulares, en agravio de la competitividad.

La investigación se desarrolla en el 2004–2008 por ser el auge de la revisión, determinación y reforma de anteproyectos de nuevas disposiciones legislativas y administrativas. En este contexto diversos países iniciaron un conjunto de procesos de reforma administrativa con la intención de transformar el funcionamiento de sus gobiernos y cambiar el aparato estatal con la finalidad de mejorar tanto su desempeño como sus relaciones con la sociedad a consideración que estos cambios pueden traer consigo otro tipo de retos en el ámbito legal, cultural, político, económico.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE LA NGP Y EL CONTEXTO DE LA MEJORA REGULATORIA.

El presente capítulo tiene por finalidad construir un marco de referencia sobre "La Nueva Gerencia Pública" (NGP), así como exponer los nuevos desafíos que supone esta integración que requiere de nuevas actitudes y una cultura gerencial más avanzada en el sector público y en el privado.

A lo largo de este capítulo se observa la necesidad que requiere el sector público de institucionalizar un "enfoque de integración" entendido esto como innovar a la gerencia pública consolidando los regímenes democráticos productivos, activos y equitativos, esto tiene que ver con: La incorporación de nuevas tecnologías, los desarrollos en el campo geopolítico, los cambios en el campo económico y con las necesidades prioritarias del país como son la estabilización, la democracia, el desarrollo económico, la competitividad, la regulación y el enfrentar la gravísima situación social ampliando la integración económica.

Esto facilitará la resolución de una manera rápida y eficaz de los problemas de gestión que aparezcan; fortalecer la capacidad gerencial de los organismos de integración nacionales y pensar fórmulas creativas y diseños organizacionales originales para los organismos subregionales y regionales. Todo ello requiere innovaciones sustanciales, entre otros aspectos, en la gerencia pública. Esas renovaciones deben formar parte de un cuadro más amplio de cambios en la misma, esto se verá reflejado en contexto con la mejora regulatoria, sin embargo no hay que perder de vista los posibles problemas que se enfrenta para su implementación en la administración pública.

1.1 ORIGEN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP).

Desde la década de los 80s, y con mayor énfasis en los 90s, diversos gobiernos dieron pie a un conjunto de transformaciones en el aparato del Estado y en el tipo de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Estos cambios tuvieron su origen en países desarrollados como el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, aunque después fueron introducidos en países en vías de desarrollo principalmente a través de los programas de ajuste estructural promovidos por el FMI (Fondo Monetario Internacional), y otros organismos internacionales, según Minogue (citado por Culebro, 2007). Aun cuando pueden verse estos procesos como un movimiento o moda internacional por llevar a cabo modificaciones importantes en el funcionamiento del gobierno, las razones que han conducido a los gobiernos a adoptarlas han sido muy diversas.

Así por ejemplo, ha predominado la idea de un Estado “demasiado” grande que interviene en áreas que no le corresponden, como la economía; por otro lado se ha considerado al funcionamiento y dinámicas del sector privado como un modelo a seguir para el gobierno según Brunsson y Olsen (citado por Culebro, 2007); en particular las prácticas y herramientas exitosas tales como los sistemas de calidad, planeación estratégica, construcción de indicadores y la medición por resultados. El argumento detrás consistía en que la disminución del tamaño del Estado y la introducción de técnicas gerenciales haría que el gobierno proveyera mejores bienes y servicios, de tal forma que las relaciones entre Estado y sociedad se verían favorecidas.

Así mismo se plantean algunos de los principales elementos de los procesos de reforma, que se conocen también como Nueva Gerencia Pública (NGP), entre otros aspectos incluyen *la privatización*, que consiste principalmente en la desincorporación y venta de empresas estatales. *La transformación de los servicios civil de carrera* hacia estructuras más empresariales, flexibles y con menos burocracia y rigidez. *La creación de mercados y cuasi-mercados* a través de la introducción de sistemas de

competencia, y mediante la prestación de servicios públicos por particulares. *La implementación de sistemas de administración del desempeño* con base en la construcción y medición de indicadores que midan los resultados, *el servicio orientado al cliente*, que comprende la atención y satisfacción de los ciudadanos, y no precisamente de la organización o de los superiores. *La transformación de la cultura gubernamental* con la introducción de sistemas de calidad, y *la planeación estratégica* expresada en la elaboración de la misión, visión, objetivos y metas de las organizaciones. (Ferlie, citado por Culebro, 2007).

En gran medida, parte de las dificultades para definir y entender “la implementación de la NGP radica en sus componentes esenciales del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el Gerencialismo. El primer elemento sobre el NIE destaca la forma en la cual algunos principios económicos aplicados al funcionamiento del gobierno logran hacer que este se vuelva más eficiente y se inclina a centralizar los procesos decisorios que ocurren en las organizaciones públicas” (Culebro, 2007: 3). El segundo sobre el Gerencialismo sugiere que el modelo de operación del sector privado ha sido superior al del sector público y Peters y Waterman (citado por Culebro, 2007), argumenta que para alcanzar mejores resultados y mayor eficiencia en el gobierno resulta necesario delegar más poder discrecional a los gerentes públicos, así como fortalecer un cambio en los valores culturales de la organización de tal forma que los ciudadanos sean percibidos como clientes potenciales.

Mundialmente esta corriente se ha desarrollado en el sector público donde se logra hallar la aplicación de una amplia variedad de técnicas gerenciales orientadas al cliente, procesos de privatización, así como una mayor aplicación de tecnologías de información y distintos mecanismos del mercado, como la competencia y los contratos, factores que emanan de la nueva gerencia pública, los cuales no han tenido un buen desarrollo en el ámbito gubernamental.

1.2 HERRAMIENTAS DE LA NGP

Martínez plantea cuatro características de la NGP que siempre se han considerado desde su inicio: **1.-rendición de cuentas, 2.-mayor utilización de tecnologías de información, 3.- planeación estratégica, y 4.- descentralización** (2005).

La rendición de cuentas es un concepto que ha estado presente, de alguna manera en la administración pública, con denominaciones diferentes. Sí bien simboliza la existencia de variados mecanismos para informar lo que se hace con los recursos, y responder ante la ley mayor medida que en el pasado, esto no quiere decir que posteriormente a la NGP no hubiera mandatos afines. Para ejemplificar cabe destacar el papel de las contralorías, los informes que rinden los responsables de disponer de recursos en organizaciones diversas, las fases de evaluación y control en el viejo proceso administrativo, otro ejemplo son los programas de transparencia (Martínez, 2005).

El no brindar alguna rendición de cuentas es el problema que se enfrentan algunas administraciones actualmente y si las hay falta la realización de evaluaciones creíbles para las labores gubernamentales. Muchas evaluaciones (Rocha, 2008) realmente no cuentan con los mínimos requisitos para ser una forma certera de medición de los objetivos y metas en un primer momento planteados, a lo que se suma la corrupción, la falta de responsabilidad pública y la impunidad con la que actúa un gran número de funcionarios públicos. Es ineludible armonizar los mecanismos de rendición de cuentas junto con los objetivos reales de la dependencia y la capacidad técnica y profesional de quienes son responsables de llevarlos a cabo.

Arellano (2001) observa cuatro categorías de rendición de cuentas:

1) *la burocrática*, que radica en supervisar las reglas de operación por parte de una agencia interna, con un alto grado de control (por lo general se presenta entre superior y subordinado).

2) *la legal*, esta forma de rendición de cuentas es de alto nivel de indagación, se realiza basándose en relaciones establecidas entre una parte controladora externa y los miembros de la organización.

3) *profesional*, la cual se pone de manifiesto en situaciones técnicas, en circunstancias complejas con un bajo nivel de observación desde una fuente de control interna.

4) y *la política*, de bajo nivel de observación desde una fuente de control externa como pueden ser los ciudadanos, en la cual hay una discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para llenar las expectativas.

La segunda característica de la NGP es ***la Mayor utilización de tecnologías de información*** porque éstos juegan un rol importante en la reforma y modernización del Estado, pues una de las tareas fundamentales de la modernización es montar mecanismos transparentes de gestión del Estado, ya que para el sector público le permite el mejoramiento de los sistemas y la automatización de los procesos en muchas de los casos, pero en otros lados no basta con esto afirma Linden (citado por Martínez, 2005), se necesita una de las herramientas teóricas actuales que va a recomendar entre sus técnicas la automatización y el estudio de los sistemas y procesos como: la reingeniería de procesos aplicándose a casas en el sector público norteamericano, en donde se complementa con la idea de la reinención del gobierno (Martínez, 2005).

Los principios de la reingeniería administrativa, incluyen: la búsqueda de mejoras radicales en los procesos administrativos mediante la explotación de la tecnología de la información; ruptura con las formas y los procesos anticuados de las operaciones empresariales, para comenzar desde cero; Estudio y revisión de los principales procesos empresariales aplicados a la administración pública desde una perspectiva multifuncional; Interrogación, tanto acerca de la necesidad del proceso como acerca de lo que se investiga; y la búsqueda sistemática de cambios radicales para efectuar mejoras importantes o adelantos en los procesos de negocios cuando un enfoque incremental ya no es suficiente (Arie, 2004), son ventajas que aporta la NGP

desde la administración privada a la administración pública para estimular la innovación de políticas públicas.

A pesar de las bondades que brinda la tecnología de la información, tales como rapidez en los procesos administrativos, reducción en costo-tiempo, mayor eficiencia en el servicio, entre otros más, cabe mencionar sus limitantes para el sector público, pues requiere de recursos humanos capacitados, y en la administración pública el personal no está apto para diseñar ni manejar un sistema interactivo de gestión pública, domina la informalidad. Además, el preámbulo de tecnologías de información en la gestión pública demanda que se realice una selección de la tecnología que se va a usar, en varias ocasiones se ha sabido de organismos públicos que se dotan de estos equipos que luego no son ocupados o aprovechados al 100% que se requiere (Orrego citado por Martínez, 2005).

Continuando con las características de la NGP, **la planeación estratégica** es ese esfuerzo disciplinado para producir decisiones fundamentales y acciones que forman y guían a una organización o entidad, logrando concebirlo como “el arte o la filosofía de administrar una empresa bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros” (Sachse citado por Martínez, 2005: 14). Por lo que la planeación estratégica puede facilitar la comunicación y la participación, adaptándose a los intereses desiguales y valores, para después apoyar una toma de decisiones y una implementación donde los diferentes actores queden satisfechos con los resultados, obteniendo como resultado un proceso de desburocratización presumiendo que la dirección debe regirse por tres principios de acuerdo con Bozeman (citado por Martínez, 2005: 14): “primeramente se debe tomar en cuenta el predominio en un contexto de largo plazo para programar la vida de alcance, instantemente la composición de metas y objetivos en una estructura afín, y por ultimo no dejar de lado la visión anticipada desde una perspectiva externa que permita concebir los diferentes cambios que se dan el medio sin dejar de lado el poder político”.

Para poder materializar esta idea se retoma la definición de Programa Operativo Anual (POA) que es el sistema de presupuesto por programas, divide su estructura en funciones, programas, y proyectos, siendo en esta última clasificación donde surge la conceptualización del Programa Operativo Anual (POA) (UACJ [en línea], 2009) que ayuda a entender cómo se da este proceso de planeación estratégica.

Como programa operativo se precisa en acciones de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico. Los programas operativos se confeccionan en términos de unidades físicas de producto final o volumen de trabajo. Calculando los costos sobre los resultados esperados y distribuyendo los recursos financieros necesarios por partidas, según el objeto del gasto (clasificación contable), para solventar los costos a través de un presupuesto (UACJ [en línea], 2009).

Esta herramienta de planeación, organización y control de actividades cotidianas, ofrece en el corto plazo la certidumbre de las acciones a realizar; la despolitización de la misma; claridad en la relación costo-beneficio; hace posible el seguimiento del avance de metas y la participación en bolsas de recursos para los proyectos que trabajan con mayor eficiencia.

Por último y cuarto punto de las características de la NGP sobre **la descentralización**, se resalta que es uno de los factores que le da gran apoyo pues esta transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central hacia organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, u organizaciones del sector privado otorga facultades sobre aspectos políticos, administrativos, fiscales y económicos (Rondinelli citado por Martínez, 2005).

Rondinelli (citado por Martínez, 2005). Señala que existen diversos tipos de descentralización: **fiscal, económica, política y administrativa**.

“La **descentralización fiscal** puede adoptar diferentes formas: autofinanciamiento o recuperación del costo a través de cargas a los usuarios; cofinanciamiento o coproducción, en el cual los usuarios participan en proveer los servicios e infraestructura a través de contribuciones monetarias o de trabajo; la expansión de ingresos se provee mediante impuestos a la propiedad o a la venta o cargos indirectos; transferencias intergubernamentales de ingresos generales de impuestos recolectados por el gobierno central los cuales son para uso general o específico, etc.” (Rondinelli citado por Martínez, 2005: 17).

Un componente principal de la descentralización fiscal es la responsabilidad financiera, pues los gobiernos locales u organismos privados descentralizados no pueden desempeñarse efectivamente si no cuentan con los ingresos necesarios; por lo que promueve a que la descentralización fiscal se pueda dar de diferente manera: una de ellas puntualiza Rondinelli (citado por Martínez, 2005: 17) “es el autofinanciamiento o recuperación del costo a través de cargas a los usuarios; cofinanciamiento o coproducción, en el cual los usuarios participan en proveer los servicios e infraestructura a través de contribuciones monetarias o de trabajo; expansión de ingresos locales mediante impuestos a la propiedad o a la venta o cargos indirectos; transferencias intergubernamentales de ingresos generales de impuestos recolectados por el gobierno central a gobierno locales para uso general o específico, entre otras”.

Por lo que respecta a la **descentralización económica**, “las mejores maneras de llevarla a cabo son: la privatización y la desregulación, que reduce las restricciones legales a la participación privada en la provisión de servicios o permite la competencia entre distribuidores privados para proveer servicios que antes eran proporcionados por el gobierno o por monopolios regulados” asevera Rondinelli (citado por Martínez, 2005: 17), siendo esto uno de los papeles con los que cumple la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que posteriormente se argumenta a detalle.

La **descentralización política** permite facultar a los ciudadanos y a sus representantes electos DE más poder público en la toma de decisiones. En la **descentralización administrativa** se delega responsabilidades en la planificación, recursos, y gestión de ciertas funciones públicas por parte del gobierno central y sus organismos hacia las unidades de agencias gubernamentales, niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-independientes, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Martínez, 2005).

La descentralización, entendida por la autonomía que se le ofrece a los estados y municipios, posibilita conocer con mayor exactitud las necesidades, demandas sociales de las comunidades, y atenderlas más rápida y eficazmente. De igual modo, con la descentralización se pueden conocer mejor las costumbres y tradiciones de las comunidades (Amaro, 1986), lo que ayuda a tomar mejores alternativas en la implementación de programas y evitar conflictos que condenen al fracaso el programa.

En la actualidad la NGP se ha reconstruido tomando en cuenta siete nuevas características: 1.- La soberanía del consumidor (la orientación que se brinda al cliente), 2.- El outsourcing o tercerización (la administración por contratos), 3.- El sistema de competencia (el no permitir monopolios), 4.- La empresariedad e innovación, y 5.- la separación entre “management” y “policy” CRM (Customer Relationship Management, lo que conocemos por despolitizar), 6.- Los “outcomes” (impactos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización gubernamentales en el público beneficiario), y 7.- Los “outputs” (o resultados que se quieren alcanzar), este proceso de concatenación entre impactos y resultados implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, teniendo en cuenta el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas (Martínez, 2005).

1.-Soberanía del consumidor (orientación al ciudadano tomándolo en cuenta como cliente), se plantea la necesidad de instituir un mercado

competitivo intragubernamental, para que los consumidores opten por comprar donde mejor les parezca, acrecentar el poder de los ciudadanos en relación con la administración pública, ya que la orientación al cliente es uno de los puntos primordiales de la Gerencia de la Calidad Total (Cañedo; 1998).

“Guerrero plantea que uno de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno.” (Citado por Martínez, 2005:4). Haciendo que la orientación al cliente se entienda como el uso racional del mercado bajo medios específicos y así poder incrementar el poder de los ciudadanos en relación a la administración pública.

Los resultados arrojados ante este ejercicio para el gobierno suele ser: incitar la innovación, comprometer a los asentadores de servicios a ser responsables ante sus clientes, proveer a la ciudadanía la posibilidad de escoger entre heterogéneas clases de servicios, reducir el gasto pues los clientes median entre el suministro y la demanda; sin olvidar el lugar a la equidad. “Se puede entender como un problema el visualizar al ciudadano como un cliente pues varias agencias y programas de gobierno tienen una combinación de clientes, en las que algunos son internos y otros son los atendidos por los programas” (beneficiarios) (Sánchez, 2002: 116).

En este sentido se hace referencia a que las necesidades de estos clientes pueden ser contradictorias entre sí, haciendo imposible complacer a cada uno de ellos, por otro lado en el momento que se considera al ciudadano-cliente, se transforma de alguna manera la forma de pensar de la gente, pero por consiguiente y como un punto a favor se promueve a los administradores públicos a que articulen sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales, haciendo que la rendición de cuentas pueda ser más transparente y darle credibilidad. Y ante esto los diversos papeles que pueden representar los ciudadanos ante la prestación de un servicio o producto público complica más el asunto, puesto que la identificación del cliente y la evaluación del mismo, no se ve tan clara porque cada papel que brinde el

ciudadano conlleva una apariencia desigual para la evaluación en brindar un servicio o producto de calidad. (Sánchez, 2002)

No obstante, para el sector público en competencia con el sector privado en la arena (desarrollo de mercado) han sido una parte fundamental en la nueva gerencia basado en **2.- la Administración por contratos** (Programa Operativo Anual: POA), que consiste en diversas reformas que acceden a la creación de mercados internos por hacer alguna mención la libertad de elección entre los distribuidores, separación de compradores y proveedores, y contratos internos, incluyendo diversas temas que involucran las empresas privadas a través de contratos a terceros o inclusive hacer alusión de la privatización (Martínez, 2005).

En relación a lo anterior se pretende que el sector gubernamental en el mercado pueda llegar a ser eficiente y ofrecer servicios públicos de calidad, teniendo cuidado de no atentar contra las normas que rigen a el Estado, lo que implica monitorear los contratos con privados creando una nueva burocracia con personas de mayor preparación y que no vayan a resultar más costosas que las que laboraban antes. “Por lo que el gobierno debe establecer reglas claras y precisas en cualquiera de las modalidades de introducción de mecanismos de mercado, así como realizar un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; pues de no ser así, la competencia podría ser ineficiente y originar desigualdades según Osborne y Gaebler” (Citado por Martínez, 2005: 8). Permitiendo así **3.- el Sistema de Competencia** el cual obliga al estado a no tener monopolios y hacer competir a las empresas en un ambiente sano para el ciudadano, medido por el Estado aplicando la ley con justicia e igualdad.

Por otra parte es notable que algunas de estas medidas de la NGP se desprenden de aspectos de **4.- Empresarialidad e innovación** (Sánchez, 2002: 196), “entendidos esto como la incorporación de gerentes (desde luego del sector privado) al sector gubernamental y flexibilidad en la administración. Lo cual en México se hace cada vez más evidente con la llegada al poder de presidentes municipales, gobernadores y presidente de la república

descendientes del sector privado, accediendo a dar una visión de un gerente que busca obtener recursos y no solamente a gastar”; la idea central de esta propuesta es lograr ganancias para el beneficio público, a través del gravamen de un costo no muy excesivo a los usuarios para tener acceso a ciertos servicios, dichos servicios serían los más solicitados para cobrar como por ejemplo: algún concierto, alguna exposición realizada por el gobierno, alguna feria del empleo, exhibición turística, algún espacio público recreativo, entre otros.

La perspectiva gerencialista, como señala Mintzberg, (citado por Martínez, 2005: 9), plantea la **5.-Separación entre “management y “policy’ (despolitizar)** que postula tres propuestas inherentes a la gestión:

- “Se puede bloquear ciertas diligencias, inclusive de una autoridad inmediata.
- El rendimiento puede evaluarse en su totalidad de acuerdo a sus objetivos; interpretado cuantitativamente.
- Las actividades pueden delegarse a especialistas, autónomos y comprometidos al rendimiento.”

Pero solo esto se queda como una creencia de que en el gobierno las políticas y la administración pueden separarse pues en la administración hay estrechas conexiones para poder hacer una política estable, las evaluaciones de rendimiento siempre ofrecen una visión para conocer lo que se está haciendo bien y lo que no, para poder dar una solución o darle continuidad, hay que considerar que si alguna actividad no se contempla al personal capacitado se debe de contratar a especialistas en la materia para beneficio de la sociedad y la eficiencia del gobierno.

Por último entre el proceso de **6.- outcomes** y **7.-de ouputs** que vienen siendo los impactos y resultados implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes agencias, tienen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. En otras palabras, “no es

posible contentarse solamente con una definición del nivel de recursos que se necesita para emprender una acción, sino una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional a emprender” (Arellano, 2001: 4).

1.3 PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA NGP

Ya se ha hecho referencia que las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de administración pública. En este apartado la Nueva Gestión Pública hace referencia al vinculo del diseño institucional de estos países y el intento de implantarlo en los países latinos ya que se pierden buena parte de sus supuestas bondades y sus instrumentos se transforman en estrategias cuya implementación se dificulta, generando disfunciones y obstaculizando la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras.

La administración pública ha ido perdiendo su concepto bajo un Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos, donde la sociedad se ha convertido en “propietarios” políticos y económicos de la administración y así exigir resultados. En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político según Bazaga (Citado por Ramió, 2001).

Pero el problema reside en que los instrumentos de la NGP funcionan bien en el modelo de países primermundistas, pero esto no garantiza que en

los países en vías de desarrollo sea totalmente funcional tomando en cuenta los contextos institucionales y sociales tan distintos. Además, cuando se realiza la réplica de éste tipo de modelos en los países latinos pues no son capaces de incorporar los “matices ocultos” que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. (Ramió, 2001).

Otro punto a considerar es la forma de interpretación de la Nueva Gerencia Pública como corriente neoempresarial *versus* corrientes neopública ya que las críticas y problemas asociados a las corrientes neoempresariales se dan en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos, desigualdad, crear una separación entre la gente que tiene acceso a la información, a tecnología, a la educación, a diferencia de las personas de pobreza extrema donde desconocen de todo esto (Ramió, 2001).

Autores como Micklethwait, Wooldriega, (Citados por Ramió, 2001: 4) consideran que “inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas excelentes en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo), se considera que una administración privada cuando comienza a tener pérdidas y no lo logra solucionar se va a la quiebra”, sin embargo; la administración pública al no ser exitosa incrementa su deuda, condenando a la ciudadanía a no poder atender más sus demandas.

En este sentido el reducir la condición de ciudadanos a clientes lo consideran un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. “Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*. Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en

mayor o menor grado del Derecho Público que, lo que atenta contra el marco legal del Estado que se reforma para implementar a la NGP” (Ramió, 2001: 4). Todo esto es explicado por Ramió en la siguiente tabla.

Tabla 1: MODELOS Y CORRIENTES DE GESTIÓN PÚBLICA Y EL ROL DE LOS CIUDADANOS.

	Modelo Burocrático	Corrientes Neoempresariales	Corrientes Neopúblicas
Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Fuente: Ramió Matas, Carles, (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Caracas.

Barzelay (citado por Martínez, 2005) señala que se debe tener cuidado al considerar al ciudadano como cliente, por que el razonamiento de la gente crea una nueva realidad donde el administrador público está obligado a incrementar las operaciones gubernamentales a favor de las diferentes demandas sociales reflejado en la rendición de cuentas, y el mayor conflicto radica en que cada dependencia gubernamental tiene multiplicidad de clientes.

Es por eso que a lo largo de este trabajo se resaltaré la labor de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ya que es un buen ejemplo para aplicar las herramientas neoempresariales que ofrece

la NGP y así obtener resultados óptimos. De esta forma, se mostrarán las acciones de mejora regulatoria que obedecen únicamente a un grupo: la secretaría de la Función pública y la comisión Federal de Mejora Regulatoria por parte del área gubernamental y con la interacción directa del sector privado, representado por el Consejo Coordinador empresarial (CCE) con la intención de que se propicie un beneficio directo a las empresas reducir costos de operación de las instituciones, agilizar procesos, promover sana competitividad, sin atentar contra el marco legal del Estado.

CAPÍTULO II

LA MEJORA REGULATORIA (M.R.)

Éste segundo capítulo tiene por finalidad describir y contextualizar a la mejora regulatoria en México y en el contexto internacional, ya que las experiencias de países desarrollados, independientemente de sus visiones particulares de Estado y mercado, al implementar la mejora regulatoria han resultado ser un importante factor para impulsar la competitividad y el crecimiento económico en su país.

Contemplando la mejora regulatoria como una política pública se demostrará la forma en que es sometida a la consulta pública para conocer el costo-beneficio del impacto regulatorio, y las constantes revisiones que se le realizan para poder diseñar una regulación eficiente puesto que los resultados para el Estado se ven reflejados directamente en el PIB, y para el cliente se refleja en el tiempo y costo que le cuesta iniciar la constitución legal de su empresa.

Se mostrará cómo se toma en cuenta el impacto que tiene ante la sociedad el diseño de la mejora regulatoria pues la misma regulación debe obedecer a una serie de estrategias cuyo principal objetivo es maximizar el bienestar de los ciudadanos a través de una mejor protección de los riesgos que enfrentan, buscando que las reformas administrativas se diseñen a favor de un gobierno gerencial que sea eficiente, que ofrezca servicios de calidad, que sea transparente en sus procesos, que reduzca sus costo, su tiempo y sus trámites apoyado de tecnología y enfocada a la Soberanía del consumidor.

2.1 LA MEJORA REGULATORIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Manuel Canto Chac (2008: 7) define a “la política pública como la acción del gobierno dirigida a cumplir cuatro principales objetivos. Esta concepción denota en un primer objetivo el origen estrictamente institucional de la acción orientada

a problemas públicos; el segundo objetivo se dirige al privilegio del trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; el tercer objetivo sobre la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y el cuarto objetivo muestra la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente”.

Bajo esta concepción se aprecia que **la mejora regulatoria** en su agenda tiene demasiados problemas públicos que aquejan a la ciudadanía y perjudican al gobierno, es por ello que la mejora regulatoria como política pública se retroalimenta de los observadores internacionales, de experiencias de otros países, y de las necesidades particulares del mercado nacional para poder realizar una optima mejora regulatoria apegándose a las normas, siendo más transparente los procesos, fomentando su cumplimiento y fortaleciendo el Estado democrático. **Y visto desde la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública** se busca realizar un ciclo de trabajo compartido entre sociedad-gobierno para elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población; facilitar la apertura, operación y competencia de las empresas; fomentar la inversión y generación de empleos; y lograr transparencia, consulta y justificación de las decisiones regulatorias, todo ello en el marco de la promoción de los derechos administrativos de los ciudadanos ante la administración (OCDE; 2012).

La política de mejora regulatoria tiene dos vías en los procesos de regulación, desregulación, de simplificación administrativa y de emisión de nuevas regulaciones de acuerdo a la COFEMER (2008):

1. **El análisis del flujo regulatorio.** La nueva regulación, desde el momento en que está siendo confeccionada por los reguladores, debe ser sometida a un proceso de mejora regulatoria en el cual se promueve la consulta pública y con ello los interesados pueden emitir sus opiniones. Durante este proceso de mejora regulatoria, los reguladores deben garantizar, ex ante, que el impacto de la regulación, en términos de beneficios y costos, será positivo

desde el punto de vista social. Para ello, las regulaciones deben ser acompañadas de una manifestación de impacto regulatorio.

En este sentido, la comisión ha promovido un sistemas de quejas, denuncias, sugerencias, búsquedas de regulaciones, realización de trámites en línea, o simplemente poder emitir una opinión, ya sea por medio de alguna de sus oficinas o por medio electrónico, con la finalidad de recibir información de las demandas de los ciudadanos para mejorar la prestación de los bienes y servicios que se les brindan; otros mecanismos para recabar estos datos son las evaluaciones, estudios, opiniones o recomendaciones sobre el quehacer gubernamental ya sean de instituciones privadas como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por mencionar uno, o por parte de la misma COFEMER financiando con sus propios recursos estudios que logren contribuir al cumplimiento de sus objetivos para la satisfacción del usuario.

2. **La revisión del acervo regulatorio.** Para contar con un mejor marco regulatorio en el país, resulta indispensable realizar revisiones periódicas de la regulación vigente. Esta revisión debe ser entendida como un proceso permanente o de mejora continua. Para ello, se deben impulsar programas de mejora regulatoria cada cierto periodo de tiempo. Asimismo, resulta necesario llevar a cabo diagnósticos de la regulación mediante el análisis ex post de impacto regulatorio con el objetivo de estimar beneficios y costos regulatorios, considerar alternativas y modificar el marco regulatorio.

Como ya se había visto en el primer capítulo La NGP propone **la planeación estratégica** en la mejora regulatoria puesto que puede facilitar la comunicación y la participación, adaptándose a los intereses desiguales y valores, para después apoyar una toma de decisiones y una implementación donde los diferentes actores queden satisfechos con los resultados según Bryson (citado por Martínez, 2005). Estos planes pueden ser a corto, mediano o largo plazo. Es por eso que la COFEMER cuenta con el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), Anteproyectos y Manifestación de Impacto Regulatorio

(MIR), Programas De Mejora Regulatoria (PMR), estos procesos ayudan a una mejora continua puesto que incentivan procesos transparentes, certeza jurídica, a su vez permiten identificar algún conflicto al implementar **la política regulatoria** presentando reportes periódicos y poder corregirlo a la brevedad, permitiendo conocer donde se está, y ha donde se quiere ir de acuerdo a los objetivos establecidos por la Comisión.

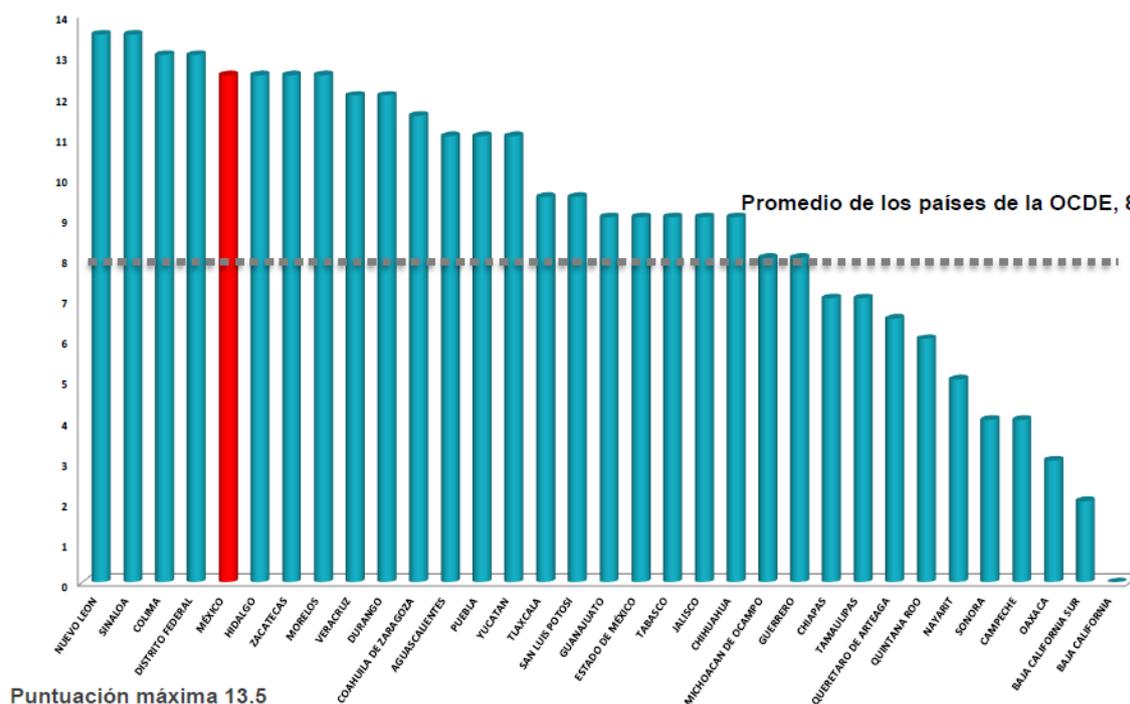
En cuanto a los procesos de regulación son entendidos como el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o 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 (García; 2005).

La OCDE como organismo internacional promueve las recomendaciones y diseño de estrategias de reforma administrativa inspiradas en la NGP (Cabrero y Peña, 2008), pretendiendo mejorar la calidad de la regulación, minimizando costos, facilitando el desempeño de los agentes económicos y la interacción con el Estado. Es por eso que la COFEMER toma acciones enfocadas a la simplificación de trámites o procesos administrativos municipales en beneficio de la ciudadanía, así como programas que han adoptado el modelo de la COFEMER denominado Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

El efecto del SARE sobre la creación de empresas formales, medido como la proporción de emprendedores en los sectores elegibles, es positivo y significativo para cualquier municipio, Este efecto facilita la inclusión de nuevos controles que pudieran influenciar la apertura de una empresa, pero varía ampliamente de estado a estado. Es por eso que el SARE va a reportar en ciertos estados avances y en otros retrocesos como se muestra a continuación en la gráfica número 1, y es donde se necesita de una regulación flexible, de acuerdo a las necesidades de cada Estado de la República, para poder obtener un mayor número de clientes, y crear conciencia en ellos mismos sobre los

beneficios que conlleva tener un negocio formal puesto que representan una economía más competitiva para el país, atendiendo a principios de salud, seguridad y medio ambiente.

GRÁFICA #1: FACILIDAD EN LICENCIAS Y PERMISOS, VENTANILLAS ÚNICAS 2008.



Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) “Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En ese mismo sentido es importante señalar qué es la desregulación ya que se trata de 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 (Zetina, 2006). Así el SARE busca dar a los Estados, mayor grados de libertad en las decisiones operativas, así como también remueven restricciones innecesarias en el manejo de recursos humanos y sobre todo financieros. “El control a través de una reglamentación detallada es reemplazado por un esquema de incentivos y controles más globales” (Cabrero y Peña, 2008: 5). Las reformas de este tipo incluyen principalmente medidas como son: el otorgar mayor número de facultades

decisorias a cada Estado; una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos humanos y financieros; se logran hacer cambios organizacionales encaminados a hacer más ágil y eficiente al aparato administrativo.

2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL EN MEJORA REGULATORIA

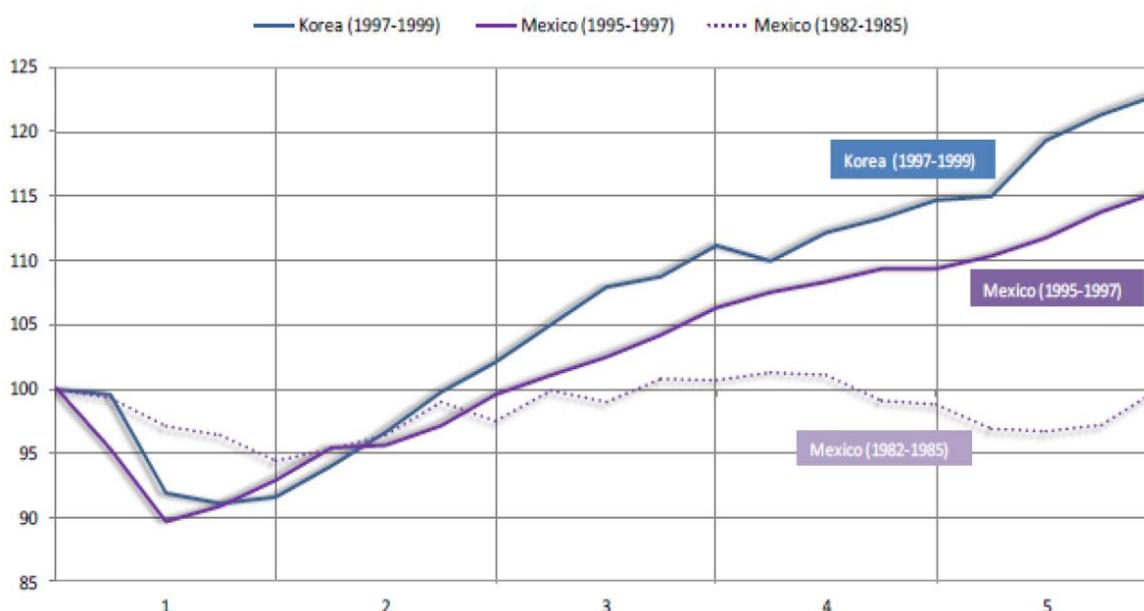
La mejora regulatoria es un área de Política Pública que se ha extendido con gran rapidez en el ámbito internacional durante la última década. Todos los países desarrollados, independientemente de sus visiones particulares de Estado y mercado, han establecido algún tipo de programa de mejora regulatoria. Esto demuestra que “la mejora regulatoria no es un movimiento ideológico o político particular, sino un mecanismo programático de buena administración pública” (Rocha, 2008: 4).

Países como Canadá, Estados Unidos de América e Italia se abocaron, en principio, a la desregulación económica, durante la década de los 80 todos los países desarrollados emprendieron o profundizaron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa bajo una visión más sistemática de revisión, evaluación y modificación de la regulación, no sólo económica sino también social (Rosas, 2009). Generalmente, esto ha implicado la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a la mejora regulatoria y a la adopción de políticas explícitas como es el caso, en México, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

La mejora regulatoria es un importante factor para impulsar la competitividad y el crecimiento económico e, incluso, la OCDE (2010) ha demostrado que los países que cuentan con buenas prácticas de mejora regulatoria tienen una recuperación más ágil ante períodos de crisis, como se muestra en la gráfica número 2, en la que se observa que México tardó hasta 5 años en recuperarse de la crisis iniciada en 1982, mientras que sólo ocupó 2 años para regresar a los niveles de Producto Interno Bruto (PIB) que experimentaba al inicio de la crisis de 1995, pero con la diferencia de que entonces ya se habían emprendido programas de mejoramiento de la

regulación, como lo era contar con la Unidad de Desregulación Económica y la entrada en vigor del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Económica. Una situación similar se observa para el caso de Corea del Sur, país que requirió sólo de 2 años para regresar a los niveles de producción que tenía al inicio de la crisis que experimentó en 1997, también gracias a que entonces ya habían iniciado un programa de mejora regulatoria.

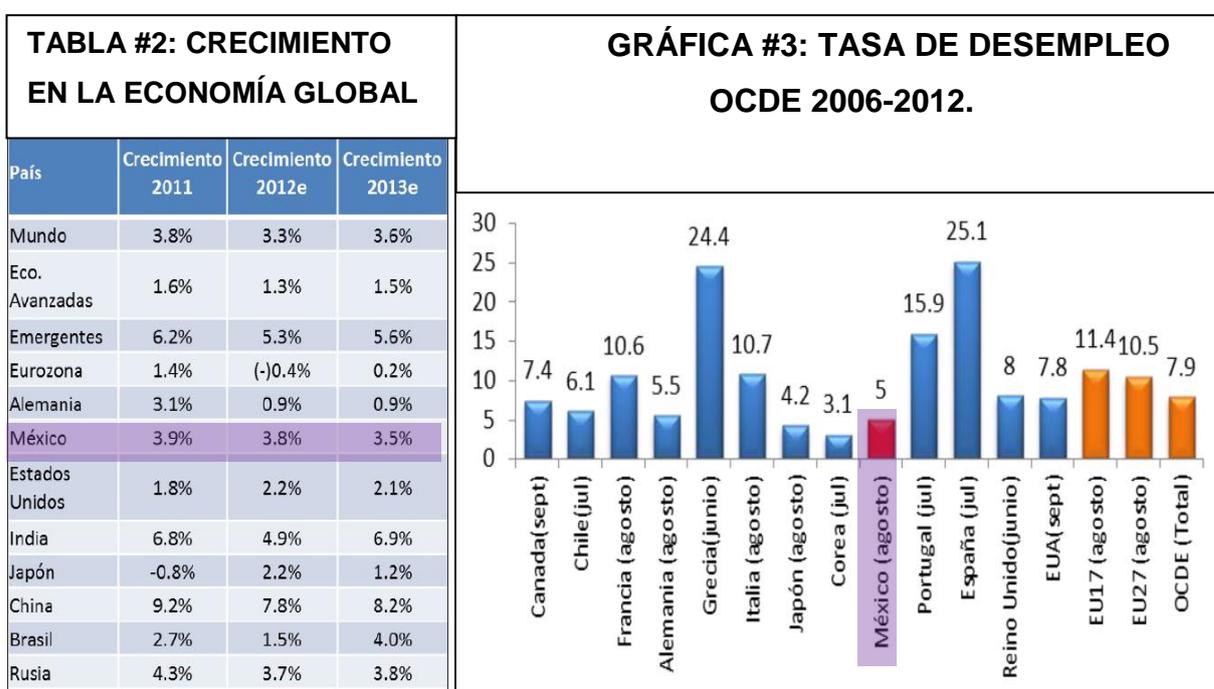
GRÁFICA #2: EL COMIENZO DE LA CRISIS Y LA MEJORA REGULATORIA.



Fuente: COFEMER con datos de la OCDE (2010), "REFORMA REGULATORIA PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO". Citado en Informe Sexenal 2006-2012.

La OCDE (2010) argumenta que la crisis global se originó por la mala regulación de los mercados financieros, el contexto económico muestra una situación de lento crecimiento en Estados Unidos, un estancamiento de una década en Europa e incluso una desaceleración de los países emergentes, además de que se han agotado las opciones tradicionales de política económica, como son la fiscal y la monetaria, lo que ha dado lugar a que se dé una mayor relevancia al papel que juega la mejora regulatoria para promover mejores condiciones para la actividad productiva y, así, reactivar el crecimiento económico.

El riesgo macroeconómico afirma la COFEMER (2012a), se ha acentuado a partir de que la crisis de la zona euro se ha intensificado, lo que vulnera las oportunidades de crecimiento del resto de la economía global, por supuesto, incluyendo a las economías emergentes. Por tanto, las expectativas de crecimiento han decrecido, donde el problema del desempleo sigue siendo una de las principales preocupaciones. Como se puede ver en la siguiente figura, España, Grecia, Portugal y Francia muestran severos problemas de ocupación, mientras que México se mantiene como uno de los países con mejor desempeño en ese renglón.



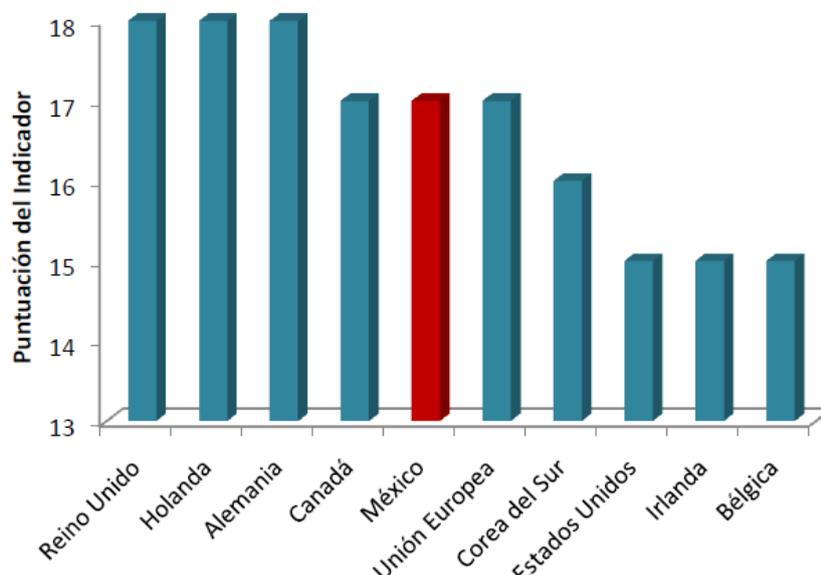
Fuente: FMI, Citado en Informe Sexenal 2006-2012.

La experiencia internacional señala que una reforma regulatoria de fondo deriva en beneficios significativos que impactan en el crecimiento económico, incluso similares a las reformas estructurales (OCDE, 2011), por lo tanto una reforma regulatoria exitosa se hace en distintas etapas, en las cuales debe existir el compromiso y apoyo político del más alto nivel. Por lo que Carballo (2011) afirma que los costos totales de la regulación son significativos en un país (ej. Estados Unidos son entre 7.2 y 9.5% del PIB, Canadá el 11.8% y Australia entre 9 y 19%). Por ello, la liberación de recursos económicos de una reforma regulatoria tiene un impacto similar a una reforma estructural de fondo.

Una reforma regulatoria de fondo o “guillotina regulatoria” revisa de manera exhaustiva la regulación vigente, en particular aquellas de alto impacto económico, a fin de mantener únicamente aquellas que resulten indispensables.

De acuerdo a un estudio publicado por la OCDE 2008 (citado por Carballo, 2011), México se sitúa entre los 5 mejores países de los 30 miembros en su capacidad institucional para la administración de la mejora regulatoria.

GRÁFICA # 4: CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA MEJORA REGULATORIA 2008.



Fuente: OECD (2009), “Indicatorsof RegulatoryQualitySystems”. Citado por Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2011) “Tendencias actuales de mejora regulatoria en México”. Este documento fue elaborado con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

A lo largo de las administraciones, la COFEMER ha participado en diversos foros de acuerdo a su informe sexenal 2006-2012; donde se ahondó en el tema de la mejora regulatoria. Entre los foros destacan aquellos organizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)³⁹, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Alianza del Pacífico, el Acuerdo Estratégico

Trans-Pacífico (TPP), el Proyecto Mesoamérica y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (COFEMER, 2012a).

Estas mismas organizaciones internacionales aseguran que las políticas fiscales y monetarias han perdido efectividad, la política regulatoria se convierte en la mejor estrategia para acelerar los niveles de crecimiento económico actuales (COFEMER, 2012a). Lo anterior ha ocasionado que diversos foros económicos internacionales busquen la manera de reconocer, compartir e impulsar las mejores prácticas en materia de mejora regulatoria.

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. (Zetina, 2006).

El reporte de evaluación realizado por la OCDE (2007b) hace notar que los beneficios de la mejora regulatoria en México han sido considerables, ya que provocaron de acuerdo al PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA (PMR) 2001-2006: 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, una economía más flexible y adaptable a condiciones adversas y crisis en los mercados internacionales, para lograr sus metas regulatorias de manera más eficiente y eficaz.

La creación de agencias supervisoras es una tendencia internacional que ha crecido de manera sostenida entre los países que forman parte de la OCDE y fuera de este organismo. En este sentido, la creación de órganos supervisores obedece a una buena práctica internacional cuyo uso va en

ascenso. A continuación se presentan algunos ejemplos de órganos supervisores en mundo:

TABLA # 3: COMPARATIVO INTERNACIONAL 2008.

País	Agencia	Adscripción
Alemania	The National Regulatory Control Council (NRCC)	The Federal Chancellery (Asociado)
Australia	Office of Best Practice Regulation (OBPR)	Department of Finance and Deregulation
Canadá	Regulatory Affairs and Orders in Council (RAOICS)	Treasury Board Secretariat
E.U.A.	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)	Office of Management and Budget (OMB)
Francia	Quality and Simplification Service	Ministry of Finance
Holanda	Bodies within the Ministries of Justice, Finance, Economic Affairs and Council of State	The Ministries of Justice, Finance, Economic Affairs and Council of State
México	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	Secretaría de Economía
Reino Unido	Better Regulation Executive (BRE)	Department for Business, Innovation and Skills

Fuente: OCDE, “*Issues in the comparison of regulatory oversight bodies*”, 2008. OCDE, “*Background Document: Oversight bodies for regulatory reform*”, 2007, citado en Informe Sexenal 2006-2012.

El mismo reporte de evaluación realizado por la OCDE también hace recomendaciones sobre los puntos que considera vulnerables, puesto que se necesita tener claro el alcance de los programas en beneficio tanto a las empresas como a los particulares, evaluar y corregir las limitaciones en la reforma y en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos llevada a cabo en sectores de gran impacto económico, coordinarse mejor entre Estados y Municipios, para poder tener un avance continuo, promover mas herramientas de transparencia y consulta pública, y lo más importante que recomienda la OCDE (2011) es mantener la visión de concebir al ciudadano en el centro en la política de mejora regulatoria puesto confían que de esto depende el éxito de la regulación.

Reiterando La COFEMER tiene diferentes organismos internacionales que han participado en estudios y análisis gubernamentales para la mejora regulatoria, donde emiten recomendaciones pretendiendo que con ello se

obtenga una mejora regulatoria que sea eficiente, de calidad, transparente, reducida en costo, tiempo y trámites apoyado de tecnología y enfocada a la Soberanía del consumidor (la orientación que se brinda al cliente). A continuación de una manera breve se describirán a manera general las recomendaciones emitidas por organismos internacionales elaborados por: el Foro Económico Mundial, el *National Bureau of Economic Research*, de PriceWaterhouseCoopers, del *International Institute for Management Development* y del Consejo Coordinador Empresarial (PMR, 2001-2006).

Las recomendaciones en General concluyen que las reformas del gobierno Federal dentro de una estructura política y económica son necesarias, pero no están garantizando un buen desarrollo económico de un país, porque se están dejando de lado aquellas reformas microeconómicas, tales como el entorno regulatorio para las empresas. Resalta la necesidad de tener una mayor capacidad de organización en los diferentes órdenes de gobierno. Por otro lado se plantea el costo que conlleva la constitución legal de una empresa en México puesto que es muy elevado, por el tiempo que lleva por realizar tanto trámite desgasta al cliente y se presta a la corrupción, y fomenta el crecimiento del sector informal.

Las recomendaciones de Organismos Internacionales siempre van a representar grandes retos, ya que las instituciones Públicas (Muñoz, 2007) consideran que las evaluaciones del desempeño son injustas pues no se contemplan otras fuentes de información como el efecto involucramiento de eventos externos, no controlables que incidan en su desempeño tales como la seguridad, la pobreza, la crisis económica, tiempos electorales por mencionar unos.

Estas recomendaciones van a ayudar en un futuro a saber si se lograron cumplir con los objetivos tanto de la reforma regulatoria, así como los propuestos por la Comisión; retroalimentar de lo que se está haciendo bien o mal y tomar decisiones más acertadas, y así alimentar la planeación estratégica que ofrece la NGP, para tener mejor una mejora regulatoria.

2.3 LA MEJORA REGULATORIA EN EL CASO DE MÉXICO.

El objetivo de la regulación es corregir fallas de mercado tales como externalidades negativas, información asimétrica, monopolios, entre otras según Breyer (citado por García; 2005). 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. Es por eso que la COFEMER (2008) desde su creación instituyó la política para mejorar la calidad de la regulación de toda la administración pública, con el mandato de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Cabe resaltar que la COFEMER (2012) no está diseñada para determinar la política que es establecida por otras agencias gubernamentales por ejemplo, la política energética, la política de salud o la política de seguridad. La comisión sólo tiene la atribución de intervenir en el proceso regulatorio con el propósito de garantizar que los reguladores, en efecto, promuevan la transparencia en el diseño y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen el máximo beneficio social con el menor costo. Así, cuando una agencia gubernamental emite regulaciones alineadas al mandato de la COFEMER, sin duda encontrará el respaldo en el proceso de mejora regulatoria. En caso contrario, cuando una agencia se aleja de estos objetivos, la COFEMER debe asumir el papel de alinear las regulaciones, lo que puede generar problemas entre esta y los reguladores (COFEMER, 2012).

Es por eso que se busca como dice Cabrero y Peña (2008) *asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas*, entre las herramientas de la NGP que en estos casos enuncian los “acuerdos de desempeño”, que pueden ser contratos explícitos o semiflexibles, pero que sin embargo fortalecen la formalidad, control, y transparencia a los procesos de regulación. Otras herramientas que Cabrero y Peña (2008) rescatan son la “medición del desempeño” (indicadores) que facilitan conocer donde se está y a donde se quiere llegar en las metas trazadas; tener evaluación de programas internas y

externas como opinión de los clientes sobre el servicio, impacto social; no olvidar los instrumentos de “rendición de cuentas”, este último aspecto está relacionado a la necesidad de hacer contrapeso a la discrecionalidad que se le da al gerente. La necesidad de contar con mecanismos novedosos de rendición de cuentas que si bien no obstruyen o inhiben la acción del gerente si permiten un desarrollo responsable.

La rendición de cuentas debe entenderse según Schedler (citado por López, *et al*, 2007: 108) como “un concepto multidimensional, sin un núcleo duro de atributos indispensables; en realidad comprende variables continuas cuyo peso específico depende del diseño concreto y del mandato de las instituciones a las cuales se aplica”. Por lo que es necesario considerar que en la Administración Pública los servidores públicos pueden estar sujetos a rendición de cuentas de diversas maneras es por ello que los órganos reguladores en México realizaron esta clasificación basada en cinco criterios (López, *et al*, 2007: 109).

La rendición de cuentas política: Evalúa los procesos de creación como las cualidades de los actores políticos y a su vez a la implementación de la política. **La rendición de cuentas administrativa:** Observa y revisa que los actos administrativos sean expeditos y sus procedimientos claros y correctos. **La rendición de cuentas profesional:** se refiere a los criterios éticos de conducta, tales como el profesionalismo de los gerentes públicos. **La rendición de cuentas presupuestaria:** sujeta el uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos a reglas de eficiencia, austeridad o propiedad. **La rendición de cuentas legal:** analiza la observancia de las reglas jurídicas y evalúa que los actos y decisiones sean congruentes con ellas (López, *et al*, 2007)

En México se realizó un estudio por parte del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) en el 2000, se evaluó el tiempo, en número de días, que tarda un empresario para tramitar la apertura de un negocio frente a los mecanismos y disposiciones de los gobiernos locales, demostrando así que la calidad del marco regulatorio en las entidades

federativas del país mejoró durante 1999 en comparación con el año anterior; pero aún se encuentra lejos de alcanzar los niveles que requiere la competitividad en los mercados globalizados, pues apenas la tercera parte de las entidades logró una calificación aprobatoria, y ninguna se acerca siquiera a los niveles de los principales socios comerciales de México.

Cabe destacar que dicho estudio se basó en una muestra (CEESP, 2000) de 987 empresas del país sin distinción del tipo de giro, y sus resultados se compararon con el número de días que se necesitan para tramitar la apertura de un nuevo negocio en los países de la OCDE, de la que México es miembro de pleno derecho. Entre los países de la organización estos trámites tardan en promedio 18 días, mientras que ninguna de las administraciones mexicanas de los sexenios pasados se acerca siquiera a esta cifra, pues el promedio nacional es de 71 días. En la actualidad el papel de la COFEMER en su Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) propone que es posible abrir una empresa en menos de 72 horas.

Hay que resaltar que existe una gran variación de estado a estado sobre los resultados esperados, y que los estudios realizados muestran avances solo en el incremento y eficiencia de los programas de aperturas de empresas, sin embargo; no se ha realizado un estudio para conocer estadísticamente al sector informal, si está disminuyendo, creciendo o simplemente no ha tenido alguna variación, por lo que desde el año 2002, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha promovido ante gobiernos estatales y municipales la adopción de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARE, 2011) como una política de riesgo, los cuales son programas de simplificación regulatoria, de reingeniería de procesos y de modernización administrativa de los trámites municipales involucrados en el establecimiento e inicio de operaciones de empresas de bajo riesgo.

Una regulación basada en el análisis de riesgos de acuerdo a la OCDE (2012a), obedece a una serie de estrategias cuyo principal objetivo es maximizar el bienestar de los ciudadanos a través de una mejor protección de los riesgos que enfrentan, buscando que el gobierno proporcione mejores

servicios y una disminución en el costo de regular debido a una asignación eficiente de los recursos en un ambiente de información incompleta.

Así, la OCDE (2012a), propone un proceso por etapas adecuado para el diseño de una regulación que básicamente se puede resumir en la evaluación de riesgos, administración de riesgos, comunicación de riesgos y establecimiento de prioridades al realizar el análisis de riesgos. De lo anteriores, se observa que el criterio basado en riesgos es la base de una política de Estado que busca maximizar el bienestar social, y para ello el regulador debe estar debidamente informado (cualitativa y cuantitativamente), a fin de priorizar y seleccionar riesgos. Del mismo modo, el criterio basado en riesgos involucra consideraciones respecto al beneficio y costo de la regulación en desarrollo así como de las opciones posibles (COFEMER, 2011).

Bajo esta perspectiva, el gerente público deberá elegir la alternativa que disminuya las pérdidas esperadas o maximice la utilidad, de esta forma obtendrá el mejor resultado. El método propuesto por la regulación basada en riesgos toma en cuenta las posibles pérdidas y las probabilidades de ocurrencia de cada una de ellas; así, el método consiste en asignarle una probabilidad a la ocurrencia del evento riesgoso, después de lo cual se hará uso de las herramientas de la NGP, sobre el análisis costo-beneficio mediante el cual el gerente público construirá un plan de trabajo óptimo que beneficie a los clientes de cada municipio (OCDE, 2011).

Esto significa que cada vez se necesitan a gerentes públicos más preparados en el ámbito de la administración pública, legal, económico, y principalmente social ya que la aplicación de las políticas públicas se desarrollan en función de los distintos escenarios de riesgo que presentan las diversas actividades. Dado lo anterior, el SARE (2011) surge de la necesidad de promover una agenda que permitiera diseñar y replantear las políticas públicas orientadas a la atención de situaciones de riesgo, desregulando al máximo posible aquellas que no representan riesgos considerables. Esto, con la finalidad de generar mejores condiciones de competencia económica, así

como mayores niveles de competitividad, productividad y crecimiento económico en el país.

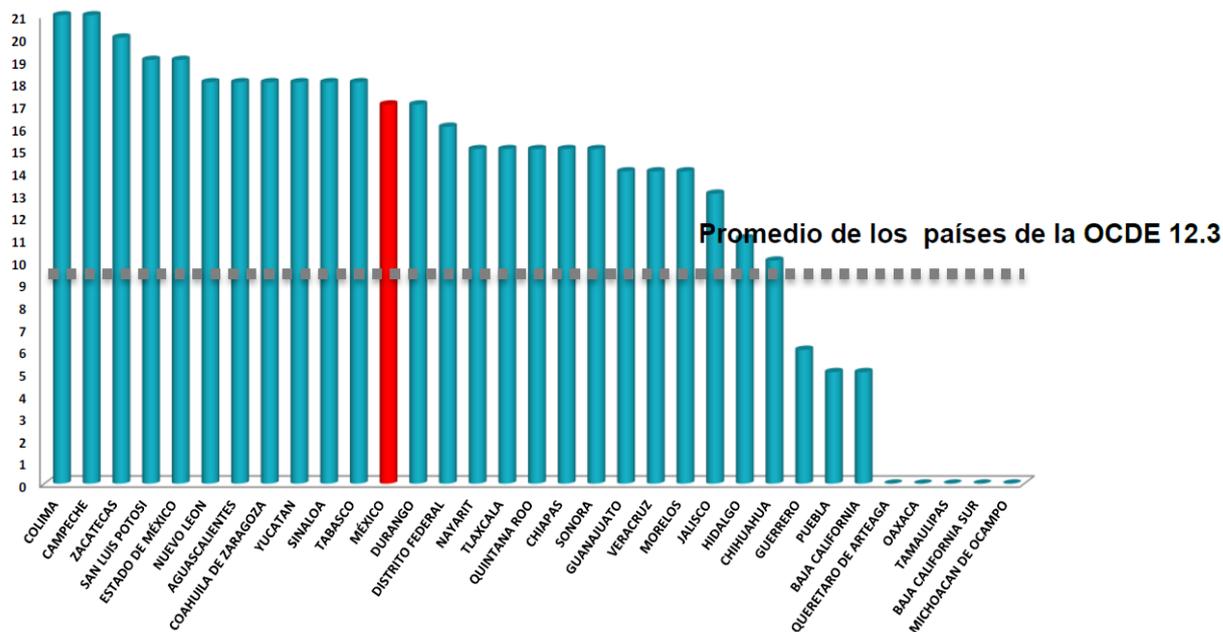
A través del estudio Doing Business del Banco Mundial (COFEMER, 2008) se midieron algunos aspectos que forman parte de la vida de una empresa y respecto de los cuales los Estados y Municipios tienen un poder regulatorio importante, tales como: apertura de una empresa, registro de propiedad, registro de garantías para la obtención de crédito, y cumplimiento de los contratos.

Se han logrado medir las diferencias regionales, ocasionadas principalmente por el diseño y aplicación de la regulación en las distintas localidades del país; coordinando atinadamente a las distintas autoridades (federales, estatales y municipales) responsables de las políticas públicas; donde los estados y municipios pudieran compararse directamente y bajo los mismos parámetros entre sí como se aprecia en la gráfica #5 Capacidad institucional para gestionar la reforma regulatoria.

Donde se indica el análisis de cada estado se relaciona con la promoción de la política regulatoria; explora el papel que juega el órgano supervisor en la revisión de la nueva regulación (para iniciativas de ley y disposiciones administrativas) y especifica si tiene atribuciones para: revisar y monitorear los impactos regulatorios que impone cada dependencia; realizar sus propios análisis de impacto regulatorio; y evaluar anteproyectos regulatorios provenientes del gobierno y recibir comentarios de los particulares respecto de los mismos.

Donde se entiende que la capacidad institucional es la supervisión por parte de los organismos gubernamentales cuya función es otorgar asistencia en la aplicación de los elementos de la política regulatoria, controlar la calidad de las manifestaciones de impacto regulatorio y de la simplificación administrativa, y garantizar el cumplimiento y presentación de informes sobre el desempeño general en el logro de los objetivos de la política regulatoria (Carballo Pérez, Alfonso, et al., 2012a).

GRÁFICA #5: CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR LA REFORMA REGULATORIA ENTRE ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA 2008.



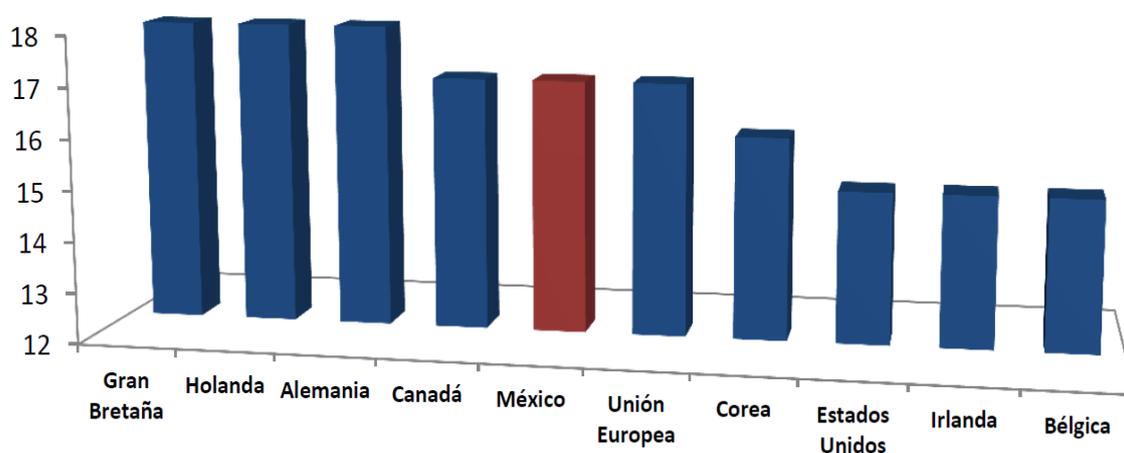
Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) “Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

La capacidad institucional de la mejora regulatoria en las entidades es firme; la mayoría de los estados muestran una calificación superior a la media de los países de la OCDE. Lo anterior se debe a que el órgano encargado de implementar la mejora regulatoria está dotado de las atribuciones necesarias para administrar e impulsar la reforma, a través de la revisión de la MIR y la revisión de programas de mejora regulatoria tanto de las dependencias del Gobierno Estatal como de sus municipios. Las áreas de oportunidad para los estados se concentran en tres elementos: independencia del gobierno estatal en el manejo de la política regulatoria, informar las resoluciones (dictámenes) de manera pública y reportar los resultados de la reforma regulatoria al congreso local.

La gráfica número 6 muestra la Capacidad Institucional para gestionar la Reforma Regulatoria con otras ciudades del mundo; visualizando la implementación de mejoras regulatorias, afirma el estudio de Doing Business

en México del Banco Mundial (COFEMER, 2008), sin embargo, los diversos gerentes públicos afirman que no se toman en cuenta los tiempos de crisis, tiempos electorales. La marginación, la cultura de la formalidad, y que indudablemente reflejarían otros resultados que podrían ayudar a resolverlos de diferente manera.

GRÁFICA #6: CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR LA REFORMA REGULATORIA ENTRE PAÍSES DE LA OCDE.



Fuente: COFEMER con datos de la OCDE (2009), "Indicators of Regulatory Quality Systems". Citado en COFEMER Informe Sexenal 2006-2012.

El buen desempeño de México en cuanto a gestión regulatoria se debe a las mejoras realizadas en cuanto al arreglo institucional del país. Se impulsaron una serie de grandes reformas en cuanto a la política regulatoria con la finalidad de mejorar la productividad y la competitividad de México. A pesar de la amplia labor de supervisión y coordinación a la que se enfrenta la COFEMER, la OCDE indica que México cuenta actualmente con un sistema con elevada capacidad institucional para gestionar la reforma regulatoria, colocándose en el cuarto lugar entre los miembros de este organismo internacional, lo cual es un resultado ampliamente positivo (COFEMER Informe Sexenal 2006-2012.).

Por lo tanto, para México la mejora regulatoria representa uno de los ejes prioritarios de política pública ya que, a través de ella, se evalúan las ventajas y desventajas del marco normativo y se sujetan las regulaciones

propuestas al escrutinio público y a la transparencia. Los organismos Internacionales reconocen que una buena regulación es condición necesaria para facilitar el adecuado funcionamiento de la economía, garantizar la vigencia del Estado de Derecho y priorizar los intereses de los consumidores. Si la regulación está mal diseñada o concebida, en lugar de proveer reglas claras para el gobierno y la sociedad, genera una serie de barreras que eleva los costos de cumplimiento para los particulares, en agravio de la competitividad.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994), que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos donde la Mejora Regulatoria encontró cobijo, resultado de varias iniciativas de organizaciones ciudadanas y también de una nueva manera de concebir a la administración pública, creció el espacio y la legitimidad de la participación social en el desarrollo de las diferentes políticas. (Aguilar, 1996).

2.4 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari emprendió procesos que transformaron el campo de la administración pública a consecuencia de la crisis fiscal del Estado y al colapso de la economía nacional que se originó en los años ochenta. La reforma salinista del Estado pretendió ser la respuesta a la crisis economía-política del país, es decir, su intención de fondo fue armar una nueva economía política para México: un nuevo sistema económico, político y administrativo (Aguilar, 1996).

El gobierno de Salinas llevó a cabo lo que se denominó la reforma del Estado, las reformas salinistas continuaron la reducción del tamaño del aparato estatal donde se incluyeron organismos, programas, empresas, mediante su cancelación, fusión, liquidación y privatización e indujeron cambios en la manera de realizar las funciones económicas, sociales y políticas del Estado, a través de la simplificación administrativa, *desregulaciones*, *concesiones* y

contrataciones de servicios públicos, focalizados de los subsidios, y medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública (Aguilar, 1992).

La imagen de buen gobierno dependió de su calidad administrativa, con un trato imparcial, ágil y efectivo, sin trabas regulatoria inútiles y el consecuente exceso de trámites, retroalimentándose de técnicas administrativas provenientes de la iniciativa privada para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos fue lo que el sexenio de Salinas de Gortarila promovió, presentando un desplazamiento en la alta burocracia encargada de las políticas públicas. Dentro de este amplio contexto es como inició el programa de desregulación económica en febrero de 1989, encomendado a una oficina de reciente creación: la Unidad de Desregulación Económica (UDE), la cual sería el brazo técnico y operativo para llevar cabo la reforma regulatoria. De esta manera se iniciaba un proceso que culminaría con la transformación del propio Estado, la transformación de un Estado proveedor de bienes y servicios a un Estado regulador (COFEMER, 2012c)

El objetivo del programa de desregulación económica era revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional con la finalidad de promover la libre competencia y alentar el desarrollo eficiente en sectores clave para la economía. De esta manera, la UDE identificaría los casos en que sería necesario adoptar medidas, formular proyectos de leyes y de reglamentos, promover la coordinación con los gobiernos locales y concertar acciones con los sectores social y privado, con el objeto de identificar medidas de mejoramiento de la regulación.

La UDE era una oficina adscrita a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la cual también se encontraba en una profunda etapa de reestructuración en cuanto a sus políticas industriales y comerciales. La SECOFI llevaría a cabo la apertura comercial y la liberalización de ciertos sectores productivos en el país. Mediante un acuerdo expedido por el Presidente de México, en febrero de 1989, se establecía que la UDE elaboraría diagnósticos y propuestas para reformar el cambio regulatorio, mismos que

serían sometidos al Titular del Ejecutivo Federal, en el seno del Gabinete Económico (COFEMER, 2012c).

2.5 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

Durante las administraciones de los presidentes Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) se promovió una transformación significativa del marco regulatorio nacional, de tal forma que para muchas áreas de la economía se transitó de un Estado proveedor de bienes y servicios a un Estado regulador. Como muchos otros países, México ha experimentado este proceso de transformación durante las últimas décadas. En este proceso se crearon agencias reguladoras a las que les otorgaron poderes y funciones que originalmente realizaba el gobierno central (COFEMER, 2012c).

Con la llegada del Presidente Ernesto Zedillo se lanza un segundo programa de desregulación en noviembre de 1995. Mediante la emisión del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), la nueva administración tenía por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas a diferencia del programa lanzado por el Presidente Salinas, el cual era un programa pro mercados, el programa del Presidente Zedillo se focalizó en una estrategia pro negocios o pro empresarial. Para ello se revisaron y se ajustaron las regulaciones federales y se elaboraron propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales. Mediante este programa se creó un Consejo para la Desregulación Económica, el cual sería FUE un órgano de apoyo técnico y consultivo de la SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial). Este Consejo contaba con la participación de distintas dependencias del Gobierno Federal y representantes del sector empresarial, académico, laboral y agropecuario. (COFEMER, 2011).

El programa diseñado durante la administración del Presidente Zedillo era más transversal e incluía prácticamente a todas las dependencias federales con la finalidad de que se revisaran sus plazos y requisitos con el propósito de

eliminar aquellos que fueran innecesarios. De esta manera, México lanzó formalmente la primera “guillotina regulatoria” y se confeccionó un nuevo diseño institucional con el fin de transitar de un esquema de desregulación a un esquema de mejora regulatoria (Carballo, 2011).

Para el éxito de los programas de desregulación fue indispensable contar con un compromiso explícito al más alto nivel, el cual se dieron con las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental que se enmarcaron en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como Promap. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Con una orientación a la satisfacción del cliente, con conceptos como misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. El Promap constituyó el programa de mayor cambio institucional dentro de la administración pública mexicana, debido a que introdujo nuevas técnicas gerenciales privadas y generaron cambios en la percepción del aparato gubernamental, tanto hacia el interior como hacia el exterior (Sánchez, 2009).

Resultaba indispensable empoderar a una agencia de carácter técnico y operativo, con la finalidad de coordinar el proceso al interior del Gobierno y transformar el marco institucional, bajo una visión convergente en el diseño regulatorio. Así mismo, también fue indispensable legitimar la política y obtener el respaldo del sector productivo y social, lo cual se realizó con el establecimiento del Consejo para la Desregulación Económica. Para el seguimiento de los acuerdos fue muy importante llevar una estrecha coordinación entre los funcionarios del más alto nivel dentro de las dependencias gubernamentales. En suma, el cambio de paradigma desarrollado como resultado de un proceso de aprendizaje social fue indispensable para vencer las resistencias en la creación de agencias reguladoras y en el diseño de políticas consistentes con los criterios de eficiencia y productividad económica.

Esto también fue importante para transitar de un Estado proveedor a un Estado regulador, y crear diseños institucionales para establecer a la política de mejora regulatoria como una política de Estado. Tal como lo sostiene Peter Hall, una vez que el cambio de visión se logró imponer en el sistema político, el proceso de expansión de la nueva política se vio reflejado en el cambio de concepción del sistema regulatorio, el cual impactó en el núcleo duro del sistema legal. De esta manera, el proceso de desregulación impulsado entre 1989 a 2000 FUE sería fundamental para sentar bases sólidas y transitar hacia un esquema de mejora regulatoria, el cual se consolidó institucionalmente a finales de este periodo; es decir, en el año 2000 (COFEMER, 2012c).

2.6 ACCIONES DE MEJORA REGULATORIA EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA

Si bien a la administración Zedillo le correspondió confeccionar el marco institucional para garantizar que la política de mejora regulatoria fuera permanente, tocaba prácticamente a la administración del Presidente Vicente Fox llevar a cabo la implementación de las reformas realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto representaba un gran reto debido a que al haberse diseñado un marco institucional demasiado extenso dentro de la Administración Pública Federal, sin duda surgirían grandes resistencias en su proceso de implementación. Si bien, los arreglos institucionales contribuyen significativamente a fortalecer las funciones de la reforma regulatoria como política de Estado, las capacidades directivas son determinantes para llevar a cabo una estrategia de implementación efectiva.

En 2000, el Congreso instituyó la política para mejorar la calidad de la regulación de toda la administración pública y creó a la COFEMER, con el mandato de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Este mandato es muy claro y no se

empalma con el mandato de otras dependencias. El legislador dotó a la COFEMER de un criterio maximizado de bienestar social (y no de bienestar privado). Por ello, para generar dicho bienestar social, este mandato requiere que se promueva el funcionamiento eficiente de los mercados; es decir, una política pro mercados y no pro negocios o pro empresarial (COFEMER, 2012c).

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER).

En éste tercer capítulo, se da a conocer qué es la Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER), se describen sus acciones, sus funciones, y su estructura que permiten trabajar en coordinación en los diferentes órdenes de gobierno, con la finalidad de promover una regulación eficiente, eficaz y de calidad, en los diferentes procesos de regulación involucrando a las empresas, los ciudadanos y a la sociedad en general.

Su misión es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos y el máximo beneficio para la sociedad. Y su visión es ser una agencia de gobierno reconocida en el ámbito nacional e internacional, eficiente e innovadora, que promueva la competitividad de la economía a través de la mejora regulatoria integral y la disminución de costos regulatorios. (COFEMER, [En línea] 2013.)

Se hace hincapié del costo-beneficio que tiene el impacto regulatorio, la simplificación administrativa, la medición de las cargas administrativas, la calidad regulatoria, desde las etapas iniciales del proceso hasta el diseño y formulación de normas, y al final se exponen los logros e insuficiencias de la COFEMER de acuerdo a la OCDE.

3.1 DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES COMISION FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

La COFEMER (antes Unidad de Desregulación Económica), fue creada en el año 2000, a través de una reforma ejercida a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA, 2000). Con la participación de las Dependencias Federales y el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica, se orienta

y propicia el proceso de mejora del marco regulatorio de la actividad económica según Ramírez (1999).

La COFEMER, es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, sectorizado a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México. El mandato de la COFEMER es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

La COFEMER (en línea, 2012a) revisa y dictamina los proyectos de nueva regulación, para que sean sencillos y fáciles de cumplir, que no generen costos a los clientes siguiendo el contexto de la NGP de ver al ciudadano como cliente se cumple la premisa de la soberanía al consumidor, Igualmente, se manifiesta la relevancia de que los reguladores cuenten con las habilidades y conocimientos adecuados para identificar y evaluar alternativas adecuadas para la regulación y así poder elegir la herramienta más eficiente y eficaz para cumplir con los objetivos de política.

Como parte de un gobierno responsable y transparente se recibe y toma en cuenta los comentarios del público, respecto de los proyectos de nueva regulación bajo los principios de una política pública. Esto ayuda ya que las regulaciones se tienen que ajustar a cada sector y se necesita una propuesta optima de mejora al marco regulatorio (COFEMER, 2012a).

Lleva un inventario de trámites federales donde busca su simplificación, el uso de tecnologías, optimizar los tiempos, reducir costos. Promoviendo que la mejora regulatoria y una sana competitividad sea a nivel nacional, en conjunto con el Sector Privado, los Estados y los Municipios (González, 2004).

3.2 ESTRUCTURA DE LA COMISION FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

La estructura de la comisión se divide en el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria (CFMR), el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).

CONSEJO FEDERAL PARA LA MEJORA REGULATORIA (CFMR)

El Consejo Federal para la Mejora Regulatoria es el enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de competitividad y de mejora regulatoria (Arce; 2003). Dentro de sus funciones están las de proponer acciones específicas sobre mejora regulatoria; conocer los programas y acciones de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y de otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) en la materia (COFEMER, 2012a).

El Consejo se reúne dos veces al año, aproximadamente, y se dan a conocer las últimas acciones en materia de competitividad y mejora regulatoria que se tienen contempladas para impulsar los programas de mejora regulatoria. Estas acciones están vinculadas con sectores como comercio exterior, normalización, energía, aguas nacionales, bioseguridad, regularización de la tenencia de la tierra, migración, trabajo y previsión social, transporte, tránsito vehicular y turismo (Arce; 2003).

De acuerdo al cuarto informe de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2005), se estableció que no es suficiente eliminar trámites, ya que estos están inmersos en un sistema regulatorio, corrigiendo así al propio sistema y no sólo aislar el trámite. Que es necesario buscar una visión más integral. Lo llamaron “Visión Sistemática” y desde el 2005 se cuenta con un paquete de 36 acciones para promover la competitividad, el cual contempla rubros tan importantes como: comercio exterior y aduanas, normalización, salud, financiero, transporte, telecomunicaciones, energía, trabajo y previsión

social, migración, seguridad social y mejora regulatoria en estados y municipios; que si bien la mayor parte de dichas acciones ha sido concluida, aún quedan pendientes algunas acciones en los siguientes sectores: autotransporte federal, transporte ferroviario y aeronáutica civil.

El 17 de agosto de 2006, se institucionalizó el dialogo público-privado mediante la publicación en el Diario Oficial de la adición del artículo 4 bis al Reglamento Interno del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, mediante el cual se establece la creación de un Comité Ejecutivo y de Grupos Técnicos de Trabajo que propongan y den seguimiento a acciones de competitividad, en los diferentes niveles de gobierno, pues se busca fomentar la sana competitividad del país en general, con metas a corto y largo plazo.

REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS (RFTS)

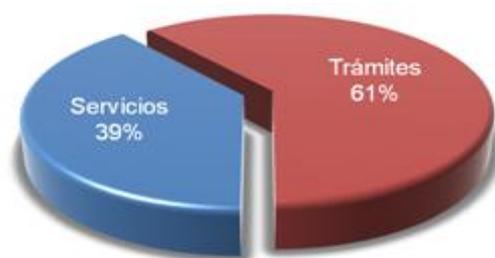
El RFTS (COFEMER, 2008) es un inventario en línea de todos los trámites y formatos federales, único en la OCDE, que brinda transparencia y certeza jurídica a los particulares. Es una importante herramienta para las empresas y los ciudadanos, ya que, en principio, las autoridades no pueden aplicar trámites que no estén inscritos, ni exigir el cumplimiento de obligaciones y requisitos en forma distinta a como aparecen en el RFTS.

Al iniciar en el año 2000, el RFTS únicamente contaba con aquellos trámites que estaban vinculados directamente a la actividad empresarial, excluyendo aquellos trámites y servicios estrechamente vinculados con la ciudadanía. Por esta razón, de 2000 a 2004, las dependencias y organismos descentralizados de la APF comenzaron a inscribir sus trámites en el RFTS, en seguimiento a las reformas a la LFPA. Entre 2000 a 2004, se puede considerar una etapa de construcción del propio RFTS (COFEMER, 2012a).

Gracias a la existencia de este Registro, la COFEMER da seguimiento a la mejora de trámites, tanto aquéllos identificados por el sector privado, como los que son detectados por su alto impacto en la actividad económica. El RFTS del 2004 al 2008 se integró en un 61% por trámites y 39% por servicios, de los

cuales sólo los trámites son de carácter obligatorio como se parecía en la gráfica número 7 (COFEMER, 2008).

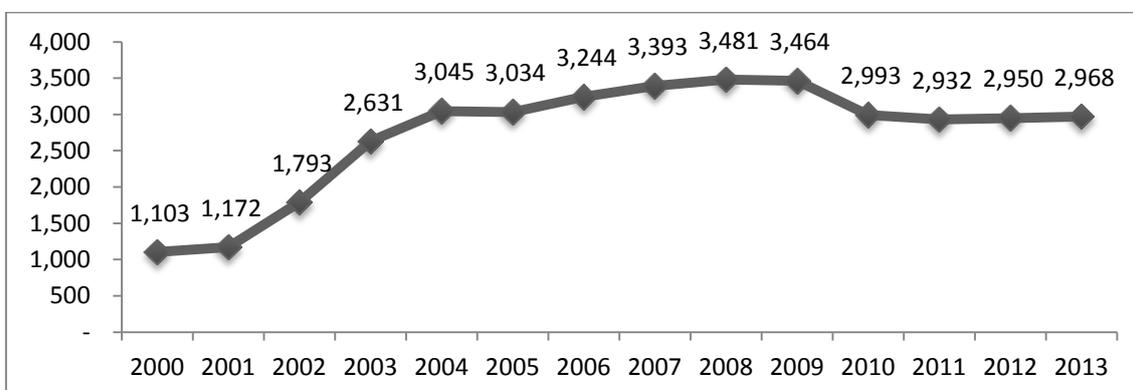
GRÁFICA #7. TRÁMITES Y SERVICIOS 2008.



Fuente: COFEMER, 2008.

En la gráfica número 8 se aprecia que del 2004 al 2008 se incrementaron 436 trámites haciendo un procesos burocrático tedioso, desde el 2008 hasta el 2013 para notar la comparación se han dado de baja un total de 513 trámites inscritos y esto se debe según al informe del Registro Federal de Trámites y Servicios, a la evolución positiva del Registro, la cual incluye las series de inscripciones, bajas que generaron incertidumbre jurídica y que incrementaron los costos para iniciar un negocio y mejoras de trámites, promoviendo una administración eficiente reduciendo procesos burocráticos (RFTS, 2013).

GRÁFICA #8: LA EVOLUCIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS 2000-2013.



Fuente: Registro Federal de Trámites y Servicios, (2013); "INFORME, PRIMER TRIMESTRE DEL 2013", COFEMER.

La creación de trámites y servicios así como la información para cada uno de ellos es proporcionada y actualizada por las dependencias y organismos descentralizados que los aplican bajo su exclusiva responsabilidad. Por su parte, la COFEMER es responsable de concentrarlos, resguardarlos y poner a disposición de los ciudadanos su contenido; asimismo, la COFEMER lleva a cabo acciones para que las entidades antes aludidas depuren la información contenida en el RFTS, en un ejercicio que demanda la mutua cooperación (Cuarto Informe, COFEMER: 2005).

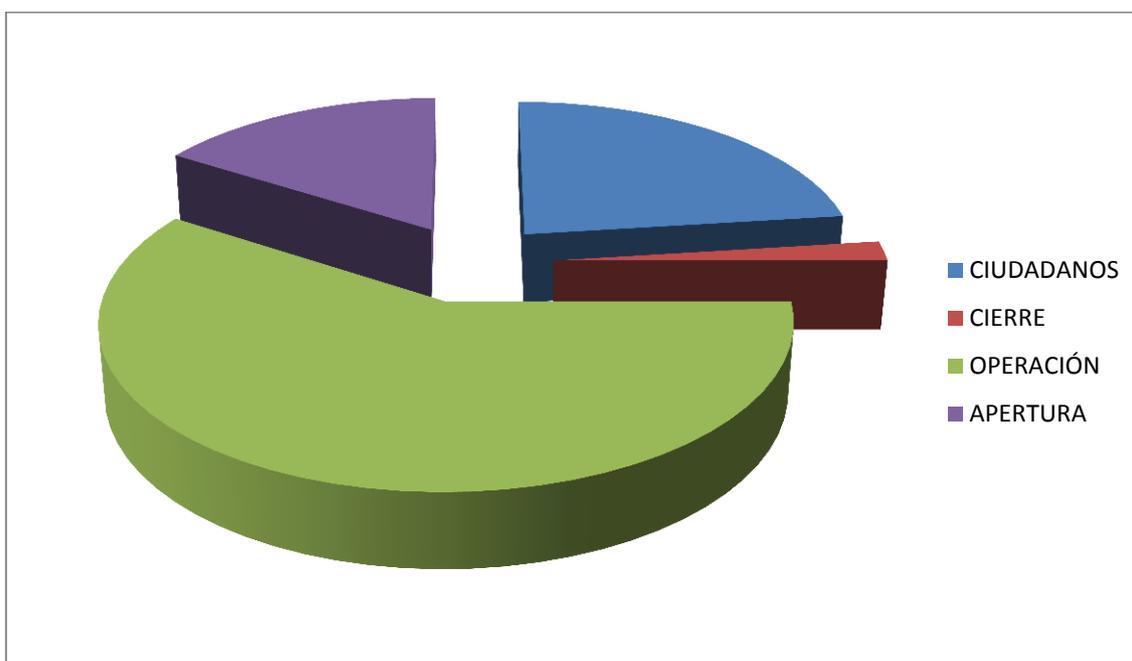
En el RFTS se pueden consultar los requisitos, costos, responsables, formatos, fundamentos jurídicos, ventanillas de recepción y criterios de resolución de los trámites y servicios federales. Esto ha beneficiado a los particulares en optimizar tiempos, ha reducido costos, ha eliminado la discrecionalidad de las autoridades y brinda transparencia y certeza jurídica (Cuarto Informe, COFEMER: 2005).

En este sentido, el RFTS no sólo es un inventario de trámites, sino que tiene particularidades que lo hacen único y especialmente útil para el mejoramiento del marco regulatorio, ya que además de que transparenta la información de los trámites y simplifica su consulta, también tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que obliga a que el gobierno sólo pueda aplicar los trámites contenidos en él y a aplicarlos exactamente como se encuentran inscritos, para lo cual cada dato y requerimiento de información de los trámites debe estar previsto en el marco jurídico vigente, con lo que se brinda certeza a la ciudadanía y a los empresarios sobre las interacciones con la autoridad. (COFEMER; 2012a).

Además, al contener toda la información de los trámites y servicios, el RFTS se ha convertido en una poderosa herramienta para identificar y medir la carga administrativa que enfrentan los empresarios y ciudadanos en sus interacciones con el gobierno, lo que permite identificar propuestas de mejora focalizadas en las cuestiones que más les afectan y, así, realizar mejoras de alto impacto en beneficio de la actividad productiva, las cuales además son medibles y permiten socializar sus efectos, así como contener la inflación

regulatoria, (Carballo, et al.; 2012a), Por ello, el primer paso a realizar fue el de estimar la carga regulatoria de todos los trámites presentes en el Registro Federal de Trámites y Servicios, dividiéndolos entre trámites de apertura, de operación, cierre y ciudadanos como se aprecia en la gráfica número 9. Con ello se resalta el uso de la mayor utilización de tecnologías de información propuestas por la NGP, y se resalta la importancia que esta tiene para la COFEMER, siendo a su vez un mecanismo de transparencia, y accesibilidad de la información, un medio optimo el uso de internet para hacer más eficiente cualquier trámite.

GRÁFICA #9: DISTRIBUCIÓN DE LOS TRÁMITES DEL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS (CLASIFICADOS POR EL CICLO DE VIDA DE LA EMPRESA), 2006-2012.



Fuente: COFEMER, (2012a); INFORME SEXENAL 2006-2012, SECRETARIA DE ECONOMIA.

La determinación del costo económico permitió que la COFEMER propusiera a las Dependencias y Organismo Descentralizados una agenda para dirigir los esfuerzos de reducción de cargas administrativas bajo criterios de focalización, alto impacto y fácil implementación. El siguiente paso implicó llevar a cabo una estrategia conjunta con las dependencias para establecer los parámetros a los que estarían sujetas las mejoras de los trámites, ya en el

marco del Programa de Mejora Regulatoria 2006-2012. Aprovechando el análisis previamente hecho por la COFEMER, se estableció una meta de liberación de recursos, además de una estrategia de consulta pública para poder recabar las opiniones de los particulares. (COFEMER 2012a).

Carballo cree necesario promover una coordinación horizontal entre las agencias gubernamentales para identificar áreas de oportunidad para que el proceso de mejora sea más dinámico y específico. (2012, C). Por ello, el RFTS representa una herramienta muy importante para cuantificar y mantener un registro de la evolución de la regulación. Como se apreció en estas dos últimas gracias la consulta pública fue una pieza importante para dar a conocer los puntos de vista de los particulares y a partir de estas opiniones generar una estrategia adicional que proporcionó mayores beneficios a la sociedad.

MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO (MIR)

La MIR es un instrumento para la toma de decisiones puesto que realiza un análisis costo-beneficio que incluye los costos que se generan pero también quien los pagará, así como se identifica los beneficios y a su vez quien los recibirá, siendo a su vez un instrumento de transparencia y discusión pública, ya que la COFEMER por medio de su página de internet se presta para que la gente pueda opinar ya que por ley está obligada la comisión a tomar en cuenta estas opiniones (Flores, 2006).

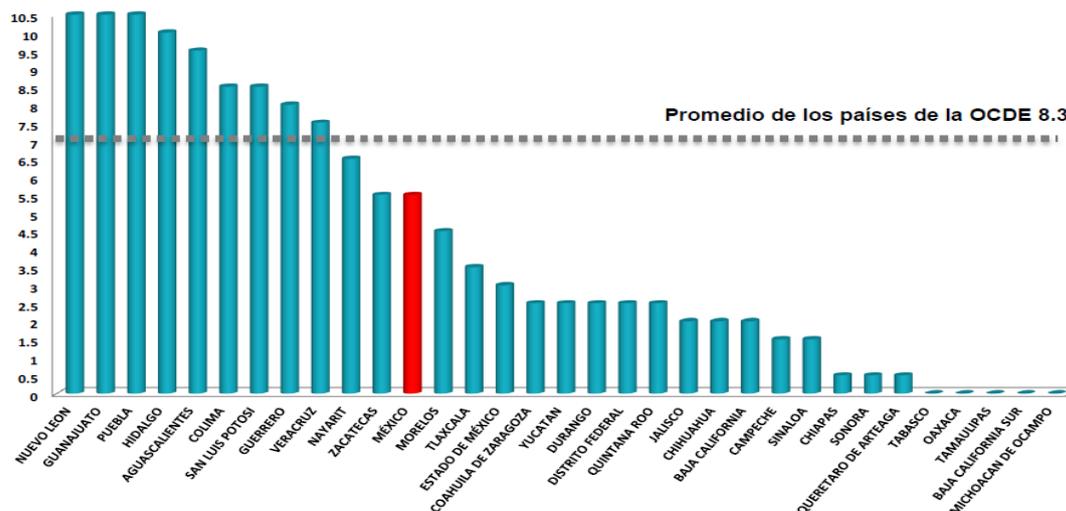
La **Manifestación de Impacto Regulatorio** también es una política pública que permite que las decisiones gubernamentales y los respectivos instrumentos regulatorios en que éstas se plasman, sean más transparentes y racionales, permitiendo identificar el problema u oportunidad que debe resolverse y conocer los efectos, en términos de los costos y beneficios esperados, que provocará la nueva regulación. Así mismo, permite analizar las alternativas regulatorias al proyecto original del regulador (MIR, [en línea] 2013).

Las opiniones u observaciones formuladas por las partes interesadas en los anteproyectos de regulación son bienvenidas. Este proceso de revisión “abierto” (MIR, [en línea] 2013), no sólo transparenta los cambios regulatorios, sino que además de enriquecer la discusión de los anteproyectos, por proveer de mayor información al regulador, permitiendo compartir los costos políticos, así como el costo-beneficio que genera su emisión, tales como La posibilidad de fijación, concertación o manipulación de precios de venta o compra de bienes y servicios, la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes y servicios, La importación, exportación, circulación y tránsito de mercancías, Los compromisos de México contenidos en tratados comerciales internacionales

El hecho de que las MIR y los anteproyectos regulatorios sean públicos promueve la calidad de los mismos. Esta transparencia también propicia mayor congruencia y compatibilidad en las acciones gubernamentales al permitir que, conjuntamente con los interesados, otras dependencias y organismos descentralizados, así como el Congreso de la Unión, conozcan con mayor facilidad y precisión los anteproyectos regulatorios elaborados por el Ejecutivo Federal. (COFERMIR, [en línea] 2013).

Cuando la regulación genera obligaciones o costos a los ciudadanos y a sus empresas, entonces el proceso de “revisión de calidad” de la COFEMER y de la ciudadanía se realiza usando un instrumento denominado MIR. La MIR es un formulario electrónico que llenan las dependencias y organismos que proponen regulación en las que se debe de presentar claramente los conflictos a los que se han presentado y como pretenden resolverlos, apuntan los fundamentos legales de los que ella emanen, emiten las obligaciones específicas que se pretenden imponer a los particulares y sus empresas, muestran el análisis costo-beneficio del impacto de la regulación en toda la sociedad mexicana como se aprecia en la grafica número 10, y la existencia de otras alternativas de menor costo que no impliquen emitir nueva regulación. (Cuarto Informe, 2005).

GRAFICA# 10. CAPACITACIÓN EN HABILIDADES DE REFORMA REGULATORIA 2008.



Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) “Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Ésta gráfica permite observar que estado emitió programas de capacitación formales para el personal encargado de implementar el análisis de costo-beneficio de las MIR que acompañan a los anteproyectos regulatorios. Asimismo, identifica si se publican o distribuyen guías en los gobiernos estatales sobre los avances de la reforma regulatoria y sobre la política regulatoria. La investigación arroja que varios estados de la República Mexicana no cuentan con mecanismos formales de capacitación para incrementar las habilidades técnicas de los funcionarios que aplican la reforma regulatoria.

Así mismo, sobresalen por su buen desempeño en el estudio los manuales para elaborar la MIR de los estados de Nuevo León, Guanajuato y Puebla, por otro lado los estados como Tabasco, Oaxaca, Tamaulipas, Baja California Sur, y Michoacán de Ocampo tienen nulo resultado. La ciudad de México está por debajo del promedio de los países de la OCDE al no tener atender los mecanismos exigidos por la reforma regulatoria (Carballo, et al, 2012a).

La COFEMER está consciente que la situación del consumidor podría empeorar en términos de calidad en la información disponible en los servicios que se ofrecen, de no atenderse las demandas derivadas de la consulta de la MIR. Se reconoce el aumento o reducción en la disponibilidad y diversidad de bienes y servicios, y aumento o reducción en los precios de los bienes y servicios. (COFERMIR, [en línea] 2013), por lo tanto se tendría una regulación ineficiente, costosa, y restaría credibilidad al gobierno en su forma de trabajo, por mencionar algunos puntos negativos.

Es por eso que hay un “Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR”, que tiene como fin último generar regulación de calidad para un mejor ambiente de negocios y en general para promover un Gobierno Competitivo a favor de los ciudadanos y de los empresarios; ello, mediante la mejora continua del proceso de mejora regulatoria que es alimentado de anteproyectos y sus respectivas MIRs elaboradas por los clientes internos (dependencias y organismos descentralizados), a fin de que éstas sean revisadas en su análisis de impacto regulatorio, evaluadas en la calidad de la información y análisis que proveen, consultadas por los clientes internos, opinadas por la Comisión Federal de Competencia Económica y transparentes en su elaboración y aplicación. (Carballo, et al.; 2012b). La calidad de las MIRs de alto impacto o impacto moderado¹ pueden clasificarse según la COFEMER como:

"Satisfactoria. Cuando el formulario de MIR esté respondido en su totalidad y la información contenida en el mismo resulte, a juicio de la COFEMER, convincente.

No Satisfactoria: Cuando el formulario de MIR sea respondido parcialmente, o bien, cuando sea respondido en su totalidad y la información contenida en el mismo no sea, a juicio de la COFEMER, convincente.

Deficiente: Se refiere al momento en que la COFEMER se pronuncia en dos ocasiones requiriendo mayor información respecto de la MIR y sus componentes, ya sea por estar respondido parcialmente y/o por que a juicio de

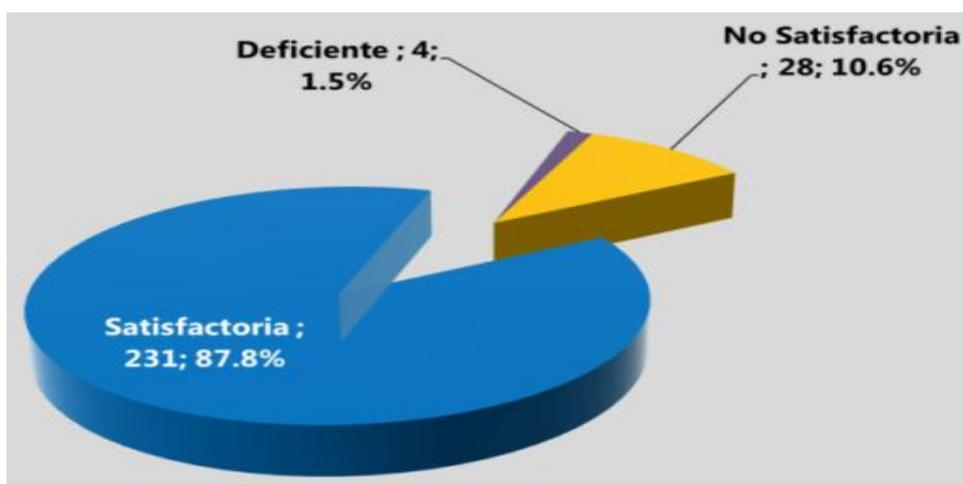
¹ En virtud de que los anteproyectos pueden originar diversos niveles de impacto a la población y a la economía en términos de costos y beneficios, la COFEMER ha diseñado diferentes tipos de MIRs de acuerdo a las diferentes necesidades que se le han presentado, se pueden apreciar los 4 diferentes tipos de MIRs publicado en el DOF el 26 de agosto de 2010, y posteriormente las 6 diferentes publicado en el DOF el 28 de Noviembre de 2012.

la COFEMER, la información no es convincente. Es decir, en dos ocasiones consecutivas la MIR es no satisfactoria.

No aplicable (no calificada). Se refiere a aquellas MIR's que las Dependencias y Organismos Descentralizados han solicitado la baja de su expediente en algún momento del proceso de mejora regulatoria, o bien, aquellas otras que se encuentran en proceso de la primera resolución al momento de la evaluación (citado por Carballo et al., 2012b:13)".

Las MIRs y las propuestas de regulación son colocadas en la página de Internet de la COFEMER (www.cofemer.gob.mx), por lo que los ciudadanos pueden consultar directamente las regulaciones y su explicación sin necesidad de solicitarlas a las dependencias, evitando filas, propiciando una cultura política de transparencia y eficiencia en el servicio, pero según los estudios realizados por LATIN-REG (Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad), las MIRs, clasificadas como no satisfactorias o deficientes, se caracterizaron por ser ligeramente más incompletas, y no tanto por no ser convincentes, pudiéndolo apreciar gráfica número 11.

GRÁFICA #11. CALIDAD DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO RECIBIDAS 2006-2012.



Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012b) "Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR". Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Las MIRs no son satisfactorias, son deficientes, son incompletas, principalmente, porque el regulador no presenta información en todos los campos y porque no identifica, ni justifica todas las acciones regulatorias, se observa que los reguladores tienen un mayor conocimiento para identificar y justificar el establecimiento de cargas administrativas (trámites federales), y al final son consideradas como no convincentes, principalmente, porque el análisis de alternativas regulatorias se muestra sesgado y porque falta profundidad en el análisis costo beneficio. (Carballo, et al.; 2012b).

Ahora las dificultades a las que se presenta la MIR, es el desconocimiento que suelen tener sobre la mejora regulatoria ya sea por parte del sector público o privado, la tendencia a no tener claro los costos que genere ésta, falta de recursos para la realización de análisis ya que es un instrumento de retroalimentación para las futuras decisiones. Por lo que se ha propuesto QUE (Flores, 2006), el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria actué en niveles más locales puesto que esto beneficiara permitiendo una mayor comunicación intragubernamental, coordinación y coherencia en las acciones de regulación, se promueve la consulta pública durante el diseño de las regulaciones resolviendo problemas sociales de forma eficaz y eficiente evitando regulaciones frívolas e innecesarias o que proteja a unos cuantos según Flores (2006). Así se podrá también medir la coherencia en las políticas para integrar criterios de competencia y de apertura en los mercados y la coordinación multinivel entre los órdenes de gobierno (Carballo, et al.; 2012a).

Flores (2006) hace hincapié que las dificultades con las que se ha enfrentado las MIRs, pues afirma que hay desconocimiento de la mejora regulatoria por parte del mismo sector gubernamental así como de los beneficiarios, por lo que se da una mala percepción burocrática, no se tiene la conciencia del costo-beneficio, no se hace suficiente propaganda para los beneficiarios de los programas, el mayor uso de las tecnologías a alejado a otra parte de los beneficiarios por no tener conocimientos de los servicios en línea, y por último la falta de recursos para la realización de análisis, evaluaciones, diagnósticos o indicadores de donde se está y a donde se quiere llegar.

SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS (SARE)

El SARE es un programa permanente de la Administración Pública Federal, a través del cual se busca agilizar el establecimiento e inicio de operaciones de nuevos negocios considerados de bajo riesgo, por medio de la coordinación de los tres órdenes de gobierno y la simplificación correspondiente de trámites (Cuarto Informe, 2005).

La COFEMER brinda asesoría y capacitación a autoridades estatales y municipales, a fin de que éstas adopten programas de mejora regulatoria para crear un marco jurídico transparente y eficiente (Rocha, 2008). En el Encuentro Internacional para la Competitividad y la Mejora del Clima de Negocios expone Rocha que se ha incentivando la implementación del SARE, el cual concentra las gestiones federales, estatales y municipales para la apertura de negocios en un solo lugar, reduciendo el número de trámites y fomenta el establecimiento de empresas en la legalidad, puesto que a través del SARE, todo emprendedor puede abrir una empresa en un plazo máximo de 72 horas, realizando los trámites federales, estatales y municipales correspondientes en una sola ventanilla (Rocha, 2008).

Para el 2008 se habían implementado en 128 municipios el programa del SARE, lo cual fomentó positivamente la creación formal de 114, 823 nuevas empresas, a su vez se obtuvo 339, 213 empleos, obteniendo una ganancia de \$18, 907.6 millones de pesos mexicanos en inversión, según el estudio para El Encuentro Internacional para la Competitividad y la Mejora del Clima de Negocios, Mejora Regulatoria: la Experiencia de México, (Rocha, 2008), y para el 2011 se llegó a la creación de 189 SAREs en 30 estados de la República Mexicana, registrando la creación de 264,489 nuevas empresas; 701,157 nuevos empleos; y una inversión de 42,441 millones de pesos, Cifras proporcionadas por los propios municipios económicamente activos, observando que el programa ha mostrado avances positivos (SARE, 2011).

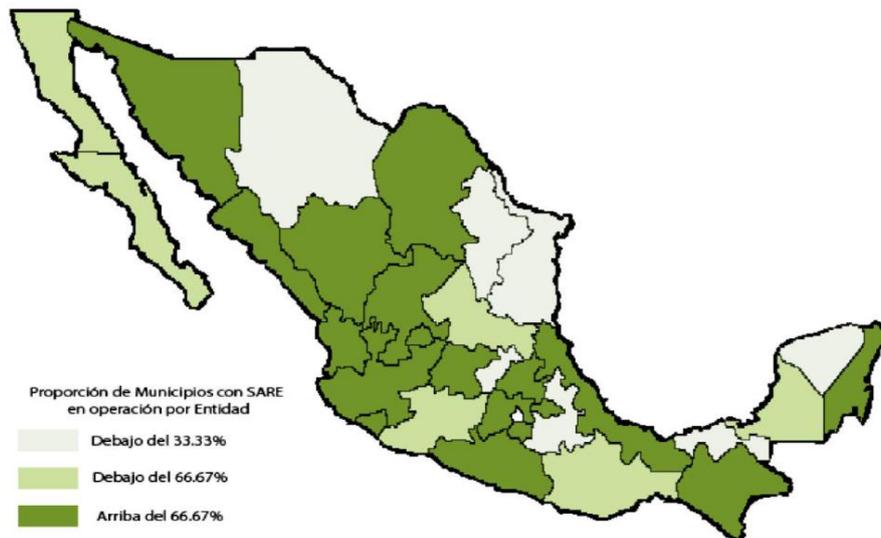
El SARE se involucra a los tres órdenes de gobierno. En la mayoría de los Estados y Municipios que operan el SARE siendo necesario incorporar los

trámites de uso de suelo y licencia de funcionamiento, faltaría implementar un sistema de evaluación del desempeño de los SARE's existentes desde la óptica de la ciudadanía, puesto que la madurez del programa varía de Estado a Estado, no hay estudios sobre la reducción en el tamaño del sector informal ante la disminución en el costo de abrir una empresa formal, pero tampoco se debe rechazar que el efecto del SARE en la creación de empresas informales sea nulo (SARE, 2011).

Rafael Gutiérrez Villalobos, presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, asegura que el SARE en los municipios se ve afectado en su operación con los cambios de gobierno a nivel municipal y estatal, ya que se pierde la continuidad de las políticas implementadas en cada administración, por lo que considera Gutiérrez que el reto del SARE es dotar al programa de sustento jurídico para hacerla una política permanente de Estado ya que estas oficinas han ayudado al mejoramiento del clima de negocios en el País, como lo reflejó el reporte del Doing Business 2013. (Citado por Gascón, 2013).

El conflicto para las SARE's se presenta en los estados que no son económicamente activos, puesto que el nivel de pobreza y de ignorancia impide este acercamiento para fomentar un mercado formal, y sobre todo porque el SARE espera que el municipio tome la iniciativa para que ellos pidan a la COFEMER la instalación física del SARE, en el siguiente Mapa se muestra la proporción de municipios con SARE que están operando contra el total del estado (Agenda SARE, 2013). Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno. La estrategia se dirige a reducir la desigualdad en los municipios con menor índice de desarrollo, mediante inversiones integrales con propósitos definidos en un plan que se incremente año con año.

ILUSTRACIÓN # 1: TOTAL DE MUNICIPIOS CON SARE POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2006-2012.



Fuente: Agenda SARE 2013

El Consejo Coordinador Empresarial sugiere que para un desarrollo óptimo del SARE se podría coordinar con otras instituciones o programas, como los Centros de Vinculación Empresarial o el Fondo PyME, para otorgar nuevos servicios, facilitando así la información y simplificando los trámites correspondientes. Proveer a las instancias involucradas de mejores herramientas tecnológicas para expandir su actividad y hacer viable su operación en más municipios, así como para coordinar, capacitar e innovar constantemente los procesos. (Arroyo, 2007).

Por otra parte se debe crear un programa de beneficios que se obtienen para pasar un negocio informal al formal, tomando en consideración que los beneficiarios no hagan uso de las tecnologías, y saberlos guiar para que cumplan en tiempo y forma. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pueda adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

3.3 MORATORIA REGULATORIA

En el 2004, el sector privado expresó su preocupación por el crecimiento en la emisión de regulación administrativa que creaba más obligaciones y generaba más costos. Por ello, el ex Presidente Fox anunció en la novena reunión de la COFEMER una moratoria regulatoria. Dicha moratoria se concretó en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2004. (Cedillo, 2007: 96).

El Acuerdo de moratoria 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, sin embargo; estos instrumentos deben seguir cumpliendo con las disposiciones en materia de mejora regulatoria de la LFPA (COFEMERMIR, [en línea] 2013).

El acuerdo suspende la emisión de regulación que tenga costos de cumplimiento para los particulares, por parte de dependencias y organismos descentralizados por un año y sólo permite la emisión de normas administrativas cuando se trate de situaciones de emergencia: Las obligaciones contenidas en leyes y reglamentos, los compromisos internacionales, los instrumentos de actualización periódica, los beneficios de la regulación notoriamente superiores a sus costos, las reglas de operación, las disposiciones normativas relacionadas con contribuciones y sus accesorios. (Cedillo, 2007: 96).

La moratoria regulatoria buscó frenar de manera importante el volumen de regulaciones nuevas expedidas, pero esto no implicó un alto total a la emisión de la regulación. Así, la moratoria se convirtió en un filtro más estricto en la emisión de nueva regulación acotándola a los casos excepcionales arriba mencionados. Las cifras de regulación del 2005 demuestran que la estrategia

funcionó, pues la tendencia se revirtió y la producción de regulación con costos para los ciudadanos se redujo. (COFEMER, 2005).

3.4 EL COSTO DE LA TRAMITOLOGÍA

Una de las acciones más importantes de la modernización administrativa durante el periodo del ex Presidente Fox fue el “Programa Nacional de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal” que intentó resolver los problemas de gestión y organización, para hacerla más eficaz, eficiente y productiva, mediante la eliminación de pasos injustificados, la implantación de formularios e instrucciones simples y específicas, así como la definición de criterios que facilitaran las decisiones para que pudieran delegarse tanto en las oficinas centrales como en el interior del país (COFEMER Cuarto Informe, 2005).

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), reconoce que en los últimos años la calidad del marco regulatorio ha registrado "avances importantes". Refiere que la desaparición de leyes "obsoletas" en sectores estratégicos, como la minería, el transporte y el gas han generado mayor competencia entre los prestadores de servicios y los precios de bienes y servicios ha disminuido en beneficio del consumidor. Sin embargo, advierte, el costo de la tramitología sigue siendo alto que los avances no son suficientes. La iniciativa privada quisiera que el proceso fuera más rápido, De acuerdo con el CEESP, el costo de la sobrerregulación genera pérdidas de hasta 15 por ciento del producto interno bruto (PIB) a la economía nacional (CEESP, 2009).

Cabe señalar que la misión de la COFEMER es perfectamente compatible con la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; entre otros, la mejora regulatoria tiene un impacto directo en las finanzas públicas (por el costo que implica para el Estado la excesiva burocracia y la administración de mala regulación) así como en el crecimiento económico (Cofemer; 2012a).

Es por eso que la OCDE en su revisión recomienda que la COFEMER sea más coordinada en sus procesos para que el gobierno mexicano avance a fin de reducir restricciones comerciales innecesarias. Al mismo tiempo, la restricción innecesaria en el acervo de regulación existente se estudia por medio de los el RFTS que están a cargo de la COFEMER. A nivel local y estatal, el SARE ha servido para mejorar de modo parcial la adecuación comercial y de inversión buscando la eliminación de restricciones innecesarias. La regulación a nivel estatal y local ha generado importantes críticas del sector privado debido a los trámites adicionales que se impone a los negocios y que pueden generar retrasos e incertidumbre en el establecimiento o la operación de las empresas. Aunque esta reglamentación local y estatal es responsabilidad exclusiva de los gobiernos municipales y estatales, la COFEMER fomenta de manera activa la reforma regulatoria a nivel nacional por medio de su colaboración con los gobiernos locales interesados (OCDE, 2012a).

Con el objetivo de aplicar la simplificación administrativa, los gobiernos de la OCDE (2012b) se han centrado cada vez más en revisar y simplificar los trámites burocráticos. Las iniciativas para mejorar la eficiencia de las operaciones con los ciudadanos y las empresas han incluido eliminar disposiciones obsoletas o contradictorias, elaborar directrices sobre normas administrativas e introducir nuevas formas de medirlas y reducir su impacto. Cada vez más, las ideas innovadoras y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación están generando nuevos y más eficaces enfoques para la simplificación administrativa.

Además, debe entenderse que la COFEMER no es la única entidad responsable de la política de mejora regulatoria en la administración mexicana. Las secretarías y las autoridades sectoriales deberán reconocer el papel importante y fundamental que desempeñan en la adopción y promoción de una cultura de mejora regulatoria. Las secretarías y las autoridades sectoriales tienen una gran parte de la responsabilidad para expedir y aplicar normas de alta calidad. Por lo tanto, México debe pensar en crear una fuerte red de coordinación para unir el trabajo de las distintas partes de la administración en

materia de política regulatoria. Para ello, México debe aspirar a establecer una red de unidades instaladas en las secretarías que proporcionen apoyo de expertos en política regulatoria y asuntos de gobernanza, de simplificación administrativa, medición de las cargas administrativas, consulta y comunicación. Este enfoque está dirigido a integrar las prácticas de calidad regulatoria, desde las etapas iniciales del proceso hasta el diseño y formulación de normas, y hacer que las secretarías y las autoridades se responsabilicen directamente y rindan cuentas de su desempeño en materia de regulación a las empresas, los ciudadanos y la sociedad en general, afirma la OCDE (2012b).

Se debe tener en cuenta que cualquier regulación debe de ser analizada para que no genere costos excesivos o innecesarios, que facilite interactuar a los beneficiarios, al sector empresarial y al gubernamental ya que si no fuera así, se elevaría la corrupción, la informalidad, se cuestionaría las políticas del gobierno, se perdería la inversión privada, así como la generación de empleos, y por lo tanto se afectaría la economía del país, se debe seguir promoviendo la transparencia regulatoria en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (OCDE, 2012b).que incluya un conjunto de prácticas, desde la mera notificación a la opinión pública sobre las decisiones normativas, hasta los controles de criterios administrativos y corrupción, una mejor organización del sistema jurídico mediante la codificación y un registro central, el uso de la consulta pública y de la evaluación de impacto regulatorio, así como de enfoques participativos activos para la toma de decisiones. La consulta pública es una de las principales herramientas reglamentarias que se emplea para aumentar la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la normatividad. La consulta mejora la calidad de las normas y los programas y también aumenta el cumplimiento y reduce los costos de ejecución para ambos, gobiernos y ciudadanos sujetos a las normas. La consulta pública permite que los gobiernos cuenten con más información sobre la cual puedan basar decisiones de política pública.

Uno de los mayores problemas que se generan por los excesivos costos de la regulación de tipo administrativo es la informalidad de las empresas en países en vías de desarrollo; informalidad que se ve reflejada directamente en

la productividad de los factores de las mismas empresas y ponen entre dicho la competitividad de las mismas. Cuando una regulación está mal diseñada y resulta muy onerosa para el emprendedor, este prefiere estar en la informalidad. Lo anterior trae consecuencias muy graves para los emprendedores y la economía de un país. La informalidad restringe a las empresas de una serie de oportunidades tales como tener acceso a mayores mercados, contar con certeza jurídica, tener derechos de propiedad garantizados por el Estado, o bien contar con acceso al crédito y servicios financieros para poder crecer (Carballo, et al; 2012c).

El impacto económico del exceso de las cargas administrativas es tal que un reciente estudio solicitado por la Comisión Europea y realizado por la consultora holandesa ECORYS, muestran que las regulaciones en el sector comercial cuestan a la Unión Europea hasta 122,000 millones de euros cada año. En un momento en el que los recursos son clave para la recuperación económica, el estudio concluye que la desaparición de estas regulaciones, muchas de ellas innecesarias, aportaría beneficios en el orden de 1, 220,000 millones de euros anuales al Producto Interno Bruto europeo y un incremento de las exportaciones del 2.1% (COFEMER, 2012b).

Por ello, es importante llevar a cabo revisiones del acervo regulatorio o simplificación normativa, mejor conocidas como “Guillotinas Regulatorias”, mismas que permiten a los gobiernos a través del uso de herramientas como el Modelo de Costeo Estándar, la cuantificación de los costos económicos que impone la regulación para posteriormente establecer medidas que vayan encaminadas a reducir dichos costos económicos. Es por ello que la COFEMER promueve la implementación de estrategias de revisión del acervo regulatorio a efectos de cuantificar el costo económico de la regulación y construir una agenda de reducción de cargas administrativas.

En la siguiente tabla se aprecia que no sólo México ha sido beneficiado con esta estrategia; países que están enfrentando crisis económicas utilizan la

guillotina regulatoria para impulsar el desarrollo, eliminar las barreras para las empresas y poder salir rápidamente de la crisis.

TABLA # 4: Guillotina Regulatoria Internacional.

País	Objetivo de la reforma	N° Regulaciones antes de la guillotina	% de regulaciones eliminadas en la reforma	% de regulaciones simplificadas en la reforma
Corea (11 meses)	Regulaciones	11,125	48.80%	21.70%
México (9 meses)	Trámites	2,038	54%	27%
Moldavia (6 meses)	Trámites	1,130	45%	13%
	Permisos	400	68%	20%
Ucrania (12 semanas)	Regulaciones	14,000	36%	7,2%
Bosnia (4 meses)	Trámites	331	21%	23%
	inspecciones/regulaciones	2,473	58%	-
Croacia (9 meses)	Regulaciones de negocios	2,683	27%	30%

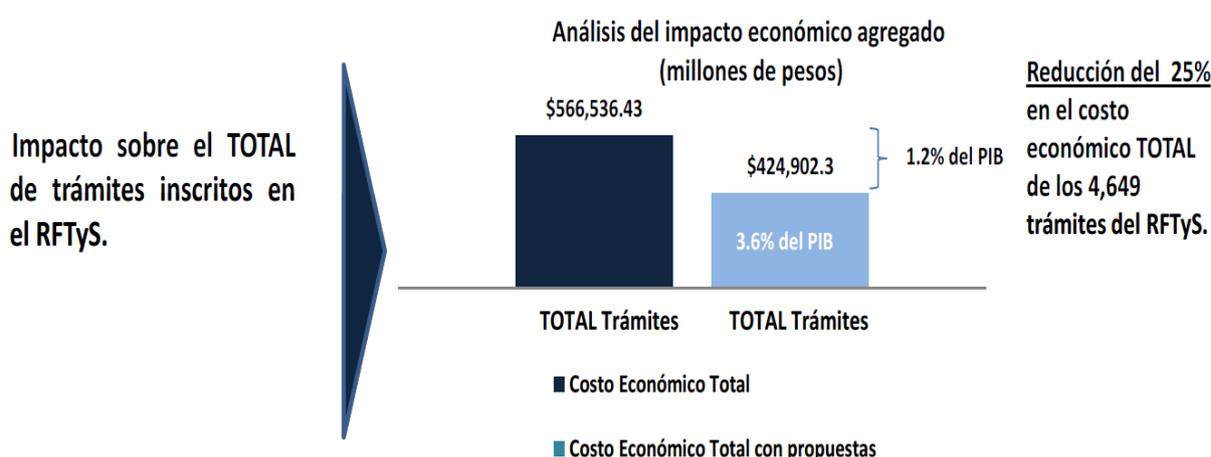
Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012c) “Beneficios Derivados del Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Estos resultados se obtuvieron gracias a lo establecido por el Programa de Mejora Regulatoria 2006-2012 que se basó en la Estrategia de Guillotina para elevar la Productividad y el Crecimiento Económico. Para ello, se tuvo como principal eje la reducción de cargas administrativas a la actividad productiva, a efecto de liberar recursos económicos, que anteriormente se dedicaban al cumplimiento de las regulaciones, para ser direccionados a elevar su productividad en el país. Se estableció la meta de reducir el costo regulatorio dentro de los objetivos de la PMR y con base en un análisis previo de las cargas administrativas de las mediciones del año 2010. Se encontró que era posible alcanzar una liberación de recursos equivalente al 1.2% del PIB nacional con la mejora del 25% de los trámites federales (Carballo, et al.; 2012c).

La COFEMER estimó los beneficios derivados de las acciones emprendidas por las dependencias y agencias del Gobierno Federal. La

liberación de recursos a través de las diversas acciones emprendidas por la Administración Federal se estimó en el orden de \$ 141,270.44 millones de pesos, representando el 25 % de ahorro respecto al costo total de todos los tramites inscritos en el RFTS que fue de \$566,536.43 millones de pesos, esto implicó que los costos que imponen los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios se aproximan al 3.6% del PIB de 2009, ó \$425,065.99 millones de pesos, lo que se traduce en una disminución efectiva de la carga regulatoria (por ahorro de carga administrativa) equivalente al 1.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del año de 2009, pudiéndolo apreciar en la siguiente grafica (COFEMER; 2012b).

GRÁFICA # 12. OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA.



Fuente: COFEMER, (2012b), “ESTRATEGIA PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA 2011-2012”, Estimación de los beneficios generados por el Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012, mediante la aplicación del Metodología de Costeo Estándar.

Carballo apunta que los Programas de Mejora Regulatoria son un instrumento clave de evaluación constante de la regulación pues representan una mejora importante en el proceso de evaluación de la regulación y ofrecen un enfoque diferente a la política de mejora regulatoria. Sugiere promover una coordinación horizontal entre las agencias gubernamentales para identificar áreas de oportunidad para que el proceso de mejora sea más dinámico y específico (2012c).

3.5 LUCHA POR LA CALIDAD.

El 2 de febrero de 2007, se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), el cual tiene como finalidad garantizar que la regulación incida positivamente sobre la ciudadanía y las actividades productivas, así como inhibir que el exceso de regulación obstaculice la inversión, la generación de empleo y, en términos generales, la competitividad. (COFEMER, 2007).

En el ACR se establecen los lineamientos que deben observar en materia regulatoria las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuando la regulación que pretendan emitir genere costos de cumplimiento para los particulares y que, por tanto, deba ser sometida al proceso de mejora regulatoria. El ACR tuvo la característica de no tener plazo de vigencia, por lo que se encuentra vigente a la fecha. Asimismo, por primera ocasión, el ACR obliga a la SHCP, a través del SAT, a realizar la revisión de temas fiscales con la finalidad de mejorar la atención al público, reducir tiempos de espera y costos, así como permitir la simplificación administrativa. Finalmente, otra de las características del ACR fue que mantuvo los casos excepcionales en los que resultaba indispensable expedir regulaciones nuevas, con excepción de las disposiciones normativas relacionadas con contribuciones y sus accesorios (Carballo, 2012b).

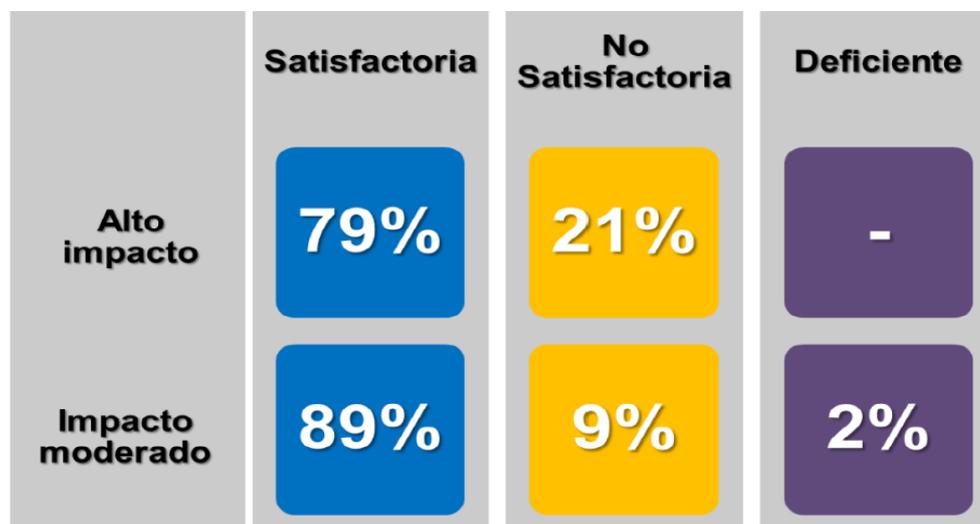
El gobierno federal ha mantenido el ritmo de las reformas a criterios de calidad, con las recomendaciones de organismos internacionales, como se mencionó en el segundo capítulo de este trabajo. Asimismo, las herramientas y los procesos utilizados en el diseño de las reglamentaciones están sujetos a una evaluación crítica apoyado por los CFMR. Por otra parte, también se han introducido mecanismos más transparentes para lograr reglamentaciones de alta calidad como los PMR. La apertura de los mercados y la competencia están mejor integradas a la reforma regulatoria con ayuda de las MIRs, los RFTS, y las SARE's. (OCDE, 2012b).

Con el fin de generar indicadores sobre la calidad de la información y el análisis que las oficinas descentralizadas, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha decidido implementar el Sistema de Gestión de Calidad de la MIR. Este sistema incorporará criterios de mejora continua que consoliden los esfuerzos del gobierno mexicano para la emisión de regulación de la calidad en el proceso de mejora regulatoria. (Carballo, 2012b).

El Sistema de Gestión de la Calidad tiene como objetivo la producción de regulación de calidad para mejorar el entorno empresarial y, en general, para promover un gobierno competitivo en favor de los ciudadanos y los empresarios. El sistema consiste en la calificación del contenido y la información proporcionada en la MIR con criterios claros y objetivos con el fin de determinar si la información y el análisis son suficientes y convincentes para que la COFEMER pueda evaluar si los beneficios regulatorios son mayores que los costos, asegurando el máximo beneficio para la sociedad.

El resultado de las evaluaciones aplicadas por la misma COFEMER en el 2008 a siete dependencias representaron el 84% de la regulación clasificada como de impacto moderado, estas fueron: la SE, la SENER, la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Salud (SSA).

ILUSTRACIÓN # 2: CALIDAD POR TIPO DE MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO



Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012b) "Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR". Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

La OCDE (2012b) resalta que México ha hecho varios esfuerzos para diseñar y aplicar una política de mejora regulatoria. Las instituciones que intervienen en la política de mejora regulatoria han sido decisivas para aumentar la calidad regulatoria. Esto incluye a la COFEMER, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública. Por consiguiente, México se encuentra actualmente en una etapa en la que está obteniendo resultados positivos.

Por otro lado Faya contrapone que para "el gobierno mexicano se tiene un pobre desempeño económico, una baja productividad y la nula competitividad que derivan en gran medida de la mala y/o excesiva regulación así como de la enorme fragilidad de las instituciones, principalmente por la forma de operar de la burocracia e ineficiencia gubernamental, el frágil estado de derecho, la excesiva carga regulatoria, la incapacidad para combatir grupos de interés y monopolios así como para corregir o mitigar fallas de mercado. Dentro del factor institucional, la mejora regulatoria es un componente importante" (2012: 20).

Faya (2012) asegura que la estructura de la COFEMER no debe ejercer funciones de impedimento o control rígido sobre la regulación, sino meramente de opinión o procuración. No pueden tampoco por sí solos reformar la regulación defectuosa o eliminar la regulación ociosa, tarea que le corresponde al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y a las diversas áreas gubernamentales, dependiendo del tipo de regulación. Por ello, sería inapropiado evaluar a la COFEMER en función de variables multifactoriales como el aumento o disminución de la regulación, siendo que, en sí mismos, no dicen mucho, lo que importa es la calidad de la regulación. La tarea se torna todavía más difícil dada la dificultad de medir la “calidad de la regulación”.

Siguiendo con la forma de pensar de Faya se puede afirmar que el fortalecimiento institucional es una responsabilidad del Estado. Por ello, la COFEMER debe ser evaluada por sí misma y por organismos internacionales, no solo como una dependencia multifactorial, sino por sus acciones y funciones, que estas son la capacidad demostrada de análisis y manejo regulatorio y el desempeño eficaz de los programas y herramientas de mejora regulatoria, a nivel federal y promoverlo a nivel local de una manera constante y equitativa.

3.6 COMPETITIVIDAD ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO

Basándose en “los indicadores de Sistemas de Gestión Regulatoria” creados por la OCDE, COFEMER, como el cuerpo vigilante a cargo de supervisar e impulsar la mejora regulatoria en México, ha replicado el índice OCDE a nivel estatal con una agenda multinivel. Este índice tiene la característica de reflejar la realidad de la política regulatoria al interior del país, mostrando las diferencias existentes entre los gobiernos estatales, ya que, si bien es cierto que han mejorado y consolidado las mejoras regulatorias en años recientes, las diferencias de enfoques entre los mismos aun son notables. Por lo tanto, el objetivo del índice es ofrecer elementos técnicos para fortalecer la gestión regulatoria al interior de los estados (Carballo, et al.; 2012a).

Los estados y municipios cada día son más responsables de desarrollar e implementar la regulación. Por lo anterior, los sistemas de gestión regulatoria requieren mayores mecanismos de cooperación entre los órdenes de gobierno. Entre los beneficios que plantea la OCDE sobre la coordinación multinivel, se encuentran los siguientes: “a) crea competencia entre los órdenes de gobierno, contribuyendo así a mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos; b) genera un foro para el diálogo entre dependencias; c) en un contexto internacional, promueve el intercambio de experiencias entre países; d) facilita acuerdos sobre un conjunto de principios en materia de reforma regulatoria ayudando a fortalecer la calidad regulatoria en cada estado o municipio; y e) ayuda a promover políticas regulatorias que mejor encajen con las necesidades y circunstancias nacionales”. (Carballo, et al.; 2012a: 4).

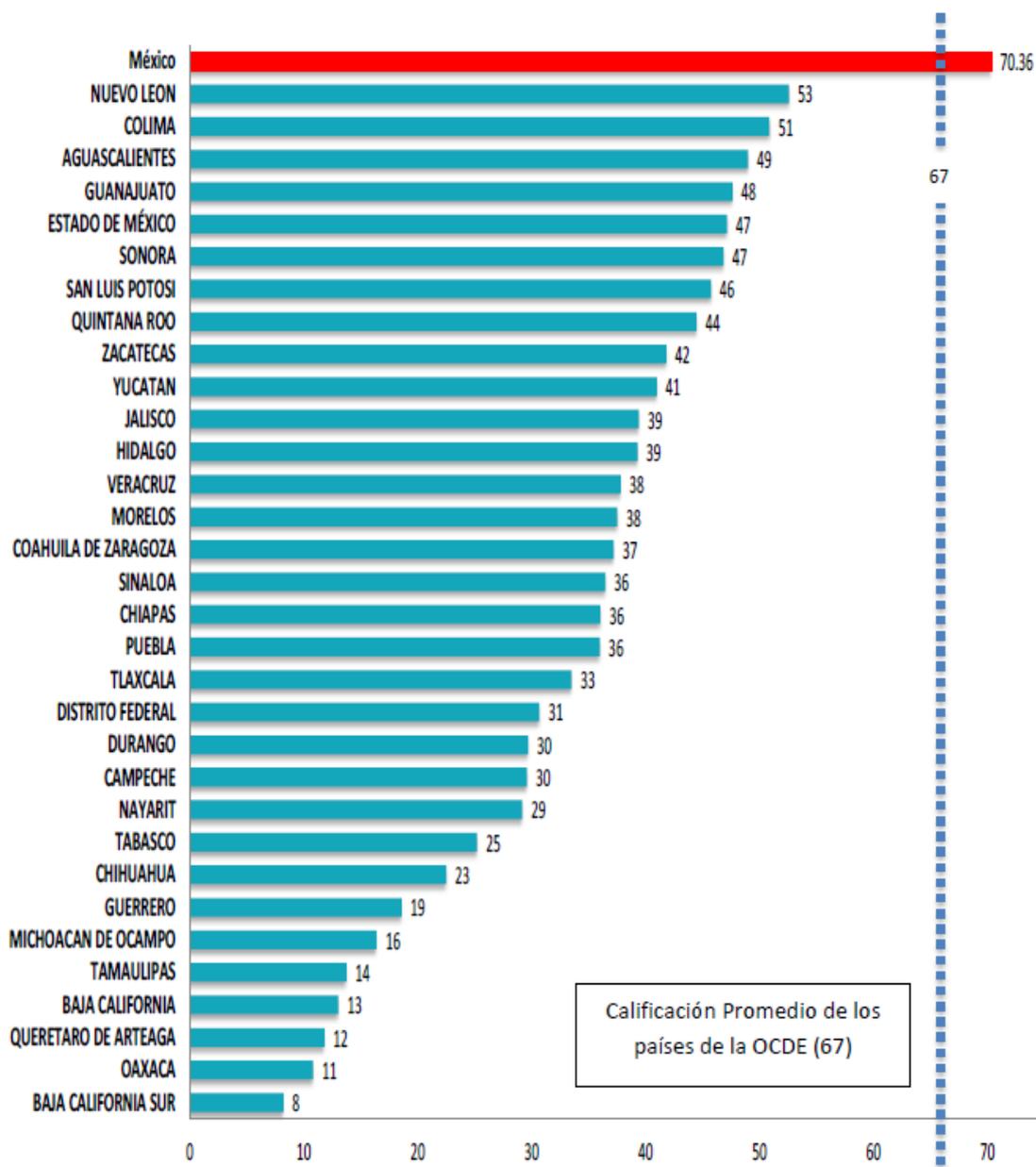
Para el logro de la competitividad se necesita un marco regulatorio que facilite la actividad empresarial en la economía formal y no imponga costos desproporcionados o innecesarios a los emprendedores de acuerdo a la OCDE (2010). También sugiere que la regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede verse afectada por políticas y prácticas regulatorias deficientes en otros niveles, impactando de manera negativa en el desempeño de las economías y en las actividades empresariales y de los ciudadanos. Los gobiernos estatales y municipales tienen un papel muy importante en la regulación de las actividades económicas para proteger el interés público en el sector salud, medio ambiente, entre otros, pero al mismo tiempo deben evitar obstaculizar la apertura y el crecimiento de las empresas, en particular de las PyMEs, que no cuentan con los recursos para solventar los costos administrativos generados por una regulación excesiva y trámites complicados.

Todos los estados entran en una competencia para atraer inversiones, ampliar sus infraestructuras productivas, lograr tasas de crecimiento económico elevadas y por supuesto lograr posicionarse en condiciones ventajosas y de liderazgo en los mercados de bienes y servicios, donde la COFEMER debe procurar que sea una sana competencia puesto que para ciertos estados son más activos económicamente y se les facilita la inversión. Una eficiente

combinación de los factores de la producción, implica también que los gobiernos como generadores de políticas públicas, cumplan con el rol de facilitadores y es en este contexto que se inscribe la mejora regulatoria afirma Zetian (2006).

La OCDE (citado por Carballo, et al.; 2012) destaca que para México aún existen áreas de oportunidad, conforme a los resultados observados puede sostenerse que el país cuenta con un sistema de gestión regulatoria avanzado que ha seguido mejorando desde el reporte presentado en 2009. Los avances, sin embargo, no son exclusivos del ámbito federal, puesto que los estados en coordinación con los municipios también han hecho esfuerzos importantes para mejorar sus sistemas de gestión regulatoria, como se muestra en la siguiente grafica.

GRÁFICA # 13: RANKING GLOBAL DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN REGULATORIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2006-2012.



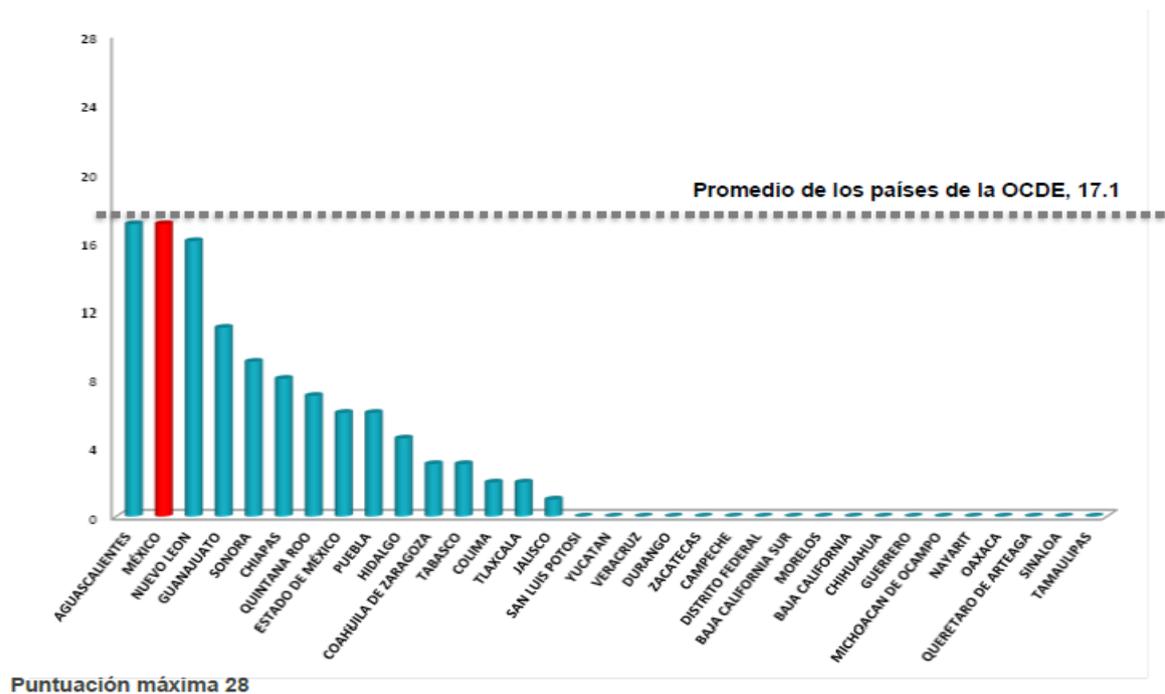
Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) "Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas". Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Como se puede apreciar los indicadores evalúan los mecanismos de coordinación implementados por los estados hacia el orden federal con el objeto de promover la política regulatoria e identifica si estos mecanismos imponen obligaciones específicas a las partes. El trabajo de la coordinación multinivel desde el punto de vista federal se ha realizado desde el año 2001

con la firma de convenios de colaboración entre la COFEMER (2012a) y las entidades federativas, la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas en 204 municipios y la asistencia técnica para la adopción de Leyes de Mejora Regulatoria Estatales.

Por otra parte se evaluaron los impactos en las manifestaciones de impacto regulatorio, entre los que se analizaron: el impacto en el presupuesto, en competencia, en la apertura de mercados, en pequeños negocios, en áreas regionales específicas, en grupos sociales específicos, en el sector público y/o en pobreza. Igualmente, analiza si la MIR considera de manera explícita mecanismos para hacer cumplir la nueva regulación y si existen informes sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha normatividad (Carballo, et al., 2012a).

GRAFICA # 14: EXTENSIÓN DEL PROCESO DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO 2006-2012.



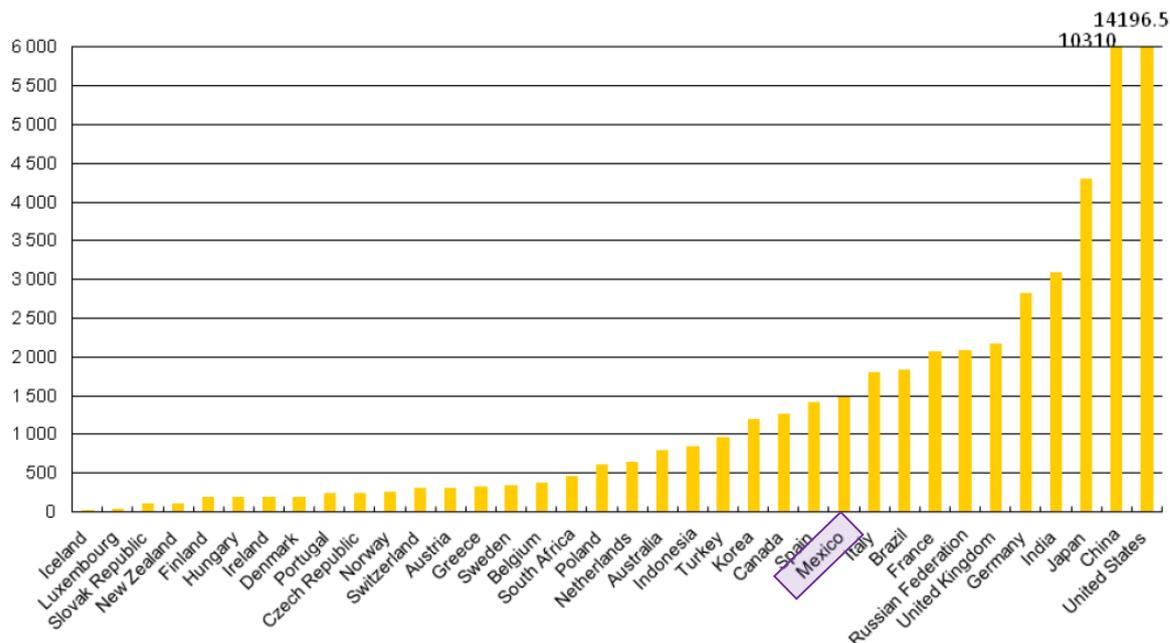
Fuente: Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) “Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En la gráfica #19 se muestra todo lo que falta por hacer, se observa que entre los estados del país existe una gran diferencia en el avance, en progreso, en el cumplimiento de una regulación eficiente, como se veía en el segundo capítulo de este trabajo donde organismos internacionales apuestan que el éxito de una regulación es motivar a los estados y a su vez a los municipios para poder acelerar los niveles de crecimiento económico, en donde la COFEMER le falta demasiado por hacer ya que como se aprecia en la grafica de arriba Aguascalientes, Nuevo León, Guanajuato, Sonora y Chiapas han hecho grandes esfuerzos para especificar en sus guías, sus manuales de MIR y los reglamentos de mejora regulatoria lo que habrá de contener la MIR, se necesita promover y replantear las políticas públicas en cada entidad para poder obtener un impacto positivo tomando en cuenta la marginalidad social, su capacidad administrativa, y su desarrollo económico.

3.7 LOGROS E INSUFICIENCIAS DE LA COFEMER APOYADO POR EL MANUAL DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA OCDE Y LA EVALUACION DEL IMPACTO REGULATORIO.

México ha demostrado tener un gran potencial económico. Su PIB en 2008 fue de \$1,531.1 mil millones de dólares, convirtiéndose en la séptima economía más grande de los 30 países miembros de la OCDE, sólo después de Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Su población era de 105.7 millones de habitantes en 2007, lo que lo convierte en el tercer país más poblado de la OCDE, después de Japón y Estados Unidos. Además, México es el cuarto país más grande de la OCDE en extensión territorial con 1,996,000 kilómetros cuadrados, sólo después de Australia, Canadá y Estados Unidos, representando en la siguiente gráfica para comparar el desarrollo del PIB en países miembros de la OCDE y lo que no pertenecen para visualizar una idea más global (García; 2010).

GRÁFICA 15: PIB EN PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE Y OTROS NO MIEMBROS 2008-2010.



Fuente: *OECD Observer*, No. 276-277, diciembre 2008-enero 2010. (Citado por: García; 2010).

García (2010) argumenta que la tasa de crecimiento de México ha sido bastante volátil a pesar de su potencial, y que se enfrenta a una importante desaceleración económica ya que el PIB cayó un 6.5% en 2009. La mejora en la calidad de la regulación en los diferentes niveles de gobierno es uno de los principales retos a los que se enfrenta el país para mejorar su competitividad. Es por eso que García reafirma que la mejora regulatoria surge como una opción de política pública para crear incentivos para la actividad económica, fortalecer la competitividad y facilitar el emprendimiento, la innovación y la creación de empleos.

México está integrado por 31 estados y el Distrito Federal (D.F.), que a su vez están divididos en alrededor de 2 443 municipios. Como es de suponer, existe una gran diversidad con respecto a las condiciones de competitividad y estructuras regulatorias en cada una de estas entidades subnacionales, así como enormes desafíos de coordinación para tal número de jurisdicciones. Como estado federal, México es uno de los países de la OCDE en el que los

gobiernos subnacionales tienen amplias facultades regulatorias. Las autoridades federales, estatales y municipales tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir sus propias regulaciones (García; 2010).

En algunos casos, se definen los límites para cada nivel de gobierno, pero en muchos otros, el marco regulatorio establece que los tres niveles coincidirán en asuntos específicos. Por lo tanto, los temas y retos principales que se deben abordar en un marco de gobernanza regulatoria multi-nivel son relevantes para el caso de México. García cree necesario para México, mejorar la calidad regulatoria de sus entidades subnacionales si quiere crear un entorno favorable para las empresas y ganar competitividad. Debido a que un emprendedor tiene que cumplir con trámites a nivel federal, estatal y municipal, esta necesidad se vuelve aún más urgente (2010).

La posibilidad de mejorar la calidad regulatoria en México está bien documentada en El Reporte *Doing Business* 2009 donde se da a conocer las dificultades de hacer negocios, en las 31 ciudades mexicanas ubicadas en cada una de las entidades federativas del país, mostrando que es más fácil hacer negocios en Aguascalientes, Chiapas y Zacatecas, y más difícil en Morelos, Baja California Sur, y el Distrito Federal. El tiempo promedio para abrir una empresa bajó de 36 a 24 días del reporte de *Business* 2007 al 2009. El costo, medido como porcentaje del ingreso per cápita, de abrir un negocio en México es de 12.5%, mayor que en los países de primer mundo con 4.9%, según el Banco Mundial en el 2009 (citado por García; 2010).

El reporte *Doing Business* 2009 argumenta que si un emprendedor quiere abrir una empresa tiene que cumplir con 6 trámites para empezar puesto que son requeridos por el ámbito federal, y los demás varían dependiendo la entidad estatal y municipal. La inscripción del acta constitutiva en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio suele ser la principal fuente de demoras, y esto se agrega que los honorarios de los fedatarios públicos y la inscripción en el registro público representan el 89 % de los costos para abrir una empresa (*business* 2009).

Carlos Arce, anteriormente Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, identifica un problema en el hecho de que el único mecanismo para aplicar un análisis de costo-beneficio y asegurar una regulación de calidad en México es la COFEMER. Aunque este organismo sólo controla dependencias en el ámbito del poder ejecutivo federal, y no tiene autoridad para revisar la regulación emitida por el Congreso de la Unión, los congresos estatales, el Gobierno del Distrito Federal, o los municipios (García; 2010).

Los Programas de Mejora Regulatoria son un instrumento clave de evaluación constante de la regulación. Por ello, la conjunción entre dichos programas y la metodología de costeo estándar representan una herramienta muy importante para cuantificar y mantener un registro de la evolución de la regulación. La consulta pública también representó una pieza medular para conocer los puntos de vista de los particulares y a partir de estas opiniones generar una estrategia adicional que proporcionó mayores beneficios a la sociedad. Asimismo, la efectividad de los Programas de Mejora Regulatoria representa una estrategia fundamental en el proceso de mejora regulatoria porque los beneficios derivados de este impactan directamente en el bienestar de los particulares (PMR, 2012).

Lo que se tiene que reconocer a la COFEMER es que ha considerado las experiencias pasadas para la elaboración de sus Programas, en las cuales se había observado que los programas con mayor éxito eran los que tenían acciones más concretas aquellas que están bien definidas; sin embargo, por falta de una metodología que cuantificara la liberación de recursos que se iba a generar derivado de la aplicación de las propuestas contenidas en los programas de mejora regulatoria, se estaba en la imposibilidad de conocer con detalle sus beneficios y de socializar sus resultados.

Uno de los mayores problemas que no ha podido resolver por completo la COFEMER son los excesivos costos de la regulación de tipo administrativo por la informalidad de las empresas; informalidad que se ve reflejada directamente en la productividad y la competitividad de las mismas. Cuando

una regulación está mal diseñada y resulta muy costosa para el emprendedor, este prefiere estar en la informalidad. Lo anterior trae consecuencias muy graves para los emprendedores y la economía del país. La informalidad restringe a las empresas de una serie de oportunidades tales como tener acceso a mayores mercados, contar con certeza jurídica, tener derechos de propiedad garantizados por el Estado, o bien contar con acceso al crédito y servicios financieros para poder crecer, (COFEMER, 2012b).

Una forma de resolver esto propone la OCDE (2012b) es la intención de promover una cultura de mejora regulatoria profunda y eficaz en todo el gobierno, para acercarse a una nueva fase de calidad normativa, por medio de una red de unidades en las secretarías apoyado de expertos en política regulatoria para que promuevan la simplificación administrativa, midiendo las cargas administrativas, haciendo que las mismas secretarías ejerzan una calidad regulatoria responsabilizándolas directamente y rindan cuentas de su desempeño en materia de regulación a las empresas, los clientes, y a la sociedad en general, reforzando esto con el desempeño de la Secretaría de la Función Pública ya que en caso de incumplimiento se les dictara una sanción. Es por eso la insistencia sobre la necesidad de un diseño institucional que le otorgue suficiente autonomía jurídica y financiera a la COFEMER para poder cumplir de manera más eficiente su mandato y a su vez darle credibilidad pública.

Es importante destacar que la mejora regulatoria es fundamental para detonar mayores niveles de productividad y crecimiento económico en un contexto internacional en el que las políticas fiscales y monetarias tiene un impacto limitado. Actualmente la estabilidad macroeconómica en México permite tener una economía sólida que brinda certidumbre a los mercados. Sin embargo, hay que reconocer que México ha mantenido tasas de crecimiento muy moderadas durante las últimas tres décadas. Asimismo, ante la coyuntura internacional, distintos países en el mundo han considerado a la política de mejora regulatoria como parte fundamental para detonar mayores niveles de productividad y crecimiento económico en un contexto en el que las políticas fiscales y monetarias tiene un impacto limitado (COFEMER, 2012b).

CONCLUSIONES

En este trabajo se describieron las herramientas teóricas de la NGP de las bondades y beneficios que se obtienen en su aplicación, pero del mismo modo se reconoció los problemas a los que se obtienen al implementar la NGP, y realmente como se pudo apreciar con las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la mejora regulatoria se confirma que el hecho de tener un avance asimétrico en los estados que son económicamente activos de los que no los son, generando desigualdad, crear una gran separación entre la gente que tiene acceso a la información, a tecnología, a la educación, a diferencia de las personas de pobreza extrema donde desconocen de todo esto.

Si consideramos los aportes de la NGP sobre el hecho de considerar que los servicios se dirigen a un cliente, pues se nota la ventaja de estimular la innovación, mayor responsabilidad a los prestadores de servicios ante el cliente, mayor oportunidad de elegir un clase de servicio, sin embargo; el dilema radica para el gobierno en saber a quienes se consideran clientes, pues los atendidos por un programa son beneficiarios, otros son particulares, otros son grupos de interés y actores políticos según Ingraham (Citado por Martínez, 2005), y en donde las necesidades de estos clientes pueden ser contradictorias entre sí, haciendo imposible complacer a cada uno de ellos.

Debido a esto se pretende motivar una cultura de regulación, coordinada en los diferentes órdenes de gobierno, descentralizar a la comisión creando consejos para la mejora regulatoria estatal, especificar los alcances del programa y sus beneficios, ayudando a guiar una correcta y eficiente mejora regulatoria, simplificando proceso y así reducir tiempos, retroalimentándose de los resultados obtenidos, reduciendo costos, sin embargo estos esfuerzos no han sido tan buenos ya que falta una estrategia eficaz para llegar a los sectores informales, a los sectores de alta marginación entre otros.

Se logró puntualizar la labor que hace La COFEMER tanto en sus acciones como sus funciones respecto a la Mejora Regulatoria y la competitividad que promueve en el libre mercado bajo el régimen de calidad, eficiencia, eficacia y funcionalidad que genere una sana competitividad a favor de los ciudadanos y de los empresarios obteniendo de manera satisfactoria ya que actualmente se están obteniendo resultados positivos manteniendo el ritmo de las reformas a criterios de calidad, con las recomendaciones de organismos internacionales pudiéndolo apreciar en el segundo capítulo de este trabajo. Por otra parte, también se han introducido mecanismos más transparentes para lograr reglamentaciones de alta calidad como los PMR, las MIRs, los RFTS, y las SAREs.

Se puede afirmar que La NGP si ha ayudado al progreso de la COFEMER en cuestiones de procesos administrativos para poder dar un resultado óptimo a la mejora regulatoria y se ve reflejado en los resultados del Producto Interno Bruto o en evaluaciones internacionales así como las mismas autoevaluaciones realizadas por la Comisión, La NGP entrega un gobierno más profesional y competitivo que busca ofrecer las herramientas más actuales para un desempeño más óptimo, que genere menores costos y mayores beneficios de calidad y eficiencia con prácticas de transparencia y rendición de cuentas dándole credibilidad y legitimidad al gobierno.

Sin embargo; no todo es positivo falta mucho por realizar; **primero** en el aspecto jurídico puesto que se necesita darle mayor autonomía a la COFEMER para poder desempeñarse más eficiente, sin vulnerar al estado. **Segundo** se tiene que considerar que si bien la COFEMER trabaja para tener una regulación eficiente en todas las dependencias de gobierno, tiene que ser más claro en sus beneficiarios sobre cada sector para poder tener una mayor capacidad y control.

En **tercer** lugar considerando los conflictos a los que se enfrenta la implementación de la NGP de ver el ciudadano como un cliente, se debe de considerar promoverlo a ser un accionista y colocarlo en el centro en la política de mejora regulatoria, atendiendo a las recomendaciones de los organismos

internacionales, que en el segundo capítulo vemos como las políticas fiscales y monetarias han perdido efectividad, y donde la política regulatoria se convierte en la mejor estrategia para acelerar los niveles de crecimiento económico actuales, confiando que de esto depende el éxito de la regulación, tal vez eso ayude al mercado informal hacerlo formal.

Como **cuarto** punto se debe tener cuidado sobre los municipios que no son económicamente activos, que la COFEMER a través del SARE se coordine con otras instituciones públicas o privada para que tenga un mayor acercamiento con los municipios, que tengan estos organismos la iniciativa de invitarlos a promover políticas que incrementen el desarrollo económico y así disminuir la desigualdad, ya que de no hacerlo se condena a fomentar corrupción y credibilidad pública, y **quinto** cuando se realice una evaluación se debe considerar la seguridad, la salud, los tiempos electorales, para poder conocer a trasfondo las posibles variables de los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda SARE, 2013. COFEMER.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). Gestión gubernamental y reforma del Estado en Cambio político y gobernabilidad México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 134.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1994). El futuro de la reforma del Estado conferencia dictada en la Academia Mexicana de Políticas Públicas, mayo 26 de 1994, p. 2.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). Reforma y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994), ene-jun 96.

Arellano Gault, David (2007), "Una cuestión de confianza, *Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina*", Revista Nueva Sociedad, núm. 210.

Arroyo Loza, Armando Paredes (2007); "AGENDA DE COMPETITIVIDAD, PRIORIDADES DEL SECTOR EMPRESARIAL".

Arce Macías, Carlos (2003), "La Política Pública de la Mejora Regulatoria", México, COFEMER, p.4

Canto Chac, Manuel (2008); Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, *Política y Cultura*, Núm. 30, sin mes, 2008, pp. 9-37 Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco Distrito Federal, México.

Cabrero y Peña (2008) *Instrumentos de New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales de México.* El Colegio de México.

Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2011) “Tendencias actuales de mejora regulatoria en México”. Este documento fue elaborado con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012a) “Retos y Perspectivas del Sistema de Gestión Regulatoria en las Entidades Federativas”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012b) “Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Carballo Pérez, Alfonso, et al., (2012c) “Beneficios Derivados del Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012”. Este documento fue elaborado por LATIN-REG con la cooperación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Cedillo Hernández, Miguel A. (2007) “Desregulación y Mejora Regulatoria en México: Un balance Necesario” en revista *Reforma del Estado*, núm 72, México, p.96

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas, CEESP, México, 2000

COFEMER, (2011); “Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México”, Documentos de Investigación en Regulación No. 2011-08, México.

COFEMER, (2012a); INFORME SEXENAL 2006-2012, SECRETARIA DE ECONOMIA

COFEMER, (2012b), “ESTRATEGIA PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA 2011-2012”, Estimación de los beneficios generados por el Programa de

Mejora Regulatoria 2011-2012, mediante la aplicación del Metodología de Costeo Estándar.

Cuarto Informe De La Comisión Federal De Mejora Regulatoria (Julio 2004 - Diciembre 2005), Secretaría De Economía, México.

Culebro Moreno, Jorge, (2007), Reforma Administrativa En México. La Creación Y Evolución De Organismos Reguladores De Mercado. Entre La Fragmentación Y El Control. " Descripción general del proyecto", MÉXICO, Editorial UAM-Cuajimalpa.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2007), "Paradojas de la reforma administrativa en México" en Revista Buen Gobierno, núm. 3 semestral.

En XVII Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria, Villahermosa, Tabasco.

Faya Rodríguez, Alejandro (2012), "Arreglos Institucionales De Los Órganos De Mejora Regulatoria: Una Propuesta De Reforma Para La Comisión Federal De Mejora Regulatoria".

Flores Bernés, Miguel (2006), "La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)"

García Fernández, Carlos (2005); La mejora regulatoria en México, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional", *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, Publicación de la OCDE.

González Méndez, José (2004), "Pase a la Otra Ventanilla", COFEMER, México.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) (2000).

López, Sergio, *et al.* (2007), “*Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México*”, Gestión y Política Pública.

Martínez Vilchis, José, (2005), “Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México”, UAEM.

Martínez Vilchis, José (2005), “Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México”, en revista de Ciencias Sociales CONVERGENCIA, septiembre-diciembre año/vol.12, número 039, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Martínez Vilchis, José (2007), “La Nueva Gerencia Pública, en las entidades federativas de México”, en revista *BUEN GOBIERNO*, México

Muñoz García, Alfredo (2007) “Hacia Una Gestión Pública Orientada Al Desempeño En México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?”, en revista *BUEN GOBIERNO*, México.

PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA (PMR). 2001-2006

PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA (PMR). 2006-2012

Ramió Matas, Carles (2001) “Los Problemas De La Implantación De La Nueva Gestión Pública En Las Administraciones Públicas Latinas: Modelo De Estado Y Cultura Institucional”, Documento publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela 2001.

Registro Federal de Trámites y Servicios, (2013); “INFORME, PRIMER TRIMESTRE DEL 2013”, COFEMER.

Rocha López, Julio César (2008); “Encuentro Internacional para la Competitividad y la Mejora del Clima de Negocios”, México, COFEMER, p4.

OCDE (2007a), “Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico”, Cooperación para fortalecer la competitividad en México.

OCDE (2007b), “Manual De Evaluación De La Competencia De La OCDE y Profundización De La Evaluación Del Impacto Regulatorio”, COFEMER.

OCDE, (2010), “Guía Para Mejorar La Calidad Regulatoria De Trámites Estatales Y Municipales E Impulsar La Competitividad De México”. Fortalecimiento de la Competencia Económica y la Mejora Regulatoria para la Competitividad de México.

OCDE, (2011); "Guía para mejorar la calidad regulatoria de los trámites estatales e impulsar la competitividad en México", México.

OCDE (2012a),”Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio”.

OCDE (2012b), “Revisiones De La OCDE Sobre Reforma Regulatoria, México Hacia Una Perspectiva De Gobierno Entero Para La Mejora Regulatoria, Informe De Las Principales Conclusiones”

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal.

Ramió Matas, Carles, (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Caracas.

Ramírez Hernández, Fernando (1999). “La Política De Competencia Y El Proceso De Regulación En México, 1993 – 1999”. T E S I S Que Para Obtener El Título De Licenciado En Economía, UNAM. México D.F.

Raymundo Amaro Guzmán. Introducción a la administración Pública, Mc Graw-Hill, México, 1986.

Rocha López, Julio César,(2008); “Encuentro Internacional para la Competitividad y la Mejora del Clima de Negocios”, México, COFEMER.

Rosas Yáñez, Luis Fernando, (2009); “La Manifestación de Impacto Regulatorio”, México, COFEMER.

Sánchez González José Juan, (2002), “Los Usos de la NGP y sus críticas más comunes”, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Sánchez González José Juan, (2009), “El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana”, publicado en Gestión y Política Pública, Volumen XVIII. Número 1. I Semestre de 2009.

SARE, (2011), “Documentos de Investigación en Regulación” No. 2011-10. COFEMER, MÉXICO.

SHCP, *Cuenta De La Hacienda Pública Federal, En Primer Informe De Gobierno*, Presidencia De La República, Septiembre 2001

Uvalle Berrones, Ricardo (1995a), “El Redimensionamiento de la Administración Pública”, en revista *Reforma del Estado*, núm 72, México, p.6

Uvalle Berrones, Ricardo (1995b). "La administración pública en el cambio estructural", Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Zetina Rangel, Manuel J. (2006), “La Mejora Regulatoria Como Una Política Publica Que Genera Una Nueva Forma De Gobernar”, Estudio Analítico Prospectivo Y Propositivo.

MESOGRAFÍA

Anteproyectos, MIR, [en línea][consultado el 21 de JULIO de 2008]. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx>

Cañedo Andalia, Ruben, (1998), “Gerencia Total de la Calidad en la organizaciones”, artículo disponible en http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol6_2_98/aci02298.htm

COFEMER, (2012c), Reforma Regulatoria en América Latina. Documento revisado en la siguiente dirección electrónica el 13/08/2013, disponible en www.cofemer.gob.mx

COFEMER, 2013 [En línea][Consultado el 14 de junio de 2013]. Disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=4>

COFEMER, Cuarto informe de labores (julio 2004 - diciembre 2005). Documento revisado en la siguiente dirección electrónica el 13/11/ 2012: <http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/documents/transparencia/Informe2005.pdf>

COFEMER, Sexto informe anual (enero-diciembre 2007). Documento revisado en la siguiente dirección electrónica el 13/11/2012: <http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/documents/transparencia/Informe2007.pdf>

Gascón, Verónica (2013), “Colegio de Abogados de Nuevo Leon”, Biblioteca Digital, en [\[http://www.colegiodeabogados.com.mx/index.php/biblioteca-digital/item/145-dana-cambio-de-gobiernos-abrir-empresas\]](http://www.colegiodeabogados.com.mx/index.php/biblioteca-digital/item/145-dana-cambio-de-gobiernos-abrir-empresas), 15 de mayo de 2013.

Halachmi Arie, (2004), La Reingeniería En El Sector Público [en línea] s/f [consultado el 26 de Noviembre]. Disponible en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php>

Marco de Cooperación Regulatoria, [en línea] consultado el 19 de FEBRERO DE 2013]. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx>

¿Qué es la COFEMER? [En línea][Consultado el 21 de Julio de 2008]. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx>

¿Qué es la reforma regulatoria? [En línea][Consultado el 21 de Julio de 2008]. Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx>

¿Qué es y qué no es la moratoria regulatoria?, (2012) [en línea] <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2010/06/04/gobierno-reduce-costo-tiempo-tramitologia-empresarial-se>, 04 DE JUNIO DE 2010.

<http://www.pwc.com/mx/es/index.jhtml>

SISTEMA DE ELABORACIÓN DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO Y REMISIÓN DE ANTEPROYECTOS A LA COFEMER A TRAVÉS DEL PORTAL www.cofemermir.gob.mx

CEESP, (2009) “El Consejo Coordinador Empresarial a través del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado mide anualmente la calidad del marco regulatorio en las entidades federativas del país con el fin de fomentar la mejora regulatoria” [en línea] [Consultado el 3 de AGOSTO de 2009]. Disponible en Biblioteca de Buen Gobierno <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/biblioteca/index.php?contenido=792&pagina=19&imprimir=true>