

Favor de citar este documento como sigue:

García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional", *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 2010/18, Publicación de la OCDE.



Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública No. 18

Prácticas y Políticas Exitosas para
Promover la Mejora Regulatoria y
el Emprendimiento a Nivel
Subnacional

Jacobo Pastor García Villarreal

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos de 33 democracias trabajan juntos para abordar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE está, asimismo, a la vanguardia de los esfuerzos por entender y apoyar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y temas, tales como la gobernanza corporativa, la economía de la información y los retos provocados por el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un foro donde los gobiernos pueden compartir experiencias de políticas públicas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Chile, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Este documento ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados en él no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de sus miembros.

TABLE OF CONTENTS

ACRÓNIMOS	6
NOTA DEL SECRETARIADO	8
INTRODUCCIÓN: LA INICIATIVA "FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA Y LA MEJORA REGULATORIA PARA LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO"	9
1. La Agenda de Gobernanza Regulatoria Multi-nivel	12
1.1. Marco de Análisis	12
1.2. ¿Por qué es relevante para México?	14
2. Planteando la Mejora Regulatoria en la Agenda Política: ¿Por dónde empezar?	15
2.1. Liderazgo Político	15
2.2. De los Emprendedores del Sector Público a las Instituciones.....	20
2.3. Participación Empresarial y Ciudadana	22
3. Diseño Institucional y Capacidad de Implementación	26
3.1. Órganos encargados de la Mejora Regulatoria	27
3.2. Financiamiento de la Mejora Regulatoria: Argumentos y Prácticas	32
3.3. Coordinación y Gobernanza Regulatoria Multi-nivel	33
3.3.1. Entidades que facilitan la Coordinación	34
3.3.2. Convenios/Acuerdos.....	35
3.3.3. Leyes/Instrumentos Legislativos	36
3.3.4. Otros Mecanismos	37
3.4. Recursos Humanos	38
3.5. Gestión de Información y Datos.....	40

3.6. Abordar la Discreción y la Corrupción.....	41
3.7. Sistemas de Gestión de Calidad: Estableciendo Disciplina en sus Prácticas	42
4. Políticas y Herramientas para la Mejora Regulatoria	45
4.1. Procedimientos Ex ante para las Nuevas Regulaciones	45
4.1.1. MIR.....	45
4.1.2. Listas de Criterios Regulatorios	48
4.1.3. Evaluaciones de Impacto sobre Pequeñas Empresas	50
4.1.4. Comités/Grupos de Trabajo.....	50
4.2. Consulta Regulatoria	51
4.3. Programas de Simplificación Administrativa.....	53
4.3.1. Medición de las Cargas Administrativas	53
4.3.2. Herramientas y Técnicas de Simplificación	55
4.4. Gobierno Electrónico.....	60
4.4.1. Registros Consolidados.....	61
4.4.2. Ventanillas Únicas Electrónicas	62
4.4.3. Otras Prácticas y Herramientas de E-gobierno.....	62
4.4.4. Oficinas encargadas de las Estrategias de E-gobierno	63
4.5. Cumplimiento, Inspección y Aplicación.....	64
4.6. Prácticas de Evaluación Ex post.....	67
4.7. Revisiones Regulatorias.....	68
5. Políticas Marco para la Competitividad y el Emprendimiento	70
5.1. Programas de Apoyo al Emprendimiento	71
5.1.1. Asesoría, Consultoría y Asistencia General	71
5.1.2. Capacitación.....	73
5.1.3. Apoyo Financiero	74

5.2. Políticas y Programas dirigidos a las PYMES	76
5.2.1. Consultoría y Capacitación	77
5.2.2. Financiamiento	78
5.2.3. Fomento a las Exportaciones.....	79
5.3. Clústers.....	79
Conclusiones	83
ANEXO: LOS CUATRO PILARES DE RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS	86

Tables

Table 1. Comités del CEDESPE.....	25
Table 2. Órganos para la Mejora Regulatoria a Nivel Estatal en México	28
Table 3. Tiempo y Costos de los Trámites de Apertura en determinados Estados Mexicanos	31
Table 4. Presupuesto de Egresos de la CEMER	33
Table 5. Mecanismos de coordinación utilizados por las jurisdicciones bajo estudio.....	38
Table 6. Trámites gestionados por la OGE en 2008 y 2009.....	58
Table 7. Impacto del SARE en los Municipios de Baja California	58
Table 8. Impacto del SARE en los Municipios de Puebla.....	59
Table 9. Impacto del SARE en los Municipios de Jalisco	60
Table 10. Intercambio de Datos a través de PICA en 2008-09.....	63
Table 11. Sectores sobresalientes en Baja California por Municipio	81

Figures

Figure 1. PIB en países miembros de la OCDE y otros no miembros	9
Figure 2. Tasa de Crecimiento de México 2001-09 (%)	10
Figure 3. El proceso de introducción de nuevas regulaciones en Baja California	50

Boxes

Box 1. La Selección de los Estados Mexicanos.....	11
Box 2. La Selección de las Provincias Internacionales	12
Box 3. Los Indicadores de los Sistemas de Gestión Regulatoria	14
Box 4. Miembros del Observatorio de la Reforma Administrativa.....	23
Box 5. Miembros del CEDESPE.....	24
Box 6. La Lista de Criterios Regulatorios de Columbia Británica	49
Box 7. El Modelo de Costeo Estándar	55
Box 8. La Definición de una PYME en México.....	77

ACRÓNIMOS

ACC: Autoridad Catalana de la Competencia.	CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (México).
ADAEE: Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (Baja California).	COECYTJAL: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.
ACI: Acuerdo de Comercio Interno (Canadá).	COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (México).
AMSDE: Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico.	COLEF: Colegio de la Frontera Norte (México).
CB: Columbia Británica.	COMCE: Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C.
BCeID: Identificación electrónica en CB.	COMEREG: Consejo Municipal de Mejora Regulatoria (Guadalajara, Jalisco).
BN: Número Nacional de Empresa (Canadá).	CONC: Comisión Obrera Nacional de Cataluña.
CADELEC: Cadena Productiva de la Electrónica, A.C.	COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.
CAE: Centro de Atención Empresarial (México).	CTM: Confederación de Trabajadores de México.
CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de Transformación (México).	DBR: <i>Reporte Doing Business</i>
CANACO: Cámara Nacional de Comercio (México).	DGI: Dirección General de Informática (Baja California).
CANIRAC: Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (México).	DQN: Dirección de Calidad Normativa (Cataluña).
CATCert: Agencia Catalana de Certificación.	FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
CCIJ: Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco.	FSE: Fondo Social Europeo.
CCE: Consejo Coordinador Empresarial (México).	FAMPYME: Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (México).
CCPCEC: Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico (Baja California).	FEPIME: Federación de Pequeñas y Medianas Empresa (Cataluña).
CEDESPE: Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica (Jalisco).*	FIDECAP: Fondo de Fomento a la Integración de las Cadenas Productivas (México).
CEMER: Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (Puebla).	FOJAL: Fondo Jalisco de Fomento Empresarial.
CFIB: Federación Canadiense de Empresas Independientes.	FOMENT: Fomento del Trabajo Nacional (Cataluña).
CING: Centro Integral de Negocios (Jalisco).	FPT-CRGR: Comité Federal-Provincial-Territorial de Mejora y Gobernanza Regulatoria (Columbia Británica).
	I+D: Investigación y Desarrollo
	IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
	IMPI: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
	IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
	INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

INJAC: Instituto Jalisciense de Calidad.

IPPC: Instituto Poblano para la Productividad Competitiva.

IVALUA: Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas.

JALTRADE: Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco.

MBL: Licencia de Negocio Móvil (Columbia Británica).

MIR: Manifestación de Impacto Regulatorio.

NIM: Memoria de Impacto Normativo (Cataluña).

ODAE: Oficina para el Desarrollo de la Administración Electrónica (Cataluña).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OEM: Manufactura de Equipo Original.

OGE: Oficina de Gestión Empresarial (Cataluña).

PIB: Producto Interno Bruto.

PICA: Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa (Cataluña).

PIMEC: Pequeñas y Medianas Empresas de Cataluña.

PYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

PROTEGE: Programa de Protección a la Economía Familiar y de Generación de Empleo (Baja California).

PTC: Consejo de Tecnología de la Oficina del Premier (Columbia Británica).

RCC: Lista de Criterios Regulatorios (Columbia Británica).

RFC: Registro Federal de Contribuyentes (México).

RMS: Sistemas de Gestión Regulatoria.

SACIEQ: Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad del Empleo, y la Competitividad de la Economía Catalana.

SARE: Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

SCM: Modelo de Costeo Estándar.

SEDECO: Secretaría de Desarrollo Económico (México).

SEIJAL: Sistema Estatal de Información Jalisco.

SEPROE: Secretaría de Promoción Económica (Jalisco).

SIAPA: Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (Jalisco).

SIGER: Sistema Integral de Gestión Registral (México).

SIGOV: Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos del Gobierno (Cataluña).

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

TILMA: Acuerdo de Comercio, Inversión y Movilidad Laboral (Canadá).

UABC: Universidad Autónoma de Baja California.

UDLA: Universidad de las Américas (Puebla).

UGT-C: Unión General de Trabajadores de Cataluña.

URP: Unidades de Relaciones Públicas (Piemonte).

* La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios cambió la denominación del CEDESPE a Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco (COMERJAL).

NOTA DEL SECRETARIADO

Este reporte resume los hallazgos de varios estudios sobre mejores prácticas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional. El reporte se benefició de la participación de tres estados mexicanos (Baja California, Jalisco y Puebla), así como de tres provincias de otros países, Columbia Británica (Canadá), Cataluña (España) y Piemonte (Italia).

La OCDE y la Secretaría de Economía de México acordaron un programa de trabajo para 2008-09 a fin de mejorar la competitividad del país. Este trabajo se organizó en dos pilares: mejora regulatoria y competencia económica. Basándose en los logros de los últimos dos años, este marco de cooperación se ha extendido hasta el 2011. La agenda de mejora regulatoria recibió un apoyo político adicional en enero de 2010, cuando el Presidente de México, Felipe Calderón, comprometió explícitamente a su gobierno al ordenar una revisión general de las regulaciones existentes.

Como un Estado federal, México es uno de los países de la OCDE en el que los gobiernos subnacionales tienen amplias facultades regulatorias. En consecuencia, los temas y retos clave que deben abordarse en un marco de gobernanza regulatoria multi-nivel son relevantes para el país. México necesita mejorar la calidad regulatoria de sus unidades subnacionales para adaptarlas al progreso realizado a nivel nacional y consolidar un entorno empresarial que favorezca la competitividad.

Este reporte consta de cinco partes: *i)* el marco de análisis para los temas de gobernanza regulatoria multi-nivel; *ii)* el papel del liderazgo político, los emprendedores del sector público y la participación de otros actores en el impulso de la mejora regulatoria; *iii)* las mejores prácticas en términos de desarrollo de capacidades e instituciones para implementar las políticas regulatorias; *iv)* políticas y herramientas, incluyendo, entre otros, los procedimientos *ex ante* para nuevas regulaciones y la simplificación administrativa; *v)* las mejores prácticas y políticas en materia de competitividad, tales como las relacionadas con emprendimiento, PYMES y clústers.

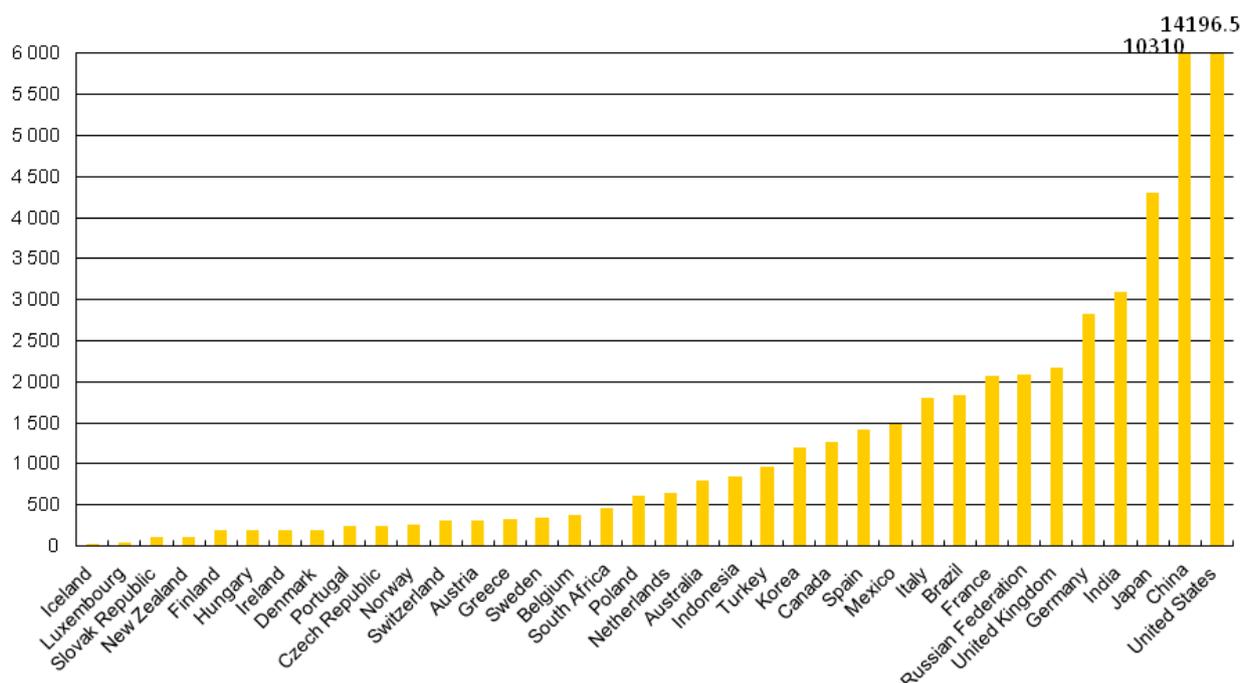
Este reporte fue preparado por Jacobo Pastor García Villareal, con contribuciones de Stephane Jacobzone, Daniel Tmka, Manuel Gerardo Flores Romero y Gustavo Mendoza Fierros. En cada país, un equipo de consultores contribuyó mediante la elaboración de casos de estudio: Laura Jones, de la Federación Canadiense de Empresas Independientes; Jacint Jordana y David Sancho, de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; Judit Castella, de la Fundación Catalana para la Investigación y la Innovación (FCRI); Mario Calderini, Presidente de Finpiemonte; y la Fundación IDEA en México. El reporte no hubiera sido posible sin la extraordinaria ayuda de los funcionarios de gobierno, a nivel nacional y subnacional, y de los delegados encargados de proporcionar datos. Estamos especialmente agradecidos con: Kim Lacharite (Columbia Británica), Peter Mckernan y Alexandre Gauthier (Ministerio de Hacienda de Canadá), Dolors Canals (Cataluña), Fiorenza Barazzoni (Italia), Alfonso Carballo (COFEMER), Rosa Angelina Romano (Baja California), José Salvador Chávez Ferrusca (Jalisco), y Víctor Díaz (Puebla).

INTRODUCCIÓN: LA INICIATIVA "FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA Y LA MEJORA REGULATORIA PARA LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO"

México es un país con un gran potencial económico. Su PIB (a precios actuales y PPP) en 2008 fue de USD \$1,531.1 mil millones, convirtiéndose en la séptima economía más grande de los 30 países miembros de la OCDE, sólo después de Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Su población era de 105.7 millones de habitantes en 2007, lo que lo convierte en el tercer país más poblado de la OCDE, después de Japón y Estados Unidos. Además, México es el cuarto país más grande de la OCDE en extensión territorial con 1,996,000 kilómetros cuadrados, sólo después de Australia, Canadá y Estados Unidos.¹

Figure 1. PIB en países miembros de la OCDE y otros no miembros

Precios actuales y PPPs, 2008

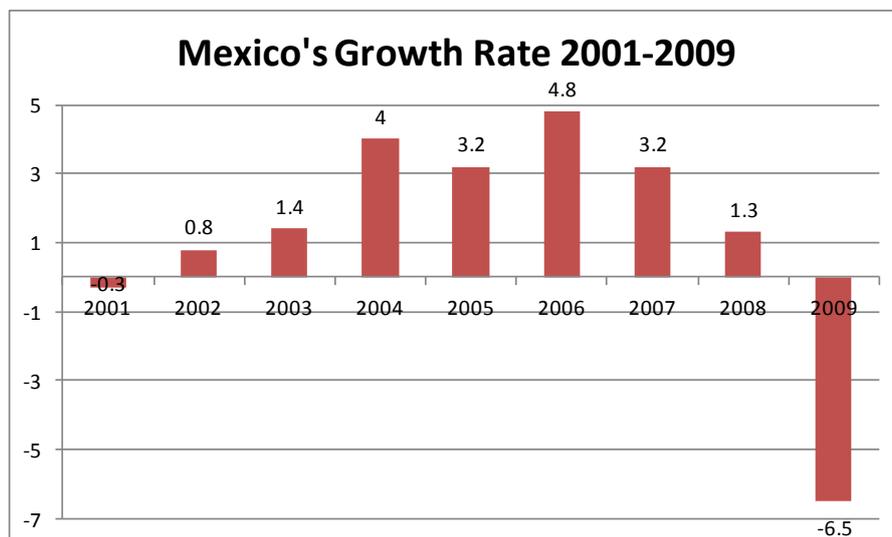


Source : OECD Observer, No. 276-277, diciembre 2009-enero 2010.

A pesar de su potencial, la tasa de crecimiento de México ha sido bastante volátil. Durante el periodo 2001-08, la tasa promedio de crecimiento anual fue de 2.3%, con un pico de 4.8% en 2006 y un mínimo de -0.3% en 2001. De hecho, actualmente México se enfrenta a una importante desaceleración económica ya que el PIB cayó un 6.5% en 2009. La mejora en la calidad de la regulación en los diferentes niveles de

gobierno es uno de los principales retos a los que se enfrenta el país para mejorar su competitividad. La mejora regulatoria surge como una opción de política pública para crear incentivos para la actividad económica, fortalecer la competitividad y facilitar el emprendimiento, la innovación y la creación de empleos.

Figure 2. Tasa de Crecimiento de México 2001-09 (%)



Source : StatExtracts de la OCDE, www.oecd.org e INEGI, www.inegi.org.mx

Para hacer frente a este reto, en 2007 la Secretaría de Economía de México y la OCDE acordaron cooperar en un proyecto para mejorar la competitividad. Este proyecto incluye pilares de mejora regulatoria y competencia económica, ambos bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad. El pilar regulatorio es coordinado por la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. Su objetivo es mejorar el entorno empresarial en México mediante la reforma, mejora y fortalecimiento del marco regulatorio y las instituciones que tienen incidencia en la apertura y operación de una empresa.

La iniciativa incluye dos actividades que abordan directamente la agenda regulatoria multi-nivel. En primer lugar, el proyecto “medidas de corto plazo para mejorar la competitividad a nivel subnacional”, que es un estudio a profundidad realizado en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), para proporcionar información analítica basada en evidencia que identifica las diferencias en el desempeño regulatorio de los estados federales. El objetivo es identificar los procesos más complicados (*trámites*) y entender su efecto en el emprendimiento y la inversión. El estudio incluirá una evaluación comparativa de los estados y la comprensión de cómo varía el desempeño a lo largo de un conjunto inicial de nueve estados, incluyendo a estados de México con buen desempeño y otros con desempeño subóptimo. Los estados bajo análisis son Baja California, Colima, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

En segundo lugar, la iniciativa incluye el proyecto “prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento”. La OCDE ha revisado mejores prácticas y políticas exitosas de varias jurisdicciones subnacionales en diferentes países, con el fin de fortalecer las estrategias para mejorar el desempeño en México. Este reporte es, precisamente, una recopilación de las mejores prácticas en estas jurisdicciones subnacionales. En él se describen a los agentes de la mejora regulatoria, las instituciones y políticas aplicadas para mejorar las estructuras regulatorias y facilitar el emprendimiento, así como otras

políticas que han demostrado ser exitosas en la creación de un entorno empresarial dinámico a nivel regional, tales como las relacionadas con las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y los clústers.

Este reporte resume una serie de prácticas que han demostrado ser exitosas en diferentes países. A pesar de ello, los encargados del diseño de políticas públicas deben tener precaución al tratar de ponerlas en práctica en un contexto diferente. Los reguladores deben considerar el entorno jurídico y el grado de desarrollo institucional para adaptar las prácticas analizadas en este reporte. Sus conclusiones son útiles para guiar el proceso de diseño, implementación y desarrollo de las políticas regulatorias. En consecuencia, el reporte debe leerse con un amplio criterio, teniendo en cuenta los contextos específicos en los que cada práctica se lleva a cabo.

Al incluir tanto las experiencias internacionales como las de México, este reporte ofrece lecciones prácticas a los gobiernos subnacionales. Aún cuando los estados mexicanos seleccionados están considerados como avanzados en términos de calidad regulatoria y ambiente de negocios, es claro que todavía hay mucho espacio para aprender de las mejores prácticas internacionales.

Box 1. La Selección de los Estados Mexicanos

Se consideraron varios criterios para seleccionar a los estados mexicanos participantes en el proyecto “prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento”:

- Participación en el proyecto “medidas de corto plazo para mejorar la competitividad a nivel subnacional”: Esto es necesario ya que el reporte del IMCO complementará las conclusiones de las mejores prácticas y enriquecerá las recomendaciones que se harán en un *toolkit* (caja de herramientas) para la mejora regulatoria a nivel subnacional.
- Indicadores económicos y de competitividad: Los estados seleccionados tienen un desempeño sobresaliente en mejora regulatoria y/o políticas de competitividad, en comparación con otros estados mexicanos. Se utilizaron varios estudios para evaluar este desempeño, como la Edición Subnacional del reporte *Doing Business*, *Doing Business México 2009*, y el Índice de Competitividad Estatal 2008 por el IMCO.
- Capacidad institucional y compromiso con la mejora regulatoria y políticas de competitividad: Esto se muestra, por ejemplo, en el caso de Puebla, por la existencia de una comisión descentralizada a nivel estatal para la mejora regulatoria y una Ley de Mejora Regulatoria.
- Composición económica: Los estados seleccionados tienen una composición económica industrial que se asemeja a la de las provincias internacionales seleccionadas. Un elemento a considerar fue también un entorno dinámico y favorable para los negocios.

Al final, los estados seleccionados fueron Baja California, Jalisco y Puebla:

- Baja California y Jalisco han desarrollado sólidas políticas para crear entornos favorables para las empresas, y su composición económica incluye varios clústers, tales como las industrias automotriz, electrónica, turismo, aeronáutica, centros de llamadas (call centers), etc.
- Puebla es un pionero en el diseño y operación institucional de la mejora regulatoria ya que fue uno de los primeros estados en establecer una comisión descentralizada para la mejora regulatoria. Además, su composición económica está concentrada en la manufactura, especialmente en sectores de tecnología media-alta. También es un estado con un buen número de instituciones de educación superior.

Las provincias internacionales seleccionadas son Columbia Británica (Canadá), Cataluña (España), y Piemonte (Italia). Gracias al perfil económico e industrial de estas tres provincias internacionales, se pueden obtener valiosas lecciones para que los estados mexicanos fortalezcan su competitividad y calidad regulatoria.

Box 2. La Selección de las Provincias Internacionales

Las provincias internacionales seleccionadas son reconocidas entre las mejores en sus respectivos países en lo que toca a calidad regulatoria y competitividad. También han aplicado políticas adecuadas para crear entornos favorables para las empresas, lo que es muy importante para los estados mexicanos.

- Columbia Británica utilizó estrategias de simplificación administrativa para pasar de una clasificación media-baja a ser una de las provincias canadienses con mejor desempeño. El apoyo político dado a la mejora regulatoria se refleja en prácticas tales como la medición de las cargas administrativas, el establecimiento de objetivos para la reducción de dichas cargas y el reporte público del progreso hacia estos objetivos. Además, Columbia Británica tiene una economía altamente diversificada, con experiencias industriales de interés para México (electrónica, ciencias de la vida, etc.).
- Cataluña también ha emprendido reformas regulatorias y está trabajando en una estrategia de innovación regional. Además, su composición económica (turismo, automotriz, etc.) será de interés para muchos estados mexicanos.
- Piemonte es una provincia que depende en gran parte de la industria automotriz, buscando moverse hacia actividades de alto valor agregado dentro de este sector y también en otras industrias. Sus recientes reformas regulatorias y su estrategia de innovación regional son políticas de las que México podría aprender para fortalecer su agenda de competitividad.

1. La Agenda de Gobernanza Regulatoria Multi-nivel

1.1. Marco de Análisis

En la mayoría de los países de la OCDE coexisten diferentes niveles de gobierno. Órganos de gobiernos centrales, respaldados por una red de instituciones y normas, funcionan junto con gobiernos regionales y locales que tienen sus propios conjuntos de normas y atribuciones. En este contexto, los diferentes niveles de gobierno tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir las regulaciones. Este marco regulatorio multi-nivel plantea una serie de retos que afectan las relaciones de las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas y que, cuando es mal administrado, puede tener un impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. Los retos incluyen evitar la duplicación o superposición de normas, la regulación de baja calidad y la aplicación desigual, entre otros.

Los *Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE 2005* estipulan que los países deben “fomentar una mejor regulación en todos los niveles de gobierno, mejorar la coordinación y evitar la superposición de responsabilidades entre las autoridades regulatorias y los niveles de gobierno” (OCDE, 2005).

Incluso antes, la OCDE había identificado el reto de incluir a jurisdicciones subnacionales en el marco para la mejora regulatoria. En un reporte del 2002, la organización definió el reto de “ampliar el alcance de la política regulatoria para incluir un enfoque sustancialmente mayor en materia de elaboración de regulaciones a nivel subnacional y supranacional, así como tomar en cuenta la importancia de la actividad regulatoria conjunta entre los diferentes gobiernos” (OCDE, 2002, p.12).

La OCDE desarrolló un marco para analizar cuestiones clave de la gobernanza regulatoria multi-nivel (Rodrigo *et al.*, 2009). Este modelo sostiene que un marco analítico para la gobernanza regulatoria multi-nivel debe abordar una serie de temas, incluyendo políticas y estrategias regulatorias, instituciones e instrumentos de política pública. En materia de políticas y estrategias regulatorias, se deben abordar temas relativos a la armonización de la política regulatoria y la coordinación vertical para la calidad regulatoria. La definición de roles y responsabilidades de las instituciones responsables de esta política es también un elemento importante en este contexto, a fin de fortalecer las capacidades institucionales. Por último, un conjunto de políticas e instrumentos regulatorios a aplicarse en los niveles locales de gobierno, tales como la introducción y el uso de las evaluaciones de impacto regulatorio, la transparencia y la reducción de cargas administrativas, así como las herramientas para mejorar el cumplimiento y el respeto de la regulación, son parte de la agenda del marco de gobernanza regulatoria multi-nivel.

La OCDE estableció que “la regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede verse afectada por políticas y prácticas regulatorias deficientes en otros niveles, impactando negativamente en el desempeño de las economías y las actividades empresariales y de los ciudadanos” (OCDE, 2009a, p. 8). Con el objeto de garantizar la calidad regulatoria en los diferentes niveles de gobierno, se deben definir los principios a seguir por los niveles subnacionales. Se deben establecer también definiciones claras y una efectiva implementación de los mecanismos para lograr y mejorar la coordinación, coherencia y armonización en la elaboración y aplicación de la regulación. Por último, las medidas para evitar y eliminar la superposición de responsabilidades son fundamentales.

Otros estudios han encontrado evidencia que respalda las conclusiones de la OCDE. Por ejemplo, la Federación Canadiense de Empresas Independientes (CFIB) reconoce que “si bien una cierta cantidad de regulación en la sociedad es importante para la eficacia y seguridad, la regulación excesiva tiene graves consecuencias negativas para la prosperidad. La regulación excesiva limita las opciones del consumidor, aumenta los precios, frustra el emprendimiento, reduce la productividad y los niveles de vida” (Jones *et al.*, 2005, p. 9).

El reporte *Doing Business* del Banco Mundial también ha enfatizado implícitamente la importancia de la gobernanza regulatoria multi-nivel en la serie subnacional del reporte. La publicación sobre México estima el número de trámites que se tienen que completar para empezar un nuevo negocio en cada estado, el tiempo que toma completar tales trámites y los costos que implica (expresados como porcentaje del PIB per cápita). Mediante el uso de estos indicadores, el reporte califica a cada estado y su calidad regulatoria (Banco Mundial, 2008, p. 38).

Los argumentos para la calidad regulatoria están basados y justificados en la teoría y la práctica. En la mayoría de los casos, los argumentos a favor de la calidad en el marco regulatorio nacional también se pueden aplicar a nivel subnacional. Los sistemas regulatorios a nivel local se vuelven aún más importantes a medida que las jurisdicciones subnacionales compiten por inversiones y empleos. Por lo tanto, al igual que en el marco nacional, las políticas regulatorias a nivel subnacional deben tener los siguientes objetivos (OCDE, 2002, p. 28):

- Incrementar el bienestar social permitiendo, con el paso del tiempo, un mejor balance de las políticas económicas y sociales.
- Estimular el desarrollo económico y el bienestar del consumidor, alentando la innovación, la competencia y la entrada al mercado, y promoviendo así la competitividad.²
- Controlar los costos regulatorios a nivel local para mejorar la eficiencia productiva mediante la reducción de costos innecesarios, en particular para las PYMES.

- Mejorar la eficacia y eficiencia del sector público a nivel subnacional a través de reformas a la gestión pública.
- Organizar y replantear leyes locales.
- Mejorar el estado de derecho y la democracia a través de reformas jurídicas, incluyendo un mejor acceso a la regulación y la reducción de la discreción excesiva de reguladores y encargados de hacer cumplir las leyes.³

La calidad regulatoria subnacional también es importante debido a que existe una fuerte influencia regional en la capacidad de un país para atraer inversión y crear empleos. Las políticas orientadas al desarrollo de clústers o sistemas de innovación, por ejemplo, son básicamente de carácter regional y, por lo tanto, requieren de un entorno regional favorable para las empresas, en lo que, sin duda, la calidad regulatoria desempeña un papel importante.

Claramente, la mejora regulatoria a nivel subnacional es un campo que requiere más investigación. El trabajo de la OCDE continuará estudiando la manera de mejorar las prácticas regulatorias a nivel subnacional y adaptar algunas de las herramientas analíticas utilizadas a nivel nacional, a fin de que puedan ser utilizadas por los gobiernos subnacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de los Indicadores de los Sistemas de Gestión Regulatoria.

Box 3. Los Indicadores de los Sistemas de Gestión Regulatoria

¿Cuántos países tienen un secretario encargado de la agenda de mejora regulatoria? ¿Cuántos países de la OCDE tienen el requerimiento de cuantificar sistemáticamente los costos y beneficios esperados de las nuevas regulaciones? ¿Cuántos países toman en cuenta regularmente las preocupaciones sociales al elaborar una nueva regulación? ¿Qué países tienen un programa para medir y reducir la burocracia impuesta sobre empresas y ciudadanos? Los estudios de la OCDE en materia de sistemas de gestión regulatoria (RMS) de los países realizados en 1998, 2005 y 2008 responden a estas y muchas otras preguntas.

Cerca de 200 indicadores ofrecen una visión completa sobre las tendencias de la mejora regulatoria e identifican las principales prácticas de gestión regulatoria. Los indicadores incluyen información sobre simplificación administrativa y reducción de cargas, evaluaciones de impacto regulatorio, transparencia y acceso a la información, prácticas de consulta, agentes de la mejora regulatoria, órganos de supervisión regulatoria, alternativas para la regulación, cuestiones de cumplimiento y aplicación.

La División de Política Regulatoria de la OCDE promueve el intercambio de conocimientos en áreas técnicas relacionadas con la medición de las prácticas y la gobernanza regulatoria. Se organizan talleres para reunir a expertos de secretarías y universidades para intercambiar experiencias e identificar buenas prácticas, como fue el caso en Londres en abril de 2009. Para mayor información, visitar www.oecd.org/regreform/indicators.

1.2. ¿Por qué es relevante para México?

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

Como estado federal, México es uno de los países de la OCDE en el que los gobiernos subnacionales tienen amplias facultades regulatorias. Las autoridades federales, estatales y municipales tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir sus propias regulaciones. En algunos casos, se definen los límites para cada nivel de gobierno, pero en muchos otros, el marco regulatorio establece que los tres niveles coincidirán en asuntos específicos. Por lo tanto, los temas y retos principales que se deben abordar en un marco de gobernanza regulatoria multi-nivel son relevantes para el caso de México.

México necesita mejorar la calidad regulatoria de sus entidades subnacionales si quiere crear un entorno favorable para las empresas y ganar competitividad. Debido a que un emprendedor tiene que cumplir con trámites a nivel federal, estatal y municipal, esta necesidad se vuelve aún más urgente.

La posibilidad de mejorar la calidad regulatoria en México está bien documentada. El Reporte *Doing Business* 2009 encontró que efectuar los trámites para iniciar una empresa en México toma 28 días, mientras que en los países del G-7 se necesitan en promedio 11.7 días. El costo, medido como porcentaje del ingreso per cápita, de abrir un negocio en México es de 12.5%, mucho mayor que en los países del G-7 (4.9%) (Banco Mundial, 2009).

El Foro Económico Mundial también calificó la calidad regulatoria de México en relación con otros países. En su indicador “Cargas de la Regulación Gubernamental” la puntuación de México fue de 2.4, muy por debajo de la media de los países del G-7, que fue de 3.1.⁴

Carlos Arce, anteriormente Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), identifica un problema en el hecho de que el único mecanismo para aplicar un análisis de costo-beneficio y asegurar una regulación de calidad en México es la COFEMER. Aunque este organismo sólo controla dependencias en el ámbito del poder ejecutivo federal, y no tiene autoridad para revisar la regulación emitida por el Congreso de la Unión, los congresos estatales, el Gobierno del Distrito Federal, o los municipios (IMCO, 2009, pp. 151-152).

Los gobiernos estatales han venido avanzando en la materia y actualmente, 17 de los 32 estados han emitido leyes para la mejora regulatoria, 12 tienen comisiones descentralizadas que trabajan en la mejora regulatoria y 20 tienen una unidad que aborda el tema dentro de la Secretaría Estatal de Desarrollo Económico. Incluso, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) ha creado una comisión formal sobre mejora regulatoria. Sin embargo, el grado de progreso y sofisticación varía de estado a estado e incluso los más sobresalientes tienen un amplio margen para aprender de las mejores prácticas internacionales.

2. Planteando la Mejora Regulatoria en la Agenda Política: ¿Por dónde empezar?

La mejora regulatoria compite por recursos con muchas otras prioridades y, en ocasiones, los políticos optan por políticas públicas con resultados a corto plazo o políticamente atractivas. Los emprendedores del sector público, las organizaciones empresariales y otros sectores interesados pueden fortalecer la mejora regulatoria desde el inicio del proceso armando coaliciones y grupos de presión para lograr un respaldo político.

2.1. Liderazgo Político

Los *Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE 2005* instan a los gobiernos a “comprometerse con la mejora regulatoria desde el nivel político más alto, reconociendo que los elementos principales de la política regulatoria – políticas, instituciones y herramientas – deben considerarse como un conjunto y aplicarse en todos los niveles de gobierno” (OCDE, 2005, p.3).

Una mejora regulatoria sostenida sólo puede lograrse con un fuerte liderazgo político detrás. De hecho, sin dicho apoyo político, las iniciativas regulatorias se reducen a unos pocos sectores o a reducciones excepcionales que son fácilmente reversibles (*Jones et al., 2005, p.17*). El liderazgo político ayuda a movilizar la acción y los recursos para la mejora regulatoria, aumentando la receptividad, efectividad y eficiencia del sector público. También ayuda a superar la resistencia y las inercias burocráticas y a prevenir una regresión generada por los intereses afectados. Además, el liderazgo político ayuda a comunicar al público la importancia de la mejora regulatoria para alcanzar objetivos sociales y económicos superiores. Adicionalmente, acelera los resultados al aumentar la credibilidad y la transparencia del cambio (OCDE, 2002, p. 41).

Recomendación #1: Los líderes políticos y, en particular, el jefe de gobierno deben manifestar un compromiso público con la mejora regulatoria.

Los casos estudiados demuestran claramente que el apoyo político mejora las posibilidades de éxito y la continuidad de la mejora regulatoria. Una forma en que los líderes políticos se comprometen con la mejora regulatoria es estableciendo públicamente un objetivo de reducción de cargas regulatorias. Columbia Británica (CB) es un caso sobresaliente. El gobierno liberal elegido en 2001 hizo campaña bajo la promesa de mejorar el entorno empresarial en la provincia, comprometiéndose a reducir una tercera parte de la carga regulatoria en tres años.

Desde entonces, la mejora regulatoria ha tenido un fuerte apoyo por parte la oficina del Premier, el más alto cargo político de la provincia. Por ejemplo, el Premier asegura que la mejora regulatoria sea un tema de discusión en las reuniones de gabinete. En su primer gabinete, nombró a un Secretario de Estado responsable de la Desregulación, cuya única responsabilidad era precisamente la mejora regulatoria. Este Secretario, aprovechando el fuerte compromiso político del Premier, estableció un método para cuantificar las cargas regulatorias, dar seguimiento a los objetivos de desregulación de cada Secretaría⁵ y publicar conteos regulatorios trimestrales.

Además, el líder del legislativo, que se encarga de que los proyectos legales del gobierno se conviertan en leyes, aseguró que cualquier legislación que necesitara ser aprobada para reducir los requerimientos regulatorios formaría parte de la agenda legislativa.

Todas estas señales— los compromisos de campaña, el nombramiento de una entidad responsable de la mejora regulatoria, la cuantificación de las cargas regulatorias y la publicación de las cuentas regulatorias — dejaron en claro para los funcionarios de gobierno y el público que la mejora regulatoria era una prioridad para el gobierno de CB.

En Piemonte, la Presidenta hizo fuertes compromisos políticos para la mejora regulatoria, la simplificación y el emprendimiento en su programa electoral y en los primeros años de su mandato. El acto político más importante fue la creación de una Secretaría regional para el Federalismo, la Descentralización, las Relaciones con Autoridades Locales, los Asuntos Legales, y las Relaciones con el Consejo Regional, a fin de asignar responsabilidades claras a una sola secretaría sobre las actividades regulatorias y la simplificación, la cual ha estado a cargo desde 2005.

El gobierno ha intentado impulsar aún más su acción regulatoria mediante la creación de una fuerza de tarea multifuncional llamada “Grupo para la Simplificación”, integrada por administradores y servidores públicos pertenecientes a diferentes direcciones de la administración regional. Su propósito es integrar las actividades regulatorias de las diferentes direcciones y ofrecer un enfoque más amplio y coordinado sobre el eje principal de la mejora regulatoria. En apoyo a los esfuerzos regionales, el liderazgo político también ha llegado desde el gobierno nacional, de hecho, las tres conferencias⁶ que permiten la coordinación multi-nivel tienen lugar en la oficina del Premier.

En Cataluña, el gobierno que asumió el poder en 2003 ha apoyado la mejora regulatoria desde el más alto nivel político a fin de identificar y mejorar los impactos de la regulación en la economía y la sociedad. La iniciativa más destacada durante la primera legislatura (2003-06) fue la creación del “Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad del Empleo y la Competitividad de la Economía Catalana” (SACIEQ) en febrero de 2005. El acuerdo surgió de un largo proceso de negociaciones, encabezado por el Departamento de Economía del gobierno, con organizaciones empresariales y sindicales. Incluye, entre otras iniciativas, la introducción de medidas de simplificación administrativa para reducir las cargas para las empresas, particularmente para las nuevas empresas y las PYMES. El gobierno “invirtió” su capital político para lograr este ambicioso acuerdo y se definieron 86 medidas a realizar en tres años. En 2008, se reafirmó el liderazgo político cuando se revisó el SACIEQ y se acordó una nueva edición con líneas estratégicas para el periodo 2008-11.

El compromiso político para la mejora regulatoria se materializó en la fundación de la Dirección de Calidad Normativa (DQN) en abril de 2008. La DQN se ubicó bajo la responsabilidad del Departamento de la Presidencia (Secretaría de Gobierno), lo que refleja la prioridad dada a la mejora regulatoria y la intención de otorgarle autoridad política para conducir la política regulatoria de una manera descentralizada.

Los estados mexicanos también ofrecen valiosas experiencias. Básicamente, dos actores toman el liderazgo político para la mejora regulatoria, los Gobernadores y los Secretarios de Desarrollo Económico o, cuando existe una comisión descentralizada para la mejora regulatoria, su Director General. En Baja California, la mejora regulatoria ha contado con apoyo desde el más alto nivel político desde 1996. En ese año, el gobierno estatal implementó el “Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial” (ADAEE), que dio lugar a un proceso de simplificación de las regulaciones para la creación de empresas y a la constitución del Registro Estatal de Trámites Empresariales. El gobernador anunció en diciembre de 2009 una “estrategia de guillotina” para eliminar regulaciones innecesarias, simplificar la prestación de bienes y servicios públicos y facilitar la interacción con los ciudadanos. Además, la Secretaría Estatal de Desarrollo Económico promueve la continuidad del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en los municipios; de hecho, el Secretario se reúne con los alcaldes electos antes de que asuman sus funciones a fin de garantizar la continuidad de los esfuerzos de mejora regulatoria.

En Jalisco, el Gobernador preside las reuniones del Comité Estatal para la Desregulación y Promoción Económica (CEDESPE). Lo importante aquí es que por lo general él preside las sesiones personalmente y no delega la función a otro funcionario. En Puebla, el Gobernador también preside la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER) y esta comisión, a su vez, presiona para garantizar la continuidad de la mejora regulatoria en los municipios mediante el cabildeo con alcaldes electos y miembros de los Ayuntamientos.

Se pueden obtener varias lecciones de los casos estudiados:

- Las campañas abren una ventana de oportunidad para comprometer a los políticos con la mejora regulatoria (CB y Piemonte).
- El establecimiento de instituciones encargadas de la mejora regulatoria es una fuerte señal para los funcionarios de gobierno y la opinión pública (CB, Piemonte, Cataluña, Baja California, Jalisco y Puebla).
- Es importante involucrar a líderes legislativos en el apoyo a la mejora regulatoria (CB).

- El apoyo de los jefes de gobierno (Premier, Gobernadores, etc.) es un fuerte incentivo para que toda la administración pública participe en la mejora regulatoria (CB, Piemonte, Cataluña, Baja California, Jalisco y Puebla).
- Las autoridades estatales deben apoyar la continuidad de los esfuerzos de mejora regulatoria en los municipios (Baja California, Jalisco y Puebla).

Recomendación #2: Asegúrese de que elementos importantes de la política regulatoria, como el análisis de impacto regulatorio, listas de control regulatorio, consulta, e-gobierno, simplificación, revisiones y evaluaciones de los procedimientos, estén institucionalizados en leyes, reglamentos, decretos, etc.

Las agendas políticas son dinámicas y sus elementos ganan y pierden relevancia continuamente. Por ello, los elementos de la política regulatoria deben ser institucionalizados a fin de aumentar la probabilidad de que no sean abandonados cuando haya un cambio de administración.

En CB, la autoridad legal para la mejora regulatoria viene de una Instrucción de Gabinete del Poder Ejecutivo de Gobierno, que incluye al Premier y los secretarios. El incluir a todas estas oficinas en la instrucción proporciona transversalidad a la política de reforma regulatoria, lo que mejora la coordinación y la coherencia.

En Piemonte, el gran impulso dado a los temas regulatorios y de simplificación por el actual gobierno regional es patente en el gran número de actos legislativos que los abordan desde 2005:

- Ley Regional 7/2005 sobre simplificación administrativa: Introdujo dos instrumentos importantes, la afirmativa ficta y el reporte de comienzo de actividades empresariales.
- Ley Regional 13/2005 sobre simplificación legislativa y la aplicación de la MIR.
- Ley Regional 7/2007 sobre simplificación organizacional: Disolvió observatorios regionales, concentrando diferentes funciones en unos pocos de ellos.
- Ley Regional 15/2007 sobre simplificación organizacional: Introdujo normas específicas para promover la cooperación entre municipios pequeños.
- Ley regional 15/2008 sobre simplificación legislativa y administrativa: Eliminó 30 leyes regionales e introdujo normas específicas para la simplificación en el sector salud.

En Cataluña, al igual que en Piemonte, una serie de decretos promueve las políticas y herramientas de mejora regulatoria:

- Decreto 324/2001: Reguló las interacciones electrónicas entre los ciudadanos y la administración.
- Decreto 93/2008: Reestructuró el Departamento de la Presidencia y estableció las responsabilidades de la DQN y la Oficina de Gobierno⁷, que también tiene un papel muy importante en la preservación de la calidad regulatoria. El decreto estableció las dos áreas en las que se divide la DQN: Análisis de Proyectos; y Difusión y Análisis de Mejores Prácticas Normativas. Por último, concedió a la DQN la atribución de revisar las NIM.

- Decreto 106/2008. Introdujo el requerimiento de una “Memoria de Impacto Normativo” (NIM) a adjuntar a las nuevas regulaciones que afectan las actividades económicas, con el fin de evaluar los impactos de dichas regulaciones. Asimismo, requiere que el departamento que genera una nueva regulación cuantifique los costos administrativos creados para las empresas.
- Decreto 56/2009. Aumenta el número de procedimientos sectoriales que pueden realizarse en línea.

Los estados mexicanos bajo estudio ofrecen buenas experiencias en el uso de esta estrategia. En Baja California, la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico, aprobada en 2005, estableció un Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria, que tiene la atribución de “analizar leyes, normas y procedimientos que impactan las actividades empresariales” y “elaborar propuestas para la mejora regulatoria”.⁸

En Jalisco, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios estableció como requisito para las autoridades presentar una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al proponer nuevas leyes y regulaciones, así como el proceso para que la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) revise la calidad de las mismas.⁹ Puebla también cuenta con una Ley de Mejora Regulatoria que establece el requerimiento de una MIR y el proceso para su revisión por parte de la CEMER.¹⁰

Recomendación #3: Establezca las disposiciones institucionales básicas para la mejora regulatoria, por ejemplo, una ley de mejora regulatoria, junto con una dependencia encargada de dar seguimiento a su implementación.

Una vez que los elementos de política regulatoria se formalizan y/o utilizan de manera convencional, se pueden fortalecer mediante la creación de instituciones básicas, como una ley y una oficina de mejora regulatoria.

En CB, como se mencionó anteriormente, el Premier nombró a un Secretario de Estado responsable de la desregulación. Esta figura ha evolucionado y ahora existe una oficina llamada “Straightforward BC”, que depende de la Secretaría para las Pequeñas Empresas, Tecnología y Desarrollo Económico. En Piemonte, el gobierno regional creó la Secretaría para el Federalismo, la Descentralización, las Relaciones con Autoridades Locales, los Asuntos Jurídicos y las Relaciones con el Consejo Regional, para atender las cuestiones de mejora regulatoria. Asimismo, en Cataluña, la DQN fue creada, dentro del Departamento de la Presidencia, para promover la mejora regulatoria.

En Baja California, la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico estableció el Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y el Desarrollo Económico (CCPCEC), que es apoyado por el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria. Estas dos instituciones se definen como las entidades responsables de la mejora regulatoria, junto con el apoyo operativo de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO). La ley también define el proceso para revisar las propuestas regulatorias.

Puebla también es un ejemplo interesante. En julio de 2001, la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado estableció una Coordinación General para la Mejora Regulatoria, dentro de su cuadro organizacional. En noviembre de 2002, el Congreso Estatal aprobó por consenso la Ley de Mejora Regulatoria para institucionalizar la política de mejora regulatoria. Un mes después, en diciembre de 2002, la Coordinación General para la Mejora Regulatoria fue transformada en un órgano descentralizado, la CEMER, creada por decreto del Congreso Estatal.

En Jalisco, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios fue aprobada el 1 de octubre de 2009 por el Congreso Estatal y explícitamente, en su artículo 10, estableció a la entidad responsable de la mejora regulatoria: “La Secretaría de Promoción Económica será la encargada de la planeación, programación y ejecución de los programas y acciones en materia de mejora regulatoria y simplificación administrativa”.

Recomendación #4: Facilite la rendición de cuentas ofreciendo a la ciudadanía acceso a la información sobre los avances y logros de la mejora regulatoria.

La rendición de cuentas ayuda a la política de mejora regulatoria de diferentes formas. En primer lugar, otorga credibilidad a la prioridad dada a la política. En segundo lugar, obliga a los gobiernos a dar seguimiento a los avances de la política, lo que permite una evaluación y ajuste continuo, según sea necesario. Por último, crea presiones a las agencias de gobierno para participar de la política y actuar de acuerdo a las expectativas públicas.

CB es líder en esta estrategia. Las prácticas de la provincia ofrecen transparencia a los ciudadanos, ayudándoles a comprender el impacto positivo de la mejora regulatoria. Después de cuantificar las cargas regulatorias, el gobierno de CB estableció reportes de progreso trimestrales para explicar cómo se avanzaba hacia el objetivo de reducción de un tercio. Además, la Secretaría de Finanzas incluye cuentas regulatorias por secretaría en los documentos presupuestales, que también son públicos.

En Piemonte existe un “Observatorio de la Reforma Administrativa”, creado gracias a las negociaciones entre autoridades regionales y locales en el contexto de la Conferencia Permanente de Autoridades Regionales y Locales. El Observatorio, que incluye la participación de grupos empresariales, analiza y supervisa la efectividad de la administración, estudia los principales factores que afectan a la mejora administrativa y promueve comparaciones en todos los niveles, con especial énfasis en la simplificación.

En Cataluña, se creó una estructura de mecanismos de seguimiento para garantizar la transparencia de los logros del SACIEQ. Existe un sistema de indicadores de evaluación conectado a una intranet para facilitar las actualizaciones por parte de los departamentos responsables. Ya que las organizaciones empresariales y sindicales participaron en el SACIEQ, también se involucran en la evaluación de sus objetivos.

2.2. De los Emprendedores del Sector Público a las Instituciones

La experiencia con la mejora regulatoria en los estados mexicanos tiene un denominador común: un emprendedor del sector público que plantea el tema en la agenda política y presiona para crear el marco institucional para abordarla.¹¹ Un líder abogando por la mejora regulatoria tiene muchas ventajas aunque, con el tiempo, sus esfuerzos deben ser institucionalizados para garantizar la continuidad de la política regulatoria.

Recomendación #5: Los emprendedores del sector público tienen un papel muy importante en el diseño de una estrategia para colocar la mejora regulatoria en la agenda política y, a partir de ahí, construir incrementalmente.

Puebla ofrece un ejemplo interesante. El emprendedor aprovechó el mal desempeño del estado para promover la mejora regulatoria. En el 2000, el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) publicó un reporte que clasificaba a Puebla en el lugar 30 (de 32) en cuanto a días para abrir un negocio, puesto que tomaba 106 días el poner en marcha una empresa.

En septiembre del 2000, el emprendedor encabezó el esfuerzo para organizar el primer “Foro Internacional sobre Mejora Regulatoria: Alternativas para Lograr Mejores Resultados”. Los participantes en este evento incluyeron funcionarios de gobierno de los 13 municipios de Puebla con la actividad económica más importante y de los otros 31 estados, así como de 14 países.

En julio del 2001, la Secretaría de Desarrollo Económico de Puebla creó una Coordinación General de Mejora Regulatoria dentro de su cuadro institucional. El emprendedor fue nombrado para dirigir esta unidad. En noviembre de 2002, el Congreso del Estado aprobó la Ley Estatal de Mejora Regulatoria y, finalmente, en diciembre de 2002, un decreto del Congreso del Estado dio origen a la CEMER. El emprendedor fue nombrado para dirigir la comisión y lo ha hecho desde su creación hasta el año 2010.

Jalisco es de alguna manera una experiencia similar. La principal diferencia es que, mientras en Puebla los esfuerzos para promover la mejora regulatoria empezaron a nivel estatal, en Jalisco comenzaron a nivel municipal. El emprendedor del sector público que encabezó el esfuerzo para establecer un departamento dedicado a la mejora regulatoria en el municipio de Guadalajara (2003-06) más tarde encabezó la labor para establecer esa oficina a nivel estatal. El emprendedor ha logrado la continuidad de la política de mejora regulatoria mediante la participación del CEDESPE en su gestión.

La institucionalización de la mejora regulatoria ha sido gradual. En primer lugar, el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estableció que la SEPROE es la secretaría encargada de promover la mejora regulatoria. La Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios, aprobada en octubre de 2009, también reconoce el papel de la SEPROE como líder de la política de mejora regulatoria.

Las experiencias de Puebla y Jalisco ofrecen lecciones importantes:

- Un mal desempeño del estado en algún estudio con reconocimiento (CCE, DBR, IMCO, *etc.*) brinda una excelente oportunidad para impulsar la mejora regulatoria.
- Se debe dar visibilidad pública a la mejora regulatoria: Los políticos deben reconocerla como una política pública importante para lograr la competitividad y la opinión pública debe estar consciente de que hay oportunidades para mejorar la calidad regulatoria del estado. Esto puede hacerse a través de un foro o congreso o involucrando a los ciudadanos en la gestión de la política regulatoria.
- Construir paso a paso: Los logros graduales son fundamentales para institucionalizar la mejora regulatoria. Una unidad responsable de la mejora regulatoria es la primera señal sólida de que el tema será atendido. Una ley y una comisión descentralizada fortalecen la política y establecen herramientas específicas.

Consejo de implementación: Se debe apoyar al (los) emprendedor(es) del sector público en las etapas iniciales del proceso y, eventualmente, institucionalizar las prácticas de política regulatoria.

Un emprendedor del sector público es una fuerza positiva en los esfuerzos para avanzar en la mejora regulatoria. Los líderes políticos deben reconocer los esfuerzos de estos emprendedores y darles el respaldo político y los medios materiales¹² (presupuesto, oficinas, equipo) para avanzar en la mejora regulatoria. Por lo general, los emprendedores permanecen en las dependencias de mejora regulatoria por largo tiempo. Por ejemplo, en Baja California, la Coordinación General de Mejora Regulatoria se compone de una sola persona, que ha estado en ese puesto por nueve años. Del mismo modo, el Director General de la CEMER ha ocupado esta posición por más de siete años.

A pesar de la continuidad que el emprendedor pueda tener, existe siempre la pregunta de qué pasaría si deja el cargo. Si toda la política de mejora regulatoria depende de sus esfuerzos individuales, su partida implicaría el declive de la misma. En consecuencia, los gobiernos deben institucionalizar los esfuerzos de los emprendedores mediante la emisión de una legislación de mejora regulatoria y la creación de mecanismos institucionales (comisiones descentralizadas, departamentos dentro de una secretaría, etc.).

CB es un buen ejemplo de institucionalización. A pesar de que ha habido una alta rotación de personal en “Straightforward BC” (ninguna persona del staff original sigue trabajando en la dependencia), la política regulatoria sigue siendo una estrategia importante para mejorar la competitividad de la provincia. Este logro puede estar relacionado también con el hecho de que la política de mejora regulatoria es concisa y está claramente escrita.

2.3. Participación Empresarial y Ciudadana

Recomendación #6: Establezca mecanismos institucionales que permitan la participación empresarial y ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de la mejora regulatoria.

Existe una amplia variedad de formas para que los gobiernos subnacionales permitan la participación empresarial y ciudadana en la gestión de la mejora regulatoria y, a pesar de que cada una de estas formas puede no ser perfecta, lo importante es que se creen mecanismos para sustentar la mejora regulatoria como una política de largo plazo. Esta característica es particularmente importante para México dado el hecho de que las alcaldías son renovadas cada tres años (cuatro años en el Estado de Coahuila) y las gubernaturas cada seis años, sin posibilidad de reelección.

Cuando el gobierno de CB se comprometió a reducir las cargas administrativas en un tercio, creó la Fuerza de Tarea sobre Cargas Administrativas, integrada en gran parte por representantes de la industria. A este grupo se le encomendó la tarea de examinar y priorizar 150 propuestas diferentes con 600 ideas de reformas planteadas por la comunidad empresarial. El Secretario de Desregulación entregó las prioridades y recomendaciones alcanzadas por la fuerza de tarea a otros secretarios para que las consideraran en la elaboración de sus planes de desregulación a tres años.

Además de la Fuerza de Tarea sobre Cargas Administrativas, el gobierno de CB ha establecido otros mecanismos, permanentes y ad hoc, para pedir consejo y sugerencias específicas para mejorar la competitividad económica. Por ejemplo, en 2005 se creó el Foro de la Pequeña Empresa, con el objetivo de realizar consultas con pequeños empresarios y asesorar al gobierno sobre estrategias para mejorar sus oportunidades de crecimiento. Se incluyó a dueños de pequeñas empresas y representantes de organizaciones de este sector, estando presidido por el Secretario para las Pequeñas Empresas, Tecnología y Desarrollo Económico. Con frecuencia, la regulación es planteada por el grupo como un tema importante en su reporte anual, aunque no se centra exclusivamente en la mejora regulatoria.

En 2005 también se creó el Consejo de Competitividad de CB para evaluar la competitividad de la provincia, identificar obstáculos al crecimiento económico y posibles soluciones para superarlos. El Consejo estableció Comités Consultivos Industriales para doce sectores. Cada uno elaboró un reporte con recomendaciones específicas. La regulación fue un tema que se planteó en cinco de los doce comités y hubo también tres recomendaciones horizontales con respecto a la calidad regulatoria.

En Piemonte, el principal instrumento para involucrar a una extensa variedad de actores en la agenda de mejora regulatoria es el Observatorio de la Reforma Administrativa. Fue creado en el 2000 e involucra, además de representantes de gobierno, a miembros de la sociedad civil y la comunidad empresarial. La presidenta de la región de Piemonte es también la presidenta del observatorio. Sus objetivos, como ya se mencionó, son analizar la efectividad y eficiencia de la administración, supervisar el proceso de

descentralización administrativa y estudiar los principales factores que afectan la efectividad de la reforma administrativa. Su trabajo es respaldado por un Comité Técnico conformado por ocho funcionarios (dos de la administración regional y seis de las provincias) y algunos expertos, principalmente académicos.

Box 4. Miembros del Observatorio de la Reforma Administrativa

- El presidente de la Conferencia Permanente de Autoridades Regionales y Locales.
- 11 autoridades locales: Dos representantes de las provincias, seis de los municipios, dos de las Comunidades de las Montañas y uno de la Cámara de Comercio.
- Siete representantes de los sectores económicos: Un representante del sector industrial, comercial, artesanos, agricultores, banqueros, sindicatos y el sector cooperativo.
- Cuatro representantes del sector social voluntario: Dos representantes de los consumidores, uno de las cooperativas sociales y uno de las universidades.
- 1 representante del sistema de educación primaria.

En Cataluña, la negociación del SACIEQ involucró a los principales agentes económicos y sociales. Por un lado, el sector laboral fue representado por la Comisión Obrera Nacional de Cataluña (CONC) y la Unión General de Trabajadores de Cataluña (UGT-C). Por otro lado, la representación empresarial estuvo en manos de Pequeñas y Medianas Empresas de Cataluña (PIMEC), Fomento Nacional de Cataluña (FOMENT) y la Federación de Pequeñas y Medianas Empresas (FEPIME). Se desarrolló una arquitectura institucional para permitir la participación de actores sociales en el seguimiento de los acuerdos y la evaluación de indicadores de desempeño, incluyendo una comisión de seguimiento, el Consejo de Instituciones, comisiones territoriales y la comisión de enlace con el parlamento.

Además, el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña actúa como un órgano consultivo y de asesoramiento al gobierno en materia económica y laboral. El Consejo se creó por ley en 1997, involucrando a representantes sindicales y empresariales de los sectores económicos más relevantes. Entre otras actividades, emite opiniones sobre regulaciones económicas antes de su promulgación.

En los estados mexicanos bajo estudio, así como a nivel internacional, se identificaron varios tipos de mecanismos para la participación empresarial y ciudadana. En Baja California, el sector privado tuvo un papel relevante en la implementación del ADAEE en 1996. Debido a la crisis económica actual, el gobierno estatal está implementando el Programa de Protección a la Economía Familiar y de Generación de Empleo (PROTEGE). El programa incluye diez líneas estratégicas para reactivar la economía del estado. Una de esas líneas es “Apoyo Empresarial y Competitividad”, que incluye a las Mesas de Desregulación para simplificar los trámites empresariales. Las mesas han incluido también un “Foro de Desregulación de Trámites Empresariales”. Los grupos empresariales que han participado son, entre otros, la Cámara de la Industria, la Cámara del Pequeño Comercio, el CCE, la Asociación de Maquiladoras, el Colegio de Contadores Públicos y las universidades, como la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), la UVM, la UNIVER, *etc.*

Las mesas y el foro han proporcionado oportunidades ad hoc para incorporar una pluralidad de voces y han guiado el diseño de mecanismos institucionales para garantizar la participación empresarial y ciudadana en la agenda de mejora regulatoria. Uno de esos mecanismos es el CCPCEC, que incluye a un importante número de miembros de los sectores empresarial y académico. Además, en octubre de 2009, se creó el Observatorio de Competitividad, con la participación de organizaciones académicas y

empresariales, como el COLEF, la UABC y el CCE, a fin de dar seguimiento al desempeño económico del estado.

En Jalisco existen mecanismos institucionalizados tanto a nivel estatal como municipal. El CEDESPE es el principal instrumento a nivel estatal. De hecho, ha habido numerosas e importantes discusiones regulatorias en sus reuniones, como las relacionadas con la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Anuncios. La participación de grupos empresariales y ciudadanos en el CEDESPE no se limita a la identificación de áreas de oportunidad para la mejora regulatoria, sino que se extiende al diseño de leyes y regulaciones. De hecho, el CEDESPE trabaja a través de comités que son encabezados por grupos empresariales y ciudadanos, como lo muestra la tabla 1. A nivel municipal, existe un Consejo Municipal de Mejora Regulatoria (COMEREG) en Guadalajara. Este consejo facilita la coordinación con otros niveles de gobierno y la sociedad civil, mediante la participación de representantes de la comunidad empresarial y los tres niveles de gobierno.

Box 5. Miembros del CEDESPE

- Del Gobierno del Estado de Jalisco:
 - Gobernador del Estado.
 - SEPROE y otras cinco Secretarías (Finanzas, Desarrollo Urbano, Transporte, Salud y Medio Ambiente).
 - Departamento de Desarrollo Urbano.
 - Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA).
- Municipios.
- Empresas y grupos ciudadanos:
 - 9 Grupos Empresariales: COPARMEX, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), CANACO de Guadalajara, CMIC, Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C (COMCE), Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), Centro Bancario de Guadalajara, Asociación Jalisco de Industriales y Promotores de la Vivienda y Unión Ganadera Regional de Jalisco .
 - Federación de Pequeños Propietarios Rurales del Estado de Jalisco.
 - Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.
 - Confederación de Trabajadores de México (CTM).
 - Confederación Nacional Campesina.
 - Federación de Colegios de Profesionistas del Estado de Jalisco.
 - Federación de Asociaciones de Colonos.

Table 1. Comités del CEDESPE

Comité	Presidido por
Mejora de Leyes y Reglamentos	Cámara de Comercio (CANACO)
Medio Ambiente y Energía	Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
Agua	Federación de Asociaciones de Colonos
Desarrollo Urbano y Vivienda	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC)
Modernización Administrativa e Innovación	COPARMEX
Propiedad Industrial	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)

En Puebla, durante el 2002, la comunidad empresarial fue convocada a participar en talleres para discutir la elaboración de la Ley de Mejora Regulatoria. En mayo del 2000 se estableció el Consejo Consultivo para la Mejora Regulatoria en Materia Económica, con el objetivo de reunir opiniones de los grupos empresariales y ciudadanos, analizar leyes y regulaciones relacionadas con las actividades empresariales y proponer reformas a dichas normas. Después, el Consejo se convirtió en la Junta de Gobierno de la CEMER. Las empresas y los grupos ciudadanos están incorporados en este órgano, ya que incluye al rector de la Universidad de las Américas (UDLA) y al presidente de la delegación local del CCE.

Se pueden obtener varias lecciones de los casos estudiados:

- Existen varios tipos de mecanismos para permitir la participación empresarial y ciudadana en la agenda de mejora regulatoria. La institucionalización de estos mecanismos es fundamental para fortalecer las perspectivas de largo plazo de la mejora regulatoria.
- Los mecanismos ad hoc y permanentes ayudan a “socializar” la mejora regulatoria, de manera que los ciudadanos comprendan su importancia y los beneficios que genera.
- La diversidad de miembros hace que la agenda de mejora regulatoria sea incluyente, lo que actúa en contra de una posible regresión. Ejemplos de membrecías diversas los encontramos en el CEDESPE (Jalisco) y el Observatorio de la Reforma Administrativa (Piemonte).
- La existencia de mecanismos para facilitar la participación empresarial y ciudadana en la agenda de mejora regulatoria en los diferentes niveles de gobierno no representa un conflicto, sino que fortalece la coordinación multi-nivel y la calidad regulatoria. El CEDESPE y el COMEREG son un ejemplo.

Consejo de implementación: Los grupos empresariales que buscan la mejora del marco regulatorio como un todo, no sólo de un sector específico o de regulaciones individuales, son más exitosos en el logro de la continuidad de la mejora regulatoria.

Los grupos empresariales que buscan reformas sólo en sectores específicos o regulaciones individuales corren el riesgo de ser percibidos como representantes de intereses particulares, y no del interés público, lo que puede mermar su autoridad y capacidad para cabildear al gobierno de manera exitosa.

En CB el éxito en el cumplimiento del objetivo de reducción de un tercio ha hecho que la regulación ya no sea una prioridad tan alta como lo fue a principios de la década. Con pocas excepciones, los grupos empresariales tienden a cabildear mejoras en sectores específicos o en regulaciones individuales, y ya no

en el marco regulatorio en su conjunto. La CFIB se ha resistido a esta lógica y ha presionado con éxito para introducir y luego ampliar un objetivo para que no haya incremento neto en los requerimientos regulatorios, una vez que se cumplió el objetivo de reducción de un tercio. Además, promueve legislación para hacer que las reformas sean permanentes.

En Piemonte, las asociaciones industriales y empresariales son fuertes y están orientadas a negociar con los diferentes niveles de gobierno a través de su presencia en órganos institucionales e influyendo en los medios de comunicación. El Sistema Confindustria (la mayor asociación de la industria nacional) a través de sus asociaciones locales, la red de la Cámara de Comercio, y otras asociaciones de menor tamaño como API, que representa a pequeñas empresas, han concentrado sus actividades de cabildeo en el tema de la simplificación y disminución de las cargas administrativas para las empresas, así como en pagos más rápidos de la administración pública y una mayor eficiencia en la gestión de políticas de incentivos para la industria.

Consejo de implementación: Los grupos empresariales y ciudadanos que participan en las consultas regulatorias fortalecen la transparencia del proceso regulatorio.

Cuando los grupos empresariales y ciudadanos participan activamente en las consultas, los reguladores están bajo presión para realizar tales consultas de manera permanente con los actores interesados y para trabajar con transparencia.

En CB el riesgo de ser públicamente cuestionado representa un fuerte incentivo para que las secretarías lleven a cabo consultas regulatorias. Con frecuencia, los medios de comunicación preguntan a los empresarios si se les consulta cuando tienen lugar ajustes regulatorios mayores. Por el contrario, si los grupos empresariales y ciudadanos no participan en las consultas, los reguladores pueden justificar sus decisiones sobre la falta de interés de los actores sociales.

En Cataluña, como se mencionó anteriormente, los grupos empresariales y sindicales son actores activos en el seguimiento del desempeño económico y regulatorio a través del sistema de indicadores del SACIEQ y del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, que, de hecho, emite opiniones sobre las iniciativas regulatorias y participa activamente en las consultas.

En Baja California, los grupos empresariales y ciudadanos participan activamente en las consultas a través del CCPCEC, que valida las propuestas regulatorias antes de que el gobierno analice su fundamento jurídico.

3. Diseño Institucional y Capacidad de Implementación

Como ya se ha mencionado, la mejora regulatoria requiere de instituciones que la respalden. La forma que estas instituciones pueden tomar es diversa, pero la OCDE ha encontrado que con frecuencia llevan a cabo tres tareas:

- La tarea de “Policía” (función de control): “Un pilar central de la política regulatoria es el concepto de un órgano independiente que evalúa la calidad intrínseca de las nuevas regulaciones y trabaja para garantizar que las secretarías cumplan con los principios de calidad expresados en los criterios de evaluación” (OCDE, 2002, p. 89).
- La tarea de “Asesor/Facilitador” (ofreciendo asesoría y apoyo): Los organismos de gobierno encargados de la mejora regulatoria también asesoran a las oficinas de la administración pública y los municipios para elaborar sus programas regulatorios y capacitar a su personal a través de seminarios, talleres y difusión de mejores prácticas.

- Liderazgo: Redactar reportes anuales y programas, orientar estratégicamente la política regulatoria y comunicar sus logros son actividades que llevan a cabo los órganos de mejora regulatoria como parte de su función de apoyo.

3.1. Órganos encargados de la Mejora Regulatoria

Recomendación #7: Designe a un órgano de gobierno responsable de la gestión de la mejora regulatoria y asígnele responsabilidades bien definidas.

“Promover reformas requiere asignar responsabilidades específicas y facultades a agencias en el centro del gobierno para monitorear, supervisar y promover su avance en toda la administración pública” (OCDE, 2002, p. 84).

En CB, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno para demostrar su firme compromiso con la mejora regulatoria fue la designación de una agencia a nivel secretaría responsable de la desregulación. De hecho, la mejora regulatoria era la única responsabilidad del Secretario de Desregulación. Como ya se mencionó, la oficina ha pasado por varios cambios de denominación, primero a Oficina de Mejora Regulatoria y ahora, a “Straightforward BC”.

En Piemonte el gobierno creó la Secretaría de Federalismo, Descentralización y Relaciones con las Autoridades Locales, Asuntos Legales, y Relaciones con el Consejo Regional, para asignar responsabilidades claras sobre las actividades regulatorias y de simplificación.

En Cataluña, el diálogo con las empresas y los trabajadores incluyó, entre otros temas, la necesidad de garantizar la calidad de la nueva regulación en materia de competencia y simplificación administrativa para las empresas. Como resultado, el Decreto 93/2008 reorganizó el Departamento de la Presidencia mediante la creación de la DQN, estableciendo sus funciones y las de la Oficina de Gobierno. La fundación de la DQN representó el reconocimiento como política pública del principio de garantizar la calidad y efectividad de las regulaciones, asignando esta responsabilidad a una unidad específica.

Con frecuencia, los estados mexicanos utilizan una de dos formas de organización para gestionar la mejora regulatoria, una unidad dentro de una secretaría (generalmente la Secretaría de Desarrollo Económico o equivalente) o un órgano descentralizado (comisiones, institutos, *etc.*). La segunda podría tener varias ventajas en relación con la primera. En primer lugar, un órgano descentralizado es respaldado por una ley o decreto legislativo o por ambos, lo que hace más difícil el abolir la institución. Una unidad dentro de una secretaría puede ser fácilmente abolida por una orden administrativa. En segundo lugar, un órgano descentralizado recibe un presupuesto anual y cuenta con activos, lo que refuerza sus capacidades. Una unidad dentro de una secretaría es financiada por el presupuesto de ésta y puede ser fondeada insuficientemente si el secretario no se compromete con la mejora regulatoria. En tercer lugar, un órgano descentralizado está mejor protegido de los intereses en contra de la mejora regulatoria. La tabla 2 ofrece una descripción de cómo cada estado en México organiza sus órganos de mejora regulatoria.

Table 2. Órganos para la Mejora Regulatoria a Nivel Estatal en México

Estado	Órgano descentralizado	Dentro de una secretaría
Aguascalientes		X
Baja California		X
Baja California Sur		X
Campeche	X	
Coahuila		X
Colima		X
Chiapas		X
Chihuahua		X
Distrito Federal		X
Durango	X	
Guanajuato		X
Guerrero	X	
Hidalgo		X
Jalisco		X
Estado de México		X
Michoacán		X
Morelos	X	
Nayarit		X
Nuevo León		X
Oaxaca		X
Puebla	X	
Querétaro		X
Quintana Roo	X	
San Luis Potosí		X
Sinaloa	X	
Sonora	X	
Tabasco		X
Tamaulipas	X	
Tlaxcala		X
Veracruz	X	
Yucatán	X	
Zacatecas	X	
TOTAL	12	20

En Baja California existe una Coordinación General para la Mejora Regulatoria, dependiente de la SEDECO. La Coordinación General reporta directamente al Secretario, aunque su cadena de mando ha cambiado varias veces. Dado que el Secretario de Desarrollo Económico del Estado preside el CCPCEC, es esta secretaría la que está operativamente a cargo de promover la mejora regulatoria. El CCPCEC está conformado por la SEDECO y 14 miembros adicionales, incluidos la Secretaría de Planeación y Finanzas, los alcaldes de los cinco municipios, el presidente del CCE en cada municipio, el Presidente del Consejo Estatal Empresarial y dos representantes de las universidades. El Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria está integrado por representantes de la SEDECO, la Secretaría de Planeación y Finanzas, el Secretario Técnico del CCPCEC y un representante de los CCE de los municipios.

En Jalisco existe una Dirección General de Mejora Regulatoria en el tercer nivel del organigrama de la SEPROE. La recientemente aprobada Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios ha fortalecido el rol de la Dirección General, institucionalizando sus funciones, como la de ser el Secretario Técnico del Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco.¹³ En el municipio de Guadalajara también existe una Dirección General de Mejora Regulatoria que reporta directamente al Alcalde.

Puebla cuenta con uno de los diseños institucionales más sólidos de los estados mexicanos. La mejora regulatoria está a cargo de una comisión descentralizada, la CEMER, que trabaja bajo la dirección de la SEDECO del estado. La Ley de Mejora Regulatoria, el Decreto que creó a la CEMER y el Reglamento Interior de la CEMER son tres instrumentos jurídicos que respaldan a la institución y sus funciones.

Recomendación #8: Para obtener visibilidad y justificar su existencia (presupuesto), los órganos de mejora regulatoria deben desempeñar tres tareas: Controlar el flujo regulatorio, facilitar la implementación de la mejora regulatoria y ejercer el liderazgo de dicha política.

En tiempos de restricciones fiscales, las oficinas públicas deben demostrar su valor agregado, en otras palabras, deben demostrar que los beneficios que producen superan sus costos. Los órganos de mejora regulatoria pueden hacer esto desempeñando las tres tareas mencionadas.

En CB las principales responsabilidades de “Straightforward BC” incluyen el desarrollo y ejecución de la estrategia de mejora regulatoria del gobierno, el mantenimiento de la base de datos central de las cuentas regulatorias y la elaboración de reportes para el gabinete y reportes trimestrales públicos (liderazgo). Con respecto a la tarea de control del flujo regulatorio, “Straightforward BC” requiere una copia de la Lista de Criterios Regulatorios¹⁴ cuando se va a introducir una regulación. También lleva a cabo revisiones de la base de datos central para evaluar que tan bien se está actualizando.

Con respecto a la tarea de facilitar la implementación de la mejora regulatoria, “Straightforward BC” no ve su función como la de un guardián o policía, sino como la de un facilitador. Una función clave que ha desempeñado la oficina es la de ayudar al personal de otras secretarías a evaluar si la regulación adicional es lo correcto y a comprender sus implicaciones. Además de una capacitación específica para el personal designado por cada secretaría para gestionar la mejora regulatoria, en los primeros años de las reformas “Straightforward BC” organizó talleres sobre temas específicos tales como lenguaje ciudadano, análisis costo-beneficio y regulación con base en resultados. Una conferencia anual ha representado una buena oportunidad para reafirmar que la mejora regulatoria es una prioridad para todo el gobierno, uniendo las tareas de facilitación y liderazgo.

En Cataluña, el Decreto 93/2008 estableció las responsabilidades de la DQN:

- Promover la cultura de calidad normativa.
- Asesorar a los departamentos de la administración para que sean capaces de elaborar sus propias NIM y evaluar su calidad regulatoria.
- Elaborar un reporte anual sobre los programas de evaluación regulatoria y el impacto de nuevas regulaciones.
- Elaborar, promover y difundir directrices y metodologías de calidad normativa y análisis de impacto regulatorio.
- Desarrollar y promover análisis, actividades de capacitación y asesoría para mejorar la calidad regulatoria.

Claramente, las responsabilidades 2, 4, y 5 abordan la función de facilitación. La DQN busca difundir las buenas prácticas y desarrollar conocimiento experto dentro de cada departamento. Por ejemplo, se elaboró y distribuyó un documento titulado “Directrices en materia de Evaluación de Impacto Normativo para la Reducción de Cargas Administrativas” y se promovió el uso del Modelo de Costeo Estándar (SCM), distribuyendo una traducción del manual internacional del SCM. Además, se creó una intranet para

la difusión de buenas prácticas. Las responsabilidades 1 y 3 representan la función de liderazgo. Una responsabilidad adicional de la DQN es revisar las NIM elaboradas por los diferentes departamentos. Al hacerlo, la DQN tiene una función más de facilitar que de controlar, ya que la intención es mejorar las iniciativas regulatorias y asesorar a los diferentes departamentos a través de comentarios escritos o reportes específicos, cuando es necesario. Hasta diciembre de 2009, se habían elaborado 73 NIM. La DQN respaldó 60 evaluaciones de impacto normativo durante 2009. El proceso ha terminado para 39 de ellas y se ha elaborado una memoria. La evaluación está en proceso en otros 21 casos, ya que incorporarán los comentarios finales preparados por la DQN. Estas memorias son adicionales a las 13 que se elaboraron por los diferentes departamentos durante 2008.

En Baja California, el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria y el CCPCEC desempeñan la función de control. Cuando se va a introducir una nueva regulación, el Órgano de Trabajo la analiza y elabora un reporte. Tanto la propuesta regulatoria como el reporte se turnan al CCPCEC para su aprobación. Estas dos entidades tienen que dar el visto bueno a la propuesta antes de que regrese al gobierno para el análisis de su justificación legal.

En Jalisco, la nueva Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios requiere una MIR para la nueva regulación, que será analizada y aprobada por la SEPROE, específicamente por su Dirección General de Mejora Regulatoria (control). La Dirección General también desempeña la función de facilitador, ya que ha capacitado a funcionarios estatales y municipales para implementar *Cartas Compromiso al Ciudadano*, con el fin de mejorar los servicios para los ciudadanos. También respalda (liderazgo) la mejora regulatoria a través de eventos y alianzas estratégicas, como la que tiene la SEPROE con el Consejo Británico.

En Puebla, la CEMER claramente desempeña las tres tareas. Con respecto a la función de control, está encargada de revisar las MIR para las nuevas regulaciones. En lo que respecta a la función de facilitador, sus responsabilidades incluyen, entre otras, asesorar a agencias y municipios en la elaboración de sus programas de mejora regulatoria, organizar eventos y seminarios para facilitar el proceso de mejora regulatoria y promover la adopción de tecnologías para simplificar los trámites. De hecho, la CEMER organiza talleres para capacitar a funcionarios municipales en la identificación de cuellos de botella y áreas de oportunidad, como en los trámites de licencias de construcción e impacto ambiental. Por último, con respecto a su función de liderazgo, se encarga de promover la mejora regulatoria mediante la firma de convenios y acuerdos con otras instituciones y de la elaboración del Programa Anual de Mejora Regulatoria del Estado.

Recomendación #9: Además de la entidad encargada de la mejora regulatoria, identifique otras dependencias estratégicas para encabezar y participar en el esfuerzo de la reforma, sin perder la transversalidad de la misma.

Las oficinas que se encargan directamente de licencias empresariales o de acceso al mercado pueden llegar a imponer obstáculos importantes a los emprendedores, afectando la competitividad de un estado o región. Por esta razón, es necesario incluir dichas oficinas en los esfuerzos de mejora regulatoria. También pueden participar con el órgano encargado de la reforma desempeñando una función de facilitación y liderazgo. Asimismo, hay dependencias que, debido a sus funciones, son estratégicas para la mejora regulatoria, como las que promueven el e-gobierno y la transparencia.

En Piemonte la unidad de simplificación, “Fuerza de Tarea sobre Simplificación Administrativa”, proporciona una estructura administrativa permanente que se encarga de elaborar y coordinar políticas de simplificación para involucrar a todo el gobierno en la estrategia de mejora regulatoria. Dado que la burocracia percibía una estrecha relación entre la mejora regulatoria y la simplificación con cuestiones de reorganización interna, la fuerza de tarea resultó ser muy efectiva para superar la resistencia.

En Cataluña, además de la DQN, existen tres entidades claramente identificadas y relacionadas con el proceso de mejora regulatoria. En primer lugar, la Oficina de Gestión Empresarial (OGE), que es una red de ventanillas únicas distribuidas en el territorio catalán. Sus oficinas unifican los procedimientos para poner en marcha una empresa, los cuales están bajo la responsabilidad de diferentes departamentos de gobierno. En la sección sobre simplificación administrativa se abordarán más detalles pero, por ahora, es pertinente mencionar que la OGE apoya la simplificación de los trámites administrativos mediante la reducción de las cargas a las empresas. En segundo lugar, la Autoridad Catalana de la Competencia (ACC), que fue creada en 2009 y emite reportes sobre regulaciones sectoriales desde la perspectiva de la competencia, y analiza fallas del sistema de mercado. Entre sus atribuciones están el promover la competencia, así como resolver, mediar y recomendar soluciones para las controversias. En tercer lugar, la Oficina de Gobierno, en el Departamento de la Presidencia, es responsable del “Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos del Gobierno” (SIGOV). Este sistema ayuda a localizar y dar seguimiento a las iniciativas de regulación a través de las diferentes etapas requeridas, permitiendo la consulta y la transparencia.

En Baja California, la Dirección General de Informática ha estado participando en el proceso de mejora regulatoria, junto con la Coordinación General de Mejora Regulatoria. La Dirección General está encargada de las políticas estatales de e-gobierno. La Ley de Firma Electrónica y el Catálogo Electrónico de Trámites y Servicios son una clara evidencia de la coordinación entre las dos oficinas.

En Puebla, la CEMER está trabajando con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para lograr su modernización. Este esfuerzo se desarrolla en dos etapas. En la primera, los procesos de registro, consulta y certificación de archivos fueron sistematizados y se capacitó al personal para implementar el programa federal SIGER (Sistema Integral de Gestión Registral). La segunda etapa estableció la posibilidad de completar trámites y efectuar pagos en línea. Como resultado de estos esfuerzos, el proceso de registro de sociedades empresariales se redujo de 18 a 4 días y el registro de una escritura pública de 45 a 15 días. De acuerdo con *Doing Business México*, Puebla ocupó el lugar 16 en 2009 (el 24 en 2007) en lo que se refiere al registro de una propiedad. Esta mejora se atribuye a la modernización del registro público.¹⁵

Baja California y Puebla ejemplifican a dos dependencias que deben encabezar la agenda de mejora regulatoria en los estados mexicanos: la oficina encargada de las políticas de e-gobierno y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. La competencia económica es básicamente una atribución federal y, por lo tanto, una agencia local sobre el tema no es pertinente. El IMCO ha encontrado que en varios estados los trámites gestionados por sus respectivos Registros Públicos son de los que tienen los costos más altos y toman más tiempo en ser completados, como lo ilustra la tabla 3. A pesar de que algunas oficinas pueden ser estratégicas para la reforma, todas las secretarías y agencias públicas deben participar a través de mecanismos de coordinación claramente establecidos (enfoque “transversal”).

Table 3. Tiempo y Costos de los Trámites de Apertura en determinados Estados Mexicanos

Trámites gestionados por los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio

Estado	Tiempo (días)	% del Total	Costos (pesos)	% del Total
Baja California	2	6.9	4,066	18
Jalisco	14	43.8	1,347	18
Puebla	3	25	456	5.3

Source : IMCO (2009).

3.2. Financiamiento de la Mejora Regulatoria: Argumentos y Prácticas

La mejora regulatoria, como cualquier otra política pública, requiere de recursos para su implementación. Sin embargo, no tiene que ser costosa. Existen algunas prácticas que hacen que la política no sea onerosa. En otras palabras, no es válido que las autoridades subnacionales justifiquen su pasividad en la falta de recursos.

En CB el departamento encargado de la reforma empezó con un presupuesto modesto de USD \$460,000. Las mediciones iniciales y los reportes de cargas regulatorias eran muy sencillos y se realizaron en unos cuantos meses con la ayuda de practicantes. En Piemonte, la secretaría encargada de la mejora regulatoria es clasificada como “secretaría sin presupuesto” y todo el trabajo es financiado por diferentes direcciones del gobierno.

En Puebla, el presupuesto de la CEMER en 2009 ascendió a MXN \$8,693,759, que es equivalente a USD \$660,750,¹⁶ no muy diferente de los recursos invertidos por CB en su oficina de mejora regulatoria. En contexto, la cantidad destinada a la CEMER en 2009 es equivalente al 21% del presupuesto de la Secretaría de Turismo del Estado de Puebla (MXN \$41,126,300), que es la secretaría con el presupuesto más bajo. También es equivalente al 7.3% del presupuesto total de la SEDECO del estado, que es la secretaría a la que se adscribe la CEMER.¹⁷ En Baja California, en 2009, la mejora regulatoria requirió cerca de MXN \$20 millones (USD \$1,538,461), incluyendo los presupuestos de la Coordinación General de Mejora Regulatoria y la Dirección General de Informática. Esta cantidad representó el 13% del presupuesto total de la SEDECO.

Recomendación #10: La entidad encargada de la mejora regulatoria puede aprovechar los recursos de las diferentes dependencias (secretarías, departamentos, direcciones, etc.) y niveles de gobierno para minimizar los costos de la política de mejora regulatoria.

En CB, el financiamiento de la mejora regulatoria proviene del gobierno provincial, sin transferencia alguna de recursos del gobierno federal. Sin embargo, existen iniciativas complementarias para las que el financiamiento federal es importante, como la ventanilla única.¹⁸

En Piemonte, ya que la Secretaría de Federalismo, Descentralización, y Relaciones con las Autoridades Locales, Asuntos Legales, y Relaciones con el Consejo Regional es una “secretaría sin presupuesto”, cada dirección es responsable de encontrar y asignar recursos para las actividades específicas de mejora regulatoria. El mismo principio de descentralización se aplica en Cataluña, donde cada departamento financia sus actividades relacionadas con la calidad regulatoria. La OGE aprovecha también los recursos de las cámaras empresariales y ha establecido 17 centros de servicio en sus oficinas, externalizando las tareas administrativas para procesar trámites.

En los casos de México, Baja California obtuvo recursos en 2002 y 2003 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) por aproximadamente MXN \$500,000 (USD \$38,462)¹⁹ para establecer las oficinas del SARE. En Jalisco, los municipios de Ciudad Guzmán y Arandas obtuvieron MXN \$200,000 y \$220,000 (USD \$15,384 y \$16,923) en 2009, respectivamente, para el mismo propósito.

Recomendación #11: Dado que la mejora regulatoria requiere continuidad para generar resultados, se le debe de financiar con una perspectiva de largo plazo.

Con frecuencia, los políticos buscan resultados a corto plazo para justificar sus decisiones. Aún cuando la mejora regulatoria debe ser evaluada y la oficina encargada debe rendir cuentas, es un hecho que la política requiere de continuidad para generar resultados. Por lo tanto, se le debe de financiar con una perspectiva de largo plazo. Financiar la mejora regulatoria sólo por algunos años puede contener la inercia del proceso y el flujo incremental de los beneficios económicos, permitiendo que aumenten de nuevo las cargas administrativas y revirtiendo los logros.

Para los estados mexicanos, el tener una comisión descentralizada es una manera de fortalecer el financiamiento de la mejora regulatoria. Una comisión descentralizada, como la CEMER de Puebla, posee activos y su Junta de Gobierno tiene la atribución de discutir y aprobar el presupuesto de la comisión, antes de que vaya a la propuesta del Ejecutivo a ser votada por el Congreso del Estado. La tabla 4 muestra que se ha sostenido el presupuesto de la CEMER y que aumentó considerablemente en términos reales durante 2006-07, a pesar de que ha disminuido ligeramente en los últimos dos años.

Table 4. Presupuesto de Egresos de la CEMER

Año	Precios corrientes	Precios constantes 2009	Cambio Real
2005	3, 275, 552	3, 892, 858	
2006	5, 406, 679	6, 218, 372	59.7%
2007	8, 441, 327	9, 330, 417	50%
2008	8, 612, 194	9, 174, 411	-1.7%
2009	8, 693, 759	8, 693, 759	-5.2%

Source : Información proporcionada por la CEMER. Las cantidades se expresan en pesos mexicanos.

Baja California ha institucionalizado el presupuesto para la mejora regulatoria mediante la creación de partidas presupuestales específicas para la “Desregulación Económica” en la SEDECO y el e-gobierno en la Dirección General de Informática.

3.3. Coordinación y Gobernanza Regulatoria Multi-nivel

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno busca una mejor regulación y evitar la superposición de responsabilidades entre las diferentes autoridades regulatorias. El tema es de especial relevancia en los países en los que las responsabilidades regulatorias son compartidas por diferentes niveles de gobierno. De hecho, las políticas y mecanismos de coordinación son cada vez más importantes para el desarrollo y mantenimiento de un marco regulatorio efectivo (OCDE, 2007b, p.10).

Por un lado, la coordinación vertical se refiere a la armonización y coherencia entre las estructuras regulatorias de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal, etc.). Por otra parte, la coordinación horizontal se aplica a la armonización de las actividades regulatorias de las diferentes agencias y oficinas en un solo nivel de gobierno (*i.e.* coherencia entre las regulaciones emitidas por las Secretarías Federales de Turismo y Medio Ambiente), lo que podría implicar también la coordinación entre diferentes poderes (Ejecutivo y Legislativo).

Recomendación #12: Establezca mecanismos institucionales para la coordinación vertical y horizontal. Nuestros casos aportan ejemplos de cuatro formas diferentes de estos mecanismos: entidades que facilitan la coordinación, convenios/acuerdos, leyes, y otros.

3.3.1. Entidades que facilitan la Coordinación

En todas las jurisdicciones bajo análisis existe al menos una entidad con la función de coordinar las actividades regulatorias de las diferentes agencias y niveles de gobierno. En algunos casos, hay incluso varias entidades que desempeñan esta función, incluida la oficina a cargo de la mejora regulatoria.

En CB, “Straightforward BC” promueve la cooperación entre secretarías y el intercambio de mejores prácticas. Existe también un grupo que comparte ideas y principios entre los gobiernos federal y provinciales, que se denomina “Comité Federal-Provincial-Territorial de Mejora y Gobernanza Regulatoria” (FPT-CRGR). El FPT-CRGR reúne a una red de expertos en materia regulatoria de las diferentes provincias y trabaja para desarrollar mejores prácticas, así como apoyar aproximaciones comunes de política regulatoria y gestión general en Canadá.

En Italia, las reformas constitucionales hechas en 2001 transfirieron competencias legislativas y regulatorias del Estado a las regiones. En general, las regiones obtuvieron poderes legislativos debido al aumento de asuntos de competencia concurrente. También reforzaron su competencia en cuestiones que dejaron de ser una atribución exclusiva del Estado. En el nuevo equilibrio constitucional de poderes entre los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos de coordinación desempeñan una función fundamental. El principal mecanismo en Italia es el llamado “Sistema de Conferencias”, basado en tres entidades de coordinación:

- La Conferencia Estado-Regiones: Se constituyó en 1998 para permitir a los gobiernos regionales desempeñar una función importante en los procesos de innovación institucional, especialmente en lo relacionado con la transferencia de atribuciones de las autoridades centrales a las regionales y locales. Este grupo está integrado por el Primer Ministro o el Secretario de Asuntos Regionales como Presidente de la Conferencia, los presidentes de las regiones y otros secretarios de acuerdo a las competencias de los temas a discutir.
- La Conferencia Estado – Municipios y otras Autoridades Locales: Se constituyó en 1996 para coordinar las relaciones entre el Estado y las autoridades locales, así como para analizar y servir como un foro para la discusión de asuntos de interés para estas últimas. Además del Primer Ministro como Presidente de la Conferencia, integran este grupo los Secretarios del Interior, de Asuntos Regionales, del Tesoro, Finanzas, Obras Públicas, Salud, el Presidente de la Asociación de Provincias Italianas, el Presidente de la Asociación de las Comunidades de las Montañas Italianas, 14 alcaldes y 6 presidentes de provincias.
- La Conferencia Unificada Estado-Regiones-Municipios y Autoridades Locales: Se constituyó en 1997 como el mecanismo institucional para coordinar las relaciones entre el gobierno central, las regiones y las autoridades locales. La integran los miembros de las dos conferencias anteriores. Esta conferencia sirvió como el foro para un acuerdo sobre simplificación administrativa entre las regiones italianas y el gobierno nacional en 2007. El documento firmado define principios comunes para la calidad y transparencia del sistema normativo a fin de armonizar las técnicas legislativas. En particular, compromete al Estado, las regiones y las autoridades locales a aplicar instrumentos de evaluación *ex ante*, tales como los análisis de impacto y los estudios de factibilidad, así como las evaluaciones *ex post*.

El “Sistema de Conferencias” es replicado para coordinar la relación del gobierno de Piemonte con sus autoridades locales a través de dos mecanismos:

- La Conferencia Permanente Región-Autonomías Locales: Se constituyó en 1998 para gestionar la transferencia de atribuciones administrativas al nivel local de gobierno. La integran los presidentes de las ocho provincias de Piemonte, los presidentes de las ocho comunidades de las montañas, el Presidente de la delegación regional de la Asociación de Municipios Italianos y el Presidente de la delegación regional de la Asociación de Provincias Italianas.
- El Consejo de Autonomías Locales: Se constituyó en 2006 para opinar sobre propuestas presupuestales y programas del gobierno regional, verificar el cumplimiento con el estatuto regional de las nuevas leyes regionales y la legitimidad constitucional de las nuevas leyes nacionales con respecto a las autonomías locales.

En España, la Constitución de 1978 introdujo un complejo diseño para la descentralización y estableció un nivel de gobierno intermedio, las Comunidades Autónomas. Cataluña es una de las 17 Comunidades Autónomas que integran el territorio español. Tienen amplias atribuciones en materia de políticas sociales, como educación, vivienda, salud, y servicios sociales, aunque sus facultades están más limitadas en el ámbito de las políticas económicas, como la fiscal, monetaria y laboral. El gobierno español, reconociendo la importancia de la coordinación, estableció en 2007 la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación, perteneciente al Ministerio de Administraciones Públicas. También se organizó un grupo de trabajo entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas. El grupo se reúne con frecuencia y comparte información sobre nuevas iniciativas de mejora regulatoria.

En Baja California, la Coordinación General de Mejora Regulatoria promueve la coordinación al trabajar con funcionarios municipales electos para garantizar la continuidad de la agenda de mejora regulatoria, en especial del SARE. En Puebla, la principal entidad que facilita la coordinación es la Junta de Gobierno de la CEMER, ya que involucra a diferentes secretarías de estado (SEDECO, Gobernación, Desarrollo Social, Finanzas; y Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública). La Junta de Gobierno de la CEMER se había reunido en 28 ocasiones hasta octubre de 2009.

En Jalisco, el CEDESPE, además de ser un mecanismo para la participación ciudadana y empresarial, es una herramienta para la coordinación vertical y horizontal, ya que incluye a diferentes secretarías de nivel estatal y un grupo de ocho municipios (El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan). En Guadalajara, el COMEREG involucra a dependencias federales, estatales y municipales, facilitando su coordinación. Por último, la coordinación entre los diferentes municipios es facilitada por la Asociación Intermunicipal de Jalisco. Fue creada en 2007 para permitir una coordinación vertical con el gobierno estatal, incluyendo a varias de sus secretarías (Desarrollo Urbano, Salud, Medio Ambiente, *etc.*) y una coordinación horizontal entre los diferentes municipios que integran el área metropolitana de Guadalajara. Este mecanismo ha trabajado temas relacionados con el medio ambiente, horarios de apertura de los negocios de entretenimiento y seguridad pública.

3.3.2. *Convenios/Acuerdos*

En Canadá, CB firmó el Acuerdo de Comercio, Inversión y Movilidad Laboral (TILMA) con la provincia vecina de Alberta, promoviendo una Licencia de Negocio Móvil y adoptando la ventanilla única BizPal. El TILMA es el mayor proyecto de mejora regulatoria que ha emprendido este gobierno, ya que una cosa es modernizar y simplificar el régimen regulatorio propio, pero alinear los regímenes regulatorios de dos jurisdicciones toma toda una nueva dimensión. Debido a los logros alcanzados con el TILMA, CB fue capaz de dirigir la reforma del Acuerdo de Comercio Interno (ACI), en particular el capítulo sobre

movilidad laboral, que elimina superposiciones y duplicaciones. Esto ha tenido un enorme impacto en los negocios, incluyendo las empresas de profesionales independientes.

En Cataluña, el grupo de trabajo entre el Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas estableció la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación entre el Ministerio, por un lado, y las Comunidades Autónomas y ciudades interesadas, por otro lado.

Los convenios y acuerdos han sido particularmente relevantes en México para coordinar las actividades regulatorias entre los gobiernos federal y estatales, así como entre los estados y sus municipios.

Baja California firmó convenios con la COFEMER desde 2002 para aplicar el SARE en Mexicali y Tijuana. En ese mismo año, el Gobierno del Estado firmó Convenios para la Mejora Regulatoria con diferentes municipios para promover el SARE y los Centros de Atención Empresarial (CAE). El SARE se sigue aplicando en Mexicali, aunque en Tijuana se abandonó desde 2007.

En Jalisco, el Gobierno del Estado está implementando el “Plan Emergente de Apertura Rápida de Empresas y Mejora Regulatoria”, que se basa en acuerdos con autoridades municipales. Incluye proyectos para sustituir el permiso municipal por una declaración de apertura por parte del emprendedor y acelerar la emisión de otras licencias y permisos a 72 horas, solicitando a los emprendedores sólo los documentos indispensables.

Asimismo, Puebla firmó un convenio de cooperación con la COFEMER en 2001. Cabe destacar que el primer SARE nacional se estableció en el municipio de Puebla en 2002. El convenio estableció que el Gobierno del Estado promoverá la adhesión de sus municipios al convenio y su participación en los esfuerzos de mejora regulatoria. Como consecuencia, el Gobierno del Estado y 13 de sus municipios firmaron el Acuerdo de Coordinación para la Desregulación de la Actividad Empresarial. Una vez que los municipios firman este acuerdo, las disposiciones de la Ley Estatal de Mejora Regulatoria aplican para ellos también.

La principal desventaja de estos convenios o acuerdos es que tienen que ser ratificados cada tres años con los cambios de las administraciones municipales. Por lo tanto, la voluntad política de los alcaldes es un elemento clave para la continuidad de la agenda de mejora regulatoria a nivel local, como lo ilustra el caso de Tijuana.

3.3.3. Leyes/Instrumentos Legislativos

Las leyes, decretos y otros instrumentos legislativos con frecuencia establecen el marco para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. “Un marco jurídico coherente en la forma de una ley o regulación es una manera de construir una base sólida para la estrategia (de mejora regulatoria) mediante la descripción de prioridades, la asignación de responsabilidades en el gobierno y la garantía de rendición de cuentas” (OCDE, 2009b, p. 35). Por ejemplo, en Piemonte, la Ley Regional 15/2007 sobre simplificación organizacional introdujo normas específicas para promover la cooperación entre los municipios pequeños.

En Baja California, la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico estableció que la mejora regulatoria es un proceso en el que el estado, los municipios y el sector privado son responsables de los resultados. En consecuencia, el municipio de Mexicali emitió el Reglamento de Fomento de la Competitividad y el Desarrollo Económico, que institucionaliza la coordinación con las autoridades estatales.

La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios estableció que los municipios que quieran adherirse a la ley pueden firmar un acuerdo de coordinación con la SEPROE. En Puebla, el artículo 6 de la Ley Estatal de Mejora Regulatoria estableció que las secretarías y entidades de la administración pública del estado, así como los municipios, designarán a un funcionario responsable de la coordinación con la CEMER para llevar a cabo el proceso de mejora regulatoria.

3.3.4. Otros Mecanismos

Los gobiernos regionales han utilizado otros programas específicos para facilitar la coordinación horizontal y vertical. La ventanilla única en línea BizPal es una sociedad entre los gobiernos provinciales y los municipios participantes. La sociedad toma las decisiones con respecto al programa en general y las provincias toman decisiones con respecto a la implementación y gestión de BizPal dentro de sus jurisdicciones. El programa fue lanzado en 2005 con un grupo líder de provincias participantes (CB, Yukon, y Ontario) y sigue creciendo. Ofrece un acceso único a información de permisos y licencias de los diferentes niveles de gobierno. La ventanilla única OneStop es otra herramienta electrónica que por más de diez años ha ayudado en la coordinación de múltiples departamentos de gobierno, de hecho, fue el primer servicio en Canadá para facilitar el registro de empresas en los tres niveles de gobierno.

La Licencia de Negocio Móvil (MBL) también es un buen ejemplo de coordinación entre los gobiernos provincial y locales en CB. Esta licencia elimina el requisito de tener un permiso por cada municipio en el que opera la empresa. En su lugar, la empresa obtiene una sola licencia que le permite operar en cualquier jurisdicción de la provincia. En 2008 se implementó un proyecto piloto en la región de Okanagan-Similkameen. Bajo el proyecto, las empresas móviles podían comprar una MBL desde su municipio de origen por USD \$150, además de su licencia de negocios básica. Esta MBL permite que las empresas operen en los 17 municipios participantes. El gobierno provincial tiene la función de apoyar ofreciendo asistencia, análisis de opciones y soporte de las TIC. Después del proyecto, las empresas reportaron que la MBL era redituable y conveniente y los municipios informaron que había aumentado sus ingresos. De hecho, hubo un aumento significativo en los ingresos de más de USD \$148,000 en un año.

También existen fuertes indicios de un mayor cumplimiento en el marco del programa. En el Distrito de la región de la capital, el número de contratistas con licencia aumentó en un 20% en el año siguiente a la introducción de las licencias. De acuerdo con resultados de encuestas de la Federación Canadiense de Empresas Independientes, el 41% de las empresas en el área reportaron que la MBL ha tenido un impacto “muy positivo” en el entorno empresarial y el 26% reportó un impacto “algo positivo”.

Cataluña también se ha basado en herramientas electrónicas para facilitar la coordinación. El consorcio “Administración Abierta de Cataluña” es el marco de cooperación entre los municipios y la Comunidad Autónoma. Su objetivo es facilitar el acceso a los trámites administrativos para los ciudadanos y las empresas mediante una serie de portales web, independientemente de la jurisdicción de cada trámite.²⁰

En México, el Estado de Puebla está trabajando con la Secretaría de Economía a nivel federal para adoptar la ventanilla única “tuempresa.gob.mx”, que permitirá disminuir el tiempo y los costos de apertura de una empresa.

La siguiente tabla resume los mecanismos de coordinación implementados por las jurisdicciones bajo análisis:

Table 5. Mecanismos de coordinación utilizados por las jurisdicciones bajo estudio

	CB	Piemonte	Cataluña	Baja California	Jalisco	Puebla
Entidades que facilitan la coordinación	X	X	X	X	X	X
Convenios/Acuerdos			X	X	X	X
Instrumentos de Ley/Legislativos		X		X	X	X
Otros	X		X			X

3.4. Recursos Humanos

La mejora regulatoria requiere personal con suficiente capacitación para gestionar el diseño e implementación del proceso. La mejora regulatoria y la simplificación administrativa no son inherentes a cualquier administración pública; por lo tanto, se necesitan desarrollar habilidades especiales. Este hecho puede generar la impresión de que los gobiernos subnacionales tienen que contratar mucha gente, lo que sería costoso. Sin embargo, existen estrategias para aprovechar los recursos humanos del sector público y contener el costo de las reformas.

Recomendación #13: Implemente la “estrategia de embajadores” o, en otras palabras, aproveche los recursos humanos existentes de las diferentes agencias y oficinas de la administración pública. Esta estrategia también ayuda a superar resistencias burocráticas.

Los gobiernos subnacionales pueden avanzar en la mejora regulatoria basándose en los recursos humanos existentes en la administración pública. “Este enfoque es uno de los pilares de la lucha contra la resistencia al cambio. Es especialmente relevante encontrar “embajadores” que tengan acceso y credibilidad en esferas donde es más probable que surja la resistencia o donde la administración pública sea menos capaz de transmitir sus mensajes” (OCDE, 2009b, p. 44).

En CB, “Straightforward BC” cuenta con alrededor de seis funcionarios de tiempo completo. ¿Cómo es que el gobierno de CB ha tenido tanto éxito con un grupo tan reducido de funcionarios de mejora regulatoria? La respuesta es que este reducido número se ha movilizado para aprovechar el personal de otras secretarías y departamentos. Cada secretaría tiene un director y un administrador (“embajadores”) dedicados a la mejora regulatoria. Además, la redacción de la regulación no es llevada a cabo por “Straightforward BC”, sino por un equipo de abogados en la Oficina del Abogado General.

En Cataluña, las NIM son elaboradas por los departamentos que buscan introducir regulaciones y por sus unidades jurídicas. En este sentido, cada departamento participa con sus recursos humanos en la implementación de la política de mejora regulatoria. La existencia de un sistema de servicio civil con requerimientos claros de conocimientos técnicos facilita la implementación generalizada de la política. La DQN cuenta con 10 servidores públicos, ocho de ellos con perfiles profesionales y técnicos. La Oficina de Gobierno está formada por 19 servidores públicos, 10 de ellos con un alto nivel técnico. La OGE emplea a cerca de 70 servidores públicos especializados en la gestión de trámites. Por último, la ACC emplea aproximadamente a 25 servidores públicos con formación técnica en economía y leyes.

En Puebla se lleva a cabo una estrategia similar, ya que la Ley Estatal de Mejora Regulatoria requiere a secretarías y entidades de la administración pública, incluyendo a municipios, designar a un funcionario responsable (“embajador”) de la coordinación con la CEMER para llevar a cabo el proceso de mejora regulatoria. Un “embajador” tiene las siguientes responsabilidades:

- Elaborar, con la ayuda de la CEMER, un Programa de Mejora Regulatoria para que se implemente en su secretaría o departamento.

- Coordinar e implementar el proceso de mejora regulatoria en su secretaría o departamento, de acuerdo con el programa establecido.
- Reportar a la CEMER el progreso en la implementación de la mejora regulatoria en su secretaría o departamento cada seis meses.
- Ser el enlace entre su secretaría o departamento y la CEMER.

Consejo de implementación: La oficina encargada de la mejora regulatoria, en su función de facilitador, apoya la “estrategia de embajadores” con capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

Una vez que los “embajadores” son nombrados, se requiere capacitarlos para aplicar con éxito la mejora regulatoria. “Con frecuencia hay desequilibrios entre las necesidades de la administración pública y las instalaciones y programas de capacitación disponibles. Tener un equipo de trabajo insuficientemente calificado en materia de simplificación administrativa probablemente impedirá que los gobiernos cumplan con expectativas ambiciosas” (OCDE, 2009b, p.29).

En CB, los directores y administradores nombrados por las secretarías y departamentos de gobierno para gestionar la mejora regulatoria son capacitados por “Straightforward BC”. Existen fuertes incentivos para participar en esta capacitación, ya que es un prerrequisito para tener acceso a la base de datos de cuentas regulatorias y cada secretaría es responsable de mantener su sección actualizada. Además de esta capacitación y de una conferencia anual, en los primeros años de las reformas, “Straightforward BC” organizó talleres sobre temas como lenguaje ciudadano, análisis costo-beneficio y regulación basada en resultados.

En Italia, existen proyectos a nivel regional y local para la capacitación profesional de los funcionarios de gobierno que trabajan en el proceso legislativo, los cuales han sido apoyados por FORMEZ, una agencia del Departamento de Administración Pública que imparte capacitación en varios ámbitos de política pública, incluyendo calidad regulatoria. Piemonte participa en estos proyectos regularmente. El gobierno regional también creó un laboratorio de capacitación específica llamado “Laboratorio Legal” para intercambiar conocimiento y experiencias con otras entidades regionales y nacionales, particularmente sobre técnicas legales y reformas institucionales. El laboratorio es una herramienta para analizar y monitorear metodologías, así como para impartir capacitación y promover una nueva cultura. Entre los temas centrales están las técnicas legislativas relacionadas con la simplificación administrativa y la gobernanza multi-nivel. Es coordinado por un Comité de Planeación, integrado por administradores del gobierno y el Consejo Regional.

En Cataluña, la administración se dio cuenta desde el principio del proceso que los diferentes departamentos no conocían las metodologías para la evaluación de impacto regulatorio y, por lo tanto, de la necesidad de capacitar a servidores públicos a fin de superar la resistencia. Los líderes del proceso querían evitar que las evaluaciones de impacto fueran percibidas sólo como un trámite más a cumplir o que se externalizara su preparación sin un cambio real en la forma en que la regulación se elabora e introduce. Al desempeñar esta función de facilitador, que es parte del mandato de la DQN, se revisan las NIM para apoyar a los diferentes departamentos en su mejora. También se ha difundido el uso del SCM para ayudar a los departamentos a cuantificar las cargas de la regulación, se estableció una Intranet para el intercambio de buenas prácticas y se elaboraron directrices para la evaluación de impacto regulatorio. Estas directrices, que se espera sean aprobadas por el gobierno en marzo de 2010, explican los conceptos básicos de la metodología utilizada para la evaluación de impacto regulatorio, el proceso para identificar y cuantificar las cargas regulatorias, los casos en los que se requiere la NIM y, en general, los pasos a seguir en su elaboración.

En Puebla, la CEMER tiene la atribución formal de organizar eventos y seminarios para facilitar el proceso de mejora regulatoria. De hecho, la CEMER ha organizado talleres para capacitar a funcionarios municipales en la identificación de cuellos de botella y áreas de oportunidad, como en los trámites de licencias de construcción e impacto ambiental. En el 2009 la CEMER organizó un taller para capacitar y actualizar a funcionarios municipales que participan en la red del SARE. En este evento participaron 100 funcionarios municipales.

3.5. Gestión de Información y Datos

Los gobiernos necesitan información para guiar la mejora regulatoria. La falta de información estratégica puede convertirse en un importante obstáculo para el éxito. “El emprender reformas diseñadas a ciegas sin una comprensión completa de la realidad y sus cambios está destinado al fracaso y, quizás, a empeorar las cosas. En algunos casos la información está disponible, pero no hay mecanismos efectivos de recopilación e intercambio de datos”. (OCDE, 2009b, p.29).

Recomendación #14: Establezca un mecanismo de recopilación e intercambio de datos para apoyar y guiar la mejora regulatoria.

Los gobiernos se han valido de encuestas, participación de los usuarios y bases de datos de oficinas públicas o agencias de estadística. “Los datos necesitan ser efectivamente recabados, gestionados y transmitidos a fin de abordar las necesidades de las instituciones públicas de manera eficiente y no gravosa” (OCDE, 2009b, p.49).

En México, los tres estados bajo análisis han establecido un departamento encargado de recolectar y procesar información, aunque principalmente se concentran en procesarla, no en recolectarla directamente.

En Baja California, por un lado, la SEDECO tiene una oficina encargada de recolectar información en materia económica, como inflación en las principales ciudades, PIB per cápita, tasas de desempleo e inversión extranjera directa, entre otros. Esta información no se obtiene de primera mano, sino que se recaba de diferentes fuentes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Economía, el Banco de México, el Buró del Censo de Estados Unidos, *etc.* Por otro lado, la Dirección General de Informática administra el Catálogo Electrónico de Trámites y Servicios, que concentra información de 864 trámites. La centralización de la gestión de la información ha dado lugar a una estructura en la que hay una sola oficina para el ciudadano (front office) y la oficina interna (back office) maneja todas las bases de datos del gobierno estatal.

Asimismo, Jalisco tiene su propia agencia encargada de reunir y procesar información, que es el Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL). El SEIJAL, en su sitio web, proporciona información socioeconómica sobre el estado, incluyendo datos sobre empleo, actividad económica y comercio exterior. Aunque principalmente reúne información de segunda mano (del INEGI y otras bases de datos), recaba directamente estadísticas de comercio exterior y datos de encuestas aplicadas a las empresas.

La SEDECO del Estado de Puebla también tiene una oficina para procesar información, principalmente de fuentes como el INEGI y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). También recaba directamente información en materia de comercio exterior e inversión privada. La información se publica en el enlace “Negocios” del portal www.puebla.gob.mx.

Aún cuando estos sistemas de información proporcionan datos útiles, su objetivo no es necesariamente proporcionar referencias para guiar la mejora regulatoria. Por ejemplo, no existen datos sobre las cargas regulatorias originadas por los requerimientos de información a los ciudadanos y las empresas por los gobiernos.

La mejor práctica en este aspecto fue identificada en CB. Cuando se creó la Secretaría de Desregulación, uno de sus primeros retos fue establecer una medida para determinar avances en el compromiso de reducir las cargas regulatorias en un tercio. Cada secretaría realizó un conteo de todos sus requerimientos regulatorios contenidos en estatutos, regulaciones y políticas, y se estableció una base de datos central para tener una referencia y generar reportes. Varios años después del conteo inicial, se hizo un reajuste para actualizar la base de datos. Esta herramienta ha sido extremadamente importante para medir el progreso y dar transparencia a los esfuerzos de reforma, ya que la base de datos es la fuente de los reportes de avance trimestrales publicados por “Straightforward BC”.

Cataluña ha promovido el uso del SCM para cuantificar las cargas regulatorias y, por lo tanto, podría reunir esta información en una base de datos para guiar los esfuerzos de mejora regulatoria en el futuro cercano. Hasta ahora, la Oficina de Gobierno se ha encargado de desarrollar un sistema de información que rastrea las regulaciones en las diferentes etapas de elaboración y revisión, desde su origen hasta su publicación en la Gaceta Oficial, a fin de garantizar calidad, coordinación y transparencia. Este sistema se denomina SIGOV y permite, vía una Intranet, llevar a cabo debates interdepartamentales sobre la oportunidad y calidad de las iniciativas regulatorias. Los departamentos que buscan introducir regulación son responsables de subir las iniciativas regulatorias y las NIM, así como de atender las opiniones de otros departamentos de gobierno. El sistema también facilita el trabajo de la DQN en el seguimiento de la calidad de las NIM adjuntas a las iniciativas regulatorias.

3.6. Abordar la Discreción y la Corrupción

La corrupción tiene múltiples efectos negativos en las administraciones públicas y las sociedades en general. Entre otros efectos, desvía recursos de los objetivos y programas que se supone deben de financiar, erosiona la confianza en la administración pública y contribuye a la inflación elevando los precios de manera artificial. En el caso de las actividades regulatorias, impide que las regulaciones aborden el interés público, beneficiando, en primer lugar, a intereses individuales o privados (captura regulatoria). Sin embargo, existen diferentes estrategias para prevenir la corrupción en el sistema regulatorio, principalmente basadas en la transparencia y el control de la discreción.

Recomendación #15: Las instituciones, actividades regulatorias y esfuerzos de reforma deben ser acompañados de transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia aumenta la credibilidad de la estructura regulatoria y representa una medida preventiva contra la captura regulatoria. Además, va de la mano con los procesos de consulta regulatoria.

En CB, se publican los reportes de avance trimestrales de las cuentas regulatorias, por lo que cualquier persona puede dar seguimiento a los resultados de la política regulatoria. Cuando las agencias quieren emitir una nueva regulación, las listas de criterios regulatorios proporcionadas a “Straightforward BC” también se abren al público sin cargo alguno, creando un mecanismo de control público.

Piemonte ha establecido dos herramientas para dotar de transparencia al proceso legislativo y evitar la captura regulatoria. La primera es la base de datos Arianna, que es un sistema para publicar los textos en las diferentes etapas del proceso legislativo, de manera que los ciudadanos puedan seguir la evolución de un proyecto de ley. No obstante, esta base de datos no tenía la capacidad de proporcionar acceso directo e inmediato a todos los documentos generados y relacionados con un proyecto de ley. Como resultado, se

creó una segunda herramienta llamada “Archivo Virtual”. Su objetivo es permitir la recuperación en línea de todos los documentos relativos a la planeación, y los procedimientos del comité respectivo, sobre un proyecto de ley regional, mediante la digitalización de los documentos. La carpeta de “archivo tradicional” fue remplazada por una virtual que se puede consultar en cualquier momento. No sólo es posible consultar el texto de un proyecto de ley en sus diferentes versiones (el propuesto originalmente, el aprobado por el comité y la ley en efecto aprobada), sino también reportes descriptivos y toda la documentación relacionada, como cartas de presentación, asignaciones a comités para estudio, documentos de trabajo, resúmenes de las propuestas de los procedimientos de consulta, reseñas de reuniones de comités, entre otros.

En Cataluña, el SIGOV permite el seguimiento de las iniciativas de regulación desde su origen hasta su publicación en la Gaceta Oficial. Además, las entidades encargadas de los diferentes componentes de calidad regulatoria están sujetas a controles de rendición de cuentas. Por ejemplo, la ACC está obligada a publicar sus estudios y opiniones en un periodo de 45 días después de su emisión. Debe elaborar un reporte anual de sus actividades, que también se hace público, y comparecer en audiencias frente al Parlamento cuando es requerida.

Recomendación #16: Limite la discreción y establezca los incentivos correctos de los funcionarios públicos que se encargan de gestionar las autorizaciones de licencias y permisos.

Una discreción excesiva alimenta la corrupción. Los gobiernos subnacionales deben establecer controles sobre la discreción para dar credibilidad a los procesos mediante los cuales se otorgan licencias y permisos. Puebla, por ejemplo, impuso estos controles mediante la reforma de reglamentos y la eliminación de los artículos que daban a los funcionarios públicos la autoridad para decidir cuándo una licencia o permiso debía autorizarse, incluso si el ciudadano había cumplido con todos los requerimientos y documentos. Una forma adicional de limitar la discreción es estableciendo *Cartas Compromiso al Ciudadano*,²¹ que dan transparencia a los requisitos, costos, y tiempos de respuesta a los ciudadanos.

Los gobiernos también deben tener cuidado con los incentivos creados por los trámites. El municipio de Puebla acostumbraba cobrar una cuota por los formatos para solicitar una licencia o permiso, lo que creó un mercado negro para los funcionarios públicos. El municipio decidió que los formatos fueran gratuitos y eliminó los incentivos para los funcionarios de venderlos. Reformas sencillas como la anterior pueden hacer una gran diferencia en la manera en que trabajan las instituciones públicas e interactúan con la ciudadanía y las empresas.

3.7. Sistemas de Gestión de Calidad: Estableciendo Disciplina en sus Prácticas

Los sistemas de gestión de calidad imponen disciplina sobre los procesos de gobierno. No sólo implican ciertos límites de tiempo para responder a solicitudes de licencias y permisos, sino también certificaciones externas de los procesos de gobierno, en especial cuando se aplica un sistema formal de calidad. Estas certificaciones obligan a los funcionarios públicos a mapear los procesos que gestionan y pensar en mejores formas de organizar su trabajo, dando lugar a mejores servicios y certidumbre para los ciudadanos y las empresas.

Recomendación #17: Implementar un sistema formal de gestión de calidad en los procesos relativos a licencias y permisos empresariales ayuda a hacerlos más eficaces y a brindar certidumbre a las empresas.

La implementación de un sistema formal de gestión de calidad requiere de algunas acciones previas, como un análisis de los procesos que serán certificados y capacitación para los servidores públicos que estarán sujetos a los requerimientos del sistema de calidad. Las auditorías internas y externas se requieren periódicamente para mantener la certificación del sistema de calidad, lo que ayuda a mantener una disciplina de trabajo.

En Cataluña, uno de los principios de gestión de la OGE es operar en base a un sistema de gestión de calidad para la mejora continua y la satisfacción del cliente. En consecuencia, la OGE fue certificada conforme a la norma UNE ISO 9001:2000, la cual es ampliamente reconocida en la comunidad empresarial a la que sirve. Debido a que el objetivo de la OGE es brindar un servicio de ventanilla única para la creación de empresas, la gestión de la calidad y respuestas oportunas se vuelven elementos fundamentales.

Baja California ha certificado algunos procesos de la Secretaría de Planeación y Finanzas y el 100% de los procesos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. La certificación del Registro es particularmente importante para los trámites empresariales. El proceso fue gestionado paso a paso. Comenzó en 1992 con la implementación de un sistema electrónico para digitalizar los archivos. En 1999 el registro llevó a cabo un proceso de reingeniería. En el 2000 la oficina del Registro en Mexicali fue la primera en ser certificada en ISO-2000 para el 100% de sus procesos. En 2003, las oficinas de Ensenada, Rosario, Tecate y Tijuana siguieron el ejemplo de Mexicali. En 2004 el Registro fue premiado con el “Premio Baja California a la Calidad” y en 2005 y 2006 con el premio nacional “Innova”.

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Jalisco aún no está certificado, pero la administración está trabajando en el mapeo de sus procesos para certificarlos en ISO-9000 e ISO-27000. Al igual que en Baja California, se anticipa que el proceso se llevará a cabo paso por paso.

En Puebla, la CEMER está encabezando el esfuerzo para implementar procesos de certificación con un sistema llamado IWA-4, que tiene por objeto facilitar la adopción de sistemas de calidad más completos en los gobiernos locales, como el ISO-9001:2000. La CEMER planea aplicar IWA-4 en los 21 municipios con los que está trabajando, particularmente en sus departamentos de Comercio e Industria y en las oficinas de tesorería, que son los más involucrados en el programa SARE. Previo a la implementación, se lleva a cabo una evaluación de la administración municipal utilizando 39 indicadores de gestión. Al igual que en Jalisco, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio aún no está certificado, pero el gobierno está trabajando para su certificación en ISO-9000.

Consejo de implementación: Además de sistemas formales de gestión de calidad, existen otros mecanismos más sencillos para asegurar estándares de calidad en el servicio, como son las Cartas Compromiso al Ciudadano y la Afirmativa Ficta.

En Piemonte, uno de los instrumentos más importantes para garantizar la calidad en los servicios proporcionados por las autoridades públicas es la *Carta Compromiso al Ciudadano*. Estipula que los servicios deben brindarse de acuerdo con un conjunto de principios generales, tales como igualdad, imparcialidad, continuidad, regularidad, apertura, opción, cortesía, consulta y valor agregado. La oferta de servicios se basa en estándares y objetivos a ser medidos contra el desempeño actual. También se deben asegurar la consulta a los clientes, procedimientos para presentar quejas, reembolsos y remedios. Esta política aplica para todas las agencias de gobierno a nivel central y local. Además, se han proporcionado directrices específicas por sector para facilitar la implementación de estándares de servicio.

La política tiene tres características. Primera, hay una pluralidad de cartas compromiso en cada sector, en lugar de una sola carta compromiso nacional. En otras palabras, cada agencia debe definir y adoptar su carta específica de acuerdo con los principios generales y las directrices específicas que aplican al sector.

Segunda, cada agencia debe establecer sus propios estándares, basándose en los indicadores de calidad definidos a nivel nacional. Tercera, el proceso de revisión del desempeño es descentralizado y se basa en verificaciones impuestas por los clientes a través de mecanismos de consulta y quejas. Las agencias deben reportar anualmente sus estándares, objetivos y desempeño a un órgano del gobierno central.

Piemonte también aplica la afirmativa ficta. En los casos previstos por la ley, esta norma transforma el silencio de la administración con respecto a una solicitud presentada por un ciudadano o empresa en una medida tácita de aceptación o aprobación de una licencia o permiso. Por último, Piemonte tiene las llamadas URP o Unidades de Relaciones Públicas. Las URP se encargan de las preguntas de los usuarios, monitorean el desempeño de las agencias a través de encuestas de satisfacción del cliente y garantizan que las opiniones de los mismos se utilicen para mejorar la prestación de servicios públicos.

El gobierno de Cataluña está revisando la aplicación del silencio administrativo negativo (Negativa Ficta) para ampliar la aplicación de la afirmativa ficta. Esta acción es parte de un conjunto de medidas introducidas desde el 2007 para simplificar los trámites empresariales.

Baja California también implementó *Cartas Compromiso al Ciudadano*, que comprometen a las oficinas públicas a proporcionar servicios siguiendo criterios tales como oportunidad, confianza, cortesía, honestidad e igualdad. Además, las cartas compromiso incluyen información acerca de las oficinas a cargo de los trámites a los que se refieren, objetivo de los trámites, dirección de la oficina encargada, responsabilidades de los ciudadanos, requisitos, costos y procedimientos para presentar quejas por teléfono o en línea. Además, el estado ha implementado la afirmativa ficta en trámites de la administración de impuestos y de las autoridades ambientales.

En Jalisco, la Dirección General de Mejora Regulatoria está trabajando en la implementación de *Cartas Compromiso al Ciudadano* para cuatro trámites municipales relativos a la creación y operación de empresas. Las cartas compromiso hacen hincapié en los estándares de calidad con los que deben cumplir las oficinas públicas e incluyen mecanismos de participación ciudadana. Están conformados por 12 secciones: información general sobre el trámite, objetivo del trámite, duración del permiso o licencia, oficinas encargadas del trámite, responsabilidades de los ciudadanos, requisitos, costos, compromisos de servicio, mecanismos de denuncia, compromisos de mejora, información complementaria y firma del funcionario a cargo. Sin embargo, no hay una fecha formal para la entrada en vigor de las cartas compromiso. La Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco establece la afirmativa ficta en su Artículo 29. Según este artículo, todos los actos regulatorios deben aplicar esta norma.

CB no utiliza *Cartas Compromiso al Ciudadano* como tal, aunque varios puntos de la Lista de Criterios Regulatorios²² ayudan a garantizar servicios de calidad para las empresas. El primero es el de “Justificación y Necesidad”. Entre las preguntas que los reguladores considerarán en esta sección están si la intervención gubernamental es necesaria, si se puede diseñar una política flexible que se adapte a diferentes circunstancias y si el cumplimiento puede ser voluntario. El segundo conjunto de criterios está relacionado con “Tiempo y Costos de Cumplimiento”. En esta sección se pregunta si se han establecido estándares de servicio, como tiempos máximos de respuesta, y si los encargados de administrar los requerimientos regulatorios serán capaces de responder oportunamente a aquellos afectados por los mismos. No existe una norma de afirmativa ficta.

CB también emitió un “Código de Servicio y Trato Justo al Contribuyente”, que resume la calidad de los servicios que los empresarios pueden esperar del personal de gobierno. Estipula el derecho del contribuyente a recibir información por escrito y ser tratado con cortesía y respeto. Aunque va más allá. Si un auditor identifica un incumplimiento que ha cometido el empresario como consecuencia de información errónea proporcionada por la autoridad, el contribuyente no será responsable del mismo.

4. Políticas y Herramientas para la Mejora Regulatoria

4.1. Procedimientos Ex ante para las Nuevas Regulaciones

Existe una tendencia entre los países miembros de la OCDE de evitar el incremento de cargas regulatorias mediante la mejora del proceso *ex ante* de elaboración de normas o, en otras palabras, “operar controles durante el procedimiento previo a la introducción de nuevas legislaciones o regulaciones” (OCDE, 2006, p. 25). Usualmente estos controles tienen por objetivo evaluar los costos y beneficios de las nuevas regulaciones, antes de que sean formalmente emitidas. La principal forma de control es la MIR, sin embargo, existen otras iniciativas innovadoras que los gobiernos subnacionales han emprendido.

Recomendación #18: Mejore el proceso de creación de normas ex ante estableciendo alguna forma de control que evalúe los costos y beneficios de las iniciativas de regulación. Nuestros casos de estudio ofrecen ejemplos de cuatro diferentes formas de hacerlo: la MIR, listas de criterios regulatorios, evaluaciones de impacto en pequeñas empresas y comités o grupos de trabajo.

4.1.1. MIR

A pesar de que la MIR ha sido principalmente probada y aplicada en los niveles nacionales, no existen razones para pensar que los gobiernos subnacionales no deben implementarla. Dado que los gobiernos subnacionales emiten regulaciones, también necesitan controles sobre el proceso de elaboración de normas para lograr decisiones racionales de política pública. “La MIR garantiza que las propuestas regulatorias o los acuerdos regulatorios vigentes estén sujetos a un análisis transparente y riguroso de rendición de cuentas para determinar si son los medios idóneos para alcanzar objetivos regulatorios. Por lo tanto, desempeñan una función de control al promover selecciones racionales de política pública por parte de los gobiernos, en un entorno relativamente transparente” (OCDE, 2006, p. 28).

La OCDE ha desarrollado directrices y elementos clave para una MIR efectiva (OCDE, 2006, p. 29):

- Maximice el compromiso político con la MIR.
- Asigne cuidadosamente responsabilidades sobre los componentes del programa de MIR.
- Capacite a los reguladores.
- Utilice un método analítico sistemático pero flexible.
- Desarrolle e implemente estrategias de recopilación de datos.
- Enfoque los esfuerzos de la MIR.
- Integre la MIR al proceso de diseño de políticas públicas, empezando tan pronto como sea posible.
- Comunique los resultados.
- Involucre al público ampliamente.
- Aplique la MIR a las regulaciones existentes, así como a las nuevas.

De los estados mexicanos bajo estudio, sólo Puebla aplica actualmente la MIR. De acuerdo al artículo 9 de su Ley de Mejora Regulatoria, las dependencias, entidades y ayuntamientos, tienen la obligación de elaborar una MIR, que será sujeta a la opinión de la CEMER, cuando las iniciativas de leyes, decretos, acuerdos 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, prestaciones o trámites a los particulares; y *v)* obstaculicen el buen desarrollo de la economía, industria o comercio de la entidad, una región o zona en desarrollo.

La CEMER evalúa las MIR, junto con las propuestas de nuevas leyes, decretos o reglamentos de las dependencias, entidades y ayuntamientos.²³ La CEMER puede solicitar modificaciones para ampliar o aclarar la MIR. Su opinión puede ser aprobar la MIR y el proyecto regulatorio, modificar o ampliar el proyecto.

Puebla aplica tres tipos de MIR:

- MIR Ordinaria, que se aplica cuando la ley, decreto, acuerdo o reglamento *i)* establezca o modifique obligaciones existentes para los particulares, *ii)* incremente trámites o modifique los ya existentes, *iii)* afecte, reduzca o restrinja derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares, *iv)* introduzca preceptos que afecten o puedan afectar derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares y *v)* obstaculice el buen desarrollo de la economía, industria o comercio del estado, una región o zona en desarrollo.
- Actualización Periódica, que se aplica a proyectos regulatorios con el objetivo de *i)* renovar la vigencia de una norma, *ii)* actualizar una regulación que no impone obligaciones adicionales ni modifique las ya existentes, y/o *iii)* cuando se actualice una MIR ordinaria de una regulación que se pretenda reformar.
- MIR de Tratamiento de Emergencia, que se aplica cuando el proyecto regulatorio tenga como finalidad evitar, eliminar, o atenuar un daño a la salud, bienestar, o seguridad de la población, medio ambiente o recursos naturales.

También hay excepciones a la elaboración de una MIR, que aplican cuando los proyectos de regulación no implican costos de cumplimiento para los ciudadanos y no están incluidos en las situaciones descritas para las MIR Ordinaria, de Tratamiento de Emergencia o para las Actualizaciones Periódicas.

En Baja California no hay una MIR, sino un comité que revisa las propuestas regulatorias. Sin embargo, un nuevo reglamento en el municipio de Mexicali anticipa su aplicación a nivel municipal.

De igual forma, en Jalisco, la nueva Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus Municipios, aprobada por el Congreso del Estado, estableció la MIR como una herramienta para medir los beneficios y costos de los proyectos regulatorios que impliquen cargas para los ciudadanos. La ley estipula que la MIR debe justificar las nuevas regulaciones, identificando los problemas a resolver. Además, debe incluir un análisis de riesgo de lo que sucedería si la regulación no fuera emitida y una estimación de beneficios económicos y costos para los ciudadanos. La Dirección General de Mejora Regulatoria será la oficina encargada de revisar las MIR y los proyectos regulatorios y, una vez que emita una opinión, turnará el paquete a la Secretaría de Gobierno, la cual revisará que no haya conflictos de atribuciones. Sin embargo, la implementación de la MIR apenas comienza.

En Italia, la MIR pasó por un proceso de experimentación durante seis años a nivel nacional. El año 2005 marcó su entrada en vigor definitiva, pasando del periodo de prueba a la aplicación de una MIR efectiva, generalizada y sistemática. A nivel subnacional no es obligatorio para las regiones llevar a cabo la MIR en sus propuestas legislativas, sino que se deja a su elección. Durante 2002-2003 se llevó a cabo un periodo de prueba que involucró 12 regiones y 16 proyectos piloto.

Piemonte experimentó con la MIR en una medida regulatoria para garantizar la seguridad de las pistas de esquí. Este ejercicio identificó los problemas que la regulación buscaba resolver, se basó en la consulta a las partes interesadas, identificó múltiples opciones regulatorias y alternativas y estimó costos y beneficios de las opciones más viables. La fase de experimentación puso de relieve una serie de problemas relativos a la necesidad de enfocar el alcance de aplicación de la MIR, aumentar los recursos (humanos y financieros) dedicados a ello y disponer de personal exclusivamente dedicado a esta actividad. Hasta el momento, no se ha realizado otra MIR y la definición de mecanismos estructurados para revisarla y garantizar su calidad se ha pospuesto indefinidamente.

En Cataluña, desde 1989 se requieren justificaciones sobre la oportunidad de las iniciativas regulatorias y estudios económicos sobre sus consecuencias. No obstante, el Decreto 106/2008 introdujo el requerimiento de una evaluación de impacto más elaborada denominada “Memoria de Impacto Normativo” (NIM). Las NIM son evaluaciones *ex ante* de impacto sobre los costos y cargas impuestas por las regulaciones y son obligatorias para todos los departamentos que emiten regulación.²⁴ Incluyen un análisis de los trámites a introducir por la regulación propuesta con el fin de garantizar el balance con el objetivo a lograr. Las regulaciones también son evaluadas en términos de eficiencia y siguiendo el principio de intentar las menores cargas posibles para las empresas. En resumen, las NIM evalúan los siguientes aspectos:

- Cargas administrativas y reducción de costos.
- Simplificación de procedimientos y reducción de trámites.
- La posibilidad de sustituir licencias, registros y permisos por una “comunicación previa” o una “declaración responsable”.²⁵
- Efectos directos e indirectos de las regulaciones propuestas.

Como ya se mencionó, la DQN elaboró un documento llamado “Directrices en materia de Evaluación de Impacto Normativo para la Reducción de Cargas Administrativas”, que explica los conceptos utilizados en la metodología para la evaluación de impacto, describe los pasos para cuantificar las cargas administrativas utilizando el SCM y especifica los casos para los que se requiere la NIM. También está preparando otro documento llamado “Guía de Buenas Prácticas para la Elaboración y Revisión de la Normativa con incidencia en la Actividad Económica”. Esta nueva guía introduce los principios a seguir cuando se elabora y revisa una regulación, tales como racionalidad, coherencia y participación de las partes interesadas. También aborda la metodología para la evaluación de impacto regulatorio, estableciendo las diferencias entre instrumentos *ex ante* y *ex post* y alternativas para la simplificación, como comunicaciones previas, declaraciones responsables, eliminación de redundancias, supresión de obligaciones, reducción de la frecuencia de las obligaciones y el e-gobierno. Finalmente, establece criterios para identificar, cuantificar, y justificar las cargas administrativas.

4.1.2. Listas de Criterios Regulatorios

Los gobiernos subnacionales pueden basarse en otras formas innovadoras, además de la MIR, para estimar el impacto de la regulación y evaluar sus beneficios y costos. La parte más importante de la política regulatoria de CB es la Lista de Criterios Regulatorios (RCC), que reemplazó a la MIR en 2001. Secretarios y jefes de autoridades regulatorias deben asegurarse que cualquier legislación, regulación y nueva política²⁶ propuesta sea evaluada de acuerdo con los criterios presentados en la lista.

El Premier tenía claro que cada Secretario y jefe de autoridad reguladora debía ser el encargado y responsable de implementar la nueva política de mejora regulatoria, dado el requerimiento de que cada uno firmaría la RCC declarando que una propuesta de nueva legislación o su reforma se elaboró de acuerdo a los criterios. No habría “guardianes regulatorios” supervisando a las secretarías. Los secretarios serían responsables. Existen limitadas excepciones a la aplicación de los criterios de la lista, como cambios que no son de carácter regulatorio y reformas que se refieren únicamente a los procedimientos o prácticas de un tribunal.

La RCC es muy simple e incluye preguntas en 11 categorías diferentes: justificación y necesidad, análisis costo-beneficio, análisis de competitividad, diseño simplificado, principio de neutralidad, diseño con base en resultados, transparencia, tiempo y costos de cumplimiento, lenguaje ciudadano, comunicación sencilla y principio de expiración o revisión (para más detalles vea el cuadro 6).

Cada categoría tiene a su lado una casilla de selección sí/no. Si la respuesta en alguna de estas categorías es “no”, entonces debe adjuntarse una explicación. Al final de la forma, hay una caja que pregunta cuántos requerimientos regulatorios se agregarán y cuántos serán eliminados, así como cuál será el cambio neto. Cuando se introdujo la política de mejora regulatoria en 2001, debían eliminarse dos requerimientos por cada uno que se introdujera. Desde 2004, cuando se cumplió la meta de reducción de un tercio, se estableció el objetivo de que no hubiera un incremento neto, el cual se ha extendido hasta 2012.

Una copia firmada de la RCC o un formato de exención debe incluirse con cualquier legislación presentada para la revisión del Consejo Ejecutivo y con cualquier Orden del Consejo recomendada por el secretario responsable al Consejo Ejecutivo a fin de promulgar una regulación. Se deben facilitar copias de la RCC firmada o de los formatos de exención a “Straightforward BC”, agencia que realiza la supervisión con respecto a si se están siguiendo las RCC. También monitorea las regulaciones y solicita a las secretarías que proporcionen las listas que no ha recibido.

La RCC alentó un cambio en la cultura regulatoria, de una donde la regulación era vista como la respuesta a cualquier problema y el sector privado era visto con cierta sospecha, a otra donde se hacen preguntas, se consideran alternativas y se entiende mejor la contribución que hacen las empresas a la economía.

Box 6. La Lista de Criterios Regulatorios de Columbia Británica

La RCC está integrada por 11 categorías diferentes con sus respectivas preguntas:

A) Justificación y Necesidad:

- ¿Se ha evaluado el alcance del problema de política pública?
- ¿Es necesaria la intervención del gobierno para abordar el problema?

B) Análisis Costo-Beneficio:

- ¿Los beneficios que obtiene el gobierno o las partes interesadas justifican el aumento de costos para las pequeñas empresas y quienes deben cumplir?

C) Análisis de Competitividad:

- ¿Se ha evaluado el impacto que tienen los requerimientos en la competitividad económica de CB?
- ¿Se han comparado los requerimientos con otras jurisdicciones relevantes?

D) Diseño Simplificado:

- ¿Los requerimientos evitan o eliminan la duplicación o superposición con requerimientos de los gobiernos federal o locales o con los de otras secretarías?
- ¿Se han elaborado mapas de los trámites empresariales para simplificar los requerimientos y disminuir el tiempo necesario para el cumplimiento por parte de las pequeñas empresas?

E) Principio de Neutralidad:

- ¿Se eliminará un requerimiento regulatorio por cada uno que introduzca la legislación o regulación?

F) Diseño con Base en Resultados:

- ¿El diseño refleja el compromiso del gobierno con requerimientos regulatorios que se basen en resultados y evidencia científica?

G) Transparencia:

- ¿Son transparentes los requerimientos para su fácil acceso, comprensión y cumplimiento?
- ¿Las pequeñas empresas han tenido la oportunidad de ver y comentar los requerimientos propuestos?

H) Tiempo y Costos de Cumplimiento:

- ¿Se ha reducido el tiempo requerido para el cumplimiento de las pequeñas empresas?
- ¿Pueden las pequeñas empresas dar cumplimiento con los recursos existentes?
- ¿Se han establecido estándares de servicio para el gobierno?

I) Lenguaje Ciudadano:

- ¿Se han elaborado los requerimientos en un lenguaje sencillo y de una forma que se facilita el cumplimiento?

J) Comunicación Sencilla:

- ¿Se comunicará este cambio?
- ¿Se puede describir en menos de una página?

K) Principio de Expiración o Revisión:

- ¿Se ha establecido una fecha para revisar los requerimientos a fin de garantizar su continua relevancia?
- ¿La legislación o regulación contiene alguna disposición para que los requerimientos expiren?

4.1.3. Evaluaciones de Impacto sobre Pequeñas Empresas

Reconociendo que las PYMES son más vulnerables al aumento de costos generados por las cargas administrativas acumuladas, algunas jurisdicciones han introducido controles especiales para evitar dañar la creación y operación de pequeñas empresas.

En 2007 la RCC de CB incorporó una perspectiva de la pequeña empresa. El Foro de la Pequeña Empresa presionó para incorporar esta característica, que es importante ya que la mayoría de las empresas de CB encaja en esta descripción (alrededor de 83%). Preguntas tales como “¿los beneficios que obtiene el gobierno o las partes interesadas justifican el aumento de costos para las pequeñas empresas y quienes deben cumplir?”, “¿las pequeñas empresas han tenido la oportunidad de ver y comentar los requerimientos propuestos?”, “¿se ha reducido el tiempo requerido para el cumplimiento de las pequeñas empresas?” y “¿pueden las pequeñas empresas dar cumplimiento con los recursos existentes?”, demuestran que las pequeñas empresas deben ser una preocupación de los reguladores cuando elaboran e introducen nuevas normas.

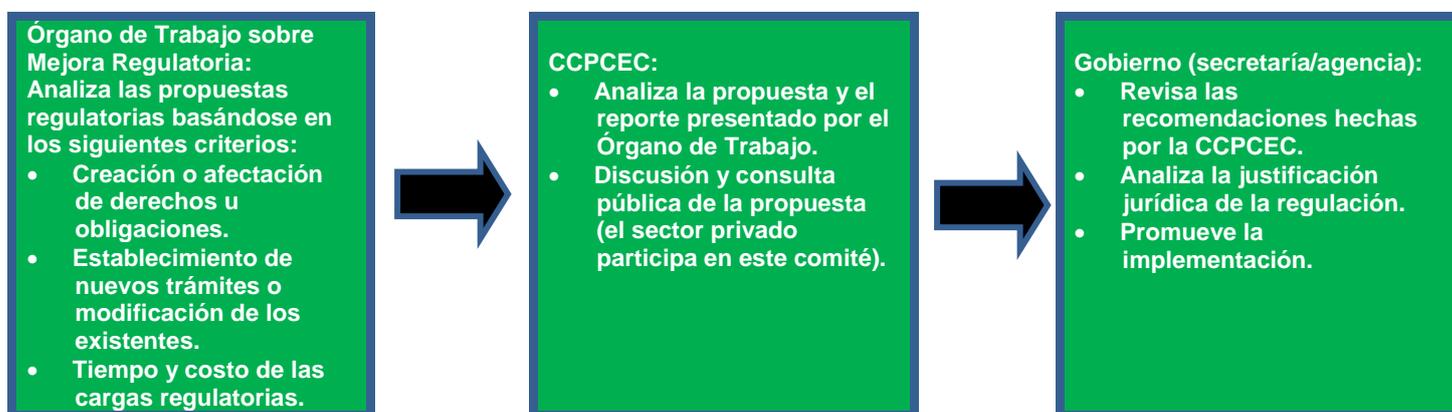
4.1.4. Comités/Grupos de Trabajo

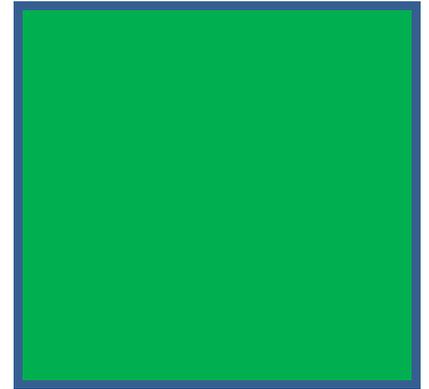
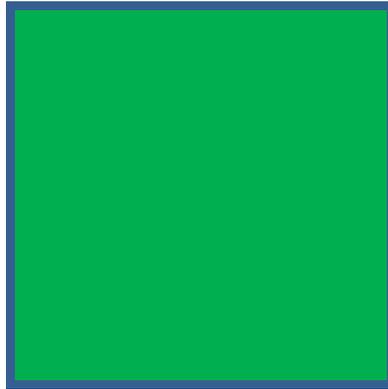
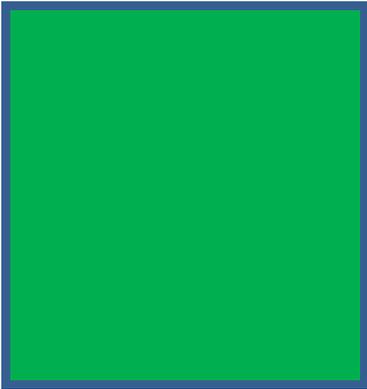
En Baja California, el proceso para introducir nuevas regulaciones se basa en las funciones del Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico (CCPCEC) y el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria. El proceso fue definido en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico, que también estableció las responsabilidades del CCPCEC, entre otras:

- Promover la simplificación, desregulación, mejora y efectividad del marco legal vinculado con las actividades empresariales en los niveles estatal y municipal.
- Analizar las propuestas presentadas por el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria.

El Órgano de Trabajo es el primero en analizar las propuestas regulatorias. Entre los criterios que aplica están los impactos en la creación o afectación de derechos, la creación de nuevos trámites o la modificación de los existentes, y el tiempo y costo que implican las cargas de las regulaciones. El Órgano de Trabajo es el foro en el que las partes interesadas presentan argumentos sobre las fortalezas y debilidades de las propuestas regulatorias. Una vez que se toma una decisión, el Órgano de Trabajo prepara un reporte con una opinión positiva o negativa para ser enviado al CCPCEC, junto con la propuesta. El Comité discute los materiales y sujeta la propuesta a consulta pública. Si es aprobada, se envía de nuevo al gobierno para el análisis de su justificación jurídica.

Figure 3. El proceso de introducción de nuevas regulaciones en Baja California





El municipio de Mexicali emitió su Reglamento para el Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico en agosto del 2009. Este reglamento estableció un comité para revisar las propuestas regulatorias. Entre sus miembros están el Alcalde, el Oficial Mayor, tres miembros del ayuntamiento, el Presidente del CCE en la ciudad, tres directores del municipio y dos miembros del sector académico (UABC y CETyS). El departamento que introduce la regulación debe presentar la propuesta al comité para su análisis, junto con la MIR.

4.2. Consulta Regulatoria

La consulta pública en materia regulatoria puede tener diferentes objetivos, tales como recopilar información empírica para propósitos analíticos y complementar la MIR, así como tener una mejor comprensión de asuntos como la aceptabilidad de diferentes políticas públicas, lo que es esencial para determinar la aplicabilidad y para el diseño de estrategias de cumplimiento e implementación. Dado que la consulta es una fuente de datos efectiva en costos, se utiliza cada vez más en los países de la OCDE (OCDE, 2002, pp. 67-69).

Los diferentes mecanismos de consulta no son mutuamente excluyentes, de hecho, “existe una tendencia para adoptar diferentes formas de consulta combinadas, con el fin de mejorar su desempeño general. Esto refleja una comprensión cada vez mayor de las fortalezas y debilidades de las diferentes estrategias de consulta y del hecho de que son, por consiguiente, adecuadas para diferentes circunstancias específicas y etapas del proceso” (OCDE, 2002, p. 69).

Recomendación #19: Establezca mecanismos institucionales formales para consultar a los actores relevantes cuando se propongan nuevas regulaciones y leyes. Existen cinco mecanismos básicos de consulta: consultas informales, circulación de propuestas regulatorias para comentarios, publicación, audiencias y entidades consultivas.

En CB, la RCC estipula que se debe llevar a cabo la consulta, aunque no es demasiado prescriptiva con respecto al cómo. El criterio de transparencia es parte de la RCC; en particular, se pregunta si se han realizado consultas a las pequeñas empresas durante la elaboración de los requerimientos regulatorios y si las pequeñas empresas tuvieron la oportunidad de opinar acerca de los requerimientos propuestos. Esta sección claramente pone la responsabilidad de realizar consultas sobre cambios regulatorios del lado del gobierno. Si las empresas o el público no consideran que se ha llevado a cabo la consulta, pueden cuestionar al gobierno exponiendo que no está siguiendo su propia política.

Cada consulta en específico varía, pero regularmente se dan por medio de discusiones formales e informales con los grupos afectados, invitaciones a proponer, circulación de propuestas para comentarios y foros públicos. Aunque no existe un requerimiento formal para que los comentarios a una propuesta

regulatoria se hagan públicos, en la práctica asociaciones empresariales y ciudadanas suben sus opiniones a páginas de internet y, en ocasiones, buscan deliberadamente la atención de la prensa para expresar sus puntos de vista.

Los cambios hechos a las regulaciones que afectan el sector del gas y petróleo ofrecen un buen ejemplo del enfoque oficial para la consulta. Hubo ocho proyectos de ley que se escribieron a medida que la industria creció y se expandió. El gobierno quería modernizar y simplificar la legislación. Un estudio se publicó en línea para su discusión y se envió a los principales actores interesados pidiéndoles comentarios (la Secretaría encargada estableció contacto con cerca de 150 actores interesados para pedir sus opiniones). Una vez que la Secretaría tuvo una mejor idea acerca de cómo quería proceder, contactó a algunos actores clave para una discusión mayor.

Como se mencionó anteriormente, CB también tiene la práctica de instalar entidades consultivas para pedir sugerencias específicas para mejorar la competitividad económica y la calidad regulatoria. Este es el caso del Foro de la Pequeña Empresa, el Consejo de Competitividad de CB y la Fuerza de Tarea sobre Cargas Administrativas. De hecho, para lograr la reducción de un tercio en los requerimientos regulatorios, el gobierno lanzó una campaña intensiva para consultar con la industria qué regulaciones simplificar y eliminar.

En Piemonte existe un compromiso para garantizar la consulta adecuada con organizaciones sociales, asociaciones comerciales y consumidores, especialmente en lo que respecta a leyes y regulaciones de gran impacto para los ciudadanos y las empresas. La consulta se lleva a cabo de formas diferentes y flexibles, de acuerdo a las necesidades específicas. En sectores donde hay una representación muy concentrada y organizada (industria, turismo, comercio, *etc.*), los mecanismos de consulta están restringidos a unas pocas asociaciones de las partes interesadas, a través de mesas de discusión especiales o temporales y reportes de postura. Comités de consulta más amplios se utilizan cuando diferentes intereses necesitan ser representados y no hay un sólo representante identificable que los englobe. También se llevan a cabo consultas informales de manera regular.

En los casos de convocatorias públicas para pedir opiniones y comités de discusión temporales existe, por regla general, la divulgación pública de opiniones expresadas por actores individuales y de las discusiones sostenidas durante las consultas. Por lo general, la divulgación se lleva a cabo a través de internet en el sitio web oficial de la región.

En Cataluña, el proceso para introducir nuevas regulaciones requiere formalmente consultas vía requerimientos de información pública (acceso a la información) y audiencias con las partes interesadas (Ley 13/2008). Los requerimientos de información pública obligan a que las propuestas regulatorias estén accesibles al menos durante 15 días (con frecuencia se utilizan medios electrónicos). Las audiencias se llevan a cabo directamente con los ciudadanos o con organizaciones representativas y reconocidas y pueden realizarse a través de medios electrónicos, mediante la circulación de iniciativas regulatorias y el ofrecimiento de un correo electrónico para recibir comentarios y objeciones.

Además, se debe adjuntar a las propuestas regulatorias una lista de las entidades consultadas, junto con los argumentos recibidos. Como ya se explicó, el proceso para lograr el SACIEQ implicó también consultas intensivas con organizaciones empresariales y sindicales. Asimismo, el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña actúa como una entidad de consulta para el gobierno sobre cuestiones relacionadas con asuntos económicos y laborales.

Los estados mexicanos bajo estudio llevan a cabo consultas basadas principalmente en órganos consultivos. En Baja California, el CCPCEC y el Órgano de Trabajo sobre Mejora Regulatoria son los mecanismos institucionales para la consulta pública. También se han utilizado procesos ad hoc de consulta,

por ejemplo, las Mesas de Trabajo sobre Desregulación del PROTEGE y el Foro sobre Desregulación. El ADAEE también involucró la participación significativa de los actores interesados. En Jalisco, la consulta tiene lugar a través del CEDESPE, que involucra a alrededor de 70 actores interesados que pueden expresar sus posturas con respecto a las regulaciones propuestas y trabajar en el diseño de nuevas leyes. En Puebla, la consulta se realiza en la Junta de Gobierno de la CEMER. Sin embargo, en la práctica, se han realizado otras extensas consultas ad hoc, como la encabezada por el Congreso del Estado para elaborar la Ley de Mejora Regulatoria.

4.3. Programas de Simplificación Administrativa

Cuando las regulaciones no son actualizadas o revisadas de manera periódica, existe el riesgo de que puedan impedir la innovación y representar barreras para el comercio, la inversión, el emprendimiento y la eficiencia económica. La burocracia excesiva es particularmente onerosa para las PYMES, ya que no tienen los recursos para lidiar con los trámites requeridos por las autoridades. “Las cargas administrativas hacen referencia a los costos regulatorios en forma de pedir permisos, llenar formatos y requerimientos de reporte y notificación para el gobierno” (OCDE, 2006, p. 9).

Las cargas administrativas implican costos directos e indirectos. Los costos directos incluyen el tiempo y dinero gastado en trámites y papeleo para cumplir con las normas. Los costos indirectos se refieren a reducciones en productividad e innovaciones de las empresas, como resultado de un deficiente sistema regulatorio. Además, hay un efecto acumulativo de regulaciones y trámites emitidos por múltiples oficinas públicas y niveles de gobierno. Las consecuencias de estos efectos negativos pueden ser “frenar la capacidad de reacción de las empresas, desviar recursos que irían a inversiones productivas, dificultar la entrada a los mercados, disminuir la innovación y creación de empleos y desalentar el emprendimiento, en general” (OCDE, 2002, p. 58).

Evidentemente, dejar de lado las funciones regulatorias de los diferentes niveles de gobierno no es la solución. “Los trámites son herramientas importantes que utilizan los gobiernos para emprender políticas públicas. A menudo constituyen mecanismos de implementación indispensables para diversos programas sustantivos” (OCDE, 2002, p.57). Por lo tanto, la solución es la adopción de programas de calidad regulatoria para garantizar coherencia y coordinación. La simplificación administrativa surge como una herramienta para mejorar la calidad de la regulación y eliminar barreras injustificadas al emprendimiento.

4.3.1. Medición de las Cargas Administrativas

Antes de que un gobierno emprenda la tarea de implementar una estrategia de simplificación administrativa, es útil tener una medición de las cargas impuestas por el sistema regulatorio. “De hecho, la falta de medidas objetivas de las cargas administrativas existentes puede limitar la capacidad de los gobiernos para lograr los objetivos de reducción” (OCDE, 2006, p.41).

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

El tener tal medición implica múltiples beneficios. En primer lugar, proporciona datos sobre el estatus del sistema regulatorio y qué tan oneroso es. En segundo lugar, proporciona una escala para proponer objetivos de simplificación o reducción, así como para el seguimiento de los avances. Tercero, apoya la rendición de cuentas, ya que las oficinas a cargo de la simplificación son responsabilizadas de los resultados de la estrategia.

Las metodologías para medir las cargas administrativas varían en su grado de complejidad técnica, y van desde simplemente contar la cantidad de regulaciones y el tiempo requerido para completar los trámites impuestos por éstas, hasta técnicas mucho más sofisticadas, como el Modelo de Costeo Estándar (SCM). En algunos casos la medición puede resultar costosa, por lo que las administraciones deben seleccionar cuidadosamente las regulaciones a evaluar. Métodos cualitativos, como las encuestas de percepción, pueden también complementar los cuantitativos.

En CB cuando se nombró por primera vez al Secretario de Desregulación, uno de sus primeros retos fue el crear una medida para determinar el progreso del compromiso gubernamental de reducir las cargas administrativas en un tercio. El Secretario rechazó algunas medidas que en el pasado habían sido utilizadas en Canadá. Por ejemplo, decidió no usar una simple cuenta de las regulaciones, ya que cada regulación individual podía contener miles de requerimientos asociados. En lugar de ello, se eligió a los “requerimientos regulatorios” de legislaciones, regulaciones y políticas públicas como la unidad de medida. Un requerimiento regulatorio se definió en la política de mejora regulatoria de CB como “una obligación, demanda o prohibición establecida sobre una entidad individual o actividad por o bajo la autoridad de un decreto provincial, regulación o política relacionada”. Para ilustrar que tan diferente es esta unidad de medida comparada con simplemente contar las regulaciones, cabe destacar que la Ley de Compensación a los Trabajadores de CB incluye sólo nueve regulaciones, pero éstas a su vez implican 35,308 requerimientos regulatorios.

Cada secretaría realizó su propia cuenta de los requerimientos regulatorios contenidos en estatutos, regulaciones y políticas públicas y se estableció una base de datos central del conteo de requerimientos regulatorios para propósitos de referencia y reporte. El primer conteo de todo el gobierno reveló 382,139 requerimientos regulatorios a nivel de provincia.

El éxito de CB en este campo ha influenciado a otros gobiernos provinciales de Canadá, así como al gobierno federal. Las provincias de Newfoundland y Labrador siguieron el modelo de CB haciendo un compromiso para reducir las cargas regulatorias en un 25% en cuatro años, utilizando como medida los requerimientos regulatorios. Nueva Escocia también ha establecido un objetivo de reducción utilizando una medida diferente, horas invertidas en papeleo. El gobierno nacional canadiense adoptó el modelo de CB estableciendo una meta de reducción de las cargas regulatorias de un 20% en un año.

Cataluña utiliza el SCM *ex ante* para evaluar las cargas implicadas por las propuestas regulatorias. De hecho, la DQN ha estado muy activa en proporcionar asesoría y directrices para facilitar el uso de la metodología. La experiencia obtenida de aplicar el SCM *ex ante* podría llevar en el futuro a su utilización *ex post* en ejercicios de conteo o revisión.

Box 7. El Modelo de Costeo Estándar

El Modelo de Costeo Estándar (SCM) mide los costos administrativos impuestos sobre las empresas por la regulación gubernamental. Esta técnica fue utilizada por primera vez por los Países Bajos y, en los últimos años, ha sido utilizada, como tal o adaptada, por muchos otros países europeos. Los costos son fundamentalmente determinados a través de entrevistas a empresas, que especifican a detalle el tiempo que éstas requieren para cumplir con la regulación del gobierno.

El SCM desglosa la regulación en componentes manejables que pueden ser medidos: obligaciones de información, requerimientos de datos y actividades administrativas. Así, estima los costos de la realización de cada actividad sobre la base de algunos parámetros de costo básicos:

- Precio: El precio consiste en una tarifa, costos salariales más gastos indirectos por las actividades administrativas realizadas internamente o costos por hora por servicios externos.
- Tiempo: La cantidad de tiempo requerido para concluir la actividad administrativa.
- Cantidad: La cantidad comprende el tamaño de la población de empresas afectadas y la frecuencia con que se debe realizar la actividad cada año.
- La combinación de estos elementos da la fórmula básica del SCM:
Costo por actividad administrativa = Precio x Tiempo x Cantidad

La fortaleza del modelo no es sólo su alto nivel de detalle en la medición de costos administrativos, sino también el hecho de que las cifras obtenidas son coherentes en los diferentes ámbitos de política pública. También permite comparar las regulaciones internacionales ya que proporciona medidas transparentes.

Source : OCDE (2006), Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, Paris, p. 43.

4.3.2. Herramientas y Técnicas de Simplificación

Los esfuerzos de simplificación administrativa pueden incluir regulaciones primarias y secundarias. Existen técnicas diferentes que pueden utilizarse para la simplificación regulatoria (OCDE, 2006, p. 51):

- Eliminar legislación/regulación existente:
 - Eliminar leyes individuales o regulaciones departamentales.
 - Eliminar regulaciones en una fecha específica (expiración).
- Cambiar la legislación/regulación para facilitar el cumplimiento:
 - Compilar diferentes leyes en una sola para simplificar su comunicación.
 - Minimizar los requerimientos impuestos sobre las empresas.
 - Simplificar los procedimientos administrativos (*i.e.* procedimientos de registro de empresas).

- Reducir el número de empresas afectadas por la legislación (delimitando la población objetivo, excluyendo sectores, etc.).
- Armonizar las obligaciones de reporte:
 - Armonizar las obligaciones de reporte entre diferentes autoridades.
 - Armonizar definiciones entre secretarías.
- Compartir datos: Crear acceso a datos confiables a través de compartirlos de manera óptima dentro del sector público, basado en el consentimiento del usuario y propósitos legítimos.
- Enfoques basados en riesgo: Esta técnica permite enfocar los recursos de los reguladores en áreas en donde los riesgos para la sociedad son mayores, simplificando los requerimientos en sectores de menor riesgo.
- Concentrar diferentes trámites en una sola ventanilla: La herramienta más popular en este respecto es una ventanilla única.²⁷ Las ventanillas únicas son “oficinas donde los solicitantes y otras partes interesadas en los servicios del gobierno pueden obtener la información necesaria para sus dudas en un solo lugar” (OCDE, 2006, p.62). Están diseñadas para proporcionar servicios integrados con pocos y de fácil acceso puntos de contacto con clientes, garantizando ahorros importantes en cuanto a búsqueda de información y costos de transacción.

Recomendación #21: Haga uso de técnicas y herramientas de simplificación administrativa para eliminar cargas regulatorias innecesarias que obstaculicen el emprendimiento y la inversión. Tener una medición de las cargas administrativas (cuantitativa y cualitativa) ayuda a priorizar los procedimientos en los que la simplificación es más urgente.

Nuestros casos de estudio proporcionan evidencia acerca del uso de estas diferentes técnicas. CB, por ejemplo, ha aplicado las técnicas de eliminación y reforma de regulaciones. Para garantizar una reducción neta de la regulación, la política de mejora regulatoria inicialmente requería que se eliminaran dos requerimientos regulatorios por cada uno nuevo que se introducía. Esta política fue incluida en la RCC que las secretarías deben firmar al introducir nuevos requerimientos regulatorios. En los primeros cuatro años de reforma se eliminaron muchas normas innecesarias en una gran variedad de sectores. De hecho, se revisaron más de 3,000 cuotas y licencias en el gobierno y se eliminó, consolidó o transfirió el 43% de ellas. En la actualidad, se debe eliminar un requerimiento regulatorio por cada uno nuevo que se introduce. La Oficina de Ingresos también participó en estas estrategias realizando una revisión de las normas fiscales y reduciendo la cantidad de tiempo que se le pedía a las empresas conservar sus archivos (en consecuencia, disminuyendo los costos de conservación de archivos). Además, CB utiliza la estrategia de intercambio de datos mediante la implementación de un “número nacional de empresa” (BN). La mayoría de las empresas en CB utilizan actualmente el BN, lo que les permite interactuar con diferentes departamentos de gobierno utilizando el mismo número de identificación. Este instrumento hace más sencilla la interacción con el gobierno ya que una vez que la información se proporciona a una agencia, ésta se transfiere a otras sin necesidad de volverla a proporcionar (sujeto a la autorización del empresario).

Piemonte ha puesto en práctica técnicas para reducir los requerimientos impuestos a las empresas. Por ejemplo, el instrumento de reporte del comienzo de una actividad permite a los ciudadanos poner en marcha nuevas iniciativas empresariales sobre la base exclusiva de una declaración de que lo han hecho, sin la necesidad de una autorización administrativa por parte de la autoridad. Aunque hay excepciones, esta práctica elimina el tiempo de espera de una autorización. Una ley emitida el 29 de julio de 2003 hizo oficial el procedimiento de auto-certificación, de manera que la autoridad sólo se asegura de que los

permisos se utilicen adecuadamente, en lugar de emitirlos. Piemonte también hace uso del intercambio de datos para acelerar los procedimientos administrativos a través de un importante instrumento llamado Conferencia de Servicios. Este mecanismo permite que los trámites sean examinados simultáneamente por las oficinas correspondientes. Es, por lo tanto, el principal instrumento para acelerar y simplificar procedimientos complejos que requieren la validación de diferentes agencias de la administración.

Piemonte también tiene una red de ventanillas únicas, que involucra a los diferentes niveles de gobierno y las etapas del ciclo de vida de la empresa. Esta red permite simplificar las interacciones entre las empresas y la administración pública:

- Dando a los empresarios una sola ventana para todos los procedimientos relacionados con la creación, operación y liquidación de empresas.
- Simplificando procedimientos ya que el empresario obtiene sus permisos después de presentar una sola solicitud.
- Facilitando el acceso a los gobiernos municipales a toda la información necesaria de las diferentes autoridades involucradas.
- Proporcionando a los empresarios fechas límite específicas, definidas en las regulaciones correspondientes.
- Proporcionando información y asesoría sobre incentivos de ubicación, financieros y de creación de empleos.

Cataluña utiliza ventanillas únicas llamadas OGE. Inicialmente, la OGE administró trámites sólo para la etapa de creación de la empresa, pero ha incorporado trámites para proporcionar asesoría y soluciones durante otras etapas del ciclo de vida de la empresa, desde la creación hasta la liquidación. Las ventanillas concentran trámites bajo la jurisdicción de diferentes departamentos para convertirse en un punto integrado de contacto entre la administración pública y los ciudadanos. Tiene una red de 22 oficinas, de las cuales 17 fueron establecidas en cooperación con cámaras empresariales. Esta característica aumenta el potencial de la OGE, ya que alcanza inmediatamente a las empresas asociadas con las cámaras con las que trabaja. Los principios de gestión de la OGE son los siguientes:

- Facilitar el cumplimiento de requerimientos administrativos para las empresas, de manera que impliquen las menores cargas posibles.
- Proporcionar información clara y completa, tan rápido como sea posible, a las peticiones empresariales.
- Tener oficinas accesibles con personal capacitado.
- Promover mecanismos para ofrecer servicios sin requerir que el cliente visite las oficinas físicas (ventanilla única electrónica).
- Promover la simplificación administrativa.
- Operar de conformidad con un sistema de gestión de calidad (UNE 9001:2000) para garantizar la satisfacción del cliente.

- Proporcionar servicio personalizado emitiendo una tarjeta informativa que establece los documentos requeridos y las cuotas por los trámites a realizar.

Table 6. Trámites gestionados por la OGE en 2008 y 2009

	2008	2009
Certificados profesionales	21 639	21 333
Patentes y marcas comerciales	8 539	7 335
Registro de actividades específicas	7 515	9 483
Registro de actividades industriales	6 546	4 713
Comunicaciones	3 487	2 653
Establecimiento del servicio eléctrico	3 018	2 212
Certificados de homologación	1 915	1 824
Registro de turismo	1 124	1 026
Trámites de la industria de la construcción	859	898
Otros	9 666	10 028
TOTAL	64 308	61 505

Algunas de las técnicas utilizadas en Cataluña para minimizar los requerimientos a las empresas son similares a los aplicados en Piemonte. Por ejemplo, las “declaraciones responsables” tienen características similares a la auto-certificación utilizada en Piemonte. Las declaraciones responsables sustituyen el requerimiento a las empresas de proporcionar documentos en repetidas ocasiones y se da por hecho que están cumpliendo con las normas aplicables, haciéndolas responsables. Las “comunicaciones previas” también están sustituyendo permisos y licencias, de manera que las empresas puedan empezar sus operaciones una vez que proporcionan estas comunicaciones a la autoridad. Además, Cataluña está utilizando el intercambio de datos al trabajar en una “Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa” (PICA), que elimina los requerimientos a las empresas y ciudadanos de proporcionar documentos a diversas entidades de gobierno.

El principal instrumento de simplificación en México es el SARE. El SARE es un enfoque con base en riesgo, que se aplica a empresas de bajo riesgo, simplificando los procedimientos de los tres niveles de gobierno para la creación de empresas, garantizando que el emprendedor reciba la licencia para comenzar operaciones 72 horas después de la solicitud. Las ventanillas únicas físicas son también herramientas de simplificación populares y generalizadas en México.

En Baja California, el SARE fue inicialmente aplicado en el 2002 en Mexicali y Tijuana. Este último abandonó el programa en 2007, a pesar de todos sus beneficios. Estos beneficios, en forma de nuevas empresas, empleo e inversión, han sido materializados en las diferentes ciudades que implementan el SARE en el estado, como lo ilustra la tabla 7.

Table 7. Impacto del SARE en los Municipios de Baja California

Municipio	Empresas	Empleo	Inversión USD ²⁸	Año de inicio
Mexicali	1 212	1 818	4 102 431.85	2002
Tijuana	349	1 021	492 281.31	2002
Ensenada	357	654	1 663 338.46	2004
Tecate	190	311	966 360.54	2006
Playas de Rosarito	159	595	651 578.46	2006
TOTAL	2 267	4 399	7 875 990.62	

Source : Información proporcionada por la COFEMER y la SEDECO del Estado. Los datos están actualizados hasta septiembre del 2009.

Baja California tiene ventanillas únicas físicas llamadas “Centros de Atención Empresarial” (CAE). Aparte de ofrecer los servicios relacionados con el SARE, estos centros proporcionan información y asesoría sobre alternativas de financiamiento y capacitación empresarial, especialmente para las PYMES.

Puebla también ha implementado el SARE y, de hecho, el municipio de Puebla fue el primero a nivel nacional en adoptarlo en mayo del 2002. Actualmente, 21 municipios en el estado han implementado el SARE, con muy buenos resultados en términos de creación de empresas, empleo e inversión, como lo ilustra la tabla 8.

Table 8. Impacto del SARE en los Municipios de Puebla

Municipio	Empresas	Empleo	Inversión USD ²⁹
Acajete	29	36	49 230.77
Atlixco	94	210	1 325 761.62
Chalchicomula de Sesma	217	212	244 615.38
Chignahuapan	164	179	189 230.77
Coronango	17	17	19 615.38
Cuautlancingo	139	622	1 299 165.15
Huauhinango	127	366	1 294 350.62
Huejotzingo	30	110	192 242.31
Nopalucan	7	7	5 384.62
Puebla	1 617	1 617	1 919 231.38
San Andrés Cholula	241	243	302 308.38
San Gregorio Atzompa	34	81	87 153.85
San Martín Texmelucan	142	321	799 000.85
San Pedro Cholula	117	117	160 385.54
Tecamachalco	53	123	2 454 538.46
Tehuacán	50	112	296 539.54
Tepeaca	341	924	460 038.46
Teziutlán	234	563	1 453 063.38
Tlatlauquitepec	14	14	16 153.85
Xicotepéc	21	33	46 538.46
Zacatlán	30	68	5 476 000.00
TOTAL	3 718	5 975	18 090 548.77

Source : Información proporcionada por la CEMER. Los datos están actualizados hasta diciembre del 2009.

Además, Puebla ha implementado una versión mejorada del SARE llamada “SARE Express”, que garantiza que los emprendedores reciban licencias para comenzar operaciones a los 30 minutos después de las solicitudes. Esta versión sólo ha sido aplicada en los municipios de Atlixco, San Martín Texmelucan y Puebla.

Puebla ha complementado el SARE con ventanillas únicas físicas, que son llamadas “Centros de Atención Empresarial” (CAE), como en Baja California. Los emprendedores pueden realizar sus trámites para los tres niveles de gobierno en los CAE, por ejemplo, darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y realizar pagos de impuestos de propiedad y servicios de agua. Cabe destacar que algunos de los trámites que pueden realizarse en los CAE aplican para empresas que ya están en operación, no sólo para las nuevas empresas.

Jalisco ha implementado el SARE, aunque también otras técnicas de simplificación. Con respecto al SARE, los municipios de Guadalajara y Zapopan lo adoptaron por primera vez en el 2003. Los resultados del programa, en términos de nuevas empresas, empleo e inversión, se ilustran en la Tabla 9.

Table 9. Impacto del SARE en los Municipios de Jalisco

Municipio	Empresas	Empleo	Inversión USD ³⁰
Guadalajara	29 943	46 227	147 412 293.31
Puerto Vallarta	1 313	1 746	9 850 911.92
Tepatitlan	1 645	2 372	14 677 603.08
Tlajomulco	88	140	182 692.31
Tlaquepaque	4 850	8 828	13 094 006.62
Tonalá	1 713	2 850	3 990 269.23
Zapopan	1 735	9 539	124 861 083.87
TOTAL	41 287	71 702	314 068 860.34

Source : Información proporcionada por la COFEMER. Los datos están actualizados hasta septiembre del 2009.

Jalisco también consolidó diferentes trámites para facilitar su cumplimiento. Por ejemplo, el Estado creó la “Licencia Ambiental Única”, que integra diferentes requerimientos ambientales de los tres niveles de gobierno y permite a los empresarios realizar en una sola oficina todos los trámites relacionados con permisos ambientales.

El municipio de Guadalajara también está utilizando varias técnicas de simplificación. Por ejemplo, está implementando una versión extendida del SARE llamada “Abre Fácil tu Negocio sin tanta Lata”, que aplica la metodología del SARE para empresas de riesgo moderado y permite otorgarles la licencia de operación reduciendo el tiempo de respuesta en un 70%. Guadalajara también ha reducido los requerimientos para las empresas. Por ejemplo, no está pidiendo el RFC para otorgar una licencia de operación empresarial, como lo hacen casi todos los municipios. El municipio consideró que es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda asegurarse de que las empresas estén registradas para pagar impuestos y, por lo tanto, omitió este requisito en sus trámites. Guadalajara también eliminó requisitos para el registro de empresas a través del COMEREG, como la eliminación del estudio de factibilidad realizado por la autoridad de gestión del agua. Por último, Guadalajara tiene una ventanilla única física llamada “Centro Integral de Negocios” (CING), donde los emprendedores pueden realizar trámites para los tres niveles de gobierno, como darse de alta en el RFC y el registro de impuestos del estado, así como la denominación de la empresa.

4.4. Gobierno Electrónico

La simplificación administrativa y la agenda de mejora regulatoria han sido promovidas por el desarrollo de herramientas de gobierno electrónico (e-gobierno). La OCDE define el e-gobierno como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y especialmente del internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno” (OCDE, 2006, p. 61).

Portales de gobierno, como registros consolidados y ventanillas únicas electrónicas, son herramientas frecuentemente utilizadas para la simplificación. Estos portales varían en grados de sofisticación pero, en general, se pueden identificar cuatro etapas (OCDE, 2006, p. 66):

- Información: La información necesaria para empezar los trámites para obtener servicios públicos está disponible en línea.
- Interacción de una vía: Sitios web públicamente accesibles ofrecen la posibilidad de descargar e imprimir formatos para empezar los trámites para obtener servicios públicos.

- Interacción de dos vías: Sitios web públicamente accesibles ofrecen la posibilidad de una interacción electrónica con un formato electrónico oficial para empezar los trámites para obtener servicios públicos. Esta interacción implica alguna forma de autenticación de la persona que solicita el servicio.
- Gestión completamente electrónica: Sitios web públicamente accesibles ofrecen la posibilidad de gestionar un servicio público completamente en línea, incluyendo la decisión y prestación del servicio. No se requiere ningún otro trámite oficial vía documentos en papel por parte del solicitante.

El grado de sofisticación tiende a ser situado entre la interacción de una y dos vías. La mayoría de los servicios de gobierno en línea en los países de la OCDE proporcionan información y formatos descargables para el usuario, pero no tienen la capacidad de realizar transacciones en línea (OCDE, 2006, p.67).

Las plataformas técnicas para llegar a las etapas tres y cuatro son complejas y, por ello, no es realista recomendar a un gobierno empezar inmediatamente en la etapa cuatro, o incluso moverse directamente de la etapa uno a la cuatro. En lugar de ello, el proceso para desarrollar una plataforma de e-gobierno debe ser incremental. Una administración en la etapa dos debe intentar llegar a la etapa tres. Asimismo, una administración en la etapa uno debe intentar moverse a la etapa dos. Una administración sin plataforma tecnológica debe empezar construyendo la infraestructura para establecer la etapa uno. De ahí, nuestra recomendación:

Recomendación #22: Los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) pueden aprovechar las herramientas de e-gobierno mediante la construcción incremental de sus plataformas tecnológicas para simplificar trámites empresariales, facilitar el acceso a la información y reducir costos de transacción. En la medida de lo posible, estas herramientas deben incorporar un enfoque multi-nivel .

4.4.1. Registros Consolidados

En muchos estados mexicanos los portales de gobierno están todavía en las etapas uno o dos. Como resultado, los registros consolidados se utilizan con frecuencia. En el sitio web del Gobierno de Baja California existe un enlace al Catálogo de Trámites y Servicios. Este registro contiene información sobre trámites solicitados por diferentes secretarías de estado y municipios. El municipio de Mexicali también anticipa desarrollar un registro consolidado de trámites locales. Asimismo, los sitios web del Gobierno de Jalisco son principalmente informativos y no permiten realizar pagos o trámites en línea. No obstante, algunos de los trámites gestionados por el Registro Público de la Propiedad de Jalisco pueden realizarse en línea.

El Estado de Puebla tiene básicamente dos portales empresariales. El sitio web de Gestión Empresarial proporciona información sobre los trámites requeridos para la creación y operación, de acuerdo con el sector de la empresa que se va a crear, así como costos, oficinas y plazos de respuesta. Los pagos pueden realizarse en línea para algunos de los trámites relacionados con la creación de empresas. El registro TRAMITAPUE proporciona información sobre los trámites requeridos y servicios ofrecidos por el estado y sus municipios. Están incluidos 1,084 trámites y servicios, así como 194 programas de apoyo.

A pesar del hecho de que estos portales están en las etapas uno o dos, los tres estados mexicanos bajo estudio están trabajando para ascender en la escala, especialmente en iniciativas para establecer la firma electrónica, que ayuda a acercarse a las interacciones de dos vías. En Baja California, el Congreso del Estado ya aprobó la Ley de Firma Electrónica para hacer oficial el uso de esta herramienta. El Estado está trabajando en una plataforma electrónica llamada “Asiste”, que tiene por objetivo la gestión totalmente electrónica de trámites. En Puebla, en octubre de 2009, el Gobernador también presentó al Congreso del

Estado una iniciativa legal para establecer la firma electrónica. En el CEDESPE de Jalisco, el Comité para la Modernización e Innovación Administrativa estableció una mesa de discusión sobre la firma electrónica. Existe también una comisión intersecretarial sobre la firma electrónica, que trabaja para su implementación generalizada a nivel estatal y municipal. Dos trámites utilizados por los notarios públicos ya hacen uso de la firma electrónica.³¹

4.4.2. Ventanillas Únicas Electrónicas

Las ventanillas únicas electrónicas pueden alcanzar las etapas tres o cuatro en su grado de sofisticación y son particularmente útiles para administrar la complejidad y reducir los costos de creación de empresas. “Extendiéndose más allá que las ventanillas únicas tradicionales que usualmente reagrupan diversas agencias gubernamentales en una ubicación física, las ventanillas únicas electrónicas utilizan las tecnologías de información y comunicación (TIC) más actuales y ofrecen una exhaustiva gama de servicios” (OCDE, 2009c, p. 7).

CB es líder en estrategias de e-gobierno con dos ventanillas únicas empresariales a destacar. La primera es OneStop, creada en 1996 para facilitar la interacción de las empresas con múltiples niveles de gobierno. El sitio permite a las empresas realizar registros y transacciones comúnmente requeridos, como el registro de empresas, el registro para pagar impuestos de ventas a nivel de provincia y federal y la solicitud de una licencia empresarial municipal. Los emprendedores pueden también obtener la aprobación de un nombre para su empresa y cambiar su dirección. Actualmente, cerca de 200 organizaciones de los sectores público y privado están asociadas con OneStop, incluyendo gobiernos municipales. OneStop es fácil de utilizar y ha incorporado un servicio de atención al cliente a través de ayuda en línea y de una línea telefónica gratuita. De acuerdo con encuestas realizadas a los usuarios, el 93% de las empresas reportan que las instrucciones fueron fáciles de seguir y entender y el 96% reportan que usarían el servicio de nuevo o lo recomendarían a otros. Cuando se utiliza junto con el BN, se estima que OneStop ahorra cinco horas en el registro de empresa y de seis a siete horas para cambiar información del domicilio. De hecho, lleva a las empresas menos de una hora concluir su registro utilizando OneStop.

La otra ventanilla única es BizPal, que permite a las empresas determinar en línea todos los permisos y licencias empresariales que deben obtener de los tres niveles de gobierno. Ahorra más de seis horas en la búsqueda de documentos. El gobierno de CB ha establecido la meta de lanzar BizPal en 95 de 160 municipios para el 2010.

En Cataluña, la Oficina Virtual de Trámites agrupa en una sola página web más de 1,000 trámites para ciudadanos y empresas. 160 de estos trámites pueden realizarse completamente en línea (gestión completamente electrónica) y 32 son específicos para empresas, como reportes sobre accidentes en el lugar de trabajo y avisos previos de construcción. Además, la OGE ha incorporado una ventanilla única electrónica para sus servicios.

4.4.3. Otras Prácticas y Herramientas de E-gobierno

Los casos bajo estudio ofrecen evidencia de otras prácticas y herramientas innovadoras y útiles de e-gobierno que pueden ser replicadas por los estados mexicanos. CB ha implementado una identificación electrónica llamada BCeID. Este servicio permite a las empresas entrar de manera segura a cualquier servicio en línea participante del gobierno. Su principal ventaja es el tener una sola contraseña para que el usuario no tenga que recordar una identificación de entrada y una contraseña para cada sitio web. La BCeID elimina la necesidad de pasar por el proceso de registro para una nueva identificación de entrada y una contraseña cuando se utiliza por primera vez un sitio web afiliado.

Piemonte ha estado trabajando para facilitar el uso generalizado de las herramientas de e-gobierno. Dos de cada tres administraciones tienen y gestionan sus sitios de internet, mientras que en 2005 sólo el 50% lo hacía. Uno de cada cuatro municipios tiene un sitio web que permite el acceso a servicios interactivos. Sin embargo, el tamaño reducido de muchos municipios hace difícil el uso de las TIC. Una práctica que ha ayudado a superar esta dificultad es la afiliación a una forma asociativa para participar en proyectos de innovación y cooperar con otros municipios en la gestión de las TIC. Piemonte también avanzó en e-gobierno basándose en el principio de subsidiariedad, en el que el nivel regional está encargado de la infraestructura y las administraciones provinciales y los municipios mayores desarrollan iniciativas adecuadas a las necesidades de las empresas y los ciudadanos. Una herramienta interesante es SIGMATER Piemonte, que permite el intercambio de datos catastrales entre entidades locales y las instituciones públicas de Piemonte.

Cataluña está utilizando herramientas de e-gobierno para facilitar el intercambio de datos y reducir los requerimientos para las empresas. La PICA, por ejemplo, elimina los requerimientos para empresas y ciudadanos de proporcionar documentos a diversas entidades de gobierno. En sólo un año, la PICA aumentó el volumen de intercambios de datos hasta en un 191%.³²

Table 10. Intercambio de Datos a través de PICA en 2008-09

	Fecha de Inicio	2008	2009
Datos del registro de población	enero 2008	93 247	221 692
Certificado de familia numerosa	enero 2008	353 462	890 966
Certificado de seguridad social	marzo 2008	14 306	145 754
Certificado del servicio de impuestos	julio2008	1 780	45 972
Datos del documento de identificación nacional y de documentos fiscales	julio2008	773	37 548
Certificado de deuda con el gobierno provincial	enero 2009	0	2 735
Certificado de servicios de empleo	febrero 2009	0	4 181
Registro de propiedad	julio 2009	0	52
Documentos certificados por arquitectos	julio 2009	0	29
TOTAL		463 568	1 348 929

Los estados mexicanos bajo estudio también han utilizado las herramientas de e-gobierno. En Baja California, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio ha implementado módulos electrónicos de autoservicio, que eliminan la necesidad de los ciudadanos de interactuar con funcionarios públicos. En Puebla existen kioscos electrónicos en puntos estratégicos (por ejemplo, centros comerciales), en los que los ciudadanos pueden realizar trámites y obtener documentos oficiales. Debido a que estos tipos de herramientas eliminan las interacciones entre ciudadanos y servidores públicos, ayudan a evitar la incidencia de corrupción.

4.4.4. Oficinas encargadas de las Estrategias de E-gobierno

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

En Cataluña, el Decreto 324/2001 fue el primero que reguló las interacciones electrónicas entre los ciudadanos y la administración. El gobierno estableció la Oficina para el Desarrollo de la Administración Electrónica (ODAE), que es una entidad horizontal que promueve el e-gobierno en departamentos públicos. El decreto 56/2009 aumentó el número de trámites sectoriales sujetos a administración electrónica.

Otra entidad importante en Cataluña es el consorcio “Administración Abierta de Cataluña”, cuya misión es ayudar a que las administraciones públicas adopten y desarrollen políticas para mejorar los

servicios públicos mediante el uso de las TIC. El consorcio proporciona ayuda financiera para que las entidades locales desarrollen proyectos de e-gobierno. Además, promueve el uso de la identificación y firma electrónica, junto con la Agencia Catalana de Certificación (CATCert).

En Baja California, la Dirección General de Informática está encargada de la estrategia de e-gobierno. Esta oficina coordina las diferentes secretarías y agencias del estado en la implementación de las herramientas de e-gobierno. Dos evidencias que demuestran que trabaja en coordinación con la oficina encargada de la mejora regulatoria son la Ley de Firma Electrónica y el Catálogo de Trámites y Servicios. En Puebla, la CEMER no sólo está encargada de la mejora regulatoria, sino también de la estrategia de e-gobierno. Por lo tanto, la coordinación entre las dos políticas está integrada en una sola organización.

4.5. Cumplimiento, Inspección y Aplicación

La falta de cumplimiento es uno de los principales factores detrás del fracaso regulatorio. Los reguladores deben diseñar normas de forma que permitan el cumplimiento a un costo razonable; de otro modo, los objetivos de política pública no se alcanzarán. “Debido a que el nivel de cumplimiento es quizá el determinante más fundamental de la efectividad de la regulación en el logro de objetivos de política pública, el diseño e implementación regulatoria debe basarse en la comprensión de los factores que determinan la voluntad de cumplir por parte de los grupos regulados” (OCDE, 2002, p. 74).

Considerar temas de cumplimiento en las etapas de diseño e implementación regulatoria también previene disputas que dan lugar a costosos procesos administrativos y legales. La abundancia de apelaciones y demandas de revisión, así como un incumplimiento generalizado, son señales de que las regulaciones están mal diseñadas y se necesitan reformas.

El cumplimiento puede ser formal (cumplir con la letra de las leyes) o sustantivo (cumplimiento que garantiza que los objetivos regulatorios se están logrando). “Minimizar las oportunidades para alcanzar el cumplimiento formal en una manera que no lleva al cumplimiento sustantivo es por tanto un importante reto para los reguladores. El diseño regulatorio debe fomentar el cumplimiento sustantivo, si se quieren lograr los objetivos” (OCDE, 2002, p.77).

Cuatro tipos generales de factores determinan el nivel de cumplimiento regulatorio (OCDE, 2002, pp. 77-78):

- Conocimiento y comprensión de los requerimientos regulatorios: Publicar regulaciones puede no ser suficiente para garantizar que la población objetivo a la que se enfocan esté al tanto de nuevos requerimientos regulatorios. Además, existe el problema de la complejidad regulatoria, que lleva a una falta de comprensión de las regulaciones. Estos problemas se agravan en un entorno de inflación regulatoria, donde pueden darse superposiciones y contradicciones. Obviamente, estos riesgos son mayores en una estructura regulatoria multi-nivel. Las campañas de información y requisitos de “lenguaje ciudadano” pueden ayudar a resolver los problemas relacionados con la falta de conocimiento y comprensión.

- **Voluntad de cumplir:** El deseo de cumplir está determinado por varios factores, como un sentido de ciudadanía, aceptación de los objetivos de política pública, incentivos económicos y actividades de supervisión, entre otros. Cuando los costos de cumplimiento son excesivamente elevados, existen incentivos para el incumplimiento. Si la población objetivo no ve una relación entre las regulaciones y propósitos legítimos de política pública, el cumplimiento también disminuirá.
- **Habilidad para cumplir:** Este punto se refiere a la viabilidad del cumplimiento. Esto es particularmente relevante para las PYMES ya que la mayoría de ellas no tienen los recursos para cumplir con regulaciones complejas que imponen costos significativos. Cuando la población objetivo es incapaz de cumplir, los reguladores se encuentran ante el dilema de hacer cumplir regulaciones que imponen costos excesivos, lo que puede llevar a empresas a salir del mercado, dificultando el emprendimiento y la creación de empleos.
- **Capacidad del gobierno para aplicar y hacer cumplir las regulaciones:** Cuando la probabilidad de detectar incumplimiento es baja y las instituciones regulatorias carecen de recursos para hacer cumplir las normas, el grado de cumplimiento puede verse afectado.

En CB, la CFIB llevó a cabo encuestas en las que preguntó a empresarios qué acciones del gobierno podrían ayudar a un mejor cumplimiento de las regulaciones. Las cinco respuestas principales fueron simplificar las regulaciones existentes (81%), reducir el número total de regulaciones (72%), comunicar de manera clara las nuevas regulaciones (58%), mejorar el servicio al cliente por parte del gobierno (57%) y proporcionar ejemplos de cumplimiento (46%) (Jones *et al.* 2005, p.28).

A pesar del hecho de que lograr un total cumplimiento es rara vez posible, los reguladores deben establecer incentivos efectivos y eficientes para estimularlo, tales como incentivos económicos, incentivos con base en el mercado, procedimientos de inspección y sanciones. “Para ser efectivo en el logro de objetivos de política pública, la regulación debe también ser adecuadamente aplicada y cumplida” (OCDE, 2002, p. 74).

Recomendación #24: Los reguladores deben adoptar prácticas para diseñar las normas de manera que faciliten e incentiven el cumplimiento de la población objetivo (diseño con base en resultados, considerar los tiempos y costos de cumplimiento, redactar en lenguaje ciudadano, incentivos de premios y sanciones, etc.).

En CB uno de los criterios establecidos por la RCC es el diseño con base en resultados. Este fue un gran cambio para reguladores que estaban acostumbrados a normas prescriptivas. Este cambio estuvo acompañado de una mayor consideración de los costos de cumplimiento de las nuevas regulaciones. La RCC incluye criterios de tiempos y costos de cumplimiento y hace preguntas específicas:

- ¿Se ha reducido la cantidad de tiempo requerido para el cumplimiento por parte de las pequeñas empresas?
- ¿Puede ocurrir el cumplimiento con los recursos existentes en las pequeñas empresas (*e.g.* no se requiere de personal adicional, contadores, abogados)?
- ¿Se requiere papeleo adicional para las pequeñas empresas (con costos en tiempo y dinero)? ¿Si resulta papeleo adicional, puede incorporarse o simplificarse con el papeleo existente?
- ¿Puede el cumplimiento ocurrir sin capacitación para las pequeñas empresas?

Además, la RCC incorpora criterios de lenguaje ciudadano con la siguiente pregunta: ¿Se han elaborado los requerimientos en un lenguaje sencillo y de un modo que facilitan el cumplimiento?

En Piemonte los incentivos para cumplir están establecidos de dos formas diferentes, *ex ante* a través de la definición de premios para los que voluntariamente cumplen (*i.e.* acceso privilegiado a fuentes de financiamiento) y *ex post* a través de inspecciones y sanciones administrativas.

Otras prácticas para facilitar el cumplimiento incluyen la redistribución de recursos de inspeccionar hacia asesorar a las empresas sobre el cumplimiento, y la implementación gradual de regulaciones (para garantizar que existe un conocimiento adecuado antes de que las nuevas regulaciones entren en vigor) (OCDE, 2006, p. 80-81).

Recomendación #25: En lo que respecta a inspecciones, concentre los recursos de los reguladores en las áreas en las que los riesgos para la sociedad son mayores (inspecciones focalizadas de acuerdo al riesgo). Junto con una mayor flexibilidad en las inspecciones, aumente también la responsabilidad de la población objetivo.

CB utiliza enfoques basados en riesgo para conducir inspecciones. “El principio esencial de la evaluación de riesgo es que los recursos, que con frecuencia son escasos, no deben utilizarse para inspeccionar o requerir datos de las empresas de bajo riesgo” (OCDE, 2006, p.79).

En 2004 se creó la Autoridad de Seguridad de CB como una corporación independiente y auto-financiada que supervisa la seguridad de sectores como centros de atracciones, ferrocarriles recreativos, calderas y equipo eléctrico. Es la entidad responsable de emitir permisos, inspeccionar y certificar contratistas. En lugar de requerir que se revise cada elevador de la provincia una vez al año (lo que sería extremadamente costoso y prácticamente inviable), inspecciona los elevadores más nuevos con menos frecuencia que aquéllos que son más viejos. Además, las empresas con mejores historiales de cumplimiento son inspeccionadas con menor frecuencia que aquellas en las que ha habido problemas. Estas inspecciones focalizadas son complementadas con sanciones. Los montos de sanciones y multas por incumplimiento han aumentado. Al final, las inspecciones son menos frecuentes y las regulaciones menos prescriptivas, aunque las penas por incumplimiento son mucho más altas.

Piemonte y Cataluña también han aumentado las responsabilidades de las empresas de cumplir con las regulaciones mediante procedimientos de auto-certificación y declaraciones responsables.

Recomendación #26: Evite las inspecciones ex ante a menos que los riesgos sean considerablemente altos. Cuando sea posible, privilegie las inspecciones posteriores a la apertura, estableciendo controles sobre la discreción de los inspectores y procedimientos para denunciar abusos.

Las inspecciones *ex ante* bloquean el proceso de creación de una empresa e imponen costos adicionales. En Baja California, Jalisco y Puebla los municipios que están implementando el SARE aplican inspecciones *ex post*.

Para controlar la discreción de los inspectores, Baja California ha establecido la práctica de grabar las revisiones en audio y video. Antes de comenzar, los inspectores notifican a los ciudadanos que serán grabados durante la inspección. De acuerdo con autoridades estatales, las quejas de los ciudadanos que denuncian abusos o corrupción han disminuido notablemente. Una práctica similar se utiliza en CB, donde los inspectores de la autoridad fiscal presentan un video corto a los empresarios antes de una auditoría, resumiendo lo que se debe esperar y a dónde ir si existen inquietudes. Procedimientos claros para denunciar abusos también desincentivan el comportamiento irregular de los inspectores. Tanto Baja California como Jalisco han establecido buzones para quejas y sugerencias, tanto físicas como electrónicas.

En Cataluña, los ciudadanos y las empresas tienen tres alternativas para proteger sus derechos y apelar las regulaciones:

- Un sistema de apelaciones administrativas y judiciales en contra de las regulaciones.
- Denunciar prácticas discriminatorias a la ACC o la Agencia Catalana del Consumidor.
- Apelar acciones administrativas abusivas ante el *Ombudsman* catalán (Sindic de Greuges).

Estas alternativas también representan un sistema de controles sobre la discreción de los reguladores.

Consejo de Implementación: Asegúrese de que las unidades de inspección sigan criterios técnicos, homogéneos y transparentes para conducir las auditorías.

Las inspecciones deben basarse en criterios técnicos conocidos por el sujeto inspeccionado. Además, los inspectores deben aplicar dichos criterios de manera homogénea. El municipio de Guadalajara, Jalisco, estableció un cuerpo único de inspectores llamado Unidad de Inspección Multifuncional, que se encarga de llevar a cabo las inspecciones relacionadas con licencias, obras públicas, medio ambiente y protección civil. Esta unidad ha hecho que las revisiones sean menos costosas y ayudó a reducir el tiempo que toma el emitir licencias de operación en 70%. Además de estos beneficios, el municipio se puede enfocar en capacitar y controlar un cuerpo único de inspectores, en lugar de tener diferentes departamentos con prácticas incoherentes.

4.6. Prácticas de Evaluación Ex post

La evaluación *ex post* tiene por objeto revisar el impacto de las regulaciones y ver si están logrando los resultados deseados. La evaluación *ex post* también introduce una medida de rendición de cuentas sobre la política de mejora regulatoria.

Recomendación #27: Establezca procedimientos de evaluación ex post para analizar los impactos de la regulación y propiciar la rendición de cuentas de las autoridades regulatorias.

En CB, los reportes de avance trimestrales sobre reducciones de las cargas regulatorias han representado un mecanismo para hacer responsable al gobierno ante el público de la estrategia de mejora regulatoria y, al mismo tiempo, para responsabilizar individualmente a las secretarías ante el Premier por sus propios avances.

En Piemonte, a pesar del hecho de que la evaluación *ex post* todavía no es un procedimiento de rutina a nivel administrativo, se realiza frecuentemente a nivel político, a través de las llamadas “cláusulas de evaluación”. Estas cláusulas, establecidas directamente en leyes o decretos legislativos, ordenan al gobierno regional elaborar reportes para el Consejo Regional sobre el impacto de nuevas regulaciones. Estos reportes se elaboran de manera regular y fija y proporcionan una descripción general sobre la aplicación de leyes y su grado de cumplimiento. Su contenido es principalmente descriptivo, algunas veces cuantitativo, y rara vez analítico. El gobierno regional también planea implementar en un futuro cercano una herramienta llamada VIR (Verificación del Impacto de la Regulación) para evaluar el logro de los objetivos de las regulaciones, así como los costos para los ciudadanos, las empresas y la administración pública.

En Cataluña, tanto la DQN como la ACC tienen la atribución de realizar análisis y estudios sobre el impacto de la regulación en vigor. Hasta el momento, se ha hecho más énfasis en las evaluaciones *ex ante*, aunque hay una tendencia para aumentar también el trabajo sobre las evaluaciones *ex post*. Evidencia de lo anterior es el consorcio llamado Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVALUA), que está desarrollando metodologías de evaluación para las políticas públicas a solicitud de los departamentos del gobierno.

En Puebla, la Junta de Gobierno de la CEMER es el principal mecanismo para la evaluación *ex post*. En sus sesiones, los miembros evalúan el trabajo de la comisión y la implementación de su programa anual. El Gobierno del Estado también permitió la evaluación independiente de un programa llamado “150 MIPYMES Campeonas”, que capacita a empresarios en la gestión de sus recursos humanos. Los resultados mostraron que el programa tiene el potencial para aumentar los márgenes de ganancia de las empresas.

4.7. Revisiones Regulatorias

Incluso la regulación de alta calidad que es relevante en un momento dado puede llegar a ser obsoleta a medida que las circunstancias cambian. En consecuencia, los Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE 2005 recomiendan “revisar las regulaciones sistemáticamente para asegurar que cumplen con los objetivos deseados, de manera eficaz y eficiente, en un complejo y cambiante entorno económico y social” (OCDE, 2005, p. 4). Las revisiones regulatorias son un complemento para los controles regulatorios *ex ante*, ya que los primeros corrigen problemas y los segundos los evitan.

La calidad de las revisiones es también una cuestión a la cual se debe prestar atención. La OCDE ha encontrado que con frecuencia las agencias regulatorias tienen una discreción importante para dirigir las revisiones, en ausencia de técnicas y criterios de evaluación estandarizados. Cuando esto sucede, las revisiones se convierten en una práctica ad hoc y carente de estructura, que se enfoca sólo en cambios marginales a complejas estructuras regulatorias (OCDE, 2002, p. 35).

Existen principalmente cinco estrategias para la revisión regulatoria (OCDE, 2002, pp. 35-39):

- **Desechar y Construir:** Consiste en una revisión exhaustiva y en la reconstrucción del régimen regulatorio en su conjunto, estableciendo un orden de prioridades en sectores específicos y tomando en cuenta las interacciones de múltiples regulaciones, lo que resulta particularmente relevante en un entorno multi-nivel. Las ventajas de este método incluyen la rápida aparición de beneficios, las partes afectadas tienen más consciencia de la necesidad de adaptarse, los intereses creados tienen menos oportunidades de bloquear el cambio y las reformas tienen un alto perfil político. Las desventajas son que este método es costoso, se lleva mucho tiempo y puede no ser viable cuando los recursos y conocimientos son limitados.
- **Revisiones Generalizadas:** Son políticas que instruyen a las entidades regulatorias a revisar toda la estructura de sus regulaciones en relación a criterios generales, como necesidad y eficiencia. Este tipo de revisiones tienen un amplio alcance (*i.e.* el inventario completo de regulaciones con impacto en las empresas). Una variante de este tipo de revisiones es la “guillotina”, la cual nulifica las regulaciones que no están registradas después de una cierta fecha. Sin embargo, estas revisiones han sido debilitadas por excepciones que dejan fuera del ejercicio a regulaciones gravosas, falta de prioridades, fragmentación, y falta de profundidad y rigor.

- **Expiración y Cláusulas de Revisión Automática:** Esta técnica consiste en el establecimiento de una fecha de expiración automática para las nuevas leyes y regulaciones al momento de su adopción. Las regulaciones sujetas a caducidad pueden extender sus efectos sólo si son elaboradas de nuevo a través de los procedimientos estándar de elaboración de normas. Este tipo de revisiones reducen la edad promedio de la estructura regulatoria y garantizan la reforma periódica del inventario regulatorio. Sus desventajas incluyen la reducción de la previsibilidad del entorno regulatorio y la disminución del cumplimiento a medida que la fecha de expiración se aproxima.
- **Procesos de Revisión Automáticos o Requeridos:** Este método consiste en revisiones sistemáticas de las regulaciones existentes. Las normas son agrupadas de acuerdo con su antigüedad y son revisadas de manera progresiva contra criterios de calidad, lo cual lleva gradualmente al inventario regulatorio a la conformidad con dichos estándares. A diferencia de la caducidad, las regulaciones mantienen su vigencia, a menos que se tomen acciones para eliminarlas. La desventaja evidente es que ya que se requiere de una acción positiva, los intereses creados pueden organizarse para defender el status quo.
- **Procesos de Varianza o Pruebas de Equivalencia del Desempeño:** Esta técnica permite a las empresas aplicar métodos de cumplimiento a un menor costo, mientras sean igualmente efectivos que la regulación existente. Combina la lógica de la regulación basada en resultados con la capacidad de promover habilidades innovadoras de las empresas para diseñar procesos más eficientes.

Recomendación #28: Establezca prácticas con criterios claros para revisar sistemáticamente las leyes y regulaciones, de manera que se asegure que cumplen con los objetivos deseados.

En CB, la expiración es parte de la RCC, pero no es requerida para todas las nuevas regulaciones. A pesar de que no hay un proceso formal para revisar las regulaciones existentes, el objetivo de cero incremento neto (neutralidad) en los requerimientos regulatorios ha desarrollado una cultura de mejora continua. Las secretarías están obligadas a revisar continuamente sus inventarios de legislaciones, regulaciones y políticas a medida que se introducen nuevos requerimientos regulatorios. Existen también revisiones ad hoc ya que las sugerencias son bien recibidas por “Straightforward BC” y muchas de las secretarías responsables han motivado de manera activa a las personas a darles sugerencias, aunque no hay un mecanismo específico como un sitio web que solicite consejos del público en general. Hace varios años, había una tarjeta de opinión que pedía sugerencias, pero esta iniciativa fue pasajera.

En Baja California ha habido varias iniciativas de revisión. Primero, el ADAEE requirió una revisión sistemática que resultó en ajustes a 124 trámites y la elaboración de guías para realizar trámites relacionados con la creación de empresas. Segundo, la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico estableció la atribución del CCPCEC para dirigir un proceso continuo de simplificación y desregulación del marco legal que afecta las actividades empresariales. En la práctica, las revisiones son comúnmente generadas por quejas del sector privado expresadas durante consultas, como el Foro para la Desregulación de Trámites Empresariales. Tercero, la continua actualización del catálogo electrónico implica una revisión permanente del inventario de regulaciones. Por último, en diciembre de 2009, el Gobernador anunció una estrategia de “guillotina” para eliminar regulaciones y trámites innecesarios. La fecha límite para que las secretarías y agencias determinen las regulaciones a eliminar es marzo de 2010.

En Puebla, la Ley de Mejora Regulatoria establece el proceso de revisión, que en cierto modo se parece a los procesos de revisión requeridos. La revisión es una responsabilidad de cada secretaría y agencia. El “embajador” de cada agencia manda las Solicitudes de Actualización Periódica a la CEMER, junto con los proyectos regulatorios. La actualización periódica se aplica a proyectos regulatorios con los objetivos de (i) renovar la validez de una norma, (ii) actualizar una regulación que no impone obligaciones adicionales o modifica las existentes, y/o (iii) al actualizar una MIR Ordinaria de la regulación a ser renovada.

Piemonte, Cataluña y Jalisco sólo han experimentado revisiones ad hoc. En Piemonte, la revisión de regulaciones existentes está completamente en manos del Consejo Regional, que puede emprenderla por iniciativa propia o del gobierno. En Jalisco, los Comités del CEDESPE son los principales mecanismos para la revisión.

En Cataluña, el gobierno creó una fuerza de tarea en febrero de 2007 para reducir las barreras a las actividades empresariales y simplificar las interacciones con la administración pública. El objetivo de la fuerza de tarea era proponer medidas para mejorar el marco regulatorio trabajando tanto con las nuevas regulaciones, como con las existentes. El grupo incluyó a las secretarías de Economía y Finanzas; Innovación, Universidades y Empresas; Gobierno y Administración Pública; Política Territorial y Obras Públicas; Agricultura; Trabajo; Medio Ambiente; Vivienda y la Secretaría General de Presidencia. La fuerza de tarea elaboró un reporte en cuatro meses con 48 recomendaciones para mejorar el marco regulatorio. El proceso implicó consultas intensas y entrevistas con diferentes sectores empresariales, lo que llevó a procesos de reingeniería y la reducción de cargas administrativas. Al final, las medidas implementadas dieron lugar a ahorros por EUR 14 millones, 90 días de trabajo administrativo y la eliminación de un millón de documentos. Además, se simplificaron más de 20 regulaciones y trámites, incluyendo, por ejemplo:

- Regulaciones ambientales para permitir una resolución inmediata y solicitud electrónica.
- Los trámites de turismo permiten declaraciones responsables y gestión electrónica.
- La solicitud para el registro de agroindustrias ahora se puede hacer en línea y vía declaraciones responsables.

5. Políticas Marco para la Competitividad y el Emprendimiento

La contribución de un sistema regulatorio de calidad a la competitividad de un país o una región es significativa, particularmente en entornos de alta complejidad regulatoria en los que mejoras marginales pueden tener importantes beneficios. No obstante, sería erróneo pensar que es la única política requerida para lograr la competitividad.

La competitividad es un concepto complejo y no es el objetivo de este reporte discutirlo. Sin embargo, en términos simples, podemos decir que un país, región o ciudad competitiva es capaz de atraer y retener inversión productiva. Varios factores alimentan esta capacidad. Esta sección analizará mejores prácticas en políticas dirigidas al fortalecimiento de la competitividad por medio del apoyo al emprendimiento y la innovación, desarrollo de las PYMES, y clústers, entre otras.

La políticas incluidas en esta sección, al ser complementadas por un marco regulatorio de calidad, ayudan a crear un entorno favorable para las empresas, adecuado para las inversiones productivas y la creación de empleos. En tiempos en los que los empleos se necesitan desesperadamente, estas políticas ofrecen alternativas de acción gubernamental.

5.1. Programas de Apoyo al Emprendimiento

Los gobiernos subnacionales con frecuencia tienen la capacidad de establecer programas y políticas para apoyar el emprendimiento y complementar los efectos positivos de programas nacionales. Existen muchos tipos de programas para apoyar la actividad emprendedora desde diferentes ángulos pero, en términos generales, podemos destacar tres tipos de intervenciones: asesoría, consultoría y asistencia general; capacitación; y asistencia financiera.

5.1.1. Asesoría, Consultoría y Asistencia General

Los emprendedores que comienzan un negocio en ocasiones necesitan de asesoría sobre el giro de la empresa a iniciar, implicaciones de administración, trámites a cumplir y planeación necesaria, entre otras cosas. “Muchas personas que empiezan una empresa tienen sólo una vaga concepción sobre cómo emprenderán la formación de la empresa y su administración” (OCDE, 2003, p. 100). A pesar del hecho de que hay mucha información pública para ofrecer guía (internet, libros, etc.), esta información puede necesitar ser reunida y estructurada de una forma sistemática, para que sea realmente útil para el emprendedor.

Hay justificación para la intervención gubernamental en este campo, particularmente en servicios de asesoría para las etapas tempranas de la creación de empresas. “Existen algunos tipos de servicios que es poco probable que sean establecidos por agentes privados sin ayuda pública y que pueden ser importantes en la promoción del emprendimiento y la generación de beneficios económicos y sociales. En especial, asesoría previa al comienzo y servicios de investigación para individuos de bajo ingreso o desempleados, requieren de un estímulo público ya que, además de los altos costos de transacción, estos clientes son fácilmente desmotivados por el requisito de un pago” (OCDE, 2003, p. 101). Sin embargo, estos servicios no tienen que ser ofrecidos directamente por agencias públicas, ya que también pueden ser subcontratados, creando competencia entre potenciales proveedores privados.

Una forma en particular de asistencia sistemática general es la de las incubadoras de empresas. Además de proporcionar un espacio físico para que el empresario emprenda sus actividades de negocios, con frecuencia ofrecen otros servicios, como consultoría y capacitación. El costo de renta y adquisición de un espacio físico es usualmente significativo para el emprendedor. Como ejemplo, “datos de encuestas para el oeste de Alemania de principios de 1990 revelaron que casi el 90% de las empresas en incubadoras consideraron que el espacio rentado que estos programas ofrecen había jugado un rol significativo en el desarrollo de la empresa” (OCDE, 2003, p. 102).

Recomendación #29: Establezca programas de asesoría y consultoría para apoyar el emprendimiento en sus etapas tempranas, ya sea directamente o en coordinación con otros agentes (gobierno nacional, ONGs, universidades, cámaras empresariales, etc.).

Nuestros casos proporcionan ejemplos de programas y prácticas exitosas en el fomento del emprendimiento. En general, el enfoque de CB para apoyar el emprendimiento es a través de la reducción de tasas de impuestos y trámites, aunque también hay algunos programas e intervenciones estratégicas para apoyar la creación de empresas. Pequeñas Empresas de CB es la principal organización gubernamental que proporciona servicios de apoyo a las empresas. Fue creado a través de una sociedad federal-provincial en 1993. En el 2002 fue transformado en una organización no lucrativa, aunque su financiamiento aún proviene mayoritariamente de los gobiernos provincial y federal. Sus servicios incluyen la revisión de planes de negocios, proporcionar investigación de mercado y consejos para la exportación. También cuenta con una extensa biblioteca y es sede de talleres sobre diversos temas. Estos servicios son gratuitos o se ofrecen por una cuota mínima.

En Piemonte, el emprendimiento ha sido apoyado principalmente en el contexto de programas regionales financiados por el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Para el periodo 2000-06 se definieron cinco líneas estratégicas de intervención:

- Establecimiento de oficinas dedicadas a informar a emprendedores potenciales sobre alternativas y oportunidades de apoyo.
- Asistencia *ex ante* a través del análisis de ideas empresariales, capacitación para la preparación de planes de negocios e implementación de proyectos incipientes presentados por candidatos a emprendedor.
- Asistencia *ex post* para nuevas empresas durante dos años después de su establecimiento formal.
- Apoyo financiero, como el reembolso de los costos implicados por procedimientos burocráticos y apoyo a tasa fija durante los primeros seis meses de actividades.
- Orientación para estudiantes de preparatoria con respecto al emprendimiento.

Para el periodo 2007-13, el gobierno regional agregó dos elementos más, que son promover empresas más competitivas y apoyar empresas de alta tecnología e innovación. Un programa específico para apoyar el emprendimiento se denomina “Caminos Integrados para la Creación de Empresas”, que tiene dos pilares:

- Comienza tu propio negocio: Sus objetivos son integrar varias intervenciones de apoyo, difundir una cultura de emprendimiento, estimular nuevas ideas de negocio y fomentar el nacimiento y desarrollo de empresas exitosas. Este pilar es implementado por una asociación elegida a través de una convocatoria pública de propuestas, denominada Asociación Temporal de Empresas. En este pilar se incluyen cuatro intervenciones: apoyo general para el emprendimiento (competencias en línea, diseño de sitio web, formación de redes de negocios), consultoría *ex ante* (reuniones con expertos de negocios y elaboración de un plan de negocios), mentoría *ex post* (para empresas cuyos planes de negocios han sido aprobados por la Provincia de Turín) y apoyo financiero (proporcionado por la agencia de desarrollo regional, Finpiemonte).
- Empresas académicas incipientes: Tiene por objeto la creación de empresas de tecnología e innovación que se derivan de investigación académica. Su población objetivo es la comunidad de investigadores de las universidades locales y centros de investigación pública. Este pilar es gestionado directamente por Finpiemonte e incluye cuatro intervenciones estratégicas: exploración y capacitación empresarial (exploración de resultados de investigaciones susceptibles a la comercialización), consultoría para preparar el plan de negocios (cadena de proveedores, análisis de la competencia, plan de mercadeo, organización), tutoría para la implementación del plan de negocios por parte de mentores empresariales especializados, y apoyo financiero.

También hay programas enfocados a grupos específicos, por ejemplo, el esquema para promover el auto empleo entre los jóvenes, que consiste en incentivos financieros, de capacitación y asistencia. Su población objetivo son los buscadores de empleo que han estado registrados en la Oficina de Empleo por al menos seis meses, que viven en áreas en desventaja y que tienen al menos 18 años de edad.

En Cataluña, el SACIEQ incluyó medidas para promover el emprendimiento y aumentar el crecimiento de las actividades empresariales. La Ley de Política Industrial también establece el emprendimiento como una prioridad. En consecuencia, el gobierno estableció un sitio web para apoyar el emprendimiento (www.inicia.gencat.cat), el cual ofrece una aplicación para elaborar un plan de negocios en línea y la posibilidad de recibir asesoría inmediata. Existe también una agencia llamada ACCIÓ, que es la agencia para apoyar la competitividad de las empresas catalanas y ofrecer guía para elaborar un plan de negocios, así como buscar inversionistas y servicios para emprendedores de sectores de alta tecnología. ACCIÓ organiza cada año el “Día del Emprendedor” y el “Día del Inversionista” para proporcionar un foro de acceso a información, redes y servicios.

5.1.2. Capacitación

Además de proporcionar asesoría y consultoría, los gobiernos subnacionales pueden promover programas para capacitar a emprendedores en habilidades básicas de administración y para realizar algunas de las tareas requeridas en las etapas tempranas de creación de la empresa, como la redacción del plan de negocios, la propuesta de inversión o una solicitud de financiamiento.

La intervención del gobierno en esta materia está más que justificada. En primer lugar, los emprendedores pueden no saber qué tipo de capacitación necesitarán más en las etapas tempranas del proceso de creación de la empresa. En segundo lugar, la capacitación puede ser costosa y los costos de oportunidad altos en los momentos en los que el emprendedor invierte fuertemente. Por último, el mercado privado puede no ofrecer una capacitación que se ajuste a las necesidades de los emprendedores si no hay masa crítica (OCDE, 2003, p. 103).

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

Normalmente, existen sinergias entre los servicios de asesoría, consultoría y capacitación. Pequeñas Empresas CB, por ejemplo, ofrece talleres en una variedad de temas, además de sus servicios de asesoría. En Piemonte, las líneas estratégicas incluyen capacitación para la preparación del plan de negocios. El pilar “Comienza tu propio negocio”, por ejemplo, incluye en su paquete de consultoría, capacitación sobre administración empresarial para lograr competencias prácticas. Como ya se mencionó, Piemonte implementó este pilar asociándose con la Asociación Temporal de Empresas. De la misma forma, el esquema para promover el autoempleo entre los jóvenes incluye explícitamente capacitación en el paquete de apoyo.

Promover el establecimiento de incubadoras de empresas es otra buena alternativa para ofrecer servicios integrales para los emprendedores, incluyendo tanto asesoría como capacitación. El gobierno de Baja California ha contribuido con alrededor de USD \$65,384 para establecer cinco incubadoras de empresas: Empreser San Quintin, Cety's Universidad (Mexicali y Tijuana), UABC, Campus Mexicali, y el Instituto Tecnológico de Mexicali. El gobierno de Baja California se ha asociado con universidades para promover estas iniciativas. Estas sociedades tienen varias ventajas. En primer lugar, permiten al Gobierno del Estado compartir la inversión con otras instituciones. Segundo, la universidad ofrece un grupo de expertos en negocios y profesores para asesorar las iniciativas empresariales. Por último, los estudiantes universitarios son el nicho perfecto para desarrollar estas iniciativas.

En Puebla, el Gobierno del Estado estableció una entidad llamada Instituto Poblano para la Productividad Competitiva (IPPC), bajo el paraguas de la Secretaría del Trabajo y Competitividad. Este instituto ha ofrecido una serie de talleres llamados “Líderes Emprendedores”, que identifican y desarrollan habilidades para la creación de empresas.

5.1.3. Apoyo Financiero

La evidencia sugiere que los mercados de capital en México no están trabajando cerca de su máximo potencial y, por lo tanto, las intervenciones públicas están justificadas para proporcionar apoyo financiero a los emprendedores. El Foro Económico Mundial en su Reporte Global de Competitividad 2009-10 clasificó a México en el lugar 85 de 133 países en Facilidad de Acceso a Préstamos, preguntando qué tan fácil es obtener un crédito bancario con sólo un buen plan de negocios y sin garantía. El mismo reporte clasificó a México en la posición 98 en Disponibilidad de Capital de Riesgo (¿qué tan fácil es para los emprendedores con proyectos innovadores, pero riesgosos, encontrar capital de riesgo?) (Foro Económico Mundial, 2009, pp. 432-433).

En otros países, como Canadá, “las solicitudes de préstamo son casi exclusivamente evaluadas basado en el historial de crédito personal del emprendedor, más que en una evaluación de los méritos del proyecto... Dichos hallazgos sugieren problemas particulares para personas con pocos activos financieros o malos historiales de crédito y que desean empezar un negocio” (OCDE, 2003, p. 93).

Las nuevas y pequeñas empresas pueden enfrentarse a obstáculos para acceder a apoyo financiero debido a diversos factores (OCDE, 2003, pp. 94-95):

- Un alto nivel de riesgo percibido debido a un alto índice de fracaso (o bajo índice de sobrevivencia después de algunos años).
- Falta de historial en el caso de nuevas empresas.
- Incapacidad para proporcionar garantías. Las entidades crediticias normalmente requieren garantías como apoyo de una solicitud de préstamo.
- Escasez relativa de conocimientos y habilidades de contabilidad requeridas para la presentación adecuada de planes de negocios y solicitudes de crédito.
- Riesgos relacionados con deficiencias en el flujo de efectivo.

Las intervenciones públicas pueden remediar, hasta cierto punto, estos retos. Por ejemplo, los gobiernos, por sí mismos o asociándose con otras organizaciones, pueden implementar programas de capacitación para redactar planes de negocios o pueden actuar como avales de un préstamo. Los programas de apoyo pueden también aumentar la tasa de sobrevivencia de las nuevas empresas, lo que disminuye los riesgos de crédito.

La práctica y la teoría proporcionan buenos argumentos para establecer programas de apoyo financiero para los emprendedores, especialmente en países donde la disponibilidad de préstamos y capital de riesgo es baja. Por tanto, nuestra recomendación es la siguiente:

Recomendación #31: En coordinación con otras organizaciones, los gobiernos subnacionales pueden promover programas de apoyo financiero dirigidos a emprendedores para ayudarles a superar los obstáculos de acceso a capital.

Esta recomendación no necesariamente implica que el gobierno debe proporcionar préstamos directamente, sino que puede ayudar de muchas otras maneras, tales como sistematizando la información sobre alternativas de financiamiento al alcance de los emprendedores, ofreciendo deducciones fiscales y promoviendo las actividades de fondos de capital de riesgo.

En CB, Pequeñas Empresas CB, cuyo financiamiento proviene principalmente de los gobiernos provincial y federal, publica el “Panorama de Financiamiento Gubernamental”, que detalla los programas de asistencia que tienen ambos niveles de gobierno para empresas. Esta publicación incluye, por ejemplo, el Programa de Financiamiento a la Pequeña Empresa de Canadá, que asiste a las empresas en la obtención de préstamos para financiar necesidades de activos fijos, y la Corporación para el Desarrollo Futuro de las Comunidades, que proporciona préstamos, seminarios y orientación para las comunidades rurales. Además, el gobierno de CB ofrece varios programas para ayudar a los empresarios a obtener acceso al capital para la creación y expansión de sus negocios. Estos programas ofrecen créditos fiscales con la capacidad de apoyar hasta con USD \$168 millones a los emprendedores que hagan inversiones de capital social directamente en pequeñas empresas de CB o indirectamente a través de fondos de capital de riesgo especializados.

En Piemonte una de las líneas estratégicas es precisamente el apoyo financiero (reembolso de los costos implicados por los trámites burocráticos y apoyo a tasa fija durante los primeros seis meses de actividades). Ambos pilares descritos anteriormente, Comienza tu Propio Negocio y Empresas Académicas Incipientes, incluyen una intervención estratégica por parte de Finpiemonte para proporcionar apoyo financiero a las nuevas empresas. Además, la región ha implementando una estrategia para fortalecer la oferta de los mercados de capital de riesgo, centrándose en inversionistas ángeles y capital semilla, ya que ambos eran básicamente inexistentes hace cinco años. Algunas de las principales iniciativas incluyen las siguientes:

- Piemontech: Es la sociedad financiera del Clúster Inalámbrico de Turín y su principal objetivo es promover el sector de las TIC, fomentando la innovación en las empresas existentes y apoyando el surgimiento de nuevas. Piemontech es co-financiado por I3P (las empresas innovadoras del Politécnico de Turín), Eurofidi (un consorcio compartido de garantías de préstamo colectivas) y la Asociación de Patrones Industriales de Turín. Se concentra en inversión ángel de menos de EUR \$200,000 para la creación de empresas y proporciona capital de riesgo mediante la adquisición de acciones.
- Innogest: Proporciona capital semilla concentrado en algunos sectores estratégicos, como las TIC, energía, biomédico, mecánica avanzada y nuevos materiales.
- Eporgen Venture: Es una compañía de capital semilla fundada por inversionistas del Parque Bioindustrial, un parque científico especializado en ciencias de la vida y biotecnología. Su objetivo es encontrar propuestas de instituciones académicas o privadas y darles los medios para desarrollarse en dos o tres años hasta un nivel en el que se puedan presentar los resultados a nuevos inversionistas y sociedades de capital de riesgo.
- Venture Capital Hub: Es un sistema de fondos que comenzó en 2007 en Turín y que reúne algunos de los mejores fondos de capital en el segmento de etapa temprana de la empresa. Actualmente involucra a seis fondos italianos (Piemontech, Innogest Capital, Club degli Investitori, Strategia Italia, Eporgen Venture y Principia Fund) y a cinco internacionales (TLcom Capital, Doughty Hanson & Co. Technology Limited, Intel Capital, 360 Capital Partner y Jupiter Venture). El hub está ubicado dentro del área del Politécnico, lo que facilita la interacción entre el mundo académico y el del capital de riesgo, haciendo la búsqueda de proyectos mucho más efectiva.

El enfoque en el capital de riesgo e inversión privada en Piemonte ha dado resultados. En 2008 este mercado registró inversiones por cerca de EUR \$312 millones, involucrando a 20 compañías locales. Más del 50% de estas operaciones se dirigieron a las etapas tempranas de la creación de empresas, mientras que en Italia sólo el 19% del capital privado y de riesgo se concentra en las etapas tempranas.

En Cataluña, ACCIÓ está aumentando la oferta de financiamiento para los emprendedores. Por ejemplo, invirtió EUR \$2 millones en 2009 en el principal fondo de capital de riesgo especializado en biotecnología, denominado Ysios Capital Partners. Durante 2008 invirtió EUR \$22 millones en 38 proyectos de investigación realizados en cooperación con empresas, centros tecnológicos y de investigación y universidades. Estas inversiones disminuyeron los riesgos para los emprendedores y favorecieron las sociedades público-privadas.

En México, el gobierno de Baja California se asoció con el gobierno federal para llevar a cabo un programa llamado “Capital Semilla”. Este programa proporciona préstamos para proyectos de nuevas empresas a través del Sistema Nacional de Incubación de Empresas. El gobierno federal aporta cinco pesos por cada peso aportado por el Gobierno del Estado. De acuerdo con el Gobierno del Estado, alrededor de USD 248,077³³ han sido proporcionados en préstamos para los emprendedores alojados en una incubadora, lo que generó 85 empleos. El programa tiene tres modalidades: tradicional (hasta MXN \$120,000 o 80% del proyecto), tecnología intermedia (hasta MXN \$450,000 o 85% del proyecto) y alta tecnología (hasta MXN \$1.2 millones o 85% del proyecto). Otro programa, Incubadoras-Creación de Empresas, destinó cerca de USD \$176,077³⁴ para 595 nuevas empresas en Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana.

Vale la pena destacar que la disponibilidad de buenos proyectos es un prerrequisito para el desarrollo de un mercado de capital de riesgo. “Las políticas públicas que ayudan a mejorar la calidad y presentación de los proyectos de inversión pueden expandir el acceso al financiamiento” (OCDE, 2003, P. 100). Esta afirmación implica sinergias entre los diferentes tipos de programas para apoyar a los emprendedores, por ejemplo, al asesorar y capacitar emprendedores en la elaboración del plan de negocios, los beneficios se materializan no sólo para las empresas individuales, sino que también hay externalidades positivas mediante el desarrollo de un mercado de capital de riesgo.

5.2. Políticas y Programas dirigidos a las PYMES

Además de las políticas y programas dirigidos a los emprendedores, los gobiernos subnacionales pueden tomar acciones para fortalecer a las PYMES ya establecidas. Este segmento empresarial es extremadamente importante en México por dos razones. En primer lugar, porque representan una vasta mayoría de las actividades empresariales. Las PYMES representan aproximadamente el 99% de todas las empresas, generan 52% del PIB y 72% del empleo total (2006). El 95% de las PYMES son microempresas. Existen alrededor de 4 millones de PYMES en México y sólo 6 700 grandes empresas (0.2% del número total de empresas) (OCDE, 2007c, p. 13). En segundo lugar, dado su tamaño y limitaciones, las PYMES son vulnerables y pueden no estar adecuadamente preparadas para hacer frente a retos como la competencia internacional y las recesiones económicas.

Box 8. La Definición de una PYME en México

Las PYMES en México son clasificadas de acuerdo a su número de trabajadores y al sector en el que operan.

	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

Source : Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La OCDE ha encontrado algunas debilidades fundamentales en el segmento de las PYMES de México (OCDE, 2007c, pp. 17-20):

- Insuficiente “know-how” y bajo nivel de tecnología: Los productos de las PYMES comúnmente sufren de un diseño anticuado, herramientas de producción obsoletas, baja calidad y una mercadotecnia inadecuada. Bajos niveles de capital humano y un uso inadecuado de la tecnología son también características comunes en las PYMES.
- Acceso limitado al financiamiento: Hay pocas oportunidades para el financiamiento a costos razonables para las PYMES y, como resultado, usualmente dependen del costoso crédito de proveedores (dos tercios del financiamiento para las pequeñas empresas en 2005). Los bancos comerciales representan sólo el 13.7% del financiamiento a las pequeñas empresas.

Estas limitantes afectan la tasa de sobrevivencia de las PYMES. “El tiempo de vida promedio de una PYME mexicana es corto, al menos 50% de las empresas recientemente creadas salen del mercado después de dos años” (OCDE, 2007c, p.50). Los hechos y cifras anteriores definitivamente justifican las intervenciones estratégicas de los diferentes niveles de gobierno para fortalecer a las PYMES y superar los retos a los que se enfrentan. Nuestros casos ofrecen ejemplos sobre cómo los gobiernos subnacionales han decidido intervenir.

5.2.1. Consultoría y Capacitación

Recomendación #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 a sus necesidades específicas.

Los programas para mejorar el capital humano de las empresas son en ocasiones implementados directamente por gobiernos subnacionales, aunque también hay programas nacionales que son aprovechados por los estados. En Baja California, por ejemplo, el Gobierno del Estado ha adoptado los programas nacionales PROSOFT y PROLOGYCA. Entre otros apoyos, ambos incluyen un componente de capacitación, en el primer caso, para proyectos relacionados con las TIC y, en el segundo, para actividades relacionadas con logística y proveeduría. Por cada peso aportado por el Gobierno del Estado, el gobierno federal aporta uno más.

En Jalisco, el Gobierno del Estado tiene una dependencia llamada INJAC (Instituto Jalisciense de la Calidad), el cual está encargado de promover la adopción de sistemas de gestión de la calidad en empresas y oficinas públicas. El INJAC ofrece capacitación a las PYMES para implementar sistemas de gestión de la calidad, como ISO 9001, ISO TS para la industria automotriz y el HACCP. Este programa es absolutamente relevante ya que la baja calidad es uno de los principales problemas de las PYMES para hacer frente a la competencia internacional.

En Puebla, el IPPC ha ofrecido talleres intensivos sobre desarrollo empresarial y capacitado a alrededor de 1,000 microempresarios en habilidades de gestión, especialmente en administración de recursos humanos para aumentar la productividad. Hasta el momento estos talleres sólo han sido ofrecidos en el municipio de Puebla. Otro programa es el llamado “Mejora de la Productividad de las Microempresas”. Ha sido aplicado en 1,000 microempresas en 60 municipios. El 28.5% de las empresas participantes crearon al menos un empleo adicional, el 69% aumentó su productividad y el 64% atrajo nuevos clientes. Por último, el IPPC gestiona un programa llamado “150 MIPYMES Campeonas”, que ofrece capacitación a microempresas para que puedan emplear su mano de obra de manera más productiva, reconociendo las habilidades de su capital humano.

En Cataluña, el programa “InnoEmpresa” apoya la innovación en las PYMES. Todas las etapas de innovación con respecto a procesos, productos, organización, y gestión están incluidas en el programa. Además, la Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información ha desarrollado un software de distribución gratuita para ayudar a las PYMES en sus funciones básicas, como contabilidad, administración de producto, producción de catálogos y gestión de oficinas de ventas.

5.2.2. *Financiamiento*

El financiamiento enfocado a las PYMES puede tener propósitos diferentes, tales como expansión, inversiones en activo fijo y equipo, capacitación, I+D, etc.

Recomendación #33: Establezca fondos, instituciones y mecanismos de coordinación con otras entidades para canalizar recursos para promover el desarrollo de las PYMES.

En Cataluña, el Instituto de Crédito Oficial de España y el Departamento del Trabajo de la Comunidad Autónoma firmaron un acuerdo de cooperación para apoyar las inversiones en las PYMES con hasta 50 trabajadores. Los sectores a los que se enfoca son construcción, acero, madera y muebles, alimentos y bebidas, comercio y textiles, entre otros.

Así como en el caso de los recursos para capacitación, Baja California se asocia con el gobierno federal para proporcionar financiamiento a las PYMES. El Gobierno del Estado hace uso de un fondo mixto llamado FOPRODE, que ofrece préstamos de entre MXN \$150,000 y MXN \$500,000 para microempresas; MXN \$500,000 y MXN \$1 millón para pequeñas empresas; y de MXN \$1 a \$1.5 millones para medianas empresas. Por cada peso que aporta el gobierno estatal, el gobierno federal aporta uno más. Los préstamos están enfocados a industria, agroindustria, comercio y servicios. Baja California también está implementando el “Programa de Capacitación y Asistencia para el Desarrollo Microempresarial”, el cual proporciona apoyo financiero desde MXN \$4,000 hasta MXN \$20,000. Estos programas de préstamo también se han convertido en un incentivo para que las empresas que operan en el mercado informal se registren formalmente.

El gobierno de Jalisco ha establecido el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL), que tiene por objeto crear y desarrollar servicios financieros para la capacitación y consultoría para las PYMES. Otro fondo establecido por el Gobierno del Estado es el MICROJAL, que otorga préstamos de hasta MXN \$20 000 para equipo, infraestructura y servicios básicos.

5.2.3. Fomento a las Exportaciones

Las PYMES más sofisticadas pueden intentar entrar a los mercados internacionales para abrir nuevas oportunidades y protegerse de recesiones económicas nacionales. Sin embargo, participar en el comercio internacional no necesariamente es fácil y puede ser agobiante. Por tanto, nuestra recomendación es la siguiente:

Recomendación #34: Los gobiernos subnacionales pueden identificar PYMES con potencial exportador y ofrecerles servicios de promoción (asistencia técnica, apoyo para participar en ferias, etc.), vinculándolas también con otras instituciones de apoyo.

En Piemonte, la internacionalización es considerada un elemento clave para el crecimiento de las PYMES. Una agencia especializada fue creada en el 2006 por el gobierno regional y la Unioncamere Piemonte, en acuerdo con asociaciones empresariales y el ámbito académico. La Agencia para la Inversión, las Exportaciones y el Turismo de Piemonte trabaja para incrementar la presencia y competitividad de las empresas locales en los mercados internacionales. La agencia constantemente actualiza a las empresas locales sobre las últimas regulaciones y asuntos de comercio internacional. Entre otras actividades, es anfitriona de misiones extranjeras, organiza misiones de empresas locales a mercados extranjeros y eventos internacionales, elabora proyectos de cooperación industrial, como transferencias de know-how e inversiones conjuntas, y busca proveedores y socios para las empresas locales.

En Baja California, el Gobierno del Estado ha establecido tres mecanismos para ayudar a las PYMES a exportar:

- Asistencia técnica para las empresas con potencial para exportar.
- Apoyo para participación de las PYMES en eventos y foros nacionales e internacionales de fomento a la exportación.
- Programas diseñados para promover las exportaciones en sectores específicos.

Jalisco tiene una agencia para el fomento del comercio internacional llamada JALTRADE (Instituto de Fomento al Comercio Exterior), que ofrece asesoría y capacitación sobre negocios internacionales. Su programa de capacitación está diseñado en tres niveles, básico, intermedio y avanzado. También alberga una exhibición permanente de productos de exportación y patrocina estudios de búsqueda de oportunidades de negocio a nivel internacional.

5.3. Clústers

El objetivo de esta sección no es el presentar una discusión teórica del concepto de clúster, sino más bien discutir mejores prácticas en la gestión de políticas relacionadas con clústers. En consecuencia, este reporte adopta la siguiente definición:

Los clústers son grupos, geográficamente cercanos, de empresas interconectadas y de instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por tecnologías y habilidades comunes. Usualmente existen dentro de un área geográfica en la que la facilidad de comunicación, la logística y la interacción personal son posibles. Los clústers normalmente están concentrados en regiones y en ocasiones en una sola ciudad (OCDE, 2007a, p.26).

Los clústers son por naturaleza regionales y, por lo tanto, relevantes como un enfoque de política pública para los gobiernos subnacionales. Tienen ciertos beneficios y externalidades que han atraído la atención de académicos y encargados del diseño de políticas públicas, tales como bajos costos de producción que llevan a la innovación y el crecimiento de la productividad, facilidad para el intercambio de conocimientos, creación de un entorno que favorece la especialización y un alto nivel de rivalidad empresarial que lleva a la competencia. No obstante, los encargados del diseño de políticas públicas deben reconocer que las políticas de clústers también implican riesgos, tales como una insuficiente diversificación económica, estar atado a estrategias de inversión a largo plazo para apoyar a sectores específicos, con dificultad para cambiar de orientación, y dependencia excesiva en unas pocas empresas (OCDE, 2007a, pp. 11; 24). Promover clústers implica la selección de algunos sectores a fortalecer, lo que podría resultar controversial en ciertos contextos.

Recomendación #35: Las políticas de clústers deben estar enfocadas para ser efectivas. Los gobiernos subnacionales, en conjunto con autoridades nacionales y otros actores relevantes, eligen los clústers a promover.

Seleccionar ganadores y perdedores no es una decisión fácil, ya que siempre habrá cuestiones de equidad y las opciones no siempre son evidentes. Sin embargo, la OCDE ha encontrado algunos patrones que pueden ilustrar cómo se eligen los sectores objetivo. “Los objetivos pueden ser lugares (regiones líderes, regiones marginadas, áreas hub), sectores (dinámicos, expuestos, estratégicos, de importancia social) o actores o grupos de actores específicos (universidades, PYMES, multinacionales, etc.) También pueden ser una combinación de estas diferentes categorías de objetivos” (OCDE, 2007a, p. 13).

En CB, por ejemplo, el gobierno está comprometido a apoyar a los clústers de tecnologías emergentes. En 2008 anunció un fondo de capital por USD 84.2 millones, el Fondo de Capital Renacimiento CB, que invierte en cuatro sectores clave, tecnologías de la información, nuevos medios de comunicación, tecnologías limpias y ciencias de la vida. La provincia ha decidido enfocarse en sectores donde ya tiene una ventaja competitiva, como ciencias de la vida, TIC, tecnologías limpias, recursos naturales e industrias del cine y la televisión. De hecho, tres empresas de Vancouver fueron recientemente clasificadas entre las 50 compañías del sector inalámbrico de mayor crecimiento en América del Norte.

Piemonte también ha tomado medidas específicas para el desarrollo de ciertos clústers de innovación. No obstante, parece haber una mezcla de consideraciones sectoriales y territoriales para seleccionar los clústers a promover. Se identificaron 12 áreas temáticas para el desarrollo de clústers de innovación, cada una con un territorio de referencia: industria agroalimenticia, biotecnología y biomedicina, química sustentable, nuevos materiales, creatividad digital e industria multimedia, arquitectura sustentable, biocombustibles, biomasa de granjas de cultivo, equipo y sistemas, TIC, mecatrónica y textiles. También hay un distrito automovilístico, establecido hace años y que se beneficia de medidas específicas de política pública. El distrito automovilístico está integrado por aproximadamente 950 compañías, 45% de las empresas totales en el sector automotriz italiano, y emplea más de 140,000 trabajadores. El 51% de la producción del distrito es para mercados extranjeros. Incluye componentes y sistemas originales para autos y vehículos industriales, así como empresas de diseño, ingeniería y servicios de estilizado.

Cataluña también ha identificado sectores específicos para el desarrollo de clústers. De hecho, el SACIEQ manda explícitamente el desarrollo de clústers en sectores estratégicos. En consecuencia, el programa BioCat, por ejemplo, fue establecido para desarrollar hubs de biotecnología y ciencias de la vida. Asimismo, la Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información se ha enfocado en el sector de las TIC. De hecho, en 2008, se creó el Grupo de Empresas Innovadoras para apoyar la competitividad de las compañías de TIC.

La política industrial de Baja California busca explícitamente desarrollar clústers para los sectores en los que el empleo ha aumentado a una tasa más alta que la media nacional. Estos sectores fueron identificados por municipio y se ilustran en la siguiente tabla:

Table 11. Sectores sobresalientes en Baja California por Municipio

Mexicali	Tijuana	Ensenada	Rosarito	Tecate	San Quintín
Equipo electrónico	Equipo electrónico	Industria restaurantera	Turismo	Equipo electrónico	Agricultura
Industria metal-mecánica	Industria del mueble	Turismo	Muebles rústicos	Industria de bebidas	Pesca deportiva
Comercio de alimentos	Comercio de alimentos	Industria vitivinícola	Industria restaurantera	Maquiladora	Turismo
Agroindustria	Turismo	Agroindustria	Pesca deportiva	Ecoturismo	
Turismo	Industria automotriz	Pesca	Maquiladora	Artesanías	
Industria automotriz		Minería	Industria filmica	Turismo de Salud	

Source : Información proporcionada por la SEDECO de Baja California

La identificación de estos sectores fue el primer paso para definir los clústers a promover. Después, el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) elaboró un estudio para ilustrar la decisión. Al final se eligieron 15 clústers: turismo, servicios médicos, aeroespacial, electrónica, automotriz, productos médicos, software, muebles, logística, agroindustria, vitivinícola, biotecnología, pesca, energía y plásticos.

En Jalisco, el gobierno estatal ha identificado los siguientes clústers: electrónica, industrias tradicionales, diseño aeronáutico, cine, centros de atención de llamadas, producción de tequila y automotriz. La Universidad de Guadalajara también ha identificado cinco clústers en la región sur del estado: productos lácteos, producción de madera, industria del maíz, turismo y servicios médicos.

En Puebla, el Gobierno del Estado ha identificado los siguientes clústers: automotriz, autopartes, parques industriales, turismo empresarial, servicios hospitalarios, industrias de alta tecnología, textiles, alimentos y bebidas, construcción y agroindustria. El IMCO ha identificado cuatro fuertes clústers en Puebla, que son automotriz, tecnologías de la información, agronegocios y turismo.

Consejo de implementación: Involucre a asociaciones empresariales y otros actores en la gestión de los clústers.

Las entidades que gestionan iniciativas de clústers pueden tomar diversas formas. “Las principales variantes incluyen: asociaciones no lucrativas, universidades o agentes similares y agencias públicas” (OCDE, 2007a, p. 94).

En Piemonte, cada uno de los 12 clústers de innovación es administrado por una entidad legal. Estas entidades y las empresas y organismos de investigación participantes son seleccionadas a través de una convocatoria pública de propuestas. Las organizaciones candidatas tienen que presentar una descripción de las actividades a implementar si son seleccionadas para gestionar un clúster. Una vez que hay una selección, los fondos son asignados a la entidad administradora y las empresas participantes en el clúster. El financiamiento para las empresas debe ser destinado a servicios de innovación de alta calidad, transferencia de conocimientos, servicios de tecnología empresarial e I+D.

En Jalisco, existe un grupo empresarial llamado Cadena Productiva de la Electrónica, A.C., el cual facilita el desarrollo y la integración de empresas nacionales e internacionales a la cadena de proveedores de la industria electrónica. Esta asociación es apoyada por la SEPROE y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL).

En Puebla, el gobierno estatal acordó con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) un plan de trabajo coordinado para la industria automotriz. Este plan incluye apoyo relacionado con tecnología, logística, nuevos productos, materias primas, proveedores nacionales y vinculación de empresas con otros sectores productivos.

Recomendación #36: Una vez que los clústers a promover han sido seleccionados, los actores (incluyendo gobiernos subnacionales) deben concentrarse en desarrollar factores especializados relevantes para dichos clústers.

En CB la estrategia para fortalecer los clústers seleccionados apoya invirtiendo en investigación e innovación, así como en el financiamiento de la comercialización de productos y servicios. El apoyo para aumentar la competitividad de CB en los sectores de tecnología ha sido un compromiso permanente del Premier. En 2001, estableció el Consejo de Tecnología del Premier (PTC), una entidad independiente para asesorar al gobierno sobre temas de tecnología y considerar cómo puede la tecnología ayudar a CB durante la próxima década. El PTC ha entregado 12 reportes con 198 recomendaciones. Además, se han introducido otras iniciativas para apoyar a las industrias de alta tecnología, como el compromiso de duplicar el número de graduados en ciencias computacionales e ingeniería durante los próximos cinco años, un compromiso de la provincia con 20 proyectos de investigación industrial y, el año anterior, un crédito fiscal por USD \$7 millones para apoyar las tecnologías limpias.

Otro ejemplo de cómo CB ha creado factores especializados es la industria del cine y la televisión. El apoyo del gobierno ha sido importante en los últimos 30 años. En 1978 se formó la Comisión Fílmica de CB, una rama del gobierno provincial que trabaja para garantizar que el negocio de la producción de cine y televisión crezcan. La comisión promueve a CB como un lugar atractivo para hacer negocios y ofrece contratos, servicios e información. El gobierno también ofrece créditos fiscales muy competitivos para la industria. Además, la Universidad de Columbia Británica tiene un grado en producción fílmica y está estrechamente vinculada con la industria. Estos esfuerzos han resultado ya que CB es ahora el tercer más grande centro para la producción en América del Norte.

En Piemonte, Piemontech, la sociedad financiera del Clúster Inalámbrico de Turín, fomenta la innovación especializada para el sector de las TIC. Otro instrumento importante de política pública diseñado por el gobierno regional para crear factores especializados es la “plataforma tecnológica”. Esta herramienta apoya proyectos de investigación realizados por grandes concentraciones de empresas y centros de investigación, con una participación relevante de PYMES. Dos plataformas tecnológicas han sido financiadas hasta el momento para las industrias aeroespacial (EUR \$30 millones) y de biotecnología (EUR \$20 millones).

En Cataluña, la Ley de Política Industrial establece que el gobierno debe facilitar la cooperación entre empresas y otras instituciones para promover hubs de competitividad, redes de conocimiento, asociaciones empresariales y la agrupación productiva. Un ejemplo de un proyecto relacionado con este mandato es “BioRegion”, que es un espacio geográfico donde la investigación, el desarrollo y las actividades de innovación se concentran para la industria de ciencias de la vida. BioCat también crea factores especializados ya que tiene un programa para identificar y desarrollar recursos humanos estratégicos para las PYMES de biotecnología y ciencias médicas.

En Puebla, el gobierno fundó el Centro de Tecnologías de la Información para apoyar al clúster de las TIC y ha sido anfitrión de ferias turísticas para apoyar la industria hotelera.

Conclusiones

Este reporte ha abordado prácticas relevantes de mejora regulatoria a nivel subnacional. La política regulatoria está ganando importancia no sólo a nivel nacional, sino también para los gobiernos provinciales y locales. Las experiencias revisadas confirman que los gobiernos subnacionales pueden y deben promover la calidad regulatoria para mejorar el entorno empresarial de sus países.

Se necesita analizar más experiencias, aunque se pueden obtener importantes lecciones de los casos discutidos en este reporte:

- El apoyo político, desde el más alto nivel, es fundamental para la implementación de una política de mejora regulatoria. La ausencia de tal apoyo político con frecuencia limita las iniciativas regulatorias a sectores reducidos o a reducciones regulatorias únicas que son fácilmente reversibles.
- La participación de la comunidad empresarial y otros actores interesados en la política regulatoria es importante para crear incentivos para que los gobiernos la mantengan como una prioridad. Además, ayuda a fortalecer al órgano encargado de la mejora regulatoria, proporciona controles sobre la discreción de los reguladores, evalúa cuestiones de cumplimiento *ex ante* e identifica regulaciones materia de revisión y mejora.
- Existen muchas formas alternativas para organizar a las instituciones encargadas de la mejora regulatoria. Cualquiera que sea la opción, un enfoque de “gobierno completo” es importante, con rendición de cuentas y transparencia para garantizar avances, y con responsabilidades claras para cuestionar iniciativas regulatorias, facilitar el proceso de adopción de herramientas de calidad regulatoria y defender enérgicamente las reformas.
- La mejora regulatoria no tiene que ser una política costosa. Existen prácticas para mantener bajos los costos, al mismo tiempo que se logran beneficios y externalidades positivas. Aprovechar los recursos humanos existentes es una práctica con un historial exitoso.
- La coordinación multi-nivel evita la duplicación, el empalme de normas, la complejidad del sistema regulatorio y las cargas excesivas sobre las empresas. La regulación de alta calidad en un nivel de gobierno puede ser contrarrestada por políticas y prácticas regulatorias deficientes en otros niveles, impactando negativamente el desempeño empresarial y la productividad. Leyes, acuerdos legales y entidades de gobierno específicas creadas para facilitar la coordinación multi-nivel son prácticas comunes.

- Los gobiernos necesitan sistemas de gestión de datos para guiar la reforma regulatoria y hacerla transparente.
- Las experiencias con los procedimientos *ex ante* para controlar la calidad de nuevas regulaciones están proliferando. Las herramientas implementadas varían en su complejidad, desde listas muy sencillas de criterios hasta análisis de costo-beneficio más elaborados. Lo importante es que estas herramientas deben proporcionar un control sobre la calidad de las nuevas regulaciones y las cargas que imponen a ciudadanos y empresas.
- Los mecanismos de consulta persiguen varios objetivos, tales como recopilar información empírica para propósitos analíticos, complementar la MIR, así como entender mejor cuestiones tales como la aplicabilidad de diferentes políticas públicas, lo que es esencial para determinar su viabilidad y diseñar estrategias de cumplimiento e implementación.
- Existe una amplia variedad de técnicas de simplificación y reducción de cargas regulatorias que se han aplicado exitosamente a nivel subnacional. Cuando se complementan con una medición de cargas administrativas, estas herramientas tienden a ser más efectivas. Las cargas regulatorias son particularmente onerosas para las PYMES, ya que no cuentan con vastos recursos para ocuparse de los trámites requeridos por las autoridades.
- Las herramientas de e-gobierno son extremadamente útiles para muchas de las dimensiones de la política regulatoria, como las relacionadas con gestión de datos, prevención de la corrupción, consulta, coordinación y programas de simplificación.
- El cumplimiento no debe darse por sentado. Dado que los gobiernos subnacionales usualmente tienen atribuciones sustanciales sobre inspección y cumplimiento, deben poner especial atención al diseño de la regulación para facilitar su cumplimiento, proporcionando el equilibrio correcto entre incentivos y sanciones.
- Las evaluaciones *ex post* y las revisiones regulatorias ayudan a asegurar que las regulaciones estén actualizadas y sean instrumentos para lograr objetivos legítimos de política pública.
- Existen muchas sinergias entre la calidad regulatoria y otras políticas para promover la competitividad. Estas políticas, cuando son complementadas por un marco regulatorio de calidad, ayudan a crear un entorno favorable para los negocios, apropiado para las inversiones productivas y la creación de empleos.

Las recomendaciones prácticas y las herramientas y técnicas discutidas en este reporte pueden servir a los gobiernos subnacionales para que desarrollen políticas regulatorias que ayuden a estimular la productividad y el crecimiento económico. También pueden ayudar a los gobiernos que ya están involucrados en la mejora regulatoria a adoptar principios y prácticas que otras provincias han aplicado de manera exitosa.

La mejora regulatoria ha sido un proceso de experimentación y aprendizaje para los gobiernos subnacionales que la han adoptado. En consecuencia, la OCDE continuará estudiando las experiencias de mejora regulatoria a nivel subnacional y apoyando a sus países miembros en la implementación de prácticas exitosas. Una red de encargados del diseño de políticas y profesionales de la mejora regulatoria a nivel subnacional está surgiendo y la innovación en el diseño y gestión de políticas regulatorias está generando oportunidades para compartir experiencias y conocimientos. La OCDE participará en este proceso identificando y difundiendo las mejores prácticas y facilitando de manera activa su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2008), *Doing Business 2009*, Washington, DC.

Banco Mundial (2008), *Doing Business México 2009*, Washington, DC.

Foro Económico Mundial (2008), *"The Global Competitiveness Report 2008-09"*, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2009), *"The Global Competitiveness Report 2009-10"*, Ginebra.

IMCO (2009), *México ante la Crisis que Cambió al Mundo: Competitividad Internacional*, México.

Jones, Laura *et al.* (2005), *Rated "R": Prosperity Restricted by Red Tape*, Federación Canadiense de Negocios Independientes, Ontario.

OCDE (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris.

OCDE (2003), *Entrepreneurship and Local Economic Development*, Paris.

OCDE (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris.

OCDE (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Paris.

OCDE (2007a), *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, Paris.

OCDE (2007b), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy*, Paris.

OCDE (2007c), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, Paris.

OCDE (2009a), *Multi-level Regulatory Governance*, Paris.

OCDE (2009b), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies*, Paris.

OCDE (2009c), *Tuempresa.gob.mx: A One-Stop Shop for Quick and Easy Business Start-Ups in Mexico*, Paris.

OCDE (2009-10), *OECD Observer*, No. 276-277, diciembre 2009-enero 2010.

Política Digital (2009), diciembre 16, 2009.

Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence" , *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, No. 13, Publicación de la OCDE.

ANEXO: LOS CUATRO PILARES DE RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS

I. PLANTEANDO LA MEJORA REGULATORIA EN LA AGENDA POLÍTICA

Liderazgo Político

1. Los líderes políticos y, en particular, el jefe de gobierno deben manifestar un compromiso público con la mejora regulatoria.
2. Asegúrese de que elementos importantes de la política regulatoria, como el análisis de impacto regulatorio, listas de control regulatorio, consulta, e-gobierno, simplificación, revisiones y evaluaciones de los procedimientos, estén institucionalizados en leyes, reglamentos, decretos, etc.
3. Establezca las disposiciones institucionales básicas para la mejora regulatoria, por ejemplo, una ley de mejora regulatoria, junto con una dependencia encargada de dar seguimiento a su implementación.
4. Facilite la rendición de cuentas ofreciendo a la ciudadanía acceso a la información sobre los avances y logros de la mejora regulatoria.

Emprendedores del Sector Público

5. Los emprendedores del sector público tienen un papel muy importante en el diseño de una estrategia para colocar la mejora regulatoria en la agenda política y, a partir de ahí, construir incrementalmente.

Consejo de implementación: Se debe apoyar al (los) emprendedor(es) del sector público en las etapas iniciales del proceso y, eventualmente, institucionalizar las prácticas de política regulatoria.

Participación Empresarial y Ciudadana

6. Establezca mecanismos institucionales que permitan la participación empresarial y ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de la mejora regulatoria.

Consejo de implementación: Los grupos empresariales que buscan la mejora del marco regulatorio como un todo, no sólo de un sector específico o de regulaciones individuales, son más exitosos en el logro de la continuidad de la mejora regulatoria.

Consejo de implementación: Los grupos empresariales y ciudadanos que participan en las consultas regulatorias fortalecen la transparencia del proceso regulatorio.

II. DISEÑO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

Órganos encargados de la Mejora Regulatoria

7. Designe a un órgano de gobierno responsable de la gestión de la mejora regulatoria y asígnele responsabilidades bien definidas.
8. Para obtener visibilidad y justificar su existencia (presupuesto), los órganos de mejora regulatoria deben desempeñar tres tareas: Controlar el flujo regulatorio, facilitar la implementación de la mejora regulatoria y ejercer el liderazgo de dicha política.
9. Además de la entidad encargada de la mejora regulatoria, identifique otras dependencias estratégicas para encabezar y participar en el esfuerzo de la reforma, sin perder la transversalidad de la misma.

Financiamiento de la Mejora Regulatoria

10. La entidad encargada de la mejora regulatoria puede aprovechar los recursos de las diferentes dependencias (secretarías, departamentos, direcciones, etc.) y niveles de gobierno para minimizar los costos de la política de mejora regulatoria.
11. Dado que la mejora regulatoria requiere continuidad para generar resultados, se le debe de financiar con una perspectiva de largo plazo.

Coordinación y Gobernanza Regulatoria Multi-nivel

12. Establezca mecanismos institucionales para la coordinación vertical y horizontal. Nuestros casos aportan ejemplos de cuatro formas diferentes de estos mecanismos: entidades que facilitan la coordinación, convenios/acuerdos, leyes, y otros.

Recursos Humanos

13. Implemente la “estrategia de embajadores” o, en otras palabras, aproveche los recursos humanos existentes de las diferentes agencias y oficinas de la administración pública. Esta estrategia también ayuda a superar resistencias burocráticas.

Consejo de implementación: La oficina encargada de la mejora regulatoria, en su función de facilitador, apoya la “estrategia de embajadores” con capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

Información y Gestión de Datos

14. Establezca un mecanismo de recopilación e intercambio de datos para apoyar y guiar la mejora regulatoria.

Control de la Discreción y la Corrupción

15. Las instituciones, actividades regulatorias y esfuerzos de reforma deben ser acompañados de transparencia y rendición de cuentas.
16. Limite la discreción y establezca los incentivos correctos de los funcionarios públicos que se encargan de gestionar las autorizaciones de licencias y permisos.

Sistemas de Gestión de Calidad

17. Implementar un sistema formal de gestión de calidad en los procesos relativos a licencias y permisos empresariales ayuda a hacerlos más eficaces y a brindar certidumbre a las empresas.

Consejo de implementación: Además de sistemas formales de gestión de calidad, existen otros mecanismos más sencillos 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

Procedimientos Ex ante para las Nuevas Regulaciones

18. Mejore el proceso de creación de normas ex ante estableciendo alguna forma de control que evalúe los costos y beneficios de las iniciativas de regulación. Nuestros casos de estudio ofrecen ejemplos de cuatro diferentes formas de hacerlo: la MIR, listas de criterios regulatorios, evaluaciones de impacto en pequeñas empresas y comités o grupos de trabajo.

Consulta Regulatoria

19. Establezca mecanismos institucionales formales para consultar a los actores relevantes cuando se propongan nuevas regulaciones y leyes. Existen cinco mecanismos básicos de consulta: consultas informales, circulación de propuestas regulatorias para comentarios, publicación, audiencias y entidades consultivas.

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 técnicas y herramientas de simplificación administrativa para eliminar cargas regulatorias innecesarias que obstaculicen el emprendimiento y la inversión. Tener una medición de las cargas administrativas (cuantitativa y cualitativa) ayuda a priorizar los procedimientos en los que la simplificación es más urgente.

Gobierno Electrónico

22. Los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) pueden aprovechar las herramientas de e-gobierno mediante la construcción incremental de sus plataformas tecnológicas para simplificar trámites empresariales, facilitar el acceso a la información y reducir costos de transacción. En la medida de lo posible, estas herramientas deben incorporar un enfoque multi-nivel.
23. Establezca responsabilidades claras para que una dependencia se haga cargo de la estrategia de e-gobierno, haciendo explícita su relación con la entidad encargada de la mejora regulatoria (en caso de que no sea la misma).

Cumplimiento, Inspección y Aplicación

24. Los reguladores deben adoptar prácticas para diseñar las normas de manera que faciliten e incentiven el cumplimiento de la población objetivo (diseño con base en resultados, considerar los tiempos y costos de cumplimiento, redactar en lenguaje ciudadano, incentivos de premios y sanciones, etc.).
25. En lo que respecta a inspecciones, concentre los recursos de los reguladores en las áreas en las que los riesgos para la sociedad son mayores (inspecciones focalizadas de acuerdo al riesgo). Junto con una mayor flexibilidad en las inspecciones, aumente también la responsabilidad de la población objetivo.
26. Evite las inspecciones ex ante a menos que los riesgos sean considerablemente altos. Cuando sea posible, privilegie las inspecciones posteriores a la apertura, estableciendo controles sobre la discreción de los inspectores y procedimientos para denunciar abusos.

Consejo de Implementación: Asegúrese de que las unidades de inspección sigan criterios técnicos, homogéneos y transparentes para conducir las auditorías.

Prácticas de Evaluación Ex post

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

Revisiones Regulatorias

28. Establezca prácticas con criterios claros para revisar sistemáticamente las leyes y regulaciones, de manera que se asegure que cumplen con los objetivos deseados.

IV. POLÍTICAS MARCO PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPRENDIMIENTO

Programas de Apoyo al Emprendimiento

29. Establezca programas de asesoría y consultoría para apoyar el emprendimiento en sus etapas tempranas, ya sea directamente o en coordinación con otros agentes (gobierno nacional, ONGs, universidades, cámaras empresariales, etc.).
30. Además de asesoría y consultoría, los gobiernos subnacionales pueden ofrecer programas de capacitación en herramientas administrativas básicas para emprendedores. La manera ideal de hacerlo es estableciendo alianzas con otras organizaciones, como ONGs, universidades, cámaras empresariales, etc.
31. En coordinación con otras organizaciones, los gobiernos subnacionales pueden promover programas de apoyo financiero dirigidos a emprendedores para ayudarles a superar los obstáculos de acceso a capital.

Políticas y Programas 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 a sus necesidades específicas.
33. Establezca fondos, instituciones y mecanismos de coordinación con otras entidades para canalizar recursos para promover el desarrollo de las PYMES.
34. Los gobiernos subnacionales pueden identificar PYMES con potencial exportador y ofrecerles servicios de promoción (asistencia técnica, apoyo para participar 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, en conjunto con autoridades nacionales y otros actores relevantes, eligen los clústers a promover.

Consejo de implementación: Involucre a asociaciones empresariales y otros actores en la gestión de los clústers.

36. Una vez que los clústers a promover han sido seleccionados, los actores (incluyendo gobiernos subnacionales) deben concentrarse en desarrollar factores especializados relevantes para dichos clústers.

1. *OECD Observer No. 276-277*, diciembre 2009-enero 2010.
2. A pesar de que las políticas de competencia económica y entrada al mercado pueden ser una atribución exclusiva de los gobiernos nacionales (como es el caso en México), los gobiernos subnacionales pueden afectar los entornos de competencia mediante políticas y prácticas relativas a, por ejemplo, compras de gobierno.
3. La aplicación de las regulaciones es particularmente relevante para los gobiernos subnacionales, dado que tienen que aplicar sus propias regulaciones y se les puede incluso delegar la autoridad para aplicar regulaciones federales.
4. Foro Económico Mundial (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra. (El Reporte de Crecimiento de la Competitividad del Foro Económico Mundial califica a los países en una escala de 0 a 7, donde el más alto puntaje representa que el país se está desempeñando mejor en un indicador específico).
5. Se requiere a los secretarios identificar prioridades para la revisión y simplificación regulatoria en sus planes de mejora regulatoria trianuales.
6. Se abordarán más ampliamente en la sección 3.3. Coordinación y Gobernanza Regulatoria Multi-nivel.
7. Las responsabilidades de la Oficina de Gobierno serán descritas en la sección 3.5. Información y Gestión Datos.
8. Ley de Fomento a la Competitividad y el Desarrollo Económico para el Estado de Baja California. Art. 27.
9. Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios. Arts. 28-47.
10. Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla. Arts. 8-11.
11. Idealmente, las instituciones desempeñarían la función de los emprendedores del sector público, al establecer la mejora regulatoria en la agenda. Sin embargo, el hecho es que en los estados mexicanos es común encontrar emprendedores del sector público individuales. Esta situación no implica que los individuos deban desplazar a las instituciones. De hecho, los emprendedores del sector público son necesarios cuando los principales líderes políticos no contemplan a la mejora regulatoria como una prioridad.
12. Como veremos, la mejora regulatoria no tiene que ser una política costosa. Existen estrategias para promoverla con recursos limitados.
13. Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios, Art. 14.
14. Más sobre la Lista de Criterios Regulatorios en la sección 4.1. Procedimientos *Ex ante* para las Nuevas Regulaciones.
15. Banco Mundial (2008). *Doing Business en México 2009*. Washington, D.C.
16. USD 1 = MXN 13.
17. Gobierno del Estado de Puebla. www.puebla.gob.mx.
18. Esta iniciativa será discutida en toda su extensión en la sección 4.4. Gobierno Electrónico.
19. USD 1 = MXN 13.
20. La discusión de la “Administración Abierta de Cataluña” será más extensa en la Sección 4.4. Gobierno Electrónico.
21. Más sobre las *Cartas Compromiso al Ciudadano* en la sección 3.7. Sistemas de Gestión de Calidad.
22. Más sobre la Lista de Criterios Regulatorios en la sección 4.1. Procedimientos *Ex ante* para las Nuevas Regulaciones.

23. Los municipios sólo tienen la obligación de elaborar la MIR si han firmado un Convenio de Cooperación con el Estado. Actualmente lo han hecho 21 municipios.
24. Las propuestas de nuevas regulaciones deben estar acompañadas por una Memoria General, incluyendo una descripción del marco legal, una lista de los instrumentos legales afectados, un calendario de fechas de vencimiento, las atribuciones del gobierno de Cataluña y una lista de las entidades que tendrán que ser consultadas. También se debe adjuntar una memoria sobre el impacto a la equidad de género.
25. Se discutirá más sobre estos instrumentos en la sección 4.3. Programas de Simplificación Administrativa.
26. “Nueva política” se refiere a una nueva política de “interpretación” que una autoridad regulatoria establece para interpretar un estatuto o regulación. No se refiere a todas las políticas públicas.
27. En esta sección hacemos referencia a las ventanillas únicas físicas. La siguiente sección, Gobierno Electrónico, tratará las ventanillas únicas electrónicas.
28. USD 1 = MXN 13.
29. USD 1 = MXN 13.
30. USD 1 = MXN 13.
31. Política Digital. *Jalisco le entra con ganas a la FEA*, diciembre 16, 2009.
www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2731.
32. Datos proporcionados por la ODAE.
33. USD 1 = MXN 13.
34. USD 1 = MXN 13.