

00463 1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



LA DESREGULACION ADMINISTRATIVA

T E S I S

**QUE PRESENTA EL
MRO. MIGUEL ANGEL CEDILLO HERNANDEZ**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA**

DIRECTOR DE TESIS: DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

MARZO - 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

AUTOR: MIGUEL ÁNGEL CEDILLO HERNÁNDEZ

MARZO-2003

Con cariño a mis hijos
Miguel Ángel y Normita,
impulso y amor de todos los días.

C

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Francisco Patiño Ortiz por su paciencia, consejos y atinada conducción en los trabajos que hicieron posible esta tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

* EL PESCADOR.- Una fe de vida ¿para qué?

LA SECRETARIA - ¿Para qué? ¿Cómo podría usted vivir sin fe de vida?

EL PESCADOR.- Hasta ahora habíamos vivido muy bien sin eso

LA SECRETARIA - Es que no estaban ustedes gobernados. Y ahora lo están. El gran principio de nuestro gobierno es precisamente el de que siempre se precisa un certificado. Uno puede prescindir de pan y de mujeres, pero de un atestado en regla, que certifique lo que sea, ¡de ningún modo!...

LA SECRETARIA - Ya lo ve. Anote bien, señor primer alcalde, el suscrito reconoce que su existencia es injustificable. Estaremos más libres llegado el momento. Y usted, suscrito, comprenderá por qué el certificado de existencia que le será entregado ha de ser provisional y a plazo

EL PESCADOR - Provisional o no, démelo para que pueda volver a casa, donde me esperan.

LA SECRETARIA.- Conforme. Pero antes habrá de obtener un certificado de salud que le darán, previas unas pequeñas formalidades, en el primer piso, división de los negocios en tramitación, oficina de esperas, sección auxiliar.

EL PESCADOR.- Con perdón....

LA SECRETARIA .- Un momento. ¿Qué le sucede?

EL PESCADOR.- Vengo del primer piso y me han contestado que tenía que volver aquí a fin de obtener la fe de vida, sin la que no se me dará el certificado de salud.

LA SECRETARIA.- Es lo clásico.

EL PESCADOR.- ¿Cómo lo clásico?

LA SECRETARIA.- Sí, eso prueba que esta ciudad comienza a estar administrada. Nuestra convicción es la de que son ustedes culpables. Culpables de ser gobernados, naturalmente. Pero aún es preciso que ustedes mismos se sientan culpables. Y no se encontrarán culpables hasta que no se sientan cansados. Así que se les cansa. Cuando estén agobiados de fatiga, lo demás irá solo.

EL PESCADOR - ¿Puedo, al menos, obtener esa condenada fe de vida?

LA SECRETARIA - En principio, no, porque precisa antes un certificado de salud para obtener la fe de vida. Aparentemente, no hay salida....

EL PESCADOR.- ¿Entonces?

LA SECRETARIA.- Entonces está la complacencia. Pero dura poco, como todo favor. Le damos el certificado por favor especial. Pero sólo es válido durante una semana. Después, veremos.

EL PESCADOR.- ¿Qué veremos?

LA SECRETARIA - Veremos si procede la renovación

EL PESCADOR.- ¿Y si no se renueva?

LA SECRETARIA - Como su existencia carecerá de garantía, se procederá, sin duda, a una cancelación. Señor alcalde, extienda este certificado en trece ejemplares.

EL PRIMER ALCALDE.- ¿Trece?

LA SECRETARIA.- Sí. Uno para el interesado y doce para el buen funcionamiento *

Fragmentos de la obra:
"Estado de Sitio"
de Albert Camus.
(1913 - 1960)

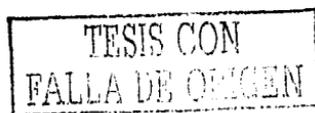
E



INDICE

Introducción.....	01
Capítulo I.- La Desregulación: Sus orígenes, su concepto y su alcance a nivel Internacional.....	09
1.- La Crisis del Estado Regulador.....	09
2.- Modernización, Reforma del Estado y Desregulación.....	21
3.- Concepto y características de la Desregulación y la Mejora Normativa.....	27
4.- La Desregulación: Una tendencia Internacional.....	33
4.1.- La Desregulación en Europa: El caso de la Gran Bretaña.....	37
4.2.- La Desregulación en los Estados Unidos de América.....	44
4.3.- La Desregulación en Chile.....	54
5.- Administración Pública y Desregulación.....	60
Capítulo II.- La Desregulación y la Mejora Normativa en México (1982-2000).....	65
1.- Las Políticas de Desregulación y de Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano (1982-1994).....	66
2.- La Desregulación y la Mejora Normativa en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).....	76
3.- Evaluación de las Políticas de Desregulación y Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano: Un saldo de luces y sombras.....	89
Capítulo III.- La Desregulación y la Mejora Normativa en el Distrito Federal : El Programa de 1995-1997.....	103
1.- La Desregulación en el Distrito Federal : Nuevos Principios y Mejores Normas.....	105
1.1.- El Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa 1995-1997 (PDSA).....	107

F



1.2 Nuevos principios para una nueva normatividad.....	119
2.- La Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.: Un esfuerzo para regular la actuación pública.....	23
3.- La Desregulación de las Leyes y Reglamentos del D.F.: Un trabajo de mejora normativa.....	127
4.- El Manual de Trámites y Servicios al Público: Un compromiso de buen trato.....	129
5.- El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal: Un ejemplo de mejora normativa.....	132
6.- El Sistema de Apertura Inmediata de Empresas: Un ejemplo de desregulación y mejora en la tramitación con impacto económico.....	135
Capítulo IV.- La Desregulación y la Mejora Normativa.....	140
1.- ¿ Cómo desregular y mejorar la normatividad ?.....	140
2.- Los Principios de la Desregulación y de la Mejora Normativa.....	166
3.- Menos Normas, Nuevas Normas y Mejores Normas: La Ingeniería Jurídica.....	183
4.- La Institucionalización de la Desregulación y la Mejora Normativa.....	187
Capítulo V.- Conclusiones: Hacia una nueva etapa en la Desregulación y la Mejora Normativa.....	93
Epílogo.....	206
Bibliografía.....	215

9

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

Los temas de la desregulación y la mejora normativa son recientes en las ciencias sociales y en especial en la Administración Pública. Su examen es un asunto que empezó a tratarse hacia los años setentas. La crisis del Estado Bienestar ocasionó también el cuestionamiento de su marco jurídico. Si bien se revisaron las funciones y los espacios entre lo público y lo privado, algo quedó en claro y era que el Estado tenía como función irrenunciable la producción normativa. Pero la normatividad que había sido producto de la etapa de un Estado interventor y por ende sobre-regulador, no se adaptaba a las nuevas condiciones y desafíos de un Estado que debía asumir un papel promotor e impulsor de las energías privadas y sociales.

La crisis del Estado Bienestar también lo fue de su regulación, la cual tenía que ser profundamente revisada, y lo más importante, reconstruida bajo nuevos principios y objetivos públicos. La desregulación no es sólo la eliminación de las normas, como lo veremos a lo largo de este trabajo, es un proceso complejo al cual acompaña necesariamente la mejora normativa, es decir, la construcción de nuevos marcos jurídicos, así como de nuevas instituciones administrativas encargadas de la trascendente función de hacer buenas normas.

La modernización administrativa y todo proceso de cambio o reforma del Estado debe involucrar la revisión de su marco jurídico- administrativo. Esta tarea no es algo sencillo o superfluo, de esto depende el éxito o el fracaso de las políticas públicas más importantes o vitales de cualquier gobierno. La capacidad de gobernar



parte de la capacidad de hacer buenas normas, que en cualquier Estado de Derecho son la base de la actuación pública.

Una normatividad sobre-reguladora, ineficaz, obstaculizadora o excesivamente compleja puede no sólo paralizar las fuerzas privadas y sociales, también puede ocasionar graves estragos económicos, fomentar la ilegalidad, la economía subterránea, la corrupción, y medrar el crecimiento económico; esto sin mencionar las repercusiones de carácter social y político que esto acarrea. Por ello, la revisión de la normatividad existente para eliminar incongruencias e ineficacias en las regulaciones es una parte sustancial de las políticas públicas modernas.

En México es un tema que ha sido poco tratado y no encontramos una amplia ni profunda bibliografía sobre este asunto. En cambio, en países como la Gran Bretaña y Estados Unidos este es un tema que ya tiene varios años de desarrollo y estudio y encontramos una muy variada bibliografía sobre desregulación. El presente análisis trata de llenar en alguna medida este vacío en nuestro país. Pero también queremos llamar la atención sobre el mismo, como un asunto que debe discutirse y agregarse en la agenda nacional.

La labor normativa se ha encargado por mandato constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo. La elaboración de las leyes es una atribución de los Parlamentos y Congresos integrados por representantes populares. Por su parte, los Ejecutivos en uso de sus atribuciones y para mejor proveer en la aplicación de las leyes expiden disposiciones administrativas tales como reglamentos, acuerdos,

decretos y circulares que afectan la esfera jurídica de los particulares. A través de estas normas se regulan procedimientos administrativos, trámites y requisitos, tanto internos (al interior de las autoridades), como externos (es decir para la observancia de los gobernados) que en muchas ocasiones generan confusiones, obstáculos administrativos, laberintos procesales, etc. Ante esto, es indispensable que la producción normativa se realice con método, congruencia y eficacia. Pero esta labor no es episódica o sencilla, es un trabajo que requiere capacidad técnica, es decir, del concurso de profesionales y especialistas. Independientemente de la profesionalización que implica toda actividad pública, la que involucra la redacción de las normas (desde las leyes hasta las circulares), esto no es una actividad simple, al contrario, es una función que demanda una técnica compleja y un profundo conocimiento de la materia a regular, esto sin considerar la participación social que cada vez más, debe ser convocada en esta trascendente función.

La figura de un legislador "absolutamente soberano" o de un ejecutivo "regulador omnímodo" resultan fuertemente cuestionados. En efecto, la complejidad de los marcos normativos y una sociedad cada vez más demandante, informada y participativa, son retos muy fuertes para los poderes productores de normas. Por ello, la responsabilidad pública de producir las normas no puede dejarse más a un voluntarismo legislativo o a la improvisación administrativa. Por otra parte, los controles de constitucionalidad, como lo son el juicio de amparo y más recientemente los juicios de Inconstitucionalidad de leyes y las controversias constitucionales, son factores que deben tener en cuenta los poderes generadores de normas, ya que sus disposiciones generales pueden ser cuestionados y

declarados inconstitucionales en un análisis judicial. Este es un factor que obliga a cuidar la forma y el fondo de las disposiciones generales. Pero más allá del apego de las normas al marco constitucional, este trabajo se enfoca a la necesidad de cuidar la elaboración de las normas y a esbozar elementos metodológicos para mejorar su elaboración.

Ante la ineludible función del Estado de crear las normas que rigen las relaciones sociales, el propósito de este trabajo es tratar de demostrar las siguientes hipótesis:

- La crisis del Estado Bienestar también significó la crisis del marco jurídico en el que sustentaba, así como del carácter interventor y sobre - regulador de esta forma de Estado;
- La trascendente función normativa ya no puede dejarse exclusivamente en manos de los poderes tradicionales, es necesario crear una nueva institucionalidad en esta materia, en la cual, órganos especializados asistan a dichos poderes en la construcción de mejores regulaciones;
- Se pueden identificar en cuanto a la desregulación y su desarrollo dos etapas muy claras, la primera, en la cual la desregulación fue un instrumento útil para lograr la privatización de múltiples activos del Estado (V. los casos de Gran Bretaña, Chile y México), y una segunda en la cual la desregulación es

un antecedente para la mejora normativa, es decir para construir nuevos marcos jurídicos más claros, transparentes y eficaces;

- En esta segunda etapa de mejora normativa es necesario establecer una metodología para elaborar mejores regulaciones. En este trabajo se esboza un método que parte de la definición de principios rectores y del uso de la ingeniería jurídica para construir nuevos y superiores marcos normativos; y
- Una nueva y mejor normatividad es condición necesaria de un Estado Moderno y Democrático y para lograrlo, es necesario que entre las habilidades que demanda la capacidad de gobernar se encuentre la de redactar buenas normas, y que en la nueva estructura estatal se contemplen instituciones que sustenten órganos y procedimientos encargados de esta función irrenunciable del Estado.

Las hipótesis señaladas se desarrollan a lo largo de los capítulos que integran esta tesis.

En el primer capítulo de este trabajo se aborda el análisis teórico de la desregulación y la mejora normativa, tratando de definir ambos fenómenos así como enlazarlos con la modernización administrativa y la reforma del Estado, partiendo para este efecto, del análisis de la crisis del Estado Bienestar. La importancia de la desregulación es tal, que no es atrevido afirmar que, sin ella y sin la mejora normativa no es posible concebir la modernización o la Reforma del

Estado. Para probarlo, en este apartado se revisa cómo operaron estos procesos en países como Gran Bretaña, Estados Unidos de América, y Chile. Finalmente, se destaca la importancia del nexo entre la producción normativa y el desarrollo administrativo.

El segundo capítulo se dedica a analizar el caso de México. No obstante, que se ha escrito poco a nivel teórico sobre la materia, ya se puede hacer una revisión histórica de los esfuerzos que distintas administraciones federales han realizado a este respecto. Se analiza así un período muy definido que va desde 1982 hasta el 2000 (que corresponde a los gobiernos que van de Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo, pasando por la administración de Carlos Salinas). Se pretende hacer el recuento de las políticas públicas emprendidas durante los 18 años que comprenden estas administraciones, sus características, sus instrumentos jurídicos, administrativos e institucionales; pero también se apuntan sus deficiencias con el objeto extraer lecciones útiles para mejorar la realización de programas en este rubro.

El tercer capítulo se dedica al Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del Distrito Federal en el período de 1995 a 1997. Más allá de los logros que este programa alcanzó (la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F., el Manual de Trámites y Servicios, el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, etc.), se pretende destacar la metodología empleada para alcanzar estos resultados. La utilización de principios normativos así como de la ingeniería jurídica

son aspectos fundamentales de dicha metodología, que se desarrolla con más detalle en el siguiente apartado.

El cuarto capítulo se dedica a desarrollar las ideas fundamentales de una propuesta metodológica para la desregulación y la mejora normativa. Se destaca el papel de los principios en la elaboración de las normas, así como la necesaria construcción armónica y congruente de los "edificios normativos", para lo cual se propone la utilización de lo que hemos denominado "ingeniería jurídica", que no es más que generar una visión global y de conjunto de las normas para darles congruencia y complementariedad; con el objetivo principal de establecer procedimientos administrativos racionales y eficaces.

En las conclusiones se destacan los beneficios que una buena construcción normativa puede acarrear. No se trata tan sólo de ventajas formales o de agilización de trámites, el impacto de una efectiva desregulación, así como de una buena normatividad, además de la certidumbre jurídica para las autoridades y los gobernados, se refleja en crecimiento económico, disminución de la corrupción, abatimiento de la inflación y mejora en la calidad de los servicios públicos. En este sentido, la desregulación y la mejora normativa son políticas públicas que deben acompañar a todo esfuerzo serio de modernización administrativa.

Las tareas del nuevo Estado que se define ahora como "promotor y suficiente" deben enfocarse a realizar sus funciones con capacidad y calidad. La deficiencia en la producción de normas, puede generar ingobernabilidad y deslegitimación. La

buena producción normativa es una parte fundamental de la capacidad de gobernar, el desafío es entonces perfeccionar las técnicas para generar marcos normativos legitimadores, así como desarrollar las instituciones que hagan factible cumplir con esta función. Esto implica también formar a los diseñadores e implementadores de estas políticas, quienes serán los asesores de los encargados de la expedición de las regulaciones. Esto implica también la profesionalización de los servidores públicos especializados en esta delicada función.

La elaboración de las normas es sin lugar a dudas un elemento fundamental para la reforma del Estado, es el sustento del Estado de Derecho, son las reglas del juego para la convivencia social, es el lenguaje administrativo que comunica al Gobierno con los gobernados; y cuando son bien elaboradas son la garantía de la libertad y el instrumento para ejercer el poder con equidad y justicia.

Capítulo I.- La Desregulación : Sus orígenes, su concepto y su alcance a nivel internacional.

1.- La Crisis del Estado Regulador.

A partir de los setentas se evidenció en el Mundo la necesidad de cambiar diversos esquemas económicos y jurídicos, que habían prevalecido como paradigmas indiscutibles. La hiper-inflación combinada con recesiones recurrentes, así como las crisis fiscales gubernamentales, hicieron sentir la necesidad de reformar al Estado.

Se hizo patente la crisis del llamado "Estado-Bienestar", el cual se había caracterizado por su alto intervencionismo económico, su actitud paternalista y en el caso de México, por sus prácticas autoritarias y patrimonialistas.

Para Claus Offe (1990, pp. 135 y 136) al caracterizar el Estado del Bienestar señala que era un arreglo social que había garantizado la paz y la armonía en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial:

"El Estado del Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los

ciudadanos. En segundo lugar, el Estado del Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado. En suma, el Estado del Bienestar ha sido celebrado a lo largo del período de posguerra como solución política a contradicciones sociales."

Ricardo Uvalle (1994, p. 81) describe este fenómeno como un "estatismo protagónico":

" Esto significa que el estado ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado. La llamada intervención del estado en la economía confiere a la sociedad otra fisonomía y contenido. Junto a los agentes privados, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza.

Desde esta óptica, el funcionamiento de la economía tiene que realizarse teniendo como prioridad el bienestar social. El estado interventor es la respuesta para absorber los desequilibrios del mercado relacionados con la injusta distribución de la riqueza. Para corregir esta situación, el estado asume un papel protagónico en el diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social".

Sin embargo, esta forma de Estado llegó a su límite en los años setentas. Las agudas recesiones económicas, las graves crisis fiscales, la sobre-demanda de expectativas sociales, la sobrecarga de funciones y regulaciones hicieron que esta forma de Estado fuera duramente cuestionada. Así lo expresa Claus Offe (idem,p.136).

"Esto fue cierto, con excepciones muy menores, hasta mediados de los años setenta. A partir de entonces vemos que en muchas sociedades capitalistas la propia fórmula de paz establecida se convierte en objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político."

Por su parte, este agotamiento del Estado de Bienestar es descrito también por Ricardo Uvalle (Idem, p. 85) en los siguientes términos:

"Frenar la improductividad estatal, reestructurando sus cometidos sociales y económicos, así como su vasta estructura administrativa, son las demandas más recurrentes en momentos en que los límites del estado tocan fondo. Se toma conciencia de que el papel del estado debe reorientarse para reactivar a la sociedad y la economía de situaciones como inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de estado que, como es el Estado de bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional.

La magnitud de esa crisis en América Latina es retratada nítidamente en algunos indicadores que presenta Bernardo Kliksberg (1989, pp.15-21), de los cuales extraemos los más significativos:

"...El producto bruto per capita (*se refiere el autor a América Latina*) declinó acentuadamente. Mientras que entre 1976 y 1980 había crecido a un 2.4% anual, entre 1981 y 1985 decreció a un 1.8% anual. En 1987 fue un 5.2% menor al de 1980 y en 1988, un 6.6% menor. Incluso en dos años del período 1980-1987, 1982 y 1983, descendió el producto bruto total (en 1982 en un 0.5% y en 1983 en un 3.1%). Fue su primer descenso en cuarenta años..."

"...La deuda externa se multiplicó por 14 en un década, pasando de 25 000 millones en 1973 a 353 000 millones de dólares en 1983 y, a pesar de las políticas de ajuste orientadas a satisfacerla, creció a 410,000 millones en 1987.

Fueron fundamentales en su crecimiento las altas tasas de interés pagados. Señala al respecto la CEPAL: "La tasa internacional de interés continúa siendo, en términos nominales y reales mucho más alta que la que rigió durante los primeros setenta años de este siglo y su nivel actual tiene pocos precedentes históricos. La reducción que tuvo lugar en 1986 ha sido compensada por el incremento que se ha producido durante el presente año. Para muchas actividades genuinamente productivas simplemente no es posible pagar tasas de interés tan altas".

Los montos necesarios para el pago de los intereses de la deuda han alcanzado tales magnitudes que representan proporciones significativas del producto nacional bruto de los países, son superiores en numerosos países al 6% de dicho producto. El monto de los intereses anuales se estima en 40 mil millones de dólares, cuando el máximo superávit comercial de la región sólo llegó a 30 mil millones...

...El ingreso de capitales se redujo drásticamente. Descendió de 37 600 millones de dólares en 1981 a 20 200 millones en

1982, a 2 900 en 1983, 10 300 en 1984, 2 200 en 1985, 8 300 en 1986, 13 900 en 1987 y 4 000 millones en 1988. La diferencia entre los egresos de capitales por intereses y utilidades y las entradas de inversiones y préstamos han llevado a una aguda descapitalización. América Latina ha remitido al exterior, entre 1982 y 1986, 175 000 millones de dólares netos. Se estima que 94000 fueron financiados con incremento en la deuda externa. En 1987 la descapitalización fue de 16 600 millones de dólares, y en 1988 alcanzó una cifra récord remitiéndose neto del exterior en 28 900 millones...

"...La inflación subió a tasas aceleradas. El índice de precios al consumidor aumentó para toda la región de un 57.6% en 1981 a un 198.9% en 1987, y un 472.8% en 1988..."

"...Las tasas de desempleo se elevaron fuertemente en la mayoría de los países. Se estimaba el desempleo en 1986 superior al 15% de la fuerza laboral urbana en varios países..."

"...La economía informal, refugio principal de la desocupación, se ha ampliado aceleradamente y ocupa más de la tercera parte de la población activa total. Pasó en toda América Latina, entre 1980 y 1985, del 29 al 32% de la población activa no agrícola..."

Como es claro, la crisis del Estado del Bienestar era de una magnitud y alcance bastante graves. Se hacía necesario replantear la forma del Estado de manera profunda y estructural.

Una de las características del Estado-Bienestar fue su gran producción normativa. El Estado no sólo fungía como actor económico, sino que normaba la mayor parte de las actividades privadas, regulación que en muchas ocasiones no tenía un propósito definido, ni resultaba claramente indispensable. Muchas de estas regulaciones se crearon bajo tres premisas fundamentales :

Primera: Las derivadas del llamado "poder de policía", en donde el Estado haciendo uso de la facultad reguladora que le confiere este poder, establece reglas para limitar el ámbito de actuación de los particulares, con la finalidad de hacer posible la convivencia colectiva de manera pacífica y organizada. Estas disposiciones ponían por encima de los derechos individuales, principios como la seguridad, la salubridad, la higiene y la paz pública. Ejemplos de estas regulaciones son los ordenamientos que regulan las actividades comerciales, de los establecimientos mercantiles, sanitarios, de seguridad pública, etc.

Segunda: Las encaminadas a proteger a grupos específicos de la sociedad, que se encuentran en desventaja económica o social. A este tipo de regulación pertenecen las normas laborales, las de protección a discapacitados, a madres solteras, entre otras.

Tercera: Las que se crean para corregir los desequilibrios y fallas del mercado. Estas regulaciones, en muchas ocasiones, favorecieron a grupos de interés, se introdujeron factores artificiales para lograr un equilibrio económico ficticio, se crearon privilegios, se alimentaron clientelas, se crearon "nichos de protección" y se promovió la ineficiencia y el rezago productivo.

El Estado-Bienestar se convirtió en un Estado regulador por definición, cayéndose además, en la "ilusión normativa" al creerse que muchos de los problemas podían solucionarse con más regulación, cuando en la mayoría de los casos la solución pudo haberse encontrado en la organización social, en programas públicos o incluso en la participación de los propios actores sociales.

Hacia mediados de la década de los ochentas, no sólo fue evidente la crisis del Estado-Bienestar, sino también la crisis de sus regulaciones, por lo que, los procesos de reforma y modernización del Estado tuvieron necesariamente que cuestionar el marco jurídico que le daba sustento al Estado regulador.

De esta forma el Estado-Bienestar fue víctima de una doble crisis, por un lado, la crisis económica que lo agobió, y del otro, la crisis de su marco jurídico, o incluso en términos radicales, la crisis de su propio derecho positivo (V. Villoria Mendieta, 1996, p. 309).

Más normatividad no significó mejor derecho ni más legitimidad; mayor intervención del Estado tampoco significó más fomento a la producción, ni más bienestar.

La normatividad no puede, ni debe regular todas las actividades humanas de manera indiscriminada e irresponsable, ni el Estado debe ser concentrador de toda la tarea productiva. Existen espacios de libertad que deben ser respetados y hasta protegidos. En este contexto, el exceso normativo generó un círculo vicioso en donde a mayor intervención se dio mayor déficit fiscal y por lo tanto más crisis, y a mayor regulación menor legitimidad, más inconformidad y más economía informal. El exceso de regulación agobió a la sociedad, haciendo imposible cumplir con las normas, conocerlas con precisión y aplicarlas eficazmente. Además, la producción normativa fue deficiente desde dos perspectivas. Por una parte, no se analizó la viabilidad de la expedición de las normas, esto es, la aplicación de las regulaciones implica un costo para el Estado, costo que en muchas ocasiones era imposible sufragar, lo que convirtió al derecho vigente en derecho ideal o no positivo. Por otro lado, la producción normativa no fue clara, existían demasiadas lagunas e imprecisiones lo que favorecía la discrecionalidad de los servidores públicos, y por lo tanto, se abrían las puertas al abuso, la arbitrariedad y la corrupción.

A su vez, para corregir las fallas del mercado, el Estado regulador intentó a través de intervenciones rectificadoras resolver problemas económicos con soluciones jurídicas, como si esta injerencia tuviese la posibilidad de satisfacer sin fallas y en forma perfecta dichas anomalías. Los resultados fueron francamente desalentadores, y en las más de las veces contraproducentes, al generarse grupos

de interés privilegiados, clientelas, o núcleos de tolerancia, en donde el Estado tuvo que admitir la imposibilidad de aplicar la normatividad vigente.

Las fallas del mercado, fueron sustituidas por "las fallas del Estado" (Bustamante Eduardo, 1993, p.91), la ilusión regulatoria se estrelló contra la realidad, en donde la intervención del Estado o su esclerosis normativa generó economía informal, privilegios indebidos, actuaciones arbitrarias y corrupción.

La reforma del Estado debía entonces plantear con toda seriedad, un proceso de revisión del marco jurídico y sobre todo de eliminación de normas innecesarias, incongruentes e imprecisas. En estas condiciones surge una corriente de pensadores (George Stigler, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Warren Nutter y Ronald Coase, entre otros, citados por Bustamante, Jorge Eduardo, idem, pp.61-80) que se identifican más con la economía que con el derecho, o la administración pública, que pugna por la privatización y la desregulación bajo la óptica de eliminar las normas, sustituyéndolas por procesos de mercado. Pero el proceso no sólo es económico, tiene fuertes aristas jurídicas y administrativas ya que la privatización misma requiere de una profunda revisión de las normas imperantes, que consagraban el monopolio estatal en diversas actividades, o la imposibilidad jurídica de la participación privada, en muchas áreas reservadas antes de manera exclusiva al Estado. Esto implicaba además, revisar las organizaciones públicas, redimensionarlas, separarlas y en otros casos extinguir las. Por todo esto, la economía resulta insuficiente para abordar este problema, se requiere un enfoque

multidisciplinario, ya que se tenían que prever los efectos políticos, jurídicos, sociales y administrativos.

De esta manera, la desregulación se enlaza primero, con la apertura de los sectores monopolizados por el Estado, con la privatización de empresas públicas y con la reducción de intervenciones para dejar que la oferta y la demanda regulen los fenómenos sociales (Layne Potisek, Javier, 1997, p.152). La desregulación en un primer momento, se convirtió en un instrumento de la privatización necesaria para eliminar "lastre" del Estado, que autores como Crozier (1989) había definido en ese momento como "megalómano". La necesidad de las privatizaciones se hizo apremiante ante la crisis fiscal del Estado, urgido de recursos frescos y también de eliminar organizaciones que le resultaban gravosas y en muchas ocasiones ineficientes. La Reforma del Estado y la superación de la crisis del Estado de Bienestar requería, en un primer momento, desregular para privatizar. En palabras de Michel Crozier (1989, pp. 117-118) al caracterizar la situación francesa, la privatización era una medida necesaria antes de poder desarrollar los "nuevos modos de administración":

"Bajo este aspecto, en un país como Francia las privatizaciones parecen necesarias en la medida en que constituyen un acto previo al desarrollo de nuevos modos de administración. En el sistema estatal y gubernamental, las grandes empresas nacionalizadas representan un peso particularmente terrible, que hace más difícil toda evolución. "

Ante la necesidad de revisar los espacios "públicos", es decir, las funciones que debía seguir realizando el Estado y las que debía dejar al mercado, también surge el imperativo de modificar el marco jurídico que le da soporte a sus actos y procedimientos. En este aspecto, la normatividad existente debía ser eliminada o por lo menos reformada de manera sustancial. Debía por lo tanto, desregularse el marco jurídico, pero esto no significó simplemente eliminar las leyes y los reglamentos. En efecto, no se trató sólo de eliminar normas, sino de crear mejores normas. Si partimos de la idea de eliminar obsolescencias en el plano jurídico, también debemos tener claro cómo y con qué debemos sustituir las normas que se eliminan. Resulta evidente que el Estado no debe renunciar a su potestad normativa, porque no hay mercado ideal o perfecto que funcione sin problemas, por lo que debe regularse con normas antimonopolio, regulaciones para asegurar una sana competencia, etc.; además que es indispensable establecer regulaciones que protejan verdaderamente el interés público y que aseguren una adecuada convivencia social. Por ello, debe verse a la desregulación como una oportunidad para construir mejores marcos jurídicos y estructuras administrativas más eficientes.

En este contexto, después del papel de la desregulación en la privatización, hay que reivindicar la actividad normativa del Estado, aceptar su crisis sí, pero también hay que admitir, que bajo nuevos principios acordes con los nuevos tiempos, se debe construir un mejor marco jurídico. Este es el desafío de la mejora normativa. Las normas deben ser un apoyo al desarrollo económico, así como un soporte eficaz para las organizaciones públicas, tanto en sus estructuras como en sus

actuaciones. Ante la crisis del Estado del Bienestar y su manifestación como sobre-regulador, se impone la necesidad de la desregulación y de la mejora normativa, es decir, primero la necesidad de revisar la normatividad creada en una etapa de excesos, y después, en un segundo momento, la necesidad de crear una nueva normatividad, bajo un enfoque distinto que promueva y no inhiba la iniciativa privada y social.

2.- Modernización, Reforma del Estado y Desregulación.

La desregulación y la mejora normativa surgieron en los países capitalistas en los años ochentas y noventas como procesos necesarios para la transformación de las instituciones, para reinventar a las organizaciones gubernamentales y para reconstruir un nuevo Estado de Derecho.

Mejorar la regulación es un imperativo de la Reforma y Modernización del Estado. La transformación del marco normativo es importante (Jacobs, Scott H., 1999, pp.30-31) porque es un instrumento de racionalización y equilibrio de los mercados; es un pilar para la elaboración de políticas públicas, y es un elemento del Estado de Derecho.

Para comprender cómo se inserta la desregulación y sobre todo la mejora normativa en la modernización del Estado, cabría hacer una breve digresión sobre lo que es la "modernización". En mi tesis de maestría (La modernización de la Administración Pública en México, 1996), sostuve que la modernización no es un fenómeno

exclusivamente económico o de desarrollo, más bien es un proceso cualitativo que se integra a su vez por varios elementos (idem, p.13) :

“La modernización es un proceso de orden cualitativo, es el desarrollo constante de la conciencia surgida en el seno de la burguesía que irrumpió en la Revolución Industrial y tomó expresión en las revoluciones burguesas, que se manifestó en el siglo de las luces y que aún ahora continúa desarrollándose en un proceso constante de cambio. Lo “moderno” es por lo tanto el calificativo de lo transformado, de lo que ha devenido a tener ahora, una condición nueva. La “modernización” es el proceso de transformación a través del cual se arriba a la “modernidad”. La modernidad es el punto de llegada de lo “moderno”, es la meta hacia la cual se enfilan los propósitos “modernizadores”; la “modernidad” es la condición de ser “moderno”. Señalamos que la modernización es un proceso donde ubicamos la laicización de las conciencias, la juridificación de las relaciones humanas, la racionalización de las ciencias, la civilidad política y la monetarización de la economía, por ser éstas, características sustanciales de dicho proceso, que le dan su tono cualitativo e impactan la vida política, social, cultural, moral y económica del hombre y la sociedad modernizados.”

A este respecto, la desregulación y la mejora normativa impactan sobre todo en dos de las características de la modernización que son la "juridificación de las relaciones humanas" y la "monetarización de la economía", sobre estas dos características escribimos entonces (V. Cedillo Hernández, Miguel Ángel 1996, idem, pp. 14 y 15):

La juridificación de las relaciones humanas, aunado al proceso de monetarización, no son más que dos expresiones de la nueva conciencia laica al abordar los problemas relativos a las relaciones humanas. Es parte también de un proceso de racionalización de estas relaciones, de la posibilidad de cuantificar y prever el comportamiento de los individuos. La producción capitalista reduce todo a mercancías y estas mercancías son reducidas a equivalentes a través de otra mercancía (la moneda) que sirve como unidad e instrumento de cambio que permite calcular el monto de las ganancias y la relación de los intercambios. Es la racionalización de la vida económica, de las relaciones de los hombres al intercambiar los bienes y servicios, y a satisfacer a través de este intercambio sus múltiples necesidades.

Un nuevo derecho que se funda en la fuerza de la norma, proveniente del consenso social, del contrato entre individuos, de la expresión mayoritaria de una voluntad representada o consultada, que ya no acude a la idea de un derecho divino o

sacro y que funda las normas en contratos sociales y en voluntades mayoritarias. Se reinterpreta el derecho natural como derecho propio de los hombres, no tanto por provenir de una razón o voluntad divina, sino natural por el sólo hecho de nacer y ser hombre. Los derechos subjetivos universales son la expresión cabal de la nueva moral, todo a favor de la voluntad individual, nada en contra del desarrollo de la persona. El derecho se despoja de sus vestimentas religiosas y se hace "positivo". Su fundamento es la ley emanada del consenso popular. El derecho tiene como fuente fundamental la voluntad soberana del legislador político. Es un derecho natural con apoyo racional y con una moral laica no religiosa, completamente positiva y de cuño moderno, que tiende fundamentalmente a reconocer la igualdad de los individuos, a medir con el mismo rasero a todas las personas humanas, a igualar a la humanidad frente a la norma, a calcular y controlar las relaciones humanas bajo la medida de una misma ley para todos los hombres."

Una vez explicado lo anterior, entenderemos que la desregulación y la mejora normativa son parte de esta modernización, pues implica la revisión de las normas y su mejoramiento. De acuerdo con Richard Rose (1998, p. 151) las consecuencias de la legislación afectan al gobierno y a la sociedad porque:

"Las leyes regulan los procedimientos por los que se ejecutan las políticas públicas, así como otorgan sólida sustancia programática a las declaraciones vagas con intenciones políticas. Las leyes pueden afectar los recursos del gobierno, autorizando la admisión de empleados públicos y recaudando grandes sumas por impuestos. Asimismo pueden ser un recurso en sí mismas, estableciendo normas para el comportamiento social y otorgando reconocimiento legal a derechos y obligaciones. También pueden reforzar el consenso popular, pues incorporan las expectativas populares por un gobierno legítimo, o bien minarlo, si los ciudadanos perciben un conflicto entre lo que el gobierno declara legal y lo que popularmente se cree que es justo y correcto."

Las llamadas "fallas de la regulación" (V. Lahera, Eugenio, 1998, p. 27) se han comparado con las "fallas del mercado", señalando que la intervención normativa puede ocasionar barreras no arancelarias, desalentar la innovación y reducir las opciones para los consumidores. Así, Jorge Eduardo Bustamante (Idem, p. 72) afirma que: "...la discrepancia entre los objetivos que debería cumplir una determinada institución y los objetivos que realmente aplican sus funcionarios, provocan distorsiones en la acción estatal semejantes al impacto negativo de las "externalidades" en el funcionamiento del mercado. De allí que este fenómeno, que genera "fallas" en el funcionamiento del Estado, sea denominado "internalidades", para guardar una simetría terminológica con las "fallas" del mercado...".

Además de estas "internalidades", se encuentran los intereses unidos a esas regulaciones, a través del uso de la presión política y de las influencias, llegando hasta la "captura", del regulador o de la institución encargada de emitir las regulaciones, esto es, que los operadores de las políticas públicas respondan a los intereses privados y no a los que su función les exige.

Recuperar la legitimidad de la regulación y de su aplicación es la tarea fundamental de la desregulación y de la mejora normativa, procesos que son sin duda, partes sustanciales de la modernización administrativa y de la reforma del Estado.

Repensar el marco normativo existente, eliminar la normatividad inoperante, injusta u obstaculizadora que no sirve a propósitos públicos e imparciales, y construir uno nuevo, es el desafío. Villoria Mendieta lo expresa en los siguientes términos:

"El Estado de Derecho que se nos presenta hoy en día está en crisis. Esta crisis surge de su incapacidad para encontrar legitimidad en el marco de unas normas que son fruto de la fragmentación y de discusiones donde el pacto y la componenda pueden primar sobre el debate racional limpio y abierto"

Se debe por lo tanto, reconstruir el marco normativo, y con ello, los procedimientos que de estas normas se derivan. La legitimidad del Estado y de su Administración

Pública dependen de una nueva normatividad que devuelva la confianza en la actuación de la autoridad y en lo justo de sus decisiones.

3.- Concepto y características de la Desregulación y la Mejora Normativa.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha clasificado en tres categorías las regulaciones (V. Reforma Regulatoria en México, Vol. 1, 1999, p.18):

Regulaciones Económicas: Son las que intervienen directamente en las decisiones de mercado, tales como fijación de precios, competencia, entrada o salida al mercado.

Regulaciones Sociales: Son las que protegen los intereses públicos, tales como salud, seguridad pública, ambiente y cohesión social.

Regulaciones Administrativas: Son trámites y formalidades administrativas ("papeleo") a través de las cuales los gobiernos recaban información e intervienen en las decisiones económicas individuales.

La OCDE (idem, p. 18) ha definido a la reforma regulatoria como los cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejoran el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales. Por su parte, la desregulación se define como un derivado de la reforma regulatoria y

tiene como propósito la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico.

Por nuestra parte, la desregulación debe tener un enfoque integral, es decir, no sólo debe considerar las regulaciones económicas, sino también sociales y administrativas, y una vez realizada, debe ir acompañada de un esfuerzo intenso y racional de mejora en la creación normativa, que establezca un marco jurídico más racional, congruente y eficaz. Es decir, primero hay que eliminar la normatividad obsoleta y después crear un nuevo marco jurídico más promotor y eficaz, que genere un ambiente adecuado para el crecimiento económico.

Para efectos de este trabajo y como definiciones básicas, se entiende por desregulación el proceso que tiene como propósito la eliminación de normatividad atrasada, obstructiva o generadora de monopolios (públicos, sociales o privados) que generen áreas y grupos de interés. Por ello, la desregulación estuvo tan ligada en un primer momento a los esfuerzos de privatización en los Estados. Por su parte, la mejora normativa es la construcción de una nueva normatividad promotora de la competitividad en los mercados, de la iniciativa de la sociedad y de los particulares y de la inversión para el crecimiento económico. Esta nueva normatividad se construye a partir de nuevos principios, con una metodología diferente, más integral (ingeniería jurídica), y por nuevas instituciones especializadas en esta tarea.

Consideramos necesarias estas precisiones ya que las expresiones de desregulación y mejora regulatoria se han tomado de los autores y programas

ingleses y norteamericanos. Ahora bien, si la expresión desregulación ha tomado carta de naturalización en nuestro país donde los programas gubernamentales se han denominado de esta forma, la expresión mejora regulatoria no es clara en cuanto al alcance de este proceso. En efecto, la construcción del nuevo marco jurídico implica no sólo revisar los reglamentos o las disposiciones administrativas (acuerdos, decretos, manuales, circulares, etc.), exige también la revisión de los ordenamientos primarios, esto es, las leyes, los tratados, incluso las disposiciones constitucionales. En tal virtud y por tener un alcance mayor prefiero referirme a este proceso como mejora normativa para incluir a todo tipo de ordenamientos y disposiciones jurídicas.

De acuerdo a Eugenio Lahera (1998, p. 16) los procesos de desregulación en América Latina han realizado diversas acciones caracterizadas por :

- La privatización, o liquidación, de la mayoría de las empresas estatales.
- La progresiva eliminación de los controles de precios y las restricciones legales a la entrada y operación de las empresas en diversos mercados.
- La apertura al exterior, con una rebaja generalizada de los aranceles y su progresiva homogeneización. Se sometió así a un régimen de mayor competencia a los sectores transables de la economía.
- El fortalecimiento de la acción antimonopolios.
- La creación de un sistema antimonopolios.
- La creación de un sistema regulatorio para enfrentar la competencia externa desleal.

- La reforma institucional en los diversos servicios básicos."

Pero estas acciones se pueden agrupar en dos etapas muy marcadas, una que favoreció sobre todo las privatizaciones y otra que es la actual y en la cual se debe dar la construcción normativa con una sólida base institucional. Por ello, coincidimos con Carlos Stark (CLAD, 2001, p. 162) de que estamos ante la necesidad de una reforma de "segunda generación" que emprenda la mejora normativa más allá de la desregulación y las privatizaciones y se enfoque también al cambio organizacional:

"Las reformas de *primera generación* se orientaron a la estabilización macro económica, la desregulación, la reducción de tamaño de la administración pública, la reforma tributaria, la privatización y la descentralización. El común denominador de casi todas estas reformas es su clara intención de "reducir grasa" a nivel del sector público. Hacia fines de los noventa sus resultados eran interesantes en la esfera macroeconómica y de inserción internacional pero dejaban bastante que desear en cuanto a la volatilidad de los equilibrios y la situación social.

Con tiempos e intensidad diversas, las reformas de *segunda generación* se han encargado de "generar músculo", profundizando las anteriores y desarrollando mecanismos de gestión y control para optimizar resultados no sólo en el ámbito de la consolidación de equilibrios macroeconómicos sino fundamentalmente en la perspectiva de mejoramiento

sustantivo y estable de la competitividad y el bienestar colectivo. Estas reformas están generalmente focalizadas en el mejoramiento de la gestión pública, el desarrollo de los sistemas de regulación y la modernización de servicios sociales como educación, salud y jubilaciones."

Una reforma normativa integral podría acarrear indudables beneficios no sólo en cuestiones tales como transparencia y certidumbre jurídica, sino también en materia de crecimiento económico. Si consideramos los "costos" de la regulación para las empresas, tendríamos un indicador para medir el impacto de la desregulación y de una mejor regulación. De acuerdo al reporte de la OCDE (Reforma Regulatoria en México, Vol. 2, 1999, p.37), a principios de los noventas se estimaba que el tiempo y el dinero para la entrada legal al mercado de una empresa en México era de 83 a 240 días y de 210 a 368 dólares, respectivamente. El plazo promedio nacional para la apertura de un negocio ha disminuido a 56 días, de acuerdo al estudio del Consejo Coordinador Empresarial sobre la Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas: Estudio Comparativo (2000, p.6), pero en muchas entidades sigue siendo muy alto (más de 60 días).

Si las empresas ya no tienen "costos" injustificados por regulación excesiva e innecesaria, la productividad se verá favorecida y con ello el crecimiento económico.

De acuerdo a estudios de la propia OCDE (Jacobs, Scott H., 1999, p.35), la reforma regulatoria incrementó el Producto Interno Bruto (PIB) de los países europeos entre

un 3 y 6%; en Estados Unidos dicha reforma genera beneficios anuales para los consumidores y los productores de entre 42,000 y 54,000 millones de dólares; en el caso del Mercado Común Europeo se incrementó el Producto Interno Bruto hasta en un 1.5 %, y en Japón se estima que el incremento en la eficiencia derivada de la reforma regulatoria incrementó el ingreso del consumidor a un ritmo de 0.3% anual lo que equivale a 36,000 millones de dólares por año.

Pero la desregulación es sólo una parte de la solución, debe también considerarse la construcción de nuevas normas y procedimientos que garanticen un "ambiente" de legitimidad adecuado para la producción y el consumo, y por ende para el crecimiento económico. Esta otra parte la aporta la "reforma regulatoria" (de acuerdo a nuestra definición la mejora normativa), cuya encomienda es netamente constructiva y que debe seguir como consecuencia del proceso de desregulación. Al decir de Jacobs (1999, p.33) :

" La reforma no es nada más una cuestión de liberalizar los mercados. También implica buscar un mejor gobierno. Por ejemplo, los gobiernos tienen que continuar asegurándose que los alimentos sean sanos aun y cuando se incrementen las importaciones de dichos productos. La intervención del gobierno es frecuentemente necesaria para salvaguardar los objetivos de la políticas económicas y sociales en ámbitos tales como la protección de los consumidores y el medio ambiente, la

salud y la seguridad, así como en aquellos casos en que está en juego la equidad."

La tarea entonces de la desregulación es incompleta sin una adecuada mejora normativa, que establezca los principios y las nuevas normas que deben regir las relaciones sociales. No es una tarea fácil, ni se puede tener una respuesta única para todas las economías y todas las sociedades, este es un asunto que cada país y cada sociedad debe debatir, valorar y resolver de acuerdo a su realidad y circunstancia.

4.- La Desregulación : Una Tendencia Internacional.

Los procesos de desregulación se han dado en todo el mundo. Sin embargo, su origen debe encontrarse principalmente en la Gran Bretaña (V. Moran y Prosser, 1994, pp. 1-12). Además, la desregulación no es un fenómeno aislado, se da en un marco de Reforma del Estado. Ante la crisis generalizada del "Estado de Bienestar", caracterizado como interventor y regulador, se dio una profunda revisión del papel y funciones del Estado. En este contexto, la crisis de los años setentas que mostró Estados fiscalmente deficitarios, atrapados tanto en el estancamiento económico, como en la inflación y en el desempleo (el fenómeno fue bautizado como "estanflación"), hizo pensar en la necesidad de medidas que solucionaran esta crisis.

Por otra parte, estos Estados padecían de enormes deudas, que además de hacer imposible cumplir con sus funciones primarias, los ataban a estructuras costosas e ineficientes. Ante este panorama, la estrategia de reducir el tamaño del Estado, reformarlo y hacerlo más eficiente, aparecía como una necesidad inaplazable.

La desregulación apareció entonces, más como un esfuerzo de privatización que de reconstrucción de un marco normativo. Esta estrategia estaba encaminada a reducir la participación del Estado en diversos rubros de la economía. Esta reducción implicaba que el Estado se deshiciera de múltiples empresas que estaban bajo su control, y que además rompiera en muchos casos su carácter monopolístico, abriendo al mercado diversas actividades antes reservadas sólo al Estado. La reducción del sector público, significó recursos para las agotadas tesorerías nacionales por la venta de los activos de las empresas, pero también significó un alivio a los presupuestos, al no tener que cargar con dichas empresas y al recibir ahora impuestos por la operación privada de las mismas.

La irrupción de una economía de mercado más fuerte, hizo indispensable una "nueva regulación", para atacar las prácticas monopolísticas y asegurar un entorno más competitivo y benéfico para los consumidores, y para establecer tarifas sobre los servicios que dejaron de ser públicos, pero que por su naturaleza y características son de interés general. Por ello, la siguiente etapa de la desregulación es la creación de un nuevo marco normativo. Kay y Vickers (1990, p. 223) lo caracterizan de la siguiente manera :

"Gran Bretaña está en el centro de un proceso de reforma regulatoria internacional... Las antiguas estructuras informales fueron rotas bajo la presión de poderosas fuerzas económicas, tecnológicas e ideológicas, y fueron oficialmente desmanteladas. Esto que en algunas ocasiones es denominado "desregulación", es un término engañoso, ya que frecuentemente, nuevas y generalmente más explícitas estructuras regulatorias son simultáneamente erigidas en su lugar. La aparentemente paradójica combinación de desregulación y re-regulación, la cual es más clara en la industria de los servicios financieros, es lo que significa para nosotros la "reforma regulatoria". (trad.)

Carlos Stark (OCDE, 2001, pp. 176 y 177) caracteriza estas dos fases como "generaciones" en los procesos de Reforma del Estado y señala:

"Por eso, previo al desarrollo de nuevos marcos reguladores, es fundamental llevar a cabo un proceso de desregulación que elimine las regulaciones anteriores (reforma de "primera generación"), expresadas entre otras, en controles previos, permisos discrecionales, trámites engorrosos, barreras a la entrada y restricciones a la inversión."

E identifica a la mejora normativa como una consecuencia de la desregulación necesaria para crear un marco jurídico promotor:

"Por otra parte, no es suficiente desregular para que los mercados funcionen adecuadamente. Los mercados eficientes requieren de reglas de juego que orienten la conducta de los agentes y organizaciones que hagan posible su desarrollo. Así, luego de desregular es preciso conformar un marco regulatorio basado en principios de eficiencia y equidad, compatible con el interés social."

La desregulación como un movimiento para la Reforma del Estado tiene entonces dos fases muy claras, una enfocada a la privatización y a la eliminación de obstáculos normativos que generan ventajas monopólicas, y una segunda, que se encamina a la creación de un nuevo marco normativo, esta fase es la mejora normativa.

En estos procesos, la Gran Bretaña fue pionera de la privatización y la desregulación. Su ejemplo fue rápidamente secundado a lo largo y ancho de Europa y hasta los países del otrora bloque socialista, han seguido este camino. En América, destaca el ejemplo de los Estados Unidos y en el caso de América Latina, el de Chile, pero prácticamente todos los países (con algunas excepciones muy conocidas como Cuba) del área, han experimentado procesos semejantes. Por eso,

en los apartados siguientes haremos un análisis de estos casos, como ejemplos relevantes y pioneros en esta materia.

4.1.- La Desregulación en Europa : El Caso de la Gran Bretaña.

El programa de desregulación y privatización de la Gran Bretaña se desplegó a lo largo de cuatro administraciones conservadoras bajo la dirección de Margaret Thatcher (1979-1990) y John Major (1990- 1997). El gobierno laborista de Tony Blair no ha revertido el amplio programa de privatizaciones efectuado bajo las administraciones conservadoras, no obstante que muchas de estas medidas fueron controvertidas por su partido en el Parlamento. Al contrario, se siguen analizando otras medidas semejantes para continuar el movimiento iniciado en 1979.

El ambicioso programa de privatizaciones inició en 1979 con aquellas empresas públicas que cotizaban en la bolsa de valores y cuya venta se realizó a través de la comercialización de sus acciones. En la primera administración de Margaret Thatcher se vendieron aquellas empresas en donde existían sólidos mercados competitivos. En esta administración, que comprendió de 1979 a 1983, se pone a la venta British Petroleum y British Aerospace (V. Pollit, Michael, 1999, pp. 121-123).

Entre 1983 a 1987 (segunda administración conservadora) se vende la empresa de telecomunicaciones del Estado: British Telecom., la de gas British Gas, la de aerotransporte British Airways y las empresas constructoras de autos Jaguar y Rolls- Royce. La tercera administración conservadora (1987-1992) realiza la venta de las empresas de electricidad y la privatización del agua. La cuarta administración

(1992-1997) privatiza las empresas British Coal (carbón), British Energy (poseedora de plantas nucleares) y los ferrocarriles (V. Pollit, Michael, idem).

Como es posible inferir de este breve recuento del programa de privatizaciones en la Gran Bretaña, el cambio fue de grandes proporciones. Pero cuáles eran las condiciones económicas al inicio de este proceso, cuáles fueron las resistencias, y cuál fue el camino que se trazó a partir de estos cambios, estas son las preguntas que trataremos de responder en las siguientes líneas.

La economía inglesa hacia finales de los años setentas presentaba graves problemas. Como lo señala Michael Pollitt (1999, pp. 123 y 124) el impacto producido por el incremento de los precios del petróleo, fue seguido por un período de gran desempleo, incremento de la inflación y caída del Producto Interno Bruto. La industria británica mostraba un atraso considerable y esto era más evidente en las empresas públicas . Ante este panorama, como el propio Pollitt lo señala se sopesaron diversas acciones, para emprender un cambio sustancial, e iniciar un programa de privatizaciones (idem, pp. 124- 127). Entre las acciones que se desplegaron cabe destacar:

- 1.- Reducir la participación estatal en la industria. Además de los problemas económicos, la reducción de la intervención estatal era una cuestión de principios, de convicción ideológica para los conservadores.
- 2.- Incrementar la eficiencia de las empresas. Se tenía la impresión de que las empresas públicas eran ineficientes, y que con la privatización, sobre todo

con la introducción de técnicas de administración gerencial serían eficientes y rentables.

3.- Reducir la deuda pública. A través de los recursos que representarían las ventas de las empresas públicas, de la disminución de la carga presupuestal que representaban estas mismas empresas, y de los impuestos que se recaudarian cuando fueran privadas.

4.- Frenar el poder de los sindicatos. La uniones de trabajadores de las empresas públicas eran en extremo poderosas y capaces de infringir grandes daños políticos y económicos.

5.- Ampliar la participación privada en la propiedad de las empresas. El gobierno alentó al público a adquirir acciones de las empresas que se privatizaban.

6.- Obtener ventajas políticas. Los conservadores midieron el ritmo de las privatizaciones, con un enfoque político, por ello la primera administración fue muy cauta, y no fue sino hasta la segunda administración (1983 –1987) que el programa de privatización fue realmente desarrollado.

El programa fue llevado a cabo, no obstante las resistencias y críticas que recibió, sobre todo de algunos grupos de interés que resultaron severamente afectados con estos cambios. El problema fundamental que estos cambios acarrearón es que de entrada, se incrementó el desempleo como consecuencia de los ajustes que se realizaron en las empresas públicas que se privatizaron. También se notó un decremento en los salarios y prestaciones de los trabajadores que continuaron laborando en las empresas privatizadas. No obstante, se consideró que estos

efectos eran pasajeros y que a la postre se reactivaría la economía y se recuperarían los empleos y los salarios. En el caso de la Gran Bretaña, las administraciones conservadoras supieron sortear estas críticas y estos efectos negativos; y sacaron ventaja de los resultados favorables del proceso.

El proceso también reveló la necesidad de establecer nuevas reglas, de reconstruir la normatividad, sobre todo a raíz de la privatización de British Telecom. Esta privatización significaba la aparición de una potencial empresa monopólica, en una actividad estratégica. Ante esto, surgió la necesidad de establecer una regulación de sus precios por los servicios de telefonía. Esta solución se estableció a través de fijar un esquema de precios, de acuerdo a una fórmula que se denominó "RPI-X", la cual establecía un precio máximo por las llamadas locales, precio que sería incrementado después de un determinado período, considerando el índice de inflación menos un factor "X" que reflejaría las expectativas de crecimiento en la productividad (Moran y Prosser, 1994, p.47.). Se estableció además una agencia regulatoria, la Oficina de Telecomunicaciones (OFTEL), para vigilar la fijación de las tarifas y los servicios que presta British Telecom. Esta oficina tiene facultades que le dan autonomía frente a las dependencias gubernamentales. Este modelo se siguió también en los casos del gas, aeropuertos, electricidad y ferrocarriles.

Este programa de privatizaciones puso de nuevo en la arena de la discusión, la necesidad de regular para evitar las "fallas del mercado". La regulación económica no podía soslayar por una parte, la necesidad de contener el comportamiento monopólico, y de promover la competencia. También se tenía que hacer frente a las

fallas de información, sobre todo a los problemas de asimetrías en cuanto a la información sobre los precios y la calidad de los productos, tanto de los propios actores económicos, como de los consumidores. Además de generar agencias públicas autónomas, se estimó conveniente garantizar un mercado competitivo, o por lo menos, una regulación que evitara el abuso de las prácticas monopólicas. Esto se logró, empleando, un esquema donde se valoraron diversas opciones, de acuerdo a lo que señalan Prosser y Moran (1994, p. 46):

"...Un gobierno deseoso de privatizar empresas con poderes monopólicos puede emplear tres posibles estrategias: Primero, puede dividir la empresa, creando así un nuevo mercado competitivo. Segundo, puede preservar a la empresa intacta, pero al mismo tiempo puede impulsar el crecimiento de sus competidores, o tercero, puede privatizar a la empresa con sus poderes monopólicos pero sujeta a una maquinaria reguladora. Ejemplos de estas tres opciones podemos encontrar en el programa de privatización británico, pero en la práctica la tercera opción fue la más importante (trad.)."

De esta forma la desregulación (que en el caso británico fue fundamentalmente privatización), condujo a la necesidad de una mejora normativa, a través de un nuevo marco jurídico para las empresas privatizadas.

Moran y Prosser también destacan las "particularidades" de los sistemas jurídico, político y económico de la Gran Bretaña, que permitieron que este proceso fuera exitoso. De esta forma razonan que (idem., p. 36) : "En la (Gran) Bretaña, por contraste, no solamente se dieron las precondiciones financieras de una economía de mercado particularmente bien desarrollada, también un gobierno con mayoría en la Cámara de los Comunes, que fue capaz de implementar su política con un mínimo de restricciones constitucionales (trad.)". También destacan la fortaleza de sus instituciones democráticas que le permitieron hacer frente a las resistencias y oposiciones presentadas a la ejecución del programa (sobre todo por parte de los sindicatos). Incluso señalan que esta experiencia puede revestir caracteres únicos, incluso para Europa, pues citan los casos de Francia y Alemania (idem. p. 40) en donde obstáculos constitucionales, que consagran (en el caso de Francia) a ciertas empresas como servicios públicos nacionales con el rango de monopolios del Estado, y en el caso de Alemania cuya Carta Fundamental establece que los servicios postales, las telecomunicaciones y los ferrocarriles tienen un estatus constitucional incompatible con la privatización; han forzado a sus gobiernos a retrasar y revisar sus planes en esta materia. Por ello, advierten sobre la posibilidad de tomar a la Gran Bretaña como un "modelo", toda vez que consideran que en ese país se dieron una suma de factores específicos que permitieron avanzar en este rumbo. Entre esas características también resaltan la existencia de un sólido mercado financiero que permitió la disposición rápida y efectiva de los activos de las empresas, lo que aunado a un sistema jurídico que no significó mayor obstáculo, permitió lo que los autores llaman un proceso de privatización a "escalas heroicas" ,

pero quizás únicas en relación al resto de las naciones desarrolladas. Los autores que venimos citando lo expresan de la siguiente manera (idem. p. 48) :

“ Sin embargo, hemos sugerido aquí que el gobierno británico poseyó una serie de ventajas que hicieron posible la implementación de un programa “heroico” como posible. El programa británico de privatización fue logrado fácilmente por una peculiar libertad dada al gobierno, por una mayoría parlamentaria libre de restricciones legales y constitucionales, además de la existencia de un sistema desarrollado de mercados financieros que hicieron técnicamente posible el objetivo de vender grandes empresas.”(trad.)

Los resultados del programa de privatizaciones en la Gran Bretaña son considerados en general como buenos, toda vez que incrementaron el bienestar de los consumidores mejorando la calidad de los servicios y los productos provenientes de las empresas privatizadas. También disminuyeron los precios, los bienes y servicios se diversificaron y aumentaron en calidad; los trabajadores en general encontraron en muchos casos nuevas fuentes de empleo y sus salarios se recuperaron, y el gobierno se vio fortalecido en sus finanzas y sufrió una reforma integral que lo redimensionó y reorientó en sus prioridades. Es significativo que en los estudios que se han hecho sobre los efectos de este programa se destaque también el crecimiento económico registrado por sectores y en general del Producto Interno Bruto (V. Al respecto los estudios que se citan en Pollitt, Michael, 1999, pp. 150-155). Debe también resaltarse que, no obstante que el gobierno ahora está en

manos de los laboristas, no se tiene la intención de revertir el proceso, sino al contrario, se están buscando nuevas alternativas para continuar con la desregulación y la mejora regulatoria en otros campos de la economía y la administración pública.

4.2.- La Desregulación en los Estados Unidos de América.

La desregulación en Estados Unidos de América ha presentado toda una evolución en los últimos años. Se ha identificado a la administración del Presidente Ronald Reagan como la detonadora de este proceso, sin embargo, en las siguientes líneas demostraremos que es un proceso con más de un cuarto de siglo de evolución y que arrancó en administraciones anteriores, aunque también es justo que se diga, sin la importancia expresa y directa que le dio el presidente Reagan, quien incluso en la campaña contra Carter en 1980, describía su proyecto de gobierno como contrario a las concepciones estatistas.

En julio de 1970, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un plan para la reorganización de la Casa Blanca. Una parte sustancial de la reorganización era la conversión del Departamento de Presupuesto en la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés Office of Management and Budget). A esta Oficina se le asignaron no sólo facultades para administrar el presupuesto a nivel federal, sino también para revisar los procedimientos administrativos y desarrollar las propuestas en materia de regulaciones federales. Utilizando esta nueva oficina, el Presidente Nixon (V. Gerston, Larry, 1990, pp. 42-43) convencido de la necesidad de controlar la emisión normativa, que empezaba a ser bastante

numerosa, dispersa y gravosa para las empresas emitió la Orden Ejecutiva de octubre de 1971, que estableció por primera vez la revisión de nuevas normas sobre "calidad de vida" a cargo de la OMB. Este procedimiento obligaba a las agencias encargadas de fijar la normatividad (se trató de normas y procedimientos en materia ambiental), de someter a un análisis de objetivos; posibles alternativas y evaluación de costos y beneficios sus propuestas normativas. Este primer intento resultó muy limitado, toda vez que se enfocó sólo a las regulaciones ambientales, pero constituyó un precedente para de racionalizar la producción normativa.

Durante la administración Ford (en este recuento seguiremos principalmente el texto ya citado de Gerston, Larry, 1990), la principal preocupación fue combatir la inflación la cual alcanzó 11% anual, impulsada sobre todo por el incremento de los precios de los energéticos. Ante esto, Gerald Ford lanzó la iniciativa para crear un Consejo para la Estabilidad de los Salarios y de los Precios (COWPS por sus siglas en inglés Council on Wage and Price Stability). En noviembre de 1974 el Presidente Ford emitió la Orden Ejecutiva 11,821 que establecía un Programa de Declaraciones sobre Impacto Inflacionario. Esta orden establecía que las propuestas de legislación o regulación deberían acompañarse de una declaración que certificara, que el impacto inflacionario de estas normas había sido previamente evaluado. La revisión de estas declaraciones recayó en la OMB y en el COWPS. No obstante, el contenido de los análisis era en general muy pobre, ya que las agencias no contaban con el personal capacitado e idóneo para este tipo de trabajos. La consecuencia de esta orden, fue obligar a las agencias a considerar los efectos económicos de sus regulaciones.

Durante la presidencia de Jimmy Carter la política de desregulación fue inconsistente, ya que si bien hubo avances en la materia, también fue un período de crecimiento regulatorio. Para coordinar mejor los trabajos de revisión normativa Carter creó en enero de 1978 el Grupo de Revisión y Análisis Regulatorio (RARG por sus siglas en inglés Regulatory Analysis Review Group) el cual se componía por miembros ejecutivos de las agencias públicas. Este grupo fue instruido para revisar y hacer recomendaciones a las agencias públicas en materia de regulación. En marzo de 1978, Carter expidió la Orden Ejecutiva 12,044, la cual señalaba como propósito hacer una regulación federal más clara y menos agobiante, económicamente efectiva, y que impusiera las menos cargas posibles al sector privado. De esta forma, se instruía a las dependencias federales para que eliminaran aquellas regulaciones que eran innecesarias y reformaran el resto para hacerlas lo menos complicadas posibles. Los componentes de esta orden del ejecutivo eran según Gerston (idem, p.46):

- “1.- Proponía que las regulaciones tenían que ser lo más simples y claras posibles.
- 2.- Otras alternativas significativas tenían que ser analizadas por las agencias antes de emitir una regulación.
- 3.- El público debería tener oportunidad de participar en el desarrollo de las regulaciones que emitieran las agencias.
- 4.- Las agencias deberían de publicar una agenda de las regulaciones más significativas bajo desarrollo, por lo menos dos veces al año.

5.- Se debería preparar un análisis del impacto económico de las regulaciones más importantes.

6.- La regulaciones existentes deberían ser periódicamente revisadas para determinar si sus objetivos todavía eran cumplidos (trad.)"

La orden ejecutiva del Presidente Carter, inició el análisis costo-beneficio de la regulación y amplió significativamente las perspectivas de la desregulación, al obligar a las agencias a explorar otras alternativas antes de expedir una nueva regulación. A pesar de este avance, la revisión y sobre todo las recomendaciones que emitía el RARG, no eran obligatorias para las agencias y no existían mecanismos legales para forzarlas a obedecer dichas recomendaciones. En paralelo con el RARG, Carter creó el Consejo de Regulación en octubre de 1978. El trabajo del Consejo se distinguió del realizado por el RARG, en que no se concentró en las regulaciones en lo particular, sino que trató de tener un enfoque global de toda la normatividad. Su objetivo fue coordinar las políticas regulatorias para no agobiar, ni sobre-regular a las industrias y eliminar de esta forma las normas redundantes. El problema de la actuación de este Consejo fue que al igual que el RARG, careció de instrumentos jurídicos para obligar a las agencias a seguir sus directrices (V. Gerston, Larry, idem, p. 48).

Al inicio de la primera administración del Presidente Ronald Reagan había un consenso generalizado de que era urgente establecer una política estricta y eficaz en materia de desregulación. Durante la década de los años 70 la normatividad se había triplicado (el Registro Federal de normas así lo demostraba V. Gerston, Larry,

idem, p. 48) lo que generaba un panorama de sobre-regulación con reglas mal redactadas, contradictorias, poco claras, que sofocaban a las empresas de manera innecesaria e injusta. Desde su campaña Reagan se pronunció por un eficaz programa de desregulación, situación que también sostenía el Partido Republicano en su plataforma de gobierno. En dicha plataforma se planteaba la necesidad de eliminar la regulación redundante y contradictoria, así como establecer el análisis costo-beneficio como una condición previa para justificar la expedición de una nueva norma. Se planteaba además la necesidad de realizar una revisión integral de toda la normatividad y no sólo de algunos sectores, sino de todo el marco jurídico (V. Gerston, Larry, idem, p. 49). Se buscaba con esto un "alivio" al agobio administrativo que sufría la industria por la sobre-regulación. Los "cuatro ángulos" que sostenían la reforma económica de Reagan comprendían: la reducción del presupuesto, el recorte de los impuestos, el control estricto en el crecimiento del circulante monetario y el cuarto era precisamente la desregulación (V. Gerston, Larry, idem, p. 50).

Así el 22 de enero de 1981 se anunció la formación de una "Fuerza de Tarea para el Alivio Regulatorio", bajo la conducción del vicepresidente George Bush, y el 29 de enero de ese año se anunció la "congelación" de las normas que había aprobado el Presidente Carter en sus últimos días de mandato. Como parte de estas acciones, Reagan emitió a mediados de febrero de 1981, la Orden Ejecutiva 12,291, en la cual se prescribía que cualquier nueva regulación que quisiera emitir cualquier agencia pública, debería estar justificada y soportada por un análisis costo-beneficio, a menos que esto estuviera prohibido por un mandato estatutario.

Además, se ordenó a las dependencias del ejecutivo y a las agencias públicas posponer por sesenta días la ejecución de cualquier nueva normatividad que estuvieran a punto de implementar, así como no expedir normas en este mismo plazo. Este tiempo, le iba a permitir a la "Fuerza de Tarea" revisar todas estas normas antes de que se empezaran a aplicar. Este grupo estaba integrado al más alto nivel, ya que además de estar presidido por el vicepresidente, se componía por secretarios del gabinete, el director de la OMB (la Oficina para la Administración y Presupuesto) y asesores del Presidente (V. Gerston, Larry, idem, pp. 50 y 51)

De acuerdo al vicepresidente Bush, las tareas del grupo eran fundamentalmente (Gerston, Larry, idem, p. 51): "Revisar las propuestas regulatorias emitidas por las agencias ejecutivas; segundo, evaluar las reglas existentes, especialmente aquellas que son costosas para la economía o para la industria, y tercero, vigilar las iniciativas para modificar la legislación ambiental (Clean Air Act), y otras normas importantes (trad.)". Dentro de esta estrategia jugó un papel muy importante la Orden Ejecutiva 12,291 la cual tenía como propósito reducir las cargas normativas, incrementar la vigilancia sobre el proceso regulatorio, reducir las duplicaciones y el conflicto de normas, y asegurar una producción normativa más racional a través de los análisis costo-beneficio. Entre las cuestiones que deben resaltarse de esta orden fueron las mayores facultades dadas a la OMB, ya que esta oficina determinaba cuáles regulaciones, por su importancia, deberían ser sometidas al análisis costo-beneficio, además de que sus observaciones, no eran meras recomendaciones, sino que tenían que ser obligatoriamente observadas. Además

podían ser sometidas a análisis no sólo las futuras regulaciones, sino también las existentes.

Con estas medidas la producción normativa se redujo sensiblemente, además que los recortes presupuestales provocaron una reducción del personal público, lo que ocasionó una menor capacidad de generar propuestas regulatorias.

En agosto de 1983, se anunció la disolución de la "Fuerza de Tarea para el Alivio Regulatorio". La razón de esta disolución, según se expresó en esa ocasión, fue que la labor emergente encomendada a este grupo había sido cumplida. Sin embargo, esto fue interpretado como un retroceso en este frente, por parte de la administración Reagan. El vicepresidente presentó un informe de los resultados de este grupo, afirmando que su labor se había traducido en un ahorro de alrededor de 150 billones de dólares. Esta estimación fue ampliamente cuestionada.

Como un balance del primer período presidencial de Ronald Reagan (V. Gerston, Larry, idem pp. 58-61) se puede decir que se avanzó en la revisión de las disposiciones administrativas, pero no así, en cuanto a la mejora de las leyes que les daban soporte a estas disposiciones. De los cuatro pilares para la reforma económica propuesta por Reagan, la desregulación fue la más débil. Durante la segunda administración la mejora regulatoria pasó a segundo plano. La política tributaria, la expansión militar, el despliegue armamentista, y el déficit presupuestal, fueron los temas que acapararon la atención del ejecutivo y de su gabinete. No obstante, el mecanismo de revisión establecido por la Orden Ejecutiva 12,291, que

estableció la obligación de efectuar análisis costo-beneficio, previamente a la emisión de cualquier norma o de cualquier iniciativa que fuera enviada al Congreso, siguió operando y a partir de entonces formó parte de una práctica administrativa común en los Estados Unidos de América, lo que disminuyó y racionalizó la producción de normas y mejoró la redacción y claridad de las mismas.

La filosofía de desregulación del Presidente Clinton fue buscar la "calidad regulatoria", dentro de la estrategia de "reinventar el gobierno" (V. Osborne, David y Gaebler, Ted, 1992), es decir, construir un mejor marco normativo. Se generó todo un proceso de "Administración de la Calidad Regulatoria" (V. Informe de la OCDE "Regulatory Reform in the United States", 1999, p. 44), que comprendía varios aspectos :

1.- Asegurar la transparencia regulatoria.- Un sistema público de planeación de la futura regulación, le permite a los ciudadanos y a todo interesado estar bien informado de la regulación que puede afectar su vida. Toda la Agenda de Regulación Federal y de Acciones Desregulatorias es publicada dos veces al año y el Plan Regulatorio del Gobierno Federal se publica cada año. Cuando una nueva norma es propuesta se abre un proceso de "notificación y comentarios", que les permite a los interesados hacer observaciones sobre la regulación en estudio. Una vez que la norma es aprobada se le publica en el Código de Regulaciones Federales, el cual incluso está a la disposición de los usuarios de internet.

2.- Promoviendo la reforma regulatoria y la calidad de la regulación dentro de la administración. Las políticas de desregulación y mejora en la

regulación son establecidas directamente por el Presidente. El Vicepresidente es el principal asesor presidencial en cuanto la planeación y revisión de la regulación. Día con día la vigilancia central y la administración de la calidad regulatoria es conducida por la OMB, oficina que además está directamente conectada con el Presidente.

3.- Adoptando estándares para mejorar la calidad de la regulación.- En 1993 el Presidente Clinton emitió una Orden Ejecutiva para que las agencias reguladoras identificaran los problemas en su normatividad, evaluaran otras alternativas a la regulación directa, diseñaran las nuevas regulaciones a través de un proceso de evaluación costo-beneficio, se regulara sólo en aquellos casos que fuera necesario y siempre con un criterio de mayores beneficios que costos, se evitara la duplicación de regulaciones y que las nuevas normas fueran simples y fáciles de entender.

4.- Evaluando los impactos regulatorios.- Se institucionalizó el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés Regulatory Impact Analysis) para revelar los costos-beneficios de cada propuesta de nueva norma.

5.- Hacia resultados evaluables en materia de regulación.- El propósito de las administraciones del Presidente Clinton fue "crear un gobierno que trabajara mejor y que costara menos" . Se instruyó a los departamentos a medir los efectos de la desregulación y de la mejora regulatoria en términos de ahorros y de eficiencia (trad.).

No obstante los avances de la desregulación en los Estados Unidos, que lo han convertido en un país líder en esta materia y cuyos resultados son impresionantes por los efectos en el crecimiento económico del país desde 1992 (V. Informe de la OCDE, Regulatory Reform in the United States, 1999, p. 34) los cuales de acuerdo a algunos cálculos pudieron haber contribuido en 2 puntos porcentuales del crecimiento del Producto Interno Bruto; también es necesario apuntar los problemas y rezagos que hoy en día enfrenta. En primer lugar, no se ha logrado una normatividad congruente, porque no ha existido coordinación entre el trabajo del ejecutivo con relación al legislativo. Las leyes no han sido sometidas a los procesos de mejora regulatoria y no se logra la necesaria coherencia normativa. Las propuestas para que el Congreso cuente con una agencia que vigile la calidad de las leyes que aprueba, han sido puestas sobre el tapete de la discusión en los años recientes (V. Informe de la OCDE, Idem, 1999, p. 48). Asimismo, el propio proceso de regulación se ha vuelto burocrático y complejo. Ante un cuestionario del Presidente sobre este proceso, las agencias identificaron hasta 373 pasos. Resulta paradójico que el propio proceso de mejora regulatoria sea tan complicado, por ello se han emprendido esfuerzos para simplificarlo y agilizarlo. Por otra parte, mucha de la regulación federal existente, aprobada en diferentes épocas no pasaría un análisis costo-beneficio (según algunos estudios alrededor de la mitad de la regulación vigente, Informe de la OCDE, Idem, 1999 p. 42) . Finalmente, la regulación estatal y local no es congruente con los principios de transparencia, mayor competitividad y calidad regulatoria, que se ha venido impulsando a nivel federal, ya que en estos niveles existen grandes rezagos.

Los avances de la desregulación y de la mejora regulatoria en los Estados Unidos se han registrado sobre todo en sectores como la transportación aérea; las telecomunicaciones; el transporte de carga carretero; la generación, transmisión y venta de energía eléctrica; gas y servicios financieros. Se está revisando también la regulación de carácter social, como la normatividad ambiental, de seguridad social y de salud. La experiencia norteamericana confirma como en el caso de la Gran Bretaña, que los procesos de desregulación se han enfocado primero a la eliminación de las normas sobre-reguladoras y a la privatización, así como al impulso de la competitividad, para preocuparse después, en una segunda fase, de la calidad de la nueva regulación, que es necesario producir en sustitución de los esquemas normativos eliminados. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos de América con un Estado Federal, son evidentes las asimetrías entre la normatividad federal, más desregulada y avanzada, en relación con las regulaciones estatales, más atrasadas y discrecionales. La experiencia estadounidense es ilustrativa para explicar más adelante cómo ha evolucionado este proceso en nuestro país, ya que se ha tomado como modelo para muchas medidas adoptadas, como lo es el análisis costo- beneficio que en México se adoptó como "Manifestación de Impacto Regulatorio".

4.3.- La Desregulación en Chile.

Chile fue en muchos aspectos un país pionero en esta materia. Transfirió importantes actividades que antes eran realizadas por el Estado al sector privado. Después de los años treinta y como resultado de la crisis económica mundial, en Chile (como en muchos lugares del Mundo), la provisión de los servicios públicos y

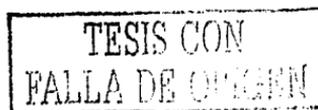
de ciertas actividades fundamentales las asumió el Estado a través de empresas estatales que desplazaron al sector privado. La prestación de estos servicios por el Estado se mantuvo hasta los años ochenta, período en que el régimen militar emprende la privatización de la mayoría de los servicios de utilidad pública. Como una crítica generalizada a este proceso debe mencionarse la falta de transparencia en muchas de las privatizaciones y de que no hubo la debida promoción a la competencia y a la generación de mercados sanos, sino que se dieron altas concentraciones a favor de algunas empresas (V. Bitrán, Eduardo, 1998, p.35). No obstante, se consideran como modelos muchas de sus acciones como el caso de las pensiones. En este estudio, vamos a analizar tres casos de la privatización chilena.

En el caso del servicio público de electricidad, en 1982 se dictaron las primeras medidas que establecían el libre acceso de los generadores de energía a las redes de transmisión, debiendo pagar una modalidad de peaje. Se establece como instancia coordinadora del sistema, al Centro Económico de Despacho de Carga (CDEC), donde están representadas las empresas generadoras de energía. Las tarifas de distribución se fijan con base a los costos medios estándares, de acuerdo a un modelo de "empresa eficiente". Este mecanismo de regulación establece los precios de acuerdo a una meta de rentabilidad, considerando los costos y capital de una empresa modelo eficiente (Rivera Urrutia, Eugenio, 1999, pp. 61-62).

La privatización de las empresas públicas del sector eléctrico se verificó desde 1982 hasta 1997, año en que culmina la venta de la empresa Colbún. La estrategia de

venta de tales empresas fue múltiple y no exenta de críticas por falta de transparencia. Así, las grandes generadoras y distribuidoras fueron comercializadas a través del remate de paquetes accionarios en la Bolsa de Valores, las pequeñas a través de licitaciones públicas; y se destinaron pequeños paquetes accionarios a la venta pública en un mecanismo que se denominó "capitalismo popular". Entre 1988 y 1989 se privatizaron tanto las filiales de distribución como la propia empresa generadora "Endesa", que controlaba cerca del 70% de la capacidad de generación y más del 90% del sistema de transmisión del país (Idem, pp. 62-63).

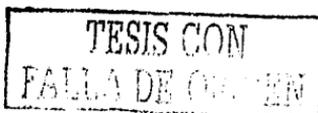
El proceso de privatización del sector eléctrico fue objeto de múltiples críticas, tanto por la falta de transparencia como por haber vendido muchas empresas públicas por debajo de su precio real. También se le criticó por su falta de previsión para evitar que se generaran nuevos monopolios que incluso se hicieron cargo no sólo de la generación sino también de la transmisión de energía, lo cual propició prácticas de discriminación en el mercado. En general el panorama apunta a que la generación puede ser competitiva pero la transmisión y la distribución son monopólicas. En efecto, las empresas distribuidoras gozan de una especie de monopolio, que les otorga un poder de negociación natural al imponer restricciones a las empresas generadoras. Ante esto, la Comisión Resolutiva Antimonopolio emitió una resolución el 11 de junio de 1997, que obliga a las empresas distribuidoras a licitar sus compras de energía y potencia. No obstante, el problema de concentración persiste lo que en el caso de Chile hará necesario un esfuerzo de mejora normativa que corrija estas desviaciones de mercado para asegurar un



ambiente más competitivo, así como la traslación de los beneficios a los usuarios finales de energía eléctrica (idem, pp. 64-68).

En materia de telecomunicaciones la telefonía estuvo mucho tiempo en manos de una empresa monopólica que era la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), la cual era propiedad de AT&T, y que operaba bajo la figura de una concesión pública. En la década de los sesentas el Estado creó ENTEL como una empresa pública que se hizo cargo de la comunicación de larga distancia. Durante el gobierno de Salvador Allende la CTC pasó a manos del gobierno. En 1978 se lanzó un programa gubernamental de telecomunicaciones que se fijó tres objetivos (V. Rivera Urrutia, Eugenio, 1999, pp. 68 y 69): Aumentar el volumen de los servicios prestados; procurar que estos servicios fueran accesibles a toda la población, incluyendo los sectores de bajos ingresos y los habitantes de las zonas remotas del país, y asegurar que este desarrollo se realizara eficientemente. En 1982 se emitió la Ley General de Telecomunicaciones la cual estableció un nuevo marco regulatorio en la materia, que abrió a la competencia las telecomunicaciones. Esta Ley ha tenido dos reformas importantes, la primera en 1989, que detalló el sistema tarifario y la otra en 1994 que sustentó el sistema de competencia en el servicio de larga distancia (idem, p.69).

La telefonía fija se presta bajo un régimen de concesión (con vigencia de 30 años). La fijación de tarifas se basa en un procedimiento que comprende estudios realizados por las propias empresas telefónicas los cuales son revisados y aprobados por el gobierno (idem, p.69).



En 1994 se estableció el sistema "multiportador" que permite a los usuarios de los servicios de larga distancia elegir en cada llamada la empresa con la cual van hacer uso del servicio. Esta medida redujo hasta en un 60% los precios de larga distancia, sin embargo se mantiene el control de acceso a las redes locales. La telefonía móvil empezó su desarrollo a fines de los ochentas. En 1997 se implantó la norma de Calling Party Pays "el que llama paga" (idem, p.69).

En este sector se ha observado también una concentración, que en el caso de la telefonía local ha ocasionado un incremento constante de las tarifas, sin que se trasladen a los usuarios los beneficios de la privatización. Además, se viene dando un fenómeno de concentración de servicios, en donde a las empresas dominantes de telefonía fija se les han adjudicado licencias en telefonía móvil, no obstante las recomendaciones de la Comisión Preventiva Central, lo cual ha acarreado litigios por prácticas monopólicas (idem, pp. 70-73).

La profunda transformación del sistema de seguridad social realizada en Chile en los años ochentas, se ha considerado una de las principales reformas estructurales llevadas a efecto en América Latina. La introducción de un sistema de pensiones de capitalización individual permitió resolver los serios problemas que atravesaba el sistema oficial, lo que además incentivó el mercado de capitales interno. Se evitaron así, las presiones políticas de grupos de interés sobre el presupuesto público para obtener beneficios, que se traducían en un déficit fiscal con serias implicaciones económicas. Sin embargo, el mercado presenta imperfecciones derivadas de

asimetrías en información, así como por la gran gama de productos que componen la oferta en esta materia. Los trabajadores no poseen la información suficiente para realizar una buena decisión respecto de la empresa con la cual van a contratar su pensión. Ante esto, se está pensando en estandarizar los productos sobre un mínimo de prestaciones, respecto del cual todas las empresas funcionen. Asimismo, deben reducirse las comisiones de los fondos de pensión para lo cual se plantea como alternativa la negociación por comisiones o grupos homogéneos de trabajadores, soportados por una adecuada asesoría financiera y jurídica. Este poder de negociación sugerido por algunos autores (V. Bitrán, Eduardo, op. cit., p. 54) reduciría las comisiones y hasta los costos de las empresas, las cuales ya no tendrían por qué desplegar una nube de vendedores minoristas. Pero incluso esta solución debe tener una regulación clara que garantice un trato equitativo a los trabajadores; que evite por una parte la emergencia de intereses perversos en los procesos de negociación, y por la otra, asegure procedimientos claros y sencillos para dirimir los conflictos (V. Bitrán, Eduardo, 1998, pp. 50-54).

Como conclusión de la experiencia chilena de desregulación debe destacarse que se enfocó fundamentalmente a la privatización de los servicios públicos, así como a generar un sistema de seguridad social alternativo, es decir por fuera de la responsabilidad estatal. Su principal debilidad la podemos ubicar en que no se previó la aparición de nuevos monopolios, en este caso privados, los cuales han concentrado la prestación de diversos servicios y que por ende han evitado el desarrollo de un mercado competitivo. Ante esto, muchas de las medidas no han

acarreado los beneficios esperados en relación a los consumidores o usuarios de estos productos o servicios.

5.- Administración Pública y Desregulación.

La desregulación, la privatización y la mejora normativa no son temas que le atañan únicamente a la economía o al derecho. Son temas que afectan también a la Administración Pública. Como lo señala acertadamente Richard Rose (1998, p. 123) : " Las leyes (y en el caso diríamos todas las normas) tienden a determinar el alcance del gobierno, estableciendo la diversidad de cosas que éste puede hacer y las que no puede, así como las circunstancias en que pueden actuar las agencias públicas". La importancia del marco normativo para la Administración Pública parte de que en un Estado de Derecho las normas fijan el alcance de la actuación pública.

Pero también pueden ser una palanca de cambio y no sólo un limitante para las autoridades. Una buena normatividad, de calidad, le permite a la Administración Pública conseguir de manera más adecuada y eficaz sus objetivos. En efecto, si la normatividad es clara y bien construida es benéfica para la sociedad, ya que tendrá una relación más justa y equitativa con el gobierno, con lo cual se incrementará la transparencia y con ello se promoverá no sólo la certidumbre jurídica sino incluso la inversión productiva. Las "reglas del juego claras" producen un ambiente en donde es factible la inversión y en donde se evita la corrupción.

La normatividad no sólo refleja las capacidades administrativas, también implica el cálculo adecuado de los recursos (financieros, materiales y humanos) para hacer

que se cumplan las disposiciones jurídicas. Por ello, se debe tener claro cuáles son los costos (de todo tipo económicos, administrativos y hasta políticos) de la expedición de una regulación y de cómo se logrará su aplicación.

Por ello, la desregulación y la mejora normativa son temas que afectan de manera directa a la Administración Pública, porque marcan por una parte, los límites de actuación del gobierno, y por la otra, apuntan a la necesidad de calcular sus efectos para aplicar esas normas. La desregulación, entendida como la eliminación de regulaciones obsoletas, no puede ser completa ni integral, sin su complemento la mejora normativa que implica la creación de nuevas normas, de mejor calidad, más transparentes, sencillas y promotoras de equidad y competitividad. La modernización de la Administración Pública, atraviesa necesariamente por un proceso en donde el marco normativo sea depurado. Esto se ha venido desarrollando en los últimos años en varios países, tal y como se consigna en un informe de la OCDE (La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, 1997) que da cuenta de estos procesos de transformación en la gestión pública (1997, p.150):

"Las iniciativas adoptadas en los últimos años en numerosos países de la OCDE para reformar la reglamentación han mejorado, de manera sustancial, la capacidad de los Gobiernos para responder a las presiones que se han ejercido sobre sus funciones... Estas iniciativas constituyen pues, un gran paso adelante en el terreno de la gestión del sector público. Los que

redactan los textos conceden más atención a los costes de la reglamentación, y buscan métodos concretos que permitan evaluar y controlar sus efectos negativos. Unos programas de simplificación administrativa y de desburocratización comienzan a aligerar la carga derivada del respeto a los textos reglamentarios. Existe una mayor preocupación por la calidad de la reglamentación. Las decisiones en materia reglamentaria, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, se adoptan cada vez con más transparencia y sobre bases empíricas".

La desregulación y la mejora normativa se han venido desplegando en los Estados, en la búsqueda de una administración más eficaz y de un mejor gobierno . Es claro que esto ha fortalecido a los Estados que se encontraban en crisis hacia fines de los años setentas, redimensionando sus estructuras y reorientando sus funciones y prioridades. La desregulación sirvió para aliviar los agobios fiscales de los Estados, pero la fase de mejora normativa es un proceso aún más complejo donde incluso se debe buscar fortalecer la legitimidad de los gobiernos. En efecto, una normatividad racional, bien construida, congruente, influye decisivamente en la confianza de los gobernados, en su aceptación y en su cumplimiento eficiente.

Sin embargo, no se ha avanzado decididamente en sistematizar este proceso y debe buscarse darle racionalidad y señalar sus características principales. Esto implica reflexionar en cuáles son los elementos de una regulación de calidad, cómo

se construye una buena normatividad, congruente y transparente, cómo deben coordinarse las diferentes instancias estatales encargadas de la trascendente función de crear normas, cómo institucionalizar esta importante función estatal y cómo lograr también que, en los diferentes niveles de gobierno se adopten principios y valores comunes para construir mejores marcos jurídicos. En fin cómo se deben redactar las normas de esta nueva era y cómo garantizar que esto se logre y no haya retrocesos, incongruencias y contradicciones. Esta parte implica un gran desafío que no es fácil afrontar, pero que debe empezarse a resolver.

Por otra parte, los Estados modernos ya no pueden dejar la producción normativa a la improvisación, deben establecerse instituciones y procedimientos que garanticen la calidad de los marcos jurídicos. Este nuevo proceso de institucionalización de "control de calidad" de la producción normativa, por lo menos en el ámbito del Poder Ejecutivo, se ha comparado en importancia, a la aparición en su momento de las direcciones de programación y presupuestación (V. OCDE, La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, 1997, p. 150). Pero este es un proceso reciente, que en muchos casos sólo se ha establecido a niveles federales o centrales, sin bajar a los niveles estatales, departamentales y locales (o municipales como en México), además que esto no se ha implantado en relación al órgano productor de normas por definición que es el Legislativo. Y esto no es una deficiencia exclusiva de nuestro país (caso que revisaremos en las líneas siguientes) sino de varios otros que han experimentado estos procesos (como el caso de Estados Unidos de América que ya revisamos). También es importante sistematizar los principios que pueden ayudar a contestar las preguntas sobre cómo

crear una buena normatividad. Esto implica no sólo establecer métodos adecuados de previsión en cuanto a los costos y beneficios de la creación de una norma, también exige establecer una metodología para la redacción y construcción adecuada y congruente de nuevos edificios jurídicos.

La desregulación ya cuenta con una historia de la cual podemos aprender y extraer lecciones valiosas para la mejora normativa, las experiencias titubeantes del pasado y sus resultados nos pueden aportar elementos para la construcción de una metodología para la redacción de mejores normas y para la creación de instituciones que cumplan con ese propósito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo II.- La Desregulación y la Mejora Normativa en México (1982- 2000).

Revisar las experiencias de México en desregulación y mejora normativa, es útil en la medida que permite analizar cuáles han sido las políticas implementadas, cuáles los resultados alcanzados y cuáles los aspectos que van quedando pendientes en esta agenda pública. Por ello, se pretende no sólo hacer un recuento histórico, sino también hacer una valoración de las acciones emprendidas.

La aparición de estas políticas en el Gobierno Federal Mexicano, al igual que en otros países se ha dado en condiciones de crisis, en donde también fue necesario replantear las funciones estatales, la dimensión del propio Estado, y el papel de su marco normativo. La Reforma del Estado se enarbó como una necesidad ante un déficit fiscal mayúsculo, y rezagos económicos, políticos y sociales graves . En un primer momento, la privatización y el asegurar condiciones de competitividad, rompiendo condiciones de monopolio (incluso en actividades que habían estado reservadas al Estado, de manera exclusiva como los servicios financieros y las telecomunicaciones) fue la prioridad.

Sin embargo, a partir de 1994 se empieza a vislumbrar la necesidad de avanzar en la mejora normativa, encontrando nuevos campos de oportunidad, así como nuevos retos en esta materia. Estamos en el umbral de una nueva etapa en estos temas, en donde el impulso a la pequeña y micro empresa deben ser considerados como prioritarios; donde además se deben mejorar los trámites de ventanilla, y los servicios públicos, transparentando la relación de la Administración con los usuarios.

Esta nueva etapa debe, además, ser más técnica y tecnológica, ya que se basa en mayor medida, de la tecnología informática. Más técnica porque los instrumentos para construir mejores marcos normativos son ahora más complejos e integrales, toda vez que se explora la producción normativa no sólo desde el problema de su redacción, sino también desde su conveniencia económica, administrativa, etc.; y por otra parte, la tecnología debe acercar más la administración al público, lo que también debe considerarse en todas las nuevas acciones, ya que ahora los trámites y los servicios pueden hacerse de manera remota, sin necesidad de que los usuarios tengan que acudir a las oficinas públicas. Esta nueva etapa será una parte sustancial de las políticas gubernamentales en el futuro, y su estudio será obligado en los procesos de transformación y modernización de la gestión pública.

1.- Las Políticas de Desregulación y de Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano (1982- 1994).

En los años cincuentas y sesentas del siglo inmediato anterior, México tuvo una tendencia deficitaria en su balanza comercial. Esta tendencia era propia del crecimiento, ya que las naciones en desarrollo tienen que importar gran cantidad de bienes de capital, y no son muy competitivos comercialmente, lo que ocasiona un déficit estructural en la balanza comercial. Entre los años de 1971 a 1976, se acelera el saldo negativo en la balanza de pagos pasando de 726.4 millones de dólares en 1971 a 3,068.6 millones en 1976, creciendo también de manera explosiva la deuda pública exterior que pasó de 4,545.8 millones de dólares en 1971 a 19,600.2 millones de dólares en 1976 (V. Guillén Romo, Héctor, pp.41-53,

1984). En el sexenio de López Portillo se vivió un auge engañoso producido por el incremento de los precios del petróleo. Sin embargo, el déficit en la balanza de pagos siguió creciendo y en 1980 fue del orden de 6,596.6 millones de dólares y la deuda pública alcanzó en 1981 la cifra de 71 mil millones de dólares. En este contexto, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés a nivel internacional fueron los factores que detonaron una crisis que tomó tintes dramáticos hacia el fin del sexenio de López Portillo. La situación desesperada que se vivía en 1982, acentuada por una especulación feroz, manifestada en una salida masiva de capitales y en la falta de confidencialidad de las altas esferas del Estado, precipitó como medidas desesperadas la nacionalización bancaria y la expropiación de los llamados "mex-dólares" (depósitos de dólares en bancos mexicanos) para allegar reservas para el Banco de México. En estas condiciones se da el cambio de mandato presidencial el 1° de diciembre de 1982.

Entre las primeras medidas del Presidente Miguel de la Madrid se anuncia un programa emergente para afrontar la crisis. Este Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE, por sus siglas) planteaba una serie de acciones que señalan de manera tímida pero significativa, la necesidad de emprender cambios estructurales en la economía (V. Documento "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983. Presidencia de la República, 1982):

"El Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en diez puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva. Para ello se plantean acciones de gran impacto y magnitud que van a la raíz de los problemas. Se inician así las reformas y los cambios deseados en la sociedad y la economía, para aumentar el ahorro y la disponibilidad de divisas, incrementar la eficiencia del aparato social. El programa plantea la austeridad en el gasto público y la reorientación del programa de inversiones: acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y en los salarios; programas de protección al empleo y al abasto popular; apoyo a la planta productiva para conservar la ocupación; la reestructuración del sistema financiero nacional; un nuevo esquema cambiario y de política comercial; el fomento al ahorro, y; reformas constitucionales para reforzar el principio de Rectoría del Estado y proteger y precisar los ámbitos de los sectores social y privado, sujetando, de acuerdo a la ley, la acción de todos los sectores al interés público."

En este marco se inicia una nueva política económica, en donde se empieza a reducir la presencia del Estado en diversas actividades y a privatizar las entidades

paraestatales. Paralelamente a estas medidas, el gobierno del lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en el marco de la renovación moral de la sociedad, publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984 un Acuerdo Administrativo, para definir acciones concretas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos. El propósito de este acuerdo presidencial era lograr la simplificación administrativa a través de la revisión que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal hicieran de sus procedimientos y trámites.

El Artículo Cuarto de dicho Acuerdo, señalaba que deberían simplificarse de manera prioritaria aquellos trámites y procedimientos que no requirieran reformas legales o reglamentarias, y para lograr tal propósito se enunciaban 14 acciones prácticas, entre las que destacaban: Establecer sistemas de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar, reducir y simplificar trámites; eliminar la solicitud de informes o documentación redundante o que ya fue proporcionada en pasos previos; fijar términos para la resolución de los asuntos y en caso de no responderse establecer la "resolución tácita favorable" (afirmativa ficta), y ampliar la delegación de facultades.

El Artículo Quinto, de este acuerdo establecía que de ser necesarias reformas reglamentarias o legales, se prepararan las iniciativas o modificaciones correspondientes. Por su parte, el artículo Segundo Transitorio señalaba un plazo

de 60 días naturales, para que las dependencias y entidades identificaran las acciones de simplificación administrativa que llevarían a efecto.

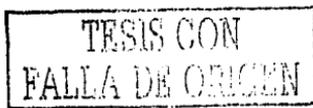
Los resultados de este primer Acuerdo fueron aislados y poco significativos. Resulta evidente que para implantar las "acciones prácticas" que enunciaba este instrumento era indispensable partir del cambio en las normas que establecían las atribuciones de las autoridades competentes, y regían los trámites y procedimientos. En otras palabras era prácticamente imposible localizar procedimientos a simplificar que "no requirieran cambios legales o reglamentarios" toda vez que la actuación administrativa, por definición, debe estar apegada a derecho, bajo el principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que las normas prescriben. De esta forma, las acciones sólo fueron buenas intenciones pero no trascendieron en cambios sustanciales para mejorar el marco normativo, y mucho menos, la operación administrativa.

En 1986, hacia el final del gobierno de Miguel de la Madrid y en la antesala de las campañas políticas por la presidencia de la República, se da una caída dramática en los precios del petróleo. Esto significó un descenso de los ingresos por 8 mil millones de dólares ante lo cual se incrementó el deslizamiento del tipo de cambio y se buscó diversificar las exportaciones. En palabras del entonces subsecretario Pedro Aspe (1987), la política estatal se orientó a controlar la inflación principalmente:

Para hacer frente a este "choque", de origen externo, el más grave de nuestra historia moderna, hubo que buscar márgenes adicionales de acción en el ámbito interno, mientras se avanzaba en la renegociación de la deuda externa. Fue necesario reforzar la restricción fiscal y monetaria y acelerar el deslizamiento del tipo de cambio para contener los efectos negativos sobre la economía nacional del cambio adverso ocurrido en nuestras relaciones comerciales con el exterior. Así el tipo de cambio controlado se depreció 150% mientras que la inflación fue de 105%, lo que significó un considerable ajuste del tipo de cambio real.

Aunado a estas condiciones económicas se dio un rompimiento significativo entre la clase política del PRI, que originó primero una corriente política denominada "Corriente Democrática" dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y luego un frente amplio de partidos y fuerzas sociales que se unieron en la campaña presidencial de 1988 alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas. La elección presidencial de ese año fue reñida y sumamente cuestionada, por lo que, la asunción de Carlos Salinas de Gortari al cargo presidencial se dio en medio de una sombra de ilegitimidad.

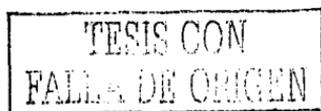
La administración del presidente Salinas, que inicia el 1º de diciembre de 1988, retoma como parte de su proyecto para reformar el Estado, la simplificación administrativa y la desregulación económica. El 9 de febrero de 1989 se publican en



el Diario Oficial de la Federación, dos Acuerdos para sustentar los Programas de Simplificación y de Desregulación de la Administración Pública Federal.

En cuanto al Acuerdo de Simplificación, su propósito fue establecer las bases de un Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual se encargó a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Artículo Tercero de este Acuerdo establecía que dentro del Programa se contemplarían acciones para simplificar sistemas y procedimientos, en las relaciones entre dependencias o entidades, y en las relaciones entre el sector público y los particulares.

Por su parte, el "Acuerdo por el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional" le dio sustento al Programa de Desregulación de la Administración Pública Federal. Dicho Programa de Desregulación (revisión de la regulación) estableció una mecánica de trabajo que, responsabilizaba a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) de la revisión del marco normativo de la actividad económica nacional. Los objetivos de esta revisión eran propiciar la libre competencia y el desarrollo económico. La práctica impuso una interacción entre la UDE y las dependencias para impulsar las acciones de desregulación. La estrategia en este rubro (Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo, 1994, pp. 11 y 12), se guió por:

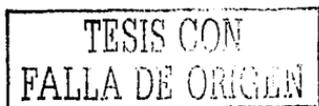


- 1) racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, etc.);
- 2) dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendría efecto inmediato, o donde el costo por no proceder a tiempo habría sido muy alto;
- 3) propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios en la economía, los cuales a través de sus procedimientos característicos perjudican fundamentalmente a los grupos de menores ingresos, y afectan el sano desarrollo económico del país.

Por lo que hace a los resultados de estos dos programas del período salinista podemos señalar.

El Programa de Simplificación se destaca por el establecimiento de más de 100 ventanillas únicas de gestión, y la aparición de manuales de trámites y servicios.

En relación al Programa de Revisión de la Regulación, se reportaron más de 60 acciones concretas, entre las cuales, cabe destacar la expedición de diversas Leyes como la de Competencia; la de Metrología y Normalización; así como la modificación del Reglamento de Servicios Portuarios (con lo que se facilitó el otorgamiento de nuevos permisos y la realización de todo tipo de maniobras en los puertos); la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que permite la cogeneración y el autoabastecimiento de energía eléctrica a particulares; la reforma de la Ley de Sociedades Mercantiles, con lo que se eliminaron requisitos obsoletos



para la constitución de este tipo de sociedades, y una nueva Ley de Protección al Consumidor.

Sobre los avances alcanzados desde esta administración resulta muy ilustrativo el siguiente cuadro que aparece en el Reporte de Reforma Regulatoria en México de la OCDE (OCDE, Vol.2, p. 17, 2000) :

"Lista de las más importantes reformas sectoriales de regulación desde 1990.

Autotransporte de Carga (1989-1990). Todo el sector fue desregulado a nivel federal. Se pasó de un sistema de concesiones a un sistema de permisos sencillo y transparente, y se eliminaron todas las regulaciones en materia de rutas, cabotaje y precios.

Electricidad (1992-1993). Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus reglamentos permitieron el autoabastecimiento y la cogeneración por parte de los productores independientes.

Transporte Marítimo (1991-1993). Se reformó la ley con el fin de permitir el otorgamiento de concesiones de servicios portuarios al sector privado.

Reformas en Materia de Tenencia de la Tierra (1992). Se llevó a cabo una modificación constitucional de gran alcance en materia de derechos de propiedad rural (ejidos) para permitir la transferencia de la propiedad. Se facilitó la operación y propiedad -dentro de ciertos límites- de empresas agrícolas, ganaderas y forestales tanto nacionales como extranjeras.

Gas Natural (1995). Se reformó la ley y se expidieron nuevos reglamentos para permitir el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural por parte del sector privado. Los permisos de transporte se otorgan a toda empresa que cumpla con los requisitos establecidos. Los permisos de distribución se asignan mediante licitación para cada zona geográfica, en la que la empresa ganadora es la que ofrece la menor tarifa al consumidor.

Telecomunicaciones (1995). Una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones fue promulgada en 1995, permitiendo la regulación asimétrica del operador telefónico dominante y la venta de espectro de radio a través de un esquema competitivo de subastas. Nuevos participantes en servicios de larga distancia empezaron operaciones en 1997.

Aviación Civil y Aeropuertos (1995-1998) Una nueva Ley de Aviación Civil fue formulada en 1995, y su correspondiente reglamento en 1998. Los precios y rutas ya no están sujetos al control del gobierno, salvo en los casos en que existan operadores con poder sustancial de mercado en rutas específicas. La apertura de las administraciones aeroportuarias a la inversión privada empezó en 1998.

Ferrocarriles (1995-1999) Como resultado de las reformas constitucionales de 1995, la compañía nacional de ferrocarriles fue dividida en cuatro compañías separadas, las cuales fueron vendidas mediante subastas.

Inversión Extranjera (1996). Se reformó la Ley de Inversión Extranjera con el fin de actualizar los niveles de inversión extranjera permitidos en actividades restringidas y permitir esquemas de piramidación es su cálculo, así como de permitir la compra directa de bienes raíces por parte de entidades extranjeras fuera de la zona restringida. Los límites de inversión extranjera en compañías que controlan grupos financieros fueron aumentados a 49% (hasta 100% en el caso de países del TLCA). Con aprobación previa del gobierno, entidades con participación mayoritaria extranjera pueden participar en las subastas de concesiones de aeropuertos y ferrocarriles.

Procedimientos Judiciales en Materia Mercantil y Civil (1996-1997). Se agilizaron los procedimientos judiciales en el Distrito Federal y en el Estado de Nuevo León, lo cual redujo la duración promedio de los juicios de entre 2 y 3 años, a entre 6 y 18 meses. Entre 1995 y 1997, el número de juicios presentados en el Distrito Federal se redujo en 41 por ciento. Dado que es más difícil dilatar injustificadamente los procedimientos judiciales (por la eliminación de "chicanas"), un mayor número de disputas comerciales se resuelven extrajudicialmente.

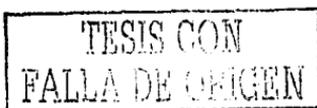
Fideicomiso de Pago y Bursatilización de Hipotecas (1996). Las restricciones al uso de fideicomiso como instrumento de pago crediticio fueron eliminadas, lo que incrementó el acceso a capital por parte de las pequeñas y medianas empresas. Adicionalmente, registros y requisitos innecesarios relativos a la cesión de créditos hipotecarios fueron eliminados en el Distrito Federal, con lo que se hace posible la bursatilización de hipotecas y la canalización de más recursos hacia la construcción de viviendas. Los estados de Nuevo León, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas han llevado a cabo reformas similares.

Minería (1996): El proceso para otorgar concesiones mineras fue simplificado mediante un esquema de subastas.

Medio Ambiente (1996): Se reformó sustancialmente la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con lo que se racionalizó el esquema de declaraciones de impacto ambiental, se permitió la introducción de permisos comerciables y se delimitaron claramente las jurisdicciones federal, estatal y municipal.

Salud (1997): Los reglamentos de la Ley General de Salud fueron modificados con la intención de hacer más eficiente la regulación sanitaria y permitir la creación de un mercado de medicamentos genéricos en México.

Trabajo (1997): A pesar de que la Ley Federal del Trabajo no ha sido reformada, los reglamentos de capacitación, seguridad e higiene, así como los procedimientos de inspección laboral fueron sustancialmente simplificados.

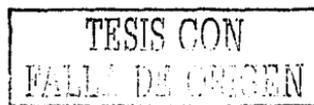


Fondos de Ahorro para el Retiro (1997). Una reforma importante del sistema de seguridad social permitió la creación de cuentas individuales de pensión que son invertidas en los mercados financieros por los administradores privados de esas cuentas, las AFORES."

No obstante los avances apuntados, se pudo apreciar que el trabajo de desregulación y simplificación careció de coordinación institucional, ya que se puso al frente de cada programa a dos secretarías, las cuales no siempre coincidieron en sus objetivos y metas. De esta forma las acciones que se desplegaron en cada programa no se integraron en políticas públicas congruentes que les diera mayor impacto (V. García Mauricio, 1999, p. 95).

2.- La Desregulación y la Mejora Normativa en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994- 2000)

La crisis de legitimidad que vivió el gobierno de Carlos Salinas fue sorteada con un período de relativo crecimiento económico. El gobierno desplegó una importante política social que se sustentó como "liberalismo social", para distinguirse de las concepciones neoliberales. El eje de la política social se centró en el "Programa Nacional de Solidaridad" (PRONASOL), verdadero canto de cisne del presidencialismo mexicano, ya que si bien impulsó diversos programas de beneficio social, los mismos eran conducidos por el propio Presidente a través de la Secretaría de Desarrollo Social, haciendo a un lado a Estados y Municipios (V. Villareal, René, 1993, pp. 278-283). La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en 1994 se vio ensombrecida por el estallamiento de la rebelión en Chiapas. La sucesión se complicó con el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de ese mismo año.



Con un relevo presidencial precedido de malos augurios, en diciembre de 1994 estalla una nueva crisis económica que le plantea al presidente Zedillo retos formidables al inicio de su gestión.

Para afrontar la crisis y el grave deterioro económico se suscribe un nuevo pacto con los sectores productivos (Alianza para la Recuperación Económica). En este ambiente de crisis económica, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, le da un nuevo impulso a las políticas de desregulación y reforma regulatoria.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se planteó como uno de los objetivos fundamentales el "Desarrollo Democrático" del país, y entre sus estrategias se estableció la "Reforma de Gobierno y la Modernización de la Administración Pública". Uno de los aspectos que se desarrolló en esta estrategia fue la simplificación y adecuación del marco normativo, señalando como una necesidad la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y mejorar la atención a la ciudadanía.

Así mismo, se plantea el establecimiento de criterios explícitos para que en el diseño de nuevas regulaciones, se considere su costo de aplicación y supervisión; la duración, transparencia y efectividad de sus procesos y se obligue al examen de otras vías no regulatorias.

A su vez, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, contempló la revisión y simplificación del marco normativo, señalando que las dependencias y entidades federales analizarían durante 1996 las normas que regulaban sus funciones, para identificar aquellas que fueran susceptibles de eliminarse o simplificarse. Así mismo, se promoverían los cambios indispensables al marco jurídico-administrativo aplicable a las actividades económicas.

Congruente con los objetivos expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización, el 24 de noviembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial" (ADAE). Como lo expresó el Presidente en el discurso de instalación del Consejo para la Desregulación Económica el 23 de noviembre de 1995, se modificó el esquema de trabajo para la desregulación, partiendo de una revisión trámite por trámite, procedimiento por procedimiento, no sólo para integrar a la postre un Registro de Trámites Federales, sino para analizar su racionalidad y congruencia. De esta manera (Zedillo, Ernesto, 1995, p.9):

"La revisión se llevará a cabo bajo el criterio de que sólo serán justificados aquellos trámites y requisitos que efectivamente sean necesarios para proteger los intereses del consumidor, del público en general o que atienda un cuidado nacional del medio ambiente. Así mismo, se procurará que todo trámite o requisito implique el mínimo costo para el establecimiento y la operación de las empresas. Como resultado de esta revisión

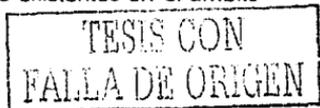
se reducirán sustancialmente el número de trámites en vigor.
Los previstos en disposiciones administrativas que no sean
justificados serán eliminados."

El Artículo Primero del Acuerdo que comentamos establece que su objeto es la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de las empresas; para lo cual se revisarán y ajustarán, en su caso, las disposiciones administrativas de carácter Federal y del Distrito Federal.

Se crea un Registro de Trámites, el cual será público, y los efectos de este Registro, es que las dependencias y entidades no podrán exigir trámites o plazos distintos a los inscritos y publicados. Se establece también un Consejo de Desregulación Económica, en el cual participan además del sector público, los sectores privado y social, así como universidades (representantes académicos), y el Banco de México, como invitado permanente. Este Consejo estaba presidido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la vicepresidencia recaía en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las vertientes del nuevo esquema de desregulación comprendían (V. Ciscomani Freaner, Francisco, 1994, pp. 109 y 110):

- a) La revisión de todos los trámites empresariales existentes en el ámbito federal (análisis del acervo normativo);



¹Se comprendía al Distrito Federal, porque fue administrado por un Departamento dependiente del Ejecutivo Federal hasta 1997.

- b) Revisión y mejora de los proyectos de disposiciones legislativas y administrativas elaboradas por el Ejecutivo Federal (análisis del flujo normativo);**
- c) Formulación de propuestas de reformas legislativas que abarcaban a toda la economía para mejorar el marco regulatorio, y**
- d) Apoyo a los programas de reforma regulatoria a nivel estatal y municipal.**

Este nuevo esquema buscó coordinar los esfuerzos de desregulación con los de simplificación, que durante el periodo del Presidente Salinas, se desarrollaron de manera separada o que ocasionó desorden e incongruencias (V. Supra, "Las Políticas de Desregulación y de Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano (1982-1994)", en la parte del periodo del Presidente Salinas, p.74).

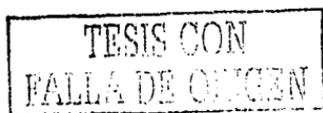
Como una cuestión a destacar en este programa, y que impactó en la revisión del flujo regulatorio, fue el establecimiento de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) a través de las reformas a las Leyes de Procedimiento Administrativo y de Metrología y Normalización. Así, a partir de estas reformas, todo proyecto normativo (incluyendo las Normas Oficiales Mexicanas : NOM'S) tendrá que presentarse con una Manifestación de Impacto Regulatorio. Como ya lo vimos, estas manifestaciones encuentran su antecedente en Estados Unidos de América en las órdenes ejecutivas 12,044 (de Carter, en 1978) y 12,291 (de Reagan, en 1981) (V. Supra, "La Desregulación en Estados Unidos de América" pp. 42- 52) que impusieron la obligación de elaborar justificaciones para la aprobación de cualquier nueva regulación, incorporando un análisis costo-beneficio de la norma (Ver

Gerston, Larry, 1988, pp. 46-50). A este respecto, debe también considerarse la recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1995, que hizo hincapié en las manifestaciones de impacto regulatorio. En 1997 se distribuyó al interior de la Administración Pública Federal, un Manual para la elaboración de estas manifestaciones, detallando como elementos a satisfacer en el llenado de estas manifestaciones :

- 1.- Propósito de la regulación;
- 2.- Alternativas consideradas y soluciones propuestas;
- 3.- Instrumentación y aplicación de la regulación propuesta;
- 4.- Consulta Pública realizada;
- 5.- Beneficios y Costos esperados, y
- 6.- Descripción de las características del trámite.

La estrategia de desregulación de la administración del Presidente Zedillo se desagregó en dos tipos de actividades fundamentales, las transitorias y las de carácter permanente (V. Ciscomani Freaner, Francisco, 1999, p.111). Dentro de las transitorias estaban la revisión de requisitos, plazos, trámites y formatos vigentes; así como la constitución del inventario de trámites de 12 dependencias federales y sus entidades coordinadas (revisión del acervo normativo).

Las tareas permanentes definidas fueron (revisión del flujo normativo): el establecimiento y actualización del Registro Federal de Trámites Empresariales, el análisis de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR), así como la revisión y



elaboración de propuestas para la modificación de las disposiciones jurídicas que constituyen el marco regulatorio de la actividad económica.

Sobre los avances que reportó este programa federal están los siguientes (V. Salas Vargas, Fernando, 1999, pp.117-125): Se dictaminaron entre 1996 y 1997, 153 proyectos de disposiciones legislativas y administrativas con impacto empresarial, entre las que sobresalen la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo; el Reglamento de Gas Natural; La Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley Minera; el Reglamento de Seguridad e Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, y el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. En 1998, se dictaminaron 87 proyectos normativos, tomando como base Manifestaciones de Impacto Regulatorio, entre las que sobresalen el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía en Materia de Aportaciones; el Reglamento de la Ley de Navegación, y el Reglamento de la Ley de Aviación Civil. En cuanto a las Leyes se destacan las reformas de 1996 y 1997, respectivamente, a las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo, y de Metrología y Normalización, que establecieron las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) de manera obligatoria. Por lo que hace al año de 1999, se destacan las reformas al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación; los Reglamentos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y el Reglamento de la Ley Minera.

También se emprendieron diversos programas y acciones de desregulación en las entidades federativas, con diversa fortuna y dispares logros. Debe resaltarse el

programa realizado de 1995 a 1997 en el Distrito Federal, al cual por sus características y trascendencia le dedicamos un capítulo específico.

Una de las debilidades de la política desregulatoria del Gobierno Federal en este periodo fue que no pudo concitar, ni motivar un movimiento general de apoyo, por parte de las entidades y municipios, a la desregulación y a la reforma regulatoria. En muchas ocasiones, no sólo se trata de una falta de voluntad política para realizar los cambios normativos, sino también del desconocimiento de los principios, y objetivos de la desregulación y la mejora normativa. Aquí el problema de entrada, es la falta de servidores públicos profesionales y capacitados para estas tareas, sobre todo a nivel local y municipal. Quizás el problema de fondo es la carencia de un servicio civil de carrera que garantice la capacitación y la especialización de los funcionarios encargados de emprender estos proyectos.

Hacia el final de la administración del Presidente Zedillo se hicieron dos reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril y el 30 de mayo, del año 2000.

De la reforma del 19 de abril cabe destacar los seis siguientes aspectos, en relación a la desregulación y la mejora normativa:

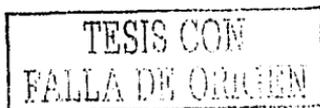
1. Se agregó un nuevo título (el Tercero A) que desarrolla lo relativo a la mejora regulatoria, estableciendo la obligación a cargo de cada dependencia y organismo descentralizado de la Administración Pública Federal de crear un Registro de Personas Acreditadas, el cual tiene como



- propósito asignar un número de identificación al interesado, quien al citar dicho número en los trámites subsiguientes ya no será requerido para asentar datos ni acompañar documentos. Este número de identificación podría ser utilizado por otras dependencias u organismos descentralizados, ya que estarán interconectados informáticamente (art. 69 B).
2. Se estableció la obligación a cargo de los titulares de las dependencias y de los directores generales de los organismos públicos descentralizados de designar un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable para coordinar el proceso de mejora regulatoria, para que someta a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años un programa en esta materia, en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia o entidad. Estos responsables son los encargados de suscribir los anteproyectos normativos y las manifestaciones de impacto regulatorio; así como de remitir la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios (art. 69-D).
 3. Se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), la cual promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones. Para ello, contará con autonomía técnica y operativa, teniendo entre sus atribuciones dictaminar las manifestaciones de impacto regulatorio; llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios; opinar y asesorar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados de

la Administración Pública Federal; brindar asesoría técnica a los estados y municipios y celebrar convenios para ese efecto (art. 69-E).

4. Se crea un Consejo que apoyará a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Este Consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (ahora Economía) quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Como invitados en este Consejo se señalan al Gobernador del Banco de México; el Presidente de la Comisión Federal de Competencia; el Procurador Federal del Consumidor y los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional. Las facultades de este Consejo (entre otras) son las de ser enlace con los sectores público, social y privado para recabar opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria; conocer los programas de la Comisión, así como los informes de su Director General, y acordar los asuntos que se sometan a su consideración (art. 69-F).
5. Se dedica todo un capítulo (el tercero del Título Tercero A) para desarrollar el procedimiento para la elaboración y revisión de las manifestaciones de impacto regulatorio (arts. 69-H al 69-L).
6. Se establece un Registro Federal de Trámites y Servicios que será público y estará a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Las dependencias y organismos descentralizados por regla general no podrán



aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo (arts. 69-M y 69-Q).

Esta reforma le dio sustento legal a las políticas de desregulación y mejora normativa del Estado, creando además una base institucional para su conducción, con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Registro Federal de Trámites y Servicios.

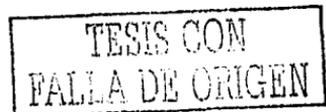
La reforma del 30 de mayo del 2000, modifica los artículos 35 y 83, y adiciona cinco párrafos al artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el caso del artículo 35 la reforma tuvo como propósito establecer que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos y solicitudes de informes podrán hacerse también por medios de comunicación electrónica cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción.

Las adiciones al artículo 69-C tuvieron por objeto establecer una base legal para que las promociones o solicitudes se pudieran realizar a través de medios de comunicación electrónica. Se condiciona la utilización de estos medios a que las dependencias u organismos descentralizados emitan reglas de carácter general para este efecto y que las mismas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma sienta las bases para una relación electrónica o "virtual" entre el Gobierno y los gobernados que es el primer paso para el desarrollo de



gestiones remotas y trámites en línea. Se estableció el fundamento legal de lo que se denomina ahora el "e-government" o "gobierno electrónico".

Por su parte, la reforma al artículo 83 estableció que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Esta modificación precisa que el particular puede interponer el recurso administrativo de manera optativa o cuando así sea procedente acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes, mejorando la redacción del artículo que originalmente mencionaba "vías judiciales", desconociendo la competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos (Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa Federal), los cuales no pertenecen propiamente al Poder Judicial Federal, sino que son órganos autónomos, que crea el Congreso de la Unión para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares en términos del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo, se estableció que el recurso de revisión también es procedente contra actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados federales, cuando se trate de servicios que presta el Estado a través de estos organismos de manera exclusiva, y de los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con estos organismos, siempre y cuando no se trate de materias excluidas por la Ley (art. 1º).

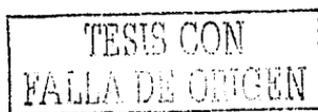


Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentadas, son sin lugar a dudas avances, pero no incorporaron a esta norma principios para resolver el problema de cómo realizar la desregulación. Se mantuvo el efecto general de "negativa ficta" ante el silencio de la autoridad (art.17) , lo cual consideramos no es acertado porque es muy superior la figura de la afirmativa ficta, la cual agiliza la actuación administrativa. Esta figura ya se incorpora como efecto general del silencio en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (art. 89), y es definitivamente una mejor solución a la inactividad de las autoridades.

Por otra parte, se convirtió a la Unidad de Desregulación Económica en un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con lo cual no se alcanzó el propósito de convertir esta unidad administrativa en un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que contara con absoluta autonomía, técnica, jurídica y patrimonial para realizar con mayor independencia y eficacia su función, y que estuviera cerca del Ejecutivo Federal y en su caso del Poder Legislativo, ya que siguió dependiendo de una Secretaría (la de Comercio y Fomento Industrial ahora Economía).

Una vez que hemos hecho un repaso de las políticas desplegadas por los gobiernos federales de México desde Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo, en las materias de desregulación y mejora normativa, es conveniente realizar

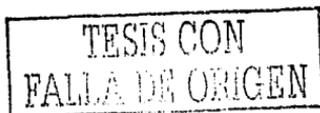
* * Se denomina "silencio administrativo" al fenómeno que se da cuando la autoridad no responde en los plazos fijados por las normas a las solicitudes o peticiones de los particulares. La "negativa ficta" es una figura jurídica que consiste en dar un efecto negativo al silencio de la autoridad, es decir, se considera que la respuesta a la petición o solicitud planteada por el particular es negativa, al no haber respuesta en el plazo que establece la norma. La afirmativa ficta por el contrario, es una figura jurídica que plantea ante el silencio de la autoridad que la respuesta a la solicitud o petición del particular es afirmativa



valoraciones sobre dichas políticas, para desprender elementos que nos permitan, en su momento, proponer y en su caso, diseñar mejores políticas públicas para construir en el futuro, mejores programas en estas materias fundamentales para la modernización de la Administración Pública Nacional.

3.- Evaluación de las Políticas de Desregulación y Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano : Un saldo de luces y sombras.

Los logros alcanzados por los gobiernos federales en estos últimos años (los veinte años anteriores) en materia de desregulación y mejora normativa son desiguales y hasta escasos en algunos rubros, por ello, nos atrevemos a decir que arrojan un saldo de luces y sombras. No obstante los avances reportados, la impresión generalizada, así como el sentimiento de los empresarios (V.Consejo Coordinador Empresarial, 2000 y 2001) y de la gente en el país es de que se mantienen excesivas regulaciones para abrir y operar un negocio, de que permanece la corrupción y la lentitud burocrática. No podemos dejar de mencionar que las medidas adoptadas contribuyeron a la liberalización de los mercados y con ello a estabilizar la inflación. La recuperación de la crisis de 1994 y el crecimiento económico alcanzado en los años subsiguientes es atribuida en parte a estas políticas de desregulación y de mejora normativa (Reforma Regulatoria en México, OCDE, Vol.I, p.43, 2000). Los resultados específicos, de las medidas adoptadas en estas materias son detallados en el siguiente cuadro que aparece en el Reporte sobre Reforma Regulatoria en México (OCDE, Vol. I, pp. 38 a 42, 2000):



Industria	Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Impacto en el salario y empleo del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Transporte aéreo	<p>Nuevas entradas importantes después de la desregulación a finales de los 1980, aumentaron la competencia. Para 1993, la participación de Mexicana y Aeroméxico en el mercado nacional era de más del 70% aunque por debajo del 90% que tenía en 1989. El incremento en la competencia causó pérdidas a Mexicana, que fue adquirida por Aeroméxico en 1993. La competencia se ha reducido con criterios financieros de ingreso y de regulaciones de seguridad más estrictos.</p>	<p>En los primeros tres años posteriores a la privatización, Mexicana sufrió grandes pérdidas y Aeroméxico obtuvo pequeñas utilidades. Después de la desregulación en 1992, ambas experimentaron pérdidas. Aeroméxico y Mexicana fueron altamente rentables en 1996 y 1997 de acuerdo a estándares internacionales. Las ganancias en 1998 declinaron en un 43% con respecto al año precedente, pese a precios del petróleo más bajos y al crecimiento de la economía mexicana.</p>	<p>Los precios (incluidos en términos de rendimientos reales, es decir, ingreso por pasajero-km ajustado a la inflación) disminuyeron después de la privatización y aumentaron después de la desregulación, más que revertiendo las ganancias intencionales. Desde la promulgación de la ley de aviación civil en 1998 y los reglamentos en 1998, las tarifas han sido determinadas por las fuerzas del mercado pese a que dichas fuerzas fueron subyugadas por un número limitado de entradas y salidas en la industria. Los precios han permanecido más altos que en los Estados Unidos.</p>	<p>Hubo reducciones de personal en Aeroméxico al pasar de 11 506 en 1987 a 1216 en 1989, inmediatamente antes de la privatización. Mexicana redujo el número de empleados de 13 066 a 9 581 en 1992. Los nuevos participantes crearon empleos. De 1994 a 1995, el empleo en la aviación comercial disminuyó 30%, al pasar de 21 310 empleados a 14 756. Durante el período de 1996 a 1998, el empleo aumentó en 21%.</p>	<p>Han aumentado los índices de productividad (ingreso por pasajero-km por empleado, kilómetros nave por miembro de tripulación de vuelo, factor de carga pasajero). Durante el bienio 1994-1995 los ingresos aumentaron 15%, mientras que los costos de operación y administrativos temporalmente decrecieron en 4.5%. Los porcentajes respectivos en 1998 fueron 10% y 10%. Durante el período de 1996 a 1998, el empleo aumentó en 21%.</p>	<p>Han aumentado los índices de productividad (ingreso por pasajero-km por empleado, kilómetros nave por miembro de tripulación de vuelo, factor de carga pasajero). Durante el bienio 1994-1995 los ingresos aumentaron 15%, mientras que los costos de operación y administrativos temporalmente decrecieron en 4.5%. Los porcentajes respectivos en 1998 fueron 10% y 10%.</p>	<p>Las autoridades de competencia deben resolver si CUNRA puede, o no, ser privatizada en las condiciones actuales. Será importante asegurar una asignación transparente de los espacios de estacionamiento en las terminales ("slots"), de los aeropuertos temporalmente congestionados. En las licitaciones de capacidad adicional, la autoridad de competencia debería supervisar las licitaciones de los espacios de estacionamiento administrativos, lo hicieron en 1995 respecto a 1996.</p>

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Industria	Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Impacto en el salario y empleos del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Autotransporte de carga (para más detalles ver anexo 2)	Entre 1989 y 1996, el número de unidades registradas creció en 92%. Muchas empresas transportistas de carga informales se regularizaron. La industria está segmentada en dos categorías: empresas grandes y sofisticadas, y empresas pequeñas batallando para sobrevivir.	Las utilidades se vieron muy golpeadas por la crisis económica de 1994-95.	Entre 1987 y 1991 las tarifas del transporte de carga cayeron 27% en todo el país. Entre 1995 y 1998 disminuyeron en un 37% en términos reales.	La mayor competencia en el servicio de transporte de carga fomenta la innovación y los servicios.	Aumento del 3.1% en el empleo entre 1987 y 1995.	Desde 1989, los volúmenes de tráfico aumentaron 8.6% por año, medidos en toneladas kilómetro.	Armonización de las regulaciones estatales y municipales con las federales. Mejorar el cumplimiento de los estándares técnicos.
Transporte ferroviario de carga	Las cuatro principales rutas (una de estas es para interconexión y maniobras en el Valle de México) cada una propiedad de empresas diferentes, están diseñadas para promover una "competencia a partir del origen" que pueda proteger a los clientes de los transportistas ante la ausencia de competencia ferroviaria de un extremo a otro del país. Competencia por parte de auto transporte de carga.	No disponible	Durante 1990 las tarifas de carga ferroviaria decrecieron 6.6% en términos reales, y entre 1995 y 1998 lo hicieron en 15%. En 1996, después de la apertura al sector privado, las tarifas de los dos principales concesionarios aumentaron, en promedio 13% en términos reales.	Desde 1990 se han mejorado los servicios ferroviarios de terminales, cruces y equipo de vías de las líneas entre Estados Unidos y México. El servicio se ha hecho mucho más confiable (tiempos de entrega en particular). Altos niveles de mejoramiento en el servicio de la línea México - Veracruz en la que hay competencia directa.	La privatización honro todas las obligaciones entre el gobierno y el sindicato (liquidación, recontratación de algunos empleados, fondo de pensiones del sindicato).	Es muy pronto para evaluar, pero los robos han disminuido sustancialmente.	

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Industria	Estructura de la industria y competencia	utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Impacto en el salario y empleos del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Puertos	Ha surgido un ambiente competitivo entre los operadores privados de las terminales portuarias (API) y sus proveedores de servicios.	No disponible.	Los precios para el manejo por tonelada de productos agrícolas cayeron 42 % en términos reales desde 1995. Para los minerales, los precios eran entre 75 y 50 % más bajos, dependiendo del puerto. Los costos de servicio de contenedor en Veracruz cayeron 30 % y el volumen aumentó 47 %.	No disponible	No disponible	Veracruz: aumento de 40 a 75 el número de contenedores por hora/buque en operación. En Progreso, la capacidad de descarga de productos agrícolas aumentó de 2500 a 8000 toneladas por día. En Acapulco se duplicó la descarga de automóviles, de 125 a 250 vehículos por hora. Según la SCT, la carga comercial aumentó 16 % por año, y el manejo de contenedores ha aumentado 26 %.	Mejor integración de los proveedores individuales de servicio con la autoridad general del puerto.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Repercusiones potenciales de la reforma regulatoria en México (cont.)

Industria	Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio al cliente	Impacto en el salario y empleos del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Carreteras de cuota	La mayoría de los concesionarios afiliados a alguna empresa constructora quebró, e incumplió con el pago de los créditos. La banca comercial se vio gravada con los créditos morosos de las carreteras de cuota, estimados en 4.5 y 5.5 mil millones de dólares. Se creó un fideicomiso para la operación y construcción de carreteras, y los acreedores tienen prioridad de reembolso. En 1997, 23 proyectos carreteros fueron rescatados por el gobierno a causa de las garantías de uso (volumen de tráfico).	Un grave error de cálculo de los costos de inversión y de los ingresos por operaciones llevó a un conjunto de condiciones operativas no sustentables y a perder grandes cantidades de dinero. En los casos de proyectos concluidos, se requirieron nuevas inversiones. Existen extensos subsidios cruzados en los proyectos de rescate de las carreteras.	Los precios aún son demasiado elevados y no competitivos. Los usuarios deben de usar algunas de las carreteras de cuota más caras del mundo.	El sistema carretero en México sigue siendo inadecuado para los camiones de carga de gran envergadura, en especial para las rutas hacia los Estados Unidos. El gobierno ha calculado que se necesitan otros 6,500 kms de carreteras para el año 2000. Hay pocas supercarreteras, aunque se han construido importantes rutas arteriales entre Ciudad de México y Guadalajara, Monterrey y Laredo. Una preocupación en cuanto a infraestructuras concierne el cruce fronterizo en Laredo, Texas, la puerta que maneja alrededor de las dos terceras partes del tráfico entre México y los Estados Unidos. Una segunda preocupación son las condiciones de las carreteras en los estados fronterizos.	El empleo se estimuló con la construcción de carreteras el aumento permanente en las cuotas y el mantenimiento. De acuerdo con estimaciones no oficiales, cerca de 225,000 trabajos temporales fueron creados para la construcción y mantenimiento de los proyectos carreteros.	No Disponible	Futuras concesiones deberán incorporar nuevos esquemas, diseñados en los años noventa, y no inclinar garantías del gobierno.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Industria	Estructura de la industria y competencia	Utilidades de la Industria	Impacto en la producción, precio y precios relativos	Impactos en la calidad de servicio, confiabilidad y servicio universal	Impacto en el salario y empleo del sector	Eficiencia: productividad y costos	Futuras reformas necesarias
Telecomunicaciones (para mayor detalles ver el capítulo 5 y el reporte base correspondiente)	En los servicios de larga distancia, los nuevos participantes lograron adueñarse rápidamente de cerca del 30 % del mercado. Desde 1997 varias empresas han obtenido concesiones para el servicio local. Hay reclamos de que Telmex está usando subsidios cruzados entre las tarifas de larga distancia y las del servicio local más elevadas.	Para 1991, la utilidad neta de Telmex después de impuestos fue de 1.7 mil millones de dólares, contra la proyección de mil millones de dólares, en tanto que en 1992 y 1993, esta se encontró en el rango de los 2.5 mil millones. A pesar de ser la 12va empresa telefonica mas grande del mundo, la capitalización de Telmex en el mercado de valores la colocan en el segundo lugar mundial, después de BT (British Telecom).	Los servicios internacionales y de larga distancia se han reducido desde 1997 (22% de enero de 1997 a octubre de 1998), compensados por grandes aumentos en el precio de los servicios locales. Sin embargo, para algunos suscriptores el precio total de los servicios telefónicos pudo no haber disminuido dado que se han disminuido drásticamente los subsidios en servicios locales.	Las inversiones mejoraron el desempeño técnico del sector. La digitalización del sistema había aumentado del 29 al 83% para 1994. Creció el número de líneas telefónicas. Desde 1994, la tasa de inversión ha caído de manera significativa, y se ha estancado el desempeño en los indicadores de calidad.	De 1985 a 1992, el empleo en los servicios de telecomunicaciones aumento 50%.	El número de líneas por empleado se incrementó de 95.2 en 1989 a 151.5 en 1993, representando un incremento de 46% en los tres años siguientes a la privatización. En 1997, el número de líneas por empleado aumento a 163.4.	

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

A pesar de estos avances, son múltiples los problemas a afrontar en México, sin embargo quisiéramos apuntar las principales debilidades de las políticas de desregulación y reforma regulatoria del Gobierno Federal, porque de estos análisis podemos extraer consideraciones que nos permitan formular propuestas para el futuro.

a).- El Marco Jurídico para emprender la Desregulación y la Reforma Regulatoria no ha sido consistente. Una de las mayores debilidades de las políticas de desregulación y mejora regulatoria de los gobiernos federales, es que se asentaron en instrumentos jurídicos menores, tales como acuerdos administrativos, los cuales a pesar de que eran emitidos por el Ejecutivo Federal no tienen la jerarquía jurídica de un reglamento o de una Ley.

En efecto, como resultado de una práctica de "continuismo", se optó por asentar estas políticas públicas en acuerdos administrativos, como lo pudimos constatar desde el Gobierno de Miguel de la Madrid pasando por el de Salinas y hasta el de Ernesto Zedillo.

No es sino hasta la reforma del 19 de abril del 2000, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se considera darle sustento legal a la desregulación y a la mejora normativa.

Por cierto, desde nuestro punto de vista, esta Ley es una buena norma para convertirla en la base jurídica de los procesos de desregulación y mejora normativa.

La Ley que mencionamos no es una norma menor, y debe convertirse en la norma matriz o eje de todo el andamiaje jurídico administrativo.

A esta norma se le deben incorporar los principios que sustenten la desregulación y la mejora normativa, así como los elementos esenciales para la operación y conducción de estos programas (participación ciudadana, registro y publicidad de trámites, etc.)

Precisamente en los casos de Italia y Portugal sus políticas de desregulación arrancaron con la expedición de leyes de procedimiento administrativo que, consagraron principios vitales para la eliminación de la normatividad obsoleta y la construcción de un nuevo marco regulatorio (V. Corte-Real, Isabel, 1996, p.43 y Carbone, Luigi, 1999, p 54). En el caso de México, y como veremos en el siguiente capítulo el proceso de desregulación y creación jurídica del Distrito Federal partió de la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo Local, norma en la cual se establecieron los principios e instrumentos: (la buena fe, la afirmativa ficta, el Manual de Trámites y Servicios al Público), etc.) que sustentaron el proceso de reforma regulatoria de la Ciudad de México. Dichos principios se multiplicaron en las normas administrativas locales y prácticamente ninguna Ley o reglamento expedido con posterioridad a esta Ley Procedimental, ha dejado de observar los principios e instituciones que estableció esta norma pionera y fundamental. Principios, figuras y procedimientos tales como la buena fe, la afirmativa ficta, la verificación administrativa, el recurso de inconformidad; entre otros instrumentos son aspectos fundamentales de la nueva normatividad del Distrito Federal.

Por ello, se debe elevar el marco jurídico que sustenta estas políticas y darle una construcción jurídica más sólida. El paso dado con la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de abril del 2000, debe ser continuado, estableciendo en dicha norma los principios, reglas generales e instrumentos a que se sujetarán la desregulación y la mejora normativa. Esta norma debe ser el soporte jurídico de estos procesos.

b).- La carencia de una estructura administrativa adecuada para diseñar e implantar estas políticas públicas. No fue sino hasta el gobierno del presidente Salinas que se estableció una unidad encargada del análisis y ejecución de las políticas de desregulación, que fue la Unidad de Desregulación de la extinta Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta Unidad, se agotó rápidamente como instancia adecuada para emprender las tareas de desregulación y mejora regulatoria. La reciente creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano desconcentrado, aunque es un avance no resolvió el problema de fondo. Se requiere de un organismo dotado de la suficiente autoridad y autonomía para emprender estas tareas.

La capacidad de la Unidad de Desregulación, no obstante los logros reportados fue limitada pues ni siquiera en el ámbito Federal (mucho menos a los niveles estatal y municipal), se logró uniformar criterios y propósitos, y por ello los resultados fueron muy desiguales, mostrando pobres resultados en diversas dependencias federales, donde la desregulación apenas si llegó a planos superficiales o incluso no permeó



(en materia tributaria no hubo cambios importantes y sigue resultando complicado y burocrático el cumplimiento de estas obligaciones), y en los niveles estatal y municipal existen casos donde no ha habido avances, observándose, al contrario, claros retrocesos.

Se debe crear una conciencia general de la necesidad y conveniencia de establecer y consolidar una base institucional para realizar esta importante labor estatal. Para ello se requiere de una institución dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios, con la suficiente capacidad y autoridad para concertar estas acciones a todo nivel, con la federación, los estados y los municipios, así como entre los poderes, sobre todo con el ejecutivo y el legislativo

c).- Falta de una política profesional de desregulación y creación normativa con orientación social, y que además impulse a la pequeña y micro-empresa. La orientación inicial de la desregulación (visible de manera clara en el periodo del Presidente Salinas), fue impulsar la competencia, a través de la eliminación de privilegios y el combate a las prácticas monopólicas. Esto sobre todo se enfocó a las áreas de gran impacto económico (telecomunicaciones, electricidad, ferrocarriles, gas, puertos, etc.). En el periodo del presidente Zedillo se buscó una desregulación integral que arrancara de la revisión sistemática de todos los trámites y requisitos; así como de mejorar la nueva normatividad, mediante las manifestaciones de impacto regulatorio, que no son más que análisis costo-beneficio de las normas. Sin embargo, la revisión dejó muchas lagunas, no se logró eliminar toda la normatividad obsoleta y se mantuvo un marco jurídico restrictivo.

La causa de esta falla debe encontrarse en la falta de definición de principios rectores fundamentales para la desregulación y la mejora regulatoria, en la carencia de una política clara, congruente e integral para revisar el marco normativo y en la falta de capacitación para elaborar mejores normas. Muchas de estas deficiencias no fueron responsabilidad de la UDE (ahora Comisión Federal de Mejora Regulatoria), sino también de la carencia de servidores públicos capaces en las diferentes dependencias para abordar estos programas. Si partimos de que la Administración Pública en México no tiene un servicio civil de carrera que garantice la profesionalización de los funcionarios, entonces tenemos un panorama desolador en cuanto a capacidad y compromiso institucional. Faltó en muchos casos información y capacitación adecuadas, para que los servidores públicos se involucraran y le dieran sentido a estos procesos.

Así mismo, no se le dio una orientación social y participativa a la desregulación. Se quedó en un plano muy técnico y muy burocrático y no permeó en la sociedad, que debió ser la más interesada. Las políticas no consideraron la situación y el entorno de los micro y pequeños empresarios, a quienes se debió favorecer con estos procesos de una manera sustancial y efectiva. La participación social se limitó a la conformación de una instancia consultiva (el Consejo para la Desregulación Económica), cuya representatividad alcanzó sólo a las cúpulas empresariales, y no a los pequeños y micro empresarios, ni a los consumidores, ni a la sociedad de una manera más amplia.

Los programas de desregulación y mejora normativa que se diseñen e implanten en el futuro deben procurar una más amplia participación de la sociedad, pero además deben enfocarse a mejorar el "ambiente" de regulación y tramitación para favorecer la inversión y el desarrollo de los micro y pequeños empresarios, que en muchas ocasiones trabajan en la irregularidad o son asfixiados por los requerimientos excesivos de las autoridades administrativas. En este aspecto, la desregulación y la mejora normativa deben orientarse a los planos estatal y municipal, ya que son estas regulaciones las que más impactan a este tipo de empresarios.

d).- No se conformó un programa integral y congruente en los niveles federal, estatal y municipal. Una de las deficiencias más importantes de estos programas, fue que no hubo capacidad para concertar políticas uniformes en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Esto generó fuertes disparidades y asimetrías, en cuanto a los logros y objetivos en la desregulación y la reforma regulatoria. A nivel federal no se estableció una visión global del objetivo desregulatorio y del nuevo ambiente jurídico para la empresa. Sólo con el uso de instrumentos jurídicos y administrativos (como la ingeniería jurídica y la reingeniería de procesos), modernos se podrán construir procedimientos y trámites racionales y ordenados, que establezcan con precisión la secuencia de los mismos, los requisitos a cumplir en cada caso, sin repeticiones o redundancias absurdas, así como el orden en que se deben de cumplir, sin incongruencias, ni callejones sin salida. Ahora se hace necesaria la revisión global de los trámites y requisitos pero a los tres niveles de gobierno, sobre todo para analizar su congruencia, racionalidad y eficacia, de tal forma que no haya repeticiones innecesarias, y que además se ordenen de una

manera lógica y eficaz, sin que se someta a los particulares a una tramitación excesiva e inacabable.

De esta forma, se podría tener un panorama claro de los trámites a realizar por cada tipo de empresa y lo más importante un orden e incluso una integración o fusión de trámites para facilitar y simplificar los procedimientos. Este esfuerzo requiere del empleo de lo que denomino "ingeniería jurídica", para ordenar los trámites normativamente, y de reingeniería administrativa para coordinar y encadenar los procedimientos y darles congruencia. Esto fue lo que se realizó en el Distrito Federal con el proyecto "SAINÉ" (Sistema de Apertura Inmediata de Empresas), instrumento con el cual, se integraron los trámites necesarios para abrir una empresa en el D.F., y a través de un sólo formato y una sola gestión, se podían obtener todos los permisos, licencias y autorizaciones necesarias en 7 o 21 días hábiles.

En general, los resultados de los programas de desregulación y mejora regulatoria en nuestro país, a nivel local y municipal fueron dispares, ya que algunos Estados hicieron importantes esfuerzos en estos rubros, mientras que otros continuaron acumulando normas restrictivas, obsoletas y discrecionales. Por ello, el esfuerzo debe ser en dos sentidos: uno a todo lo largo de la Administración Pública Federal para desregular y emprender una mejora regulatoria coordinada, que le dé congruencia al conjunto de la tramitación federal impulsando la fusión o conexión de diferentes trámites, y también en los niveles estatal y municipal en donde se debe realizar un trabajo semejante para coordinar requisitos y trámites.

e).- Carencia de cuadros administrativos capaces para realizar procesos de desregulación y mejora regulatoria de calidad. El establecimiento de un instrumento para proponer nuevas normas, como lo es la manifestación de impacto regulatorio, ha hecho más evidente la necesidad de profesionalizar el recurso humano de la Administración Pública, toda vez que no hay personal capacitado para elaborar adecuadamente estas manifestaciones. Esto es más palpable cuando se aborda el problema de la redacción de las normas, ya que se debe conocer la técnica legislativa para elaborar disposiciones jurídicas claras, sencillas y congruentes, y en este aspecto la formación de los servidores públicos está prácticamente en pañales. Al respecto, se deben realizar esfuerzos para capacitar a los servidores públicos de todos los niveles en esta materia. Asimismo, es necesario que los servidores públicos estén capacitados para elaborar buenos análisis costo-beneficio de las normas que propongan y que justifiquen con claridad y eficiencia los trámites que pretenden establecer.

Como resultado de este recuento, se pueden extraer elementos valiosos para diseñar políticas públicas más eficaces, para la desregulación y la mejora normativa, que le den certeza a los particulares, que impulsen la creación y desarrollo de las empresas y fomenten el crecimiento económico. Este planteamiento propositivo será abordado posteriormente en el presente ensayo, pero antes dedicaremos un apartado al análisis del programa de desregulación del D.F., en el período de 1995-1997, toda vez que aporta elementos interesantes para el diseño de políticas públicas eficaces en estas materias.



Capítulo III- La Desregulación y la Mejora Normativa en el Distrito Federal: El Programa de 1995-1997.

El Programa de Desregulación desarrollado por el entonces Departamento del Distrito Federal durante el trienio 1995-1997, resulta trascendente por sus características y los logros alcanzados.

En el Distrito Federal, se tenía un marco jurídico sobre-regulador, con una gran cantidad de disposiciones imprecisas en cuanto a los procedimientos, trámites y obligaciones a cargo de los particulares, lo que propiciaba además una aplicación discrecional, desigual e injusta. Además, se trataba de una normatividad en extremo compleja que imponía confusas obligaciones, las cuales no se aclaraba como cumplirlas o eran incumplibles o se prestaban a interpretaciones arbitrarias y discrecionales. Como resultado de todo esto, se propiciaba una administración ineficiente y corrupta, con prácticas desviadas que además alentaba la propagación de la *"economía informal"*, ya que era preferible actuar al margen de las normas, que cumplir con las cargas irracionales que se imponían.

Además, ante la falta de claridad en los procedimientos y la discrecionalidad imperante, se perdió homogeneidad en la actuación administrativa, lo que llegó al extremo de que un mismo trámite tenía diversos tratamientos, dependiendo del área o delegación en donde se tramitaba, divergencias que involucraban diferencias en requisitos, plazos de respuesta, criterios de dictaminación, etc.

Los trámites para la apertura de un establecimiento comercial, industrial o de servicios se tardaban de 46 a 200 días hábiles, sólo considerando los plazos establecidos normalmente (V. Schiaffini Barranco, Dante, 1997, p.176), pero en la realidad estos plazos eran mayores toda vez que no había sanción alguna al silencio administrativo, es decir, la autoridad podía rebasar los plazos establecidos en las normas, sin consecuencias jurídicas (salvo la responsabilidad de los funcionarios, situación que no era común que se reclamara o que se atendiera por los órganos de control), y sólo se podía demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el silencio de la autoridad (una vez que transcurrieran 30 días naturales, si no había otro plazo fijado en las normas) o interponer el juicio de amparo por violación al derecho de petición (transcurrido 4 meses según las interpretaciones que de "breve plazo" han hecho los tribunales federales) y esto sólo con el propósito de obtener una respuesta de la autoridad, la cual podía ser a pesar de todo negativa o contraria a lo solicitado por el particular.

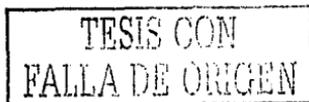
Ante este panorama se emprendió un Programa de Desregulación y Simplificación que planteaba cambios importantes para dar certidumbre jurídica a los administrados, modernizar a la Administración Pública Local, homogeneizar en base a nuevos principios la producción normativa, normalizar los procedimientos y trámites administrativos, abatir la discrecionalidad y agilizar la actuación de la autoridad.

1.- La Desregulación en el Distrito Federal : Nuevos principios y mejores normas.

El Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa en el Distrito Federal tuvo como objetivos principales:

- a) **Construir un nuevo marco jurídico**, racional, congruente y eficaz con base en principios que apoyaran la modernización administrativa y la certidumbre jurídica de los gobernados;
- b) **Responder a las acciones**, líneas de acción y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal;
- c) **Darle fundamento jurídico al proceso** de modernización administrativa;
- d) **Homogeneizar los procedimientos administrativos** y normalizar los trámites y formatos que los particulares tenían que utilizar ante el Gobierno del Distrito Federal;
- e) **Clarificar y transparentar los actos y procedimientos** administrativos, para otorgar certidumbre jurídica, eliminar la discrecionalidad ilegal o abusiva y facilitar el control administrativo; y
- f) **Combatir de esta manera las prácticas ilegales**, la corrupción y la arbitrariedad.

Como se expresó en el capítulo anterior (V. Supra. La Desregulación y la Mejora Normativa en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), pp. 74-87), el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** estableció las características principales de la desregulación administrativa, señalando la líneas generales de esta materia. Al respecto, el Plan señalaba:



"Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas – especialmente a las micro, pequeñas y medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas."

"Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones..."

"Se tendrá menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores como en el caso de actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población. A la vez que se simplifiquen las reglas, se promoverá la autorregulación y la corresponsabilidad de los particulares. De esta forma, el gobierno actuará partiendo de una situación de confianza hacia los particulares."

Por su parte, el **Programa para el Desarrollo del Distrito Federal (1995-1997)** también estableció la necesidad de un Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa el cual desarrollaría acciones inmediatas, a corto y a mediano plazos,

orientadas a desregular la actividad económica, simplificar las relaciones con la Administración Pública, y otorgar facilidades administrativas y apoyos fiscales en beneficio de los sectores productivos y de los habitantes de la ciudad. Se señala también como objetivo de este programa, facilitar la conversión de las actividades informales en formales.

El Programa de Desarrollo del Distrito Federal establecía como línea específica de este programa:

“Se adoptarán acciones orientadas a agilizar los procedimientos administrativos y se someterá a revisión el marco regulatorio para su simplificación. La actualización permanente del Manual de Trámites y Servicios proporcionará al ciudadano, lo mismo que a las empresas, claridad y transparencia sobre los requisitos, costos y tiempos de respuesta de los trámites y servicios que demanda.”

Estas líneas programáticas se plasmaron en el Programa de Desregulación del D.F., cuyas características revisaremos en los siguientes apartados.

1.1.- El Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa 1995-1997 (PDSA).

Si bien en el Distrito Federal también se lanzó un Acuerdo para revisar los trámites, requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de las empresas, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de abril

de 1996, con el propósito de apoyar el cumplimiento del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), emitido por el Presidente Zedillo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, la verdad es que el trabajo de desregulación en este periodo, en el Distrito Federal fue realizado de acuerdo a los objetivos señalados en el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa dado a conocer e implementado desde 1995.

Congruente con el marco programático citado en el apartado anterior, el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa (PDSA) lanzado en 1995, se dividía en acciones inmediatas, de corto plazo y de mediano plazo. Las acciones inmediatas consideraban:

1.- Se otorga un plazo de 100 días naturales para que las micro, pequeñas y medianas empresas, establecimientos mercantiles y prestadores de servicios corrijan irregularidades detectadas en visitas de inspección o regularicen espontáneamente su situación cumpliendo con los reglamentos en materia de construcción, uso del suelo, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, anuncios e inspección local del trabajo.

2.- Los establecimientos mercantiles que carezcan de licencias de uso de suelo, de construcción, de funcionamiento, o de su declaración de apertura, se podrán regularizar a través de un trámite sencillo, sin tener que pagar derechos y multas, a través de apoyo fiscal

3.- Las micro, pequeñas y medianas empresas que carezcan de constancia o licencia de uso de suelo, licencia de construcción o declaración

de apertura, podrán obtenerlas efectuando un trámite sencillo, sin pago de derechos ni multas, a través de apoyo fiscal."

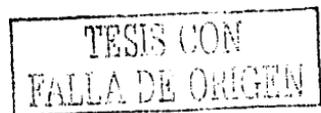
De esta forma, el Programa arrancó con una "amnistía", que se plasmó en múltiples Acuerdos, para permitir la regularización de establecimientos y actividades empresariales en la Ciudad de México.

Durante 1995 se emitieron siete acuerdos de facilidades administrativas y subsidios fiscales, con la finalidad de apoyar a los sectores productivos de la ciudad, particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas. Dichos Acuerdos fueron los siguientes:

"Acuerdo que tiene por objeto otorgar Facilidades Administrativas y Subsidios Fiscales para la Regularización de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa".

"Acuerdo que tiene por objeto otorgar un plazo de cien días a diversos establecimientos para que corrijan irregularidades y subsanen violaciones en las materias que se indican".

"Acuerdo que tiene por objeto otorgar facilidades administrativas a fin de que se regularicen los establecimientos mercantiles que carezcan de licencia de funcionamiento o no esté registrada su declaración de apertura y funcionen como restaurantes".



"Acuerdo que tiene por objeto el otorgamiento de facilidades administrativas y subsidios fiscales para la regularización de establecimientos mercantiles que carecen de licencia de uso del suelo, construcción, funcionamiento, o bien, de la presentación de la declaración de apertura del giro respectivo".

"Acuerdo que establece un procedimiento simplificado de regularización y que complementa y amplía las facilidades administrativas y los subsidios fiscales para las Micro y Pequeñas Industrias".

"Acuerdo que tiene por objeto liberar actividades y establecimientos industriales, mercantiles y de servicios del trámite de autorización de impacto ambiental".

"Acuerdo de prórroga del acuerdo de los 100 días".

Mediante los acuerdos de referencia los ciudadanos gestionaron más de 22 mil 906 solicitudes de regularización. De éstas, se autorizaron 12 mil 231. Debe destacarse el éxito de estas medidas, que aunque de carácter transitorio, lograron el objetivo de regularizar un buen número de establecimientos mercantiles. Una de las causas de este éxito fue que no se exigió que el establecimiento tuviera permitido el uso del suelo para su actividad, sino sólo que cumpliera con ciertos requisitos que los propios acuerdos señalaban y que estaban orientados a regularizar micro y pequeñas empresas. Debe destacarse esto, porque al inicio de la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas se emitió un acuerdo similar que no tuvo la misma respuesta. La causa de esto fue que no se liberó el uso del suelo.

Para precisar el alcance de los acuerdos de facilidades administrativas y subsidios fiscales se emitió una circular explicativa. Esta circular se expidió el día 6 de julio de 1995. Mediante este instrumento se establecieron lineamientos aclaratorios sobre la interpretación y aplicación de estos acuerdos.

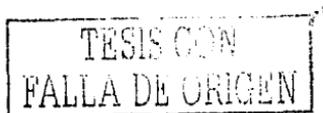
En el año de 1996, se expidieron cinco acuerdos de facilidades administrativas y subsidios fiscales:

"Acuerdo por el que se amplía la vigencia del diverso que, tiene por objeto liberar actividades y establecimientos industriales, mercantiles y de servicios del trámite de autorización de impacto ambiental y precisa los que quedarán sujetos a este trámite".

"Acuerdo que prorroga la vigencia del diverso publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el número 327 Tomo II, de fecha 1995 (Suspensión de Inspecciones)".

"Acuerdo que tiene por objeto establecer un procedimiento simplificado para otorgar facilidades administrativas y subsidios fiscales, a fin de que se regularicen las micro y pequeñas industrias, en las materias que se señalan".

"Acuerdo mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y subsidios fiscales a establecimientos mercantiles y de servicios, para su regularización".



"Acuerdo por el que se otorgan facilidades a los titulares de las licencias de funcionamiento que venzan a partir del 28 de mayo de 1996, a efecto de que se cumpla con lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal".

Al amparo de estos acuerdos ingresaron 4,248 solicitudes de trámites.

Entre las acciones a corto plazo que contemplaba el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa se señalaban:

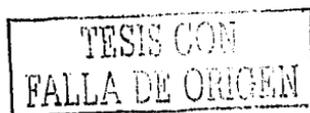
- 1.- Tramitar, a través de las ventanillas únicas, la constancia y los certificados de zonificación, así como la acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos;
- 2.- Autorizar, a través de las ventanillas únicas, la subdivisión, fusión y relotificación de predios privados, así como las licencias de uso de suelo; y
- 3.- Acuerdo para liberar a determinados giros de realizar el trámite de impacto ambiental y simplificación del trámite para los que queden sujetos al mismo."

Por su parte, entre las acciones a mediano plazo que el PDSA establecía estaban:

- 1.- Creación de un nuevo marco regulatorio y de planeación para la gestión del uso del suelo (iniciativa de una nueva Ley de Desarrollo Urbano y del marco de planeación para simplificar a fondo esta materia);
- 2.- Formulación de la iniciativa de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal y revisar, actualizar y darle rango normativo al Manual de Trámites y Servicios al Público, estableciendo en relación a los procedimientos administrativos locales la figura de la afirmativa ficta, es decir, considerar positiva una respuesta no otorgada en el plazo establecido;
- 3.- Revisión y modificación de la normatividad en materia de zonificación, planificación y registro del uso del suelo;
- 4.- Creación del Sistema Inmediato de Apertura de Empresas a través de la modificación de diversos ordenamientos jurídicos del Distrito Federal, con el fin de lograr la autorización, en 7 días hábiles, de establecimientos no riesgosos y, en 20 días hábiles, de aquellos que deban sujetarse a controles sanitarios, de seguridad pública, ecológicos y sociales;
- 5.- Simplificación y ampliación para la renovación de licencias, permisos y autorizaciones que se expidan por parte del Departamento del Distrito Federal, a través de avisos, plazos más amplios de vigencia y eliminación de requisitos; y
- 6.- Profesionalizar a los inspectores y normar y clarificar los procedimientos de visitas de inspección, como base de un sistema único e integral de visitas en materia administrativa."

Estas líneas de acción del PDSA se cumplieron, en buena medida, a través de un intenso proceso de creación y modificación del marco normativo. Las acciones más trascendentes de este programa fueron: La emisión de la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F., la creación del Manual de Trámites y Servicios al Público; la expedición del Reglamento de Verificación Administrativa; el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, así como la expedición y revisión de diversos ordenamientos jurídicos, en los cuales se incorporaron los principios que guiaron el proceso de desregulación y mejora normativa en el Distrito Federal. Al respecto, en el informe de la OCDE sobre Reforma Regulatoria en México (1999, Vol. 2, pp. 26 y 27) se menciona al PDSA, como un programa que se consideró "modelo" para los gobiernos estatales y municipales :

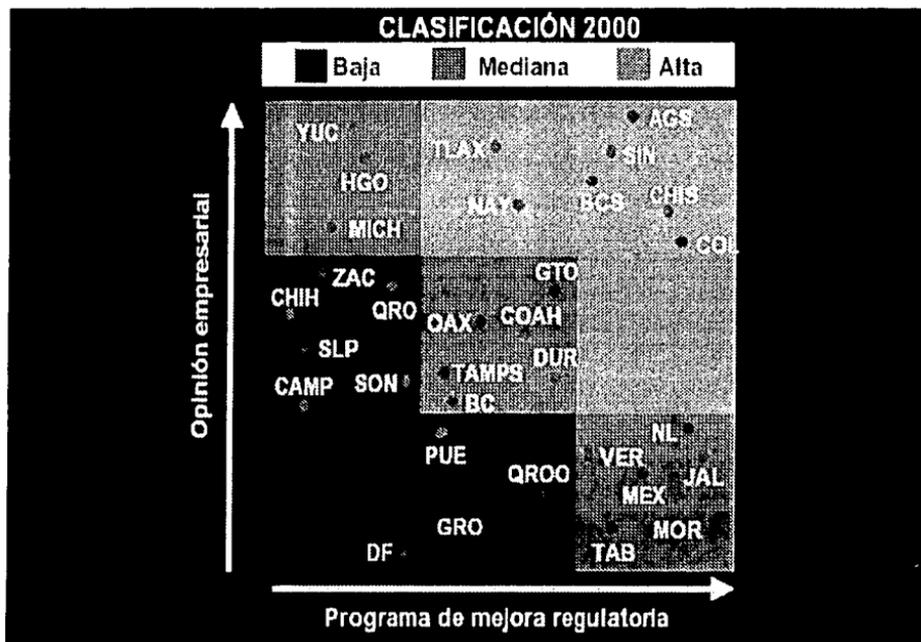
"El ejemplo más importante de esto fue el lanzamiento de un ambicioso programa de desregulación en el Distrito Federal entre 1995 y 1997...el proyecto también buscó reducir el tamaño del sector informal y servir como modelo para otros gobiernos estatales y municipales. Los resultados de estas reformas son sustanciales en términos del marco regulatorio: cerca del 40% de los trámites fue eliminado y 14 importantes ordenamientos (leyes y reglamentos) fueron revisados y modificados. Nuevos marcos regulatorios fueron establecidos en áreas cruciales como medio ambiente, transporte público y la verificación empresarial. También se creó un nuevo sistema de permisos, el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, el



cual permitía a la mayoría de las empresas nuevas iniciar operaciones en menos de 7 días hábiles. El impacto actual en los negocios está por evaluarse."

En su momento, y a través del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, se podía abrir un negocio en el Distrito Federal, entregando al interesado todos los permisos, autorizaciones, licencias y avisos que fueran necesarios en 7 días hábiles si la actividad no era riesgosa y en 21 días hábiles si se trataba de una actividad riesgosa.

Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad de México, a partir de 1998 abandonó el trabajo de desregulación, y en consecuencia hubo graves retrocesos en esta materia. Sobre esto, resulta revelador el estudio que sobre calidad del marco regulatorio en las entidades federativas dio a conocer el Consejo Coordinador Empresarial respecto del año 2001 (CCE, 2002), en donde se establece que el Distrito Federal tiene la calidad relativa más baja en todo el país, en cuanto a la instrumentación de programas de mejora regulatoria y de opinión de los empresarios sobre procesamiento y resolución de trámites. Así mismo, el Distrito Federal ocupa el lugar número 32 de las 32 entidades federativas del país, en cuanto a la atención a trámites con respuestas positivas. Como es fácil percibir, la calidad de la normatividad en el Distrito Federal se derrumbó a partir de 1998.



Fuente: Consejo Coordinador Empresarial, A.C., Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., Mayo 2002.

TRÁMITES	CLASIFICACIÓN 2001 ENTIDAD FEDERATIVA	% RESPUESTAS POSITIVAS	
		2001	2000
1. Información oportuna	1. Nayarit	61.1	56.4 (7)
2. Cobros predefinidos	2. Baja California Sur	59.6	56.5 (6)
3. Respuesta eficiente	3. Tlaxcala	57.4	58.4 (3)
4. Contacto con autoridades	4. Durango	57.2	51.5 (19)
5. Sencillez y comprensión	5. Coahuila	57.2	52.8 (17)
6. Discrecionalidad	.	.	.
7. Coord. entre autoridades	.	.	.
8. Duplicidad	.	.	.
9. Plazos de respuesta	.	.	.
10. Requisitos y docs. anexos	.	.	.
11. Declaración de apertura	28. Oaxaca	42.3	52.8 (16)
12. Agua	29. Puebla	42.2	48.6 (23)
13. Construcción	30. Yucatán	41.9	59.2 (2)
14. Uso de suelo	31. Estado de México	38.3	44.8 (27)
15. Medio ambiente	32. Distrito Federal	34.4	35.5 (32)



Fuente: Consejo Coordinador Empresarial, A.C., Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.,
 Marzo 2001

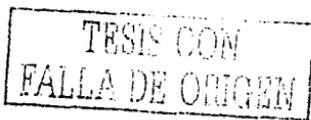
En los siguientes apartados se revisarán a detalle los principios, la metodología, y las acciones más relevantes del Programa de Desregulación del Distrito Federal.

1.2.- Nuevos Principios para una nueva normatividad

La desregulación en el Distrito Federal se construyó en base a **dos elementos** fundamentales: nuevos principios normativos e ingeniería jurídica. Los principios son los valores jurídicos y administrativos que orientaron la producción y la revisión del marco normativo. Estos valores se plasmaron en las normas, y le dieron congruencia a todo el trabajo de mejora normativa, toda vez que por su carácter estratégico y primordial se reprodujeron en todo el entramado jurídico y administrativo del Distrito Federal. Principios como la agilidad, la buena fe, la afirmativa ficta se reprodujeron en casi toda la normatividad local.

Entre los principios más sobresalientes que orientaron a la desregulación del Distrito Federal se deben destacar:

- Principio de legalidad. La actuación de la autoridad debe apegarse siempre a derecho.
- Principio de simplificación. Se deben reducir los trámites administrativos, cambiar autorizaciones por avisos, así como clarificar los requisitos y procedimientos de los trámites subsistentes.
- Principio de agilidad. Se deben establecer los plazos de todos los trámites, y acortarlos para la emisión de los actos administrativos.
- Principio de riesgo. Se deben imponer más requisitos, más controles y más vigilancia en aquellas actividades que representen más riesgos. Con esto se da un trato más justo a los particulares y se concentra la atención de la



Administración Pública sobre las actividades que puedan causar mayores daños o perjuicios a la sociedad.

- Principio de buena fe. Se presume que las conductas y declaraciones de los particulares se apegan a la verdad y a las normas. Constituye un voto de confianza para los gobernados y también un poderoso instrumento de simplificación, para evitar la sobre-vigilancia y sentar las bases para una nueva cultura administrativa.
- Principio de afirmativa ficta como efecto del silencio administrativo. En el caso de las autorizaciones, licencias o permisos, si la autoridad no emite resolución expresa en el plazo establecido por las normas, se entiende que la resolución le es favorable al particular. Este principio es importante para apoyar la agilización de los trámites administrativos y evitar las ilegalidades y abusos autoritarios.

Estos principios se tomaron en cuenta para la nueva producción normativa y para la revisión del marco jurídico, por ello, constituyen principios estratégicos de los actos y procedimientos administrativos tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 12, fracción V), como en la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 5º).

La ingeniería jurídica fue otro elemento fundamental en la desregulación del Distrito Federal, ya que se buscó una construcción normativa ordenada. La ingeniería jurídica se encarga de armar redes normativas que en su conjunto sustenten procesos administrativos congruentes. Cuando hablamos de "ingeniería

jurídica" nos referimos a una técnica jurídica que parte de concebir a cada norma administrativa como parte de un todo, en donde cada disposición, reglamento o ley forma parte de una construcción jurídica mayor. Tener conciencia de todo el marco jurídico en el proceso de desregulación o de mejora normativa es fundamental. El edificio jurídico-administrativo es una construcción sumamente delicada, en donde cualquier cambio normativo a cualquier nivel, tiene efectos en todo el edificio en su conjunto. La construcción de un mejor marco normativo debe hacer uso de la ingeniería jurídica, con dos objetivos fundamentales: Crear normas que resulten armónicas entre sí, sino se corre el riesgo de generar "antinomias" es decir contradicciones normativas u oposición de preceptos normativos, lo cual genera confusión, no sólo en la autoridad, sino también entre los administrados, lo cual se puede prestar a injusticias y abusos. La ingeniería jurídica también es útil para crear procedimientos administrativos que sean racionales y congruentes; y que no generen laberintos administrativos, de los cuales el gobernado no sabe cómo salir y que lo hacen fácil presa de la corrupción. Si bien estos problemas son resueltos en muchas ocasiones por el poder judicial a través de la interpretación técnica de las normas, también es de considerarse que esto sería innecesario si la normatividad se construyera de manera clara, lógica y adecuada.

La desregulación como mera eliminación de normas no es el panorama completo de este complejo problema. La otra cara es la necesidad de una nueva y mejor normatividad que debe construirse sobre los restos del antiguo y caduco marco jurídico. Este empeño requiere de definir en primer término, los valores o principios sobre los cuales construir el nuevo edificio jurídico y los instrumentos para levantar

este nuevo edificio los proporciona la ingeniería jurídica (V. infra, Capítulo IV, 3.- Menos Normas, Nuevas Normas y Mejores Normas, pp. 181-185).

En el caso del Distrito Federal, la norma "marco" en donde se definieron los nuevos principios y valores de la actuación administrativa fue la **Ley de Procedimiento Administrativo**. Esta ley le dio base a los principios de la desregulación y la mejora normativa que, con el apoyo de la ingeniería jurídica se fueron plasmando en todo el cuerpo normativo del Distrito Federal. De esta manera los principios rectores de la simplificación, la buena fe, y la afirmativa ficta están presentes en diversas leyes y ordenamientos locales, ya que gracias a la ingeniería jurídica se trató de establecerlos en todas las normas que rigen trámites a nivel local.

Así mismo, se buscó enlazar los procedimientos administrativos en una secuencia ordenada y lógica, eliminando los trámites que no añadían ningún valor, evitando los laberintos administrativos o los requisitos repetidos, para que fuera transparente para las autoridades y los gobernados el propósito del trámite, la causa del control y la forma de cumplirlos, incluyendo esto la claridad del trámite, los plazos cortos de respuesta, la eliminación de criterios subjetivos o discrecionales, por otros objetivos y normados, y estableciendo como consecuencia del silencio administrativo la afirmativa ficta (la mayoría de las veces o como regla general, tal y como lo establece el artículo 89 de la Ley de Procedimiento Administrativo), o la negativa ficta, sobre todo para evitar que el gobernado quedara indefenso ante la morosidad o inactividad de la autoridad.

El uso de estos elementos permitió generar productos como el **Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINE)**, que enlazó y coordinó cuatro trámites en uno, para que se pudiera abrir un negocio en el Distrito Federal con un formato, con un procedimiento, en una sola ventanilla. En los siguientes apartados se detallarán los productos más importantes del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del D.F.

Es de resaltar la definición de principios para una nueva normatividad, así como el uso de la ingeniería jurídica, como elementos claves para lograr la desregulación y construir una mejor normatividad, ya que fueron instrumentos fundamentales para alcanzar los logros que de manera específica se explican a continuación. De manera relevante se hará alusión a estos elementos en el siguiente capítulo como componentes de una metodología que pueda emplearse para mejorar los marcos jurídicos.

2.- La Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. : Un esfuerzo para regular la actuación pública.

Una de las acciones más trascendentes del Programa de Desregulación del Distrito Federal fue la elaboración de un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo. Coincidentemente la Comisión de Administración Pública de la entonces Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa del D.F.), también estaba trabajando en un proyecto de Ley en esta misma materia. Hacia septiembre de 1995 el entonces Departamento del Distrito Federal y la Asamblea tenían sendos proyectos de Ley. Ante esto, se tomó el acuerdo de consensuar un solo proyecto

que se sometiera a la consideración del pleno de dicha Asamblea. En la Exposición de Motivos de esta Ley se explica esta situación :

“Resultó para el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, una preocupación compartida, contar cuanto antes con una Ley en esta materia. De esta forma, tanto el Departamento del Distrito Federal como la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea de Representantes tuvieron listos desde septiembre de 1995, sendos proyectos para normar lo relativo a los procedimientos administrativos . Ante esta circunstancia se llegó a un acuerdo de elaborar un proyecto unificado, en el seno de un Grupo Plural, en donde participaron representantes de la Comisión de Administración Pública Local y servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. De esta forma, la presente iniciativa es producto de este trabajo conjunto que ha culminado en este documento que sometemos a la consideración de esta soberanía...”

El proyecto “unificado” fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Administración Pública Local el 14 de noviembre de 1995. Con fecha 22 de noviembre del mismo año se presentó al Pleno de la Asamblea de Representantes, resultando aprobado en lo general por 53 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 del mismo mes y año. Con su

expedición se logra la institucionalización de una actuación unitaria, transparente, legal, congruente y sistemática de la Administración Pública del Distrito Federal. Entre los aspectos más importantes que se pueden mencionar de esta Ley son:

- a) **Los Principios del procedimiento administrativo.** Establece que la actuación de la Administración Pública del D. F. se orientará por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.
- b) **Obligatoriedad del Manual de Trámites y Servicios al Público.** La Ley establece las bases para que el Manual de referencia adquiera rango normativo y obligatorio.
- c) **Procedimiento de Revalidación de Licencias.** Unifica el procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones y permisos, ya que este trámite se podrá realizar mediante un mero aviso por escrito, que contendrá la manifestación del interesado, bajo protesta de decir la verdad, en el sentido de que las condiciones en que se le otorgó originalmente la licencia, autorización o permiso de que se trate no han variado.
- d) **La Afirmativa Ficta.** La Afirmativa Ficta es la figura jurídica por virtud de la cual el silencio de la autoridad, tratándose de autorizaciones, licencias, o permisos se interpreta en sentido afirmativo. La Ley señala que si la autoridad competente no emite su resolución en el plazo específico que señalen las normas sustantivas o en el plazo genérico de 40 días hábiles que la misma Ley determina, se entiende que la resolución es en sentido positivo en todo lo que favorezca al particular.

- e) **Visitas de Verificación.** Señala los principios generales a que deberán sujetarse las verificaciones administrativas y contempla la expedición de un Reglamento de Visitas de Verificación en Materia Administrativa para el Distrito Federal, como el ordenamiento jurídico que habrá de precisar los procedimientos para verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en la Entidad.
- f) **Recurso Único de Inconformidad.** La Ley de Procedimiento Administrativo establece un recurso administrativo único de inconformidad de interposición optativa, para las materias que regula esta ley, con lo que se unificaron los plazos de interposición y la forma de sustanciación de los recursos administrativos, otorgando certidumbre jurídica al particular frente a los actos de las autoridades del Distrito Federal.
- g) **Proceso de Lesividad.** La Ley de referencia establece el proceso de "lesividad", como una garantía más para los gobernados, con lo que se fortalece la certidumbre jurídica y se elimina la discrecionalidad. Este proceso lo deberán agotar las autoridades como un juicio, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando pretendan anular o revocar un acto administrativo que haya generado algún derecho o beneficio al particular. Con ello se elimina la discrecionalidad en la actuación de la autoridad frente a los derechos adquiridos de los gobernados. Así en el caso de licencias, autorizaciones y permisos, cuando hayan sido expedidos de acuerdo a lo que establecen las normas aplicables y no haya existido dolo, mala fe o violencia de parte del gobernado, las autoridades no pueden revocar o anular dicho acto favorable al particular de motu proprio sino que

tendrán que interponer un juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., para demostrar que el acto es "lesivo" al interés público y sólo así se podría anular por el órgano jurisdiccional.

No cabe duda que con esta Ley se abrió paso a una nueva cultura administrativa. Además se sentaron las bases del proceso de mejora normativa. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido a partir de 1998, perdiéndose la continuidad en estos trabajos. La normatividad del Distrito Federal ha disminuido notablemente en su calidad y es evidente que no hay claridad, ni certeza para la inversión productiva en muchos ámbitos, donde no hay estímulos o por lo menos procedimientos objetivos e imparciales bajo los cuales se les pueda brindar certidumbre a las empresas. Muchas de las normas que a continuación se mencionan fueron notablemente mejoradas en este proceso de desregulación emprendido en el Distrito Federal, lamentablemente el proceso fue revertido en un periodo muy corto y en tan sólo tres años, muchas leyes y reglamentos fueron reformados y perdieron sus procedimientos ágiles y simples, incorporando requisitos complejos y discrecionales.

3.- La desregulación de las Leyes y Reglamentos del D.F.: Un trabajo de mejora normativa.

Con la finalidad de garantizar que en las diversas leyes y reglamentos se contemplaran los principios del nuevo enfoque normativo, previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se trabajó en la formulación de diversos proyectos de nuevas normas y reformas. De acuerdo a lo establecido en

el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa se tenía que revisar buena parte del marco normativo, para simplificar los trámites en múltiples materias como uso del suelo, construcciones, transporte, medio ambiente, etc. Como parte del trabajo de mejora normativa, tenían que plasmarse los nuevos principios de la nueva normatividad en las normas locales; así como utilizar la ingeniería jurídica para realizar un adecuado enlace de los procedimientos administrativos, con el propósito de darles una secuencia lógica y congruente, que permitiera a la postre integrarlos en el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, objetivos que sólo se podían lograr modificando el marco normativo vigente en ese momento. De esta forma, se revisaron y elaboraron conjuntamente con la entonces Asamblea de Representantes, y la Presidencia de la República (recordemos que en este período, de 1995 a 1997, la facultad reglamentaria a nivel local, la ejercía el Presidente de la República) en grupos de trabajo plurales y especializados, los proyectos de nuevas normas o de reformas a otras. Entre los ordenamientos más importantes que fueron revisados en este proceso deben mencionarse los siguientes:

- a) Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- b) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- c) Ley de Transporte del Distrito Federal;
- d) Ley de Protección Civil;
- e) Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- f) Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal;
- g) Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal;

- h) Ley Ambiental del Distrito Federal;
- i) Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar;
- j) Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;
- k) Ley de Protección Civil;
- l) Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; y
- m) Reformas al Reglamento de Construcción para el Distrito Federal.

De esta forma, se incorporaron a estas normas las figuras de la afirmativa ficta, la lesividad, la buena fe, etc., que ya se habían consagrado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Así mismo, se eliminaron trámites que eran redundantes o innecesarios, buscando que los procedimientos tuvieran una adecuada congruencia no sólo por su sustento normativo sino también en su secuencia, orden y propósito. Un instrumento muy importante para alcanzar este nuevo orden jurídico y administrativo fue el Manual de Trámites y Servicios, cuyo fundamento jurídico se previó en la propia Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 1º, fracción XVIII y 35). Sus características se abordan en el siguiente apartado.

4.- El Manual de Trámites y Servicios al Público : Un compromiso de buen trato.

Con la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se le dio fundamento normativo al Manual de Trámites y Servicios. Al elaborar este Manual se tuvieron en cuenta diversos objetivos :

- a).- **Contar con un instrumento de normalización administrativa**, que permitiera homogeneizar los trámites administrativos y los formatos para su gestión, sirviendo además como un registro único y confiable de dichos trámites. De esta manera se tendrían requisitos, plazos, formatos y criterios homogéneos en la tramitación administrativa, eliminando la discrecionalidad y la multiplicidad de requisitos, que en muchos casos, sin fundamento jurídico alguno, se exigían en las ventanillas y oficinas del Distrito Federal;
- b).- **Disponer de un instrumento de difusión de los trámites**, que fuera accesible al público y que la tramitación o los requisitos no fueran un secreto desconocido para los particulares, y que además en un mismo documento se pudieran consultar los fundamentos jurídicos y características del trámite, sin tener que acudir a una multiplicidad de ordenamientos de diversa jerarquía que en muchas ocasiones no están al alcance de los usuarios;
- c).- **Desarrollar una cultura de la transparencia administrativa**, y a la postre de compromiso en la atención de los trámites y servicios, encaminado a fortalecer un esquema de un Estado eficiente y responsable. Prácticamente todos los países de Europa han emitido Cartas de Servicios, también llamadas Cartas del Ciudadano o Cartas de Calidad (V. Shand, David y Arnberg, Morten, 1996, pp. 17-45) con compromisos e indicadores muy claros y concretos sobre la forma y los plazos de resolución de trámites o la prestación de servicios. Se pretendió que el Manual fuera un paso en este sentido, que a la postre señalara penas a cargo de la administración

sino se cumplían con los compromisos de servicio, establecidos en el mismo.

Dicho Manual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de septiembre de 1996, en cumplimiento a lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Procedimiento Administrativo. Este Manual compila y sistematiza 202 trámites y 72 servicios de carácter local, ya que establece requisitos, plazos de respuesta, fundamentos jurídicos, autoridades competentes, efectos del silencio administrativo, así como la ubicación de las oficinas ante las cuales se pueden realizar dichos trámites y servicios. Con la expedición de dicho Manual se otorga certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de su carácter obligatorio, ya que la autoridad no puede exigir mayores requisitos que los expresamente contemplados en el mismo (artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal); lo que facilita el control y vigilancia de la actuación administrativa y de las áreas involucradas con la gestión de los trámites y servicios de referencia.

El Manual también establece unas Reglas Generales para su Actualización, toda vez que sólo puede modificarse a través de un Acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 16, fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F.). Después de su expedición ha sufrido modificaciones derivadas de las reformas que se han dado en diversos ordenamientos jurídicos locales, sin embargo, desde 1998 a la fecha, no se ha tenido el cuidado de mantenerlo

actualizado y cada vez se convierte más en un instrumento obsoleto y en desuso, en vez de un útil documento de difusión y de normalización administrativa.

5.-El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal : Un ejemplo de mejora normativa.

Otro de los productos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa fue el Reglamento de Verificación Administrativa. El ocho de abril de 1997, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de Verificación Administrativa, mismo que se publicó en la Gaceta Oficial del D.F., y en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril del mismo año y entró en vigor el 14 del mismo mes y año.

El ordenamiento de referencia tiene por objeto regular las vistas de verificación, que son competencia de la Administración Pública del Distrito Federal, con apego a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.

Entre los aspectos más importantes de este nuevo ordenamiento podemos mencionar lo relativo al Sistema de Verificación Empresarial, mismo que es aplicable para los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, en aquellas materias que son competencia de las delegaciones. Dicho Sistema se sustenta en el criterio de riesgo, ya que en el caso de establecimientos que no sean altamente riesgosos se sujetan a un proceso de selección aleatoria para determinar

qué establecimientos serán objeto de verificación, mientras que aquellos establecimientos que realicen actividades altamente riesgosas se sujetarán a una verificación obligatoria de carácter anual. Este sistema también es integral, toda vez que en una sola visita, se revisarían todas las materias que son competencia de las delegaciones respecto del establecimiento mercantil que se verifica.

Así mismo, el citado Reglamento contempla una serie de obligaciones administrativas encaminadas a otorgar una mayor certidumbre jurídica a los gobernados. Dentro de dichas obligaciones podemos mencionar las siguientes:

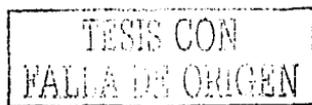
- a) **Emisión de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado**, así como la obligación a cargo del verificador de entregarla al visitado al inicio de la verificación;
- b) **Establecimiento de un sistema de información telefónica**, para que los particulares puedan corroborar la autenticidad de las órdenes de visitas de verificación;
- c) **Expedición del Acuerdo de Actividades Riesgosas y Altamente Riesgosas del Sistema de Verificación Empresarial**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 1997 ;
- d) **Publicación de las órdenes y actas de las visitas de verificación del Sistema Empresarial**;
- e) **Profesionalización y credencialización de los verificadores**;
- f) **Publicación de los datos de identificación de los verificadores**; y

g) Integración de Padrones Delegacionales de Establecimientos en las 16 Delegaciones.

Con el Reglamento de Verificación Administrativa se buscaba una actuación más transparente de las autoridades del Distrito Federal, a la vez que constituiría un instrumento de certeza jurídica en esta materia.

Desafortunadamente, el Reglamento no se ha aplicado como fue diseñado, sobre todo porque no se ha implantado el sistema de verificación empresarial. En 1998 la Administración Local anunció a través de un Acuerdo del Jefe de Gobierno un programa de reordenamiento de la actividad verificadora (publicado en la Gaceta Oficial el 28 de enero de 1998) y emitió además una reforma a los transitorios del Reglamento.

De esta manera, se suspendió la aplicación del sistema empresarial y de hecho todas las verificaciones de carácter ordinario, hasta en tanto se hiciera esta reordenación que comprendía sustancialmente, la sustitución de los antiguos inspectores por un cuerpo profesional de verificadores que sería formado dentro de un programa de servicio civil de carrera. No obstante que se consumó la sustitución de los antiguos inspectores por nuevos verificadores, a la fecha se mantiene esta situación "transitoria" sin que se hayan dado los pasos administrativos necesarios para implementar la verificación integral y el sistema empresarial, que requiere la existencia en cada delegación, de padrones confiables de establecimientos mercantiles, por lo cual continúa sin ser desarrollado y aplicado.

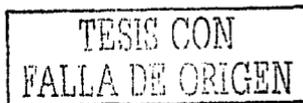


6.-El Sistema de Apertura Inmediata de Empresas : Un ejemplo de desregulación y mejora en la tramitación con impacto económico.

En 1995 cuando se lanzó el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa se realizó un diagnóstico sobre el estado que guardaba la normatividad que regulaba la actividad económica en la ciudad de México. Como resultado de dicho estudio se estableció que los trámites del sector empresarial se encontraban sobre-regulados por una normatividad obsoleta y anárquica, que inhibía el desarrollo de las actividades productivas de las empresas asentadas en el Distrito Federal.

Con la finalidad de incentivar la actividad económica, se diseñó el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas: "SAINÉ" encaminado a la reducción de los trámites, plazos y requisitos de los trámites, a precisar los efectos del silencio administrativo, y lograr la apertura de las empresas no riesgosas en un plazo no mayor de 7 días hábiles y de 21 para aquéllas que debieran sujetarse a controles de seguridad pública, ecológicos o sociales.

Desde el 16 de diciembre de 1996 se dio a conocer en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo con el que se le dio sustento jurídico a este sistema, pero no se concretó sino hasta el 9 de septiembre de 1997, fecha en la que se publicó en dicho órgano informativo, el Acuerdo por el que se daban a conocer los formatos para la operación del Sistema.



A través de la desregulación y mejora normativa de diferentes ordenamientos, tales como la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, la Ley Ambiental, la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento, y las reformas al Reglamento de Construcciones, fue posible que el SAINTE entrara en operación el día 10 de septiembre de 1997. Con este sistema que fue sin lugar a dudas el producto más acabado e importante del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del Distrito Federal, se reducía a un solo trámite toda la tramitación local, ya que a través de un solo formato, y su presentación a través de las ventanillas únicas de las delegaciones, se obtenían en un solo plazo (que podía ser de 7 o 21 días según la actividad empresarial) todas las autorizaciones, avisos, permisos, o licencias necesarias, ya fueran éstas de uso del suelo, ambientales, de establecimientos mercantiles, de anuncios o de protección civil para poder abrir un negocio. Esto constituía un avance inédito en la tramitación local y un apoyo decidido a la actividad económica y sobre todo a las micro, pequeñas y medianas empresas que quisieran abrirse en el Distrito Federal. La OCDE en su informe sobre Reforma Regulatoria en México (1999, Vol. 2, p. 38) señala sobre este sistema de apertura de empresas:

"...Una respuesta interesante del gobierno fue el programa de desregulación iniciado en la Ciudad de México en 1996. Con el fin de reducir los costos de cumplimiento, se estableció un nuevo sistema de licencias, en el cual el 73% de las actividades (que representaban el 78% del valor agregado capitalino) fueron catalogadas de bajo riesgo. El sistema permitía cumplir con los trámites de uso de suelo, prevención de incendios, construcción y

control de contaminantes con un formato único. Las autorizaciones se otorgaban en un plazo de 7 días hábiles, con afirmativa ficta (es decir una autorización automática a la expiración del tiempo de respuesta de la autoridad)."

El SAINTE sólo operó hasta diciembre de 1997 ya que la nueva administración ignoró estos avances y con las modificaciones que sufrieron diversas normas, entre ellas la Ley de Establecimientos Mercantiles, la Ley Ambiental, etc., ya no se contó con el enlace de plazos y procedimientos para mantener vivo este sistema simplificado de apertura de negocios. Es necesario señalar que para su operación se hizo también un esfuerzo de re-ingeniería administrativa, que consistió en reordenar procesos detrás de las ventanillas para permitir enlazar el trabajo de las autoridades, de forma que los productos o dictámenes de una instancia se convirtieran en los insumos de otra para llegar a las autorizaciones finales, que era lo que se entregaba a los solicitantes. No obstante el poco tiempo que estuvo en operación el sistema, muchas empresas lograron su apertura con él y la OCDE en su informe sobre Reforma Regulatoria en México (1999), lo pondera como un avance destacable del PDSA del Distrito Federal.

Como conclusión a la revisión que hemos hecho del Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa en el Distrito Federal, en los años de 1995 a 1997, podemos decir que arrojó importantes productos, de los cuales unos se mantienen vigentes, otros en parte y finalmente algunos logros se perdieron. Entre los que se mantienen vigentes está la Ley de Procedimiento Administrativo, que sin lugar a

dudas introdujo una nueva cultura administrativa y mayor certidumbre jurídica. Otros productos se han mantenido parcialmente como el Manual de Trámites y Servicios, el cual sino se actualiza corre el riesgo de entrar en desuso (no obstante su fundamento normativo), y a la postre desaparecer; y el Reglamento de Verificación Administrativa del cual no es previsible su abrogación, pero aún no entra en operación el sistema integrado empresarial a cargo de las delegaciones. El que definitivamente ya no opera es el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, lo cual es una lástima ya que era definitivamente el producto de fomento económico más importante de la desregulación y mejora normativa del Distrito Federal.

Sin embargo, cabe la pregunta : ¿por qué no han funcionado plenamente estos logros de la desregulación?. Se pueden esbozar múltiples respuestas. Una de ellas quizás sea la ignorancia de las nuevas autoridades, respecto de estos instrumentos. La falta de un servicio civil de carrera en nuestras administraciones, es un gran lastre para el avance incremental de los programas, los cuales pierden continuidad y se abandonan sin profundizar en sus beneficios.

David Arellano Gault (1999) al analizar este programa, en el marco de la modernización administrativa, apunta como conclusión que la falta de un soporte institucional de "pesos y contrapesos" para supervisar los proyectos y de la participación social que legitimara este proyecto, hizo que se viera como el proyecto de un grupo en particular (que en esos momentos detentaba el gobierno de la capital) lo cual le hizo perder oportunidad y credibilidad. Esta conclusión puede tener visos de verdad, pero también revela que este trabajo debe trascender los

cambios de administración, y debe además encargarse a entidades autónomas y expertas que puedan realizar esta labor más allá de los vaivenes políticos. La legitimidad y trascendencia de estos cambios normativos puede depender de una amplia participación social, pero también debe sustentarse en un trabajo profesional y de calidad en la elaboración normativa. De esta forma, es claro que debe contarse con un marco institucional sólido en donde existan los "pesos y contrapesos" necesarios, en donde la normatividad consagre la responsabilidad del Estado y de sus operadores, y en donde existan sistemas claros y eficaces de rendición de cuentas, pero también deben existir grupos de profesionales que puedan desarrollar un trabajo de calidad en esta materia, más allá de las alternancias políticas en las administraciones.

Pero en todo este proceso debe tenerse como una premisa fundamental por qué es importante la desregulación y la mejora normativa y sobre todo cómo es posible conducir y lograr mejorar un marco jurídico. Estos aspectos se explorarán en el siguiente capítulo.

Capítulo IV.- La Desregulación y la Mejora Normativa.

Hemos revisado los esfuerzos de desregulación y mejora normativa de los anteriores gobiernos en México. No obstante, los avances apuntados, aún queda mucho por hacer en esta materia. En este apartado señalaremos lineamientos para desregular y mejorar los marcos normativos existentes, a través de instituciones y métodos que permitan diagnosticar los problemas de la sobre-regulación o de la mala regulación y obtener mayores logros en la mejora normativa. La experiencia acumulada a nivel nacional y en el Distrito Federal debe servir de referencia para diseñar una política pública superior, que sea más efectiva en este propósito.

1).- ¿ Cómo desregular y mejorar la normatividad ? .

Los esfuerzos de desregulación de las pasadas administraciones se centraron sobre todo en la "competitividad" y en las privatizaciones. Estas acciones se pueden ubicar en lo que hemos denominado la primera etapa o generación de políticas públicas en esta materia (V. Supra. Capítulo I.- La Desregulación: Sus orígenes, su concepto y su alcance a nivel internacional. 3.- Concepto y características de la Desregulación y la Mejora Normativa pp. 25-31). Se buscó que las condiciones de mercado fueran equilibradas, se combatieron los monopolios estatales y privados, se privatizaron múltiples empresas públicas, se expidió la Ley Federal de Competencia y surgió la Comisión Federal en esta materia. Se registraron avances en transporte aéreo, de carga, puertos, carreteras, energía eléctrica, gas natural, telecomunicaciones, etc. (V. La Reforma Regulatoria en México, OCDE, tabla 1.1, Vol.1 - 1999, p.p. 32,33,34 y 35) :

Industria	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
<p>Transporte aéreo</p> <p>Situación anterior/evidencia para la deregulación</p> <p>Aeroméxico y Mexicana, eran empresas parastatales que a finales de los ochenta, fueron privatizadas. En 1995, CINTRV, la compañía "holding" para ambas aerolíneas, tenía la autorización para mantener el control de las empresas, siempre y cuando cumpliera con la condición impuesta por la Comisión Federal de Competencia (CFC) de que estas operarían en forma independiente. El gobierno incrementó de manera indirecta su control sobre CINTRV al pasar de un 15% a un 52% como resultado de la toma de control de malos créditos, pero no participa en las operaciones diarias. Hasta 1989, las tarifas tenían que ser aprobadas por el organismo regulador.</p> <p>Las regulaciones asignaban la carga a compañías las rutas, el manejo de la carga estaba monopolizado. Las rutas eran asignadas bajo la forma de concesiones. Los controles a la entrada creaban prácticas corruptas e influencias causadas, precios más elevados y un servicio más deficiente.</p>	<p>México y Aeroméxico fueron privatizadas en 1988 y 1989 respectivamente. Las tarifas de las rutas se liberaron en febrero de 1990, aunque no completamente en el caso de las rutas. Una nueva ley de aviación fue promulgada en 1993 y el reglamento correspondiente en 1998.</p> <p>La deregulación se inició en 1989 y culminó con las modificaciones a la Ley Federal de Caminos en 1992. Desde 1997, el gobierno federal ha firmado tres acuerdos con gobiernos estatales para evitar el retroceso de las reformas a nivel subfederal.</p>	<p>con la excepción de los precios, no se necesitan registros ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). La Secretaría vendió algunas rutas con donde la CFC ha detectado poder de mercado.</p> <p>Ninguna.</p>	<p>La entrada de nuevas transportistas y el establecimiento de alianzas de rutas están sujetos a la aprobación de la SCT. Después de permitirse a las aerolíneas que poseen control o controlan la industria, la participación puede apuntar a monopolios no habilitado del mercado. Este comportamiento puede constituir significativas barreras de entrada para los participantes potenciales no se atiende a contra el mercado debido al hecho de que algunas empresas no cubren todos sus costos.</p>	<p>El régimen transitorio de control corporativo por parte de CINTRV a finales de los ochenta posibilitó la participación. El capital privado en la operación de las compañías que fueron a la industria, la posibilidad de que posea la mayoría de acciones de estas compañías en los terminales "slots", exceptando el caso de la Ciudad de México, donde podría persistir esta situación hasta que un nuevo aeropuerto sea construido.</p> <p>Las autoridades estatales y municipales pueden regular las carreteras no federales, imponiendo nuevas regulaciones. Reformas recientemente aprobadas por el gobierno de la Ciudad de México excluirán algunas partes del régimen regulatorio al transitorio permisos en concesiones e involucrado instrucciones en la concesión extranjera que pueden ser incompatible con compromisos internacionales.</p>
<p>Transporte de carga carretero</p> <p>FALLA DE ORIGEN</p> <p>TESIS CON</p>			<p>Se entregan permisos a todas las empresas que cumplan con los requisitos indicados en la ley. No existen barreras de salida.</p>	

Fuente: OCID

Tabla 1.1. La reforma regulatoria en México (cont.)

Industria	Situación anterior/evidencia para la desregulación	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Transporte de carga ferroviario	<p>Un monopolio para el servicio de transporte de mercancías con tarifas por encima de los niveles internacionales. El servicio era particularmente deficiente en términos de tiempos de entrega. Deterioro de los activos. Algunas instalaciones de mantenimiento fueron privatizadas a finales de los ochenta, lo que inició la privatización de las líneas troncales.</p>	<p>En 1997 se privatizó la compañía nacional. Se crearon cuatro empresas: tres operadoras de líneas troncales y una en el Valle de México en la que las otras tres tienen participación del 28%. El 25% restante permanece en manos del gobierno. El nuevo marco establece tarifas por interconexión basadas en unidades razonables por encima de los costos.</p>	<p>En 1995 se liberaron las tarifas de conexión a las áreas aduanaladas de carga de salida de mercancía. En 2001 se establecieron precios máximos.</p>	<p>En 2001 se subastaron concesiones exclusivas hasta por 30 años a cuatro compañías operadoras principales basadas en tarifas. Se convocó la integración con el de las diferentes funciones o sistemas: infraestructura, construcción y mantenimiento, control y operación del tráfico, aunque estas funciones pueden separarse si es necesario.</p>	<p>Demanda fuerte para evaluar las concesiones ferroviarias de un parámetro de costos de paso a los otros operadores.</p>
Puertos	<p>Sistema parastatal. Se permitían muelles privados solo si eran propiedad de una sola empresa.</p>	<p>La desregulación de 1991 abrió los servicios portuarios a los inversionistas privados.</p>	<p>Ninguna.</p>	<p>La desregulación en 1991 abrió la operación portuaria a los inversionistas privados. En 1995 se subastaron concesiones para terminales portuarias y algunas administraciones integradas de puertos turísticos operaban, planifican y construyen infraestructura básica.</p>	
Carreteras	<p>Baja inversión. México solo tenía 49 000 kms. de carreteras federales pavimentadas comparado con 800 000 kms. en Canadá. Pero también existían 60 000 kms. de carreteras estatales pavimentadas. En 1989 solo existían 1,250 kms. de carreteras nacionales de cuota.</p>	<p>Se adjudicaron 52 concesiones desde 1989 para aproximadamente 3,500 kilómetros de carreteras.</p>	<p>Se permitieron aumentos semestrales a las cuotas de acceso con una fórmula PI-X.</p>	<p>Concesiones otorgadas hasta por 30 años a inversionistas privados, se exigió una carretera libre de flujo para cada ruta propuesta. Los períodos de concesión fueron inicialmente de cinco a 30 años, pero algunos de los períodos más cortos se ampliaron después de una recompetición en 1998.</p>	<p>El gobierno garantiza niveles de utilización de las carreteras de cuota tal y como lo hicieron muchos otros países a principios de los noventa, lo que redujo los costos totales.</p>

Fuente: OECD

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Industria	Situación anterior/evidencia para la desregulación	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Telecomunicaciones	<p>altos precios y baja densidad sugieren una subversión. Telmex era un monopolio por estar verticalmente integrado que se privatizó en 1990 con una concesión hasta 2000, aunque atribuyendo a la competencia la larga distancia en 1996. Telmex respondió a una regulación de precios "precio cap" en cualquier futura reforma legislativa.</p>	<p>Una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones promulgada en 1997 permitió la competencia en los servicios de telefonía fija, servicios de radiomóvil, servicios de radiodifusión por satélite y servicios de radiomóvil en espacios no asignados por la privatización en 1995.</p> <p>En 1998 se creó una nueva entidad reguladora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).</p>	<p>Los precios de Telmex se regulan con precios "precio cap". Otros precios de servicios se han fijado libremente. Los costos de interconexión a las otras regulaciones entre los operadores de línea distinta al operador de la red de telefonía pública (Telmex). A un costo de que no se llegó a un acuerdo, la SFC debió establecer los tarifas.</p>	<p>La SFC otorga concesiones para cada servicio. La Cofetel organiza industria simultánea y ordena para el posterior subsección. Un monopolio de servicios de línea distinta de Telmex y Telcel en la competencia en 1997. La Cofetel otorga la competencia en el radiomóvil y abren en 1998 pero se inició en 1999.</p>	<p>En 1997 la CFC determinó que Telmex tenía poder substancial de mercado por tener un mercado de radiomóvil y servicios de radiodifusión por satélite. Esto se resolvió porque el empresario tenía un poder en 1997. La Cofetel de telecomunicaciones permite la regulación asimétrica para el servicio de la competencia de la competencia.</p>
Energía eléctrica	<p>Subversión por parte del monopolio parastatal.</p>	<p>Reformas a la ley de electricidad en 1992 permitieron la participación privada en la generación de electricidad por medio de la autoenergación y la cogeneración. Aunque no esta permitida la venta de energía a los usuarios finales.</p> <p>En 1995 fue creada una agencia reguladora independiente (CRI).</p>	<p>La SFC aprobó los precios de la electricidad. La CRI aprobó las metodologías para el cálculo de tarifas de todos los servicios de transmisión que están relacionados.</p>	<p>La CRI subasta concesiones y emite los permisos. A todas las personas que cumplir con los requerimientos locales y la energía permitida para la autoenergación y la cogeneración. No existen regulaciones de salida para los generadores privados.</p>	<p>En febrero de 1997 el gobierno sometió al Congreso una reforma constitucional que abre el sector a la inversión privada e introduciría competencia en los diferentes segmentos de la industria: creación de un operador independiente del sistema y del mercado, y de empresas privadas de generación, transmisión y distribución separadas.</p>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Industria	Situación anterior evidencia para la desregulación	Reformas recientes y sobresalientes	Regulación de precios	Regulación de entrada y salida	Otras regulaciones que pueden afectar la competencia
Gas natural	Subinversión por parte del monopolio paraestatal verticalmente integrado.	Debido a reformas efectuadas en 1975, el sector privado ahora puede operar, construir y ser propietario de sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y participar en la comercialización de mismo. Ya hay varias empresas en operación en importantes centros urbanos. Las regulaciones obligan al desglose de precios (el transporte, la distribución, y el costo del producto deben ser listados en la facturación del usuario final), incluso en el caso de las ventas de primera mano de Pemex (producto y costos de transporte).	La CRE regula, vía "netback", las ventas de primera mano de Pemex (el monopolio paraestatal), y las tarifas de transporte, almacenamiento y distribución por la fórmula RPI-X.	La CRE subasta concesiones con un periodo de exclusividad de 5 a 12 años en una zona geográfica predeterminada. Los concesionarios deben garantizar la continuidad de los servicios. Transportistas y distribuidores deben proveer un acceso abierto. Los puertos físicos son permitidos en las zonas de distribución.	Ausencia de muchos productores y negociantes de gas. Producción controlada por el gobierno. En el norte de México, el gas se importa fácilmente.
Servicios profesionales (notarios)	Tarifas extremadamente elevadas de los servicios notariales, en especial en los estados con baja densidad de población. Servicios lentos y de baja calidad en algunos estados. En algunos estados, el Ejecutivo local tiene mucha discrecionalidad en el otorgamiento de licencias.	Las reformas de 1975 permitieron a los corredores públicos realizar importantes actos mercantiles que realizaban los notarios exclusivamente, en particular en lo que se refiere al establecimiento de nuevas	Precios mínimos determinados por los gobiernos locales y asociaciones notariales.	Licencia para corredores públicos emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) con base en un examen profesional. Los notarios son regulados por provisiones estatales.	En 1977 la CTC emprendió acción en contra de un boicot colectivo de los servicios notariales contra de los corredores públicos. Los corredores no pueden involucrarse en transacciones de bienes raíces, las cuales son exclusivamente manejadas por notarios locales.

Fuente: OECD

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

FALTA

PAGINA

145

Sin embargo, no se logró abatir la excesiva regulación que ahoga la actividad empresarial tanto en el nivel Federal, como Local y Municipal.

Esta normatividad que no sólo es de carácter administrativo, sino también fiscal y laboral no fue en muchos casos revisada, ni cuestionada siquiera, en cuanto a su claridad, transparencia o viabilidad. La revisión de la normatividad en la materia fiscal es ya un proceso impostergable. La exclusión que hace de esta materia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha evitado que le sea aplicado el Título Tercero A, que se refiere a la mejora regulatoria. De aquí que las normas que en esta materia se expiden no pasan por el filtro de las manifestaciones de impacto regulatorio, ni tampoco por los requerimientos de calidad que se exigen para todas las normas administrativas en general. Esto es urgente atenderlo, si consideramos que el universo de trámites en esta materia alcanza la cifra de 1064 en total; esto es: 496 fiscales, 562 financieros y 6 de entidades coordinadas (Fuente: Programa de Mejora Regulatoria Federal 2001-2006, p. 57). Ahora bien, tomando como referencia que en agosto del 2001, el Registro Federal de Trámites y Servicios tenía inscritos 1099 trámites (Fuente: Idem, p. 57), de todas las demás dependencias y entidades gubernamentales, resulta claro que la desregulación y en su momento la mejora normativa en el ámbito fiscal sería una política pública de alto impacto.

Es necesario también revisar la normatividad en materia laboral, para modernizarla y eliminar múltiples elementos corporativos anacrónicos que no reflejan la realidad empresarial del país. Tanto las cargas fiscales como laborales para las empresas

TRAMITES INSCRITOS EN EL RFTS

Dependencia	1996	31-Nov-2000 31-Ago-2001		TRAMITES NUEVOS	TRAMITES ELIMINADOS	+ TRAMITES ELIMINADOS
	TOTA	TOTA	TOTA			
SENG	41	76	76	0	7	20
SRI	74	22	19	1	4	18.2
SEMARNAT	222	266	171	1	25	17.1
SENER	179	115	84	7	31	20.9
SE	227	164	164	0	0	0
SAFARPA	49	43	44	1	0	0
SEI	606	389	289	0	0	0
SEF	146	42	140	98	0	0
SSA	115	61	86	7	0	0
STPS	72	38	16	7	22	57.9
SECTUR	67	49	7	0	42	85.7
SSP				1	0	
	2038	1126	1099	109	136	12.1

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Dependencia: febrero 2001

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

suelen ser anárquicas y abrumadoras. Es importante revisarlas para darles congruencia y racionalidad.

Por otra parte, no se trabajó en un proceso de armonización o conexión normativa, es decir, no se analizó la normatividad como un conjunto ordenado y sistemático de disposiciones, de diferente jerarquía, y especialización, las cuales deben cumplir propósitos bien definidos, entre ellos, regular procedimientos claros, transparentes y congruentes. Es decir, la normatividad debe generar un conjunto de procedimientos bien organizados, que no obstaculicen de manera irracional e innecesaria la actividad económica o el espíritu empresarial, sino que lo fomenten y regulen de manera adecuada.

Esto significa todo un proceso de "racionalización" de la normatividad (V. Villoria Mendieta, Manuel, 1996,p.p. 50 y 51), en donde se busque que el sistema de normas se adapte a principios generales, claros y racionales, para evitar las normas ambiguas, contradictorias y confusas, que propician círculos viciosos los cuales fomentan la discrecionalidad y la corrupción (V. Sempé Minivielle, Carlos, 1997, p.p. 186 y 187). Esto no es una tarea menor, ni en su enfoque técnico, ni en las repercusiones que esto acarrea. En primer lugar, la mejora normativa debe considerarse como una labor fundamental, para precisar las relaciones entre la Administración Pública y los administrados. El "diálogo" entre ambas partes es cuestión de trámites, gestiones, etc.; es decir, de procedimientos que fijan las facultades de una parte y las obligaciones de la otra. Esta construcción

procedimental no es secundaria, es parte esencial de la legitimación de la actividad pública, como lo señala Villoria Mendieta (1996, p. 311).

"Si a esta realidad histórica se añade la propia crisis actual del Estado, a que antes hemos hecho referencia y la del positivismo jurídico, de la que también hemos hablado, la conclusión que sacamos es que es absolutamente necesario para la legitimación de la Administración Pública y para la propia función del Derecho la regulación de los procedimientos de toma de decisiones administrativas, de forma que estos garanticen un discurso racional, limpio, abierto y en condiciones de igualdad entre todas las partes afectadas por las decisiones. Este es, a mi juicio, el campo esencial del Derecho Administrativo hoy en día y, aquí, es donde se deben combinar los principios de flexibilidad y garantías, de eficacia y legalidad".

Esta labor desde su enfoque técnico requiere de un órgano especializado que evite no sólo la mala calidad de la regulación, sino que procure que toda ella guarde congruencia y sea factible de cumplir por los particulares. La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es un paso en este sentido, sin embargo, debiera pensarse en un órgano totalmente autónomo y cuando se afirma esto, no se debe pensar sólo en el Ejecutivo, sino que sea un órgano que apoye la elaboración normativa en general y en esto debiera considerarse al Legislativo como el poder público emisor por definición de normas. En efecto, la mejora normativa no sólo debe ser preocupación del Ejecutivo en cualquier nivel de gobierno, sino también

del Legislativo, el cual está aún más obligado a una producción normativa racional, congruente y eficaz. Si este esfuerzo no alcanza la producción legislativa, la desregulación y su complemento indispensable la mejora normativa no será más que un buen propósito sin efectos visibles. Esto como ya lo vimos es una de las debilidades de la desregulación en los Estados Unidos de América y en México (V. Supra Capítulo I.- La Desregulación: Sus orígenes, su concepto y su alcance internacional. 4.2.- La Desregulación en los Estados Unidos de América pp. 42- 52 ; así como el Capítulo II.- La Desregulación y la Mejora Normativa en México (1982-2000). 3.- Evaluación de las Políticas de Desregulación y Mejora Normativa del Gobierno Federal Mexicano: Un saldo de luces y sombras pp. 87-100).

Otro aspecto que debiera contemplarse es el relativo a la normatividad interna de la propia Administración Pública. Aquí existe otro grave rezago que debe también atender la desregulación. Existen múltiples normas que al igual que sucede a los particulares, paralizan la actividad administrativa y generan círculos viciosos. La normatividad que regula la actividad administrativa, su operación, atribuciones, sus compras, las obras que realiza, la administración financiera, de recursos materiales y sobre todo humanos debe ser sometida a una profunda revisión para eliminar múltiples disposiciones (manuales, acuerdos, circulares, etc.) inoperantes y obsoletos, así como para generar (mejora normativa) todo un nuevo marco jurídico de operación, fundado en nuevos principios, y que sea promotor de la eficiencia y eficacia administrativa.

Otro tema principal que debe tratar la mejora normativa es cómo crear una nueva y mejor normatividad. El análisis costo-beneficio que se realiza a través de las manifestaciones de impacto regulatorio, sólo actúa como una contención o un dique al desenfreno regulatorio, y obliga a ceñir la creación de normas a ciertos criterios de racionalidad, pero deben establecerse también criterios o lineamientos generales para elaborar las normas, esto se sobreentendió, se supuso que las áreas tenían la capacidad técnica para crear nuevas regulaciones con procedimientos claros y transparentes, sin que se atendiera este punto esencial. El reporte de la OCDE sobre Reforma Regulatoria en México reconoce este vacío (OCDE, Vol. 2, 1999, p.34):

"Ninguna política de "redacción clara" para mejorar la claridad y sencillez en la redacción de regulaciones ha sido establecida y, como en otras partes principales del programa de mejora regulatoria en México, tampoco se han desarrollado programas de capacitación para servidores públicos en la materia".

Y nosotros agregamos que no sólo es problema de capacitación, sino también de diseño y definición de una política pública general para la construcción de un nuevo marco normativo, es decir, se debe definir "cómo hacer" las nuevas normas. En efecto, la desregulación con la revisión y eliminación sistemática de diferentes regulaciones obsoletas y anacrónicas es sólo la mitad del camino en este esfuerzo, la otra mitad es crear un nuevo marco normativo que debe ser racional, congruente y eficaz. La instauración de la Manifestación de Impacto Regulatorio, por una parte,

así como la revisión quinquenal obligatoria de las normas oficiales mexicanas (NOM'S) de conformidad con lo que establece el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por la otra, son pasos muy importantes para actualizar y eliminar normas obsoletas, así como para racionalizar la nueva normatividad, para que esta cumpla con un mínimo de calidad, desde los aspectos operativos, técnicos y presupuestales; sin embargo, falta por abordar la cuestión medular de cómo elaborar dichas normas, es decir cómo construir en lo individual cada nueva regulación, y después cómo darle congruencia a todo el nuevo entramado normativo, de tal manera que no existan círculos viciosos, requerimientos reiterativos, trámites repetitivos o inútiles, etc.

La segunda etapa o "generación" de la desregulación y la mejora normativa se debe enfocar a crear nuevos marcos jurídicos que promuevan el crecimiento económico a través de procedimientos sencillos, simplificados, ágiles, coordinados y racionales que permitan la apertura y operación eficaz de las empresas. Para ello, debemos contar con una metodología que nos ayude a desregular y mejorar las normas, así como con una base institucional que se especialice en la revisión y asesoría para la redacción y coordinación de leyes, reglamentos y regulaciones en general. A continuación, haremos un recuento de algunos criterios para crear mejores normas.

En cuanto a la creación normativa, Jhering (citado por Sempé Minvielle, Carlos, 1997, p.p. 170 y 171) ya establecía que :

"Un buen derecho consta de dos elementos :

una buena ética, incorporada a una buena técnica... La buena técnica exige a su vez lo siguiente:

- a) Una simplificación cuantitativa, o sea una cimentación del derecho en un mínimo de conceptos claramente limitados, es decir, un económico alfabeto jurídico.
- b) Reglas sensatas que gobiernen el funcionamiento y la mutua acción de estos conceptos.
- c) Una buena sistemática que asigne a cada figura jurídica su lugar debido en el árbol genealógico de los conceptos del derecho.
- d) Una clara y constante terminología jurídica, y
- e) La formulación del derecho positivo de tal manera que pueda ser dominada por juristas de talento y esmero comunes."

Por su parte, Carlos Sempé enuncia trece aspectos a considerar en un proceso de desregulación, que se resumen a continuación (Sempé Mirvielle, Carlos, 1997, p.p. 171-189):

1. **Análisis Costo-Beneficio.**- Cualquier nueva regulación que se pretenda introducir, debe partir de un análisis en donde se ponderen los costos y beneficios, tanto para la Administración Pública como para los particulares.
2. **Reducción de las autorizaciones y permisos.** Se debe justificar de manera clara y convincente la necesidad de establecer una autorización o permiso previo, a cargo de los particulares.

3. **Seguridad Jurídica.-** Toda normatividad debe buscar una relación clara y precisa, que le permita a los particulares conocer sus derechos y obligaciones, evitando las ambigüedades o discrecionalidades que generan inseguridad y corrupción.
4. **Plazos.-** Se debe procurar establecer plazos adecuados para que los particulares cumplan con sus obligaciones, pero en el caso de las autoridades, los plazos deben ser ágiles para no entorpecer o dilatar en exceso la resolución de los asuntos.
5. **Afirmativa Ficta.-** El autor que citamos, considera que se debe utilizar esta figura siempre que sea factible, para obligar a la autoridad a resolver en los plazos establecidos, y agilizar así los trámites.
6. **Garantías.-** Considera necesario revisar la exigencia de garantías a los particulares, ya que estima que en muchas ocasiones no se cumple con el propósito buscado.
7. **Barreras a la actividad económica.-** Se deben eliminar las normas que son verdaderos obstáculos a la actividad empresarial.
8. **Trámites y Requisitos.-** Es necesario revisar los trámites y requisitos, para eliminar aquellos que carecen de justificación.
9. **Requerimientos de Información.-** Reducir al mínimo indispensable los requerimientos de información a cargo de los particulares.
10. **Círculos Viciosos.-** Se deben evitar los círculos viciosos entre diferentes trámites. Sempé menciona el caso de la Ley Federal de Pesca de 1986 que exigía para el otorgamiento de una concesión de acuicultura, obtener previamente concesión para el uso del agua, y por su parte la Ley Federal

de Aguas de 1972, exigía para obtener la concesión de aguas, exhibir permiso o licencia de las autoridades competentes para realizar la actividad para la cual se necesitaba el agua.

11. **Economía Legislativa.**- Reducir las modificaciones legales al mínimo indispensable y evitar las reformas totales o mayores, cuando esto no sea necesario.
12. **Depuración.**- Al expedirse una nueva norma se debe hacer un análisis previo de depuración, de tal manera que no haya disposiciones contradictorias.
13. **No Descodificar.**- Al contrario debe continuarse con un esfuerzo permanente de codificación de las normas, de tal manera que las disposiciones de análoga naturaleza se puedan consultar en un sólo código o texto normativo.

Por su parte, Manuel Villoria Mendieta (1996, p.314) enuncia seis principios que una norma debe cumplir para tener una adecuada calidad técnica:

" **Primero**, el propio sometimiento a la legalidad previa, lo cual implica la asunción de la legalidad formal y material propios del Estado de Derecho. **Segundo**, la búsqueda de unos objetivos concretos, adecuadamente escalonados en sus propiedades y con un programa piramidal de normas debidamente establecido. **Tercero**, el cumplimiento de un plan preestablecido, en el cual la norma sea inserta para que, en su conjunto, responda a criterios esencialmente políticos y que

se enmarca dentro de las técnicas de la planificación estratégica. Cuarto, la decisión clara y precisa entre las varias alternativas posibles, lo cual exige aceptar las ventajas y desventajas de la opción elegida. Quinto, la consideración de los criterios de eficiencia y ahorro, pues al objetivo de eficacia debe incorporarse el de menor coste posible. Sexta, la ejecutividad y efectividad de lo decidido, que implica analizar los problemas de implantación de la norma y evitar la aprobación de normas de imposible aplicación".

Además de estos principios Villoria Mendieta (1996, p.p. 315 y 316) menciona diversas técnicas jurídicas que ayudan a elevar la calidad de las normas y menciona entre ellas: las leyes temporales (o normas a prueba); ensayos según modelo; test prácticos; representación planificada; métodos de verificación y "check list" (o cuestionarios de evaluación sobre el contenido de la norma).

Como uno de los grandes ejes del cambio que apunta la OCDE (La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE, 1997) se encuentra "Mejorar la Calidad de la Reglamentación". Sobre este asunto se señala que varios gobiernos de la OCDE han establecido normas de calidad en materia de reglamentación, usando para ello: "... normas de uso como la estabilidad, la previsibilidad, claridad, la sencillez y la accesibilidad ; normas de diseño, como la flexibilidad y la compatibilidad con los otros reglamentos y las normas internacionales; normas jurídicas referentes a la estructura, la redacción y la

técnica; y normas de análisis, por ejemplo, el análisis de la relación costos-beneficios o de la relación costos-eficacia" (Idem, 1997, p.156).

De la misma manera, el documento de la OCDE establece una lista de criterios de reglamentación (Idem, 1997, p.157):

- "Costes, beneficios y efectos de la reglamentación."
 - Costes y beneficios para las entidades afectadas por las reglamentaciones (Incluidos los resultados de los análisis de costes/beneficios y de costes/eficacia).
 - Distribución de los efectos, incluidos los efectos secundarios e indirectos.
 - Costes para el Estado, incluidos los de administración y aplicación.
- Papel del Gobierno en su condición de autoridad reglamentaria.
 - Determinación de la necesidad de una actuación de los poderes públicos (identificación del problema, objetivos de la intervención, evaluación de la capacidad del sector privado para resolver el problema).
 - Forma de intervención más adecuada y otras soluciones posibles.
 - Nivel adecuado de intervención en el seno de los poderes públicos.
- La reglamentación en su calidad de instrumento jurídico del Gobierno.
 - Origen del poder reglamentario.
 - Lenguaje y forma de la reglamentación (por ejemplo, redacción usando un lenguaje sencillo, claridad de la redacción).

- Criterios de fondo aplicados para el ejercicio de la facultad de valoración.
- Garantías del procedimiento (por ejemplo, derecho a ser oído o a consultar documentos).
- Mínima intrusión en la vida privada.
- Posibilidad práctica de aplicación.
- Estrategias dirigidas a asegurar el respeto a la reglamentación (por ejemplo, educación del público).
- Limitación del plazo de aplicación (por ejemplo, legislación con cláusula extintiva).
- La reglamentación en el contexto de las políticas nacionales e internacionales.
 - Relaciones y compatibilidad con otras reglamentaciones y otras políticas gubernamentales, y con las normas y acuerdos internacionales."

La OCDE destaca además el uso de "Listas de Control" (Check List) y definición de principios previos para la elaboración de nuevas regulaciones, sobre todo cuando se parte de principios rectores y generales (Idem, 1997, p.158):

"Otros países, como Alemania, han constatado que bastaba con plantear las cuestiones adecuadas, usando "listas de control" o listas de principios, para sensibilizar a los órganos de reglamentación con una visión más amplia de los problemas. El método de la lista de control puede resultar útil

por varias razones. Proporciona un mecanismo de comunicación de los valores y de las políticas del Gobierno y constituye, por tanto, un factor de sensibilización con respecto a las prioridades políticas. Refuerza la eficiencia en la elaboración de la reglamentación y en la adopción de decisiones, proporcionando informaciones coherentes y un proceso de decisión previsible. Contribuye a incrementar la calidad de la reglamentación, al prever el uso de procedimientos de consulta y exigir la inclusión de estimaciones de costos. Ayuda a concebir mejor los textos reglamentarios, al plantear la cuestión de su aplicación. Su valor educativo y su papel de instrumento de cambio de las mentalidades constituyen bases duraderas. Finalmente, facilita la supervisión del sistema reglamentario para la Administración".

Antes de emitir una nueva regulación deben analizarse otras alternativas para lograr el mismo resultado. Sobre este particular, deben considerarse otras opciones que incluso pueden resultar más eficaces para generar los controles que se pretenden, y ser más baratas. Entre las alternativas que menciona la OCDE (Idem, 1997, p.p. 155 y 156) como otras "soluciones o complementos" a la reglamentación tradicional se refieren las siguientes:

- **“La comunicación obligatoria de informaciones:** la información a los consumidores y a los trabajadores ha sido usada para reducir los riesgos que pesan sobre la salud y la seguridad (advertencias sobre el riesgo de cáncer, por ejemplo), para modificar los hábitos alimenticios (etiquetado de los productos alimenticios), para proteger el entorno (marcas ecológicas) y para estimular el ahorro energético (marcas de eficiencia energética).
- **Los Incentivos Económicos,** tales como las tasas, los precios, las subvenciones y los mecanismos de reintegro, suponen cambios de comportamiento, al modificar los costes y las ventajas relativas de las conductas privadas. Dejan a los ciudadanos y a las empresas la libertad de adoptar las reacciones que consideran más ventajosas. Estimulan la innovación a más largo plazo, al permitir a los actores objeto de la reglamentación aprovecharse de una mejora en su forma de operar.
- **Los derechos de propiedad negociables:** las licencias expedidas por la Administración, susceptibles de ser compradas y vendidas en el mercado, pueden crear fuertes estímulos en favor de la innovación y la competencia. Entre los tipos de licencias posibles están los “derechos” a emitir una cierta cantidad de productos contaminantes, las licencias negociables referentes al ahorro energético atribuidas a los fabricantes de automóviles, las licencias de pesca y los permisos de aterrizaje del transporte aéreo.
- **La responsabilidad combinada con un seguro** basado en el comportamiento pasado puede constituir un estímulo económico, bajo el control de la autoridad judicial.

- **Los acuerdos voluntarios** celebrados entre el Estado y las empresas u otras agrupaciones de interés constituyen esencialmente contratos obligatorios, en los que los estímulos para la acción se derivan del interés mutuo y no de las sanciones.
- **La autodisciplina**, un acuerdo por el cual un grupo organizado reglamenta el comportamiento de sus miembros, puede adoptar diversas formas, desde los acuerdos informales o implícitos entre los miembros del grupo, hasta la disposición por los órganos oficiales de poderes jurídicos y de medios de sanción.
- **Los sistemas basados en la persuasión:** el uso de estrategias de información, de comunicación, de fomento, de presión ejercida por sus iguales y de educación, para convencer al público de la necesidad del cambio.
- **La reglamentación basada en los resultados** fija los objetivos deseados, así como los criterios (medición de los *resultados*) que permiten verificar que los objetivos se han realizado. Esta posibilidad, que pone el acento en los resultados (los "productos") más que en los medios para alcanzarlos (los insumos), ofrece a las entidades sometidas a la reglamentación una mayor libertad de acción para encontrar los medios menos costoso para aplicar las normas.
- **La innovación en el campo de la aplicación de normas** tiene como finalidad mejorar la eficiencia de la aplicación reduciendo su coste. Una posibilidad consiste en recurrir a terceros para certificar el respeto a la reglamentación. Otra consiste en adoptar medidas dirigidas a estimular a

terceros (asalariados, consumidores o entidades) para verificar el respeto a la reglamentación.

- **Las fuerzas del mercado y la desregulación.**- No todos los problemas se prestan a soluciones administrativas. Una manera de resolver este problema puede consistir en una desregulación que permita a las fuerzas del mercado operar de manera eficiente. "

Partiendo de las ideas de Ronald Coase expresadas en su texto ya clásico "The Firm, the Market and the Law (1988) se han generado regulaciones que sustituyen controles por esquemas de mercado, basados en los "derechos de propiedad negociables". Por ejemplo, en vez de establecer normas y controles restrictivos y burocráticos para evitar la contaminación, se fijan pagos por derechos de contaminación, los cuales ya se están aplicando en algunos países en sustitución o refuerzo de las regulaciones en materia ambiental. Coase establece en su análisis sobre el problema del costo social (1988, pp. 95 al 156) que la actividad económica puede tener efectos perniciosos o dañinos respecto a terceros (externalidades), y en un sistema jurídico bien construido esto puede acarrear responsabilidades que deben considerarse como una parte del costo de producción. Se ha desprendido de esto, que los efectos dañinos en muchas ocasiones no cuantificables o cuantificados en el ambiente, o en el bienestar, o nivel de vida de las personas y que debieran ser preocupación del Estado en cuanto a su protección, a través de la producción de regulaciones y agencias supervisoras, también pueden controlarse poniendo en el mercado los "derechos", por ejemplo, para contaminar, o cobrando por los daños o perjuicios causados una cuota, que de manera progresiva hiciera

anti- económico o no rentable a las empresas producir bajo condiciones que perjudicaran a terceros o al entorno en el que producen, utilizando estos ingresos para mitigar dichos daños o incluso para indemnizar a las personas que fueran víctimas de tales efectos.

Sobre estas ideas Jorge Eduardo Bustamante (1993, pp. 79 y 80), expresa :

"A partir de los trabajos de Ronald Coase, premio Nobel de Economía en 1991, diversos economistas han brindado mayor atención al marco institucional en que se desarrolla la actividad humana, pues las normas vigentes crean un sistema implícito de premios y castigos, cuyos incentivos son fundamentales al momento de tomar decisiones.

La teoría de los derechos de propiedad es la sistematización de estos análisis, que ha servido de punto de partida tanto para formular soluciones de mercado al problema de sus alegadas "fallas" (como alternativa a las regulaciones), como para explicar las distintas estructuras jurídicas adoptadas para la organización productiva (economía institucional).

Esta teoría apunta la corrección de las "fallas del mercado" con instrumentos de reforma institucional que faciliten los intercambios y no con regulaciones administrativas.

Los economistas no utilizan la expresión "derechos de propiedad", en sentido jurídico, sino en un sentido más amplio, que abarca tanto el derecho de propiedad en sentido estricto,

como la responsabilidad civil. Lo importante para esta teoría es la presencia de una relación que permita a las personas "apropiarse" de los efectos positivos de su conducta o sufrir el costo de sus efectos negativos. De ese modo, los economistas hablan de derechos de propiedad en sentido dinámico, incluyendo el "derecho de propiedad" sobre una actividad, cuando quien la realiza obtiene también un beneficio o soporta sus consecuencias."

Sobre las ideas de "derechos de propiedad negociables" y su aplicación, resultan muy reveladoras las conclusiones del estudio que Giandomenico Majone (1997, p.p.184 y 185) elaboró sobre la aplicación de cobros por descargas en Francia, Holanda y Alemania, y que resume en las siguientes proposiciones:

1. "No existe en ninguna parte un sistema exclusivo de cobros. Lo que observamos son laxas combinaciones de elementos administrativos, económicos y técnicos donde los instrumentos tradicionales (permisos, licencias, normas) desempeñan el papel principal, mientras que los cobros tienen sólo uno secundario.
2. Los sistemas reales difieren extraordinariamente de los modelos teóricos. En ningún país el cobro refleja correctamente los daños ambientales; en efecto, los daños ni siquiera se estiman. Los fijadores de cobros no tratan de

- balancear el incremento de costos con el incremento de beneficios de un mayor abatimiento de la contaminación.
3. El efecto de incentivo de los cobros se ve muy limitado por su nivel habitualmente bajo, por el empleo generalizado de subsidios y por el presupuesto de que todas las empresas de una industria generan la misma cantidad de desechos por unidad de producción.
 4. En los tres países, los cobros representan sólo una fracción del costo total del abatimiento de la contaminación. A pesar de que se acepta oficialmente el principio de "el que contamina paga", los contaminadores pueden contar con generosos subsidios y otras ayudas financieras.
 5. Por último, las pruebas empíricas revelan que "nada de la naturaleza de un cobro lo vuelve inmune al virus político". El regateo entre fijadores de los cobros y representantes de los intereses de los contaminadores es muy común, aunque puede asumir formas diferentes en países distintos. Incluso los procedimientos de medición se negocian en un proceso político cuyos resultados reflejan el poder relativo de los contaminadores".

En consecuencia, de acuerdo a lo expresado por Majone la sustitución de controles por cobros o renta de "derechos de propiedad negociables" aunque pudiera parecer

a primera vista muy atractiva, no ha rendido los resultados esperados en aquellos países donde se ha utilizado.

Por ello, llegado el caso de que fuera necesario crear una regulación, persiste la problemática de cómo hacerla. Si bien hemos revisado las propuestas de Carlos Sempé, los principios de Villoria Mendieta y los criterios de la OCDE, debemos establecer una metodología que nos ayude a generar un mejor marco normativo.

Partiendo de la experiencia de desregulación en el Distrito Federal, se plantea a continuación un método para abordar la desregulación y la mejora normativa.

2).- Los Principios de la Desregulación y de la Mejora Normativa.

Para empezar toda normatividad debe satisfacer tres requisitos fundamentales :

1. Que sea racional.
2. Que sea congruente.
3. Que sea eficaz.

La racionalidad significa que la construcción del marco normativo y de cada norma en sí, sea producto de un análisis que la justifique, y que su redacción refleje una mínima calidad técnica. Esta racionalidad implica partir de un análisis que justifique la necesidad de una norma pública, en donde se hayan descartado otras alternativas. Además dicho proyecto normativo debe acreditar una elaboración con calidad técnica, que le dé transparencia, sencillez y claridad.

La congruencia se orienta a producir normas armónicas, que no se conciben como disposiciones aisladas, sino como parte de todo un sistema jurídico. La producción regulatoria no puede ser desordenada o episódica, al contrario, debe ser un proceso ordenado y sistemático, en donde cada disposición juega un papel determinado para darle solidez a la construcción jurídica. Este orden y sistematización debe impedir que en el caso de los procedimientos administrativos se den ambigüedades, contradicciones de normas (antinomias), círculos viciosos o trámites redundantes, al contrario, se deben armonizar los procedimientos para que se genere certeza y seguridad jurídica para los administrados. Cada procedimiento (y por ende la norma que lo regule) debe tener un lugar preciso y lógico en toda la tramitología estatal.

La eficacia implica que la Administración Pública pueda hacer efectiva la norma, no sólo por legitimación (convicción interna de los individuos que deben cumplir las disposiciones jurídicas), sino porque existe la posibilidad real de aplicarlas (factibilidad técnica, operativa y presupuestal). En este sentido, prever que la Administración cuente o desarrolle adecuadamente los implementos (estructurales, organizativos y humanos) para hacer cumplir dicha norma, resultando además racional y adecuado su costo de aplicación y superiores los beneficios logrados.

La justificación para generar una nueva norma debe partir de un buen análisis costo-beneficio, que en primer lugar descarte cualquier otro medio para alcanzar el objetivo de regulación o control que se pretenda establecer con la norma, y en segundo lugar, que demuestre la viabilidad presupuestal, técnica y operativa de la

norma. Esto se logra elaborando buenos diagnósticos a través de las manifestaciones de impacto regulatorio.

La construcción de un nuevo marco normativo debe partir de los requisitos apuntados, pero además debe contemplar la participación social y ajustarse a principios claros y definidos que guíen su producción. La participación social debe ser lo más amplia posible para consultar por lo menos a los sectores afectados por la futura regulación. La opinión de estos sectores debe ser procesada y traducida en las nuevas normas, y que de entrada tengan una dosis adecuada de legitimidad, es decir que los actores a quienes va dirigida tengan la convicción de su conveniencia y necesidad.

Consideramos que la participación social en el diseño e implantación de la desregulación y la mejora normativa en nuestro país ha sido limitada. En su momento el Consejo para la Desregulación Económica no operó como un gran receptor de demandas y difusor de acciones, sino que funcionó de manera "neocorporativa" encerrándose en un grupo de notables empresarios y académicos que discutieron con servidores públicos de alto nivel las acciones de desregulación. No obstante, el grueso de la población e incluso la mayor parte de los pequeños y micro-empresarios tuvieron muy poca información o ni siquiera conocieron de las acciones que se proyectaban o realizaban. Esto no permitió generar una "base social" o un impulso social que apoyara o secundara estas medidas de desregulación. Además, muchas acciones no tenían impacto concreto y directo en la apertura y operación de las medianas, pequeñas y micro empresas, lo cual hacía

más difícil divulgar y hacer que se secundaran las acciones de desregulación o mejora normativa. A este respecto, a las políticas públicas en esta materia les ha faltado concitar la participación social en México, lo que ha ocasionado su falta de continuidad como lo apuntaba Arellano Gault en su análisis sobre el Programa de Desregulación del D.F. (1999).

Por otra parte, establecer un programa de mejora normativa con amplia participación social no es un reto fácil. Por definición el tema es técnicamente complejo y a veces es difícil que el grueso de la población se involucre en cuestiones relacionadas con la modificación, eliminación o creación de normas, cuando lo único que percibe como algo tangible es el peso de los trámites gubernamentales. Sin embargo, pueden encontrarse mecanismos como las encuestas de opinión, los cuestionarios sobre atención en ventanillas, las consultas sobre la conveniencia de aplicar trámites o normas, las cartas de servicios, etc., como instrumentos válidos para despertar el interés y la participación de los ciudadanos y empresarios sobre estos temas.

Esto es parte del proceso democrático y participativo de la elaboración de políticas públicas, en donde se debe plantear un discurso o argumentación claro y racional para sustentar la necesidad y viabilidad de estas políticas. Este proceso de argumentación es fundamental para debatir la conveniencia de la desregulación y la mejora normativa, sobre todo en ambientes plurales y diversos, donde la discusión se ha "institucionalizado", en palabras de Majone (1997, pp. 36-41). Este autor explica en cuanto a la necesidad de la argumentación :

"La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas."

Esta argumentación se "institucionaliza" en un ambiente democrático en el cual se debe buscar la expresión y la presentación clara y sólida de las razones para motivar los cambios. Los procedimientos para regular los debates son parte fundamental de la democracia, sobre todo porque buscan llegar de manera civilizada y segura a un arreglo. Majone (idem, p. 37) lo señala cuando afirma:

Los refinados códigos procesales de la actualidad en los campos legislativo, electoral, administrativo y judicial son el fruto de siglos de experiencia de lidiar con los problemas prácticos de la deliberación pública. El propósito general de estos procedimientos es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. Su importancia es tal, que la historia del gobierno democrático, en

un sentido real, es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar y regular la deliberación pública."

Ahora bien, si tomamos en cuenta que la desregulación parte de revisar un marco normativo para mejorarlo, nos encontramos que en muchas ocasiones (sino es que siempre), existen grupos de poder o interés ligados a la regulación vigente, cuya posición, ganancias, porción de mercado o incluso competencia (económica y también jurídica) dependen directamente de la persistencia de esa normatividad. Estos grupos no sólo son particulares monopolizadores, también pueden ser burócratas interesados en mantener el estado de cosas para ejercer controles, o compartir los beneficios económicos derivados de una regulación excesivamente prohibitiva, que les otorga poder de coacción. Por ello, en el diseño e implantación de estas políticas públicas deben utilizarse con eficacia, la capacidad de argumentación, el uso de las evidencias y la persuasión con los diferentes actores. El diseñador e implementador de estas políticas debe contar con las capacidades tanto técnicas para formular propuestas de desregulación y de mejora normativa, así como de negociación y de persuasión para convencer a los participantes y a la sociedad de las bondades de los cambios que emprenda.

Así mismo, existe una cuestión ética y operativa en la formulación de estas políticas que está relacionado con lo que en la teoría se ha denominado: "La captura de agencia o del sujeto regulador" (V. Bustamante, Jorge Eduardo, 1993, pp. 120-122), es decir que se debe buscar la estructura organizacional más adecuada para evitar

que el diseñador o hacedor de estas políticas o la organización misma sean "capturadas" por los grupos de interés involucrados. Aquí debe mantenerse un difícil y especial equilibrio, en el cual la institución y sus operadores deben mantener una posición objetiva e imparcial en el diseño e implantación de estas políticas, sin dejarse manipular por las empresas, los burócratas o los grupos organizados de interés.

Ahora bien, al abordar el problema de cómo analizar una norma específica, y en su momento, cómo mejorarla, el método que se propone parte de definir los principios con los cuales se valorará la regulación existente y se construirá la nueva normatividad.

Tanto para eliminar la normatividad anacrónica u obsoleta, como para construir un nuevo marco normativo, es decir, tanto para desregular como para emprender la mejora normativa, debe partirse de definir con claridad los principios a los que se sujetarán las normas. Esta labor es fundamental para saber cuáles son los valores jurídicos contra los que se contrastará la regulación vigente y cuáles serán las bases de la futura construcción normativa. La metodología que pretendemos establecer en este trabajo parte de definir los principios bajo los cuales se va a realizar el esfuerzo de revisar el marco normativo, y bajo los cuales debe iniciarse la construcción de una mejor normatividad.

En el caso de México la adopción de principios (V. Cedillo Hernández, Miguel Ángel, 1998, pp. 37-39) para emprender la desregulación se ha convertido en parte de un

método de desregulación y mejora normativa aceptado. De esta manera, tanto el Programa Federal como el del Distrito Federal de Mejora Regulatoria (V. Programa de Mejora Regulatoria, COFEMER, 2001-2006 y Programa para la Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial en el Distrito Federal, enero del 2002), parten de definir, cada uno por su parte, los principios bajo los cuales guiarán sus esfuerzos en esta materia. Así el Gobierno Federal definió como principios fundamentales de la mejora regulatoria: *"la inclusión, el federalismo, la calidad y la transparencia"*. Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal, definió como principios cardinales de su trabajo: *"la promoción y la responsabilidad social, el desarrollo sustentable, la regulación según el grado de riesgo e impacto, la legalidad, la imparcialidad, la transparencia, la agilidad, la simplificación, la buena fe, la autorregulación verificable, la desconcentración y la descentralización administrativa"*.

A este respecto cada programa definió el contenido de los principios en que se sustenta. Así el Programa Federal establece:

"El principio de inclusión implica la participación de toda la sociedad y de los tres órdenes de gobierno en el proceso de mejora regulatoria. Por un lado, la participación de la sociedad origina que las regulaciones estén diseñadas de manera equitativa y equilibrada, conforme a los intereses de los diversos sectores afectados. Por otro lado, la participación y colaboración de los diferentes gobiernos evitan obstáculos

derivados de la falta de coordinación o contradicciones entre ellos.

Para poder integrar plenamente este principio de inclusión en el campo de la mejora regulatoria, es necesario consolidar el desarrollo del federalismo. Este es otro principio prioritario del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, cuya realización dependerá de la cooperación estrecha entre los tres órdenes de gobierno a fin de evitar la duplicidad en el diseño y aplicación de regulaciones, así como del fortalecimiento de la capacidad institucional de los estados y municipios para desarrollar políticas sistemáticas y eficientes de mejora regulatoria.

La calidad de las regulaciones es uno de los elementos más importantes para el desarrollo económico del país. Para instrumentar este principio rector y para maximizar los beneficios netos para el país, se deben difundir e incorporar plenamente las buenas prácticas de mejora regulatoria en todas las dependencias y organismos descentralizados que elaboran y aplican regulaciones. Una parte importante de lo anterior es el mejoramiento de la calidad de la información en la que se basa la toma de decisiones regulatorias. Esto implica el desarrollo de esquemas de levantamiento de datos, de métodos analíticos, de transparencia y de control de calidad. Lo anterior permitirá lograr

una mejor comprensión de los efectos potenciales de las acciones normativas. Lo que redundará en regulaciones de mejor calidad.

Por último, el marco regulatorio de México debe ser también transparente. La transparencia en el proceso de mejora regulatoria limita la discrecionalidad en el ejercicio público, así como los incentivos a la corrupción. En particular, la transparencia en la elaboración, revisión y aprobación de disposiciones normativas genera reglas más claras y sencillas que fomentan la competencia y las actividades productivas. Este principio rector está directamente relacionado con los tres anteriores, y en su conjunto son la base para el desarrollo del Programa de mejora Regulatoria 2001-2006."

Por su parte, la definición de los principios del Programa del Gobierno del Distrito Federal es más amplio y está más enfocado a señalar las características del contenido de las normas que serán producto de la mejora normativa:

"Los principios que orientan al Programa (del Distrito Federal) son los siguientes:

Principio de promoción y responsabilidad social: El Gobierno busca promover la inversión privada e incentivar la actividad productiva en general, a la vez que asume la responsabilidad de velar por el bienestar de toda la población y promover la justicia social.

Principio de desarrollo sustentable: Mediante el cual se busque mejorar la calidad de vida, la productividad de las personas y la protección del ambiente y los recursos naturales, adoptando medidas que aseguren que el desarrollo económico no comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Principio de regulación según el grado de riesgo e impacto: La autoridad establece diferente regulación según el grado de afectación que pueden generar a la sociedad y a los recursos naturales las distintas actividades económicas, considerando que a menor impacto o riesgo se requiere, por lo general, de menor regulación y que ésta puede ser, según sea el caso, obligatoria o voluntaria y aplicarse de manera general o a cada situación particular.

Principio de legalidad: Todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado.

Principio de imparcialidad: Para impedir la discrecionalidad en la aplicación de la normatividad, de tal manera que los servidores públicos ejerzan sus funciones sin influencia de ningún tipo o movidos por intereses personales que puedan atentar contra la normatividad.

Principio de transparencia: Para garantizar que los actos que emita la Administración Pública se den de manera clara y precisa, sin generar incertidumbre jurídica.

Principio de agilidad y simplificación: Se busca reducir requisitos, simplificar y clarificar procedimientos y acortar tiempos de respuesta; de ser el caso, se busca eliminar trámites innecesarios o sustituirlos por otras modalidades de regulación que ofrezcan mayores ventajas. Un criterio básico es considerar las implicaciones que tendría la inexistencia de la disposición motivo de análisis y de ser ésta indispensable, valorar las modalidades que podría adoptar el trámite, los requisitos mínimos necesarios y el procedimiento más simple y eficiente a seguir para lograr los objetivos buscados.

Principio de buena fe: Se otorga plena credibilidad a las manifestaciones hechas por los interesados ante la autoridad, bajo protesta de decir verdad y sujetas a verificación.

Principio de autorregulación verificable: Cuando es posible y conveniente, se traslada a los particulares la responsabilidad del cumplimiento de la normatividad, atendiendo a las características específicas de la actividad y la localización y tamaño del establecimiento en la que ésta se realiza, quedando como responsabilidad de la autoridad

la verificación del cumplimiento de los compromisos establecidos de común acuerdo entre ésta y los particulares.

Principio de desconcentración y descentralización administrativa:

Se busca dotar de mayores atribuciones a los órganos político-administrativos y órganos desconcentrados del Distrito Federal y hacer más efectiva y oportuna la atención de demandas y necesidades de la población, a partir de la transferencia de recursos y el seguimiento y evaluación, por parte de las oficinas centrales, del cumplimiento de dichas atribuciones y funciones, así como la capacitación y actualización permanente del personal a cargo de los trámites.”

La definición de los principios que regirán el trabajo de desregulación y mejora normativa es un paso fundamental, porque no sólo se trata de señalar cuáles son los valores que guiarán el trabajo de los encargados de la mejora normativa (como los principios definidos por el gobierno federal en este caso), sino que deben ser principios que definan las características de la nueva normatividad a construir (que es el caso del Programa del Distrito Federal). Estos principios deben ser a su vez las bases o cimientos de la ingeniería jurídica a desarrollar, porque toda la regulación que se derive debe ser congruente con dichos principios.

Como principios fundamentales para la desregulación y la mejora normativa debemos considerar los siguientes:

- **Principio de Legalidad.-** Es un presupuesto fundamental de todo acto y procedimiento administrativo, toda vez que las autoridades sólo pueden hacer lo que las normas prescriben, y por ello la actuación administrativa debe apegarse a derecho.
- **Principio de Buena Fe.-** Este es un principio de gran fuerza desregulatoria, toda vez que se le da un voto de confianza a los particulares. En materia de trámites este principio permite eliminar verificaciones previas y convertir muchas autorizaciones en simples avisos, de esta manera muchos trámites se simplifican y sólo se exige una declaración "bajo protesta de decir verdad" de parte de los solicitantes o usuarios.
- **Principio de Simplificación.-** Está orientado a eliminar los requisitos y trámites que resultan redundantes e innecesarios.
- **Principio de Imposición de Obligaciones de Acuerdo al Riesgo.-** La imposición de obligaciones y cargas administrativas está en función del riesgo que representa a la sociedad la actividad a regular. Esto es, se considera que entre mayores riesgos representen para la salud, seguridad o tranquilidad algunas actividades, mayores controles se deben ejercer por parte de la administración.
- **Principio de Agilidad.-** Que tiende a acortar los plazos en los procedimientos y garantizar con ello respuestas prontas, a las promociones de los particulares.
- **Principio de Afirmativa Ficta.-** Se debe establecer como regla general que ante el silencio de las autoridades, en aquellos casos que se tramiten

autorizaciones, licencias o permisos, el efecto será de afirmativa ficta, es decir, que se tendrá por otorgada la autorización, licencia o permiso solicitado, buscando de esta forma, la respuesta de la autoridad en los plazos que al efecto señalan las normas respectivas.

- **Principio de Responsabilidad Objetiva.**- El Estado debe responder de los daños y perjuicios que causan sus operadores a los particulares en el uso de los recursos y facultades que les son otorgados.

El nuevo marco normativo debe orientarse también a la rendición de cuentas (accountability) de los servidores públicos, así como a generar una responsabilidad objetiva a cargo del Estado, por los daños y perjuicios que la actuación u omisión indebida de sus funcionarios cause a los particulares. A este respecto, Gabriel Castañeda Gallardo señala (1999, p. 75):

"El marco regulatorio en materia de responsabilidad oficial responde a la vieja tradición de incidir sobre conductas de funcionarios, no de responder por lo que éstos hacen en tanto representantes del Estado con amplios poderes discrecionales. Ante conductas indebidas, omisas o activas, no sólo debiera responder el funcionario negligente o culposos, sino también el Estado".

Hemos padecido por mucho tiempo una cultura de "irresponsabilidad" del Estado mexicano, que no responde por los actos u omisiones de sus funcionarios cuando causan daños y perjuicios a los gobernados, lo que ha promovido una larga

tradición de impunidad en la actuación pública, que no puede ser tolerada, ni permitida en un Estado de Derecho moderno y democrático. El régimen general de responsabilidad civil a cargo del Estado se encuentra consagrado en artículo 1927 del Código Civil, el cual establece:

" Artículo 1927.- El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de acto ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos".

Lo que resulta inconcebible es que la responsabilidad solidaria del Estado se limite a los actos ilícitos dolosos y no se extienda a los culposos, que pueden ser producto de la negligencia, inexperiencia o ineptitud del servidor público. El Estado no debe escudarse en estos casos, ya que debe existir un mínimo de cuidado en la selección de los funcionarios. Aquí vuelve a aparecer la impostergable necesidad de establecer el servicio civil de carrera, que garantice que los servidores públicos cumplan con un perfil mínimo para el desempeño de los cargos administrativos.

Compárese esta disposición del Código Civil Mexicano, con el artículo 191 (citado por Castañeda Gallardo, Gabriel, 1999, p. 76) de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica:

"Artículo 192.- La administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión".

Es claro que no debe seguirse fomentando la Impunidad en la actuación pública, ni la "irresponsabilidad del Estado", si bien debe proveerse al Gobierno de normas más flexibles y ágiles también deben establecerse principios y regulaciones que refuercen la rendición de cuentas y la responsabilidad objetiva del Estado, en relación a los actos u omisiones de sus funcionarios. Este principio debe considerarse en la mejora normativa y no se encuentra presente en los programas federal y local en esta materia.

Los principios enunciados sustentarían un nuevo marco normativo en materia administrativa, asegurando una relación más justa y equilibrada entre las autoridades y los gobernados. Pero también pueden ser la base para construir una nueva regulación al interior de la propia Administración Pública, la cual también padece de procedimientos burocráticos y lentos.

La definición de los principios es la primera parte de la metodología, debe emprenderse a continuación la redacción de las normas con congruencia y eficacia, tarea para la cual es necesario echar mano de la ingeniería jurídica, lo cual desarrollaremos en el siguiente apartado.

3).- Menos Normas, Nuevas Normas y Mejores Normas: La Ingeniería Jurídica.

Otro aspecto a considerar es la congruencia de la creación normativa. Uno de los asuntos pendientes de mayor peso, que no fue atendido por los esfuerzos de desregulación de las administraciones anteriores, fue precisamente el crear un nuevo marco jurídico que guardara una adecuada congruencia entre las diferentes normas, para crear a su vez procedimientos administrativos armónicos y ordenados. Para ello es indispensable tener en cuenta dos supuestos:

- a) Que las normas que integran el sistema normativo se deben corresponder perfectamente en procedimientos, trámites, requisitos y plazos, de tal manera que no se generen círculos viciosos, laberintos administrativos, callejones sin salida en la tramitación, discrecionalidades o corrupción.
- b) Que toda nueva norma debe ocupar un lugar definido y claro en el sistema jurídico, que tiene una jerarquía y una ubicación dentro de todo el edificio normativo y por ende no puede generar contradicciones o ambigüedades, sino que debe resultar clara y precisa en sus objetivos y en la materia a regular. Para ello, cada norma debe asumir y desarrollar los principios rectores que se hayan definido para su materia de regulación. Esto es un elemento de congruencia indispensable para evitar desviaciones.

Estos supuestos son los elementos necesarios para aplicar una verdadera "ingeniería jurídica" que busca crear un sistema jurídico ordenado y racional. Debemos entender por "ingeniería jurídica" el esfuerzo ordenado y progresivo de construcción normativa, cuyo propósito es evitar las contradicciones jurídicas (antinomias), así como elaborar normas fáciles de interpretar, claras y sencillas; eficaces en cuanto a su aplicación (positivas); y que sustenten procedimientos administrativos ágiles, congruentes entre ellos, racionales y eficaces. He acuñado esta expresión para definir de una manera más clara y directa la labor de construir nuevos marcos jurídicos más racionales y eficaces. Lo he hecho parafraseando una expresión empleada por Giovanni Sartori (1994) cuando realiza la investigación de las estructuras gubernamentales consagradas en los documentos constitucionales y a esto le llama "ingeniería constitucional". De la misma manera, podemos analizar y en su caso construir nuevos marcos jurídicos, que son verdaderos edificios normativos con sus correspondientes procedimientos administrativos, con la ayuda de la "ingeniería jurídica". Esto va más allá de la mera técnica legislativa (que también debe ir incluida en este esfuerzo metodológico de nueva y buena normatividad), implica analizar los trámites y su enlace en los procedimientos administrativos, que son el vínculo o relación entre la Administración Pública y los administrados.

Para la revisión y mejora de la normatividad deben considerarse dos premisas básicas: a).- Debe partirse de las normas de mayor jerarquía a las de menor jerarquía (leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, manuales, circulares, etc.); y b).- Toda revisión debe hacerse guardando la debida congruencia con los principios

definidos como fundamentales en la mejora normativa, es decir, los principios no sólo sirven para contrastar la norma existente con dichos principios para desregular, sino que también deben ser la base de las nuevas normas o del nuevo marco jurídico a construir.

Al revisar las normas y los procedimientos a la luz de los principios enunciados en el apartado anterior, significaría en primer lugar, agilizarlos, simplificarlos, aplicar el principio de buena fe y en donde esto sea factible modificar autorizaciones por meros avisos, generar controles de acuerdo al riesgo que se deriva de la actividad y de los daños o perjuicios que pueda causar a terceros o al entorno ambiental, imponer la afirmativa ficta cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos, para que exista además de un plazo cierto de respuesta un efecto al silencio de la autoridad, y establecer el principio de responsabilidad objetiva, es decir, que la autoridad responda por los daños o perjuicios que su actuación pueda causar.

En segundo lugar, debe verse el enlace de los trámites o gestiones en procedimientos congruentes y racionales. Es importante no perder de vista, de acuerdo al principio de legalidad, que todo procedimiento debe tener un sustento normado, de allí que las normas que den sustento y describan a los procedimientos deben guardar congruencia entre ellas, esto es, debe existir un orden claro y sincronizado de requisitos, trámites y plazos, tanto en cada procedimiento en lo particular, como en el enlace de los distintos procedimientos que pueden impactar a una actividad, para evitar confusiones o laberintos que hagan incumplible el trámite

o los procedimientos a regular. Para lograrlo es necesario conectar los plazos y los procedimientos entre sí.

Si se logra tener la visión completa de los procedimientos y de las normas que los sustentan, y se aplica la ingeniería jurídica de manera adecuada es posible integrar los procedimientos administrativos de tal manera que, se logre sistematizarlos y con ellos generar trámites integrados o enlazados y que con una sola gestión se obtengan múltiples resoluciones, autorizaciones o permisos.

Esto fue lo que se logró con el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINTE) en el Distrito Federal, para lo cual se partió de un diagnóstico de la normatividad existente para tener la visión de conjunto de la regulación aplicable para la apertura de un negocio, y se emplearon los principios y la ingeniería jurídica para conectar los trámites y hacer congruentes los requisitos, trámites, plazos, procedimientos y efectos del silencio de la autoridad, de tal forma que, con un solo formato y en una sola gestión, se obtuvieran todas las autorizaciones necesarias a nivel local para operar un negocio. Para esto fue necesario modificar múltiples leyes y reglamentos, pero todos estos cambios se hicieron bajo los principios definidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, y bajo la premisa de integrar a la postre un sistema de tramitación simplificado y eficaz.

Pero conectar los procedimientos en un nivel de gobierno, como puede ser una entidad federativa es apenas parte del reto a afrontar. Si consideramos los efectos de la globalización, el trabajo de desregulación y mejora normativa debe considerar

también los tratados internacionales y su congruencia con las normas nacionales y locales. A nivel nacional no se debe olvidar que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) son productores de normas y por ende de trámites y procedimientos, para armonizarlos se requiere de un esfuerzo considerable y permanente. Ante esto, las políticas públicas orientadas a crear mejores marcos jurídicos, necesariamente tendrían que sustentarse en sólidas bases institucionales (bases jurídicas, organismos públicos y servidores públicos profesionales y especializados) que fueran capaces de responder a estos retos.

4).- La institucionalización de la Desregulación y la Mejora Normativa.

La desregulación y la mejora normativa deben encargarse a personal técnicamente capacitado que sea capaz de tener esta visión de conjunto de la normatividad. Para ello, la creación de órganos especializados es fundamental. La tarea que actualmente emprende la Comisión Federal de Mejora Regulatoria puede ser un antecedente para considerar en el futuro la creación de un organismo al cual se le dote de autonomía jurídica y personalidad propia para realizar esta tarea prioritaria.

La función reguladora del Estado es irrenunciable e indelegable, y esta responsabilidad recae en dos de sus poderes: el Legislativo y el Ejecutivo. Asegurar que las reglas que emiten (leyes y reglamentos) tengan un mínimo de calidad, racionalidad, congruencia y eficacia son cuestiones fundamentales para la sociedad y para el Estado que se someten a dichas reglas. Ante esto, la tarea de apoyar y asesorar en la producción normativa y con ello asegurar esa calidad y eficacia jurídica, debe encomendarse a un órgano que asista a ambos poderes y que incluso

pueda tener réplicas u homólogos en todas las entidades federativas. En efecto, una de las mayores debilidades a que se han enfrentado las experiencias de desregulación y mejora normativa en todo el mundo y sobre todo en los Estados de carácter federal son las asimetrías en sus avances entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno. Autores como Carlos Stark (OCDE, 2001, p. 164) ubican el problema fundamental de la mejora normativa en la disparidad entre el desarrollo de las nuevas normas, con las estructuras organizacionales que se encargan tanto de vigilar su producción y calidad, como de aplicarlas y explica en relación a esta cuestión:

"El problema central del desarrollo latinoamericano, desde nuestra óptica, es la disparidad entre el cambio institucional y el cambio organizacional. La mayoría de los países ha realizado importantes cambios en las reglas de juego (particularmente las formales), pero no ha logrado cambiar al mismo ritmo las organizaciones. Ello, a su vez, dificulta la consolidación y profundización del cambio institucional generando problemas que muchas veces son atribuidos a errores de los gobernantes."

En México, se trata de paliar este problema con la firma de convenios de colaboración e impulsando la creación de una "cultura de la mejora regulatoria " (V. Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 del Gobierno de la República, pp. 71-73), pero debe también crearse una base institucional y organizacional que permita en cada entidad contar con un órgano encargado de esta labor. Solo así será factible que el trabajo de desregulación y sobre de todo de mejora en la creación normativa sea continua y posible.

La creación de organismos especializados en estas materias es un asunto cardinal para el diseño e implantación de las políticas públicas correspondientes. En palabras de Carlos Stark (OCDE, 2001, p. 154): "Implica, además, desarrollar la institucionalidad y las organizaciones capaces de cumplir efectivamente con la tarea señalada, en algunos casos creándolas y en otras modificando las existentes para adecuarlas al nuevo escenario".

La naturaleza y características de estos órganos implica problemas tales como su autonomía, la fuerza legal de sus determinaciones y en su caso la manera en cómo se insertan en el aparato público y sus relaciones con los particulares, y sobre todo cómo se previene la "captura de la agencia", o de sus operadores ya sea por los sectores o grupos sujetos o sus regulaciones, o por los mismos poderes públicos. Al respecto Stark (idem, pp. 207 y 208) señala:

"Los distintos arreglos institucionales que definen la modalidad de inserción institucional de la agencia reguladora buscan dar respuesta a ciertas cuestiones básicas. La primera es el tema de la legitimidad que ampara sus decisiones. La segunda se refiere a un dilema actualmente en boga en diversos espacios de la política pública: discrecionalidad versus sujeción a reglas preestablecidas. La tercera cuestión corresponde al tema de la posible captura de la agencia reguladora, tanto por parte de las autoridades políticas como por los propios regulados."

De acuerdo a las características de nuestro marco jurídico, el organismo que se encargara de estas funciones tendría, desde nuestro punto de vista, que estar previsto en la Constitución Federal y estar dotado de plena autonomía, es decir que no dependiera de ninguno de los tres poderes tradicionales y que sus atribuciones fueran de apoyo y asesoría en la elaboración de normas que emanan tanto del Legislativo como del Ejecutivo. Sería deseable además, que existieran órganos semejantes en las entidades federativas, para desarrollar las políticas públicas correspondientes en los estados y los municipios.

Dentro de las tareas prioritarias que un órgano de esta naturaleza tendría que emprender sería revisar y proponer la desregulación y la mejora normativa en materias tales como impuestos y obligaciones fiscales, relaciones laborales, energía eléctrica, etc. A la postre tendría que abordar la ardua labor de armonizar las diversas normas en sus diferentes niveles internacionales (tratados), federales, estatales y municipales, para racionalizar y conectar los múltiples trámites y procedimientos y generar con ello certidumbre y sobre todo impulso a la actividad empresarial.

Dentro de la integración y formación de políticas de estos órganos encargados, debe darse una importante participación social. De esta forma, deben participar los actores sociales interesados, pero también deben institucionalizarse mecanismos tales como las encuestas, las consultas, la información de la agenda desregulatoria, con el propósito de dar transparencia y permitir la participación de la sociedad en la

formulación e implementación de las políticas de desregulación y mejora de la normatividad.

Se trata de adquirir conciencia no sólo de la importancia de la desregulación y de la mejora normativa, sino también de crear las bases institucionales necesarias para que estas importantes funciones sean desarrolladas. La desregulación que surgió en los años ochentas como una necesidad para complementar los esfuerzos de privatización, nos llevó a reconocer que la producción normativa es una de las tareas ineludibles del Estado, y que la producción de las normas ya no puede dejarse al azar ni a la improvisación, sino que deben elaborarse con una metodología y bajo el apoyo de órganos expertos que garanticen además un mínimo de calidad y eficacia en la normatividad.

La naturaleza jurídico-administrativa de los órganos encargados de estas funciones debe ser tal, que cuenten con la autonomía jurídica, presupuestal y técnica necesarias para cumplir su encomienda.

Estas instituciones impactarán no sólo la labor administrativa sino también la legislativa, ya que tendrán una concepción polivalente, en cuanto que deberán actuar en ambos poderes, cuidando la calidad de la regulación y sobre todo la congruencia de tales normas. Este será un desarrollo de nueva generación que le corresponderá a instituciones modernas y profesionales que apoyarán las capacidades estatales, en esta delicada función.

Por una parte, la utilización de un método que parta de la definición de los principios y que utilice la ingeniería jurídica, y por la otra, considerar la capacidad técnica, de argumentación y negociación de los operadores, y la base institucional que asegure la aplicación de esta metodología para desarrollar esta importante función estatal, constituyen algunos de los desafíos de este siglo para la Administración Pública contemporánea.

Capítulo V.- Conclusiones: Hacia una nueva etapa en la Desregulación y la Mejora Normativa.

La desregulación y la mejora normativa implican una nueva relación entre Gobierno y gobernados que constituye un nuevo pacto o arreglo social, el cual debe partir de principios más claros y justos, de relaciones de mayor confianza, de actuaciones públicas legales y transparentes y de mayor responsabilidad, tanto del Estado como de los particulares.

Explorar el diseño de las políticas públicas, para las nuevas estrategias de desregulación y mejora de las regulaciones, así como los retos de su implantación, son temas que conformarán la nueva agenda de la Administración Pública y que construirán un nuevo Estado de Derecho que renueve su legitimación a través de una actuación pública moderna y eficiente.

La segunda etapa o "generación" de la desregulación y la mejora normativa debe poner ahora el acento en el fomento productivo, la certeza jurídica y el bienestar social, más que en la competitividad y el equilibrio de las fuerzas del mercado. Las nuevas estrategias en estas materias deben considerar no sólo los aspectos de "competitividad" o de libre juego de las fuerzas del mercado, deben ahora incorporar nuevos elementos tales como el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, de promoción al empleo bien remunerado, de congruencia en la creación normativa en los diferentes niveles de gobierno, de rendición de cuentas y de responsabilidad objetiva del Estado. Esto evidentemente involucra más elementos en el diseño e implantación de estas políticas públicas, por lo que el

esfuerzo, necesariamente, debe convocar a la participación de un grupo multidisciplinario de operadores que, además generen estas políticas, con un sólido aporte de participación social que respalde estos esfuerzos. La desregulación y su complemento de creación de un nuevo marco normativo, es una parte sustancial de la modernización administrativa.

La desregulación y la mejora normativa deben, en una nueva etapa y bajo una nueva estrategia, cumplir con objetivos diferentes y más ambiciosos. Se debe iniciar, por decirlo así, una segunda generación de desregulación que no sólo se oriente a la competitividad y al equilibrio de las fuerzas de mercado, sino que fomente el desarrollo económico, y el bienestar social.

Los beneficios de diseñar e implementar políticas públicas que generen un ambiente regulatorio de promoción a las empresas (y en especial a las medianas, pequeñas y micro empresas) es que se reconstruirán cadenas productivas que soporten la comercialización industrial que apalanque a empresas mayores.

Una estrategia de este tipo puede ayudar a conseguir los siguientes resultados :

- **Baja de Precios:** Por mercados más competitivos, por una parte, y abatimiento en los costos de producción al eliminar o bajar los costos de gestión, lo que ayuda a reducir los precios.
- **Incremento en la Composición de Capital de las Empresas :** Debido a escenarios más competidos, y a la reducción de costos de producción, los

empresarios buscarán acelerar la introducción de nuevas tecnologías en sus procesos de producción.

- **Incremento en las fuentes de empleo:** Aunque se podrá solicitar mano de obra más especializada, podría ser previsible un impacto benéfico en el crecimiento del empleo y también en su remuneración.
- **Crecimiento económico:** Sin que se pueda precisar el impacto específico de la reforma normativa en México hasta estos momentos, sí se puede considerar que fue un factor determinante para la rápida recuperación económica, después de la crisis que estalló en diciembre de 1994 (V. Reforma Regulatoria en México, Vol. I, OCDE, 1999, pp. 23-25).

En el caso de los Estados Unidos se ha estimado que la reforma regulatoria ha impactado en un 1% por año desde 1993 a 1998, o hasta en un 2% en los últimos años (Review of Regulatory Reform in the United States, OCDE, 1999, p. 34). En el caso de México podría tener un efecto significativo en el crecimiento del Producto Interno Bruto, pero más allá del dato macro- económico, tendría repercusión en la micro- economía si se logra fomentar la creación y desarrollo de las pequeñas y micro empresas.

Esta nueva etapa de desregulación y mejora de la normatividad tendría efectos sociales más positivos que su antecedente, cuando sólo se buscó la privatización y el desmantelamiento de los monopolios. Si se logra desarrollar una estrategia integral que comprenda los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) se fortalecerá el crecimiento y bienestar general de la población.

Para implementar estas políticas públicas se debe atender a la aplicación de una metodología adecuada; a la creación de instituciones que acometan estos retos; a la elaboración de una nueva agenda y a la formación de los servidores públicos capaces de diseñar e implantar estas políticas:

- **Aplicación de la Metodología para el Diseño e Implantación de las Políticas Públicas de Desregulación y Mejora Normativa.-** Se debe construir un nuevo y sólido marco jurídico que le dé sustento a todo el esfuerzo de desregulación. Para ello, con el uso de los instrumentos que precisamos en el capítulo anterior, consistentes en la definición de principios y la ingeniería jurídica, debe plantearse su sustento constitucional, así como una nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo que sea el instrumento central para fundamentar la desregulación, y la creación de las nuevas regulaciones. En esta norma se deben establecer los principios de legalidad, de buena fe, de simplificación, de agilidad, de afirmativa ficta, de imposición de obligaciones de acuerdo al riesgo de la actividad a regular, así como la responsabilidad objetiva del Estado. Se debe mantener y ampliar lo relativo a las manifestaciones de impacto regulatorio, aunque estos instrumentos deben mejorarse tanto en su contenido como el procedimiento de su revisión, ya que es paradójico que un instrumento de desregulación y mejora normativa, se convierta en un trámite más al interior de la Administración Pública. Además, se debe capacitar a los servidores públicos

encargados de la producción normativa y por ende de la elaboración de estas manifestaciones.

Lograr una base social es una parte importante del trabajo de desregulación. Dos aspectos deben enfocarse con esta actividad. Lograr un apoyo social y empresarial amplio a los procesos de mejora en las regulaciones; y generar un verdadero movimiento nacional a los tres niveles de gobierno, por desarrollar ambientes normativos que promuevan la inversión productiva y el desarrollo económico.

Para ello, deben impulsarse acciones que den certidumbre a los empresarios. Deben considerarse acciones de regularización de las actividades productivas, de facilidades para ponerse en orden (sobre todo orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas) y tener de esta forma certeza jurídica. El realizar estas acciones a los tres niveles de gobierno traerá consecuencias benéficas desde muchos puntos de vista. No sólo se les daría certeza a los empresarios, se ampliaría la base tributaria en múltiples conceptos, aumentando la captación fiscal para los municipios, estados y la Federación; se combatiría la economía informal, promoviendo el desarrollo de las actividades comerciales e industriales; se abatiría la corrupción que encuentra en la informalidad "nichos" de crecimiento y explotación, y se fomentaría una cultura de la legalidad y de la responsabilidad. Estas acciones lejos de poner en entredicho la aplicación

del Derecho, fortalecerían la legitimidad del Estado, ya que se generaría un gran apoyo social.

Se deben establecer mecanismos que además de consultar a la población sobre la naturaleza y alcance de los cambios, propongan y definan los principios que deben orientar a las regulaciones. El reto es generar apoyo social a estos esfuerzos, situación que no debe quedar a nivel cupular sino que debe ser del conocimiento e interés de la población en general, la cual ganará con una normatividad y una administración que le dé mayor confianza, sea más humana, y más eficiente en su actuación. Apoyarse en la sociedad también es un elemento indispensable para romper las inercias burocráticas, los grupos de interés y las resistencias interesadas que se benefician de las normas restrictivas o ambiguas; así como de los procedimientos y prácticas discrecionales o arbitrarias. Es por ello necesario que la sociedad, los empresarios se involucren en estos asuntos, para impulsar estos cambios y apoyar la implementación de estas políticas públicas.

- **Una nueva Institucionalidad para la Desregulación y la Mejora Normativa.-** Además de contar con una metodología para abordar la desregulación y la mejora normativa debe crearse también la base institucional para soportar esta trascendente misión. Por ello insistimos en la necesidad de crear un órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se encargue de esta función. Como lo



señalan algunos autores como Carlos Stark (OCDE, 2001, pp. 243-246) se debe conformar una institución encargada de esta trascendente función estatal y por definición pública, que tenga claridad en su misión institucional, con una visión sobre su futuro, sus usuarios y sus servicios, con personal de carrera motivado y bien remunerado que no sea fácil presa de la captura de intereses, con procesos de trabajo ordenados y eficientes, que cuente con información confiable y oportuna y con la autonomía necesaria, así como con un marco legal suficiente y adecuado que le permita desarrollar convenientemente su función.

En consecuencia mi propuesta es que se debe dar otra estructura organizacional a la unidad administrativa encargada de los procesos de desregulación y mejora normativa. Al respecto, considero que la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria), como órgano desconcentrado dependiente de una Secretaría a nivel Central, no cuenta con la autonomía jurídica y fuerza necesaria para desarrollar estos programas a nivel nacional.

La propuesta es que se convierta en Organismo Público Descentralizado, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica para diseñar e implantar las políticas necesarias en estos rubros. Con este nuevo carácter tendrá además la capacidad de negociar y suscribir directamente compromisos de colaboración, y operación de proyectos de desregulación y mejora normativa tanto con instituciones académicas y empresariales, como con las entidades y municipios del país. Esta capacidad le dará mayor

flexibilidad y más margen de ejecución de políticas, constituida como una entidad pública, autónoma y descentralizada. Su objetivo debe ser el apoyar y desarrollar las políticas de desregulación y mejora normativa en los poderes legislativo y ejecutivo que son por definición los creadores de leyes y reglamentos, y desde donde debe partir la labor de revisión exhaustiva de la normatividad y el cuidado para la construcción de marcos normativos racionales, congruentes y eficaces. La experiencia nos ha demostrado que la falta de técnica, la premura en el trabajo legislativo, la influencia de los grupos de presión y hasta el protagonismo legislativo han tenido consecuencias desastrosas en la producción de leyes, trayendo como consecuencia normas poco claras, que favorecen los intereses de ciertos grupos o que imponen requisitos o trámites excesivos o incumplibles, orillando a los particulares a la simulación (economía informal) o a la corrupción. Por ello, es indispensable que la preocupación por un mejor marco normativo se centre también (y de manera principal) en las labor legislativa.

- **La Agenda para la nueva etapa de la Desregulación y la Mejora Normativa.-** Es urgente que se realice el trabajo de desregulación y mejora normativa en dos materias que prácticamente han quedado intocadas y que son la fiscal y la laboral. Como se señaló en el capítulo anterior la tramitología fiscal representa casi el 50% de la carga de trámites a cumplir por los particulares. Por su parte, la desregulación y mejora normativa en el ámbito laboral permitirá modernizar esta materia que sufre sensibles rezagos

y además está plagada de concepciones corporativas, producto de una tradición presidencialista y de partido hegemónico.

Aquí debe ponerse especial atención a la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado, con el propósito de romper viejas inercias, eliminar clasificaciones obsoletas e inoperantes, privilegios absurdos y de grupo, y dar paso a una relación más sana en donde se privilegie el servicio público y la carrera civil. El establecimiento del servicio civil de carrera es una pieza fundamental de esta política.

Se debe incluir en la agenda como un asunto prioritario la construcción de un marco normativo que promueva a la micro, pequeña y mediana empresa. Esto le dará un enfoque social a la labor de mejora regulatoria, que seguramente favorecerá la creación de empleos y la reconstrucción de cadenas productivas.

Por otra parte, se debe establecer un Programa Nacional de Desregulación y Reforma Regulatoria destinado a la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa. La reconstrucción de cadenas productivas, en donde las grandes empresas se apalanquen con productores menores, prestadores de servicios eficientes y detallistas especializados, puede generar empleos bien remunerados, y debe ser una prioridad nacional. Promover su apertura y desarrollo es una tarea que involucra financiamiento, asesoría, capacitación, pero también un ambiente regulatorio que no sea restrictivo u obstaculizador.

Establecer políticas que le den tratamiento integral a su promoción, y que en el ámbito normativo les facilite y abarate su apertura debe ser prioritario. En este sentido, la normatividad debe integrar los trámites de apertura para bajar los costos de gestión.

Crear sistemas que con un sólo trámite, en una sola ventanilla y en un solo plazo le dé a los empresarios todas las autorizaciones, permisos o licencias necesarias para abrir una industria o comercio, a nivel de sector, frente a los municipios, estados o la Federación, debe ser un objetivo impostergable de la mejora normativa. Ningún producto podría ser más deseable y plausible que la reducción de todo el conjunto de trámites a una sola cadena procedimental ágil y eficaz.

Generar bases de datos por sector y actividad, en los diferentes niveles de gobierno, para informar a los empresarios sobre los trámites y requisitos a realizar para abrir u operar sus industrias o comercios, son medidas indispensables para transparentar la normatividad. Hacer una profunda reforma de las ventanillas y normalizar los formatos y requisitos son cuestiones que también deben considerarse como prioritarios.

Facilitar la realización de trámites, ya sea a través de consultas telefónicas, obtención de formas por fax o internet, o incluso realizar trámites por red electrónica, son cuestiones que también debe establecer el nuevo marco normativo y que deben implementarse en la operación administrativa.

El control de las actividades empresariales debe también revisarse con profundidad. Los sistemas de verificación deben atender al riesgo de las actividades reguladas, y se deben establecer sistemas que contemplen la aplicación de modelos aleatorios, uso de estadísticas de distribución normal y verificaciones obligatorias sólo para aquellas actividades con riesgo social, ambiental o de salud.

Es claro que para diseñar e implementar estas innovaciones, se requiere un importante proceso de formación profesional de servidores públicos. Aún cuando no se logre establecer el servicio civil de carrera, convendría establecer un sistema o una red de servidores públicos encargados de estas tareas, situación que tendría dos niveles. Primero un pequeño grupo de funcionarios federales adscritos a la entidad desreguladora que negociarían, apoyarían, asesorarían y capacitarían a los equipos locales de mejora normativa. Segundo, la conformación de grupos locales de servidores públicos profesionales que se harían cargo directamente de las tareas de desregulación y mejora normativa en los estados y municipios, funcionarios que de preferencia se les debería incorporar a un esquema de carrera en cada entidad federativa.

Con esta coordinación y trabajando de manera sistemática y negociada, se buscaría generar políticas uniformes y congruentes a nivel nacional, que

modifiquen el ámbito regulatorio de las empresas de manera integral y nacional.

Otro aspecto que se debe revisar es el de crear un nuevo marco normativo interno para las administraciones, en los niveles federal, estatal y municipal. Como ya hemos apuntado se deben eliminar las trabas a la actuación pública, bajo nuevos principios más flexibles, que se enfoquen más a los resultados en vez del mero cumplimiento formal con la normatividad, o los procedimientos. En esta nueva normatividad se debe implementar la concepción del Estado responsable, es decir, del Estado que responde por los daños o perjuicios que causan los servidores públicos por sus actos u omisiones, ya sean éstas dolosas o culposas. Esta misma cultura de la responsabilidad debe establecer una relación distinta entre Gobierno y gobernados, en donde ya no exista impunidad, prepotencia o abuso de parte de los funcionarios, sino responsabilidad y eficiencia en el trato a los administrados.

➤ **Uso Intensivo de Nuevas Tecnologías.-** Es importante el uso y desarrollo de nuevas tecnologías, para difundir e implementar la desregulación y la mejora regulatoria. El diseño y uso de sistemas de apoyo informático a los procesos de implementación de la mejora normativa es fundamental. No sólo a nivel informativo, sino también operativo, se debe hacer uso de estas nuevas tecnologías. La consulta de trámites e incluso realizar a través de red electrónica gestiones debe ser un objetivo inmediato en esta materia. El

acceso a bases de datos con el detalle de los requisitos, formatos y procedimientos debe ser un primer paso. Después debe desarrollarse la posibilidad de ventanillas de gestión "virtual", donde los usuarios puedan hacer consultas, aclaraciones, solicitar servicios, o realizar y dar seguimiento a sus trámites, e incluso obtener sus resoluciones, sin tener que perder tiempo y recursos.

Epilogo.

Dentro de las políticas públicas de Desregulación y Mejora Normativa existen varios aspectos que desearía resaltar a manera de corolario de este trabajo. Uno de estos asuntos es la de establecer una política para fomentar la apertura y el desarrollo de las medianas, pequeñas y micro empresas.

El fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas es una forma de darle enfoque social a la desregulación, toda vez que son estas empresas las que ocupan una mayor cantidad de mano de obra. Al darles certeza y reducir sus costos regulatorios se fomentará su productividad y la mejora social de sus empleados.

Al respecto, lo primero que habría que ofrecer para las medianas, pequeñas y micro empresas es la certeza jurídica. Para ello se tendría que establecer un programa de regularización empresarial de carácter general, a través de Acuerdos o medidas que otorgaran las facilidades necesarias para lograr este propósito.

Estas acciones podrían plantearse no sólo en el ámbito administrativo, sino también fiscal, lo cual podría tener el efecto de ampliar la base tributaria. Sería conveniente buscar con las entidades federativas, que implantaran programas similares a nivel local y municipal, para lo cual se convendría un programa nacional de apoyo a este tipo de empresas.

Aprovechando el programa de regularización se podría hacer una revisión a todos los niveles de la normatividad que impacta a este tipo de empresas, e instrumentar

los cambios necesarios para generar un ambiente regulatorio de fomento y no de restricción. Aplicar nuevos principios y hacer un esfuerzo de ingeniería jurídica, serían condiciones indispensable para esta reforma regulatoria.

Esta nueva etapa puede recuperar la experiencia exitosa del Distrito Federal y que la OCDE en el texto de Reforma Regulatoria en México (Vol. 2, 1999, p.38) resume de la siguiente manera :

"Para reducir los "costos de evasión regulatoria", se pusieron en práctica tres estrategias :

Primero, el Gobierno declaró una amnistía a todos los negocios que no estaban en cumplimiento. Dicha amnistía permitió que más de 10,000.00 micro empresas formalizaran su situación sin tener que pagar recargos o multas.

Segundo, con el fin de combatir los abusos por parte de los inspectores y brindar mayor seguridad legal a los negocios, las autoridades del Distrito Federal y del Consejo Coordinador Empresarial lanzaron en 1997 un programa que permitía calificar el cumplimiento de un negocio con todas las regulaciones locales, por escrito, mediante una simple visita al establecimiento correspondiente.

Tercero, la UDE (Unidad de Desregulación Económica) junto con la SECODAM y autoridades del Distrito Federal desarrollaron un sistema de verificación aleatorio, con reglas

claras de transparencia y legalidad, para reducir abusos en su ejecución".

En relación a los resultados de este programa la misma OCDE (Idem, p.p.26 y 27) precisa :

"El ejemplo más importante de esto fue el lanzamiento de un ambicioso programa de desregulación en el Distrito Federal entre 1995 y 1997. En el antiguo sistema centralizado, el Regente del Distrito Federal era designado directamente por el presidente. En 1994, una reforma constitucional le otorgó al Distrito Federal una serie de características políticas, legales y administrativas similares a las de los 31 estados. Sin embargo, el cambio no entró en vigor hasta finales de 1997. Durante este periodo de transición, el CDE (Consejo de Desregulación Económica), la UDE (Unidad de Desregulación) y el regente del Distrito Federal iniciaron un extenso programa de revisión de trámites y reforma de la mayoría de las leyes y regulaciones locales. Además, para mejorar el ambiente regulatorio del centro económico más importante del país, el proyecto también buscó reducir el tamaño del sector informal y servir como modelo para otros gobiernos estatales y municipales. Los resultados de esta reformas son sustanciales en términos del marco regulatorio : cerca del 40% de los trámites fue eliminado y 14 importantes ordenamientos (Leyes

y reglamentos) fueron revisados y modificados. Nuevos marcos regulatorios fueron establecidos en áreas cruciales como medio ambiente, transporte público y la verificación empresarial. También se creó un nuevo sistema de permisos, el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, el cual le permitía a la mayoría de las empresas nuevas iniciar operaciones en menos de 7 días hábiles. El impacto actual en los negocios todavía está por evaluarse".

Considerando la experiencia del Distrito Federal en el periodo de 1995-1997 (debe aclararse que a partir de 1998 se abandonó este programa e incluso eliminó algunos de los avances alcanzados, como el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas "SAINÉ"), podría diseñarse una nueva política pública federal que recuperara los aciertos logrados a nivel local. Esto partiendo de que existe evidencia práctica, tanto para apoyar la metodología desarrollada en este trabajo, como en la estrategia que sugerimos.

La nueva normatividad debe permitir establecer procedimientos ordenados y congruentes no sólo de manera horizontal (en cada dependencia y entidad del gobierno ya sea federal, local, o municipal), sino también vertical (a través de los tres ámbitos de gobierno). Estos procedimientos deben integrarse para establecer sistemas de apertura u operación, que a través de un sólo trámite o gestión, ante una sola ventanilla y en un solo plazo, le permitan a los empresarios obtener todos los permisos, licencias o autorizaciones necesarios para abrir u operar una

empresa. Esta integración podría buscarse por nivel de gobierno y por sector o actividad empresarial.

La vigilancia y el control de la operación de las medianas, pequeñas y micro empresas debe sustentarse en el principio de imposición de obligaciones de acuerdo al riesgo, es decir, deben vigilarse mayormente las empresas con más riesgo para la comunidad. Con base en este principio, la verificación de su funcionamiento debe orientarse a ejercer controles obligatorios en donde es mayor el riesgo y aleatorios donde éste es menor.

Las políticas de desregulación y mejora normativa debe también aplicarse hacia el interior de la Administración Pública. En muchas ocasiones la normatividad paraliza la acción gubernamental, no permitiéndole operar y ejecutar con la expedites y eficiencia que se requiere o que demanda la sociedad.

Sobre el particular, es indispensable revisar los marcos regulatorios de los sistemas de administración de recursos humanos y de adquisiciones, como puntos medulares a reorientar. El establecimiento de un servicio civil de carrera en cuanto a la administración de recursos humanos, es una medida impostergable. Dicho servicio civil se debe apoyar en principios como el mérito, la igualdad de oportunidades, la evaluación del desempeño, la profesionalización de los servidores públicos, ente otros. Establecer este servicio civil, es una vieja aspiración que debe consolidarse lo antes posible, ya que en un país con una democracia moderna y creíble, con alternancia política, debe contar con una base

sólida de servidores públicos que le den continuidad y solidez a la actuación pública.

Por otra parte, se debe revisar la normatividad interna en la Administración Pública, bajo nuevos principios que le permitan actuar con la flexibilidad y eficacia que se requiere. A este respecto, la cultura prevaleciente es de corte "administrativista" con una gran desconfianza hacia la actuación del servidor público, y con una orientación que privilegia el cumplimiento con las normas y procedimientos establecidos, más que con los resultados alcanzados. De esta forma, se premia la ineficiencia, ya que no importan tanto los resultados o logros, como el cumplimiento mecánico de las normas o regulaciones internas. A este respecto, deben revisarse múltiples normas que regulan la administración interna del gobierno, como por ejemplo las relativas a adquisiciones, administración inmobiliaria y de recursos materiales.

En estas materias deben consagrarse nuevos principios para desarrollar un nuevo marco jurídico administrativo, como los que menciona Carlos Cesar Pimenta (1999, p.3) tercerización (contratación externa privada de servicios por parte del Estado para evitar su ejecución directa), transparencia, flexibilidad administrativa, evaluación de resultados, modelo de gestión descentralizado pero integrado por la tecnología de la información, no estandarización de reglas para la administración descentralizada y busca del menor precio con la mejor calidad sin obstáculos normativos o preferencias perniciosas, incluyendo en ellas las que favorecen a los propios proveedores o empresas del Estado.



No debe admitirse que la existencia de las empresas públicas dependa de la compra forzada de sus bienes o servicios, con lo cual todos como contribuyentes subsidiamos su ineficiencia. Si existen tales empresas, sus condiciones de operación deben sujetarse a la situación de mercado y sus ventas deben depender de su capacidad para ofrecer buenos precios y mejores servicios.

Sólo con la construcción de un marco normativo interno más ágil y flexible, se podrá tener una Administración Pública capaz de afrontar el reto de construir un marco regulatorio racional, congruente y eficaz a nivel externo.

Es innegable y evidente que la función normativa es una tarea indelegable y exclusiva, que está a cargo del Estado. La importancia de esta función es también insoslayable, si no se crean buenas normas no habrá certeza jurídica, ni una adecuada relación entre la Administración Pública y los gobernados y lo más grave, puede afectarse sensiblemente el crecimiento económico y las actividades productivas. La modernización de estos asuntos capitales es algo que ya no puede dejarse a la improvisación o al azar. Deben generarse políticas públicas consecuentes y eficaces, así como instituciones encargadas de diseñar estrategias, e implementar programas y acciones para asegurar que la construcción de normas de todo tipo (leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, etc.), sea lo más racional y eficaz posible. De esto depende, en buena medida, la capacidad de gobernar y la posibilidad de asegurar en un marco de libertades y de contrapesos institucionales una legitimidad participativa y consensuada. Desarrollar la capacidad normativa del



Estado es por lo tanto uno de los asuntos pendientes de la agenda pública que es imperativo atender. En el Estado de Derecho justo y equitativo al que aspiramos, esta tarea es condición para que México crezca institucionalmente y tenga las condiciones necesarias para competir a nivel internacional por las inversiones y los financiamientos que le permitan desarrollarse, y romper los ciclos perversos de crisis y estancamiento.

Esta nueva etapa de la desregulación y la mejora normativa debe dejar su carácter exclusivamente económico, o de desarticulación monopólica, y establecer las bases para la promoción de las actividades económicas, para ello debe abrirse a una concepción más social, la cual se debe manifestar en la participación pública en el diseño e implementación de estas políticas, así como en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, en la creación de empleos bien remunerados y por ende en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.

La función de crear normas debe ser revalorada, ya no puede dejarse a la improvisación o en manos de los grupos de interés, debe ser un asunto público de la máxima prioridad que debe sustentarse en instituciones competentes y especializadas que además deben generar los espacios de atención y de participación social.

Quizás esto rompa en alguna medida la idea tradicional de la división de poderes y la concepción de soberanía absoluta y de decisión indiscutible de los órganos legislativos, pero la posibilidad de que estos órganos sean apoyados o asesorados

por instancias especializadas haría, sin lugar a dudas, más eficiente y productiva su labor. Estamos en un nuevo siglo que además es altamente demandante en cuanto a la calidad de los bienes y servicios. Las normas no pueden sustraerse a esta exigencia, también deben someterse a un escrutinio que asegure desde todos los ángulos su calidad. La racionalidad, congruencia y eficacia de las normas son estándares que deben cumplir para que sean positivas y legítimas.

La aportación de este trabajo, más allá del recuento de las experiencias nacionales e internacionales que se revisan, es explorar este tema que ha sido poco tocado en la investigación administrativa a nivel nacional, así como apuntar una metodología para construir mejores marcos normativos.

La normatividad seguirá siendo seguramente una preocupación fundamental del Estado, y la forma de relación entre el Gobierno y los gobernados, mejorarla es por ello un desafío de la modernidad.

Bibliografía

- 1.- Arellano Gault, David. Modernización Administrativa de Grandes Metrópolis: Perspectivas y Evaluación del Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal (1995-1997). CIDE, México. 1997.
- 2.- Bltrán, Eduardo. "Regulación, Privatización y Competencia: Lecciones de la Experiencia Chilena", en ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. CLAD y EUDEBA, Argentina, 1998.
- 3.- Bustamante, Jorge Eduardo. Desregulación. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1993.
- 4.- Carbone, Luigi. "La Reforma del Gobierno en Italia" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana. INAP, México, 1999.
- 5.-Cedillo Hernández, Miguel Ángel. La Modernización de la Administración Pública en México. Tesis de Maestría, inédita, México, 1996.
- 6.-Castañeda Gallardo, Gabriel. "Eficiencia y desregulación en la nueva normatividad en materia de infraestructura en México" en Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México. ITAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

- 7.- Ciscomani Freaner, Francisco. "Antecedentes y Evolución de la Mejora Regulatoria en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana. INAP. México. 1999.
- 8.- Claus Offe. Contradicciones en el Estado del Bienestar. CONACULTA y Alianza Editorial. México. 1990.
- 9.- Coase, Ronald. The Firm, the Market and the Law. The University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- 10.- Corte-Real, Isabel. "Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en la Administración Pública Portuguesa" en Un gobierno alerta. OCDE, Francia, 1996.
- 11.- Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno, Estrategia para el cambio. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- 12.- Dror, Yehezkel. La Capacidad de Gobernar. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1996.
- 13.- García, Mauricio. "La Modernización de la administración pública federal en México", en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana. INAP. México, 1999.

- 14.- Gerston, Larry N. The Deregulated Society. Brooks/Cole Publishing Company, EUA , 1988.
- 15.- Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México en 1940/1982. Era, México, 1984.
- 16.- Jacobs, Scott H. "La Reforma Regulatoria en los Países de la OCDE : ¿Qué hemos aprendido ?" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana, INAP, México, 1999.
- 17.- Kay, John y Vickers, John. "Regulatory Reform: An Appraisal" en Deregulation or Re-Regulation ? Regulatory Reform in Europe and the United States. Pinter Publishers, Londres, 1990.
- 18.- Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- 19.- Lahera, Eugenio. "Políticas de regulación", en ¿Qué hay de Nuevo en las Regulaciones?, Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, CLAD, Eudeba, 1998.
- 20.- Laynez Potisek, Javier. "El programa de desregulación de la Administración Pública del Distrito Federal" en Memoria del Seminario de Desregulación

Administrativa en el Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal y UNAM, México, 1997.

21.- McCrudden, Christopher, et al. Regulation and Deregulation. Policy and Practice in the utilities and financial Services Industries. Clarendon Press, Oxford, 1999.

22.- Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997.

23.-Majone, Giandomenico, et al. Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and United States. Pinter Publishers, Londres, 1990.

24.- Martínez, Gabriel y Farber, Guillermo. Desregulación Económica. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

25.- Moran, Michael y Prosser, Tony. " Privatization and Regulatory Change : The case of Great Britain", en Privatization and Regulatory Change in Europe. Open University Press, Londres , 1994.

26.-Osborne, David y Gaebler, Ted. Reinventing Government. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 5a ed. Massachusetts, EUA, 1992.

27.- Pollit, Michael. "A survey of the liberalization of public enterprises in the UK since 1979" en Privatization, Deregulation and Institutional Framework, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, Aiko Printing Co., Ltd., Japón, 1999.

28.- Rivera Urrutia, Eugenio. "Regulación y Competencia en los Servicios de Utilidad Pública. La experiencia chilena en la mejora regulatoria" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana, INAP, México, 1999.

29.- Rose, Richard. El Gran Gobierno. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1998.

30.- Salas Vargas, Fernando. "El Programa de Mejora Regulatoria en el Gobierno Federal. Alcances, Logros y Participación Ciudadana (1995-1999)" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana, INAP, México, 1999.

31.- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

32.-Shand. David y Arnberg. Morten. "Exposición de antecedentes", en Un gobierno alerta. OCDE, Francia, 1996.

33.- Schiaffini Barranco, Dante. "La desregulación económica en México", en Memoria del Seminario de Desregulación Administrativa en el Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal y UNAM, México, 1997.

34.- Sempé Minvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. Porrúa, México, 1997.

35.- Stark, Carlos. Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina, en Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos. CLAD, Venezuela, 2001.

36.- Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. IAPEM, México, 1994.

37.- Vázquez Nava, María Elena, et al. La Administración Pública Contemporánea en México. SECOGEF y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

38.- Villareal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. NAFIN y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

39.- Villoria Mendieta, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. INAP, Madrid, España, 1996.

Documentos

- 1.- "Acuerdo para definir acciones concretas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos", Diario Oficial de la Federación, México, 8 de agosto de 1984.

- 2.- "Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración pública Federal", Diario Oficial de la Federación, México, 9 de febrero de 1989.

- 3.- "Acuerdo por el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional", Diario Oficial de la Federación, México, 9 de febrero de 1989.

- 4.- "Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial", Diario Oficial de la Federación, México, 24 de noviembre de 1995.

- 5.- "Acuerdo que tiene por objeto revisar los trámites, requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas en el Distrito Federal, así como formular propuestas de mejoramiento al marco regulatorio de las aludidas empresas, en los términos del acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del C. Presidente de la República, publicado el 24 de noviembre de 1995". Diario Oficial de la Federación, México, 8 de abril de 1996.

6.- Arellano Gault, David.- Innovation and Institutionalization: Challenges for the New Public Management in Mexico. (The Administrative Modernization Program in Mexico City 1995-1997). Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, 19-22 de octubre, México, 1999.

7.-Aspe, Pedro. "Inflación alta, pero controlada". Excélsior, México, D.F., 3 de julio de 1987, p.10-A.

8.- Cedillo Hernández, Miguel Ángel. La Desregulación Administrativa en el Distrito Federal, en la revista "Prospectiva", México, año 3, número 9, marzo 1998.

9.- Consejo Coordinador Empresarial. Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas : Estudio Comparativo 2000. CCE, México, 2001.

10.- Consejo Coordinador Empresarial. Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas Mexicanas : Estudio Comparativo 2001. CCE, México, 2002.

11.-"Criterios Generales de Política Económica, para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983. Presidencia de la República, 1982"

12.- La Administración al servicio del público. OCDE y Ministerio de las Administraciones Públicas, Tercera Edición, Madrid, 1996.

13.- Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, México, 1995.

14.- La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE, OCDE y Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

15.-Pimenta, Carlos Cesar. "Gestión de Compras y Contrataciones Gubernamentales", Ponencia presentada en IV Congreso Internacional del CLAD, 19-22 de octubre, México, 1999.

16.- Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). Poder Ejecutivo Federal. México, 1995.

17.- Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Poder Ejecutivo Federal. México, 2001.

18.- Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa (1995-1997), Departamento del Distrito Federal. México, 1995.

19.- Programa de Modernización de la Administración Pública (1995- 2000), Poder Ejecutivo Federal. México, 1996.

- 20.- Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, Menos trámites, mejor regulación. COFEMER. México, 2001.
- 21.- Programa para la Mejora Regulatoria de la Actividad Empresarial en el Distrito Federal. SEDECO, Gobierno del Distrito Federal, México, 2002.
- 22.- Reforma Regulatoria en México, Volúmenes 1 y 2. OCDE, Francia, 1999.
- 23.- Regulatory Reform in the United States. OCDE, Francia 1999.
- 24.- Zedillo, Ernesto. Discurso de instalación del Consejo para la Desregulación Económica. Presidencia de la República, México, 1995.