

PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EXITOSAS PARA PROMOVER LA MEJORA REGULATORIA Y EL EMPRENDIMIENTO A NIVEL SUBNACIONAL

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

México es un país con un gran potencial económico. Tiene la séptima economía más grande de entre los treinta países miembros de la OCDE, medida por su PIB (precios corrientes y PPP 2008). También es el tercer país más poblado en este grupo y el cuarto en cuanto a extensión territorial. Sin embargo, su tasa de crecimiento en los últimos años ha sido relativamente baja y volátil. En el periodo entre 2001 y 2008, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 2.3% y en 2009 la economía cayó 6.5%.

Mejorar la calidad regulatoria en los diferentes niveles de gobierno es uno de los retos que enfrenta el país para crear incentivos para la actividad económica. Para afrontar este reto, la OCDE y la Secretaría de Economía establecieron un acuerdo de cooperación en materia de mejora regulatoria y competencia económica. Precisamente, uno de los componentes del programa es la agenda regulatoria multi-nivel, es decir, el apoyo a los gobiernos subnacionales para mejorar sus políticas regulatorias.

El reporte “Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional” analiza buenas prácticas encontradas en seis estados diferentes (tres en México y tres en otros países) para derivar lecciones y aprendizaje que sea de utilidad para que los estados mexicanos mejoren sus políticas regulatorias y hagan uso de herramientas novedosas.

La OCDE ha concluido en estudios previos que una alta calidad regulatoria en un nivel de gobierno puede ser opacada por prácticas deficientes en otros niveles, impactando negativamente al desempeño económico. Es en este hecho en donde radica la importancia de la coordinación regulatoria multi-nivel. Nuestro marco de análisis considera políticas y estrategias regulatorias, instituciones y herramientas.

Las políticas regulatorias a nivel subnacional deben tener los siguientes objetivos: i) Incrementar el bienestar social permitiendo un mejor balance de las políticas económicas y sociales, ii) Propiciar el crecimiento económico y el bienestar de los consumidores al alentar la competencia y la innovación, iii) Reducir o eliminar los costos innecesarios derivados de las regulaciones, en particular para las PYMES, iv) Mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos locales a través de reformas administrativas, v) Organizar y clarificar los marcos legales y regulatorios locales y vi) Fortalecer el estado de derecho y la democracia.

Siendo un Estado federal, el tema es de la más alta relevancia para México. El gobierno federal, así como los estatales y municipales, tienen la autoridad para diseñar, implementar y hacer cumplir sus propias regulaciones. En algunos temas, las jurisdicciones están bien delimitadas, pero no siempre es así e, incluso, en ocasiones los tres niveles tienen algún grado de intervención. Además, dado el gran número de jurisdicciones locales y su diversidad, es importante que los diferentes niveles de gobierno se coordinen para lograr ambientes regulatorios propicios para la inversión, el crecimiento y la creación de empleos.

El tema ha sido reconocido como de gran relevancia por los gobiernos estatales. Muchos de ellos tienen leyes, departamentos o comisiones dedicados específicamente a la mejora regulatoria. Sin embargo, el nivel de desarrollo de las políticas regulatorias no es uniforme y, aún en los estados más avanzados, hay oportunidades de mejora.

1. Liderazgo Gubernamental y Ciudadano para la Mejora Regulatoria

La primera lección derivada de este apartado es que el liderazgo político, desde los niveles más altos, es fundamental para el desarrollo e implementación de una política de mejora regulatoria. La carencia de este apoyo político frecuentemente limita las iniciativas regulatorias a unos cuantos sectores o a reducciones transitorias que se revierten fácilmente. El liderazgo político se refleja en iniciativas para institucionalizar herramientas de política regulatoria (Manifestación de Impacto Regulatorio o MIR, consulta, simplificación administrativa, procedimientos de revisión, entre otros) que pueden tomar la forma de leyes o decretos, así como también en la creación de instituciones que administren la política de mejora regulatoria.

En Cataluña, el gobierno de la comunidad autónoma negoció con organizaciones empresariales y sindicales el Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad de la Ocupación y la Competitividad de la Economía Catalana. Entre las 86 iniciativas contenidas en este acuerdo, se incluyen medidas de simplificación administrativa dirigidas a emprendedores y PYMEs. El apoyo de alto nivel a una política de mejora regulatoria se materializó también en la creación de la Dirección de Calidad Normativa (DQN), bajo la responsabilidad de la Secretaría del Gobierno del Departamento de la Presidencia, así como en la promulgación de múltiples decretos estableciendo herramientas de evaluación de impacto normativo y simplificación administrativa.

En Puebla, el liderazgo político del gobierno estatal fue determinante para, primero, crear una unidad dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico dedicada a promover la reforma regulatoria y, después, dar paso a un organismo descentralizado denominado Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER). Esta evolución se consolida después de la promulgación de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado, que también establece el requisito de la MIR.

La segunda lección de esta sección es que las autoridades deben facilitar la creación de mecanismos para la participación ciudadana (empresarios, academia, medios y líderes de opinión, etc.) en la administración y evaluación de la política regulatoria. Esto ayuda a que la mejora regulatoria tenga continuidad y trascienda administraciones.

En la Columbia Británica (CB), cuando el gobierno se comprometió a reducir las cargas regulatorias en un tercio, se creó la Fuerza de Tarea sobre Cargas Regulatorias, integrando de manera importante a representantes del sector empresarial. El grupo revisó más de 150 documentos con 600 propuestas de mejora regulatoria. El gobierno de la provincia también ha establecido mecanismos para canalizar las opiniones del sector empresarial en materia de competitividad, tales como el Foro de la Pequeña Empresa y el Consejo de Competitividad. Además, la política regulatoria de la CB se ha distinguido por su transparencia, ya que se publican informes trimestrales de avances en las reducciones de cargas regulatorias. Sin duda, sin dicha transparencia, sería más difícil para los ciudadanos conocer y evaluar el desempeño regulatorio.

En Jalisco, se estableció el Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica (CEDESPE)¹. En él participan una gran diversidad de actores, que van desde autoridades estatales y municipales, hasta grupos empresariales, sindicales, asociaciones de profesionistas y de ciudadanos, en general. Su rol no se limita únicamente a identificar áreas de oportunidad para la mejora regulatoria, sino que también colabora en el diseño de leyes y regulaciones. Su trabajo se organiza en subcomités que, de hecho, en su gran mayoría son presididos por organizaciones empresariales y ciudadanas. Los subcomités incluyen mejora de leyes y reglamentos, medio ambiente y energía, agua, desarrollo urbano y vivienda, innovación y modernización administrativa y propiedad intelectual.

2. Desarrollo Institucional

Una de las medidas básicas para el desarrollo de una política regulatoria es la designación de una unidad, agencia o departamento responsable de la misma, con atribuciones claras, que incluyan las funciones de control del flujo regulatorio, facilitación del proceso de implementación y liderazgo.

En la CB inicialmente se estableció una Secretaría de Desregulación, cuya única responsabilidad era la política de mejora regulatoria. La oficina evolucionó y se convirtió en “Straightforward BC”, a cargo de la Secretaría para la Pequeña Empresa, Tecnología y Desarrollo Económico. En Piemonte, la Secretaría para el Federalismo, Descentralización y Relaciones con Autoridades Locales es la entidad responsable de la política regulatoria, mientras que en Cataluña, como ya lo mencionamos, es la DQN.

Los estados mexicanos tienen básicamente dos maneras de organizar sus entidades de gestión de la política regulatoria, una unidad dentro de una secretaría (comúnmente la de desarrollo económico, como sucede en Baja California y Jalisco) o una comisión descentralizada (Puebla).

En cuanto a control del flujo regulatorio, “Straightforward BC” recibe una copia de la Lista de Criterios Regulatorios a la que se someten las iniciativas de nuevas regulaciones. En Puebla, CEMER está a cargo de revisar las MIR. En lo que toca a facilitación, la DQN de Cataluña ha tenido un rol muy activo elaborando y distribuyendo guías y metodologías (por ejemplo, de medición de cargas administrativas y de evaluación de impacto normativo). En Jalisco, la Dirección General de Mejora Regulatoria ha capacitado servidores públicos estatales y municipales en materias como Cartas Compromiso al Ciudadano. En lo correspondiente a liderazgo, en Baja California, Jalisco y Puebla los gobiernos estatales, a través de sus entidades a cargo de la mejora regulatoria, trabajan con los municipios para dar continuidad a la agenda de trabajo en la materia.

Las mejores prácticas nos indican que la política regulatoria debe ser transversal y descentralizada, donde cada secretaría es corresponsable de su aplicación, pero con una entidad central como líder y actuando también como facilitador del proceso de implementación. Es importante identificar a las oficinas que tienen mayor incidencia en los costos de apertura y operación de empresas (por ejemplo, los Registros Públicos de la Propiedad, Catastros, oficinas a cargo de licencias de operación, etc.). Estas entidades deben de tener un fuerte compromiso con la mejora regulatoria y sumarse a las acciones de la entidad central en materia de facilitación y liderazgo. Las oficinas a cargo de las políticas de gobierno electrónico también son muy relevantes para la agenda de mejora regulatoria (por ejemplo, la Oficina para el Desarrollo de la Administración Electrónica-ODAE en Cataluña y la Dirección General de Informática en Baja California).

¹ Con la entrada en vigor de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, se cambió el nombre de CEDESPE a Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL).

3. Recursos para la Mejora Regulatoria

Puesto que la mejora regulatoria requiere continuidad para dar frutos, se le debe de financiar con una perspectiva de largo plazo. Sin embargo, esto no implica que tenga que ser una política cara. Existen estrategias para aprovechar recursos existentes sin sacrificar la calidad de la política regulatoria.

Nuestros casos de estudio muestran que las entidades líderes de las políticas regulatorias pueden aprovechar los recursos de las diversas secretarías y niveles de gobierno para evitar implicaciones presupuestales mayores o la creación de una pesada burocracia adicional. “Straightforward BC”, por ejemplo, sólo tiene seis funcionarios de tiempo completo, pero se apoya en las plantillas del resto de las agencias de la administración pública. De hecho, cada secretaría debe nominar a un director y un administrador para encabezar la mejora regulatoria a su interior. De igual manera, en Piemonte cada secretaría es responsable de asignar recursos para sus actividades de mejora regulatoria. En Puebla, de acuerdo con la Ley de Mejora Regulatoria del Estado, cada dependencia y los municipios que han firmado convenio de colaboración con la CEMER deben de nombrar a un enlace para promover la mejora regulatoria a su interior. En los casos en los que las entidades líderes se apoyan en el personal del resto de las dependencias, su rol como facilitadores adquiere una relevancia especial.

Existen casos también en que se aprovechan iniciativas y fondos de otros niveles de gobierno para fortalecer la mejora regulatoria a nivel subnacional. Por ejemplo, la CB aprovecha las ventanillas únicas electrónicas OneStop y BizPal. Por su parte, Baja California y Jalisco aprovecharon recursos federales para montar oficinas del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE).

4. Coordinación

El objetivo de la coordinación en materia regulatoria es evitar la duplicidad y el empalme de jurisdicciones, tanto dentro de un mismo nivel de gobierno como entre diferentes niveles, procurando la coherencia del sistema regulatorio. Para lograrlo se deben establecer mecanismos institucionales como entidades que faciliten la coordinación, convenios y leyes, entre otros.

En cuanto a entidades que faciliten la coordinación, en Italia, los gobiernos subnacionales han ganado atribuciones en los últimos años como parte de un proceso de descentralización. Por ende, y a fin de coordinar la acción regulatoria de los diferentes órdenes de gobierno, se estableció el llamado “Sistema de Conferencias”, que involucra a los niveles federal, regional y municipal. Este sistema se replica en Piemonte para lograr la coordinación del gobierno regional y las autoridades locales. En Jalisco, el CEDESPE, además de ser un medio para facilitar la participación ciudadana, también es un mecanismo de coordinación ya que involucra en su seno a diferentes dependencias estatales y a un conjunto de municipios. Además, existe la Asociación Intermunicipal de Jalisco, que trabaja en temas ambientales y de seguridad pública, entre otros.

Los convenios de coordinación son una de las herramientas más utilizadas en México. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) firma convenios de coordinación con los estados y estos, a su vez, los establecen con los municipios, a fin de ejecutar programas como el SARE. Sin embargo, dichos convenios suelen tener la desventaja de que deben ser ratificados cuando hay cambios de administración.

En cuanto a leyes que faciliten la coordinación regulatoria, los tres estados mexicanos bajo estudio contemplan esta herramienta. La Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico de Baja California establece que la mejora regulatoria es un proceso en el que tanto estado como municipios son corresponsables. En Jalisco y Puebla, sus respectivas leyes de mejora regulatoria establecen que los municipios pueden firmar convenios de coordinación con el estado para promover la agenda regulatoria.

Otro grupo de herramientas que favorece la coordinación es el que corresponde a gobierno electrónico. La CB utiliza dos ventanillas únicas empresariales en línea, OneStop y BizPal, para dar acceso a información sobre trámites y licencias de los diferentes niveles de gobierno. También existe la “Licencia de Negocio Móvil”, que elimina la necesidad de registrarse en los diferentes municipios en los que opera una empresa. Con un sólo permiso la empresa puede realizar sus actividades en los diferentes municipios de la provincia. Por otra parte, en Cataluña, el consorcio “Administración Abierta de Cataluña” establece un marco de cooperación entre los municipios y la Comunidad Autónoma. Su objetivo es facilitar el acceso a trámites para empresas y ciudadanos mediante una serie de portales web, independientemente de la jurisdicción de los trámites.

5. Herramientas para el Control del Flujo Regulatorio

Los países miembros de la OCDE han implementado medidas para evitar el incremento de cargas regulatorias, y sus consecuentes costos administrativos, mediante controles a la promulgación de nuevas regulaciones. Dichos controles usualmente miden los costos y beneficios de las iniciativas de regulación. El método más utilizado es el de la MIR. A nivel subnacional encontramos ejemplos del uso de la MIR, aunque también de otros métodos innovadores que evalúan los impactos potenciales de las nuevas regulaciones.

En Cataluña, desde 1989 se requiere justificación de las iniciativas regulatorias y análisis económicos sobre sus consecuencias. En 2008 se estableció el requisito de una evaluación más detallada llamada “Memoria de Impacto Normativo”. Las memorias consideran, entre otros factores, las cargas y costos administrativos, la reducción de trámites y la simplificación de procedimientos, la posibilidad de sustituir licencias o permisos por comunicaciones previas o declaraciones responsables, así como los efectos directos e indirectos de las iniciativas de regulación.

De los estados mexicanos bajo estudio, Puebla actualmente hace uso de la MIR. De acuerdo con su Ley de Mejora Regulatoria, las dependencias y ayuntamientos deben elaborar una MIR y recabar la opinión de la CEMER en los casos en los que anteproyectos de leyes y reglamentos: i) Establezcan o modifiquen obligaciones existentes para los particulares, ii) incrementen trámites o modifiquen los ya existentes, iii) afecten, reduzcan o restrinjan los derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares, iv) introduzcan preceptos que, en conjunto con una disposición vigente o futura, afecten o puedan afectar derechos, obligaciones o trámites, y v) obstaculicen el buen desarrollo de la economía, industria o comercio. Existen tres tipos de MIR en el estado: MIR ordinaria, actualización periódica y MIR de emergencia. Finalmente, la ley local también establece algunas excepciones de aplicación de la MIR.

En Jalisco, la Ley de Mejora Regulatoria recientemente aprobada estableció la MIR como herramienta para medir los costos y beneficios de proyectos regulatorios. Entre otros aspectos, la MIR debe especificar: i) La justificación para expedir la regulación, identificando la problemática o situación que se pretende resolver, ii) la identificación y descripción de los trámites, iii) el fundamento jurídico del anteproyecto propuesto, iv) el análisis de los riesgos de no emitir la regulación, v) el fundamento de que la autoridad está facultada para expedir el anteproyecto, vi) el análisis de congruencia del anteproyecto con el marco regulatorio federal y estatal, vii) la estimación de costos y beneficios económicos, viii) el método para asegurar el cumplimiento de la regulación y ix) la consulta realizada. En Jalisco, la ley también establece algunas excepciones a la aplicación de la MIR, principalmente en materias de seguridad pública, laboral, financiera, hacendaria, de responsabilidades de los servidores públicos y salubridad.

La CB hace uso de una herramienta muy novedosa y simple, aunque no por eso menos efectiva, denominada “Lista de Criterios Regulatorios”. Esta herramienta sustituyó a la MIR en 2001 y debe ser usada por las autoridades reguladoras asegurándose de que las iniciativas cumplen con los criterios enunciados. La lista incluye 11 criterios que son: i) Justificación y necesidad, ii) análisis costo-beneficio, iii) análisis de competitividad, iv) diseño simplificado, v) principio de neutralidad, vi) diseño con base en resultados, vii) transparencia, viii) tiempo y costos de cumplimiento, ix) lenguaje sencillo, x) comunicación y xi) expiración/revisión. Una característica importante de la lista es que incluye preguntas específicas para analizar el efecto de las regulaciones en las PYMEs. Una copia de la lista debe acompañar a las propuestas de regulación y otra debe proporcionarse a “Straightforward BC”. Las secretarías tienen la obligación de abrir al público sus listas sin costo alguno, a petición de cualquier persona.

Baja California también utiliza un método alternativo para el control del flujo regulatorio. El proceso está institucionalizado y se define en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico. Existe el llamado Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico que se apoya en un Órgano de Trabajo para evaluar propuestas regulatorias considerando su impacto en la creación o modificación de derechos y obligaciones para los particulares, así como en el establecimiento de nuevos trámites o la modificación de los existentes. El Órgano de Trabajo envía un análisis de la propuesta y su dictamen al Comité, este a su vez los analiza y, en caso de aprobarlas, remite las propuestas al gobierno para que determine su viabilidad jurídica.

Otro elemento clave del proceso de promulgación de nuevas normas es la consulta regulatoria, ya que ayuda a recabar información para los análisis de impacto, así como para anticipar mejor la respuesta de las poblaciones objetivo y los niveles de cumplimiento. Existen cinco formas básicas de consulta (no son mutuamente excluyentes): informales, circulación de propuestas para comentarios públicos, publicación previa, audiencias y consejos consultivos.

En la CB, la Lista de Criterios Regulatorios establece que debe haber consulta, aunque no es prescriptiva sobre la forma que debe tomar. En particular, la lista pide definir si las PYMEs fueron consultadas. Entre los métodos comúnmente usados en la provincia están discusiones formales e informales con grupos interesados, circulación de propuestas para comentarios públicos, consejos consultivos y foros públicos. En Piemonte, los procesos de consulta también son flexibles. Para los sectores que tienen una representación definida se utilizan mesas de discusión y posicionamientos por escrito. Consejos consultivos más amplios y diversos se utilizan cuando el número de actores involucrados es mayor y no tienen una representación establecida. Las consultas informales también son comunes en Piemonte. Cataluña, por su parte, hace uso de la publicación previa y audiencias con las partes interesadas.

Los estados mexicanos bajo análisis realizan sus consultas regulatorias principalmente mediante el uso de órganos consultivos. En Baja California, tanto el Órgano de Trabajo como el Comité incorporan la participación del sector empresarial. También ha aplicado instrumentos de consulta ad hoc, como las Mesas de Desregulación. En Jalisco, el CEDESPE incluye la participación de un amplio abanico de actores de los sectores empresarial y ciudadano, mientras que en Puebla la Junta de Gobierno de la CEMER involucra al Consejo Coordinador Empresarial y la Universidad de las Américas. Puebla también hace uso de un portal de internet y ha empleado mecanismos ad hoc.

6. Simplificación Administrativa y Gobierno Electrónico

En ocasiones, el marco regulatorio para las empresas es demasiado complejo y costoso, lo que genera barreras para la inversión, el emprendimiento y la eficiencia económica. Esto afecta de manera especial a las PYMEs, ya que no disponen de los recursos para gestionar una tramitología excesiva. Por otro lado, está claro que los diferentes niveles de gobierno no deben renunciar a su función regulatoria, ya que las normas también cumplen con una función de interés público. La simplificación administrativa permite mejorar la calidad de las regulaciones eliminando barreras injustificadas al emprendimiento, al tiempo que se preservan sus funciones de interés público.

Las mejores prácticas muestran que resulta muy útil contar con alguna herramienta de medición de las cargas regulatorias y sus costos administrativos para diseñar y administrar un programa de simplificación. Además de permitir medir los avances del programa, la medición facilita la rendición de cuentas. Una herramienta muy popular usada en Cataluña y en varios países de Europa es el Modelo de Costeo Estándar (SCM, por sus siglas en inglés), que mide los costos administrativos que implican para las empresas las regulaciones gubernamentales. La CB utiliza la medida de “requerimientos regulatorios”, reconociendo que una sola norma puede contener varios requerimientos (por ejemplo, el Reglamento de Compensaciones a los Trabajadores de CB implica 35,308 requerimientos). En esta metodología, un requerimiento regulatorio se define como una obligación, requisito o prohibición sobre una entidad o actividad individual establecida por alguna autoridad. Este método ayudó a la CB a cumplir una meta de reducción de 33% en las cargas regulatorias al cabo de tres años.

Existen varias técnicas de simplificación administrativa, entre las que destacan las siguientes:

- Remoción de leyes y regulaciones, que puede darse derivado de una abrogación o recorte generalizado o de una cláusula de expiración, entre otros orígenes.
- Reformas a las leyes y regulaciones para facilitar el cumplimiento: Codificación, simplificación de trámites y reducción de las poblaciones objetivo afectadas por las regulaciones (limitando el impacto a ciertos sectores o tamaños de empresas, por ejemplo).
- Armonización: Posibilidad de cumplir con los requerimientos de varias autoridades en un sólo procedimiento o formato y homologación de criterios y definiciones.
- Información compartida: Diferentes dependencias comparten información de manera que no se le solicita a las empresas y ciudadanos cada vez que tienen que realizar un trámite.
- Enfoques basados en riesgo: Permiten a las autoridades concentrar sus recursos en las áreas que implican mayores riesgos para la sociedad, minimizando requisitos y facilitando los trámites para actividades de bajo riesgo.
- Ventanillas únicas empresariales (físicas y electrónicas).

La CB utiliza los métodos de remoción y reformas a las regulaciones y de información compartida. Cuando se estableció la meta de reducción de cargas regulatorias en un 33%, las dependencias debían eliminar dos requerimientos regulatorios por cada uno que introducían. Una vez que se cumplió la meta, la política cambió a eliminar un requerimiento por cada uno que se introduce. La CB también hace uso del “número nacional de empresa”, que permite a los negocios interactuar con diferentes dependencias gubernamentales utilizando el mismo número de identificación.

Piemonte ha utilizado técnicas como la de reducir los requisitos sobre las poblaciones objetivo e información compartida. La región sustituyó los permisos previos a la operación de una empresa por “Avisos de Comienzo de Actividades”, lo que elimina los tiempos de espera de los emprendedores. Este proceso de auto certificación cambia el rol de la autoridad, ya que su papel es el de verificar que los permisos se utilicen adecuadamente, no el expedirlos. Existe una herramienta llamada “Conferencia de Servicios”, que permite que varias autoridades examinen una solicitud simultáneamente, acelerando la resolución de trámites. Además, Piemonte hace uso de ventanillas únicas empresariales con una perspectiva multi-nivel y que aplican a las diferentes fases del ciclo de vida de la empresa.

En Cataluña, sobresalen las ventanillas únicas denominadas “Oficinas de Gestión Empresarial” (OGE) y también se utilizan las prácticas de reducción de requisitos e información compartida. Existe la herramienta de “Declaraciones Responsables” que es una auto certificación del cumplimiento de las normas, eliminando la necesidad de presentar múltiples documentos a la autoridad para corroborarlo, así como las “Comunicaciones Previas”, que se asemejan a los Avisos de Comienzo de Actividades de Piemonte. También se cuenta con una herramienta denominada “Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa” (PICA), que facilita el intercambio de información entre dependencias.

En los estados mexicanos, uno de los principales programas de simplificación es el SARE, que ha demostrado tener buenos resultados en cuanto a generación de inversiones y empleos. En algunos casos, el SARE se ha llevado a niveles más ambiciosos en cuanto a simplificación, por ejemplo, Puebla implementó el llamado “SARE Express” que permite a los emprendedores comenzar operaciones a los 30 minutos de la gestión de sus trámites, y en Guadalajara, Jalisco existe el programa “Abre Fácil tu Negocio sin tanta Lata” que aplica la metodología del SARE a negocios de mediano riesgo y disminuye los tiempos de respuesta para la licencia de funcionamiento en 70%. También son comunes las ventanillas únicas físicas, como los Centros de Atención Empresarial de Baja California y Puebla y el Centro Integral de Negocios de Guadalajara. Por último, la Afirmativa Ficta y las Cartas Compromiso al Ciudadano también implican una simplificación al delinear claramente los criterios de los trámites y los tiempos de respuesta.

Las herramientas de gobierno electrónico son muy efectivas para lograr la simplificación de trámites. Estas herramientas varían en su grado de sofisticación, desde portales meramente informativos hasta los que permiten completar un trámite al 100% en línea (enviar solicitudes, realizar pagos, recibir respuestas de la autoridad, etc.). Las plataformas tecnológicas para portales interactivos suelen ser complejas, por lo que resulta difícil avanzar en corto tiempo desde cero a trámites enteramente en línea. En lugar de ello, se recomienda construir una plataforma incrementalmente, comenzando con portales informativos, posteriormente ofreciendo la posibilidad de descargar documentos e información hasta avanzar a la interacción de dos vías y la gestión 100% en línea.

En México, una herramienta de gobierno electrónico muy utilizada son los registros consolidados de trámites y servicios, como el Catálogo de Trámites y Servicios de Baja California y el TRAMITAPUE en Puebla. También encontramos portales de dependencias específicas, por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad de Jalisco tiene un portal en el que es posible realizar algunos trámites en línea. Iniciativas como las de firma electrónica representan un paso importante para avanzar hacia la gestión electrónica de trámites en estos tres estados.

La CB y Cataluña ofrecen experiencias interesantes de ventanillas únicas electrónicas. En el primer caso, nos referimos a OneStop y BizPal, que incorporan una perspectiva multi-nivel y, en el segundo caso, la Oficina Virtual de Trámites, en la que se pueden gestionar 160 trámites enteramente en línea.

Un reto importante para las jurisdicciones de menor tamaño y, por ende, con recursos limitados, es la implementación de este tipo de herramientas y el desarrollo de las plataformas tecnológicas que se requieren. Una práctica que ha ayudado a superar este obstáculo en Piemonte es la cooperación en proyectos de innovación y administración de tecnologías de información y comunicaciones (TIC). En este esquema, dado que existe un gran número de municipios con recursos escasos, el gobierno regional se encarga de la infraestructura y los municipios desarrollan iniciativas para atender las necesidades de empresas y ciudadanos.

Cabe destacar que, además de representar un instrumento importante de simplificación, las herramientas de gobierno electrónico apoyan la gestión de datos, facilitan la consulta regulatoria y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y ayudan a prevenir la corrupción, al eliminar el contacto entre ciudadanos y servidores públicos.

7. Cumplimiento e Inspecciones

El nivel de cumplimiento es uno de los principales determinantes de la efectividad de una regulación. Las dependencias reguladoras deben diseñar las normas de manera que permitan su cumplimiento a un costo razonable. La existencia generalizada de amparos, controversias o solicitudes de revisión son señales de que la regulación en cuestión tiene un diseño deficiente. El cumplimiento puede ser formal (cumplir con la letra de las normas) o sustantivo (cumplir con el espíritu de las mismas, cubriendo los objetivos de política pública). El regulador debe procurar que el cumplimiento formal necesariamente lleve al sustantivo.²

Entre los factores que influyen en los niveles de cumplimiento de una norma están su conocimiento y entendimiento por parte de las poblaciones objetivo, la disposición a cumplir (determinada, por ejemplo, por la aceptación del objetivo que se persigue), la posibilidad de cumplir y la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las regulaciones.

Las autoridades reguladoras pueden hacer uso de estrategias para facilitar el cumplimiento. En la CB, los reguladores deben considerar el uso de un lenguaje claro y sencillo en la redacción de las normas (lenguaje ciudadano) y minimizar los tiempos y costos que implica su cumplimiento, tal como lo requiere la Lista de Criterios Regulatorios. En Piemonte se utilizan incentivos para motivar el cumplimiento, como acceso privilegiado al financiamiento, y sanciones e inspecciones para verificarlo.

En cuanto a las inspecciones, se encontró que una práctica exitosa consiste en concentrar los recursos de las dependencias reguladoras en las áreas que implican mayores riesgos para la sociedad. En la CB, por ejemplo, la autoridad sobre seguridad en los inmuebles revisa los elevadores nuevos con menos frecuencia que los antiguos, dado que los riesgos son menores y que sería extremadamente costoso revisarlos todos. De igual manera, los elevadores que tienen un récord de problemas técnicos también son inspeccionados con más frecuencia. Al mismo tiempo que se focalizaron las inspecciones, las multas por incumplimiento se incrementaron, de manera que las inspecciones pueden ser menos frecuentes, pero las multas son más altas.

² Un ejemplo podría ser el etiquetado de los cigarrillos. Las empresas pueden cumplir con el etiquetado (cumplimiento formal), pero si no se reducen los índices de consumo, no se cumple con el objetivo de política pública, por lo que quizás sea necesario adaptar la regulación de manera que el cumplimiento formal lleve a lograr los objetivos de política pública.

En la medida de lo posible, se debe tratar que las inspecciones no retrasen la actividad de los emprendedores y la apertura de empresas, por lo que se debe optar por inspecciones posteriores a la apertura, salvo que los riesgos sean tales que ameriten garantías previas. De hecho, los municipios que aplican el SARE en los tres estados mexicanos bajo análisis optan por las inspecciones posteriores a la apertura.

También es importante implementar controles a la discreción de los inspectores y mecanismos de quejas y denuncias. En Baja California, las inspecciones se graban en audio y video, lo que ha derivado en una reducción de las quejas de los ciudadanos. Algo similar sucede en la CB, donde previo a la inspección, los auditores muestran un video a los ciudadanos dándoles a conocer sus derechos y obligaciones, así como los medios para inconformarse. En Cataluña existen tres niveles de protección de los derechos de los ciudadanos: un sistema de controversias administrativas y judiciales, la denuncia de prácticas discriminatorias ante la Autoridad Catalana de Competencia o la Agencia Catalana del Consumo y el Ombudsman de Cataluña.

También se identificó como práctica exitosa el que las unidades de inspección sigan criterios técnicos, homogéneos y transparentes. En Guadalajara, por ejemplo, se creó la Unidad de Verificación Multifuncional, como un cuerpo único de inspectores en materia de licencias, obras públicas, ecología y protección civil. El municipio puede ahora concentrar sus recursos en capacitar y administrar este cuerpo único, en lugar de tener varios equipos de inspectores, además de que se redujo el tiempo de respuesta de las licencias de funcionamiento.

8. Control del Inventario de Regulaciones

Aún las mejores regulaciones que son relevantes en un momento dado pueden desactualizarse conforme cambian las circunstancias. Por ello, es importante establecer un sistema de revisión periódica del inventario de normas. Estas revisiones complementan a los mecanismos de control del flujo regulatorio, ya que las primeras corrigen deficiencias, mientras que los segundos las previenen. Existen varios tipos de revisiones regulatorias, como son las cláusulas de expiración, las revisiones generalizadas o guillotinas regulatorias y las revisiones automáticas.

En la CB, la Lista de Criterios Regulatorios considera la aplicación de cláusulas de expiración. Aunque estas cláusulas no son obligatorias, en la práctica las dependencias deben revisar sus inventarios cada vez que introducen un requerimiento regulatorio, dada la política de eliminar un requerimiento por cada uno que se introduce. En Baja California se está replicando un ejercicio de guillotina similar al que se está realizando a nivel nacional. Esta técnica consiste en pedir a las dependencias revisar sus inventarios y determinar cuáles regulaciones deben mantenerse y cuáles eliminarse, fijando una fecha en la cual las últimas se derogan automáticamente.

Además de revisar la actualidad de las regulaciones, también es importante evaluarlas para garantizar que cumplen con los objetivos de política pública para las que fueron creadas. En Piemonte, este proceso se da a nivel político, más que administrativo. Las normas suelen establecer “Cláusulas de Evaluación”, que requieren al gobierno presentar reportes de su impacto y niveles de cumplimiento al Consejo Regional (legislatura).

9. Políticas Marco para la Competitividad

Las mejores prácticas nos indican que existen sinergias importantes entre la mejora regulatoria y otras políticas de promoción económica. Algunas de estas políticas que fortalecen la competitividad subnacional tienen que ver con la promoción del emprendimiento, el apoyo a las PYMEs y el desarrollo de clústers. En momentos como el actual, en que la creación de empleos es muy necesaria, estas políticas se presentan como alternativas de acción gubernamental.

En lo que toca a promoción del emprendimiento, los principales programas aplicados por los estados bajo estudio tienen que ver con ofrecer a los emprendedores consejo, consultoría y asistencia en general, capacitación en habilidades administrativas básicas (como el desarrollo del plan de negocios, por ejemplo) y medios de acceso a capital. Estos apoyos se ofrecen la mayoría de las veces derivado de una cooperación entre los gobiernos subnacionales y otro tipo de instituciones (universidades, cámaras empresariales, ONGs, otros niveles de gobierno, etc.). Los programas de apoyo son particularmente relevantes en las etapas tempranas de emprendimiento, como es el caso de los servicios que ofrecen las incubadoras empresariales, ya que ayudan a los emprendedores a resolver problemáticas propias de su actividad, como son la definición del tipo de negocio a emprender, los trámites con los que hay que cumplir, la falta de capacitación adaptada a sus necesidades y el acceso a capital de riesgo, que en ocasiones puede ser muy escaso.

En cuanto a apoyo a las PYMEs, cabe destacar que este sector es de suma importancia en México, ya que representa el 99% de las empresas, generando alrededor del 52% del PIB y 72% del empleo. Entre las problemáticas más comunes que enfrentan las PYMEs se encuentran sus bajos niveles tecnológicos y de capital humano, así como limitado acceso al financiamiento. Dados tales obstáculos, los programas de consultoría y capacitación a PYMEs son frecuentes tanto en los estados mexicanos, como en las provincias internacionales analizadas. Además, abundan los programas de identificación de oferta exportable y asistencia para exportar.

En lo relativo a clústers, destacan tres prácticas en los casos analizados. Primero, las políticas de desarrollo de clústers concentran sus esfuerzos en sectores específicos. En la selección de estos sectores influyen diversos factores (área geográfica, sectores económicos, instituciones de soporte) y deben participar diferentes actores en colaboración con los gobiernos subnacionales. Segundo, involucrar a grupos empresariales en el desarrollo y administración del clúster es crítico, como sucede en Piemonte. Finalmente, una vez que se han identificado los clústers a promover, los gobiernos subnacionales y demás actores involucrados (centros de investigación, cámaras empresariales, universidades, otros niveles de gobierno, etc.) deben desarrollar factores especializados para el crecimiento de dichos clústers, es decir, no basta con desarrollar factores genéricos.

Conclusiones

Aunque es necesario explorar con mayor amplitud las experiencias subnacionales en política regulatoria, se concluyen lecciones relevantes de los casos estudiados, como son las siguientes:

- El apoyo político, desde los niveles más altos, es crítico para el desarrollo e implementación de una política de mejora regulatoria.
- La participación de actores empresariales y sociales en la mejora regulatoria crea incentivos para que los gobiernos subnacionales la mantengan como una prioridad, a pesar de los cambios de administración.

- Existen diferentes formas de organizar las entidades líderes de la mejora regulatoria. En los estados mexicanos las más frecuentes son una unidad dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico o una comisión descentralizada.
- Las políticas de mejora regulatoria no tienen que ser costosas. Existen estrategias para aprovechar los recursos disponibles y minimizar los impactos presupuestales, evitando crear burocracias excesivas.
- Existen diferentes opciones para que los gobiernos subnacionales controlen sus flujos regulatorios, entre otras, la MIR, listas de criterios regulatorios y comités o grupos de trabajo. La consulta también es importante en este respecto.
- La simplificación administrativa y las herramientas de gobierno electrónico son muy efectivas en la reducción de cargas regulatorias y costos de trámites. Cuando se emplea alguna metodología de medición de los costos regulatorios, se puede dar un seguimiento puntual a los avances con transparencia y rendición de cuentas.
- Las herramientas de gobierno electrónico facilitan diferentes elementos de la política regulatoria, como son la administración de datos e información, la consulta, la coordinación multi-nivel, la simplificación y la prevención de la corrupción.
- Dado que los gobiernos subnacionales tienen amplias atribuciones en inspección y cumplimiento de las regulaciones, se deben aplicar herramientas que faciliten el cumplimiento y establezcan criterios claros y transparentes para las inspecciones.
- Así como es importante controlar el flujo regulatorio, también resulta muy trascendente revisar y evaluar periódicamente el inventario de regulaciones para garantizar que las normas cumplen con los objetivos para las que fueron planteadas.
- Existen sinergias destacables entre la mejora regulatoria y otras políticas de promoción de la competitividad.

La mejora regulatoria a nivel subnacional ha implicado un proceso de experimentación y aprendizaje. La OCDE continuará estudiando experiencias destacables y favoreciendo el intercambio de prácticas exitosas en la materia, así como brindando apoyo en los procesos de implementación.

ÍNDICE DE RECOMENDACIONES, MEJORES PRÁCTICAS Y CONSEJOS DE IMPLEMENTACIÓN

En este apartado se enumeran las recomendaciones y mejores prácticas que se identifican en el documento “Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level”, el cual contiene una exposición detallada de la evidencia empírica que apoya dichas recomendaciones.

I. COLOCANDO LA MEJORA REGULATORIA EN LA AGENDA POLÍTICA

Liderazgo Político

- 1.- Los líderes políticos y, en particular, los jefes de gobierno (Gobernadores y Alcaldes) deben manifestar un compromiso público con la mejora regulatoria.
- 2.- Asegúrese de que elementos importantes de la política regulatoria, como pueden ser la MIR, procesos de consulta, herramientas de simplificación y gobierno electrónico e instrumentos de evaluación, estén institucionalizados en leyes, reglamentos, decretos, etc.
- 3.- Establezca las instituciones básicas para la mejora regulatoria, por ejemplo, una ley que coloque el tema como parte de la agenda de política pública y una dependencia o entidad encargada de darle seguimiento.
- 4.- Facilite la rendición de cuentas ofreciendo a la ciudadanía acceso a la información sobre los avances y logros de la política regulatoria.

Emprendedores del Sector Público

- 5.- Los emprendedores del sector público tienen un rol muy importante en el diseño de la estrategia para colocar la política regulatoria como una prioridad y, a partir de ahí, avanzar incrementalmente.

Implementación: Se debe apoyar al emprendedor en las etapas iniciales del proceso y, eventualmente, institucionalizar las prácticas de política regulatoria.

Involucramiento de la Sociedad Civil y el Sector Empresarial

- 6.- Cree mecanismos institucionales que permitan la participación ciudadana y empresarial en el diseño, administración y evaluación de la política de mejora regulatoria.

Implementación: Los grupos empresariales que buscan la mejora del sistema regulatorio, no sólo reformas a regulaciones individuales o específicas, son más exitosos en lograr la continuidad de la política de mejora regulatoria.

Implementación: Los grupos empresariales y ciudadanos que participan en consultas regulatorias fortalecen la transparencia del proceso regulador.

II. DISEÑO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Entidades Líderes de la Mejora Regulatoria

- 7.- Designe una entidad gubernamental responsable de la administración de la política de mejora regulatoria y asígnele responsabilidades bien definidas.

8.- Para que la entidad que encabeza la mejora regulatoria justifique su existencia (y presupuesto) debe realizar tres tareas: Controlar el flujo regulatorio, facilitar el proceso de implementación y ejercer liderazgo.

9.- Además de la entidad líder de la mejora regulatoria, identifique otras dependencias estratégicas para encabezar y participar en esta política, sin perder la transversalidad de la misma.

Financiamiento de la Mejora Regulatoria

10.- La entidad líder de la mejora regulatoria puede aprovechar recursos de diferentes dependencias y niveles de gobierno para minimizar sus costos.

11.- Dado que la mejora regulatoria requiere de continuidad para generar resultados, debe ser financiada con una perspectiva de largo plazo.

Coordinación y Gobernanza Multi-nivel

12.- Establezca mecanismos institucionales de coordinación vertical y horizontal. Los casos de estudio aportan ejemplos diferentes, como entidades que facilitan la coordinación, convenios y leyes, así como herramientas de gobierno electrónico.

Recursos Humanos

13.- Aproveche los recursos humanos existentes en las diferentes dependencias de la administración pública para la implementación de la política de mejora regulatoria (Estrategia de Embajadores). Esta estrategia ayuda a vencer resistencias burocráticas.

Implementación: La entidad líder de la mejora regulatoria apoya la “Estrategia de Embajadores” con la capacitación de los recursos humanos, refrendando su rol de facilitador.

Información y Administración de Datos

14.- Asegúrese de contar con un mecanismo de captura y disseminación de datos e información que guíe la política de mejora regulatoria.

Control de la Discreción y la Corrupción

15.- Las instituciones, actividades y reformas regulatorias deben ser acompañadas de transparencia y rendición de cuentas.

16.- Limite la discreción y establezca los incentivos correctos para los servidores públicos que administran autorizaciones de permisos y licencias.

Sistemas de Gestión de Calidad

17.- Implementar un sistema formal de gestión de la calidad en los procesos relativos a permisos y licencias empresariales ayuda a simplificarlos y dar certidumbre a los empresarios.

Implementación: Además de sistemas formales de gestión de la calidad, existen otras herramientas más simples para asegurar estándares de calidad en el servicio, como son las Cartas Compromiso al Ciudadano y la Afirmativa Ficta.

III. POLÍTICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA

Mecanismos de Control del Flujo Regulatorio

18.- Mejore el proceso de creación de normas estableciendo alguna forma de control del flujo regulatorio que evalúe los costos y beneficios de las iniciativas de regulación. Nuestros casos de estudio nos dan cuatro ejemplos de cómo hacerlo: MIR, Lista de Criterios Regulatorios, evaluaciones de impacto en pequeñas empresas y comités o grupos de trabajo.

Consulta Regulatoria

19.- Establezca mecanismos institucionales para consultar a los agentes económicos y sociales cuando se pretenda promulgar nuevas regulaciones o reformar las existentes. Existen cinco formas básicas de consulta: informales, circulación de propuestas para comentarios públicos, publicación previa, audiencias y consejos consultivos.

Programas de Simplificación Administrativa

20.- Establezca un programa de medición de cargas regulatorias para dar seguimiento a los avances de la estrategia de simplificación administrativa.

21.- Haga uso de herramientas y técnicas de simplificación administrativa para eliminar cargas regulatorias innecesarias que obstaculicen el emprendimiento y la inversión. Tener una medición, cuantitativa o cualitativa, de las cargas regulatorias ayuda a priorizar los trámites en los que la simplificación es más urgente.

Gobierno Electrónico

22.- Los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) pueden aprovechar las herramientas de gobierno electrónico para simplificar trámites empresariales construyendo sus plataformas tecnológicas de manera incremental, facilitando el acceso a la información de sus servicios y reduciendo costos de transacción. En la medida de lo posible, estas herramientas deben tener un enfoque multi-nivel.

23.- Establezca responsabilidades claras para que una dependencia se haga cargo de la estrategia de gobierno electrónico, haciendo explícita su relación con la entidad líder de la mejora regulatoria (en caso de que no sea la misma).

Cumplimiento e Inspección

24.- Las dependencias reguladoras deben adoptar prácticas de diseño de las normas que faciliten e incentiven el cumplimiento de las poblaciones objetivo (diseño en base a resultados, considerar los tiempos y costos de cumplimiento, lenguaje ciudadano, incentivos y sanciones, etc.).

25.- En lo que toca a inspecciones, concentre los recursos de las dependencias encargadas en las áreas en las que los riesgos para la sociedad son mayores (inspecciones focalizadas de acuerdo al riesgo). Una mayor flexibilidad en las inspecciones puede acompañarse de mayor responsabilidad para las poblaciones objetivo.

26.- Evite las inspecciones previas a la apertura de una empresa a menos que los riesgos sean mayores. Cuando sea posible, privilegie las inspecciones posteriores a la apertura, estableciendo controles sobre la discreción de los inspectores y procedimientos para denunciar abusos.

Implementación: Asegúrese de que los departamentos de inspección sigan criterios técnicos, homogéneos y transparentes en sus labores.

Prácticas de Evaluación Ex post

27.- Establezca procedimientos de evaluación ex post para analizar los impactos de las regulaciones existentes y propiciar la rendición de cuentas de las autoridades regulatorias.

Revisiones Regulatorias

28.- Establezca prácticas con criterios claros para revisar sistemáticamente leyes y reglamentos y asegurarse de que realmente cumplen con los objetivos que persiguen.

IV. POLÍTICAS MARCO PARA LA COMPETITIVIDAD

Programas de Apoyo al Emprendimiento

29.- Establezca programas de asesoría y consultoría para apoyar el emprendimiento en sus etapas tempranas, directamente o en coordinación con otros agentes económicos y sociales.

30.- Además de programas de asesoría y consultoría, los gobiernos subnacionales pueden instrumentar programas de capacitación en habilidades administrativas básicas para emprendedores. La manera ideal de hacerlo es estableciendo alianzas con otras organizaciones, como universidades, ONGs, cámaras empresariales, etc.

31.- En coordinación con otras organizaciones, los gobiernos subnacionales pueden promover programas de apoyo financiero dirigido a emprendedores para ayudar a superar el obstáculo de acceso a capital.

Programas y Políticas dirigidos a PYMEs

32.- Dado que bajos niveles de capital humano y uso inadecuado de la tecnología son problemas comunes de las PYMEs, los gobiernos subnacionales pueden establecer programas de consultoría y capacitación adaptados para sus necesidades específicas.

33.- Establezca fondos, instituciones y mecanismos de coordinación con otras entidades para canalizar recursos al desarrollo de las PYMEs.

34.- Los gobiernos subnacionales pueden identificar PYMEs con potencial exportador y apoyarlas con servicios de promoción (asistencia técnica, apoyo para participación en ferias, etc.), vinculándolas también con otras instituciones de apoyo.

Clústers

35.- Las políticas de clústers deben estar enfocadas para ser efectivas. Los gobiernos subnacionales, junto con el nacional y otros agentes económicos y sociales, deben identificar los clústers a promoverse.

Implementación: Involucre a grupos empresariales y otros agentes económicos y sociales en la gestión de los clústers.

36.- Una vez que los clústers a promover han sido identificados, los agentes económicos y sociales, incluyendo los gobiernos subnacionales, deben concentrarse en el desarrollo de factores especializados relevantes para su crecimiento.