

# Mejorar las reglas del juego



## Reforma regulatoria en México

Una de las principales actividades que realiza todo gobierno es establecer y velar por el cumplimiento de reglas que les permitan a los individuos tomar decisiones informadas, acceder a bienes y servicios públicos y mejorar sus intercambios en la economía. La reforma y mejoramiento de estas reglas, que constituyen la estructura regulatoria de un país, implica por tanto la modificación del perfil de una sociedad y su economía.

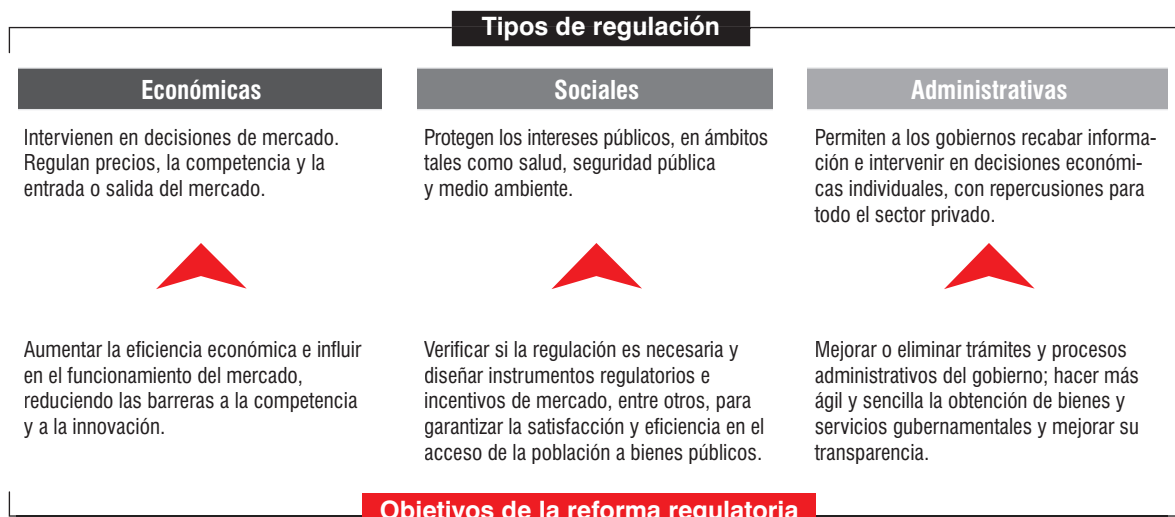
En 2004, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo una revisión de los avances de México a un conjunto de recomendaciones en materia de reforma regulatoria que la misma organización presentó en 1999. Con base en la revisión de la OCDE, la Fundación Este País realiza una aproximación a algunos de los cambios emprendidos en el ámbito de la reforma regulatoria en México.

### Regulación y reforma regulatoria: ¿qué son y para qué sirven?

La regulación es cualquier instrumento jurídico que impone obligaciones y derechos a los ciudadanos. Para la OCDE, la regulación se refiere a todas aquellas leyes, ordenamientos formales e informales y reglas subordinadas emitidas por los diferentes ámbitos de gobierno, y otros órganos con facultades regulatorias, que establecen requisitos a las empresas y a los ciudadanos para llevar a cabo su actividad.

Por su parte, la reforma regulatoria se refiere a aquellos cambios que buscan mejorar el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los trámites gubernamentales. La desregulación es un derivado de la reforma regulatoria que pone énfasis en la eliminación total o parcial de la regulación en un sector económico para mejorar su desempeño.<sup>1</sup>

### Tipos de regulación y objetivos de la reforma regulatoria



## Un vistazo a la estructura regulatoria en México

En los últimos 15 años, México ha hecho de la regulación y su reforma un instrumento de política económica en el tránsito hacia una economía de mercado más abierta. Las privatizaciones y políticas de apertura comercial y de fomento a la competencia de la década de los noventa son ejemplo de ello: de 1982 a 1997, más de 90% del marco legislativo nacional fue objeto de cambios y reformas para establecer mecanismos de mercado y lazos con la economía global.<sup>2</sup>

La estructura regulatoria en México comprende un conjunto de leyes, políticas, autoridades y herramientas que norman la creación

y reforma de las regulaciones. En el contexto legal, uno de los instrumentos jurídicos más importantes en materia regulatoria es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por su parte, el marco general para la política regulatoria es el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006; y en lo que respecta al ámbito institucional, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es la instancia que coordina las acciones en materia de regulación en México.

En la tabla siguiente se presentan algunas de las leyes, normas, políticas, instituciones y herramientas más importantes relacionadas con el ámbito regulatorio mexicano.

### Marco jurídico, políticas, instituciones y herramientas vinculadas a la regulación en México

Marco jurídico	Políticas	Instituciones	Herramientas
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	Registro Federal de Trámites y Servicios
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006	Consejo de Mejora Regulatoria	Registro Federal de Trámites Empresariales
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Programas BIANUALES de Mejora Regulatoria	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
Ley Federal de Competencia Económica		Comisión Federal de Competencia	Sistema de Solicitudes de Información
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público		Comisión Federal de Telecomunicaciones	Compranet
Ley de Aguas Nacionales		Comisión Nacional del Agua	Tramitanet
Ley de Inversión Extranjera		Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Normateca
Normas Oficiales Mexicanas (obligatorias)		Comisión Nacional de Arbitraje Médico	Manifestación de Impacto Regulatorio
Normas Mexicanas (voluntarias)		Centro Nacional de Metrología	Sistema Aduanero Automatizado Integral
		Entidad Mexicana de Acreditación	

Nota: La elaboración de Programas BIANUALES de Mejora Regulatoria es únicamente obligación de las dependencias y organismos descentralizados en el ámbito federal.

Fuente: Cofemer, *Programa de mejora regulatoria 2001-2006*, 2001; OCDE, *Reforma regulatoria en México*, Vol. 1, 2000.

## Instituciones y herramientas regulatorias en México

En las siguientes páginas se presentan ejemplos de instituciones y herramientas de la reforma regulatoria en México: la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer); el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE); el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), y el uso de tecnologías de la información para transparentar y simplificar procesos administrativos. Estas instituciones y herramientas fueron identificadas por la OCDE como algunos de los ejemplos relevantes de avances en la instrumentación de la reforma regulatoria en México en los últimos años.<sup>3</sup>

### Comisión Federal de Mejora Regulatoria

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) es el “motor” de la reforma regulatoria en México. Creada a partir de las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en el año 2000) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, la principal función de la Cofemer es vigilar y garantizar la calidad de la regulación en el país.<sup>4</sup>

El mandato de la Cofemer es evaluar el marco regulatorio federal; diagnosticar su aplicación; evitar duplicidades regulatorias y

elaborar propuestas de mejora regulatoria en sectores económicos específicos. La Cofemer debe garantizar también la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y proveer asistencia y capacitación técnica en materia regulatoria.

En 2001, la Cofemer recibió por primera vez los programas bianuales de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados del gobierno federal. Se recibieron 37 programas: 16 fueron clasificados como buenos; 16 mejorables; 3 regulares y 2 malos. Por otro lado, desde su creación y hasta julio de 2004, la Cofemer ha recibido 54 solicitudes de regulación de dependencias federales. De ellas, autorizó 24 y rechazó 6; el resto (24 solicitudes) está pendiente de resolución.<sup>5</sup>

**De 1982 a 1997, más de 90% del marco jurídico mexicano se modificó para impulsar una economía de mercado**

### Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Para que la reforma regulatoria sea una política pública eficiente resultan necesarios mecanismos de transparencia, consulta pública y rendición de cuentas en el ámbito administrativo. Con ese propósito, en 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El IFAI garantiza que cualquier persona pueda consultar información pública del ámbito federal, con excepción de aquella clasificada como reservada o confidencial, sin necesidad de acreditar un interés específico.

Para que los ciudadanos presenten sus solicitudes de manera más accesible, el IFAI desarrolló una herramienta electrónica llama-

da Sistema de Solicitudes de Información (SISI). De junio de 2003 a enero de 2004, se presentaron más de 27,000 solicitudes de información pública; 93% de ellas han sido a través del SISI.<sup>6</sup> Hasta enero de 2004, se presentaron casi 700 apelaciones por solicitudes de información denegadas o incompletas. Aproximadamente 600 apelaciones han sido resueltas: en 86% de los casos se ha dado acceso a la información y en 14% se ha negado el acceso.<sup>7</sup>

**Entre junio de 2003 y enero de 2004, se presentaron 27 mil solicitudes de información pública**

## Sistema de Apertura Rápida de Empresas

Con el propósito de agilizar los trámites necesarios para abrir un negocio, en marzo de 2002 comenzó a operar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). Según diversos estudios, en 2001, un empresario tardaba, en promedio, entre 70 y 120 días en abrir un negocio, considerando trámites federales, estatales y municipales obligatorios.<sup>8</sup> La meta del SARE es que sólo se requieran diez horas y dos trámites federales para la constitución de una empresa, exceptuando aquellas que realicen actividades riesgosas, como el manejo de residuos peligrosos.<sup>9</sup>

Actualmente, operan 41 SARE municipales en el país; y existen 22 SARE más con avances iniciales o significativos. A nivel nacional, Guanajuato es el estado con más ayuntamientos con SARE (11);<sup>10</sup>

De acuerdo con el reporte *Doing Business* 2004 del Banco Mundial, los empresarios que deciden iniciar un negocio en México, deben cumplir con ocho requisitos, tres menos que el promedio de América Latina, pero dos más que el promedio de los países de la OCDE. Comparado con el promedio de la OCDE, en México es necesario esperar 33 días más para abrir una empresa, y pagar poco más del doble del porcentaje del ingreso per cápita.

**Para abrir un negocio en México se requiere cumplir con ocho requisitos, tres menos que el promedio de América Latina, pero dos más que el promedio de la OCDE**

### Indicadores sobre apertura de negocios, 2004

Indicador	México	América Latina (promedio)	OCDE (promedio)
Número de requisitos	8	11	6
Días de apertura	58	70	25
Costo (% de ingreso per cápita)	16.7	60.4	8
Capital mínimo requerido (% de ingreso per cápita)	15.5	28.5	44.1

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business website, México*, <http://rru.worldbank.org/doingbusiness/>, 2004.

### Moratoria regulatoria en México

El 12 de mayo de 2004, el Presidente de la República emitió un decreto por el que estableció una moratoria regulatoria en el país, que impide a las dependencias federales establecer cualquier tipo de regulación. Dicho decreto, cuya vigencia concluye el 29 de abril de 2005, obliga a las dependencias y a la Cofemer a revisar las regulaciones existentes para ordenar y establecer prioridades en la actividad regulatoria gubernamental; en este proceso también participa el sector privado. El objetivo de la moratoria es hacer más transparente la regulación y fortalecer el Estado de derecho, para promover la competencia y la competitividad.

La moratoria no aplica para cierto tipo de regulaciones, como aquellas relacionadas con actividades que implican algún riesgo o peligro para la salud y seguridad de las personas, la promoción del crecimiento económico y la protección de los recursos naturales.

Fuente: OCDE, *Reporte de seguimiento de la reforma regulatoria en México*, 2004 (versión mimeográfica).

## Registro Federal de Trámites y Servicios

El Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) integra trámites, formatos y servicios empresariales y ciudadanos de todas las dependencias federales y de organismos descentralizados como Pemex, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Infonavit.

Al 1 de diciembre de 2000 existían registrados 1,126 trámites. Desde entonces hasta julio de 2004, se registraron 2,937 trámites más, que incluyen los trámites registrados por las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la dependencia que cuenta con más trámites inscritos en el RFTS, de los cuales 208 son trámites nuevos y sólo cinco se han mejorado. La Secretaría de Turismo es la que tiene menos trámites (4) y la Secretaría de Economía, con un total de 229 trámites inscritos, es la dependencia con más trámites eliminados (27) y mejorados (28).

**La Secretaría de Hacienda es la dependencia que cuenta con más trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios**

**Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios por Secretaría de Estado, 2000 y 2004**

Secretarías	Total al 1 de diciembre de 2000	Total de enero a julio de 2004	Trámites nuevos	Trámites eliminados	Trámites mejorados
Gobernación	78	77	6	4	0
Relaciones Exteriores	22	42	0	6	2
Medio Ambiente y Recursos Naturales	205	146	22	12	18
Energía	115	115	0	0	6
Economía	164	229	77	27	28
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	43	189	20	5	9
Comunicaciones y Transportes	289	524	11	18	24
Educación Pública	42	455	8	11	0
Salubridad y Asistencia	81	124	0	0	0
Trabajo y Previsión Social	38	61	1	0	0
Desarrollo Social	-	46	17	1	4
Turismo	49	4	0	0	2
Seguridad Pública	-	24	4	1	13
Función Pública	-	44	6	3	0
Hacienda y Crédito Público	-	608	208	7	5
Reforma Agraria	-	90	0	0	4
<b>Total</b>	<b>1,126</b>	<b>2,778</b>	<b>380</b>	<b>95</b>	<b>115</b>

Nota: Un trámite mejorado es aquel que se modifica en sus plazos, criterios de resolución y/o forma de presentación. En el caso de los trámites nuevos se consideran aquellos inscritos hasta el 19 de mayo de 2003. El total de trámites de la SHCP al 1 de diciembre de 2000 era de 1,064; los trámites de la SHCP que debieron haber sido inscritos fueron dados a conocer de manera no oficial en la página de Internet de la Cofemer. La Secretaría de Seguridad Pública fue creada en 2001 y la Secretaría de la Función Pública se denominó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hasta abril de 2003.

Fuente: Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno, 2004*.

## Regulación y tecnologías de la información

Para mejorar la transparencia en materia de regulación, el gobierno mexicano ha incorporado el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los últimos años. De acuerdo con la OCDE,

resaltan, entre otras, al menos tres herramientas que hacen uso de TIC, todas ellas administradas por la Secretaría de la Función Pública: Compranet, Tramitanet y la Normateca.<sup>11</sup>

### Compranet

Creado en 1996, Compranet es un sistema que permite observar el proceso de compras gubernamentales y la contratación de obra pública, particularmente en lo relativo a licitaciones públicas. Actualmente, este sistema, al que se puede tener acceso desde Internet, es utilizado por todas las dependencias del gobierno federal, las 32 entidades federativas y 300 municipios.<sup>12</sup>

### Tramitanet

Tramitanet es un sistema que ordena, clasifica y permite la consulta, por medio de Internet, de los requisitos, oficinas y horarios de atención y costos, entre otros datos, de todos los trámites de las dependencias y entidades federales. En el caso de algunos trámites, el sistema permite a los ciudadanos llevarlos a cabo electrónicamente.

### Normateca

Sistema que registra, clasifica y difunde todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades federales. Dicha normatividad está abierta a los ciudadanos para su consulta por medio del portal en Internet de la Normateca.

## Reforma regulatoria en el mundo y pendientes para México

La reforma regulatoria es el terreno de la política pública que se ha extendido con mayor rapidez a nivel internacional en la última década. Prácticamente todos los países desarrollados han instrumentado programas de reforma regulatoria. Actualmente 31 países miembros de la OCDE y 20 países no miembros han instrumentado algún tipo de reforma regulatoria.<sup>13</sup>

En el caso de México, de acuerdo con la más reciente revisión de la OCDE sobre los avances de la reforma regulatoria, existen aún retos por cumplir, algunos de los cuales son:

- > Aplicar algún tipo de reforma regulatoria a la administración fiscal, actualmente exenta de ella.
- > Ampliar el alcance del programa de reforma regulatoria a los ámbitos estatal y municipal.
- > Extender la red de Sistemas de Apertura Rápida de Empresas en las ciudades y municipios.
- > Dar coherencia y consistencia a la estructura legal en materia regulatoria, caracterizada por un amplio número de normas emitidas por diversos órganos administrativos.

### Notas

**1** OCDE, *Reforma Regulatoria en México*, Vol. 1, 2000. **2** *Ibidem*; Cofemer, *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, 2001. **3** OCDE, *Op. cit.* **4** OCDE, *Reporte de Seguimiento de la Reforma Regulatoria en México*, 2004 (versión mimeográfica). **5** Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2004. **6** Sotelo, A., *Gobierno digital: una estrategia para el buen gobierno*, Ponencia presentada en el Segundo Foro "Haciendo realidad el buen gobierno en México", 2004. **7** OCDE, *Reforma Regulatoria...*, *Op. cit.* **8** Consejo Coordinador Empresarial, *Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas*, 1998-2000, México; López de Silanes, F., et al., *The Regulation of Entry*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Estados Unidos, 2001, en Cofemer, *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, 2001. **9** Cofemer, *Op. cit.* **10** En total son 41 SARE: 11 en Guanajuato; 3 en Baja California, Jalisco, Sinaloa y Veracruz; 2 en Michoacán, Puebla y Quintana Roo y 1 en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán. Cofemer, *Municipios con SARE*, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx). **11** Otras herramientas importantes desarrolladas en México haciendo uso de TIC incluyen las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR); las ventanillas únicas del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), y los procedimientos fronterizos electrónicos del Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI). OCDE, *Reporte de Seguimiento de la Reforma Regulatoria en México*, 2004, (versión mimeográfica). **12** Sotelo, A., *Op. cit.* **13** OCDE, *Regulatory Reform: Information by Country*, [www.oecd.org/infobycountry](http://www.oecd.org/infobycountry).

**FUNDACIÓN**  
**Este País**  
CONOCIMIENTO ÚTIL

#### Consejo Directivo Presidente

Federico Reyes Heróles

#### Consejeros

Rosa María Rubalcava  
Fernando Serrano Migallón

#### Director Ejecutivo

Eduardo A. Bohórquez

#### Coordinadora General

Iris Montero

#### Unidad de Investigación

Roberto Castellanos (coordinador)  
Bárbara Castellanos,  
Laura Crespo, Marlen Mendoza,  
Marcela Mijares, Erick Rodríguez

#### Unidad de Comunicación Estratégica

Adriana Amezcua (coordinadora)  
Jazmín Arrieta, Aziyadé Uriarte

El proyecto cultural Este País surge con el propósito de incorporar nuevas herramientas analíticas al estudio de las ciencias sociales.

La Fundación Este País coordina la investigación, el análisis y la consultoría de este proyecto.

Indicadores es un producto conjunto de las Unidades de Investigación y Comunicación Estratégica de la Fundación Este País.