

**Universidad Autónoma de Querétaro**

**Facultad de Derecho**

**La mejora regulatoria en la Administración Pública del Estado de Querétaro. Los retos de su institucionalización como política pública.**

**T E S I S**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en  
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:  
**Martín Silva Vázquez**

Dirigido por:  
Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Santiago de Querétaro, Qro., diciembre de 2014.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"La mejora regulatoria en la Administración Pública del Estado de Querétaro. Los retos de su institucionalización como política pública"

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:**

Lic. Esp. Martín Silva Vázquez

Dirigido por:

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

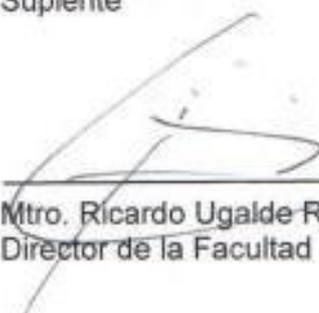
Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Presidente

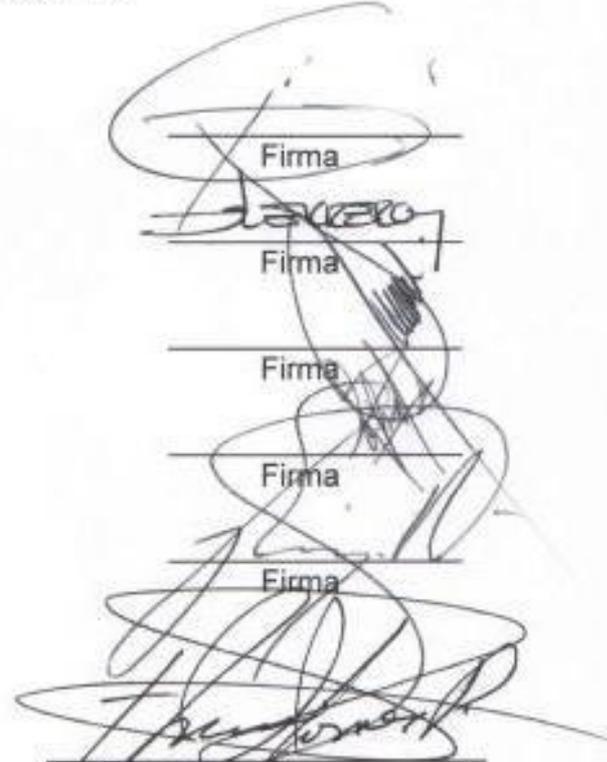
Mtro. Sergio Arturo Guerrero Olvera  
Secretario

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Vocal

Mtro. Óscar Rangel González  
Suplente

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez  
Suplente

  
Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad

  
Dr. Irineo Torres Pacheco  
Director de Investigación y Posgrado

## RESUMEN

La hipótesis de la que se parte en esta investigación, es que en la Administración Pública Estatal y Municipal, no se cuenta con una política pública de mejora regulatoria institucionalizada, que le permitan a la entidad, alcanzar mejores niveles de competitividad económica para atraer inversiones y generar mayor bienestar social. Por tanto, más allá de la existencia de una ley en la materia, se busca demostrar que el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria es una tarea pendiente, y se anotan las vías por las que dicha tarea puede concretarse. La investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos, el primero de ellos, realiza un análisis descriptivo de los conceptos que se consideran básicos para el desarrollo de la temática y la eventual confrontación de la hipótesis propuesta. Se aportan los conceptos esenciales sobre la administración en general y la administración pública. En el segundo capítulo, se aborda el análisis de los orígenes de la política regulatoria, en el mundo occidental y en México. Se describe el proceso a través del cual la mejora regulatoria surge como política pública al influjo de un cambio de paradigmas en la economía mundial. Se anotan los antecedentes de mayor importancia en relación a la creación de instrumentos e instituciones como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) el Sistema Electrónico de Trámites y Servicios y el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas, entre otros. En el capítulo 3 se realiza un análisis de la mejora regulatoria en la Administración Pública Federal, sus avances y retos. Se dedica un apartado al análisis del diagnóstico y recomendaciones que la OCDE. Finalmente, el último capítulo está dedicado a la revisión del estado de la situación de la materia en la Administración Pública Estatal. Se hace un análisis y descripción del proceso de institucionalización y se realiza un diagnóstico y crítica de la legislación actual. Adicionalmente, el cuarto capítulo concluye con algunas propuestas para establecer procesos que faciliten la institucionalización de la mejora regulatoria como política pública.

**Palabras clave: mejora regulatoria, política pública, institucionalización, administración pública.**

## ABSTRACT

The hypothesis of this study is that that the State and Municipal Public Administrations do not have a public policy for institutionalized regulatory improvement that would make it possible to attain better levels of economic competitiveness, in order to attract investments and increase social wellbeing. As a result, beyond the existence of a law on the subject, the proposal is to show that the process of institutionalizing regulatory improvement is pending; ways for carrying out this task are set forth. The study is presented in four chapters. The first includes a descriptive analysis of the concepts considered basic for the development of the topic and the eventual confrontation of the proposed hypothesis. Essential concepts regarding administration in general and public administration are given. The second chapter analyzes the origins of regulatory policy, in the western world and in Mexico. The process through which regulatory improvement arises as public policy with the influx of a change in models in world economy is described. The most important background is included regarding the creation of instruments and institutions such as the Federal Commission for Regulatory Improvement (COFEMER from its initials in Spanish), the System for the Rapid Opening of Businesses (SARE, from its initials in Spanish), the Electronic and Services System and the Register of Accredited Persons and Companies, among others. Chapter three contains an analysis of regulatory improvement in the Federal Public Administration, its progress and challenges. It includes a section on the analysis of the OECD's diagnosis and recommendations. Finally, the last chapter reviews the current situation of this subject in the State Public Administration. An analysis and description of the institutionalization process is carried out, as well as a diagnosis and criticism of the current legislation. In addition, chapter four concludes with several proposals for facilitating the institutionalization of regulatory improvement as public policy.

**Key words: regulatory improvement, public policy, institutionalization, public administration.**

# ÍNDICE

<b>Resumen .....</b>	<b>I</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>II</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 Importancia de la delimitación conceptual .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Administración y políticas públicas .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Administración y administración pública. El gobierno en movimiento. .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Políticas públicas o lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer. .....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Mejora regulatoria, ¿qué es y para qué sirve? .....</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Ámbitos de aplicación de la mejora regulatoria, ¿en qué se aplica? .....</b>	<b>22</b>
<b>Capítulo 2 Economía y Derecho.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Economía y Derecho. Los orígenes de la política regulatoria en el mundo. ....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Surgimiento de la mejora regulatoria en México. El nuevo paradigma económico mundial.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3 La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). .....</b>	<b>36</b>

<b>2.4 Los instrumentos de mejora regulatoria. Las aportaciones de la COFEMER. ....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.1 El sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). ....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.2 El Registro Federal de Trámites y Servicios.....</b>	<b>42</b>
<b>2.4.3 Los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales para el desarrollo de programas de mejora regulatoria. ....</b>	<b>43</b>
<b>2.4.4 La Normateca Federal.....</b>	<b>46</b>
<b>2.4.5 Instrumentos de mejora regulatoria en las Entidades Federativas. El caso del Estado de Guanajuato. ....</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo 3 La mejora regulatoria en la Administración Pública Federal .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Avances y retos. El diagnóstico y recomendaciones de la OCDE... </b>	<b>51</b>
<b>3.2 La Reforma Regulatoria Base Cero. ....</b>	<b>55</b>
<b>3.3 La Política Regulatoria de “Gobierno Entero”.....</b>	<b>56</b>
<b>3.4 Los avances y retos en mejora regulatoria en las Entidades Federativas y Municipios.....</b>	<b>65</b>
<b>Capítulo 4 La mejora regulatoria en la Administración Pública del Estado y su institucionalización.....</b>	<b>73</b>

<b>4.1 Política regulatoria en el Estado de Querétaro. Un diagnóstico del estado de la situación.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2 Análisis y descripción la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro. La calidad normativa en mejora regulatoria. ....</b>	<b>82</b>
<b>4.3 La institucionalización de una política pública. Concepto e implicaciones.....</b>	<b>91</b>
<b>4.4 Los retos para la institucionalización de la mejora regulatoria en el Estado de Querétaro. ....</b>	<b>94</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>102</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>105</b>

## **Introducción**

La presente investigación parte de la hipótesis de que el Estado de Querétaro (la Administración Pública en sus diferentes ámbitos competenciales) no cuenta con una política pública de mejora regulatoria institucionalizada, que le permita alcanzar mayores niveles de competitividad económica y de bienestar social. Por tanto, más allá de la existencia de una ley en la materia, pretendemos demostrar que el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria es una tarea pendiente, y anotamos las vías por las que dicha tarea puede concretarse.

El presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado a realizar un análisis descriptivo de los conceptos que se consideran básicos para el desarrollo de la temática y eventual confrontación de la hipótesis propuesta. Se aportan los conceptos esenciales sobre la administración en general y la administración pública en particular. Se hace una descripción de algunas de las principales definiciones acerca de las políticas públicas y su relación con la mejora regulatoria, dado que ésta es, precisamente, una política pública. Finalmente, se introducen y precisan los conceptos de mejora regulatoria y se responde a cuestionamientos relacionados con su función y utilidad como política pública en la administración gubernamental.

En el segundo capítulo se aborda el análisis de los orígenes de la política regulatoria, en el mundo occidental y en México, a partir de la interrelación entre Economía y Derecho. Se describe el proceso a través del cual la mejora regulatoria surge como política pública, al influjo de un cambio de paradigmas

en la economía mundial, que provoca que amplios sectores de la economía que habían sido manejados directamente por el Estado, pasen a manos de particulares. Se anotan los antecedentes de mayor importancia en relación a la creación de instrumentos e instituciones como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE); el Sistema Electrónico de Trámites y Servicios; y el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas, entre otros.

En el capítulo 3 se realiza un análisis de la mejora regulatoria en la Administración Pública Federal, sus avances y retos. Se dedica un apartado al análisis del diagnóstico y recomendaciones que la OCDE ha emitido para nuestro país. Igualmente, se describen conceptos como la Reforma Regulatoria Base Cero y la Política Regulatoria de Gobierno Entero.

Finalmente, el último capítulo está dedicado a la revisión del estado de la situación de la materia en la Administración Pública Estatal. Se hace un análisis y descripción del proceso de institucionalización y se realiza un diagnóstico y crítica de la legislación actual. Adicionalmente, el cuarto capítulo concluye con algunas propuestas para establecer procesos que faciliten la institucionalización de la mejora regulatoria como política pública.

## Capítulo 1

### Importancia de la delimitación conceptual

La mejora regulatoria es una política pública que genera normas claras, trámites y servicios simplificados, así como instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orientan a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

La hipótesis que delimita la presente investigación se centra en la idea de que el Estado de Querétaro no cuenta con una política pública de mejora regulatoria institucionalizada, que le permita alcanzar los beneficios anotados. Por tanto, más allá de la existencia de una ley en la materia, pretendemos demostrar que el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria es una tarea pendiente, y anotamos las vías por las que dicha tarea puede concretarse.

Así pues, la presente investigación se propone demostrar tres puntos básicos:

- a) que la mejora regulatoria es un instrumento de la política pública capaz de influir decisivamente en la forma en que los ciudadanos perciben, reciben y ejecutan los trámites y servicios que conforman el ámbito de la Administración Pública;
- b) de igual forma, la mejora regulatoria puede constituir una herramienta para atraer inversiones y producir crecimiento económico en una entidad;
- c) asimismo pretende demostrar que la mejora regulatoria así

entendida, no se ha implementado a cabalidad en el Estado de Querétaro, esto es, hasta ahora no ha existido un proceso de institucionalización pleno, y que hacerlo acarrearía grandes beneficios para la población.

Al final de la investigación, debe quedar claro el mecanismo para convertir a la mejora regulatoria en un proceso efectivo para optimizar los trámites y servicios que competen a la Administración Pública estatal, y los retos y perspectivas que ofrece la mejora regulatoria en el caso específico de Querétaro.

Partiendo de esa base, procede definir los conceptos que servirán de eje para explicar el estado de la situación y demostrar la hipótesis de trabajo.

### **1.1 Administración y políticas públicas**

Este apartado de la investigación, está dedicado a realizar un análisis descriptivo de los conceptos que se consideran básicos para el desarrollo de la temática y eventual confrontación de la hipótesis propuesta. Se aportan los conceptos esenciales sobre la administración en general y la administración pública.

Se hace una descripción de algunas de las principales definiciones acerca de las políticas públicas y su relación con la mejora regulatoria, dado que ésta es, precisamente una política pública. Finalmente, se introducen y precisan los conceptos de mejora regulatoria y se responde a cuestionamientos relacionados con su función y utilidad como política pública en la administración gubernamental.

Dicho lo anterior, si se concede que la mejora regulatoria es, a priori, una política pública que se implementa en el ámbito de la Administración Pública, necesariamente tenemos que definir los conceptos a partir de los cuales se hará la presente investigación.

En ese sentido, el primer concepto que corresponde delimitar es el de Administración Pública, de hecho antes siquiera de definir qué es la Administración Pública, iniciaremos definiendo uno de sus componentes: la Administración.

## **1.2 Administración y Administración Pública. El gobierno en movimiento**

El primer concepto que corresponde delimitar es el de Administración Pública, que tiene dos componentes, el primero de las cuales es la Administración en general.

La Real Academia de la Lengua Española<sup>1</sup> define la Administración como:

*Acción y efecto de administrar. Igualmente, nos dice que existe una modalidad estática que equivale a una estructura orgánica, el efecto de administrar que configura un órgano u ordenamiento con un propósito u objetivo; en su modalidad dinámica: entendida como función, es la acción de administrar, la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados.*

---

<sup>1</sup> *Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española*, 22<sup>a</sup>. ed., Madrid, 2010, Editorial Espasa Calpe.

Adicionalmente, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define de la siguiente forma:

*Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial. 2. f. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.*

Por su parte, el autor Idalberto Chiavenato<sup>2</sup> define la Administración como:

*“El proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplen eficientemente objetivos específicos”.*

A partir de los conceptos de Administración como ciencia, la mayor parte de los autores especializados, coinciden en señalar que la Administración posee cinco funciones básicas:

1. Planeación
2. Organización
3. Integración de personal
4. Dirección
5. Control y evaluación

---

<sup>2</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, 2005, Ed. Mc Graw Hill, p.356.

La importancia de la administración se encuentra prácticamente fuera de toda discusión, dado que se aplica a todo tipo de organizaciones y a administradores de todos los niveles organizacionales; se suele decir que el objetivo de todos los administradores es el mismo: generar un superávit; esto es, la administración persigue la productividad, lo que implica eficacia y eficiencia.

Adentrándonos en el contexto de la presente investigación, la administración tiene diferentes ámbitos de aplicación: la iniciativa privada, la Iglesia, el Estado, la comunidad internacional, etcétera.

Es justo lo anterior lo que da lugar a la existencia de varias ramas: administración privada, administración eclesiástica, administración pública, administración internacional, cada una de ellas con la particularidad de generar una burocracia propia.

La administración es una ciencia ubicada en el grupo de las ciencias prácticas; es una ciencia normativa, pues alude al deber ser, es una ciencia referida a la dirección de los grupos humanos en su ordenación y en su actuación.

Se ha afirmado que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y está regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización como en su estructura. Uno de los autores pioneros de la administración pública moderna, Woodrow Wilson, señalaba que:

*“La administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno.”<sup>3</sup>*

Es el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo (sentido objetivo). Ente orgánico de gran complejidad integrado en el Poder Ejecutivo (sentido subjetivo).

Pese a lo anterior, no es válido confundir Poder Ejecutivo y administración pública, porque en extensión es mayor el primero que la segunda, lo cual se traduce en que la administración es una parte del Ejecutivo.<sup>4</sup>

En la actualidad se considera que la administración pública rebasa con mucho el ámbito del Poder Ejecutivo.

La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno. Esto es así en tanto la administración pública está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. Por eso hay autores que se suman a lo dicho por Wilson, en el sentido de afirmar que la administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.<sup>5</sup>

Una noción más concreta acerca del significado de esta disciplina, nos la aporta uno de los más importantes autores del Derecho Administrativo en México, Jorge Fernández Ruiz, para quien la administración pública es:

---

<sup>3</sup> Wilson, Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, no. 2 (junio de 1887), The Academy of Political Science, pp. 197-222.

<sup>4</sup> Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 11ª edición, Madrid, 1989, Ed. Tecnos, pp 567.

<sup>5</sup> Marshall, Dimock, “¿Qué es la administración pública?”, *Revista de Administración Pública*, Número 44, octubre – diciembre de 1980.

*“El conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”<sup>6</sup>*

### **1.3 Políticas públicas o lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer**

Entramos ahora a la definición del segundo concepto básico que rige la presente investigación: las políticas públicas.

Una de las principales dificultades para establecer un concepto de “políticas públicas” tiene relación con una cuestión del lenguaje, esto es, la mayor parte de los autores de la disciplina en México (Luis Aguilar, por ejemplo) parecen coincidir en que no existe un término equivalente exacto en lengua española para lo que definen en la tradición anglosajona como *policies*.

En lengua inglesa existen términos diferentes para designar conceptos que en español se reducen a una sola expresión: política. Por esa razón se ha dicho que no es del todo adecuada la traducción de *policies* (plural de *policy*) por políticas. En inglés existen expresiones como *politics* y *polity* que permiten referirse a situaciones y conceptos distintos, lo que no ocurre en lengua española, ya que se tiene solamente la palabra “política” que para efectos del

---

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, 1997, McGraw-Hill Interamericana editores.

estudio de la administración pública como disciplina de las ciencias sociales, suele prestarse a equívocos.

Una vez que se ha precisado lo relativo al problema de la definición desde el punto de vista del lenguaje, conviene recuperar algunos de los conceptos que han aportado los autores más importantes sobre la materia.

Harold Lasswell tiene el mérito de ser uno de los principales autores que se ocuparon del estudio de la administración pública, la ciencia política y las políticas públicas como materia autónoma o altamente especializada, incluso se le considera el padre del estudio de las políticas públicas.

En relación con el concepto de políticas, sin hacer propiamente una definición, lo explica de la siguiente forma:

*“As a working definition we say that the policy sciences are concerned with the knowledge of and in the decision processes of the public and civic order.”*<sup>7</sup>

*(Como una definición de trabajo decimos que las ciencias de política (s) tienen que ver con el conocimiento de y en los procesos de decisión del orden público y cívico.)*

Considerando que se trata de unos los principales autores de la materia, extraña la ambigüedad del concepto y su enorme generalidad. Lo cierto es que Laswell, al igual que otros autores contemporáneos, comparten la misma característica sobre la idea de definir el concepto de políticas públicas: el desinterés.

---

<sup>7</sup> Laswell, Harold D., *La orientación hacia las políticas públicas*, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), pp. 79-103.

En realidad se trata de autores con más énfasis en la sistematización de los conocimientos de la materia y con un enfoque eminentemente práctico.

Dicho lo anterior, no debe extrañar los lacónicos conceptos de algunos autores anglosajones, véase por ejemplo, lo dicho por Thomas Dye<sup>8</sup>, quien consideró que las políticas públicas eran: *“whatever government choose to do or not to do.”*<sup>9</sup> (“Lo que el gobierno elige hacer o no hacer”).

Cabe decir que, aunque breve, es un concepto cargado de significado. En efecto, las políticas públicas, como una primera aproximación, se pueden entender como un conjunto de decisiones de un gobierno, ahora bien, esas decisiones tienen que ver con situaciones concretas, con problemas que se considera necesario resolver, aspectos que ciertos grupos o comunidades tienen para sí como importantes.

Un destacado autor contemporáneo de origen suizo, Peter Knoepfel<sup>10</sup> ha escrito que las políticas públicas son:

*“Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.*

---

<sup>8</sup> Dye, Thomas R., *Understanding public policy*, 1981, Prentice-Hall, p. 401.

<sup>9</sup> “Lo que el gobierno elige hacer o no hacer”.

<sup>10</sup> Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*, [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf). Consultada el 23/01/2014.

*Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).”*

Otro autor contemporáneo, en este caso de origen estadounidense, Thomas A. Birkland,<sup>11</sup> ha elaborado un concepto que incluye más elementos explicativos y por tanto, una noción más amplia:

*“the study of public policy is the examination of the creation, by the government, of the rules, laws, goals, and standards that determine what government does or does not do to create resources, benefits, costs, and burdens. In studying public policy, we focus upon those decisions made (or implicitly accepted) by government and nongovernmental actors to address a problem that a significant number of people and groups consider to be important and in need of a solution. In other words, we study individual, group, organizational, or governmental activities that, for better or worse, influence our lives through the creation and implementation of public policy.”*

(El estudio de las políticas públicas es el examen de la creación, por parte del gobierno, de las reglas, leyes, metas y parámetros que determinan lo que el gobierno hará o no en relación a generar recursos, beneficios, costos y cargas. En el estudio de las políticas públicas, nos enfocamos en las decisiones que se toman por el gobierno y las entidades no gubernamentales en relación a un

---

<sup>11</sup> Birkland , Thomas A., *An Introduction to the policy process*, 2<sup>nd</sup>. ed., 2005, p. 5.

problema que un significativo número de personas considera que es importante y necesita una solución. En otras palabras, se estudian las actividades individuales, grupales, organizacionales, que para bien o para mal, influyen en nuestras vidas a través de la creación e implementación de las políticas públicas.)<sup>12</sup>

En lengua española, se han destacado los trabajos de autores como Manuel Tamayo Sáez<sup>13</sup>, para quien las políticas públicas son:

*“El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.*

En nuestro país, son importantes las aportaciones de Luis F. Aguilar<sup>14</sup>, quien nos brinda un concepto muy amplio acerca de políticas públicas:

*“Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son*

---

<sup>12</sup> Traducción propia.

<sup>13</sup> Tamayo Sáez, Manuel, (“El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Ernesto Castillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, 1997, Alianza editorial.

<sup>14</sup> Aguilar, Luis, *Marco para el análisis de las políticas públicas*, Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero de 2007, FLACSO-México. Citado en *Políticas Públicas y Sociología Política*.

*ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”.*

En suma, como se puede observar, el concepto de políticas públicas es complejo en su contenido y abarca varios elementos. En general se puede aceptar que la mayoría de las definiciones coincide en que se trata de acciones del gobierno. Como decía Thomas Dye<sup>15</sup>, lo que el gobierno decide hacer o no hacer.

Más allá de lo complejo o abigarrado de las definiciones, para efecto de esta investigación, la parte que más interesa de la conceptualización de las políticas públicas, es la que tiene relación con entender a las políticas públicas como aquellas acciones del gobierno que tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios que están a cargo de la administración pública.

Como apuntan Domingo Cruz López y Eduardo Cárdenas Ayala,<sup>16</sup> hay una noción de las políticas públicas en la que éstas se traducen en:

*“reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como*

---

<sup>15</sup> Op. cit.

<sup>16</sup> Cruz López, Domingo y Eduardo Cárdenas Ayala, “¿Qué es una política pública?” Revista Jurídica IUS/. Consultable en <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>. Consultada el 21/01/2014.

*“agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.”*<sup>17</sup>

Resumiendo, la presente investigación asume el rol de las políticas públicas como instrumentos o medios para satisfacer necesidades de la población o resolver problemas de los ciudadanos. Ahora bien, delimitado el concepto de políticas públicas, es importante mencionar que los gobiernos cuentan con instrumentos para su implementación o puesta en marcha, en general toda administración debe tomar en cuenta aspectos<sup>18</sup>, como el sistema normativo en vigor conforme al cual opera la administración.

Dado el principio de legalidad, por definición todo gobierno necesariamente funciona a partir de las normas jurídicas que lo rigen, por lo que si no se toman en cuenta las limitantes que existen en las normas, se corre el riesgo de implementar acciones que carecerán de certeza o seguridad jurídica, es decir, que sean acciones ilegales o no tengan el respaldo de la ley.

En este punto, es un error frecuente en los tecnócratas, el minimizar la importancia que tiene el marco normativo, con el consecuente costo en el fracaso de muchas políticas públicas.

No menos importante es tomar en cuenta la infraestructura de la cual se dispone, es decir, en un sentido, el componente humano o personal, en otro, los recursos materiales, de organización y financieros. Por último, en un contexto actual, de administración o gobierno democrático, es necesario

---

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> Op. cit.

persuadir, no imponer, decisiones a los gobernados. Es necesario contar con canales de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Consecuentemente, en la implementación de cualquier política pública, es necesario tomar en cuenta estos aspectos o consideraciones.

#### **1.4 Mejora regulatoria, ¿qué es y para qué sirve?**

Establecer el concepto de mejora regulatoria es una tarea peculiar dada la especial circunstancia que rodea al concepto. En primer término, es de llamar la atención que prácticamente no haya “doctrina” especializada en la materia que se haya ocupado de definir qué es la mejora regulatoria.

Los conceptos que se han generado, se deben a definiciones realizadas en diferentes estudios realizados por organismos internacionales y nacionales, también se ha definido el concepto en convenios y diversos manifiestos sobre el tema.

Una posible explicación de las razones de la ausencia de doctrina sobre la delimitación del concepto, es que se trata de un concepto eminentemente práctico, es ciertamente una política pública cuya finalidad es facilitar “algo”, su amplitud de fines sobre la administración pudiera hacer pensar que ha trascendido más su teleología que la elaboración de su concepto; sin embargo, para los fines de esta investigación, se vuelve necesario recurrir a algunos conceptos que intentan explicar en qué consiste la mejora regulatoria o la política regulatoria, en un sentido más amplio.

El primer concepto tiene como origen un Convenio de colaboración firmado entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo COFEMER).<sup>19</sup> En el texto de dicho documento se dice:

*“...la mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.”*

En el texto referido se explica el propósito de la mejora regulatoria como la procuración de los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.

Realizando el correspondiente análisis del concepto del Convenio de colaboración firmado entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), se extraen los siguientes elementos:

---

<sup>19</sup> *Convenio Marco de Colaboración en materia de mejora regulatoria para incentivar la productividad y el desarrollo económico de México.* Consultable en página oficial de COFEMER, <http://www.cofemer.gob.mx/convenios/Convenio%20AMSDE-COFEMER.pdf>. Consultada el 28/01/2014.

1.- Política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados;

2.- Instituciones para su creación y aplicación;

3.- Un fin, que es obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

Por lo que hace al primer elemento, se constata la condición de política pública de la mejora regulatoria, y, en el caso de este concepto, se explica como la generación de normas que deben tener la cualidad de ser claras, así como la generación de trámites y servicios simplificados.

La crítica a este elemento del concepto, es que omite contemplar la posibilidad de no sólo generar, sino también en su caso, eliminar normas y trámites, dado que una vertiente de la mejora regulatoria incluye la posibilidad de suprimir normas y trámites que no tengan una plena justificación en un sistema jurídico determinado.

En cuanto a los dos restantes elementos, es acertado considerar como parte integral del concepto, la idea de instituciones eficaces que puedan generar y poner en práctica políticas públicas de mejora regulatoria; así como de establecer un fin que toda mejora regulatoria persigue.

La propia COFEMER ha tenido variaciones en relación con establecer una aproximación al concepto de mejora regulatoria, de hecho una de las definiciones más completas se encuentra en la página oficial correspondiente a la administración pública federal del periodo 2000-2006, ese concepto aparece

todavía en sus documentos básicos, disponibles en su página oficial,<sup>20</sup>, nos dice que por mejora regulatoria se debe entender lo siguiente:

*“La mejora regulatoria es el conjunto de acciones que realiza el gobierno para mejorar la manera en que regula o norma las actividades del sector privado, y en general, en que interviene en la sociedad. Es una política pública que abarca tanto estrategias regulatorias específicas (por ejemplo, la selección de una regulación coercitiva o compensatoria, obligatoria o voluntaria) como el proceso de elaborar regulaciones.”*

Realizando el correspondiente análisis, éstos serían los elementos del concepto:

- *La desregulación, como una forma de eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas. (Expulsar las normas ociosas o carentes de justificación).*
- *El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes. (Revisión previa a la entrada en vigor de las normas que se pretenden crear).*
- *La creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos. (Dada la dinámica jurídica y económica, sobre todo a partir de las reformas constitucionales estructurales, es indispensable revisar*

---

<sup>20</sup>

Consultable en:  
<http://www.cofemertramites.gob.mx/intranet/cofemertramites/cofemerwebsite/cwHome.asp?PagelD=97>. Consultada el 28/01/2014.

el marco normativo que regulará a las principales actividades económicas y de servicios).

- *El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.* (Claridad en cuanto a quién hace la norma, las etapas y procesos públicos en su elaboración).

Sobre la delimitación del concepto de mejora regulatoria, es importante citar el trabajo realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), cuya investigación quedó plasmada en un documento denominado “Reglas del Juego” (ranking estatal en mejora regulatoria)<sup>21</sup> donde se definió el concepto de mejora regulatoria en los términos siguientes:

*“El concepto de regulación, en términos laxos, hace referencia al conjunto de diversos instrumentos por medio de los cuales el gobierno condiciona la consecución de un objetivo por parte de los particulares al cumplimiento de un requisito; en consecuencia, la mejora regulatoria consiste en la modificación de la regulación vigente con el objetivo de optimizar el desempeño, la efectividad y la calidad legal de las formalidades exigidas por el gobierno.”*

Así entendida, la mejora regulatoria es una política pública que tiene como objetivo 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.

---

<sup>21</sup> *Reglas del Juego, ranking estatal en mejora regulatoria*, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2013, [citado 28/01/2014], disponible en página web [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking\\_estatal\\_en\\_mejora\\_regulatoria.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_estatal_en_mejora_regulatoria.pdf)

A partir de estas definiciones podemos ya adelantar algunos elementos básicos para el manejo conceptual de nuestra hipótesis.

La Administración Pública como ente perteneciente al Estado es, sin duda, un órgano complejo, no sólo por sus dimensiones sino además por la gran variedad de funciones y servicios que tiene a su cargo.

En el tema de las políticas públicas, la mejora regulatoria es un instrumento para hacer más eficiente a la Administración, de tal forma que su utilidad ha sido objeto de estudio por diversos organismos especializados en el tema.

Concretamente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en lo sucesivo OCDE) ha desplegado una extraordinaria labor en relación con este tema. De hecho ha realizado varios trabajos de investigación, el más reciente en el año 2013.<sup>22</sup>

Como se aprecia de los diferentes conceptos de mejora regulatoria, existe una estrecha relación entre las reglas que impone la administración a una actividad económica y su desarrollo. La relación entre Derecho y Economía ha sido ampliamente explorada, y nadie duda en la actualidad, la importancia de conocer los alcances de esta relación, no sólo para las economías más fuertes sino también para aquellas que se encuentran en vías de desarrollo. De cualquier forma, en esta investigación se dedica un apartado a analizar esta relación.

---

<sup>22</sup> *Revisión de la OCDE sobre mejora regulatoria*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México, 2013, [citado 28/01/2014], disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/presentaciondelestudiorevisionesdelaocdeobrerereformaregulatoriahaciaunaperspectivaintegralparalamejoraregulatoria.htm> web

Por ahora es importante resaltar que la regulación es un componente fundamental en las economías del mundo. De hecho, desde el siglo XIX se ha avanzado hacia la idea de que el Estado tiene la obligación de regular o intervenir en el desarrollo de la economía; sin embargo, la discusión acerca de en qué medida y en qué forma debe intervenir, sigue generando posiciones encontradas.

De lo que no hay duda, es que el Estado juega un papel, ya sea activo o pasivo, en la regulación actual de los diversos factores económicos.

En nuestro país, existe la idea difundida de que intervenir equivale a controlar casi todo, a través de regulaciones legales, esto ha provocado que se haya pasado del extremo de un vacío legal a la sobrerregulación.

En este contexto, la mejora regulatoria como política pública, puede tener una enorme utilidad en términos de competitividad económica y de bienestar para los ciudadanos al facilitarles ciertos trámites necesarios para su vida cotidiana y su condición de integrantes de un Estado de Derecho.

### **1.5 Ámbitos de aplicación de la mejora regulatoria, ¿en qué se aplica?**

Responder a la pregunta ¿en qué se aplica la mejora regulatoria? es realizar una tarea de precisar el campo de acción de la mejora regulatoria, equivale a delimitar sus posibles usos en determinadas materias y acciones de políticas públicas.

Como se podrá suponer, la mejora regulatoria no es el remedio a todos los problemas de la administración pública y hay ciertas materias o campos en los que no sería posible aplicarla, por ejemplo, en tratándose de trámites constitucionales en materia legislativa, consulta ciudadana, materia electoral, derechos fundamentales y su ejercicio.

No sería posible aplicar criterios de mejora regulatoria sin trastocar derechos o violar disposiciones que no son susceptibles de suprimirse por algún tipo de mejora regulatoria.

Pese a estas limitantes, la mejora regulatoria como política pública es una herramienta que puede ser aplicada, como lo señala el estudio de la OCDE<sup>23</sup>, para promover la eficiencia del mercado, proteger los derechos y seguridad de los ciudadanos y garantizar la prestación de bienes y servicios públicos.

Lo anterior se traduce en enorme conjunto de posibilidades de la Administración Pública para ofrecer una “cara más amable al ciudadano”. Aplicar la mejora regulatoria en eficientar el mercado, significa que el Estado evite las distorsiones del mercado como los monopolios, cuyos costos, como los sabemos todos los mexicanos, al final son cubiertos por el consumidor final.

Aplicar la mejora regulatoria en proteger los derechos y seguridad de los ciudadanos, implica que el ciudadano no esté expuesto a los abusos ni del Estado ni de los entes económicos poderosos que pueden superponerse al propio Estado (poderes fácticos).

---

<sup>23</sup> OCDE, op. cit., p. 25.

Finalmente, aplicar la mejora regulatoria en la prestación de bienes y servicios públicos, quiere decir que el ciudadano tendría la posibilidad de no ser víctima de la burocracia que inventa trámites para obstaculizar las actividades de los ciudadanos.

Ahora bien, como ya se dijo, la mejora regulatoria no sólo es suprimir normas injustificadas, sino crear regulaciones que resuelvan problemas y brinden seguridad jurídica. La regulación es la otra cara de la moneda de la mejora regulatoria, y el precio de la regulación es que necesariamente se han de imponer costos; a cada regulación, por lo general, se le agrega un trámite, y consecuentemente, habrá ciudadanos y empresas que se quejen de los trámites burocráticos y del tiempo que es necesario invertir en satisfacer los requisitos de la autoridad para que una empresa se instale o un ciudadano obtenga un permiso.

Sin embargo, en el entorno actual de economías globalizadas, los grandes capitales estudian a profundidad los países en los cuales pueden invertir sus recursos, uno de los aspectos que son tomados en cuenta para tomar la decisión de dónde invertir, es justamente que se trate de un país que cuente con una política regulatoria eficiente. Ya se trate de hidrocarburos, energía eléctrica o vías de comunicación, un inversionista tomará en cuenta la regulación o las trabas que existan para operar con un margen de seguridad y utilidad que le garanticen que su inversión no corre riesgo.

En los últimos años, México se ha esforzado por mejorar su política regulatoria con el fin de apoyar la actividad empresarial y de negocios y desalentar la informalidad. Para el desempeño económico y el bienestar social del país, se

ha reconocido la importancia de contar con una política regulatoria que garantice que el aparato de regulación del gobierno funciona de manera efectiva, y que las regulaciones y los marcos regulatorios son de óptima calidad, cumplen eficientemente los objetivos de política y son de interés público.

La política regulatoria o mejora regulatoria, también se puede aplicar para promover el estado de derecho con iniciativas para simplificar la ley y programas de reducción de trámites burocráticos para los ciudadanos.

En suma, han quedado precisados los conceptos de administración pública, políticas públicas y mejora regulatoria, los cuales constituyen la base sobre la que se hará la verificación de nuestra hipótesis.

## Capítulo 2

### Economía y Derecho

En el presente capítulo abordaremos los orígenes de la política regulatoria, en el mundo occidental y en México, a partir de la interrelación entre Economía y Derecho. Nos proponemos demostrar que la mejora regulatoria surge como política pública al influjo de un cambio de paradigmas en la economía mundial, que provoca que amplios sectores de la economía que habían sido manejados directamente por el Estado, pasen a manos de particulares.

Este cambio de paradigmas provoca un viraje en la regulación de las actividades económicas, que a través de sucesivas etapas desemboca en la necesidad de implementar medidas de simplificación y mejora de trámites. México adopta estas medidas como resultado de su creciente interacción con otras economías, pero en poco tiempo logra avances significativos.

Puede decirse que en materia de mejora regulatoria, México logró completar un proceso de institucionalización que, al menos en la esfera normativa, garantiza que la mejora regulatoria opere a nivel de política pública, primero a nivel federal y, gracias a convenios y mecanismos de coordinación, también a nivel estatal y municipal.

En este sentido han sido especialmente valiosos instrumentos e instituciones como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER en lo sucesivo), el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE en lo sucesivo), el Sistema

Electrónico de Trámites y Servicios y el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas, entre otros, cuyo surgimiento y funciones explicaremos a lo largo del capítulo.

## **2.1 Economía y Derecho. Los orígenes de la política regulatoria en el mundo**

La relación entre el Derecho y la Economía como ciencias es estrecha, a tal grado, que han surgido disciplinas que comparten ambos campos del conocimiento, como es el caso del Derecho Económico.<sup>24</sup> Es importante considerar esta relación entre ambas disciplinas para entender el contexto en el cual surge la política regulatoria.

A fines del siglo XIX, Europa se regía por un sistema económico basado en el capitalismo industrial. Por su parte, los sistemas jurídicos de la época no contemplaban regulación alguna sobre la explotación económica y social, aparte de las cuestiones específicamente tributarias.

A partir de las grandes revoluciones sociales del siglo XX, como la mexicana y la soviética, se comprendió la importancia de regular diversos aspectos de la producción económica. Un caso concreto es la Constitución mexicana de 1917, considerada como la primera en el mundo en incorporar los llamados derechos

---

<sup>24</sup> Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, cuarta edición, 1999, McGraw-Hill Interamericana Editores, p.26.

sociales y en incluir un artículo con contenido netamente económico, como lo es el artículo 28 constitucional.<sup>25</sup>

A nivel mundial, la primera mitad del siglo XX es el periodo en que se vuelve más intensa la discusión sobre la regulación o el libre mercado. La oscilación entre ambas esferas se puso de manifiesto, primero con la época de la “*gran depresión*” (libre mercado sin regulación) y luego con la aparición del “*welfare state*” (estado de bienestar con mayores regulaciones sobre el mercado).<sup>26</sup>

Sin embargo, en todos estos casos, aún no se hablaba de mejora regulatoria como una política pública; esto cambió a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando algunos países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Italia y el Reino Unido promovieron modificaciones al marco regulatorio de ciertos sectores económicos. En esos países se llevaron a cabo reformas para sectores tales como aviación civil, autotransporte, ferrocarriles, sistema financiero, energía y telecomunicaciones.

Es decir, el esquema económico occidental transitó de un sistema en el cual sectores clave de la producción habían pasado de manos privadas a estatales, para luego, otra vez, pasar a manos privadas.

La crisis económica de los años setenta, por la que atravesaban varios países europeos, como la Gran Bretaña, obligaron al Estado a privatizar varias actividades estratégicas con el objetivo de hacerse de recursos. Este fue un

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 35.

periodo de privatizaciones generalizadas en toda Europa y también en los Estados Unidos.<sup>27</sup>

Ahora bien, cuando estas empresas y actividades eran ejecutadas por el Estado, no era necesaria una regulación especial, dado que el Estado realizaba esa actividad de manera exclusiva o la regulación no existía en función de la competitividad o productividad. Esto cambió con los procesos de privatización y liberación de estos sectores económicos, pues entonces se volvió necesario diseñar nuevas reglas para las nacientes empresas privatizadas y esto dio lugar, justamente, a las primeras políticas modernas de mejora regulatoria.

Quizá el ejemplo más claro en este periodo, lo represente el caso de los Estados Unidos, con la desregulación que suprimió los controles de precios para ciertos mercados y se concretó la emisión del “Acta de Aire Limpio” de 1970.<sup>28</sup>

Detrás de estas medidas siempre estuvo la pretensión de promover un mayor grado de competencia y eficiencia en la economía.

Ante un escenario internacional en el que empezaron a predominar la apertura de mercados y la llamada globalización, después de la caída del bloque socialista, la mejora regulatoria probó ser una política pública que podía generar más competitividad en los países y atraer más inversiones, ello explica

---

<sup>27</sup> Goldin, Claudia y Gary D. Libecap, *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago, 1994, University of Chicago Press, p. 324.

<sup>28</sup> Feldstein, M. (ed.), *American Economic Policy During the 1980's*, II, Chicago, University of Chicago Press, pp. 367-452.

en gran medida, la rapidez con la se extendió en el ámbito internacional durante la última década.

En el fondo, se trata no solamente de una política pública capaz de atraer más inversiones, también es una herramienta para optimizar la administración pública y ofrecer una “cara más amable” al ciudadano, por ello, prácticamente todos los países desarrollados, independientemente de sus visiones particulares de Estado y mercado, han establecido algún tipo de programa de mejora regulatoria, lo que demuestra que esta política no es un movimiento ideológico o cultural particular, sino un mecanismo pragmático de buena administración pública.

Debido al escaso crecimiento económico y a los altos niveles de inflación que tuvieron lugar durante las décadas de los setenta y ochenta, diversos países se abocaron a la desregulación económica en ciertos sectores. Los avances de la desregulación sectorial y el mejor entendimiento de los efectos de las regulaciones en el desarrollo económico, impulsaron esfuerzos cada vez más sistemáticos de revisión, evaluación y modificación de regulaciones económicas.

De manera paralela a este fenómeno desregulatorio, ha existido un crecimiento notable de regulaciones en materia de salud, seguridad laboral y medio ambiente. A pesar de sus beneficios, la proliferación de regulaciones crea diversos problemas e implica un incremento en costos para las empresas y la sociedad, además de que puede aumentar sensiblemente la complejidad del marco regulatorio, con las repercusiones que esto implica.

En respuesta a esta proliferación regulatoria y para asegurar los beneficios sociales de la regulación, durante la década de los noventa la mayoría de los países desarrollados emprendieron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa, y crearon instituciones dedicadas exclusivamente a la mejora regulatoria.

Hoy en día, muchos gobiernos están instrumentando diferentes estrategias regulatorias, con el fin de medir los efectos agregados de la regulación con mayor precisión, buscar mecanismos para mejorar la coordinación entre autoridades y niveles de gobierno y, en general, para instaurar la cultura de mejora regulatoria dentro de la administración pública.

## **2.2 Surgimiento de la mejora regulatoria en México (el nuevo paradigma económico mundial)**

Los antecedentes de la mejora regulatoria en México, como política pública, se explican a partir de un hecho fundamental: las crisis económicas de las décadas de los ochentas y noventas y, aunque no es objeto de este trabajo, no se puede omitir señalar que también existió una crisis política generada por el profundo desgaste de un modelo de Estado, más precisamente, un modelo de gobierno, que no podía continuar de igual forma, sin correr riesgos serios de inestabilidad para el país.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, 2009, Editorial Tusquets, p. 420.

A partir de estos antecedentes, se implementaron en nuestro país una serie de medidas, entre ellas, de desregulación y privatizaciones, similares a las que se habían efectuado en algunos países de Europa y en los Estados Unidos.

Como ya se ha comentado, al igual que en estos países, aquí también existió un contexto de privatizaciones de ciertos sectores o actividades que estaban reservadas exclusivamente al Estado.

Aunque con su propio contexto, por ejemplo presión política internacional y local por cuestiones internas como las electorales y respeto a los derechos humanos, hiperinflación, etcétera, México tuvo un proceso de desregulación similar al de los países mencionados.

El año clave para entender el inicio del proceso de mejora regulatoria en México es 1989, puesto que en ese año se instrumentó el primer programa de desregulación económica y se creó la Unidad de Desregulación Económica, dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno Federal.

Durante la década de los ochenta, puede hablarse de una sobrerregulación de muchas actividades y sectores productivos en México, por ejemplo, la banca y la telefonía, sólo por citar algunas, eran servicios prestados de manera exclusiva por el Estado.

Adicionalmente, hay que considerar los antecedentes relacionados con el desastroso manejo de la economía atada a la suerte del petróleo al inicio de los ochentas.

La apertura comercial era virtualmente inexistente, pero ante la grave crisis que enfrentaron los sexenios de esta década, se tuvo que pensar en un viraje en la conducción de la economía del país. Esto es, se reconsideraron políticas públicas “tradicionales”, que no se habían tocado en treinta años.

Como se ha dicho antes, ante la crisis económica y la incompetencia de la mayoría de la mayoría de las funciones o servicios que prestaba el Estado, y ante la necesidad de conseguir inversiones, México iniciaba su apertura al entorno económico mundial con su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, el GATT.

En ese entorno, la administración gubernamental tuvo que abandonar la política de control de precios imperante en el país, pues, se dijo, limitaba la competencia y elevaba los precios arbitrariamente. A ello hay que agregar que el Estado mexicano, carente de mecanismos de control, asignaba y distribuía recursos de acuerdo a planes poco transparentes, y con un alto grado de ineficiencia.<sup>30</sup>

Así las cosas, en 1989 el gobierno federal emprendió la reestructuración de ciertos sectores de la economía, para enfrentar de mejor modo la apertura al comercio internacional y a una economía de mercado. Estos cambios se aceleraron con la desincorporación de empresas de propiedad estatal, que requerían de un marco regulatorio que no tenía antecedentes, por tratarse de actividades que sólo había desarrollado el propio Estado.

---

<sup>30</sup> Basáñez, Miguel, *El pulso de los sexenios*, cuarta edición, México, 1999, Editorial Siglo XXI, p.411.

En ese contexto se emitió un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989,<sup>1</sup> que sentó las bases para realizar un proceso de revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional, a fin de fomentar la libre competencia, alentar la actividad económica y propiciar la generación de empleos.

En ese mismo año se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la que se asignó la tarea de impulsar el programa de desregulación económica.

Hoy en día, siguen vigentes, con modificaciones, algunas de las leyes creadas entonces para regular esferas relevantes para la economía del país. Tal es el caso de la Ley Federal de Cinematografía de 1992, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, la Ley Federal de Competencia Económica de 1992, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal de 1993, la Ley de Comercio Exterior de 1993, la Ley de Puertos de 1993, la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, la Ley de Aviación Civil de 1995, la Ley de Aeropuertos de 1995, todas ellas creadas al impulso del programa de desregulación económica.

En noviembre de 1995, se lanzó un nuevo programa con el propósito de mejorar la regulación, que inició con la emisión del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial<sup>31</sup>. Ahí se establecieron las directrices del programa de desregulación y simplificación administrativa, diseñado sobre todo para eliminar el exceso de trámites. También se creó un

---

<sup>31</sup> *Acuerdo por el cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.

Consejo para la Desregulación Económica y un Registro Federal de Trámites Empresariales. Un aspecto importante fue que empezó a delinearse un marco de coordinación con los gobiernos estatales, para trabajar juntos en el tema de la desregulación, y se detectó la necesidad de justificar, desde el punto de vista económico, los anteproyectos de normas federales que regularan la actividad empresarial.<sup>32</sup>

El resultado fue que México implementó el primer programa sistematizado de reforma regulatoria a nivel global. Por primera vez, el gobierno federal dispuso de un registro del total de trámites que incidían en la actividad económica del país.

Durante la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, ya resultaba clara la necesidad de impulsar esquemas institucionales para asegurar que la mejora regulatoria fuera una labor permanente. La experiencia internacional había demostrado que la apertura comercial y la mejora regulatoria tenían que ir de la mano para detonar el crecimiento económico de un país.

Por tal motivo, en el año de 1997, la Administración de Zedillo promovió reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a fin de establecer la manifestación de impacto regulatorio como requisito para emitir o modificar normas oficiales mexicanas.

De esta manera, se estableció como requisito indispensable para la emisión de este tipo de instrumentos jurídicos, una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, una comparación de dichas medidas con

---

<sup>32</sup> *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995.

los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento de la norma respectiva.

A través de este breve recorrido, podemos darnos cuenta de que la mejora regulatoria, como política pública, es una práctica relativamente nueva en nuestro México y en diversos países del mundo. Pero al menos en todos los países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ya existe un andamiaje institucional para garantizar que toda regulación emitida por un Gobierno, tome en cuenta los posibles impactos que se generan en la sociedad, y que haya un estudio previo que la sustente.

Como muestra de este indiscutible avance, baste mencionar que en el año 2009, la OCDE realizó una evaluación para determinar la pertinencia y efectividad del marco institucional en materia de mejora regulatoria, en la que México ocupó el quinto lugar, antecedido sólo por Gran Bretaña, Holanda, Alemania y Canadá.

### **2.3 La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)**

En el año 2000, el Ejecutivo Federal dio otro paso en el camino hacia la consolidación de la mejora regulatoria como política pública. Ese año el Congreso aprobó una iniciativa que reformaba la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, a fin de institucionalizar la política de mejora regulatoria a través de la inclusión de un Título Tercero A, dentro de la mencionada ley.

Así se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la COFEMER, que absorbió, ampliadas, las funciones que venía desempeñando la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Con la nueva ley, se estableció de manera permanente la participación de los sectores social y privado en la implementación de las acciones de mejora regulatoria, mediante la creación del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria.

Actualmente, la COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa para realizar sus labores y Al frente se encuentra un Director General quien es designado por el Presidente de la República.

Para su funcionamiento, la COFEMER cuenta con 5 Coordinadores Generales encargados de promover la mejora regulatoria en las dependencias y organismos descentralizados del Gobierno Federal. Asimismo, la COFEMER cuenta con una Coordinación encargada de promover la mejora regulatoria en las entidades federativas y municipios en el país, y una Coordinación Ejecutiva.

Adicionalmente, la COFEMER cuenta con expertos organizados en distintos grupos para el análisis de la regulación de diversos sectores, tales como el energético, telecomunicaciones, transporte, salud, medio ambiente, financiero, comercial, seguridad nacional.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Información disponible en la página web oficial de COFEMER. Consultada el día 6/02/2014 <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=29>

Su mandato es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones en todos los ámbitos, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos para la sociedad.

Sus principales funciones son:

- Revisa el marco regulatorio nacional, diagnostica su aplicación y elabora propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.
- Analiza y dictamina las regulaciones que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del Gobierno Federal, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos.
- Administra el Registro Federal de Trámites y Servicios que es un inventario de los trámites de la Administración Pública Federal. Las Dependencias y Organismos Descentralizados no pueden aplicar trámites adicionales a los inscritos en este registro ni aplicarlos en forma distinta a lo que se establezca en el mismo.
- Brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las entidades federativas y municipios del país, misma que consiste en promover leyes de mejora regulatoria locales, adecuaciones a reglamentos y bandos locales, sistemas de apertura rápida de empresas y consejos estatales y municipales de mejora regulatoria.

Cuenta con un consejo asesor, el Consejo para la Mejora Regulatoria Federal, conformado por representantes de los distintos sectores productivos del país.

## **2.4 Los instrumentos de mejora regulatoria**

La administración pública federal es la instancia que, en general, ha marcado la pauta en la creación y aplicación de diversos instrumentos de mejora regulatoria. Si el concepto de mejora regulatoria puede resultar abstracto, los instrumentos que utiliza vienen a ser lo concreto de la aplicación de esta política pública. Son, en efecto, herramientas que ponen en práctica una determinada estrategia de la administración pública. Lo que se expone a continuación, es la lista de estos instrumentos generados por la COFEMER y su descripción funcional.

### **2.4.1 El sistema de apertura rápida de empresas (SARE)**

El Sistema de Apertura Rápida de Empresas (en lo sucesivo SARE) es el instrumento de mejora regulatoria de mayor éxito en todo el país. Su nacimiento se dio a partir de la publicación del *Acuerdo que establece el sistema de apertura rápida de empresas*, en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2002.<sup>34</sup>

Se trata de un programa de simplificación administrativa, es decir, se reducen los trámites exigidos al ciudadano, se realiza reingeniería institucional, lo cual se traduce en realizar modificaciones a cierta estructura de la administración pública para hacer viable el programa, y modernización administrativa de los

---

<sup>34</sup> *Acuerdo que establece el sistema de apertura rápida de empresas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2002.

trámites municipales involucrados en el establecimiento e inicio de operaciones de una empresa de bajo riesgo.

En cuanto a este criterio (el del bajo riesgo), la propia autoridad debe emitir un listado de las actividades que se consideren de bajo riesgo. Por último, la mayor bondad, del programa, es que la meta compromiso es que una empresa puede abrir en máximo 72 horas.

Ahora bien ¿por qué la importancia de este instrumento? En gran medida se puede explicar su relevancia a partir de la lectura los tres datos siguientes:

a) Las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME's) representan el 99% de las empresas mexicanas en el sector formal, de las cuales 95% tienen 10 trabajadores o menos.

b) La actividad económica de las MIPyMES representan el 52% del Producto Interno Bruto del país; asimismo, conforme a los datos de los Censos Económicos 2009.

c) Estas empresas le dan empleo a 20,463,986 trabajadores, lo que constituye el 72% del empleo formal en nuestro país.<sup>35</sup>

Según la propia COFEMER, desde la inauguración del primer SARE, (el primer SARE se puso en marcha el 8 de mayo de 2002), en el Estado de Puebla, se han instaurado 210 módulos SARE en el mismo número de municipios al

---

<sup>35</sup> Información disponible en la página web oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/> Consultada el día 6/02/2014.

interior de la República, lo que equivale a una cobertura del 48.5% de la población económicamente activa, que representa el 60% del PIB nacional.<sup>36</sup>

Simplificando mediante un esquema el funcionamiento, el SARE se puede representar de la siguiente forma:



El anterior esquema requiere algunas precisiones sobre el cómo funciona el SARE. En cuanto a la ventanilla única, ésta requiere la implementación de un esquema integral en el que, en una sola oficina se lleven a cabo todos los trámites necesarios para que una persona pueda abrir una empresa.

El formato único de solicitud permite realizar a priori un análisis costo-beneficio en relación con las formalidades que requieren ciertas actividades reguladas por la autoridad.

Por último, el hecho de que la autoridad tenga un plazo de 72 horas para resolver lo conducente, le permite al usuario una mayor certeza en su gestión ante la administración y un mejor manejo de su planeación en cuanto a los tiempos que debe considerar para que su negocio empiece a funcionar.

---

<sup>36</sup> Información disponible en la página web oficial de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201/> Consultada el día 6/02/2014.

Es importante mencionar que todo el sistema SARE únicamente funciona en relación con actividades que sean consideradas como de bajo riesgo, impedimento que puede ser razonable con la condición de que exista claridad en relación a qué actividades son consideradas de bajo riesgo y los criterios que la propia autoridad utiliza para considerar a tal o cual actividad o materia como de bajo o alto riesgo.

Una de las claves en la implementación del SARE, ha sido el centrar la atención en la persona que desea abrir una empresa, en sus necesidades y no en los trámites u obstáculos que la burocracia suele poner en estos casos.

El SARE ha contribuido a que los negocios más pequeños, que sufren de manera desproporcionada de las cargas impuestas por la autoridad, sean los más beneficiados en el proceso de desregulación y simplificación administrativa.

Adicionalmente, ha creado un ambiente de negocios más amigable, también ha impulsado la participación de los inversionistas grandes y pequeños, así como nacionales y extranjeros, para comenzar y desarrollar sus operaciones en México.

#### **2.4.2 Registro Federal de Trámites y Servicios**

Como lo describe la propia COFEMER,<sup>37</sup> el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) contiene el universo de trámites y servicios del Gobierno

---

<sup>37</sup> Información disponible en la página web oficial de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201/> Consultada el día 6/02/2014.

Federal, con excepción de aquellos de carácter fiscal y los trámites de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

A partir de su integración formal el 19 de mayo de 2003, y de conformidad con la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (LFPA), sólo aquellos trámites y servicios federales inscritos en el RFTS pueden ser aplicados por las dependencias y organismos descentralizados.

Este inventario de trámites, único en el mundo, permite llevar un seguimiento constante de las modificaciones y de la calidad de los trámites y servicios inscritos, lo que facilita la planeación estratégica de la eventual eliminación y simplificación de aquéllos que representan altos costos para los empresarios y para los ciudadanos.

#### **2.4.3 Los Convenios de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales para el Desarrollo de Programas de Mejora Regulatoria**

Una de las estrategias que mayores éxitos han reportado a la COFEMER, desde su creación, es poner en práctica un programa continuado de suscripción de convenios de mejora regulatoria con las entidades federativas.

El 11 de mayo de 2004, se firmó el convenio de colaboración en materia de mejora regulatoria entre la Federación y el estado de Querétaro.

Hasta el año 2012, las entidades federativas que han suscrito convenios de este tipo con el Gobierno Federal son un total de 28, lo que ha permitido

desarrollar programas locales de mejora regulatoria, que incluyen la elaboración de registros de trámites y el desarrollo de instrumentos de buenas prácticas regulatorias, como la manifestación de impacto regulatorio que sirve para justificar los anteproyectos de nuevas normatividades y disposiciones legales.

Lista de entidades federativas que han firmado convenios con la COFEMER

ENTIDAD
<b>1. Aguascalientes</b>
<b>2. Baja California</b>
<b>3. Baja California Sur</b>
<b>4. Campeche</b>
<b>5. Chiapas</b>
<b>6. Coahuila</b>
<b>7. Colima</b>
<b>8. Distrito Federal</b>
<b>9. Durango</b>
<b>10. Estado de México</b>
<b>11. Guanajuato</b>

**12.Hidalgo**

**13.Jalisco**

**14.Michoacán**

**15.Morelos**

**16.Nayarit**

**17.Nuevo León**

**18.Oaxaca**

**19.Puebla**

**20.Querétaro**

**21.Quintana Roo**

**22.San Luis Potosí**

**23.Sinaloa**

**24.Tabasco**

**25.Tamaulipas**

**26.Tlaxcala**

**27.Veracruz**

**28.Yucatán**

#### **2.4.4 La Normateca Federal**

Ha demostrado ser una herramienta de gran utilidad, al permitir el acceso al marco normativo que rige la operación y funcionamiento de la Administración Pública Federal en un solo sitio, a través de internet. Ahí los servidores públicos pueden conocer con detalle las normas vigentes, lo que idealmente debe agilizar la gestión diaria al interior de las instituciones.

Por su parte, las Normatecas Internas son herramientas que facilitan el acceso electrónico vía intranet o internet, a la totalidad de la normatividad interna de las instituciones gubernamentales, así como de los sectores en que se organiza a la Administración Pública Federal.

Como parte del proceso integral de simplificación regulatoria, se han instalado los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERIS), los cuales están vinculados con la Normateca interna. Estos comités ponen en práctica los criterios de desregulación y mejora regulatoria para las disposiciones con las cuales operan cada una de las dependencias y entidades públicas.

#### **2.4.5 Instrumentos de mejora regulatoria en las entidades federativas (el caso de Guanajuato)**

Uno de los casos más significativos en mejora regulatoria en las Entidades Federativas, es Guanajuato. A partir de una serie de reformas a su marco jurídico, como la creación de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de

Guanajuato y sus Municipios, publicada en junio del 2011, se implementaron instrumentos de mejora regulatoria como los siguientes:

### **Sistema Electrónico de Trámites y Servicios**

Se trata de un servicio al público, a través del cual las personas por medios electrónicos, puedan efectuar trámites y obtener servicios ante las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipales.

### **Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas**

Con el objeto de facilitar a los ciudadanos la realización de trámites o la obtención de servicios en los que se requiera acreditar su personalidad jurídica ante la Administración Pública Estatal, opera el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas, con la finalidad de inscribir, por única ocasión, la documentación e información concerniente a una persona física o moral que desee realizar trámites y servicios ante las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

### **Centros de Atención Empresarial y de Apoyo a Trámites y Servicios**

Espacios a través de los cuales se brinda asesoría, orientación y apoyo en la gestión de trámites y servicios de carácter empresarial en los tres órdenes de Gobierno, asimismo, en ellos se recaban propuestas y sugerencias para hacerlos más eficientes.

## **Manifestación de Impacto Regulatorio**

Es concebida como la herramienta fundamental en la procuración de los principios de la Mejora Regulatoria. Este documento lo deben elaborar las dependencias o entidades de la Administración Pública Municipal, el cual contendrá el estudio, análisis, evaluación del costo-beneficio y justificación de los anteproyectos para crear, modificar o suprimir disposiciones de carácter general, cuyo contenido incida en trámites y servicios que repercutan en el particular.

Su principal objetivo es desarrollar, mediante investigaciones analíticas, la justificación de crear, modificar o suprimir una determinada regulación, mediante la identificación de la problemática o situación que el anteproyecto pretende resolver; los riesgos que representa dicha problemática o situación, si la autoridad que pretende emitir el anteproyecto está facultada para ello, y que el anteproyecto sea congruente con el marco jurídico vigente, identificar y analizar las alternativas para hacer frente a la problemática o situación contenida en el anteproyecto y, determinar o, en su caso, estimar las relaciones de costo-beneficio derivadas del anteproyecto.

A partir de lo descrito en este capítulo, se puede apreciar la estrecha relación histórica que existió entre el Derecho y la Economía, y a la vez, como esta relación produjo diversos cambios en los paradigmas sobre la administración pública y su ejercicio.

En la actualidad nadie lo niega: la mejora regulatoria es una política pública que puede no sólo atraer inversiones y crecimiento económico, sino además,

puede hacerle la vida más simple a los ciudadanos que en algún momento, se ven en la necesidad de realizar algún trámite administrativo.

En la medida en que exista un marco jurídico eficaz, entendiendo por eficacia el hecho de que las reglas estén justificadas y cumplan con el cometido para el cual fueron creadas, entonces habrá una sociedad más satisfecha con la función que la autoridad realiza.

## Capítulo 3

### La mejora regulatoria en la Administración Pública Federal

Corresponde a este capítulo realizar el ejercicio de analizar y describir cuál es el estado actual de la mejora regulatoria como política pública a nivel federal y establecer cuáles han sido los avances en esta materia en nuestro país.

A partir de la figura del llamado “Pacto por México”, un acuerdo impulsado por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto y las principales fuerzas políticas del país, se realizaron las reformas constitucionales y legales llamadas estructurales, en materia laboral, fiscal, energética y de telecomunicaciones.

Una vez que se han consumado estas reformas, el reto será llevar a cabo la implementación de esas reformas y la correspondiente regulación de todos los sectores que están implicados en las citas reformas.

En esta parte de la investigación se juzga importante describir los conceptos de reforma regulatoria base cero y la idea de política regulatoria de “gobierno entero”, ambos puntos revisten especial importancia, ya que constituyen recomendaciones de la OCDE para seguir avanzando en esta materia.

Por último, se revisan el estado de la situación de la mejora regulatoria en algunas de las entidades federativas y sus municipios.

### **3.1 El estado actual de la situación. Diagnóstico y recomendaciones de la OCDE.**

La crisis en la economía de los Estados Unidos del año 2008, que a la postre se convirtió en una crisis mundial, puso a prueba muchas de las reformas en mejora regulatoria en nuestro país.

Como sabemos, México no estuvo exento de serias dificultades por el nulo crecimiento y la falta de generación de empleos durante ese periodo, pero, a pesar de todo, no sufrió las trágicas y recurrentes devaluaciones de otros sexenios.

Aunque no es posible atribuir en exclusiva a la mejora regulatoria el mérito de atenuar los efectos de la crisis internacional de 2008, lo cierto es que sí constituyó un elemento de fortaleza para el sector financiero nacional.

Una prueba de que la mejora regulatoria ha sido adoptada como política de Estado, es que la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, solicitó en el año de 2010 a la OCDE emprender un estudio sobre reforma regulatoria, que respaldara políticas para promover el crecimiento económico y la inclusión social en México.

El mencionado estudio sobre la política y gobernanza regulatoria fue presentado en el año de 2012. De acuerdo con dicho organismo internacional, México fue evaluado utilizando conocimientos de punta de lanza en estas materias. El estudio proporciona orientación analítica, junto con recomendaciones expresas de política, para orientar a las autoridades mexicanas sobre qué y cómo reformar.

El informe presenta un resumen de la situación actual en materia de políticas de mejora regulatoria en México, así como una evaluación y opciones para la reforma y el progreso.<sup>38</sup>

De acuerdo a la publicación *Reforma Regulatoria en México* de la OCDE,<sup>39</sup> la aplicación de la mejora regulatoria en México ha producido importantes beneficios. Entre otros aspectos, se ha logrado:

- Reducir precios y aumentar la calidad y las opciones para los consumidores y las empresas mexicanas.
- Mejorar la eficiencia productiva, reduciendo los costos de insumos tan importantes como las comunicaciones y el transporte, y promover así la competitividad. Esto ha contribuido al crecimiento del sector exportador mexicano.
- Promover la inversión y la innovación en nuevos productos y tecnologías, así como la adopción de métodos modernos de bajo costo por parte de nuevos competidores. En el transporte, las telecomunicaciones y otros sectores, la privatización y la eliminación de trámites excesivos alentaron a las empresas a invertir en nuevas tecnologías.

---

<sup>38</sup> *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. Disponible en la página de internet: <http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>. Consultada el 22 de enero de 2014.

<sup>39</sup> Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. *México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*. Informe de las principales conclusiones, OCDE publishing.

- Aumentar la adaptabilidad de la economía mexicana para poderse recuperar de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.
- Establecer instituciones y métodos que permiten a México alcanzar sus metas regulatorias, tales como la salud humana, la seguridad laboral y la protección ambiental, a un menor costo.

La revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria en México es parte de una serie de informes nacionales realizados conforme al programa de reforma regulatoria de la OCDE, en respuesta al mandato de los ministros del propio organismo.

Es de agradecerse que el interés sobre el tema haya llevado a la realización de este estudio, pues permite establecer parámetros ciertos sobre lo implementado hasta ahora y replantear seriamente los pasos a dar en los sucesivos.

Resumiendo, la OCDE ha evaluado las políticas de gestión regulatoria de 24 países miembros, así como de Brasil, China, Rusia e Indonesia. El objetivo de los estudios es ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad normativa; es decir, reformar la regulación para fomentar la competencia, la innovación, el crecimiento económico y objetivos sociales importantes.

La metodología de análisis se ha perfeccionado a lo largo de dos décadas de aprendizaje entre especialistas. Aprovecha y se basa en varios instrumentos de la OCDE, entre los que cabe mencionar: La recomendación de 1995 para mejorar la calidad de la regulación gubernamental, los principios rectores de

2005 para la calidad y el desempeño regulatorio, y la recomendación de 2012 de política regulatoria y gobernanza.

Al reflexionar sobre la importancia de conseguir una regulación adecuada, este informe alienta a la administración mexicana para el mandato 2012-2018 a “ser ambiciosa” en cuanto a la pertinencia de la gobernanza y de una política regulatoria, lo que incluye una reforma en este sentido.

El estudio establece los siguientes criterios de análisis:

- valora los esfuerzos recientes que México ha hecho en los últimos años, para desarrollar y profundizar la política regulatoria y la gobernanza.
- evalúa el ciclo normativo mediante el cual se diseña, evalúa y modifica la regulación mexicana, tanto a nivel nacional como regional.
- Describe el avance en el uso de herramientas de gestión normativa, tales como la consulta, la evaluación de impacto regulatorio y la regulación basada en riesgos.
- ilustra las posibles tareas para promover la gobernanza regulatoria, incluida la obligación de rendir cuentas y la supervisión de los organismos reguladores, así como para implementar un enfoque de gobierno entero en las tareas de diseño y aplicación legislativa.

La importancia de este informe radica en que ofrece recomendaciones orientadas a fomentar un entorno normativo más sólido, lo que sin duda servirá para generar crecimiento económico y promover el bienestar social en México.

### **3.2 La reforma regulatoria “Base Cero” o reforma regulatoria a fondo**

Una reforma regulatoria de fondo, lo que se conoce como “guillotina regulatoria”, parte de una revisión exhaustiva de la regulación vigente, para concluir cuáles son trámites y acciones que resultan indispensables y cuáles no.

El 2 de septiembre de 2009, en el marco del Tercer Informe de Gobierno<sup>40</sup>, el ex Presidente Felipe Calderón anunció 10 medidas para transformar al país. Una de ellas fue la llamada “Reforma Regulatoria Base Cero”. El objetivo de esa política, vigente en muchos otros países, es derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada.

Se trata, dijo en su oportunidad el presidente Calderón, de “facilitar la vida de los ciudadanos, de simplificar todos los trámites que realizan las empresas y de acercar el Gobierno a las necesidades de la gente”.

Para lograr este objetivo, el Ejecutivo federal convocó a los gobiernos estatales y municipales a coordinar esfuerzos y eliminar los trámites innecesarios, a fin de promover una “nueva cultura de eficiencia en el servicio público.”<sup>41</sup>

En la reforma participaron de manera coordinada la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En aquel entonces, se hizo hincapié en que la experiencia internacional demostraba que una Reforma Regulatoria deriva en beneficios significativos

---

<sup>40</sup> *Tercer Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, Gobierno Federal, 2009.

<sup>41</sup> Op. cit., p. 263.

para la población. Su impacto incluso puede compararse, se dijo, al provocado por reformas estructurales en la esfera económica.

Los costos totales de la regulación son muy elevados en cada país. Por ejemplo, en Estados Unidos se estima que representen entre 7.2 y 9.5% del PIB, en Canadá el 11.8% y en Australia entre el 9 y el 19%.

Por ello, la liberación de recursos económicos de una reforma regulatoria tiene un impacto similar al de una reforma fiscal de fondo.

### **3.3 Política regulatoria de “gobierno entero”**

Para la OCDE resulta claro que México debe adoptar una cultura de “gobierno entero” para la política de mejora regulatoria.

Si queremos subir al nivel de calidad normativa de los países desarrollados, debemos fomentar toda una cultura de mejora regulatoria, profunda y eficaz, que parta de una política pública federal bien coordinada, capaz de permear la estructura de los gobiernos estatales y municipales.

Deben tenerse en cuenta las siguientes sugerencias:

- Crear un pequeño comité o consejo de secretarios para revisar y aprobar la regulación de alto impacto;
- incorporar la mejora regulatoria a las tareas de organismos ya constituidos;

- supervisar el cumplimiento y la rendición de cuentas de los encargados de proponer las normas vigentes;
- impulsar una cultura de “gobierno entero” para la política de mejora regulatoria.

Este enfoque incluye medidas tan serias como supeditar la aprobación de la actuación de un funcionario, o su ratificación, al cumplimiento de las tareas en materia de política regulatoria, considerada como uno de los objetivos específicos del gobierno.

Una estrategia de probada eficacia consiste en fortalecer la red de unidades instaladas en las secretarías, encargadas de proporcionar apoyo técnico, a cargo de expertos en política regulatoria y asuntos de gobernanza.

Estas unidades pueden capacitar a todas las instancias en tareas como la preparación de la EIR (estudio de impacto regulatorio), los pasos de la simplificación administrativa, la medición de las cargas administrativas, así como acciones diversas de consulta y comunicación.

Este enfoque está dirigido a interrelacionar las prácticas de calidad regulatoria entre las distintas instancias participantes, desde las etapas iniciales del proceso hasta la formulación y aplicación de normas, de modo que las distintas autoridades sean las responsables directas y reales de las prácticas regulatorias, y en esa medida rindan cuentas a la ciudadanía.

En el esquema actual del Gobierno federal, esto implica reforzar las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública (cuyas funciones se han transferido a la secretaría de Hacienda y Crédito Público), de modo que

puedan llevarse a efecto dos actividades importantes referentes a la mejora regulatoria, a saber: 1) promover la regulación interna del gobierno, y 2) respecto a la regulación aplicada a empresas y ciudadanos, darle facultades para hacer cumplir los compromisos y responsabilidades de las secretarías y las autoridades, en coordinación con la COFEMER y la Secretaría de Economía. Esto incluye la posibilidad de dictar medidas preventivas y sanciones administrativas en caso de incumplimiento.

Otra instancia clave para implantar una cultura de “gobierno entero” en materia de mejora regulatoria, es la COFEMER. Pero para que opere en este sentido, también es crucial realizar cambios estructurales.

Primeramente, la Comisión necesita mejorar su diseño institucional, mediante políticas que fortalezcan su autoridad jurídica y operación financiera. Hay que darle el peso debido a la función de la COFEMER como organismo supervisor central de la calidad regulatoria.

Las medidas concretas deberán incluir tres elementos:

1. un presupuesto más autónomo,
2. estructuras internas más claras en sus competencias, y
3. herramientas más sólidas para cumplir sus funciones, más allá de prácticas de tramitología y tareas burocráticas.

Las medidas para fortalecer a la COFEMER deben ir acompañadas de la implantación de normas de transparencia y rendición de cuentas, que

garanticen un ejercicio imparcial y que le den credibilidad ante los sujetos regulados y ante la ciudadanía en general.

La cultura de “gobierno entero” es crucial para alcanzar un nivel más avanzado en materia de mejora regulatoria. Una medida que se desprende del estado actual de las cosas, es la necesidad de crear un organismo ciudadano, externo e independiente del gobierno, que se involucre en las tareas de definición y diseño de una reforma regulatoria de gran calado, a mediano y largo plazo.

La visión de un organismo externo, ciudadano, podría aportar nuevos enfoques para identificar oportunidades de mejora y, desde luego, para promover iniciativas en este rubro ante las autoridades competentes.

También facilitaría que, una vez puestas en marcha, las reformas regulatorias sean entendidas y ampliamente aceptadas por las empresas y la ciudadanía. La creación de un organismo externo, totalmente independiente de las decisiones del gobierno, aportaría una visión fresca, directamente emanada de las necesidades reales de las empresas y los ciudadanos, que tendría el mérito adicional de contrarrestar el punto de vista burocrático y la “preferencia por lo establecido” que suele prevalecer al interior de los gobiernos.

Dicho organismo externo también podría realizar una indagación real sobre el impacto de las regulaciones existentes, es decir, proporcionar análisis ex post de la eficacia de las políticas y programas de mejora regulatoria, y con base en ello proponer medidas correctivas.

Otra medida tendiente a la implantación de una política de “gobierno entero” es rediseñar el papel que juega en gobernanza regulatoria el Poder Legislativo. Es

impensable la adopción de una cultura de calidad regulatoria sin la participación decidida del Poder Legislativo.

Hasta la fecha, el Congreso mexicano no realiza ningún tipo de análisis de mejora regulatoria, ni a nivel de sus propios procesos internos ni a nivel del aparato de gobierno. Dicho de otro modo, el Poder Legislativo no está involucrado en la política de mejora regulatoria que se aplica en la administración pública federal.

La independencia entre los distintos poderes no contribuye, en este caso, al avance de las políticas de interés público, puesto que no ha habido, hasta ahora, el mismo interés en el tema por parte de los tres poderes. Es decir, a las políticas de mejora regulatoria puestas en marcha por el Poder Ejecutivo, no han correspondido iniciativas similares en el Poder Legislativo o el Poder Judicial.

En un estadio más avanzado, las herramientas específicas de política regulatoria debían ser parte de las actividades legislativas del Congreso. Para dar pasos firmes en esa dirección, podrían empezar a utilizarse técnicas para la evaluación ex ante y ex post del impacto de la legislación.

La transparencia en el proceso legislativo debe reforzarse, y para ello hay mecanismos que ya han sido probados con buenos resultados, como la realización de consultas públicas formales e institucionalizadas para evaluar y reorientar el desempeño de las actividades legislativas.

Aparte del Congreso, otros actores relevantes que no han tomado parte activa en el esquema general de mejora regulatoria son los organismos

desconcentrados, descentralizados y autónomos. Es obvio que una política integral de mejora regulatoria, que promueva la adopción del “gobierno entero”, debe considerar la inclusión de los organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos en todas las partes del proceso.

Mayormente ahora, cuando la proliferación de este tipo de organismos, sobre todo los dotados de autonomía constitucional, está dando como resultado la concentración en ellos de funciones primordiales para el buen funcionamiento del gobierno, delegando en ellos facultades regulatorias que antes eran parte de la administración federal.

Así, la creación de la Comisión Federal de Competencia, del Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, entre otros, ha venido a cambiar sustancialmente el panorama de las facultades regulatorias que ejerce el gobierno mexicano.

Dejar fuera de una política integral de mejora a estos organismos no sólo crearía un desbalance, sino que restaría buena parte de su eficacia a las políticas implantadas hasta ahora, y las que aún deben implementarse.

El mejoramiento de los trámites hacendarios y fiscales, por ejemplo, es fundamental para todos los organismos, incluyendo algunos de tanto peso como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Debe estipularse claramente que el objetivo es que la gestión de los procedimientos y trámites fiscales sea parte del programa de mejora regulatoria.

Esto no incluye la facultad del estado para la recaudación fiscal al aumentar las tasas impositivas actuales o al crear nuevos impuestos. Otro paso necesario en

este sentido, sería reformar el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, para incluir toda la regulación y trámites de las entidades descentralizadas de la administración pública Federal, en los planes y programas de mejora regulatoria.

Otro elemento indispensable para avanzar en el enfoque de “gobierno entero” es la ampliación de los mecanismos de consulta. La consulta debe ampliarse y sistematizarse en todas las etapas de implementación de la mejora regulatoria.

El gobierno mexicano debe replantear los requisitos actuales para la consulta. Hoy en día sus alcances se ven muy limitados y atañen, en todo caso, sólo a los resultados de la regulación. Para darle a la consulta el peso que le corresponde, es indispensable que se proponga desde las etapas iniciales del desarrollo normativo.

Idealmente, esta consulta deberá completarse antes de preparar y presentar ante la COFEMER un documento preliminar de EIR (estudio de impacto regulatorio), y deberá aportar información para ese documento. El alcance, la profundidad y el sentido de la consulta previa deberían ser acordes al impacto de la regulación propuesta, de manera que a las regulaciones de alto impacto corresponda una consulta inicial extensa.

El mecanismo de consulta previa tiene un riesgo: ser capturado por grupos de interés con el fin de retrasar el proceso de mejora regulatoria. Por tanto, la adopción de este mecanismo debe ir acompañado de la previsión de mecanismos, medidas preventivas y reglas de procedimiento, sólo así surtirá el efecto deseado.

La siguiente medida es mejorar la calidad del análisis del EIR (estudio de impacto regulatorio) y someterlo a un mecanismo de rendición de cuentas. Uno de sus problemas actuales es que no está respaldado por un responsable directo. Esto podría subsanarse designando a un funcionario responsable, que firme el EIR para certificar su calidad.

Esta medida podría constituir además un incentivo, para que dentro de la instancia correspondiente, se busque asegurar la calidad del EIR, en tanto producto de esa instancia, firmado por un funcionario adscrito al área.

Desde luego, para tener un EIR de calidad, debe capacitarse al personal encargado de realizarlo. Las capacidades técnicas adecuadas para llevar a cabo la EIR son condición para un desarrollo regulatorio de calidad superior. Las posibles estrategias podrían incluir reestructurar la unidad de información económica (UIE) para interactuar y colaborar con las unidades de mejora regulatoria antes sugeridas.

La UIE podría proporcionar asistencia técnica sobre la evaluación de costos/beneficios de las propuestas normativas a las Secretarías y las autoridades en las etapas iniciales de la formulación de políticas, hasta el punto en que los documentos preliminares de la EIR se hayan presentado.

México también debe consolidar y promover la política de reducir el costo de la regulación. Es común en este caso establecer el programa de reducción de cargas administrativas como una característica permanente. También resulta

conveniente tomar en cuenta las opiniones de expertos mediante una comisión técnica.<sup>42</sup>

Desde luego, no todos los procesos requieren la implementación de todos los requerimientos que hemos anotado. Algunos se presentan en circunstancias en que hay que privilegiar la premura. Pero los trámites de mayor impacto, o aquellos relacionados con variables económicas clave, ameritan el cuidado de poner en práctica todas las estrategias que hemos descrito.

Y en general, los pasos que se den para la implantación de una cultura de “gobierno entero” beneficiarán, a la larga, al conjunto de los procesos, puesto que significa una nueva manera de aplicar la mejora regulatoria.

Por último, una mejora regulatoria con enfoque cualitativo debe ser capaz de detectar aquellas necesidades de las empresas y de los ciudadanos que no tienen que ver con los trámites administrativos. Aspecto como la calidez del trato, la funcionalidad de las instalaciones o los criterios de base para la selección de los trámites puede ser tan importante para los usuarios como el más acabado formulario.

A fin de cuentas, la mejora regulatoria bien entendida tiene que ver tanto con las buenas prácticas administrativas y las necesidades de un gobierno eficiente, como con la simplificación de la vida diaria de las empresas, de las asociaciones, de los organismos y de los ciudadanos.

---

<sup>42</sup> México, *hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013.

Una buena relación “de ida y vuelta” entre el gobierno que administra y los ciudadanos que trabajan y conviven, debe estar en la base de cualquier política pública de mejora regulatoria.

### **3.4 Los avances y retos en mejora regulatoria en las Entidades Federativas y los municipios**

En apartados anteriores nos hemos ocupado de las medidas adoptadas por el gobierno federal en materia de mejora regulatoria, señalando también las áreas de oportunidad, amplias por cierto, para avanzar hacia un nivel superior, comparable al de los países desarrollados.

Los parámetros señalados por los organismos internacionales, en especial la OCDE, nos han servido de guía para detectar los avances y retrocesos de los últimos años en cuanto a la implementación de una política integral de mejora regulatoria a nivel federal.

Corresponda ahora presentar un sucinto panorama de lo que sucede en materia de mejora regulatoria en las Entidades Federativas y los Municipios del país. También en este nivel encontramos avances y retrocesos.

El principal avance es que 28 de las 31 entidades y el Distrito Federal, cuentan con normas sobre la mejora regulatoria. Los estados, en general, son conscientes de la necesidad de ser más competitivos para atraer inversiones y para facilitar la vida cotidiana de sus ciudadanos. Por tanto, han tomado medidas para mejorar sus mecanismos de regulación.

Pero más allá de este avance, es en este nivel en donde se hace patente la realidad a la que apunta nuestra hipótesis de trabajo: no se ha dado un verdadero proceso de institucionalización de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria.

Para esto sería necesario, en primer lugar, establecer en la legislación de los estados y municipios, de manera formal, a la mejora regulatoria como una política pública institucionalizada, es decir, como hemos asentado a lo largo de la tesis, establecer a nivel de la legislación local, que la mejora regulatoria es un asunto de Estado, y no sólo una contingencia de gobierno.

A partir de la existencia de una legislación en todos los estados y municipios, el segundo reto en orden de importancia, será la homologación en lo esencial de esa legislación, esto es, una “tasación” que establezca un mínimo de características o elementos que deban contener esas normas; dicho en otros términos, que determinadas “bases” estén garantizadas en toda la legislación de los estados y municipios y que, a partir de la existencia de esas bases, los estados y municipios puedan agregar o sumar, pero no quitar ni restar normas básicas sobre la regulación.

Por último, es fundamental que exista un mecanismo que evalúe los resultados de la política regulatoria que se implemente a partir de las normas existentes. La política regulatoria debe estar sujeta a evaluaciones constantes para verificar si está resolviendo los problemas o los está creando, o incluso si se convirtió en “letra muerta”.

Para la OCDE, México enfrenta el reto de mejorar la calidad regulatoria en los diferentes niveles de gobierno, a fin de crear incentivos para la actividad económica. De acuerdo a los estudios realizados, resulta necesario que los tres niveles de gobierno en México se coordinen para lograr ambientes regulatorios propicios para la inversión, el crecimiento y la creación de empleos.

Expertos en el tema, como el analista de la División de Política Regulatoria de la OCDE, Manuel Gerardo Flores,<sup>43</sup> han dicho que los estados y municipios juegan un papel fundamental dentro de la agenda para mejorar la competitividad de México.

Cuando una empresa decide establecerse o abrir una oficina en México, se enfrenta con tres niveles de regulación: la municipal, la estatal y la federal, pero desde el punto de vista del inversionista, esta regulación es una sola, la del gobierno.

Suele suceder que los beneficios de una alta calidad regulatoria en algún nivel de gobierno en México, son cancelados o afectados por prácticas deficientes en otros niveles, impactando negativamente al desempeño económico.

Por ello, en opinión de los expertos, es importante que haya una coordinación regulatoria en los tres niveles de gobierno para que la calidad de la regulación sea la misma, pero ésta debe empezar a nivel municipal, porque “son la puerta de entrada a la competitividad en el país”.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Nota periodística publicada el 5 de noviembre de 2010 en la página de internet: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/05/05/mexico-debe-avanzar-mejora-regulatoria-ocde>. Consultada el 17 de noviembre de 2013.

<sup>44</sup> Ídem.

Sobre este tema, el titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), Alfonso Carballo Pérez, ha dicho que la agenda de mejora regulatoria en México debe ser “una agenda de Estado”.<sup>45</sup>

Enfatizó que México debe llevar a cabo una reforma regulatoria a fondo en las entidades federativas, con programas de implementación a corto, mediano y largo plazo, para fomentar un mejor ambiente de negocios e impulsar zonas de mayor competitividad en el ámbito internacional.

Es indudable que México ha logrado avances en materia de simplificación de trámites. Un caso claro son los tiempos de apertura de empresas. En 2006 el promedio para abrir una empresa en el país era de 44 días, y en 2009 se redujo a sólo 24 días, es decir, 20 días menos en tan sólo tres años.

Resulta claro que en la medida que se cuente con un marco regulatorio eficiente y barato en los tres niveles de gobierno, se logrará un ambiente de negocios propicio para promover el crecimiento, la competitividad y la productividad.

El Jefe de la División de Política Regulatoria de la OCDE, Josef Konvitz,<sup>46</sup> ha señalado que a diferencia de México, otras economías han invertido menos en su reforma regulatoria y tienen un mayor crecimiento económico.

México enfrenta el reto de reducir “la larga lista y complejidad de regulaciones históricas” que se han acumulado a lo largo de los años. Para ello debe modificar el enfoque y adoptar una visión estratégica de largo plazo, esto es,

---

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ídem.

asegurar que los mecanismos de mejora regulatoria vayan más allá de los procesos electorales y de los ciclos económicos.

La reforma regulatoria base cero, iniciada por el Presidente Felipe Calderón, significó un paso adelante en este programa, porque tenía el objetivo claro de disminuir la “larga lista” de trámites acumulados, para fomentar un crecimiento de largo plazo.

Detrás de todas estas reflexiones se encuentra el reconocimiento de que la regulación excesiva e inadecuada, es uno de los principales retos que enfrenta México para impulsar la productividad, facilitar el emprendimiento, la innovación, la creación de empleos y, con todo ello, mejorar su competitividad.<sup>47</sup>

En atención a esta problemática, se han realizado varios diagnósticos, de los que han derivado recomendaciones puntuales que implican, en buena medida, crear o modificar las normas que estructuran la política de mejora regulatoria.

Es necesario que cada autoridad responsable realice una revisión de su propio andamiaje jurídico. Seguramente el resultado será la evidencia de que hay que ejecutar acciones de armonización entre las diferentes dependencias y, también, entre los tres órdenes normativos que coexisten en México: federal, estatal y municipal.

Es imprescindible dar esos pasos porque el sector productivo, independientemente de la jurisdicción en la que se encuentre, debe cumplir con trámites federales, estatales y municipales para la apertura, cierre o desarrollo

---

<sup>47</sup> García Villarreal, Jacobo Pastor, “Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional”, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010/18, Publicación de la OCDE.

de sus empresas. Y hasta ahora el caso es que los avances que se han registrado en el ámbito federal, sólo impactarán positivamente, en la medida en que también se registren en los órdenes estatal y municipal.

Esta realidad resulta más evidente si atendemos y entendemos el entorno empresarial de México. En el panorama económico nacional, las microempresas (95% del total de las empresas formales) emplean al 45.6% del personal ocupado y contribuyen con el 5.9% de la producción del país. Las pequeñas empresas (4.3% del total), emplean al 23.8% del personal ocupado y producen el 13% del total. Las medianas empresas (0.3% del total), emplean al 9.1% y contribuyen con el 7.7% de la producción nacional. Por último, las grandes empresas (0.2% del total), emplean el 21.5% del personal ocupado y contribuyen con el 73.6% de la producción total del país.

Esto quiere decir que, a pesar de que las MIPyMEs generan ocho de cada diez empleos, su aportación al PIB nacional es de apenas 26 por ciento.<sup>48</sup>

Los factores que determinan el tamaño y crecimiento de las empresas nacionales, tanto en personal como en producción, son múltiples: falta de acceso a crédito, tipo de bien o servicio producido, valor agregado generado. Pero es un hecho que el marco institucional no es un elemento que incentive tanto el crecimiento de las empresas, y más bien sirve a veces de obstáculo.

Aunado a esto, se puede decir con certeza que una mala regulación complica las cosas, sobre todo para las empresas micro y pequeñas que buscan ampliarse, aunque también representa dificultades para las empresas grandes.

---

<sup>48</sup> Censo Económico 2009. INEGI.

La escasa prevalencia de empresas pequeñas y medianas indica que dejar de ser una microempresa es complicado en México. En este contexto, una regulación adecuada y sencilla de cumplir, además de impulsar el tamaño empresarial, disminuiría drásticamente la corrupción, igualando las condiciones para todas las empresas, independientemente de su tamaño.

Contrario sensu, la defectuosa regulación del país ha provocado que México sostenga la misma tasa de ocupación en el sector informal desde hace diez años (29%)<sup>49</sup>. Una de las consecuencias de esto, es el estancamiento de la productividad de México. De hecho, ésta sólo ha crecido 0.27% en promedio al año desde 1992<sup>50</sup>.

En parte, esto se debe a que la informalidad suele sostener, en promedio, un nivel de productividad siete veces menor al del sector formal.<sup>51</sup> Todo esto es particularmente preocupante ya que la productividad es la clave de una economía sana así como un factor fundamental para el crecimiento.

Queda claro entonces que la simplificación regulatoria es una herramienta indispensable para el fomento del crecimiento del tamaño y la producción empresariales. Asimismo, representa un impulso a la formalidad y un estímulo al crecimiento económico, pues aumenta la capacidad de una economía para adaptarse a las contingencias sin que ello implique una pérdida en la competitividad.

---

<sup>49</sup> Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Fuente: Hacerlo Mejor, Índice de Productividad México.

Por ello, la mejora regulatoria debe entenderse como un proceso y no como un fin. Después de todo, se trata de una actividad dinámica cuyos desafíos se van actualizando constantemente, y cuyos objetivos deben también replantearse en función de las cambiantes necesidades del sector productivo y de la ciudadanía.

Como política pública, la mejora regulatoria debe aspirar a la integralidad y, como hemos reiterado, a una institucionalización cada vez mayor. Sobre esto abundaremos en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 4**

### **La mejora regulatoria en la Administración Pública del Estado y su institucionalización**

En este capítulo veremos cómo la implementación de ciertas políticas públicas sobre mejora regulatoria, o incluso la existencia de una ley en la materia, no implican que se haya completado el proceso de institucionalización.

Estudiaremos los elementos mínimos que se consideran indispensables para dicho proceso, y la forma en que, en el caso concreto del estado de Querétaro, puede completarse un círculo virtuoso en la aplicación de las políticas públicas de mejora regulatoria, teniendo como objetivo último el beneficio directo a la ciudadanía.

#### **4.1 Política regulatoria en la Administración Pública de Querétaro. Un diagnóstico del estado de la situación**

El caso de Querétaro no deja de ser extraño en el contexto nacional, si se piensa que durante mucho tiempo, no contó con una ley de mejora regulatoria, y pesar de ello, la entidad logró mantener buenos niveles de competitividad.

En ello seguramente ha influido el hecho de que las últimas administraciones estatales, ciertamente se preocuparon por emprender algunas acciones de mejora regulatoria, suscribiendo diversos convenios con la COFEMER, y

además, desplegando una activa política de atracción de inversiones hacia la Entidad.

Así, a pesar del reconocimiento general de la importancia de contar con políticas públicas de mejora regulatoria para detonar la competitividad del Estado, Querétaro no ha avanzado al ritmo que sería de esperarse en este tema.

El caso se magnifica si se considera que estados vecinos y competidores más cercanos, como Guanajuato, San Luis Potosí, el Estado de México e Hidalgo, cuentan sin excepción con leyes en materia regulatoria desde por lo menos cinco años, en el caso del Estado de México.

De hecho, hasta fecha reciente, en toda la legislación queretana ni siquiera se mencionaba el término mejora regulatoria. Sin embargo, es una entidad que ciertamente es competitiva a nivel nacional en cuanto a su capacidad para atraer inversiones y generar empleos.

De acuerdo al documento elaborado por el Tecnológico de Monterrey (ITESM), denominado “La competitividad de los Estados Mexicanos”, edición 2012,<sup>52</sup> Querétaro se ubicaba en el tercer lugar en el índice de competitividad global, superado sólo por el Distrito Federal (primer lugar) y Nuevo León (segundo lugar).

---

<sup>52</sup> “La competitividad de los Estados Mexicanos”, Tecnológico de Monterrey, edición 2012. Información disponible en la página web oficial del ITESM: <http://sitios.itesm.mx/webtools/competitividad/resumen.html>. Consultada el día 8/03/2014.

Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)<sup>53</sup>, en el mismo tipo de estudio, (2012) ubica al estado de Querétaro en el quinto lugar, superado por el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur y Coahuila.

Sin embargo, si se trata de evaluar la competitividad desde el punto de vista de la calidad de la legislación en materia regulatoria, el CIDAC, en su más reciente medición sobre la competitividad de los estados, (2013) situó a Querétaro en el lugar 28 de 32 estados, esto es, el estudio consideraba que la entidad tenía un marco jurídico por debajo de lo mínimo. Cabe decir, que en el momento en que se realizó dicho estudio, no se contaba con una ley en mejora regulatoria en Querétaro<sup>54</sup>.

Como antecedente de la implementación de la mejora regulatoria como política pública, se registra la firma del convenio entre Estado y la COFEMER, en el año 2006, convenio que representó un primer avance en el tema.

Lo que se puede observar de estudios como el realizado por el CIDAC, es que conforme a los criterios y evaluaciones internacionales calificadas, como las ya citadas de la OCDE, Querétaro podría ser todavía más atractivo para las inversiones y contar con un gobierno más eficiente, si contara con parámetros que le permitieran medir el logro de objetivos y con esfuerzos encaminados a institucionalizar la mejora regulatoria como política pública, en los términos que explicamos en el capítulo anterior.

---

<sup>53</sup> Información disponible en la página web oficial del IMCO:  
[http://imco.org.mx/indice\\_de\\_competitividad\\_estatal\\_2012/archivos/libro/Indice\\_de\\_Co\\_mpetitividad\\_Estatal\\_2012.pdf](http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/archivos/libro/Indice_de_Co_mpetitividad_Estatal_2012.pdf) /Consultada el día 8/03/2014.

<sup>54</sup> *Reglas del Juego. Ranking Estatal en Mejora Regulatoria*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Información disponible en la página oficial [www.cidac.org](http://www.cidac.org). Consultada el día 8/03/2014.

Es importante resaltar que en el tema de la mejora regulatoria en Querétaro, los municipios han sido los principales promotores de su implementación, tal es el caso del municipio de Querétaro, que en el 2009 aprobó en sesión de Cabildo, un Reglamento de mejora regulatoria.

Otro aspecto a destacar en el estado de la situación, es que a pesar de que no se ha concretado un marco jurídico sobre la materia sino hasta fechas muy recientes, sí ha existido una clara conciencia de la importancia que tiene mejorar la tramitología y la eficiencia de la administración pública, particularmente en el ámbito municipal.

La razón de esta preocupación se explica a partir de la necesidad de ser más atractivos a las inversiones nacionales e internacionales. Esto se puede constatar en el hecho de que los municipios que concentran el 80% de las inversiones en el Estado, cuentan con un programa de Sistema de Apertura Rápida de Empresas, el SARE.

Este programa se implementó a partir del año 2004 en el Municipio de Querétaro, posteriormente los Municipios de San Juan del Río y Corregidora adoptaron también el sistema.

Cabe mencionar que en el año 2006, se realizó un intento por dotar a la Entidad de un marco jurídico en materia de mejora regulatoria. En efecto, la fracción legislativa del Partido Acción Nacional presentó en aquel año, una iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria, la cual a pesar de ser aprobada por el pleno del Congreso, fue observada (vetada) por el Poder Ejecutivo y consecuentemente nunca entró en vigor.

Desde esa fecha, el tema de la mejora regulatoria no había sido parte de la agenda legislativa en las dos últimas legislaturas estatales.

A partir del 2012 se retomó la idea de contar con un marco jurídico en la materia, y el proyecto se concretó en la iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria presentada por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2013 y aprobada en enero de 2014 (publicada en el órgano oficial del Gobierno del Estado, *La Sombra de Arteaga*, el 2 de abril de 2014).

Debido a la importancia que tiene el proyecto aprobado por la LVII Legislatura, se considera importante reproducir las consideraciones que el legislador tomó en cuenta para aprobar el proyecto:

*1. La mejora regulatoria es una herramienta de política de Estado que resulta fundamental para lograr el desarrollo económico de un país y un gobierno eficiente que responda a las necesidades y al máximo beneficio de la sociedad; siendo palpable que cuando el marco regulatorio está mal diseñado, es obsoleto o excesivo, obstaculiza y entorpece el desarrollo de las actividades productivas a cualquier escala; eleva los precios de los bienes y productos; desalienta la inversión productiva y la creación de empleos; genera opacidad, corrupción y merma en la calidad de los servicios públicos que se prestan a los gobernados, y contribuye a una distribución inequitativa de la riqueza.*

*2. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización internacional a la que*

*pertenece México desde el año de 1994, durante las últimas décadas, la mejora regulatoria ha sido un factor detonante del cambio estructural experimentado en nuestro país, de modo que los alcances logrados nos sitúan entre las naciones más activas en esta disciplina.*

*3. Estudios avanzados de la OCDE, también indican que los países que cuentan con buenas prácticas de mejora regulatoria, tienen una recuperación más ágil ante períodos de crisis económica, que los que carecen de aquéllas, acortando sustancialmente la brechas de recuperación que deben enfrentar.*

*4. Según especialistas en el tema, aproximadamente el 90% de las leyes mexicanas han sido revisadas y reformadas con el fin de mejorar y hacer eficiente el marco regulatorio y adaptarlo a un entorno socio-económico cada vez más globalizado y competitivo. Esa tendencia gubernamental se aprecia consagrada y en creciente expansión en nuestro sistema jurídico, desde la firma y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el año de 1994, e incluso puede localizarse su simiente desde la incorporación de México al GATT (por su siglas en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade), en el año de 1986.*

*5. En estas últimas décadas, la Federación ha encabezado los esfuerzos gubernamentales en materia regulatoria, en 3 grandes periodos: el primero, de los años 1989-1994, el segundo de 1995-2000 y el tercero y actual del año 2000 a la fecha, impulsando*

*múltiples transformaciones legislativas y administrativas que han culminado con, entre otros logros, la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano regulatorio especializado en la materia. Pudiendo constatarse así que la mejora regulatoria, al perseguir el máximo beneficio social al menor costo, dejó de ser una política pública de gobierno, para evolucionar e insertarse en la sociedad mexicana, como una política pública de Estado, basada en las mejores y más inteligentes prácticas regulatorias, que trasciende a cualquier periodo gubernamental, o enfoque ideológico.*

*6. En congruencia con esta constante, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fija metas nacionales, entre ellas, la relativa al “México Próspero” en la que se busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.*

*7. Asimismo, dentro de las estrategias que se definen en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se encuentra la relativa a implementar una mejora regulatoria integral, que esté orientada a fortalecer la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno, para impulsar una agenda común de mejora regulatoria que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar*

*la creación y escalamiento de empresas, fomentando el uso de herramientas electrónicas.*

*8. En el plano estatal, según datos del documento Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria México, Informe de las principales conclusiones, 2012, actualmente 23 entidades federativas de la República Mexicana ya cuentan con una ley de mejora regulatoria. Siendo Querétaro uno de los Estados que carece de esta ley, lo que se ha reflejado en el ranking estatal de mejora regulatoria 2013 que realiza el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), que ubican a nuestra entidad federativa en el lugar 28.*

*9. No obstante la falta de esta ley estatal específica, de acuerdo con los resultados del estudio Doing Business 2012, que realiza el Banco Mundial, el que mide la facilidad de realizar un negocio en 32 entidades federativas del país, coloca a nuestro Estado en la posición 17, por debajo de Aguascalientes y Colima, Estados que sí cuentan con un ordenamiento en la materia.*

*10. Sin embargo, el mismo estudio en cita, revela que el costo y tiempo para abrir una empresa en la Ciudad de Querétaro, es de quince días y cubrir un costo de 10 mil 634 pesos; mientras que en Celaya, la ciudad más competitiva en esta materia, sólo se requiere de un día y 400 pesos.*

*11. Uno de los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo denominado "Plan Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la*

*Gente” es la Mejora Regulatoria, orientada a simplificar y desregular el marco normativo de los trámites y servicios gubernamentales, con el fin de brindar una mejor atención a la ciudadanía, optimizar la gestión gubernamental y apoyar el desarrollo sustentable del Estado.*

Como se puede apreciar, en general el legislador coincide con el fondo de esta investigación, en el sentido de la necesidad de institucionalizar como política pública la mejora regulatoria.

De igual forma, se reconoce el retraso de nuestra legislación sobre esta materia, a pesar del nivel de competitividad que el Estado ha mantenido a lo largo de, por lo menos, los últimos 12 años.

Una reflexión adicional que se desprende de los datos contenidos en los Considerandos de la referida ley, es la “extraña” situación del Estado que, a pesar de no haber contado hasta ahora con una ley de mejora regulatoria, no vio afectada su capacidad de ser competitivo frente a otros estados.

Lo anterior, podría ser solamente una conclusión apresurada, dado que para determinar la competitividad de una entidad se toman en cuenta varios factores como su ubicación, su infraestructura, producto interno bruto, etc.

En realidad, en el caso de Querétaro, una cuestión que puede plantearse como consecuencia es que, si con la limitante de no contar con una ley en mejora regulatoria y carecer de un proceso de institucionalización del concepto, el Estado ha sido competitivo: ¿qué inversiones o beneficios se pudieran haber

obtenido en el caso de haber contado con estos instrumentos y procesos ya asimilados?

En otros términos, en el caso de Querétaro, se debería observar no sólo el hecho de que hasta ahora algunos inversionistas han escogido a la Entidad para establecerse, sino cuáles serían las ventajas que se podrían obtener si emprende una serie de acciones destinadas a institucionalizar como política pública la mejora regulatoria.

#### **4.2 Análisis y descripción de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, aprobada el 29 de enero de 2014 por la LVII Legislatura y publicada en *La Sombra de Arteaga* el 2 de abril de 2014.**

Como ya se dijo, en noviembre de 2013, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria, en aquel entonces, el coordinador de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Arturo Muñoz Villalobos<sup>55</sup>, informó que se trataba de un instrumento de política importante y que, según las experiencias de otras entidades federativas y de otros países, liberar a la sociedad de la carga regulatoria a la cual se ve constantemente expuesta, implica liberar recursos que pueden traducirse en generación de nuevos empleos, apertura de empresas e incremento de inversión.

---

<sup>55</sup> <http://eleconomista.com.mx/estados/2013/11/28/impulsara-pib-tramitologia>

En suma, son elementos que abonan a la competitividad. “En términos de un escenario económico en el que observamos expectativas a la baja del crecimiento económico, una política de este tipo podría abonar a un mayor crecimiento”, expresó Muñoz Villalobos.

Según estudios realizados por la OCDE, al liberar de carga regulatoria a un país se podría contribuir con 1 punto o 1.5 puntos del Producto Interno Bruto. En esos mismos términos, a nivel estado podría impactar de la misma manera, dijo.

La iniciativa planteó una ley que diera respuesta a la necesidad de institucionalizar la política pública en la materia.

Los aspectos de ésta incluyen los principios rectores de la mejora regulatoria y definen cuáles serán los órganos encargados de dicha tarea.

En este último rubro, se propone la creación de una Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, la cual estaría desconcentrada y para la que se definen atribuciones específicas. Asimismo, se define el perfil que debe cubrir el titular de la comisión, así como el periodo de su gestión, el cual se propone sea de seis años.

Otro aspecto a considerar dentro de los órganos es la vinculación del sector público (concretamente los municipios), con los sectores social, privado y organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de los organismos empresariales.

En la Ley aprobada también se definen enlaces de mejora regulatoria en cada una de las dependencias y entidades del estado, para que funjan como vínculos con la Comisión.

A su vez se define cuáles serán los órganos de mejora regulatoria municipales, lo cual —consideró el Coordinador— sobresale debido a que es una ley que incidirá sobre los 18 ayuntamientos, mismos que también contarán con enlaces de mejora regulatoria.

La iniciativa de ley también define instrumentos, como son: el Programa Estatal de Mejora Regulatoria; los Esquemas Institucionales municipales; el Registro de Personalidad Acreditada (una base de datos orientada a que en los procesos administrativos no exista la necesidad de duplicar requisitos) y el Registro de Trámites Estatales.

Para éste se levantará la información acerca de qué tipo y cuántos son los trámites y servicios vigentes, para así depurarlos y establecer una “guillotina regulatoria”.

Otros instrumentos son las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, orientadas a evitar que se emitan regulaciones que pudieran entorpecer los procesos; así como el Sistema de apertura rápida de empresas, en el que se homologarán, en una primera etapa, los trámites de servicios municipales.

Además de los instrumentos hay un apartado que se relaciona con la transparencia de la información pública.

También existe un apartado relacionado con las consultas intergubernamentales. Posteriormente, plantea un régimen disciplinario de las infracciones y sanciones administrativas a quien violente la ley.

### **Órganos de mejora**

- Creación de una Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.
- Estaría desconcentrado y se acotarán sus atribuciones.
- Se define el perfil del titular de la comisión y el periodo de su gestión; la propuesta es de seis años.
- Se establecen enlaces en las dependencias y entidades del estado.

### **Instrumentos**

- Programa Estatal de Mejora Regulatoria.
- Registro de personalidad acreditada.
- Registro de trámites estatales.
- Manifestaciones de impacto regulatorio.
- Sistema de apertura rápida de empresas.

### **Apartados**

- Transparencia de la información pública.

- Consultas intergubernamentales. Después plantea un régimen disciplinario de las infracciones y sanciones.

A continuación se reproduce la descripción en cuanto a la estructura básica del proyecto, tal como fue aprobado por el Poder Legislativo del Estado y fue publicada en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga* el 2 de abril de 2014:

*12. La presente Ley está estructurada en seis Títulos: en el Primero se establecen disposiciones generales de dicho ordenamiento, como lo son, su objeto, sujetos, definiciones de conceptos más usuales y supuestos en que no será aplicable; también se expone el conjunto de principios rectores de la mejora regulatoria y se fija el alcance que este cuerpo legal tendrá, al seno de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como de los Órganos Autónomos Constitucionales, recogiendo en lo conducente, recomendaciones trazadas por la OCDE, de Gobernanza Regulatoria y de una perspectiva de Gobierno Entero, que aconsejan extender las políticas y compromiso gubernamental del más alto nivel en materia de mejora regulatoria, a otros Poderes diversos del Ejecutivo.*

*13. En el Título Segundo, concerniente a los Órganos de Mejora Regulatoria, se concretiza la institución de la Comisión Estatal, como órgano desconcentrado sectorizado a la Secretaría de la Contraloría; de los Enlaces de Mejora Regulatoria que deben*

*operar al interior de cada dependencia y entidad estatal o municipal, como una expresión de la división del trabajo aplicada al poder público en esta materia, a efecto que los esfuerzos y energías de toda la Administración Pública, se sumen y concurren de manera unificada y focalizada, a la consecución del objeto y fines de esta Ley, y no se pretenda abandonar este acervo de responsabilidades públicas, únicamente en dicho órgano regulatorio especializado.*

14. *También se contienen reglas competenciales que deben observar los ayuntamientos de los municipios del Estado, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, para expandir normativamente los beneficios de la mejora regulatoria en todo el Estado, concretamente en ese nivel de gobierno con el que el gobernado usualmente tiene el primer contacto, mediante la observancia de las bases generales aplicables a los municipios en esta materia, que les ordena instituir órganos de mejora regulatoria, en sus respectivas esferas de competencia, con pleno respeto de la autonomía municipal de la que están investidos, como es categórico en esclarecer el artículo 115 fracción II, párrafo segundo, y III, párrafo segundo, de la Constitución Federal.*

15. *Recogiendo datos que aportan diagnósticos de expertos, en este Título Segundo, también se destaca el fortalecimiento de la autonomía técnica y de gestión e independencia de la que debe gozar la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro (Comisión Estatal), al establecer que el Comisionado será designado*

*para desempeñar su cargo por un periodo de seis años, no coincidentes con el propio del Gobernador del Estado, al término del que podrá ser ratificado por una sola ocasión por otro igual, y sólo podrá ser removido por alguna de las causas graves previstas en esta ley; lo anterior con el fin de desvincular y sustraer a dicho órgano regulatorio, en la medida de lo posible, de las influencias cíclicas y vaivenes políticos, que sufre la Administración Pública mexicana, cada periodo de renovación constitucional de Poderes, lo que contribuirá a que las políticas de mejora regulatoria que implemente la Comisión Estatal, sean no sólo públicas, sino de Estado, de continuidad generacional, al tener como teleología esencial, impactar el ejercicio de las funciones públicas administrativas, con el máximo beneficio y utilidad social y al menor costo, para todos los gobernados.*

*16. Considerando la impresionante expansión multidisciplinaria que viene experimentando el Derecho Administrativo, en el contexto de globalización y de la velocidad de los cambios detonados por las tecnologías de la información y de la comunicación, es propicio entender la complejidad y especialización de las funciones que efectúa la Administración Pública, caracteres esenciales de los que no está exenta, la mejora regulatoria, y que impiden improvisar en la materia.*

*17. Por tal razón, la presente Ley puntualiza los requisitos que debe cumplir aquél servidor público a quién se confíe la responsabilidad*

*de desempeñar el cargo de Titular del órgano regulador, combinando una serie de cualidades personales mínimas de preparación experticia y académica, que permitan imprimir a las tareas de la Comisión Estatal, el grado de profesionalismo necesario para impregnar y conducir la política administrativa estatal, a los niveles de calidad regulatoria que marcan estándares internacionales.*

18. *En el Título Tercero, se norma en el plano local, en su vertiente estatal y municipal, todo lo relativo a los Instrumentos de Mejora Regulatoria aplicables, como lo son los Programas de Mejora Regulatoria, los Registros de Personas Acreditadas y los concernientes a los Trámites y Servicios, las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) y del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.*

19. *Pudiendo destacar que el fortalecimiento a la autonomía e independencia de la Comisión Estatal, también se recoge en este Título, entre otros preceptos, cuando se establece que al someter a consideración del Titular del Ejecutivo Estatal, el anteproyecto de la ley o del acto administrativo general de que se trate, la Secretaría de Gobierno, podrá exponer fundada y motivada, las razones por las que estime que, en su caso, resulte necesario apartarse total o parcialmente de la MIR o del dictamen de la Comisión Estatal, y que corresponderá al Gobernador del Estado, decidir en definitiva lo que corresponda.*

20. *En el Título Cuarto, relativo a la transparencia y acceso a la información pública, se enfatiza la obligación del Estado y de los municipios de establecer y mantener en sus respectivos portales de Internet, un apartado de mejora regulatoria, en el que incorporarán toda la información gubernamental que sobre dicha materia, deban hacer pública, y se precisa la información que debe incorporarse a dichos portales electrónicos.*

21. *El Título Quinto norma lo relativo a las consultas que las dependencias y entidades estatales podrán solicitar a la Comisión Estatal, para que emita opinión respecto de la interpretación o aplicación de algún precepto de este ordenamiento o de alguno de los instrumentos o mecanismos de regulación que establece. Y se puntualizan una serie de requisitos que debe cumplir la consulta, para evitar que sea presentada por las autoridades consultantes en forma incompleta, confusa o deficiente, recargando indebidamente con esto, las tareas que debe cumplir con agilidad, el órgano regulatorio. Disposición que, en lo conducente, refrenda la voluntad legislativa de entender a la política estatal de mejora regulatoria, como una responsabilidad pública compartida, a la que deben concurrir todas las dependencias y entidades estatales, no sólo el órgano regulatorio.*

22. *Finalmente en el Título Sexto se aborda lo relativo al régimen disciplinario, estableciendo las infracciones y sanciones administrativas, e instituyendo a las quejas como un instrumento*

*ciudadano que se pretende fortalecer con mecanismos alternos de solución de controversias, cuando ello proceda, y con la obligación de la Secretaría de la Contraloría, de proporcionar auxilio inmediato e integral al gobernado, en vía personalizada o electrónica, para que pueda promover oportuna y eficazmente, su inconformidad, cuando la queja no cumpla, por deficiencias, con los requisitos legales respectivos. Siendo estas disposiciones, las que organizan a este régimen disciplinario con notas propias y especiales que, en lo concerniente, lo hacen diferente del régimen general previsto en las leyes en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos.*

#### **4.3 La institucionalización de las políticas públicas. Conceptos e implicaciones.**

Uno de los problemas más recurrentes en nuestro país, es el de considerar resuelto un problema con sólo legislar sobre el tema. A partir la existencia de una ley, muchas veces se ha manifestado, con frecuencia por parte de actores políticos, que un problema ha dejado de serlo; sin embargo, la realidad ha demostrado que no basta la existencia de una ley para cambiar la realidad.

El caso que resulta más paradigmático, es, sin duda, el de los monopolios económicos en diversas materias, telecomunicaciones especialmente, los cuales están claramente prohibidos en el texto de nuestra Constitución, y nadie duda de que existan.

Para los fines de la investigación, es importante delimitar el concepto de institucionalización, ya que esto nos permitirá entender con claridad que para que una política pública pueda ser exitosa, se requiere de la existencia de mecanismos que garanticen y verifiquen su institucionalización.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>56</sup> define la palabra institución de la siguiente forma:

**institución.**

(Del lat. *institutĭo*, *-ōnis*).

1. f. Establecimiento o fundación de algo.
2. f. Cosa establecida o fundada.
3. f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.
4. f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. *Institución monárquica, del feudalismo.*
5. f. desus. Instrucción, educación, enseñanza.
6. f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.
7. f. pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

~ **canónica.**

---

<sup>56</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, edición 2001. Espasa Calpe.

1. f. Acción de conferir canónicamente un beneficio.

~ **corporal.**

1. f. Acción de poner a alguien en posesión de un beneficio.

~ **de heredero.**

1. f. *Der.* Nombramiento que en el testamento se hace de la persona que ha de heredar.

**ser** alguien **una** ~.

1. loc. verb. Tener en una ciudad, empresa, tertulia o cualquier otra agrupación humana el prestigio debido a la antigüedad o a poseer todos los caracteres representativos de aquella.

Adicionalmente define el término institucionalizar e institucionalización de la siguiente forma:

**institucionalizar.**

1. tr. Convertir algo en institucional. U. t. c. prnl.

2. tr. Conferir el carácter de institución.

**institucionalización.**

1. f. Acción y efecto de institucionalizar.

2. f. [legalización](#) ( || acción y efecto de dar estado legal a algo).

Si partimos de la definición y exploramos la realidad, advertiremos que el proceso de institucionalización no estriba sólo en conferir legalmente a algo el carácter de institución, sino en crear las condiciones para que esa organización, entidad o conjunto de condiciones funcione de manera institucional, es decir, ordenada y funcionalmente.

Al final, institucionalizar es normalizar una realidad de acuerdo a ciertos parámetros, adecuarla a ciertas condiciones o dotarla de una estructura; pero lo básico es que aquello que se institucionaliza cumpla una función. Y para ello es necesario que la realidad responda a la condición legal, que la ley transforme la realidad, en un constante proceso de interacción.

#### **4.4 Los retos para la institucionalización de la mejora regulatoria en el Estado de Querétaro**

Se sabe que uno de los principios organizacionales que se deben tomar en cuenta al momento de implementar un nuevo modelo de conducta, habrá de tomar en cuenta la resistencia al cambio.

En el caso de la mejora regulatoria, es indudable que habrá resistencia al cambio, y en no pocos casos, incluso temor injustificado sobre las consecuencias de esta política pública.

Quizá ha faltado a los responsables de su operación, en este caso, a la autoridad en sus diferentes ámbitos competenciales, ser más clara al momento de delimitar el campo de acción de la mejora regulatoria.

En el caso de la Administración Pública Estatal, se requiere una política regulatoria consistente y que no dependa de los resultados electorales del gobierno en turno.

A pesar de que ya se cuenta con una ley sobre la materia, es necesario atender y aprender de la experiencia vivida por la Administración Pública Federal; en ese sentido, Querétaro tiene un largo camino por recorrer y retos importantes que superar si tomamos en cuenta que para la OCDE, una buena regulación debe:

- 1) Servir a alcanzar efectivamente las metas de las políticas públicas,
- 2) Tener bases legales firmes,
- 3) Producir beneficios que justifiquen sus costos,
- 4) Minimizar costos y distorsiones en el mercado,
- 5) Promover innovación por medio de incentivos,
- 6) Ser clara, simple y de fácil uso,
- 7) Ser congruente con otras regulaciones y políticas públicas, y

8) Ser compatible en lo posible con principios nacionales e internacionales en materia de competitividad, comercio e inversión.<sup>57</sup>

En la construcción de la regulación no basta con escuchar los intereses de los particulares, sino que es necesario responder al valor de esos intereses por medio de su inclusión en la agenda pública.

Una vez generado el contenido de la regulación, la Administración Pública Estatal y los municipios deben poner ese contenido al alcance del público, por medio de instrumentos de fácil acceso y comprensión.

De la descripción realizada en los capítulos precedentes, se puede desprender claramente que será necesario en el futuro inmediato, atender algunas de las recomendaciones que la OCDE ha formulado en el estudio multicitado líneas arriba.

Consecuentemente, los principales retos para la Administración Pública Estatal en materia de política regulatoria son:

1. Crear y fortalecer instituciones para apoyar la reforma regulatoria en el Estado y los 18 municipios.
2. Aumentar el grado de compromiso político con la calidad regulatoria, de modo que la implementación de las acciones no dependa de la voluntad

---

<sup>57</sup> OECD (2005), *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OCDE (2012), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. OECD (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris*.

política de los gobernantes, sino de la puesta en marcha de mecanismos eficientes y permanentes. (Con cierto grado de flexibilidad a nivel de reglamentación).

Es de notarse que las recomendaciones de la OCDE incidan sobre todo en el ámbito estatal y municipal. En efecto, es en esa esfera donde las acciones de mejora regulatoria no han alcanzado niveles óptimos. Como hemos anotado a lo largo de esta investigación, ello puede deberse a que el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria en los estados y municipios es aún débil.

Más allá de la existencia de una ley estatal (publicada en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*, el 2 de abril de 2014), en Querétaro el proceso de institucionalización no está completo.

Coincidimos por tanto con las conclusiones del estudio de la OCDE, en el sentido de que todavía hay mucho margen para crear y fortalecer las instituciones y capacidades que apoyen la reforma regulatoria en estados y municipios.

Es necesario crear instituciones sólidas para que la reforma regulatoria eche raíces y logre continuidad en los estados y municipios de México.

Supervisar la actual puesta en servicio de instituciones y herramientas es importante para asegurar que éstas no queden confinadas en la letra de la ley.

Adicionalmente, pueden sugerirse tres elementos constitutivos claves para su institucionalización:

- Leyes y reglamentación claras para la reforma regulatoria,
- Unidades encargadas de operar la reforma regulatoria, y
- Consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas regulatorias.

El proceso de institucionalización no estará completo, mientras no haya uniformidad y coordinación eficiente entre las políticas públicas de mejora regulatoria implementadas a nivel nacional y las que efectivamente operen en las entidades federativas y en los municipios. En este nivel es donde más resalta la importancia de las unidades encargadas de la operación y la participación ciudadana por medio de consejos.

Si no hay una estructura rectora con alcance transversal, es decir, que atraviese los distintos órdenes y niveles de gobierno, las políticas públicas de mejora regulatoria se quedarán al nivel de esfuerzos aislados y parciales.

Habrán avances donde haya compromiso político, pero inevitablemente habrá rezagos donde las condiciones no estén dadas para que las políticas públicas se desarrollen con independencia de la voluntad del gobernante en turno.

Así pues, la convergencia de las políticas regulatorias de la Administración Pública Estatal y de los Municipios debe ser un objetivo a perseguir en el mediano plazo.

Existen casos, como el de Australia, donde se ha probado con eficacia un mecanismo que podemos denominar “federalismo cooperativo”. Se trata, en términos generales, de un acuerdo político para dar seguimiento a la reforma regulatoria a nivel nacional y local. Los mecanismos concretos se centran en

financiar esquemas sujetos al desempeño y supervisar institucionalmente el avance. Dicho en términos simples: sólo donde haya resultados habrá presupuesto. El círculo virtuoso incluye evaluación, incentivos y resultados mensurables.

Las políticas regulatorias, por definición, deben aspirar a ser participativas y permanentes. Deben incluir no sólo objetivos, sino instituciones y herramientas.

En este sentido, la simplificación administrativa es sólo una etapa en el ciclo de la gobernanza regulatoria conformado por las etapas que se deben seguir para lograr un sistema que mejore la participación de reguladores, regulados, supervisores y ciudadanos en el proceso de regulación.

El ciclo de gobernanza regulatoria consta de 5 etapas, las cuales se describen a continuación:

1. Planeación. Se identifican de manera preliminar los aspectos políticos de la acción gubernamental (objetivos, recursos, capacidades y herramientas).
2. Desarrollo de la estrategia de política. Consulta pública. Se recaba opiniones de actores involucrados, se definen los instrumentos de política y se obtiene apoyo político del más alto nivel para que la estrategia sea viable.
3. Revisión y Diseño. Se revisa la regulación existente y se diseña la nueva regulación (MIR).
4. Implementación y cumplimiento. Se pone en uso la regulación, así como los recursos, capacidades y herramientas.

5. Evaluación y Monitoreo. Se evalúa la consistencia de los resultados con los objetivos originalmente planteados.

Para lograr una política regulatoria integral (que abarque las distintas etapas del ciclo de gobernanza regulatoria), deben incluirse los elementos de participación (motivar la participación ciudadana en la gestión de la política regulatoria), y permanencia (asegurar la pervivencia a través de las transiciones políticas).

Los tres niveles y los tres órdenes de gobierno tienen una función que desempeñar para lograr este objetivo. Un enfoque del ciclo de gobernanza regulatoria que incluya políticas, instituciones y herramientas, implicaría la instrumentación de técnicas como la EIR (estudio de impacto regulatorio), la gestión normativa basada en riesgos y revisiones de la regulación.

Es necesario elaborar y aprobar programas integrales de reforma regulatoria, pero al mismo tiempo, debe mantenerse y ampliarse el enfoque de la simplificación administrativa como una herramienta básica, como punto de partida para aquellos municipios que apenas están empezando a elaborar un programa de mejora regulatoria.

Dado que la Administración Pública Estatal y los municipios se encuentran en la fase inicial de la reforma regulatoria, deben reforzar las iniciativas de simplificación administrativa para posicionar el tema en la agenda política. En la medida en que se logre hacer visibles los beneficios de la simplificación para todos los sectores (políticos, económicos, ciudadanos), mayores posibilidades

habrá de incluir el tema en la agenda de reformas políticas y se abrirán mayores espacios para la implementación de acciones de mejora regulatoria.

## **Conclusiones**

Esta investigación partió de la hipótesis de que el Estado de Querétaro (la Administración Pública en sus diferentes ámbitos competenciales), no cuenta con una política pública de mejora regulatoria institucionalizada, que le permita alcanzar mayores niveles de competitividad económica y de bienestar social.

Se pretendió demostrar que más allá de la existencia de una ley en la materia, el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria es una tarea pendiente, y anotamos las vías por las que dicha tarea podría concretarse.

Conforme a los elementos aportados, se considera que efectivamente, el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria como política pública es una asignatura pendiente en nuestra Entidad, lo anterior pese a los buenos resultados y calificaciones que Querétaro ha obtenido en diversas evaluaciones sobre su competitividad.

Sin embargo, como se planteó en este trabajo, la cuestión principal sobre la mejora regulatoria no es solamente permitir que un Estado salga bien calificado en una evaluación, sino que los beneficios de esa política pública lleguen a los ciudadanos y además esto ocurra de manera permanente, sin depender de los resultados electorales.

Una de las líneas principales de la investigación apunta al hecho de que, aunque ha habido avances importantes, sobre todo a nivel federal, los esfuerzos para establecer políticas de mejora regulatoria se han visto interrumpidos por cambios de carácter político.

El ritmo sexenal de la vida pública en México ha impedido completar el ciclo y obtener resultados óptimos. La evidencia empírica también apunta al hecho de que, más allá de la firma de convenios entre la Federación y los Estados, los avances de la mejora regulatoria federal no se han visto reflejados a nivel estatal, Querétaro incluido.

En ello influye igualmente la voluntad política –o la falta de ella-, así como una conducta que podríamos llamar inercial, de modo que es la costumbre, o una cierta manera de hacer las cosas, lo que prevalece en la práctica de los gobiernos, aunque nominal y legalmente existan instrumentos para “hacer mejor las cosas”. Empresas y ciudadanos son, por igual, rehenes de esta situación.

Justamente, esta investigación pretendió demostrar que la institucionalización de la mejora regulatoria como política pública, es una tarea pendiente para la Administración Pública queretana, en sus diferentes ámbitos competenciales.

Como queda asentado en este trabajo, el proceso de institucionalización de la mejora regulatoria no está completo, mientras no exista uniformidad y coordinación eficiente entre las políticas públicas de mejora regulatoria implementadas a nivel nacional, y las que efectivamente operan en las entidades federativas y en los municipios.

Si no hay una estructura rectora con alcance transversal, es decir, que atraviese los distintos órdenes y niveles de gobierno, las políticas públicas de mejora regulatoria se quedarán al nivel de esfuerzos aislados y parciales.

Habrá avances donde haya compromiso político, pero inevitablemente habrá rezagos donde las condiciones no están dadas para que las políticas públicas se desarrollen con independencia de la voluntad del gobernante en turno.

## **Bibliografía**

*Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995.

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

*Acuerdo que establece el sistema de apertura rápida de empresas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2002.

AGUILAR, Luis (2007), *Marco para el análisis de las políticas públicas*, Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México. Citado en *Políticas Públicas y Sociología Política*.

BASÁÑEZ, Miguel, *El pulso de los sexenios*, cuarta edición, México, 1999, Editorial Siglo XXI, 411 pp.

BIRKLAND, Thomas A., *An Introduction to the policy process*, 2nd ed., 2005, p. 5.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *Reglas del Juego, ranking estatal en mejora regulatoria*, México, 2013, [citado 28/01/2014], disponible en página web [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking\\_estatal\\_en\\_mejora\\_regulatoria.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_estatal_en_mejora_regulatoria.pdf)

CHIAVENATO, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, 2005, Ed. Mc Graw Hill, 356 pp.

*Convenio Marco de Colaboración en materia de mejora regulatoria para incentivar la productividad y el desarrollo económico de México.* Disponible en página oficial de COFEMER <http://www.cofemer.gob.mx/convenios/Convenio%20AMSDE-COFEMER.pdf>/Consultada el 28/01/2014

CRUZ LÓPEZ, Domingo y Eduardo Cárdenas Ayala, “¿Qué es una política pública?”, en Revista Jurídica IUS, disponible en [/http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm) /, Consultada el 21/01/2014.

*Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española*, 22<sup>a</sup>. ed., Madrid, 2010, Editorial Espasa Calpe.

DYE, Thomas R., *Understanding public policy*, 1981, Prentice-Hall Ed., 401 pp.

FELDSTEIN, M. (ed.), *American Economic Policy During the 1980's*, II, Chicago, University of Chicago Press, 452 pp.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, 1997, McGraw-Hill Interamericana Editores, 452 pp.

GARRIDO Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 11<sup>a</sup> edición, Madrid, 1989, Ed. Tecnos, 567 pp.

GOLDIN, Claudia and Gary D. Libecap, *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago, University Chicago Press, 1994, 324 pp.

KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*, [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf). Consultada el 23/01/2014.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial*, México, 1995, Ed. Tusquets.

LASWELL, Harold D., *La orientación hacia las políticas públicas*, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp. y ed.), pp. 79-103.

MARSHALL, Dimock, “¿Qué es la administración pública?”, *Revista de Administración Pública*, número 44, octubre – diciembre de 1980.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revisiones de la OCDE sobre mejora regulatoria*, México, 2013, [citado 28/01/2014], disponible en página web <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/presentaciondelestudiorevisionesdelaocdesobrerreformaregulatoriahaciaunaperspectivaintegralparalamejoraregulatoria.htm>

Página web oficial de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=201/> Consultada el día 6/02/2014.

Página web oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/> Consultada el día 6/02/2014.

*Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. Disponible en la página de internet: <http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>. Consultada el 22 de enero de 2014.

*Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*. Informe de las principales conclusiones, OCDE publishing.

TAMAYO Sáez, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

*Tercer Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, Gobierno Federal, 2009.

HINOJOSA, Miriam, [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf). Consultada el 23/01/2014.

WILSON, Woodrow, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, vol. 2, no. 2 (junio de 1887), The Academy of Political Science.

WITKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, cuarta edición, 1999, McGraw-Hill Interamericana editores, 455 pp.