

Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del Estado de Puebla

INFORME DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS



Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del Estado de Puebla

INFORME DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Enero 2017

Prólogo

La meta de los países y sus regiones de promover el crecimiento económico y el desarrollo social es hoy en día más retadora que nunca. Ante escenarios de volatilidad económica internacional y de presupuestos públicos limitados, los países, y en especial sus regiones, compiten por atraer inversiones, a través de reformar sus marcos regulatorios y mejorar la eficiencia de sus gobiernos, a fin generar un ambiente de negocios amigable. El objetivo de estos gobiernos es aumentar su eficiencia, la calidad de sus regulaciones, a fin de impulsar la competitividad, y con ello la actividad empresarial, el crecimiento económico y el desarrollo social.

La adopción de una política regulatoria puede ayudar a las administraciones públicas a ser más eficientes, transparentes, a brindar mejores servicios a los ciudadanos, y a que las leyes y reglamentos que se emitan tengan un beneficio por encima del costo de cumplirlas.

La OCDE tiene como misión promover mejores políticas para mejorar la vida de las personas. Para ello, es necesario identificar el estado actual de las políticas públicas implementadas por los gobiernos, y a partir de ahí, identificar áreas de mejora.

Bajo este contexto, el gobierno del estado de Puebla solicitó a la OCDE llevará a cabo una descripción y análisis de las acciones realizadas para implementar la política regulatoria, y que tienen impacto en la eficiencia de gobierno y en los niveles de competitividad, y proponer recomendaciones para continuar con la labor de mejorar la calidad de su regulación y del ambiente de negocios

El reporte *Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del estado de Puebla* documenta y analiza, a la luz de las recomendaciones de la OCDE en Política Regulatoria y de las mejores prácticas internacionales, las acciones emprendidas por el gobierno del estado de Puebla, para mejorar la calidad de sus regulaciones y trámites.

El reporte identifica que el estado de Puebla tiene un marco normativo e institucional que le ha permitido llevar a cabo una implementación exitosa de la política regulatoria. La emisión de la nueva Ley de Gobernanza Regulatoria, el funcionamiento del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, y la promoción de la mejora regulatoria a nivel municipal, han permitido al estado de Puebla logros considerables en simplificación administrativa. El más relevante es la mejora de los procesos de apertura de empresa, permisos de construcción y registro de propiedad, que le permitieron alcanzar el cuarto lugar nacional en facilidad de hacer negocios, de acuerdo con el reporto *Doing Business en México 2016* del Banco Mundial.

El reporte también ofrece recomendaciones para impulsar los esfuerzos para buscar la calidad regulatoria. Por ejemplo, se recomienda al estado de Puebla apoyarse en los logros

alcanzados en simplificación administrativa para ampliar la estrategia de mejoramiento de trámites estatales y municipales, así como emplear el modelo de trabajo con el municipio de Puebla para incitar a otras municipalidades a emular los esfuerzos de simplificación

Los gobiernos sub-nacionales en particular tienen que enfrentar competencia por atraer inversiones, motivar a los emprendedores locales para que se abran nuevas empresas, y emprender acciones que faciliten la permanencia de las empresas en el mercado y puedan crecer, y con ello se generen fuentes de empleo. En este contexto no hay cabida a las regulaciones y trámites excesivos, o a las complejidades burocráticas. De aquí que la política regulatoria debe ser una prioridad para gobiernos sub-nacionales.

Agradecimientos

El reporte fue elaborado por un equipo multidisciplinario de la División de Política Regulatoria de la OCDE, encabezado por Manuel Gerardo Flores Romero, Economista Senior, bajo la dirección de Rolf Alter, Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, y Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria. El equipo estuvo conformado por: Delia María Vázquez Luna, Analista de Política, Andrés Blancas Martínez, Economista, Adriana de los Ángeles García Campos, Analista de Política y Alberto Esteban Morales Villarreal, Economista.

El estudio no hubiera sido posible sin el apoyo del gobierno de Puebla, encabezado por el C. Gobernador Rafael Moreno Valle, la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, a cargo de Miguel Hakim Simon, así como a la Secretaría de Finanzas y Administración, representada por Guillermo Bernal Miranda. El equipo de revisión agradece en particular a Francisco Eduardo Garduño Gonzalo, Director de Eficiencia Gubernamental, así como a su equipo, incluyendo a Edén Israel Moreno Zetina, por su invaluable apoyo en la recolección de datos e información, organización de las misiones de investigación del equipo y retroalimentación proporcionada a lo largo del estudio.

Asimismo, se recibieron contribuciones valiosas de funcionarios del gobierno estatal, representantes de la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Seguridad Pública; de los gobiernos locales de los municipios de Chignahuapan, Puebla y San Andrés Cholula; de los representantes del Congreso; del Poder Judicial; así como de los representantes de asociaciones civiles y empresariales y universidades de Puebla.

Índice

Prólogo	2
Agradecimientos	4
Acrónimos y abreviaturas	6
Resumen ejecutivo	7
Prácticas relevantes en política regulatoria en el estado de Puebla	11
Políticas e instituciones de la política regulatoria	11
Evaluación ex-ante de la regulación	13
Simplificación administrativa	14
Política Regulatoria Multinivel	14
Evaluación y recomendaciones	17
Bibliografía	28

Acrónimos y abreviaturas

COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México
DEG	Dirección de Eficiencia Gubernamental
LGREP	Ley de Gobernanza Regulatoria para el estado de Puebla
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SIMPLIFICA	Programa de Simplificación de Cargas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Resumen ejecutivo

Con el objetivo de incidir positivamente en los indicadores nacionales e internacionales que miden el quehacer gubernamental en mejora regulatoria, en los últimos años el gobierno del estado de Puebla ha establecido como una de sus prioridades la adopción de una política regulatoria integral, a través del establecimiento de instituciones regulatorias y de la adopción de herramientas que promuevan un marco regulatorio eficaz y eficiente que promueva la eficiencia de gobierno, la competitividad y aumente el bienestar de sus ciudadanos.

Como estrategia de eficiencia, los esfuerzos y liderazgo para el diseño y desarrollo de proyectos de mejora regulatoria para el orden estatal y municipal se centralizó en la Secretaría de Finanzas y Administración; así como la asesoría técnica al H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Esta evaluación tiene como objetivo identificar los avances alcanzados en el establecimiento de un marco regulatorio y trámites simples y eficientes, así como identificar las recomendaciones que deriven en una gestión regulatoria estatal y municipal más óptima.

Prácticas relevantes

El estado de Puebla cuenta con una Ley de Gobernanza Regulatoria que establece la adopción de una política regulatoria integral, y que es consistente con buenas prácticas internacionales en la materia. La ley promueve la participación a nivel local y municipal, y la interacción entre poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Existe un Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que permite y promueve la participación de los sectores público, social y privado en la toma de decisiones de la política regulatoria. El Consejo promueve el cumplimiento de la Ley y la participación de los sectores en la política regulatoria.

La obligación de llevar a cabo la Manifestación de Impacto Regulatorio en el estado de Puebla se encuentra a nivel de ley. Asimismo, se ha publicado una Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio.

El estado de Puebla ha liderado una estrategia de mejora regulatoria que ha logrado simplificar trámites de alto impacto. La estrategia de simplificación administrativa se ha concentrado sus esfuerzos en procesos y trámites que evalúa el reporte *Doing Business* del Banco Mundial. Esta estrategia ha dado resultados considerables: la entidad obtuvo el cuarto

lugar en el índice general para la edición del 2016, respecto al 2014 en donde se ubicaba en la posición 25.

El portal *TramitaPue* es una de las principales iniciativas en materia de simplificación que busca interactuar digitalmente con todos los trámites municipales y estatales. La construcción de este portal ha favorecido los esfuerzos de simplificación, ya que detonó la creación de un inventario final de trámites para evitar la duplicidad, asimetrías de información, entre otros problemas.

El gobierno del estado de Puebla logró mejorar la regulación que impacta a la actividad empresarial, en donde la coordinación con el municipio de Puebla fue clave. Estos esfuerzos han dado resultados positivos en la evaluación que hace el Banco Mundial en el estudio *Doing Business en México* en su edición 2016, en la cual se evalúan trámites que tienen impacto en la actividad empresarial. Las acciones emprendidas mejoraron la calidad regulatoria de los trámites para que una empresa se instale formalmente; del permiso para construir una bodega con fines comerciales; de los trámites para registrar formalmente la compra venta de una propiedad con fines empresariales; y mejoran el tiempo y costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local.

El gobierno del estado de Puebla ha diseñado instrumentos de coordinación con los municipios del estado que han facilitado la implementación de la política de mejora regulatoria. Este mecanismo de trabajo ha permitido que los gobiernos municipales se comprometan a implementar por lo menos dos acciones de mejora regulatoria, se monitoreen los avances y se informen los resultados.

Recomendaciones

- **El marco normativo para la política regulatoria en el estado de Puebla se debe integrar.** Actualmente el gobierno del estado de Puebla tiene un proyecto de reglamento y que continúa en revisión interna. Es necesaria su publicación para integrar el marco normativo de política regulatoria.
- **Puebla debe considerar reforzar su oficina que supervisa la implementación de la política regulatoria.** Se debe considerar la creación de la Unidad de Mejora Regulatoria, encargada de instrumentar la rectoría, análisis, definición, dictamen y evaluación de la ejecución de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria así como la coordinación interinstitucional de la mejora regulatoria en el estado.
- **Incrementar el involucramiento de la sociedad poblana en la política regulatoria, a través de reforzar la participación de empresarios y ciudadanos en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.** Esto pudiera alcanzarse asignándoles a este sector funciones de mayor envergadura dentro del Consejo o compartiendo las facultades hasta ahora asignadas exclusivamente a funcionarios de la administración pública estatal. Ello pudiera incluir su participación en grupos interdisciplinarios de trabajo para la creación, evaluación o seguimiento de propuestas regulatorias.
- **El sistema de MIR en el gobierno del estado de Puebla se debe desarrollar plenamente. Asimismo, se debe establecer la práctica de la consulta.** Es necesario garantizar que los proyectos regulatorios siempre vengán acompañados de la MIR. El sistema MIR debe tener como elemento esencial un proceso de consulta pública que sirva para recolectar evidencia de que existe o no un problema de política pública, de que la intervención del gobierno está justificada, y de que la acción regulatoria es la mejor alternativa.

- **Apoyarse en los logros alcanzados en simplificación administrativa para ampliar la estrategia de mejoramiento de trámites estatales.** La estrategia enfocada en los procesos del Doing Business fue muy exitosa. Es prioritario extenderla a una base más amplia de trámites estatales, aprovechando la inercia de cambio que generó el proyecto
- **Extender el alcance del portal TramitaPue.** El principal reto es incorporar un espectro más amplio de trámites digitales estatales y municipales a dicha plataforma.
- **El mejoramiento de trámites en el municipio de Puebla bajo el impulso del gobierno estatal debe servir como fuente de inspiración para que se amplíe a más trámites, y para más municipios se sumen a la simplificación.** Se deben incluir trámites que van más allá de los supuestos que comprende el reporte Doing Business. El modelo de trabajo con el municipio de Puebla se debe emplear para incitar a otras municipalidades a emular los esfuerzos de simplificación.
- **Intensificar las actividades de capacitaciones y seguimiento a los programas municipales de mejora regulatoria.**

Prácticas relevantes en política regulatoria en el estado de Puebla

Políticas e instituciones de la política regulatoria

El objetivo de la política de mejora regulatoria es asegurar que tanto las regulaciones como los marcos regulatorios sean de interés público. Para que la política de mejora regulatoria sea eficaz, debe contar con el compromiso político del más alto nivel, seguir un enfoque de gobierno integral y tener una diversidad de instituciones, incluyendo a los órganos supervisores, para hacer funcionar esta política.

- **El estado de Puebla cuenta con una Ley de Gobernanza Regulatoria que establece la adopción de una política regulatoria integral, y que es consistente con buenas prácticas internacionales en la materia.**

Desde el 2015, Puebla cuenta con una Ley de Gobernanza Regulatoria. Esta Ley establece la implementación de una política regulatoria integral en el estado y en sus Municipios, así como también sienta las bases para la participación de los poderes Legislativo y Judicial en el tema.

Además de promover la participación a nivel local y municipal, y la interacción entre poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esta ley contempla la participación activa y permanente del sector privado en el quehacer regulatorio. Esto, además de atender los principios de la gobernanza regulatoria, busca garantizar que la regulación emitida atienda de manera auténtica el interés público.

Esta ley prevé la utilización de diversas herramientas de mejora regulatoria en materia de simplificación administrativa y de eficiencia gubernamental, como el *TramitaPue*, el registro único de personas acreditadas y las oficinas municipales de negocios, entre otros, cuyo objetivo es promover la competitividad y la atracción de inversiones en el estado, con el objetivo de eliminar barreras burocráticas que generen costos excesivos a la población e inversionistas y facilitar la gestión de trámites estatales y municipales, lo que puede generar un impacto positivo en la creación de empleos formales y bienestar social.

De igual manera, se contemplan herramientas que buscan promover la transparencia en el actuar de la administración pública, como la manifestación de impacto regulatorio, cuyo fin es que se emita regulación de calidad tras la realización de un análisis costo-beneficio, y de esta forma garantizar que los beneficios que genera la regulación sean superiores a los costos o, en su caso, que exista una justificación auténtica para su emisión.

También se contemplan herramientas que pretenden mejorar la eficiencia gubernamental, como el plan estatal de mejora regulatoria y los programas operativos de mejora regulatoria. Con estas herramientas, se intenta priorizar y planear las acciones de mejora regulatoria en la administración pública estatal.

Por otra parte, esta Ley establece la creación de órganos, como lo son la Unidad de Mejora Regulatoria, los enlaces de mejora regulatoria y el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que permitirían una implementación efectiva de las acciones y programas en mejora regulatoria.

Asimismo, esta ley incorpora mecanismos de participación ciudadana, con el objetivo de impulsar la gobernanza a fin de que la ciudadanía emita opiniones respecto a la regulación de los trámites estatales y su eficiencia en la gestión para contribuir al proceso de mejora regulatoria. Actualmente el gobierno del estado se encuentra en la puesta en operación del portal electrónico para este fin.

- **Existe un Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, que permite y promueve la participación de los sectores público, social y privado en la toma de decisiones de la política regulatoria.**

La Ley de Gobernanza Regulatoria establece la creación de un Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, como un órgano consultivo que cuenta con la participación activa y permanente de los sectores público, privado y social, para la promoción, análisis, deliberación y seguimiento de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria, el cual funciona con regularidad.

Cabe destacar la conformación que tiene este Consejo, pues además de la representación de la administración pública estatal, cuenta con participación municipal a través de presidentes municipales; participación del Legislativo, a través de un representante del Congreso y participación del sector privado y social, a través de representantes del sector empresarial, académico y de la sociedad civil. Con la participación de estos actores se busca garantizar la participación de todos los sectores en la toma de decisiones en materia de política regulatoria.

Además de su conformación, la importancia de este Consejo radica en las facultades que tiene, destacando las siguientes:

- I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria, así como de la operación y funcionamiento de los instrumentos de mejora regulatoria;
- II. Analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Ley;
- III. Impulsar la participación ciudadana en la elaboración, actualización, ejecución y evaluación del Plan Estatal de Mejora Regulatoria, así como de los instrumentos de mejora regulatoria.

Con dichas facultades, el Consejo promueve, por una parte, el cumplimiento de la Ley y, por la otra, la participación e injerencia de los sectores en la política regulatoria, buscando que las políticas adoptadas por el estado concilien de una manera eficaz y eficiente el interés público y privado.

Evaluación ex-ante de la regulación

Mejorar la base de evidencia de la regulación por medio de un análisis de impacto ex ante (prospectivo) de las nuevas regulaciones es una de las herramientas regulatorias más importantes con que cuentan los gobiernos. El objetivo es mejorar el diseño de las regulaciones al apoyar a quienes elaboran las políticas a identificar y considerar los enfoques más eficientes y eficaces, incluyendo las alternativas no regulatorias antes de tomar una decisión. Además, un proceso de comunicación, consulta e involucramiento que permita la participación de los actores interesados en el proceso de elaboración de regulaciones así como en la revisión de aquéllas que pueden ayudar a los gobiernos a comprender las necesidades de los ciudadanos y de otros actores y así mejorar la confianza en el gobierno.

- **La obligación de llevar a cabo la Manifestación de Impacto Regulatorio en el estado de Puebla se encuentra a nivel de ley.**

La obligación de llevar a cabo la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) se encuentra en la LGREP, en donde se estipula que las “instancias gubernamentales que elaboren proyectos de normas, deberán remitirlos a la Secretaría Ejecutiva [de la Unidad de Mejora Regulatoria], en forma impresa y magnética, adjuntando las MIR que correspondan”

La LGREP define la MIR como “la herramienta de política pública que tiene como objetivo garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos”. De esta manera, la evaluación ex ante de la regulación en el estado de Puebla define la obligación de calcular los costos y beneficios de la regulación en un sentido amplio. Además de esto, la LGREP establece que la MIR deberá contener, al menos: generalidades del proyecto, fundamento jurídico, justificación, análisis económico y social y la estimación de costo beneficio.

- **El estado de Puebla ha publicado una Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio.**

El estado de Puebla ha publicado una Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio, que se puede descargar en el portal de Mejora Regulatoria estatal. En la guía se presentan indicaciones para el llenado de la MIR donde se categorizan por secciones. A continuación se presentan dichas secciones con el fin de presentar el alcance de la MIR en Puebla:

Sección I: Identificación del proyecto: incluye el alcance normativo del proyecto, su nombre, la institución formuladora y el área operadora del proyecto.

Sección II: Fundamento y alcance jurídico del proyecto: incluye la base jurídica del proyecto donde se tienen que exponer los instrumentos legislativos que sirven como base para elaborar el proyecto regulatorio en cuestión.

Sección III: Información técnica del proyecto: incluye los objetivos del proyecto (tanto el primordial como los secundarios), la justificación, el beneficio de la regulación (en negocios, consumidores y gobierno), costo de la regulación para el gobierno, impacto de la regulación para las empresas.

Sección IV. Clase de MIR: se hace un señalamiento si la MIR es por modificación o creación de regulación.

Sección V. Información de apoyo: validación del proyecto donde se anota el lugar y fecha de aprobación del proyecto y la firma del titular de la unidad administrativa que opera el proyecto.

Simplificación administrativa

La simplificación administrativa es una herramienta utilizada para revisar y simplificar el inventario de regulaciones. La reducción de las cargas administrativas derivadas de las regulaciones del gobierno dirigidas a ciudadanos, empresas y el sector público por medio de la simplificación administrativa debe ser parte de la estrategia del gobierno para mejorar el desempeño económico y la productividad.

- **El estado de Puebla ha liderado una estrategia de mejora regulatoria que ha logrado simplificar trámites de alto impacto a nivel estatal y municipal.**

La estrategia de simplificación administrativa en el estado de Puebla ha concentrado sus esfuerzos en procesos y trámites que evalúa el reporte *Doing Business* del Banco Mundial. Esta estrategia ha dado resultados considerables, ya que la entidad obtuvo el cuarto lugar en el índice general para la edición del 2016, respecto al 2012 en donde se ubicaba en la posición 25. Se podría indicar que este proyecto trajo al estado de Puebla, un ímpetu importante en materia de simplificación administrativa, reingeniería de procesos y digitalización.

Los trabajos de simplificación a nivel estatal se enfocaron en los trámites y procesos que administra el Instituto Registral y Catastral del estado de Puebla y aquellos relacionados con el proceso de captación de ingresos en el estado, ya sea por pago de impuestos o el pago de derechos. A nivel municipal, los procesos en los cuales se enfocó la simplificación fueron:

1. Apertura de empresas
 2. Obtención de permisos de construcción
 3. Cumplimiento de contratos
- **El portal *TramitaPue* es una de las principales iniciativas en materia de simplificación que busca interactuar digitalmente con todos los trámites municipales y estatales.**

Uno de los elementos más importantes de la estrategia de simplificación administrativa es el lanzamiento del portal de trámites *TramitaPue*, el cual podrá albergar trámites estatales y municipales, totalmente digitales. La construcción de este portal ha favorecido los esfuerzos de simplificación, ya que detonó la creación de un inventario final de trámites para evitar la duplicidad, asimetrías de información, entre otros problemas.

El portal se encuentra en una primera versión, en la cual proporciona información relevante sobre los requisitos de cada uno de los trámites estatales, así como la información de contacto. Además, el portal alberga los primeros procesos digitales que involucran regulación estatal y municipal.

El portal *TramitaPue* tiene capacidad para albergar trámites digitales de inicio a fin. Sin embargo, hasta el momento solamente se ha logrado incorporar los procesos digitales que coinciden con la evaluación del reporte *Doing Business* del Banco Mundial.

Adicionalmente, el portal *TramitaPue* tiene una arquitectura que puede considerarse basada en eventos de vida, con información detallada sobre los requisitos, formatos y procesos a seguir.

Política Regulatoria Multinivel

En los casos en que coexisten distintos niveles de gobierno, debe promoverse la coherencia regulatoria por medio de mecanismos de coordinación entre los niveles estatal y municipal de gobierno. Deben identificarse los asuntos regulatorios transversales en

todos los niveles de gobierno para promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o el conflicto de regulaciones. De forma similar, los gobiernos estatales deben apoyar la implementación de política y programas de mejora regulatoria en el nivel municipal para reducir los costos y barreras regulatorias a nivel local, los cuales limitan la competencia y obstaculizan la inversión, el crecimiento empresarial y la creación de empleos.

- **El gobierno del estado de Puebla logró mejorar la regulación que impacta a la actividad empresarial, en donde la coordinación con el municipio de Puebla fue clave.**

Con el objetivo de mejorar el ambiente de negocios y facilitar la instalación de empresas, el Ejecutivo estatal centralizó los esfuerzos en la Secretaría de Finanzas y Administración, y le dio la tarea de emprender acciones para mejorar el marco regulatorio y coordinar los programas de mejora regulatoria para los trámites estatales y municipales para la instalación de empresas.

Estos esfuerzos han dado resultados positivos en la evaluación que hace el Banco Mundial en el estudio *Doing Business en México* en su edición 2016, en la cual se evalúan trámites que tienen impacto en la actividad empresarial. En la edición 2012 de dicho reporte el estado de Puebla ocupaba la posición No. 25, en la edición 2014 ocupó la posición No. 11 y en la última edición 2016 esta entidad es la cuarta mejor para hacer negocios en México.

Las acciones emprendidas mejoraron la calidad regulatoria de los trámites para que una empresa se instale formalmente; del permiso para construir una bodega con fines comerciales; de los trámites para registrar formalmente la compra venta de una propiedad con fines empresariales; y mejoran el tiempo y costo para resolver una disputa comercial a través de un tribunal de primera instancia local.

De acuerdo con el reporte *Doing Business en Mexico 2016* del Banco Mundial, Puebla es la segunda ciudad donde es más fácil la apertura de una empresa en México, gracias a que hizo reformas importantes en su marco regulatorio como la Ley de Gobernanza Regulatoria y la Ley de Gobierno Digital, entre otras. Además facilitó el uso del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) para la inscripción de un acta constitutiva en el Registro Público del Comercio, y con ello logró reducir el tiempo, dar la opción de hacer la inscripción en línea y la eliminación del costo del registro.

En cuanto a trámites para la inscripción de una propiedad, el reporte *Doing Business en Mexico 2016* indica que Puebla es la tercera ciudad más eficiente a nivel nacional, debido a las mejoras que se emprendieron en el Instituto Registral Catastral Estatal como la implementación de sistemas digitales y la eliminación de costos; así como a la coordinación con el Catastro del municipio de Puebla.

Finalmente, el reporte *Doing Business en Mexico 2016* señala que la ciudad de Puebla es la cuarta mejor ciudad a nivel nacional en trámites para obtener permisos de construcción y la que más avanzó a la frontera de las mejores prácticas, ya que el municipio de Puebla logró eliminar 6 trámites, implementó un expediente único de construcción y modificó su marco regulatorio.

- **El gobierno del estado de Puebla ha diseñado instrumentos de coordinación con los municipios del estado que han facilitado la implementación de la política de mejora regulatoria.**

La política de mejora regulatoria requiere mecanismos de coordinación para su efectiva implementación. En este sentido, Puebla ha diseñado un instrumento de trabajo con las

dependencias estatales y municipales para instrumentar acciones en favor de esta política, a través de un formato sencillo y fácil de emplear.

Dicho formato permite que las dependencias puedan elegir las acciones que van a implementar durante un determinado periodo de tiempo, y el gobierno del estado de Puebla las complementa con un sistema de acompañamiento y capacitación para asegurar la efectividad de las acciones programadas.

Los temas en materia de mejora regulatoria que se promueven en este instrumento son los siguientes:

- a) Fortalecimiento del módulo Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE)
- b) Análisis del marco regulatorio municipal
- c) Inventario y creación de normas internas
- d) Permisos de construcción (licencias mayores)
- e) Costeo de trámites de alta frecuencia
- f) Catálogo de trámites y servicios municipales (mejora y rediseño)
- g) Diseño de formatos de trámites
- h) Manifestación de impacto regulatorio (MIR)
- i) Creación de la Unidad de Mejora Regulatoria Municipal
- j) Manual de Organización de la Oficina de Mejora Regulatoria
- k) Elaboración de dos documentos regulatorios

Este mecanismo de trabajo ha permitido que los gobiernos municipales se comprometan a implementar por lo menos tres acciones de mejora regulatoria, se monitoreen los avances y se informen los resultados.

Evaluación y recomendaciones

- **Se debe integrar el marco normativo para la política regulatoria en el estado de Puebla**

El 11 de febrero de 2015 se publicó la Ley de Gobernanza Regulatoria para el estado de Puebla (LGREP). Esta ley abroga la ley anterior, Ley de Mejora Regulatoria del estado de Puebla, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del estado el 25 de noviembre del 2002. Esta nueva Ley establece la emisión de su reglamento.

Actualmente el gobierno del estado de Puebla tiene un proyecto de reglamento, el cual ha sido preparado con insumos de diversas dependencias estatales, y que continúa en revisión interna. Es necesaria su publicación para integrar el marco normativo de política regulatoria.

- **Puebla debe considerar reforzar su oficina que supervisa la implementación de la política regulatoria**

Como parte de las dependencias que integran el Poder Ejecutivo Estatal, está la Secretaría de Finanzas y Administración, compuesta por siete instancias, entre las que se encuentra la Subsecretaría de Administración. Esta Subsecretaría está integrada, a su vez, por diversas áreas, entre las que está la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria, de quien depende la Dirección de Eficiencia Gubernamental.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, la Dirección de Eficiencia Gubernamental es la responsable de la aplicación y cumplimiento de la política de mejora regulatoria en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como en los Ayuntamientos con los que se tengan celebrados los convenios de coordinación en la materia.

A pesar de que la Dirección de Eficiencia Gubernamental tiene competencias rectoras en el tema de mejora regulatoria, éstas llegan a ser cuestionadas por el resto de la administración pública estatal por la posición de dicha Dirección dentro de la estructura de gobierno, lo que dificulta la implementación de las acciones de política regulatoria en el estado y la coordinación con el resto de las áreas y ayuntamientos.

Por otra parte, la LGREP (art. 23) prevé la creación de la Unidad de Mejora Regulatoria, como una Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración, encargada de instrumentar la rectoría, análisis, definición, dictamen y evaluación de la ejecución de las políticas públicas en materia de mejora regulatoria así como la coordinación interinstitucional de la mejora regulatoria en el estado.

Es por ello que, atendiendo a lo establecido por la LGREP, así como para reforzar las capacidades gestoras de la política regulatoria dentro del estado, y sin menoscabo al presupuesto asignado originalmente para la Dirección de Eficiencia Gubernamental, se debe considerar la transformación de esta Dirección en la Unidad de Mejora Regulatoria, quien podrá ejercer sus funciones de manera más efectiva.

Atendiendo a lo establecido en la LGREP, dicha unidad pertenece a la Secretaría de Finanzas y Administración, por lo que se sugiere realizar la modificación estructural para que dependa de manera directa a la Oficina del Secretario para fortalecer las acciones regulatorias en cada una de las Dependencias y Entidades o bien, en caso de que el marco regulatorio se reforme, ubicarse al centro del gobierno, en la oficina del Gobernador. La experiencia de países OCDE indica que la ubicación de estas oficinas es variada, y en algunos casos tienden a establecerse en el centro del gobierno. Ver Recuadro 1.

Recuadro 1. **Oficinas encargadas de supervisar la política regulatoria: experiencia de países OCDE**

El diseño institucional de la agencia encargada de supervisar la implantación de prácticas que promuevan la calidad de la regulación es uno de los aspectos más relevantes dentro de la política regulatoria. De ello dependerá el empoderamiento político de dicha agencia, su capacidad financiera y operativa y consecuentemente el impacto que la política regulatoria pueda tener. La experiencia de países OCDE indica que no existe una práctica común sobre la ubicación de dichas oficinas, aunque en muchos casos se ubican en el centro del gobierno, o bien en ministerios cercanos al centro del gobierno. A continuación se presentan algunos ejemplos.

Australia.

En Australia, la Oficina de Mejores Prácticas de Regulación (*Office of Best Practice Regulation, OBPR*) de la División de Reforma Regulatoria (*Regulatory Reform Division*) en el Departamento del Primer Ministro y de Gabinete (*Department of the Prime Minister and Cabinet*) es la encargada de vigilar la política regulatoria y asegurar que el marco regulatorio sea de calidad y promueva eficientemente la economía. La política regulatoria en Australia incluye la preparación de evaluaciones de impacto, la estimación de cargas administrativas, el establecimiento de un marco de desempeño de reguladores y el manejo del stock de la regulación para asegurar que cumplen con su propósito.

La OBPR también contribuye capacitando y apoyando a las dependencias públicas que preparan evaluaciones de impacto y cualquier obligación de carácter regulatorio que deban cumplir dichas entidades.

Canada

En Canadá, el proceso de emisión de regulación primaria y secundaria sigue caminos distintos. El proceso para desarrollar regulación primaria se encuentra en la Directiva de Gabinete sobre la Creación de Leyes (*Directive Cabinet on Making Law*). Sin embargo, la supervisión de los procesos de consulta, los análisis *ex post* y las evaluaciones de calidad son realizados por la Oficina Privada de Consejo (*Privy Council Office*).

En la regulación secundaria, el Comité del Tesoro del Secretariado de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) es el responsable de la supervisión y la vigilancia en la calidad. En Canadá el proceso de emisión de regulación secundaria es más detallada y transparente; por ejemplo toda la regulación debe tener una evaluación de impacto regulatorio, un proceso de consulta y además sujeta a requerimientos de evaluación de acuerdo con la Política del Comité del Tesoro (*Treasury Board Policy*).

Recuadro 1. **Oficinas encargadas de supervisar la política regulatoria: experiencia de países OCDE (Cont.)**

Estados Unidos.

La Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA por sus siglas en inglés) forma parte de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Casa Blanca, es decir, forma parte de la oficina de la presidencia. Sus funciones principales incluyen: revisar las regulaciones del poder ejecutivo, aprobar los requerimientos de información del gobierno, establecer las prácticas de estadística de las agencias del gobierno central y coordinar las políticas de privacidad del gobierno. El titular es designado por el presidente.

México.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) consiste en un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía. La COFEMER cuenta con independencia operativa y administrativa para el cumplimiento de sus funciones y el uso de sus recursos financieros, aunque depende jerárquicamente del Secretario de Economía. Las funciones principales de la COFEMER incluyen: dictaminar las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, dirigir proyectos de simplificación administrativa y asesorar a los gobiernos subnacionales en temas de mejora regulatoria.

Reino Unido.

En el Reino Unido, la oficina Ejecutiva de Mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive, BRE*) es parte del Departamento de Negocios, Empresas y Reforma Regulatoria (*Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform*). La BRE encabeza la agenda de mejora regulatoria entre las entidades de gobierno y los reguladores del Reino Unido, la cual incluye las siguientes actividades:

- Mejorar el diseño de nuevas regulaciones y la forma en que son publicitadas o comunicadas
- Simplificar y modernizar la regulación existente
- Cambiar el enfoque regulatorio a uno basado en riesgos
- Asegurar que se cumplan las metas y comunicar los resultados a los interesados

La BRE sigue una estrategia basada en 5 principios que debe contener cualquier regulación para que sea de calidad y su implementación sea efectiva: transparente, proporcional, responsable, consistente y focalizada

Fuentes: <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng>, <https://www.dpmc.gov.au/regulation/best-practice-regulation>, <https://www.whitehouse.gov/omb/oira>, <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>, <https://www.gob.mx/cofemer>, último acceso el 20 de Enero 2017.

- **Incrementar el involucramiento de la sociedad poblana en la política regulatoria, a través de reforzar la participación de empresarios y ciudadanos en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria**

La LGREP establece la existencia del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, así como su organización y funcionamiento. Dicha Ley prevé que este Consejo celebrará, al menos, una sesión ordinaria al semestre. Durante el año 2016 las sesiones se celebraron el 30 de marzo y el 19 de octubre. Como parte de la organización del Consejo se establece la participación del sector privado (empresarial) como invitados permanentes, quienes han acudido a ambas sesiones. Dado el papel que tiene este sector como uno de los principales agentes de

la política regulatoria, éstos han resaltado la importancia de garantizar la permanencia del Consejo como foro para impulsar la política regulatoria en el estado, y de su participación en dicho Consejo.

Por lo tanto, se debe fortalecer la participación del sector empresarial en el quehacer regulatorio. Esto pudiera alcanzarse asignándoles a este sector funciones de mayor envergadura dentro del Consejo o compartiendo las facultades hasta ahora asignadas exclusivamente a funcionarios de la administración pública estatal. Ello pudiera incluir su participación en grupos interdisciplinarios de trabajo para la creación, evaluación o seguimiento de propuestas regulatorias. Véase Recuadro 2 para un ejemplo nacional de participación empresarial en la política de calidad regulatoria.

Recuadro 2. Consejo Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de México

El consejo estatal de mejora regulatoria del Estado de México se instaló el 21 de febrero del 2011, es un órgano consultivo de análisis y vinculación interinstitucional con los diversos sectores de la sociedad, es responsable de analizar y en su caso aprobar o reformar las propuestas de creación de nuevas disposiciones de carácter general.

Sus atribuciones principales son:

- Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la ley y el reglamento en materia de mejora regulatoria.
- Evaluar el programa anual de mejora regulatoria estatal y de los municipios, así como el registro estatal de trámites y servicios.
- Aprobar los lineamientos de los estudios de impacto regulatorio, así como los convenios de colaboración y coordinación interinstitucional.

El consejo está conformado por las secretarías de estado que tienen mayor cantidad de trámites y servicios, tres presidentes municipales, representantes del sector empresarial, académico y notarial. Los miembros del consejo son cargos con carácter honorífico y los representantes del sector empresarial, académico y notarial sólo tiene derecho a voz, más no a voto.

El consejo se reúne por lo menos cada tres meses a sesión ordinaria, para que las sesiones sean válidas es necesario que asistan por lo menos la mitad más uno de sus integrantes y los acuerdos deberán de tomarse preferentemente por consenso.

Este consejo se caracteriza por tener una participación nutrida y activa del sector empresarial. El andamiaje legal e institucional del consejo, permite al sector empresarial escuchar, revisar y hacer comentarios a las propuestas de política regulatoria del gobierno estatal, así como poner a consideración de los miembros temas relacionados con el mejoramiento de la calidad de las regulaciones y trámites en el estado de México.

Destaca el hecho que todas las opiniones vertidas y acuerdos tomados en el consejo son debidamente documentados y tiene un puntual seguimiento por la comisión estatal de mejora regulatoria. Como ejemplo, podemos citar los acuerdos de la novena sesión ordinaria del consejo del 7 de julio del 2013, que propuso la instalación del sistema de protesta ciudadana por obstrucción a la inversión y a trámites y servicios. Dicha propuesta se implementó gracias a reformas legales y administrativas, y ha derivado en sanciones a algunos funcionarios públicos que no han cumplido con el marco regulatorio. Todo ello ha contribuido al mejoramiento de la calidad del marco regulatorio.

Fuente: Ley para la mejora regulatoria del Estado de México y sus Municipios. 15 de enero de 2017, de Gobierno del Estado de México Sitio web: <http://ventanillaelectronica.edomex.gob.mx/sites/dgsei.edomex.gob.mx/files/files/ley%20para%20la%20mejora%20regulatoria>. PDF último acceso 20 de Enero 2017.

- **El sistema de MIR en el gobierno del estado de Puebla se debe desarrollar plenamente**

El estado de Puebla ha llevado a cabo esfuerzos para implementar un sistema de MIR; existe la obligación de realizarla a nivel de ley estatal, se ha publicado una guía para elaborarla y existen enlaces de mejora regulatoria. Sin embargo, en la práctica existen limitantes importantes para tener un sistema funcional de MIR. Por un lado hacen falta recursos (en forma de personal) para llevarlo a cabo. Aunado a esto, no se tiene el personal capacitado técnicamente para llevar a cabo evaluaciones de impacto de calidad; en los ejemplos observados no se presentan análisis de costos-beneficio o estudios serios de alternativas regulatorias.

Por otro lado, a pesar de que la LGREP obliga a las entidades del ejecutivo (con su excepciones) a emitir una MIR al momento de presentar un proyecto de reforma, en la práctica no suele llevarse a cabo. La oficina jurídica de la Secretaría de Gobierno no exige la MIR como un requisito formal para evaluar y eventualmente publicar instrumentos regulatorios.

Es necesario garantizar que los proyectos regulatorios, particularmente los que tienen costos de cumplimiento, siempre vengán acompañados de la MIR (véase Recuadro 3 para un ejemplo internacional). Inclusive, y considerando que los recursos personales son escasos, se pudiera considerar bajo un enfoque de riesgo qué proyectos regulatorios deben ir acompañados invariablemente de una MIR y a cuáles se les podría dar un trato menos exigente, como a los proyectos regulatorios que no tengan costos de cumplimiento y que solo afecten al interior del gobierno, por ejemplo los reglamentos internos. De esta forma los recursos del estado pueden ser utilizados de una manera mucho más eficiente.

Recuadro 3. **Prácticas de Análisis de Impacto Regulatorio en el Reino Unido**

El Reino Unido alcanzó el primer lugar en el indicador de prácticas de Análisis de Impacto Regulatorio dentro del *Estudio de Política Regulatoria 2015 de la OCDE*. Este indicador se compone de cuatro variables relacionadas con la práctica del impacto regulatorio que cada país emplea: metodología, transparencia, adopción sistemática y supervisión y control de calidad. Algunas buenas prácticas que lleva a cabo el Reino Unido incluyen las siguientes:

- **Manual de Política Regulatoria y “Libro Verde”.** El Reino Unido ha publicado dos guías para que los funcionarios puedan llevar a cabo análisis de impacto regulatorio. En la primera se presentan los conceptos de importancia que rodean al impacto regulatorio. Esto incluye, sus metas, la operatividad, excepciones, enfoques esperados, entre otros temas. En el *Libro Verde* se exploran a profundidad los temas específicos que son el contenido del impacto regulatorio. Ambos sirven como soporte importante para que los funcionarios puedan llevar a cabo el impacto regulatorio.
- **Calculadora de costos y beneficios.** El Reino Unido también ha publicado una calculadora de uso sencillo en formato de Excel para calcular los costos y beneficios de los proyectos regulatorios propuestos. En esta calculadora se presentan los costos y beneficios esperados a lo largo de la vida del proyecto así como de las principales alternativas que se plantean, y se calculan automáticamente los valores netos en valor presente. Esto sirve para comparar de manera clara la mejor alternativa propuesta.
- **Análisis de proporcionalidad.** No todos los proyectos regulatorios deben de presentar un análisis de impacto y no todos deben de tener la misma profundidad de análisis. Los factores que utiliza el Reino Unido para diseminar la necesidad y profundidad del análisis son los siguientes: nivel de interés

Recuadro 3. **Prácticas de Análisis de Impacto Regulatorio en el Reino Unido** (Cont.)

y sensibilidad que rodea a la regulación, nivel en que la política es novedosa o irreversible, fase del desarrollo en la política, duración y distribución de los impactos esperados, nivel de incertidumbre, disponibilidad de datos.

- **Publicación del análisis de impacto regulatorio.** El Reino Unido no solo cumple con una medida importante de transparencia al publicar los análisis. Además cuenta con formatos estandarizados para que gracias a la uniformidad de la presentación, el público pueda entender su contenido fácilmente sin importar que agencia del gobierno sea la dueña del proyecto.

Fuentes: OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>; Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2013), *Better Regulation Framework Manual (Manual Marco de Mejores Prácticas Regulatorias)*, obtenido en: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual>, último acceso en 12 de Enero de 2017.

- **Como parte del sistema MIR, el estado de Puebla debe establecer la práctica de la consulta**

No existe ninguna obligación legal de llevar a cabo consulta pública para los proyectos regulatorios, ni a nivel de ley ni de reglamento, en el estado de Puebla. A pesar de que las dependencias parecen tener relación con los grupos involucrados de su sector particular, no existen prácticas formales para llevar a cabo consultas públicas. En algunos casos se llevan a cabo reuniones por medio de consejos y en mayor frecuencia reuniones informales. Sin embargo, sólo en contadas excepciones este tipo de consultas han sido empleadas para obtener retroalimentación de proyectos regulatorios.

El sistema MIR debe tener como elemento esencial un proceso de consulta pública que sirva para recolectar evidencia de que existe o no un problema de política pública, de que la intervención del gobierno está justificada, y de que la acción regulatoria es la mejor alternativa. En el Recuadro 4 se muestra uno de los mejores ejemplos de sistema de consulta entre países OCDE.

Recuadro 4. **Proceso de consulta en México**

En el *Estudio de Política Regulatoria 2015 de la OCDE México* se ubica como el país de la OCDE con las prácticas de involucramiento de interesados y de consulta más sofisticado entre países. Desde las modificaciones realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en el año 2000, en México se estableció la consulta pública en las regulaciones que están sujetas al proceso de mejora regulatoria ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Al momento de que una Dependencia de la Administración Pública Federal envía una propuesta regulatoria a la COFEMER, se hace pública en su portal junto con la manifestación de impacto regulatorio (MIR) con la que debe ir acompañada; a partir de ahí, las partes interesadas pueden enviar los comentarios que tuvieran sobre dicha propuesta regulatoria. Si bien no hay un plazo máximo para la recepción de los comentarios, la ley sí establece un plazo mínimo de 30 días para que el proyecto regulatorio y su MIR sean públicos. Asimismo, la ley establece que los comentarios recibidos deberán ser considerados dentro del dictamen que la COFEMER emita sobre la propuesta regulatoria y la dependencia deberá atenderlos, pudiendo incorporarlos al proyecto regulatorio o dando una razón por la que no los considera.

Recuadro 4. **Proceso de consulta en México** (Cont.)

Los interesados en emitir comentarios lo pueden hacer a través del portal www.cofemersimir.gob.mx, en donde se pueden consultar las propuestas regulatorias recibidas por esta Comisión. Asimismo, los interesados pueden inscribirse en el sistema de boletines de la COFEMER, para recibir las notificaciones de la actividad que tengan los expedientes de regulación de temas específicos que sean de su interés particular.

Otra manera en la que la COFEMER apoya la participación efectiva en la consulta es proporcionando la propuesta normativa y su MIR a los principales interesados y solicitando sus comentarios. Así como también haciendo uso de los medios de comunicación social, las alertas por correo electrónico, el sitio web y un compromiso constante con los medios formales (periódicos, y en ocasiones la televisión y la radio).

Fuentes: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>, <https://www.gob.mx/cofemer>, <http://www.cofemersimir.gob.mx/>, último acceso el 20 de Enero de 2017; OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>

- **Apoyarse en los logros alcanzados en simplificación administrativa para ampliar la estrategia de mejoramiento de trámites estatales**

Una de las principales acciones que tuvo el gobierno del estado Puebla para la simplificación de trámites fue el Programa de Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA) en coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), con lo que se identificó el costo social de trámites dirigidos a la ciudadanía y al sector empresarial de Puebla. Derivado de ello se implementaron acciones que permitieron reducir la carga administrativa de trámites de alto impacto.

A nivel estatal, estos esfuerzos también se enfocaron a la simplificación de los trámites relacionados con el *Doing Business*, particularmente a los trámites relacionados con el Instituto Catastral y a los procesos sobre ingresos en el estado. A nivel municipal, los procesos en los cuales se enfocó la estrategia de simplificación fueron para la apertura de empresas, la obtención de permisos de construcción y el cumplimiento de contratos. La estrategia enfocada en los procesos del *Doing Business* fue muy exitosa, de forma que el estado tuvo un repunte en el índice en dichos procesos.

Si bien es cierto estos trabajos de simplificación administrativa se han extendido a numerosos trámites, es prioritario extender la estrategia a una base más amplia de trámites estatales, aprovechando la inercia de cambio que generó el proyecto del *Doing Business*.

- **Extender el alcance del portal *TramitaPue***

Uno de los elementos más importantes de la estrategia de simplificación administrativa es el portal de trámites *TramitaPue*. En la presente administración el portal fue rediseñado para albergar trámites estatales y municipales, totalmente digitales. El portal ha favorecido los esfuerzos de simplificación, ya que permite el establecimiento de un inventario final de trámites para evitar la duplicidad y las asimetrías de información, entre otros problemas. El principal reto es incorporar los trámites digitales estatales y municipales a dicha plataforma para que se materialicen los esfuerzos potenciales.

Actualmente, el portal *TramitaPue* tiene capacidad para albergar trámites estatales y municipales que puedan catalogarse como digitales de inicio a fin. Sin embargo, es necesario materializar los beneficios potenciales, incorporando a la plataforma dichos procesos.

El portal *TramitaPue* tiene una arquitectura que puede considerarse basada en eventos de vida, con información detallada sobre los requisitos, formatos y procesos a seguir. Es necesario hacer la transición de un portal de información a un portal de trámites transaccionales.

Asimismo, es necesario incorporar trámites estatales y municipales, ya sea en una versión digital para aquellos que se encuentren en dicha etapa o en una versión en la cual se muestra información de los requisitos de los trámites. En el Recuadro 5 se presentan diversas opciones de política en simplificación administrativa basadas en experiencias de países OCDE.

Recuadro 5. **¿Por qué la simplificación administrativa es tan complicada?**

El reporte de la OCDE *Cutting Red Tape, Why administrative simplification is so complicated? Looking Beyond 2010* identifica los esfuerzos de los países OCDE en simplificar la regulación y los retos al hacerlo. Los esfuerzos para reducir las cargas administrativas entre los países miembros de la OECD se han principalmente dirigidos por la ambición de mejorar la relación de costo-efectividad de la regulación. Además, la burocracia es usualmente identificada por los regulados como uno de los símbolos de la democracia. Por otro lado, la simplificación administrativa se ha convertido en una importante herramienta para superar las crisis e impulsar el crecimiento económico y se perciben como políticamente neutros.

El desarrollo del Modelo de Costeo Standard trajo una metodología para mapear y medir las cargas administrativas, así como la posibilidad de establecer objetivos para su reducción (ver recuadro siguiente). El Modelo ha sido adoptado por la mayoría de los países de la OCDE en los años recientes para dirigir en buena medida las estrategias de simplificación.

El uso de las tecnologías de la información y la re-ingeniería de procesos han simplificado la vida de los regulados y los oficiales de gobierno, optimizando las interacciones derivadas de los trámites de gobierno, eliminando pasos o empujando más la simplificación administrativa. Una de las ventajas en el uso de las tecnologías de la información se encuentra en la transformación de una ventanilla única presencial a una digital, en donde se estandarizan procesos de diversos servicios.

El manejo del acervo regulatorio es otro de los puntos centrales de una política de simplificación administrativa, en donde se busca que la regulación sea más transparente y accesible. Esto incluye la publicación electrónica de la regulación, la consolidación, su codificación, así como su revisión para eliminar inconsistencias y duplicidades.

Entre las mejores prácticas u opciones de política para mejorar los programas de simplificación administrativa que identifica el reporte se encuentran las siguientes:

1. La ampliación de los proyectos de simplificación a otras metas distintas de las relacionadas con el ambiente de negocios, así como una dimensión más amplia de costos (no solo administrativos).
2. A la cuantificación de costos tradicional se puede sumar otras estimaciones, como la identificación cualitativa de costos de irritabilidad que pueden ser complementarios a una cuantitativa.
3. La integración de la política de la simplificación administrativa con otras reformas como la de gobierno electrónico o la evaluación ex ante o ex-post de la regulación.
4. La creación de estructuras y vínculos institucionales sólidos que incluyan a los gobiernos sub-nacionales.
5. El fortalecimiento de la comunicación entre autoridades e interesados antes, durante y después de un proceso de simplificación administrativa.

Fuente: OECD (2010), *Cutting Red Tape, Why administrative simplification is so complicated? Looking Beyond 2010*, OECD publications, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>

- **El mejoramiento de trámites en el municipio de Puebla bajo el impulso del gobierno estatal debe servir como fuente de inspiración para qué se amplíe a más trámites, y para más municipios se sumen a la simplificación**

Bajo el liderazgo del gobierno del estado de Puebla, los trámites del municipio de Puebla que son parte del estudio *Doing Business* fueron mejorados significativamente, lo cual se reflejó en una alta calificación para Puebla en este reporte.

Existen esfuerzos tanto por parte del gobierno estatal como del municipio de Puebla por continuar con la simplificación y mejoramiento de trámites que van más allá de los supuestos que comprende el reporte *Doing Business*. Estos planes se deben concretar e intensificar para que una base más amplia de empresarios y emprendedores, y ciudadanos, se beneficien con la mejora regulatoria.

Asimismo, el modelo de trabajo con el municipio de Puebla se debe emplear para incitar a otras municipalidades a emular los esfuerzos de simplificación, y de esa forma beneficiar a una mayor población de empresarios y ciudadanos a nivel estatal. Una de las metodologías más empleadas en países OCDE para la simplificación de trámites es el Modelo de Costeo Estándar, el cual se explica en el Recuadro 6.

Recuadro 6. **El Modelo de Costeo Estándar**

La metodología del Modelo de Costeo Estándar (MCE) es una estimación de las cargas administrativas basada en la medición de actividades de un negocio. Los resultados de la medición del MCE son directamente aplicables al trabajo de simplificación de los gobiernos, de forma que sus resultados muestran la regulación que es especialmente onerosa para los negocios. El MCE va más allá de la simple definición del costo de los trámites, como es el pago de derechos; en su lugar, permite el cálculo de las cargas administrativas considerando el tiempo y el dinero que los ciudadanos y las empresas utilizan para cumplir con dichos trámites.

El MCE separa los trámites en un rango de componentes que pueden ser medidos, enfocándose en las actividades administrativas que pueden ser emprendidas para cumplir con la regulación. Las estimaciones del MCE resaltan la existencia de áreas de oportunidad en cargas administrativas sujetas de ser reducidas. Considerando la naturaleza y orientación de los resultados del MCE basado en actividades, se provee una línea de base y fuente de ideas para la simplificación administrativa.

La adopción del MCE en el proceso de simplificación tiene las siguientes ventajas:

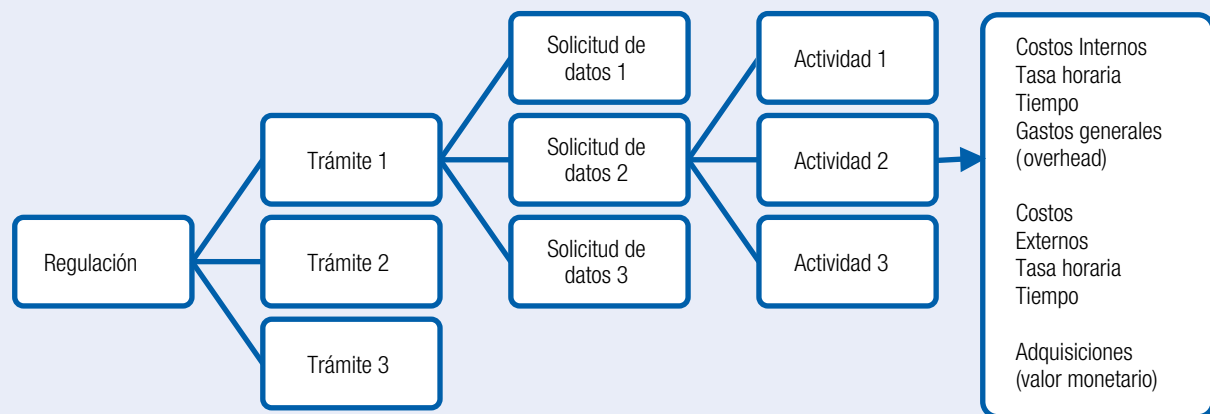
- Se enfoca en las partes de la regulación y los trámites que son más onerosas que deben cumplir los negocios e identifica el costo total de las cargas.
- Un línea de base revela donde ocurren los costos administrativos dentro del proceso de negocio, subrayando dónde pueden ser más importantes los efectos de la simplificación.
- La clasificación del origen de las cargas administrativas y la identificación del área o ministerio responsable de dicha carga permite focalizar los esfuerzos de la simplificación.
- La información recolectada permite simular el impacto de la simplificación y las mejoras en la regulación y los trámites, sobre el costo que enfrentan los grupos de interés.
- El MCE puede estimular a las agencias de gobierno a intercambiar información.

De acuerdo con el MCE hay tres tipos de costos que enfrentan los negocios debido a la regulación: Costos Estructurales de Largo Plazo, Costos Económicos Directos y Costos de Cumplimiento, en lo que se incluyen las cargas administrativas. Los últimos se refieren a la categoría de costos de la cual se encarga el MCE para la identificación de los costos administrativos para cumplir con la regulación y los trámites.

Recuadro 6. El Modelo de Costeo Estándar (Cont.)

El cálculo de estos costos es estructurado de acuerdo con la monetización de los recursos dirigidos hacia el desarrollo de información que es administrada por las autoridades.

La estructura del MCE es de acuerdo con al siguiente figura:



Fuente: SCM Network (2004) International Standard Cost Model Manual, disponible <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>, último acceso el 22 de Enero 2017

- **Intensificar las actividades de capacitaciones y seguimiento a los programas municipales de mejora regulatoria**

El gobierno del estado de Puebla ha tomado como una de sus prioridades en materia de política regulatoria el impulso e implementación de dicha política a nivel municipal. El gobierno estatal ofrece orientación estratégica, capacitación, seguimiento, y promueve la utilización de programas a nivel federal como el programa SIMPLIFICA de la COFEMER.

Estas acciones se deben intensificar, a fin de garantizar el impacto de las acciones de mejora regulatoria a nivel municipal.

- **El gobierno estatal puede considerar dirigir recursos económicos para apoyar los programas de mejora regulatoria a nivel municipal**

Para la implementación de una política regulatoria eficiente se requiere capacitación, empoderamiento, recursos humanos, materiales y tecnológicos. Un programa o plan de trabajo con acciones bien definidas debe complementarse con los recursos para implementarlos.

La mejora regulatoria, como otras políticas de gobierno, debería contar con un presupuesto que permita una adecuada implementación y con ello mejorar la calidad regulatoria del estado y los municipios. El gobierno estatal de Puebla podría considerar dirigir recursos económicos para apoyar las acciones de política regulatoria a nivel municipal.

Recuadro 7. Programa de incentivos de la mejora de la gestión municipal de Perú

Con la publicación en el año 2009 de la Ley No. 29332, *Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*, se crea el Programa de Incentivos de la Mejora de la Gestión Municipal (PI). Este programa es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y tiene por objeto incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión. Este programa forma parte del Programa de Presupuesto por Resultados (PpP), creado por el gobierno central para apoyar el desarrollo y crecimiento económico en los gobiernos locales.

Los recursos destinados al otorgamiento de incentivos son adicionales a los que el MEF asigna como parte del presupuesto anual a las municipalidades. Este programa consiste en la transferencia directa de recursos a las municipalidades que cumplan con el objetivo de ciertas metas anuales de política pública, las cuales tienen que ver con la recaudación del impuesto predial, la mejora de servicios públicos y la inversión en infraestructura, incluyendo también metas sobre la reducción de la desnutrición crónica infantil, así como metas en mejora regulatoria y simplificación de trámites.

Al ser tan diversas las características y condiciones de las municipalidades, éstas tienen metas específicas, es decir, no son iguales para todas. Son 45 tipos de metas y para determinar el tipo de metas que les corresponden, las municipalidades se clasifican en 4 tipos considerando su tamaño:

- Municipalidades de ciudades principales tipo “A”, que son las más grandes y desarrolladas (15 metas);
- Municipalidades de ciudades principales tipo “B” (13 metas);
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas (10 metas);
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas (7 metas).

Cada meta es evaluada por una agencia del gobierno nacional, generalmente ministerios, quienes supervisan el tema de la meta. La evaluación es entregada al MEF quien audita la evaluación y quien determina el monto a transferir. En el caso de incumplimiento de las metas en los plazos establecidos no se transfieren los recursos y el dinero que no se haya transferido forma una nueva bolsa que se distribuye entre las municipalidades que sí cumplieron sus metas al 100%, siendo esto un bono adicional. Pero los recursos de este bono adicional se deben destinar a acciones que contribuyan al cumplimiento de las metas de los incentivos y que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la municipalidad.

El PI representa un esfuerzo significativo del gobierno central para promover la adopción de políticas y la entrega de resultados por los gobiernos municipales.

Fuente: OECD (2016), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Peru, Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en>

Bibliografía

- OCDE (2016) *El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos*, OECD, disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>
- OCDE (2012) *Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México*, OECD, disponible en [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Guía%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Guía%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf)
- OECD (2016), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policy in Peru, Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en>
- OECD (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014a), *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>.
- OECD (2014b), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>.
- OECD (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, Paris, pp. 20-22, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2008a), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>.
- OECD (2008b), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf.
- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>.

Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria

Evaluación del Desempeño en Política Regulatoria del Estado de Puebla

INFORME DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Índice

Resumen ejecutivo

Prácticas relevantes en política regulatoria en el estado de Puebla

Evaluación y recomendaciones