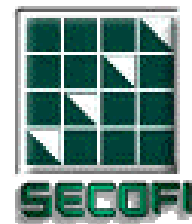


COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

INFORME FINAL DEL COMISIONADO NOVIEMBRE 2000



Índice

1. Situación previa a 1994: diagnóstico del sector productivo	1
2. Acciones realizadas y resultados obtenidos de 1995 a 2000	2
2.1. Mejora y desregulación de trámites empresariales vigentes	3
2.2. Revisión y mejora de proyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales.....	5
2.3. Propuestas de reformas a disposiciones administrativas y legislativas con impacto general en la actividad económica	7
2.3.1 Reformas administrativas	7
2.3.2. Reformas legislativas	8
2.3.3. De la desregulación a la mejora regulatoria: reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	10
3. Apoyo a los estados en sus respectivos programas de mejora regulatoria	14
4. Participación en foros internacionales	15
5. Consideraciones finales y acciones sugeridas para la siguiente administración..	15
5.1. Consideraciones acerca del proceso de mejora regulatoria.....	16
5.2. Acciones sugeridas para los primeros 90 días de la siguiente administración.....	17
5.3. Retos a futuro para la mejora regulatoria federal.....	21
5.4. La interfaz de las regulaciones federales, estatales y municipales.....	24

1. Situación previa a 1994: diagnóstico del sector productivo

Cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva, creadora de empleos; y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.

A finales de los años ochenta, muchas de las disposiciones que normaban las actividades productivas eran innecesarias y propiciaban la corrupción al permitir una discrecionalidad excesiva a las autoridades.¹ Con el fin de coadyuvar a corregir esa situación, en 1989 se creó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la Unidad de Desregulación Económica, ahora transformada en Comisión Federal de Mejora Regulatoria.² Esta comisión ha contribuido a eliminar un gran número de disposiciones obsoletas o innecesarias.³

La estrategia inicial se enfocó a la desregulación de sectores específicos, con el propósito de facilitar los flujos de bienes y de capital fomentados por la apertura comercial. De esta forma, se llevó a cabo la desregulación del autotransporte de carga federal, y se crearon regulaciones para mejorar la normatividad de sectores tales como el de puertos. En una segunda etapa, se fomentó la competencia al eliminar barreras de entrada a los mercados de bienes comerciables, tanto nacionales como internacionales. Esto último se logró a través de la negociación de tratados bilaterales, y al facilitar la actividad productiva con el establecimiento de reglas claras y equitativas para todas las empresas. Parte de este esfuerzo fue la promoción de nuevas leyes marco tales como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, o la Ley Federal de Competencia Económica.

Un factor importante que minaba la legitimidad del marco regulatorio era la falta de transparencia y apertura en la elaboración de las regulaciones. Las consultas llevadas a cabo por el gobierno eran en ocasiones discriminatorias, y no había ningún mecanismo abierto que asegurara que cualquier mexicano pudiera conocer y opinar sobre los proyectos de disposiciones que incidían sobre sus actividades.

Los particulares se quejaban justificadamente de la falta de coordinación entre las propias dependencias federales, y entre los gobiernos federal, estatales y municipales, pues a menudo existían diversas autoridades que regulaban la misma materia y solicitaban cada una diferentes requisitos y documentos.

¹ Un caso ya subsanado, entre muchos otros, era el proceso de asignación de franquicias de Pemex.

² De aquí en adelante, sólo se hará referencia a la comisión.

³ A guisa de ejemplo, se eliminó la aprobación previa de los contratos privados relacionados con asistencia técnica y licenciamiento de derechos de propiedad industrial, ya que era absurda la presunción de que el gobierno supiera más que los interesados acerca de las decisiones empresariales en materia de adquisición de tecnología.

2. Acciones realizadas y resultados obtenidos de 1995 a 2000⁴

Una consulta pública, realizada en 1995, concluyó que se requería una estrategia sistemática e integral para facilitar el cumplimiento de obligaciones, con el fin de que al mejorarse los servicios gubernamentales, cualquier empresa ubicada en México compitiera en igualdad o superioridad de condiciones en los mercados nacionales e internacionales.

Con base en dicha consulta el Ejecutivo Federal se comprometió a modificar el enfoque de la mejora regulatoria en virtud de que ésta es una herramienta eficaz y de reducido costo fiscal para impulsar la competitividad empresarial, la creación de empleos, y la mejora de los servicios del gobierno,.

El Presidente Zedillo concretó este enfoque integral en 1995 con su *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*⁵ y lo amplió y profundizó con la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo propuesta al Congreso, y aprobada en 2000.

La estrategia plasmada en el acuerdo consistió en cuatro líneas de acción por parte de la comisión y su consejo: (i) la desregulación de obligaciones o trámites empresariales vigentes de doce dependencias; (ii) la revisión y mejora de proyectos de disposiciones normativas federales; (iii) la elaboración de propuestas de reformas a disposiciones legislativas y administrativas con impacto general en la actividad económica; y (iv) el apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria.

La estrategia planteó una serie de retos cuya superación definiría el éxito de la mejora regulatoria. Antes de iniciar la desregulación de los trámites, era necesario identificar y conformar el inventario de los trámites empresariales federales vigentes. La complejidad y el tamaño del marco legal, y la incertidumbre de las doce dependencias y sus organismos desconcentrados y descentralizados respecto al contenido y al universo total de los trámites que aplicaban dificultaban esta tarea. Adicionalmente, una vez identificados, era necesario conciliar las propuestas de eliminación y mejora de trámites con cada dependencia, lo que no era fácil, dada la reticencia de algunas de ellas a someterse a una revisión por parte de terceros. Finalmente, como un gran número de trámites y requisitos están sustentados en leyes y reglamentos, la instrumentación jurídica de las reformas acordadas podía ser susceptible de dilatarse. Sin embargo, un enfoque gradual y sucesivo por dependencia, así como el hecho de que los secretarios pudieran convocarse al consejo, mitigarían estas dificultades.

Los empresarios son quienes mejor pueden identificar las regulaciones que más entorpecen sus actividades. Consecuentemente, desde el inicio del programa, se reconoció que el éxito de la mejora regulatoria estaría directamente vinculado con la

⁴ Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Reforma regulatoria en México*, de diciembre de 1999, confirmó que la mejora regulatoria en México ya ha comenzado a producir beneficios.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1995.

participación de los sectores productivos. Sin embargo, la participación empresarial efectiva podría presentar dificultades notables, ya que por un lado la mejora regulatoria muestra muchas de las características de un bien público —una empresa carece de incentivos para invertir tiempo y recursos cuando no espera beneficios exclusivos— y, por otro, el proceso de mejora regulatoria corre el riesgo de ser completamente apropiado por intereses particulares en perjuicio de los intereses generales de la sociedad. El delicado dilema de lograr una legítima participación del empresariado sin dar pie a reformas contrarias a la sociedad, se resolvió a través de la conformación de un consejo plural donde participan, además del sector privado, los sectores social y académico. Esto además del compromiso de la comisión de aplicar siempre un criterio razonado y transparente.

2.1. Mejora y desregulación de trámites empresariales vigentes

Una vez recibidos los trámites empresariales de una dependencia, la comisión, con la participación del consejo, emprendía la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y la operación de las empresas. Las propuestas de desregulación se elaboraron con el insumo de los integrantes del consejo, y se presentaron a las dependencias correspondientes. Después de una fase de conciliación, donde cada dependencia tenía que razonar su posición ante comités *ad hoc* del consejo, se elaboraron conjuntamente los compromisos de mejora regulatoria, incluso obligaciones que iban más allá de los simples trámites. Por ejemplo, se rediseñaron las inspecciones de trabajo y salud.⁶ Estos compromisos fueron presentados por los titulares de las dependencias a consideración del consejo.⁷ A partir de los acuerdos emitidos por el consejo se inició el proceso de reformas de las disposiciones legales en que se sustentaban tanto las obligaciones jurídicas como los trámites que debían ser reformados. Este proceso permitía la inscripción definitiva de los trámites empresariales desregulados en el Registro Federal de Trámites y Servicios disponible al público en Internet (www.cofemer.gob.mx).⁸

La desregulación de obligaciones y trámites es una labor continua y pragmática que consiste tanto en hacerlos más transparentes, como en su modificación o eliminación para que sean menos onerosos para los particulares. Los beneficios de la desregulación se pueden ampliar de manera considerable si posteriormente se emprende el rediseño de los procedimientos administrativos de cada dependencia. Aun cuando el proceso requiere invertir en sistemas informáticos, éste permite un aumento inmediato en la eficiencia gubernamental, al lograr hacer más con el mismo monto de recursos. Por ejemplo, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se atiende una demanda de servicios al comercio exterior 70% mayor que hace 10 años, pero con los mismos recursos presupuestales. Por otro lado, la mejora regulatoria promueve el estado de derecho al facilitar el cumplimiento de obligaciones, además de que permite una mejor atención a prioridades sociales como la educación, la salud y el combate a la pobreza, al aumentar la productividad gubernamental.

⁶ Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Laboral (DOF 6-VII-98), y Ley General de Salud (DOF 7-V-97) y sus reglamentos.

⁷ Los titulares han sido invitados recurrentemente al consejo.

⁸ Antes de mayo de 1999, el registro se llamaba el Registro Federal de Trámites Empresariales.

De las doce dependencias incluidas inicialmente en el programa, en octubre de 2000 faltan por presentarse ante el consejo únicamente los compromisos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). No obstante, estos compromisos ya fueron conciliados con los grupos *ad hoc* del consejo y la propia SHCP.⁹

A octubre de 2000, se ha instrumentado jurídicamente 96 por ciento de los compromisos de mejora regulatoria de once dependencias. Se concluyó la instrumentación en las secretarías de comercio, relaciones exteriores, salud, trabajo y turismo, y se reporta un grado de avance de al menos 90% en otras seis dependencias.

Compromisos de desregulación de trámites hechos ante el Consejo, 1995 – 2000

Dependencia	Antes ^{1/}	Después ^{1/}		Reducción en el número de trámites (%)	Proporción de trámites con propuestas de mejora (%)	Grado de Instrumentación de los compromisos (%)
	Total	Total	De servicio y promoción ^{2/}			
SECOFI	227	142	81	61	37.4	85.0
SRE	24	22	9	13	8.3	76.0
SSA	115	81	18	63	29.6	98.0
STPS	72	38	22	16	47.2	93.0
SECTUR	67	49	44	5	26.9	92.0
SEMARNAP	222	205	16	189	7.7	99.0
SEP	146	42	4	38	71.2	100.0
SAGAR	49	43	31	12	12.2	100.0
SE	179	115	51	64	35.8	99.0
SCT ^{3/}	856	289	48	241	66.2	100.0
SG	81	77	5	72	4.9	100.0
Total	2038	1103	329	774	45.8	97.0

^{1/} Se refiere al momento anterior y posterior a la instrumentación jurídica de los compromisos.

^{2/} Los trámites de servicio son los que cualquier empresa puede promover en forma voluntaria para solicitar determinados servicios, productos, documentos o la intervención por parte del Gobierno Federal (denuncias de prácticas monopólicas, suministro de electricidad y productos petrolíferos). Los trámites de promoción son aquéllos cuyo cumplimiento es voluntario y que otorgan un trato de preferencia a algún grupo o tipo de empresas en particular (certificados de origen para la obtención de preferencias arancelarias, apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, o el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación).

^{3/} No se incluye el sector telecomunicaciones.

Once acuerdos donde se manifiestan las reformas propiciadas por la mejora regulatoria

SECOFI: 7-IV-99	SAGAR: 23-VII-99
SRE: 25-I-99	SE: 19-V-99
SSA: 14-IX-98	SEMARNAP: 21-II-00
STPS: 25-VIII-99	SEGOB: 23-II-00
SECTUR: 21-XII-98	SCT: 2-X-00
SEP: 2-VI-99	

Cabe destacar que las once dependencias redujeron en casi la mitad el número de trámites empresariales que aplicaban en noviembre de 1995. Adicionalmente, a partir

⁹ Entre esos compromisos destacaron la reducción de un treinta y siete por ciento de los trámites empresariales, y la precisión y disminución de los datos y documentos anexos en cada trámite para acotar la discrecionalidad de la autoridad, el establecimiento de plazos específicos de respuesta en cada uno de los trámites, y la posibilidad de realizar estos trámites por correo certificado o mensajería.

de una filosofía de confianza y corresponsabilidad entre el gobierno y las empresas se han simplificado más de 97 por ciento de los trámites remanentes al convertirlos en avisos, o bien al reducir requisitos y documentos anexos, o plazos de respuesta.

Como resultado de la desregulación de las obligaciones empresariales, existen sólo cuatro trámites federales universalmente obligatorios para la creación de una empresa sin empleados y nueve para empresas con al menos un empleado (cada uno sustentado en leyes).¹⁰ Los demás trámites son de servicio y promoción (por ejemplo, reglas de origen para recibir los beneficios de un tratado de libre comercio), o circunstancialmente obligatorios para actividades empresariales en condiciones particulares (por ejemplo, trámites para el transporte de residuos peligrosos).

Ocho dependencias incluyeron los formatos de sus trámites y los números telefónicos para quejas y consultas en el Registro Federal de Trámites y Servicios.¹¹ Ahora, los particulares pueden conseguir formatos empresariales en línea, e incluso se pueden presentar electrónicamente algunos trámites de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (www.cofemer.gob.mx). Además, existe un servicio de asesoría para apoyar a los particulares en la presentación de trámites federales.

2.2. Revisión y mejora de proyectos de disposiciones legislativas y administrativas

Con el fin de apoyar la revisión y dictaminación de anteproyectos, en 1996 el Congreso de la Unión aprobó una primera reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Desde esta reforma, toda dependencia federal que elabore un anteproyecto de disposición normativa con impacto en la actividad económica debe preparar una manifestación de impacto regulatorio (MIR). **El objetivo primordial de la manifestación es evaluar y justificar el anteproyecto de disposición jurídica mediante una exposición clara del problema que además analice tanto las alternativas regulatorias consideradas como los esquemas de instrumentación y aplicación previstos. Este análisis debe explicar en detalle lo que ocurriría en la ausencia de la regulación propuesta, una descripción de las consultas realizadas y la estimación de los costos y beneficios potenciales.**

La implantación de los procesos de revisión de proyectos de disposiciones legislativas y administrativas no fue sencilla, dado que las dependencias no estaban acostumbradas a someter sus anteproyectos regulatorios a un proceso de análisis por parte de terceros.

Además, la instrumentación de la MIR permitió en cierta medida descentralizar el proceso de mejora regulatoria pues antes de remitirlos a la comisión, son las propias dependencias quienes tienen que auto-evaluar sus proyectos, conforme a los criterios específicos establecidos en un manual. La revisión de la MIR por parte de una comisión ajena a la dependencia emisora junto con las observaciones y opiniones de grupos de trabajo *ad hoc* del consejo, impone un mínimo de disciplina y transparencia al proceso normativo y eleva la calidad de las disposiciones. Este proceso preventivo

¹⁰ 1 y 2) Permiso para la constitución de sociedades y aviso del uso de dicho permiso (SRE); 3) solicitud de inscripción al RFC (SHCP); 4) manifestación estadística (INEGI); 5,6 y 7) acta de integración de la comisión de seguridad e higiene en los centros de trabajo, aprobación de planes y programas de capacitación y adiestramiento, y constitución de la comisión mixta de capacitación y adiestramiento (STPS); 8 y 9) registro patronal y de trabajadores y pago de cuotas obrero-patronales a través del Sistema Único de Autodeterminación (IMSS). Si la empresa está integrada por persona física sólo le corresponden los trámites 1-4.

¹¹ Faltan los formatos de las secretarías de Energía, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, y Hacienda y Crédito Público.

es significativo porque permite asimilar buenas prácticas regulatorias en una etapa temprana del proceso de revisión, cuando es fácil incorporar modificaciones.

Durante la presente administración, se dictaminaron más de 500 anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas con impacto en el establecimiento y operación de empresas, con la participación activa del consejo y de los representantes de los sectores productivos interesados. Esta revisión y dictaminación constituyen una práctica fundamental para propiciar un marco normativo más congruente y eficiente.

Principales anteproyectos de ley revisados y mejorados

- ***Ley Federal de Telecomunicaciones (DOF 7-VI-95).*** Se especificaron las condiciones para concesionar el espectro radioeléctrico así como el otorgamiento de concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones. Se definieron los criterios para acreditar la capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa por parte de los interesados en obtener una concesión sobre redes públicas de telecomunicaciones y se establecieron las bases para emitir regulación.
- ***Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (DOF 12-V-95).*** A raíz de las reformas constitucionales correspondientes, se abrió la construcción, operación y explotación de vías férreas a la participación de los sectores social y privado.
- ***Ley de Aeropuertos (DOF, 22-XII-95).*** Permite el otorgamiento de concesiones para la construcción y operación de aeropuertos.
- ***Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 13-XII-96).*** Se delimitaron las atribuciones en materia ambiental entre la federación, los estados y los municipios. Se fortalecieron la normalización, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación de impacto ambiental y la regulación ecológica de asentamientos humanos.
- ***Ley de Cámaras Empresariales (DOF 20-XII-96).*** Se eliminó la asociación obligatoria.
- ***Ley Federal del Derecho de Autor (DOF 24-XII-96).*** Se permitió la entrada de importaciones paralelas, y se mejoraron los sistemas de persecución en contra de los infractores de la ley y de protección de la decodificación de las señales de satélites. Se estableció la posibilidad de cobrar regalías sin necesidad de pertenecer a una sociedad de gestión colectiva.
- ***Ley General de Salud (DOF 7-V-97).*** Se liberaron giros que requerían licencia o aviso sanitario (actualmente sólo veinte actividades requieren de licencia o aviso; antes eran 106). Se legalizó la producción y comercialización de medicamentos genéricos en el mercado nacional, lo que propició la reducción de hasta 30% en los precios de algunos medicamentos libres de patente y bioequivalentes.
- ***Ley Forestal (DOF 20-V-97).*** Se estructuró la autorización para establecer una plantación forestal comercial, dando certeza jurídica al plantador sobre el rendimiento de su inversión. Se definieron los criterios para negar las autorizaciones o condicionar los planes de manejo forestal.
- ***Ley de Organizaciones Ganaderas (DOF 6-I-99).*** Se eliminó la afiliación restringida a organizaciones ganaderas para poder participar en programas oficiales de apoyo.

Principales reglamentos revisados y mejorados

- *Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo (DOF 21-I-97).*
- *Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DOF 25-VII-97).*
- *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (DOF 10-XII-97).*
- *Reglamento de Insumos para la Salud (DOF 4-II-98).*
- *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Ley Laboral (DOF 6-VII-98).*
- *Reglamento de la Ley Forestal (DOF 25-IX-98).*
- *Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones (DOF 10-XI-98).*
- *Reglamento de la Ley de Aviación Civil (DOF 7-XII-98 y 5-X-00).*
- *Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (DOF 9-VIII-99).*
- *Reglamento de la Ley de Pesca (DOF 29-IX-99).*
- *Reglamento de la Ley de Aeropuertos (DOF, 17-II-00 y 8-VIII-00).*
- *Reglamento de la Ley General de Población (DOF 14-IV-00).*
- *Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad (DOF 4-V-00).*
- *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (DOF 30-V-00).*

2.3. Propuestas de reformas a disposiciones administrativas y legislativas con impacto general en la actividad económica por parte de la Comisión y el Consejo

La mejora regulatoria, no sólo deroga, revisa o mejora proyectos disposiciones vigentes, sino también propone proyectos de reformas legislativas y administrativas cuando claramente es necesario subsanar vacíos jurídicos o problemas que impiden un funcionamiento adecuado de los mercados para los particulares.

2.3.1 Reformas administrativas

La comisión, en colaboración estrecha con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las dependencias competentes, ha impulsado la reforma o expedición de los reglamentos de gas natural (DOF, 8-XI-95), de inversión extranjera (DOF, 89-IX-98), de metrología y normalización (DOF, 14-I-99), y de minas (DOF, 15-II-99), con el fin de complementar las reformas legislativas referidas en la siguiente sección (2.3.2). Otras mejoras significativas a disposiciones administrativas son:

Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, DOF 4-III-98, en colaboración con la Comisión Federal de Competencia. Se precisaron los procedimientos para beneficio de los particulares. La Comisión Federal de Competencia se obligó a publicar en una gaceta informativa sus resoluciones.

*Prontuario de Disposiciones Jurídicas Federales, disponible en Internet desde 1-VIII-98.*¹² Se actualiza quincenalmente un compendio de las leyes y reglamentos federales, así como

¹² www.cofemer.gob.mx

de acuerdos y decretos presidenciales de observancia general en vigor, lo cual reduce los costos de información para los usuarios.

Decreto Presidencial Abrogatorio, DOF 2-XII-97. Se dejó sin efectos a 56 reglamentos, 69 decretos y 56 acuerdos obsoletos que fueron expedidos por el Gobierno Federal entre 1926 y 1995. La abrogación expresa de las normas da seguridad jurídica y propicia un marco normativo claro, preciso y congruente.

2.3.2. Reformas legislativas

El Presidente Zedillo envió a consideración del H. Congreso de la Unión veintiséis iniciativas propuestas por el consejo y la comisión. Estas iniciativas previamente habían recibido el apoyo y las mejoras sugeridas por la Consejería Jurídica, y posteriormente fueron enriquecidos y aprobadas por el Congreso. Entre éstas destacan:

- ***Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, DOF 11-V-95, en colaboración con la Secretaría de Energía.*** Permitió la inversión privada en el transporte y distribución del gas natural, con lo que el número de usuarios de gas natural aumentará de 570,000 en 1995 a más de 2 millones en 2002. Algunas ciudades que ya cuentan inversiones significativas en esta alternativa energética limpia son Monterrey, Ciudad Juárez, Mexicali, Nuevo Laredo, Querétaro y Chihuahua.¹³
- ***Reformas al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y al Código de Comercio, DOF 24-V-96¹⁴.*** Establecieron que tratándose de la cesión de créditos hipotecarios entre instituciones del sistema bancario mexicano, no se requiere de notificación al deudor, de escritura pública ni de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, para realizar la citada cesión. **Ello hizo legalmente viable el desarrollo del mercado de créditos hipotecarios en el Distrito Federal, permitiendo así abaratar el costo del financiamiento respectivo.**¹⁵ También estableció que ninguna de las excepciones procesales podrá suspender un procedimiento judicial. Con la misma finalidad se redujeron considerablemente los términos para que opere la caducidad de la instancia y para la tramitación de apelaciones. Lo anterior desincentiva la presentación de promociones frívolas y de mala fe, así como prácticas indebidas que se utilizaban para alargar los procedimientos judiciales.¹⁶

La gran mayoría de las figuras, términos, modificaciones y adiciones en materia de procedimientos civiles fueron también incorporadas en el Código de Comercio.

¹³ Se han otorgado 21 permisos de distribución en 16 estados y el Distrito Federal.

¹⁴ Un grupo de distinguidos abogados colaboraron en el proyecto, entre otros Carlos Sodi, Edgar Elías y Carlos Loperena.

¹⁵ Los estados de Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas también reformaron sus respectivos Códigos Civiles para permitir la bursatilización de la cartera hipotecaria.

¹⁶ Los congresos de Nuevo León y Baja California Sur aprobaron reformas análogas en 1997 y 2000, respectivamente.

Como resultado de las reformas al Código de Comercio y al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en 1999 se presentaron 95,000 juicios menos en el Distrito Federal que en 1995, una reducción de 54 por ciento, lo que implicó un ahorro para la sociedad de por lo menos 2 mil millones de pesos.¹⁷ Además, al eliminar la posibilidad de dilatar los procesos mediante promociones de mala fe, se redujo sustancialmente la duración promedio de los juicios.

- *Reforma a la Ley de Inversión Extranjera, DOF 24-XII-96, en colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* Se permitió la capitalización de sociedades mexicanas sujetas a límites máximos de participación extranjera con la inversión que se realice de manera indirecta, por medio de otras sociedades mexicanas, siempre que estas últimas sean controladas por el capital mexicano. Se establecieron plazos máximos para la autorización de inversión neutra y la inscripción de personas morales extranjeras en el Registro Público de Comercio.
- *Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, DOF 24-XII-96 y 20-V-97, en colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* Se estableció que cuando una norma oficial mexicana (NOM) obliga al uso de tecnologías específicas, los particulares pueden solicitar a la dependencia competente utilizar o aplicar dispositivos alternativos que cumplen con los fines de la NOM.

Para facilitar la desregulación de NOMs, se permitió a las dependencias, por iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria o del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, modificar o cancelar una norma sin seguir el procedimiento para su elaboración, salvo cuando se pretende crear nuevos requisitos o bien incorporar especificaciones más estrictas.

Adicionalmente, con el fin de evitar la permanencia de NOMs y NMXs obsoletas o ineficaces, se estableció que éstas deben ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor. De no hacerse la revisión, las normas perderán su vigencia.

- *Reformas a la Ley del Seguro Social y al Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, DOF 10-X-96, en colaboración con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* Se crearon cuentas individuales de pensión, fortaleciendo la correspondencia entre las contribuciones de los trabajadores y los beneficios recibidos, con lo cual se contribuye a reducir los incentivos al fraude fiscal o a la sub-declaración de los ingresos por parte de los trabajadores. Se obtienen ganancias de eficiencia como resultado del aumento de la competencia y de la transparencia que implica la gestión privada de los fondos de pensión. La posibilidad de depositar un ahorro voluntario en dichas cuentas estimula el ahorro privado.
- *Reforma a la Ley Minera, DOF 24-XII-96, en colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* Se estableció un procedimiento claro, transparente y

¹⁷ Informes anuales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1995-1999.

eficiente para las licitaciones de lotes mineros propiedad de la federación. Asimismo, los procedimientos de solicitud de concesiones, de caducidad, nulidad e insubsistencia de derechos, quedan regulados con los correspondientes plazos.

- ***Ley de Adquisiciones, DOF 4-I-00, en colaboración con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*** Toda dependencia está facultada para otorgar preferencia a las empresas con contenido nacional de hasta el 10 por ciento en los precios en las licitaciones internacionales.
- ***Ley de Concursos Mercantiles, DOF 12-V-00, y reformas a los artículos 144, 146 y 146B del Código Fiscal de la Federación, DOF 31-XII-00, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*** Se creó un nuevo marco jurídico en materia de insolvencias que tiene como objetivo central maximizar el valor de una empresa en crisis y, cuando sea viable, preservar los empleos que genera, así como conservar el equilibrio entre el comerciante y sus acreedores. Lo anterior requirió una modificación al tratamiento fiscal para los casos de concursos mercantiles en el Código Fiscal de la Federación.
- ***Miscelánea de Garantías (reformas a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al Código de Comercio y a Ley de Instituciones de Crédito), DOF 24-V-96, DOF 23-V-00, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*** Con las reformas, se promueve el acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas, y se propicia el desarrollo equilibrado de deudores y acreedores a través del establecimiento de términos y condiciones concretas. Mediante la inclusión y perfeccionamiento de las figuras de la prenda sin transmisión de posesión al acreedor o a un tercero, y el fideicomiso de garantía, se ofrecen a los acreedores mecanismos baratos, rápidos y confiables, para hacer efectivas las garantías a su favor.
- ***Reformas al Código de Comercio en Materia del Registro Público de Comercio, DOF 29-V-00, en colaboración con la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial.*** Se creó el marco jurídico para implementar un sistema de registro automatizado a través de una base de datos central que estará interconectada a los registros públicos estatales, con el fin de dar certeza jurídica a quienes contraten créditos garantizados al facilitar la consulta y verificación del estado que guardan los actos mercantiles.
- ***Reformas y Adiciones al Código Civil Federal, al Código de Comercio y a la Ley Federal de Protección al Consumidor en Materia de Comercio Electrónico, DOF 29-V-00, en colaboración con la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial.*** Se dio plena validez legal a las transacciones comerciales y contratos celebrados a distancia por medios electrónicos. Esto facilitará las transacciones por Internet.

2.3.3. De la desregulación a la mejora regulatoria: reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, DOF 19-IV-00

La experiencia derivada de la práctica cotidiana entre los sectores productivos a través del consejo, las diversas dependencias federales, y la ahora Comisión Federal de Mejora

Regulatoria durante un período de más de tres años permitió identificar una serie de excepciones indeseables en el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria.

Específicamente, un conjunto de trámites se exceptuaba de la inscripción en el registro Federal de Trámites y Servicios, y no existía un mecanismo legislativo efectivo que impidiese a la autoridad exigir un trámite no inscrito en el mismo. Adicionalmente, no existía impedimento práctico alguno en caso de que una dependencia no hiciese público un anteproyecto o no elaborase su respectiva manifestación de impacto regulatorio pública.

En respuesta al diagnóstico del sector productivo y a la demanda generalizada del consejo de dar continuidad y fortalecer la mejora regulatoria, **en 1999 el Presidente Zedillo envió al H. Congreso una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el propósito de subsanar los problemas mencionados. En marzo de 2000 la iniciativa fue aprobada de manera unánime por el poder legislativo, lo que implica el reconocimiento por parte de todos los partidos políticos de nuestro país que la mejora regulatoria no es una cuestión ideológica, sino un instrumento barato y eficaz que mejora la manera en que el gobierno atiende tanto ciudadanos como empresas, y que coadyuva a que nuestra economía crezca y genere más empleos.¹⁸ Con esta ley, se establece en México uno de los esquemas de mejora regulatoria más modernos y efectivos en el mundo.**

La reforma amplió el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria a materias como concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social,¹⁹ normas oficiales mexicanas, y a las obligaciones que se aplicaban exclusivamente a los ciudadanos (por ejemplo, pasaportes o certificados escolares). Las disciplinas de transparencia y elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio se extendieron a las autoridades financieras y a los organismos descentralizados, pero para estos últimos únicamente con respecto a los servicios prestados de manera exclusiva.²⁰

El universo de trámites a inscribirse se amplió, y se sustentó en ley el Registro Federal de Trámites y Servicios.²¹ Cada dependencia u organismo descentralizado deberá completar el universo íntegro de sus trámites y publicarlos antes de mayo de 2003. A partir de esa publicación, no podrá exigir ningún trámite que no esté inscrito en el registro. Adicionalmente, los trámites que las dependencias hayan incorporado de manera gradual a su registro no pueden aplicarse en forma distinta a como están ahí inscritos, y cualquier inscripción o modificación de un trámite en el mismo debe hacerse de manera transparente, con el pleno conocimiento de los sectores productivos, el consejo, y la previa opinión de la

¹⁸ Se publicó el decreto de reformas en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 2000.

¹⁹ IMSS e INFONAVIT.

²⁰ En virtud de las funciones propias que les asignan la Constitución y las leyes correspondientes, el H. Congreso determinó mantener las exclusiones vigentes en las materias electoral, de justicia agraria y laboral, fiscal respecto de contribuciones y sus accesorios, de responsabilidades de los servidores públicos, y del Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. También, en virtud de la naturaleza de los ramos y las disposiciones específicas que los regulan, se excluyó a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina de las obligaciones relativas al Registro Federal de Trámites y Servicios y la manifestación de impacto regulatorio.

²¹ Además de los trámites empresariales ya inscritos, deberán inscribirse los trámites en materia de concesiones, seguridad social (IMSS e INFONAVIT) y los contenidos en normas oficiales mexicanas, así como los relativos a los actos de autoridad y a la prestación de servicios de manera exclusiva por parte de entidades paraestatales.

comisión. La ley permite oponerse jurídicamente a una dependencia cuando esta aplica un trámite de manera distinta a lo inscrito en el registro.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue la primera dependencia en cumplir con la obligación de publicar el universo íntegro de sus trámites y servicios, mediante el *Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplican la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los organismos descentralizados y órganos desconcentrados del sector*, expedido en noviembre de 2000.

Reglas generales de simplificación de trámites (Arts. 15-A, 17 y 17-A, LFPA)

Reglas generales que deben observarse en la presentación y resolución de trámites:

- deberán presentarse en un tanto, solamente en original, y sus anexos en copia simple;
- todo documento original puede presentarse en copia certificada;
- en vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos;
- el aviso de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente, si no hay un plazo específico, y
- el plazo máximo para la resolución de trámites será de tres meses y se aplicará la *negativa ficta*, salvo que se prevea lo contrario. Se deberá expedir constancia de *negativa o positiva ficta*, dentro de los dos días hábiles siguientes a la solicitud de un particular.

Con el propósito de aplicar con eficiencia las reformas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio con autonomía técnica y operativa responsable de dar continuidad a la política de mejora regulatoria. **La comisión y su consejo dan permanencia, coordinan, supervisan y proponen el proceso de revisión continua del marco regulatorio. Entre sus atribuciones están las de revisar la regulación, diagnosticar su aplicación, y elaborar propuestas al titular del Ejecutivo Federal, con el propósito de mejorar la normatividad en actividades o sectores económicos específicos. Cualquier ejercicio de sus atribuciones se tiene que fundar y motivar en su mandato expreso de promover la transparencia en la elaboración de las regulaciones y cuidar que sus costos sean menores que sus beneficios, y que éstos a su vez sean los mayores posibles para la sociedad.**²² Esta comisión cuenta con el Consejo para la Mejora Regulatoria, el cual sirve de enlace entre los sectores público, social, privado y académico.²³

²² Artículo 69E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²³ Los integrantes del consejo son: el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; los invitados permanentes: el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional (Artículo 69F de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Para que las dependencias y entidades preparen anteproyectos de disposiciones justificados y de alta calidad, y promuevan la transparencia y participación de la ciudadanía a través de la consulta a los sectores involucrados y al público en general, se establece como obligación que los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio respectivas sean públicas y se sometan a revisión de la comisión con treinta días de anticipación a la fecha en que se pretendan emitir. Esto permite que, además de los particulares, las demás dependencias y entidades, así como los otros poderes y órdenes del gobierno, conozcan con mayor facilidad y precisión los anteproyectos provenientes de otra área del poder ejecutivo con el fin de propiciar congruencia y compatibilidad en las acciones gubernamentales.

La comisión está obligada a publicar mensualmente en el *Diario Oficial de la Federación* los títulos de los anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio que se reciban, así como de los dictámenes de la comisión.²⁴ En virtud de que los textos están a disposición de los interesados, esta publicidad promoverá la transparencia y un nivel mínimo de calidad en la elaboración de los proyectos.

Otro aspecto de la ley que la coloca en la vanguardia internacional en materia de administración pública es que obliga a las dependencias y organismos descentralizados, antes de mayo de 2003, a la creación de un Registro de Personas Acreditadas único para la presentación de trámites federales. Las empresas y los ciudadanos que opten por solicitar su número de inscripción en el mismo, sólo volverán a presentar documentos de identificación (credencial de elector, RFC, acta constitutiva de empresa, etc.) ante las secretarías de estado, e incluso ante organismos como PEMEX y la CFE, cuando dicha información cambie.²⁵

Las reformas ahora incluyen también mecanismos para asegurar el cumplimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por ejemplo, se condiciona la publicación de modificaciones o nuevas disposiciones por parte de las dependencias y entidades en el *Diario Oficial de la Federación*, al hecho de haber presentado y hecho público tanto el anteproyecto como la manifestación de impacto regulatorio, y de haber obtenido el dictamen correspondiente, a menos que se trate de disposiciones de emergencia o que la publicidad comprometa el objetivo de la disposición.²⁶

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas establecen sanciones específicas de inhabilitación para los servidores públicos que actúen en contravención a las disposiciones de la ley, particularmente en relación con la entrega de las manifestaciones de impacto regulatorio, los textos de los anteproyectos, y la información y aplicación de los trámites inscritos en el registro.²⁷

²⁴ La lista de títulos se actualiza semanalmente en el sitio de la comisión en Internet.

²⁵ El número de registro ante una dependencia de gobierno será válido para todas las demás dependencias y organismos federales, porque los registros individuales deberán estar interconectados electrónicamente antes de mayo de 2003. Actualmente, cinco dependencias (SECOFI, SSA, STPS, SECTUR y SEP) han iniciado sus registros de personas acreditadas.

²⁶ Para no entorpecer la expedición de regulaciones en casos de emergencia, la ley prevé un mecanismo donde la manifestación puede ser presentada veinte días después de la expedición de la disposición. Igualmente, en los casos en que la publicidad comprometiese los efectos esperados de una regulación propuesta, la información se hará pública hasta la fecha en que la disposición se publique en el *Diario Oficial de la Federación*. (Artículos 69H y 69K de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo)

²⁷ Artículo 70A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En síntesis, la reforma somete la elaboración de regulaciones federales propuestas por el Ejecutivo a un proceso transparente que privilegia la participación de la sociedad y el análisis cuidadoso de alternativas normativas y que inhibe la emisión de regulaciones cuyos costos sean mayores a sus beneficios sociales.

3. Apoyo a los estados en sus respectivos programas de mejora regulatoria

La mejora regulatoria no se ha circunscrito al ámbito federal. Desde la emisión del *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, se ha buscado sumar los esfuerzos de las autoridades estatales y municipales. Esta estrategia constituye una de las piedras angulares del programa. El nuevo federalismo, ha llevado a las entidades federativas a acciones concretas para la consecución de una mejora regulatoria. Como primera manifestación del apoyo a los estados, en noviembre de 1995, la federación firmó con cada uno de los ejecutivos estatales, acuerdos de coordinación en la materia. En estos acuerdos, los estados ofrecieron instrumentar programas congruentes con el federal, y el gobierno federal se comprometió a brindar apoyo técnico a todos los estados que lo solicitaran. La federación respondió a un promedio de 50 solicitudes anuales de asesoría y apoyo técnico de los estados.

El Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y su consejo, ha mantenido una estrecha colaboración con autoridades estatales y municipales para coadyuvar a la construcción de un marco regulatorio congruente en los tres órdenes de la administración pública.

Se han promovido en todas las entidades federativas diversos anteproyectos “tipo,” como la firma de convenios municipales; la creación o mejora de registros estatales y municipales de trámites y servicios en Internet; la implementación de sistemas de apertura inmediata de empresas y de verificación empresarial; la firma de convenios en materia de autotransporte y medio ambiente; y la elaboración de leyes estatales de procedimiento administrativo y de agua, y reformas a los códigos civil y procesal civil.²⁸

Como resultado de lo anterior, a junio del 2000, todas las entidades federativas expidieron instrumentos análogos al *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, y 26 de ellas celebraron convenios de coordinación con sus principales municipios.

El creciente interés en la mejora regulatoria mostrado por gobiernos, empresarios y poderes legislativos en diversos estados ha impulsado la celebración de seis reuniones nacionales de mejora regulatoria,²⁹ en las que se compartieron las experiencias y buenas prácticas de las

²⁸ El gobierno federal brindó apoyo técnico a los gobiernos de 17 estados para la creación de sus registros estatales de trámites empresariales y a 11 estados para llevar a cabo las reformas al código de procedimientos civiles para agilizar los juicios. Las reformas que permiten la cesión de créditos con garantía hipotecaria, fueron llevadas a cabo por 22 entidades federativas. Así como diversas asesorías en leyes, reglamentos, decretos abrogatorios y acuerdos administrativos para mejorar en general, la calidad del marco regulatorio (siguiendo la pauta que se estableció a nivel federal, 15 estados han reformado sus respectivos códigos civiles para hacer legalmente viable la bursatilización de créditos hipotecarios).

²⁹ Aguascalientes, Tabasco, Nuevo León, Guanajuato, Morelos y Puebla

entidades federativas.³⁰ Tan sólo en 1999 y 2000, la comisión realizó 50 visitas a diversos estados, participando como expositor en distintos foros regionales, estatales y municipales. Además, en agosto de 2000 se celebró la primera conferencia internacional sobre mejora regulatoria en entidades federativas. Dicha reunión, patrocinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se realizó en Puebla en reconocimiento a los avances significativos logrados por México en materia de coordinación entre la federación y los estados.

El sector empresarial mexicano también ha promovido la mejora regulatoria en las diversas entidades federativas. El Consejo Coordinador Empresarial, por ejemplo, publicó en 1999 y en 2000 estudios comparativos sobre la calidad del marco regulatorio y de la administración de justicia en las entidades federativas mexicanas.³¹

4. Participación en foros internacionales

La oportunidad de evaluar las mejores prácticas a nivel internacional y de colaborar en la formación de la agenda de mejora regulatoria en organismos como la OCDE y APEC, ha permitido ubicar y mantener a México en la vanguardia internacional en la materia.³²

5. Consideraciones finales y acciones sugeridas para la siguiente administración

La elaboración de diagnósticos y propuestas de reforma en áreas regulatorias y sectores económicos específicos, la revisión y mejora de nuevos anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas propuestos por las diversas dependencias del Ejecutivo, la actualización continua del Registro Federal de Trámites y Servicios, la desregulación de trámites previamente excluidos de la inscripción en el mismo, la revisión subsecuente de trámites alguna vez revisados y la conformación del Registro de Personas Acreditadas, son la base de un programa continuo, y deben llevarse a cabo de conformidad con las nuevas disciplinas impuestas en las recientes reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es indispensable que se asigne a la comisión un presupuesto congruente con sus responsabilidades adicionales definidas en ley. De lo contrario, la reducción en la calidad del programa y, en consecuencia, de las regulaciones, tendría un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos y en el crecimiento de la economía.

³⁰ La página de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria contiene ahora ligas a los sitios en Internet y los registros de trámites estatales.

³¹ Ambos estudios están disponibles en la página de Internet del Consejo Coordinador Empresarial: www.cce.org.mx.

³² “El gobierno mexicano ha logrado avances sustanciales en materia de reforma regulatoria, y está convergiendo con las mejores prácticas internacionales en muchas áreas. En algunas áreas está en la vanguardia de la reforma.” Palabras de la Secretaria General Adjunta de la OCDE, Joanna Shelton, el 4 de agosto de 1999, con motivo de la presentación del estudio *Reforma regulatoria en México*, publicado por la OCDE en diciembre del mismo año.

5.1. Consideraciones acerca del proceso de mejora regulatoria

La mejora regulatoria es un instrumento eficaz y de bajo costo de la política industrial y, como tal, nunca debe preocuparse por el bienestar de una empresa en particular, sino por lograr que las industrias y su regulación beneficien al máximo al país.³³

Durante los últimos seis años no sólo se han eliminado la mitad de los trámites empresariales federales de once dependencias, dictaminado más de quinientos anteproyectos normativos y reformado veintiséis leyes con el fin de adecuar las obligaciones de los particulares, sino que también se creó un proceso abierto y sistemático sustentado en ley para evitar que las regulaciones nuevas impongan costos innecesarios a las actividades productivas. Esto último ha iniciado un cambio profundo, a favor del particular, en la manera de gobernar a nivel federal.

Ahora bien, dado que esta nueva manera de gobernar implica cambios importantes en la gestión del gobierno, es imprescindible dedicar las acciones y responsabilidades adicionales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria hacia la instrumentación y desarrollo de los sustentos legales de la materia. Esto conllevará la implementación práctica e institucionalización de muchos de los conceptos y herramientas ya existentes, incluso de la autonomía de la comisión, así como un esfuerzo continuo de promoción y capacitación, tanto dentro de la administración pública como entre los sectores productivos.

Dada la magnitud y complejidad de la normatividad que aplican las dependencias y organismos descentralizados, cualquier programa de mejora regulatoria, para ser exitoso, tiene que combinar una descentralización con una supervisión y coordinación central. Cada dependencia u organismo descentralizado instrumenta las mejoras en el ámbito de su competencia. La comisión, con el apoyo del consejo, coordina, supervisa, propone y opina sobre los compromisos adquiridos ante éste, así como sobre la regulación y los programas aplicados o propuestos por cada dependencia y organismo descentralizado. A su vez, el programa de usuarios simulados en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo verifica el cumplimiento de las medidas ya instrumentadas.³⁴

Para lograr el pleno potencial de la mejora regulatoria, sería necesario que las dependencias que hayan concluido la revisión y desregulación de un conjunto de obligaciones y trámites que aplican, perfeccionen sus procedimientos administrativos. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por ejemplo, logró esto con la certificación de sus procesos de atención al público (ISO 9000). Dado el incremento en productividad gubernamental derivado de inversiones en el rediseño de procedimientos administrativos de los trámites ya revisados y en sistemas informáticos, sería rentable que la comisión y el consejo, en colaboración con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hiciesen en el seno del

³³ Durante la administración del Presidente Zedillo, nunca se usaron subsidios fiscales para atraer inversiones específicas, ya que serían irremediamente discrecionales e inequitativos.

³⁴ Para evitar ser juez y parte, ni las dependencias que aplican los trámites, ni la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, verifican el cumplimiento.

consejo el seguimiento de los avances correspondientes y establecieran criterios de mejores prácticas en la materia. De contar con recursos suficientes, convendría formar grupos especializados entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la comisión y su consejo, grupos que ayuden a difundir los mejores procedimientos en cada dependencia.

5.2. Acciones sugeridas para los primeros 90 días de la siguiente administración

Con motivo del cambio de gobierno, se sugiere que la comisión, con el apoyo del consejo, lleve a cabo una serie de acciones para asegurar una transición fluida e iniciar la siguiente administración con el ímpetu necesario. Algunas serían:

1. Designación de los funcionarios responsables de la mejora regulatoria. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a raíz de las reformas de 2000, exige a cada titular de dependencia y organismo descentralizado la designación pública de un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, quien deberá: (i) coordinar, con la comisión, el proceso de mejora regulatoria y supervisar su cumplimiento en la dependencia u organismo descentralizado; (ii) someter a la comisión al menos cada dos años el programa de mejora regulatoria de la dependencia u organismo descentralizado, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y (iii) suscribir los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio que se sometan a consideración de la comisión, así como la información que deba inscribirse o modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

2. Establecimiento del calendario para la presentación de programas de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados. Cada una de las dependencias y organismos descentralizados debe presentar su programa de trabajo a la comisión, al menos cada dos años, de conformidad con el calendario que ésta establezca. La comisión, por su parte, debería publicar en el *Diario Oficial de la Federación* tanto los calendarios como sus opiniones al respecto. Para no frenar el impulso de la mejora regulatoria federal, los programas iniciales deberían publicarse antes de marzo de 2001.

Un componente imprescindible de dichos programas será la calendarización de las actividades que las dependencias y organismos descentralizados deberán llevar a cabo para inscribir de manera progresiva la información adicional y conformar gradualmente el Registro Federal de Trámites y Servicios y el Registro de Personas Acreditadas, antes de mayo de 2003.³⁵ Las reformas a la ley establecen que el Registro Federal de Trámites y Servicios debe contener todos los trámites empresariales, incluso los relativos a NOMs, adquisiciones y obras públicas, seguridad social, y concesiones, así como los trámites para ciudadanos e instituciones financieras, antes de mayo de 2003. Esto implica que cada dependencia y organismo descentralizado deberá identificar todos sus trámites, adicionales a los empresariales -ya inscritos por once dependencias- y remitirlos de manera progresiva a la comisión

³⁵ También deben considerar la inclusión de los formatos de las secretarías de gobernación, energía, comunicaciones y transportes, y hacienda y crédito público en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

para su revisión, desregulación e inscripción en el registro mencionado. De no darse entregas progresivas, difícilmente se podría cumplir con la ley.

Información adicional que deben contener todos los trámites (Art. 69-M, LFPA)

Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecieron que se debe proporcionar información adicional para todos los trámites (además del nombre, formato, datos y documentos anexos, plazo de resolución, y números de teléfono y fax para información, quejas o consultas), en particular:

- la normatividad aplicable al trámite;
- los casos en que deben o pueden realizarse los trámites;
- el monto de los derechos o aprovechamiento aplicables a los trámites;
- las unidades administrativas en las que se pueden presentar los trámites;
- los horarios de atención al público;
- los criterios de resolución de los trámites, en su caso; y
- la vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan.

Además, dado que las obligaciones de mejora regulatoria son nuevas para la Secretaría de la Reforma Agraria, el IMSS, el INFONAVIT, y los organismos descentralizados federales, como por ejemplo el IPAB, la comisión deberá acudir con estas instituciones con el fin de orientarlas y colaborar en la preparación de sus programas, para que se incorporen a los esquemas de revisión y mejora de proyectos normativos y trámites de manera eficaz.

3. Presentación de los compromisos de mejora regulatoria por parte de la autoridad hacendaria, y otros organismos fiscales autónomos como el IMSS y el INFONAVIT. Con el fin de concluir la primera etapa de desregulación de trámites empresariales, sería necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) formalice sus compromisos de mejora regulatoria ante el consejo. Aun cuando la SHCP durante 1998 y 1999 ya remitió y concilió con la comisión y grupos *ad hoc* de trabajo del consejo sus propuestas de mejora regulatoria sobre todos sus trámites y promovió importantes reformas a disposiciones legislativas y administrativas para instrumentar algunos de los compromisos,³⁶ aún falta que haga la presentación del conjunto completo de los mismos frente al consejo.

4. Conclusión de la instrumentación legal de los compromisos de mejora regulatoria adquiridos ante el consejo. Se debe asegurar que las dependencias que no hayan concluido dicha instrumentación legal (SEMARNAP, SEP, SAGAR, SE, SCT y SEGOB) lo hagan a la brevedad.³⁷

³⁶ Ley Federal de Instituciones de Fianzas (DOF 10-XI-99), Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (DOF 31-XII-99), Ley de Concursos Mercantiles (DOF 12/IV/00) y Miscelánea de Garantías (DOF 23-V-00).

³⁷ Todas las dependencias señaladas cuentan con un grado de instrumentación superior al 90 por ciento.

5. Análisis y, en su caso, instrumentación de las propuestas empresariales para la mejora de trámites empresariales. En la conformación del Registro Federal de Trámites y Servicios, se deben tomar en cuenta las solicitudes pertinentes de desregulación de trámites entregadas a la comisión por el sector empresarial en 1999 --y remitidas subsecuentemente por la comisión a las dependencias y organismos descentralizados-- en el marco de la segunda vuelta de desregulación de trámites, la cual ya ha sido instrumentada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, es esencial que las demás dependencias analicen las propuestas que les fueron remitidas por la comisión y, al menos, proporcionen una respuesta en el seno del consejo durante los primeros noventa días.

6. Publicación de un Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en Materia de Mejora Regulatoria. La comisión y la Consejería Jurídica han elaborado una propuesta pública de anteproyecto en el que se propone reglamentar el título pertinente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el fin de precisar y dar transparencia a diversos aspectos del proceso de mejora regulatoria federal (véase *Anteproyecto de Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, a disposición en el sitio de la comisión). La mejora regulatoria se volverá más ágil y eficiente en la medida en que se precisen legalmente sus procesos, plazos, requisitos de transparencia y consulta con los sectores productivos, y ámbito de aplicación. La eficiencia de operación de la comisión y del consejo, así como de los procesos de revisión son clave para que la mejora regulatoria no se vuelva un cuello de botella de la administración pública federal, y por ello se recomienda la pronta emisión del reglamento.

7. Regulación aduanera. Es urgente elaborar un diagnóstico profesional y objetivo del funcionamiento del sistema aduanero y de su normatividad dentro de los tres primeros meses de la nueva administración. Esto con el fin de asegurar que la regulación responda a las necesidades del comercio exterior y permita mayores estándares de calidad. Un asunto que está relacionado con este tema es el de las quejas recurrentes, incluso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con respecto a los obstáculos y barreras que enfrentan quienes pretenden importar equipos médicos al menudeo (véase *Propuestas para facilitar los procedimientos y trámites para la importación de equipos médicos para personas discapacitadas*, a disposición en el sitio de la comisión).³⁸

8. Creación y transición de los múltiples registros de personas acreditadas al Registro de Personas Acreditadas único. Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las dependencias y organismos descentralizados federales deberán conformar sus respectivos registros de personas acreditadas durante los próximos meses, de acuerdo con los criterios que se establezcan en la materia, ya que el Presidente de la República deberá expedir un acuerdo mediante el cual informe que todos los registros están

³⁸ La Ley Aduanera establece que quienes importen mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento para el pago de los impuestos de importación respectivos. Para el caso de la importación de equipos médicos al menudeo, la obligación de contratar a un agente aduanal frecuentemente duplica o triplica el costo de adquisición. Dado que la citada Ley prevé la exención de la obligación referida cuando la importación la realicen pasajeros en los casos que establezca la SHCP mediante reglas generales, se propone que en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior se incorpore la lista de equipos médicos para discapacitados como equipaje, con el fin de que además de que no se requieran los servicios del agente o apoderado aduanal, se exente a los referidos equipos del pago de impuestos.

interconectados electrónicamente antes de mayo de 2003. Actualmente, cinco dependencias han iniciado sus registros de personas acreditadas, pero es esencial que se emitan criterios técnicos, ya que de lo contrario podría peligrar la futura conectividad de los registros y la conformación del registro único.³⁹

9. Anteproyectos de disposiciones jurídicas en proceso. El Acuerdo de Mejora Regulatoria de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, junto con las Reglas para obtener el Registro de Plaguicidas y Fertilizantes y los trámites de importación, requieren ser revisados y dictaminados por la comisión. Dado el avance, y manteniendo el apoyo presidencial obtenido a la fecha, sería posible expedir el acuerdo en los primeros tres meses de la próxima administración (véase *Causas por las que no ha funcionado la CICOPLAFEST, consecuencias y propuestas para su mejoramiento*, a disposición en el sitio de la comisión).

En cuanto a proyectos en proceso, se considera conveniente aprovechar el trabajo conjunto de la SEMARNAP, la comisión, el consejo y la Consejería Jurídica en la revisión de seis anteproyectos de reglamentos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que aún no han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴⁰

10. Esquema de verificación para la importación de medicamentos provenientes de Centroamérica. Con el fin de que se respeten los acuerdos de libre comercio suscritos en la región,⁴¹ y salvaguardar la calidad y estándares que se exigen a los medicamentos que se comercializan en México, la Secretaría de Salud deberá concluir la elaboración del esquema de verificación de buenas prácticas de fabricación de medicamentos en Centroamérica, mismo que implica modificaciones al Reglamento de Insumos para la Salud.

11. Visas para personal altamente calificado. En algunos procesos de alta tecnología, la falta de capital humano especialmente capacitado puede ser un cuello de botella. Para evitar lo anterior, muchos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han facilitado la expedición de visas para personas calificadas independientemente de su país de origen y de la existencia de contratos laborales con empresas específicas. En los próximos tres meses sería importante elaborar un diagnóstico y una propuesta en esta materia.

12. Presentación al Congreso del informe anual de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. La comisión deberá publicar y presentar ante el Congreso de la Unión su

³⁹ A través de la OCDE, se sabe que Bélgica está instrumentando un registro similar.

⁴⁰ Las materias que abarcan los seis reglamentos son: (1) áreas naturales protegidas; (2) materiales y residuos peligrosos y actividades consideradas como altamente riesgosas; (3) conservación y desarrollo sustentable; (4) auditoría ambiental; (5) uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; (6) prevención y control de la contaminación atmosférica. Adicionalmente, Los anteproyectos de las Guías para la Elaboración del Informe Preventivo y de la Manifestación de Impacto Ambiental en sus modalidades particular y regional, que ya fueron enviados a la comisión y al consejo, requieren de la elaboración de sus respectivas manifestaciones de impacto regulatorio. Dado el grado de avance de estos anteproyectos, si se compromete al nuevo secretario del ramo, sería posible expedirlos en los primeros tres meses de la nueva administración.

⁴¹ Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador).

primer informe anual sobre el desempeño de las funciones de la comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria en el primer semestre de 2001.

13. Fortalecer la mejora regulatoria en los estados y municipios. Resulta necesario reforzar los compromisos entre los estados y la federación, y promover las acciones de éstos con sus municipios. Para tal efecto, sería útil convocar a los gobernadores a la suscripción de nuevos acuerdos de coordinación en los cuales los estados se comprometían a ampliar el ámbito de la mejora regulatoria continua más allá de lo empresarial, y a crear y mantener una oficina responsable de la misma. La federación reafirmaría su compromiso de brindar asesoría y apoyo técnico a los estados, y de ser una instancia para que las entidades federativas realicen comentarios específicos sobre la regulación federal y su aplicación. Adicionalmente, sería conveniente promover que los gobernadores constituyan una asociación nacional, cuyo objetivo sea intercambiar información, promover la participación de todas las entidades federativas, y servir como una representación de éstas ante la federación.

5.3. Retos a futuro para la mejora regulatoria federal

Además de las acciones a realizarse en los primeros 90 días, la siguiente administración deberá enfrentar una serie de retos regulatorios a mediano y largo plazo. Entre otros:

1. Regulación de los servicios no comerciables.⁴² Los servicios no comerciables son insumos esenciales en muchos procesos de producción y consumo. Entre esos servicios difícilmente pueden subestimarse los beneficios de consolidar una reglamentación pro-competitiva en el transporte aéreo⁴³ y las telecomunicaciones, e iniciarla para los servicios de sistema de pagos. Independientemente de la propiedad de los activos, es indispensable normar el comportamiento de las paraestatales en los servicios provistos de manera exclusiva por el estado en materia de energía. Todos estos servicios tienen economías de redes o recursos esenciales.

En la última década, México ha negociado de manera exitosa la apertura recíproca de sus mercados de bienes y servicios comerciables, a través de tratados de libre comercio, y avanzado en la reforma de su marco jurídico. Ahora es crucial para la competitividad de las empresas mexicanas que los servicios no comerciables sean altamente competitivos en precio y calidad. De no lograrse esta meta, el sector mexicano de servicios no comerciables impondría una distorsión equivalente a la de

⁴² Los servicios no comerciables son aquellos que no están sujetos a comercio internacional. Los servicios legales y de inmobiliaria, por ejemplo no son comerciables; sólo se pueden consumir en el país en que se producen. Los sectores de transporte y de construcción, no son fácilmente comerciables, aunque existen excepciones. Los principales determinantes de si un sector es comerciable o no, son los costos de transporte (y los derivados de otras barreras naturales) y el grado de proteccionismo (barreras arancelarias y no-arancelarias).

⁴³ Para evitar cuellos de botella en lugares de aterrizaje y despegue para aviones comerciales, es esencial tomar e instrumentar la decisión de aumentar la capacidad aeroportuaria de la zona metropolitana de la Ciudad de México en los primeros tres meses. También se requiere un diagnóstico sobre la conveniencia de separar la regulación económica (tarifas y permisos) de la regulación en materia de seguridad para el transporte aéreo (posiblemente existe un conflicto de objetivos entre la vigilancia y la promoción del sector).

un impuesto al sector de bienes comerciables, pero sin ningún beneficio fiscal y con una incidencia desfavorable sobre el tipo de cambio y los salarios reales.

La desregulación de algunos servicios no comerciables ha sido fructífera. Se ha tenido éxito en la apertura a la inversión privada de sectores como la distribución y el transporte de gas natural y en el sector de autotransporte de carga. Estas reformas se han traducido en más y mejores servicios para los usuarios y han permitido, en el caso del autotransporte de carga, por ejemplo, la reducción de las tarifas a pesar del aumento geométrico que se ha registrado en la demanda por estos servicios en los últimos años.⁴⁴

En el sector de telecomunicaciones, si bien la apertura a la inversión privada y la privatización de Telmex han incrementado tanto la calidad y variedad de los servicios como el monto invertido en la industria, para lograr un mayor acceso, uso y crecimiento de la red pública de telefonía sería necesario consolidar el ejercicio de una regulación pro-competitiva.⁴⁵ Al respecto, sería esencial asegurar la portabilidad de números, así como propiciar la desagregación de la red local y un acceso equitativo a la misma para las empresas proveedoras de servicios de Internet.

En el sector de aviación civil, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la comisión iniciaron las reformas reglamentarias para reducir la discrecionalidad innecesaria en materia de concesiones, permisos, rutas y horarios para los prestadores de los servicios. Conforme al régimen jurídico vigente, la Comisión Federal de Competencia emitió una opinión con el fin de evitar la existencia de una línea aérea dominante en el mercado nacional. Esta opinión, así como las modificaciones al reglamento de aviación civil que establecieron un mecanismo para disuadir la competencia destructiva sin impedir una sana y vigorosa competencia en precios, permitirán al IPAB realizar una transferencia de activos al sector privado sin sacrificar eficiencia para el mercado nacional a la vez que se respetan escrupulosamente los derechos de los trabajadores. La consolidación de una política pro-competitiva en el transporte aéreo permitiría el pleno aprovechamiento de la industria turística, así como el establecimiento de mejores ejes de conexión para integrar las zonas rezagadas del país, y lograr la máxima difusión de beneficios de nuestros tratados de libre comercio.

De manera particular, se debe avanzar hacia la sujeción de los organismos del Estado a cargo de las actividades comprendidas en las áreas estratégicas al marco jurídico de competencia. La Constitución prohíbe la existencia de monopolios y la realización de prácticas monopólicas, pero crea un régimen de excepción a la primera prohibición, por lo que se permite que el Estado a través de un o varios organismos desarrolle las actividades mencionadas en forma exclusiva. Al respecto, la comisión considera que el régimen de excepción de ninguna forma autoriza la realización de prácticas que abusen de la posición dominante de estos organismos en contra del bienestar de los

⁴⁴ En OCDE (1999), *Reforma regulatoria en México: Volumen I*, pp. 129-135.

⁴⁵ Ver Noll, Roger, *Telecomunicaciones en México* (CIDE, 2000).

usuarios (véase *Alcance del régimen de excepción constitucional respecto de las áreas estratégicas*, a disposición en el sitio de la comisión).

México se encuentra en el umbral apropiado para hacer un diagnóstico objetivo de la arquitectura institucional, los mandatos, las facultades y la autonomía técnica de sus diversas autoridades reguladoras, además de explorar la conveniencia de ampliar estas facultades a favor de la competencia.

2. Regulación financiera. Existen siete autoridades de regulación y supervisión financiera (SHCP, CNBV, CNSF, CONSAR, Banco de México, IPAB y CONDUSEF), lo cual implica una administración regulatoria que es costosa si se le compara con los esquemas de otros países y que no siempre ha cumplido con sus objetivos. Las autoridades requieren de un mandato sencillo y claro, y que además sea congruente con la incorporación de la materia financiera a las disciplinas de transparencia y calidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. También es indispensable emitir una ley de insolvencia o concursos para las instituciones financieras, ya que la Ley de Concursos Mercantiles sólo incluye a los bancos, y de manera transitoria. La relevancia de dicha disposición sería que cualquier insolvencia o liquidación de una institución financiera se lleve a cabo de manera predecible, con certidumbre jurídica, y al menor costo posible para los contribuyentes.

3. Situación de la gestión gubernamental y el marco regulatorio de aguas nacionales. Si bien la Ley de Aguas Nacionales, expedida en 1992, incorpora algunos elementos que propician el uso eficiente del agua, esta ley y las demás disposiciones jurídicas federales que norman la materia contienen vacíos jurídicos, establecen preceptos que promueven una gestión gubernamental inadecuada, e inclusive incentivan un uso ineficiente del recurso. La comisión ha elaborado un diagnóstico que identifica los principales problemas en la materia, entre los que destacan la falta de control sobre la medición y transferencias de agua, el desperdicio de agua derivado del hecho de que no se internalizan los costos del recurso, y la falta de lineamientos para la transferencia de derechos en zonas vedadas o reglamentadas (véase *Situación de la gestión gubernamental y el marco regulatorio en materia de aguas nacionales*, a disposición en el sitio de la Comisión).

4. Protección y uso de datos en beneficio de las personas y del desarrollo de la economía. Salvo en el caso de vehículos, las disposiciones mexicanas están internacionalmente rezagadas con respecto a la protección y divulgación de datos por parte de empresas especializadas tales como los burós de crédito. Para asegurar su buen funcionamiento, y minimizar los costos de transacción, es necesario que la información fluya en cualquier sistema económico. La emisión de disposiciones en esta materia permitiría conciliar los objetivos aparentemente opuestos del respeto a la privacidad y el acceso a la información, con el fin de que los individuos con un historial ejemplar puedan reducir sus costos de transacción (por ejemplo, para contratar de créditos hipotecarios, aunque la reforma no se refiere sólo a transacciones financieras). Además de permitir e incentivar el flujo de información,

este tipo de normatividad promueve un mercado de empresas de información, las cuales son un ingrediente clave para el funcionamiento de todo un conjunto de servicios cruciales para las pequeñas y medianas empresas, y la ciudadanía en general. Al respecto, ya existe un estudio en la materia.

5. Quejas y solución de controversias contractuales en materia eléctrica. Se elaboró un diagnóstico público sobre la falta de regulación adecuada en materia de interconexión de generadores particulares a la red del suministrador de energía eléctrica, y sobre la no-utilización de esquemas de arbitraje para la resolución de controversias entre el suministrador y los particulares después de la firma de convenios de suministro o de interconexión (véase *Quejas y solución de controversias contractuales en materia eléctrica*, a disposición en el sitio de la comisión).⁴⁶ Se pueden resolver parcialmente estas insuficiencias regulatorias mediante el establecimiento de los términos y condiciones de interconexión en disposiciones reglamentarias,⁴⁷ y la inscripción del procedimiento arbitral, por parte de los organismos descentralizados correspondientes, en el registro público a cargo de la Comisión Reguladora de Energía.

5.4. La interfaz de las regulaciones federales, estatales y municipales

Hoy, las regulaciones federales se elaboran de acuerdo con un proceso que privilegia la transparencia, la participación abierta de la sociedad y el análisis cuidadoso de alternativas normativas, y en el cual se imponen sanciones a los funcionarios que no cumplen con esta responsabilidad fundamental del Estado. Aún falta mucho por hacer, pero con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se estableció en México uno de los esquemas más modernos y efectivos de mejora regulatoria en el mundo; el reto es aplicar plenamente la ley a través de procedimientos institucionales.

Cabe señalar que los particulares interactúan con el marco jurídico no sólo a nivel federal, por lo que es necesario que, con estricto apego al pacto federal del país, se continúe trabajando por una mayor congruencia entre los marcos normativos a nivel federal, estatal y municipal. A este respecto, destacan algunos casos de normatividad incongruente entre los diversos órdenes de gobierno, por ejemplo, en materia de transporte de carga y de medio ambiente.⁴⁸ Dado que muchas entidades han avanzado significativamente en la actualización de sus marcos jurídicos, y que tanto sus Ejecutivos como sus poderes legislativos han hecho a sus estados más atractivos para la generación de empleos, el diferencial generado hace prioritario que todos los órdenes de gobierno adecuen rápidamente sus marcos regulatorios.

⁴⁶ El suministrador ha optado por la vía judicial. Sería necesario instruir a la dirección de la CFE para que opte por el arbitraje.

⁴⁷ O de manera más completa con reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

⁴⁸ La Comisión Federal de Competencia ha emitido resoluciones con respecto a barreras al comercio interestatal. Algunas leyes ambientales estatales tienen fracciones que deben derogarse para hacerlas compatibles con la nueva Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En este sentido, sería útil que el sector productivo revisara de manera recurrente y pública la información respecto a los marcos regulatorios, o a la aplicación de los mismos, además de las prácticas jurídicas en todos los estados y los municipios más importantes. Sería también importante que se llevaran a cabo auditorías públicas comparativas de la práctica regulatoria en las diversas dependencias y organismos descentralizados federales.

Un ejemplo claro de la necesidad urgente de mejorar la calidad del marco regulatorio es la regulación de actividades y sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos a cargo de los estados o municipios. Existen dos problemas principales: (i) los servidores públicos tienden a privilegiar la realización de obras o la gestión que le proporcione retorno en el corto plazo (ya que los costos se presentan de inmediato, pero los beneficios de la mejor gestión y mayor calidad del marco regulatorio se obtienen varios años después);⁴⁹ y (ii) aunque existe un costo importante de recaudar fondos públicos, los gobiernos locales no incurren en buena parte del mismo (las inversiones se financian principalmente con fondos federales, y de manera secundaria mediante tarifas a los usuarios).

Adicionalmente, estos servicios no se pueden dejar de prestar de forma permanente, lo que implica que, de fallar quien esté prestando el servicio, no existiría un compromiso creíble del gobierno federal de no ayudar o de exigir el pago íntegro de deudas. Por lo tanto, los servidores públicos estatales y municipales no tienen incentivos para incrementar las tarifas a los usuarios, pues incidirían en un mayor costo de recaudación de fondos públicos federales.

El caso que mejor refleja la problemática señalada es el del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento (véase *Propuestas para una ley estatal prototipo, a disposición en el sitio de la comisión*).⁵⁰ Dado el crecimiento de la población y los indicadores de cobertura que indican profundas diferencias regionales que deben eliminarse, los requerimientos de inversión en el país están por encima de los mil millones de dólares anuales. Lo anterior aunado a los requerimientos de gasto social y de otras inversiones en infraestructura, hace difícil, de continuar el *statu quo*, que se disponga de los recursos necesarios.

Por ello, la única forma de evitar el colapso de este sector esencial en el futuro próximo, es reformar el marco normativo y la gestión pública en los tres órdenes de gobierno de tal forma que se preste un servicio público eficiente. Es indispensable que los recursos para operar, dar mantenimiento y expandir los sistemas se generen dentro de los mismos organismos operadores, enfatizando la necesidad de establecer

⁴⁹ Esto es particularmente grave en los municipios.

⁵⁰ En este servicio sólo se trata el 21.5% del agua procedente de localidades urbanas, por lo que aproximadamente 153.6 metros cúbicos por segundo de descargas de aguas residuales en el país no están siendo tratadas. Asimismo, aproximadamente, sólo el 40% por ciento del flujo de agua en estos sistemas genera ingresos. Las fugas de agua son también de alrededor del 40% en promedio. En resumen, la calidad del servicio (continuidad, presión, sanidad) es frecuentemente baja. La paradoja es que, por una parte, existen usuarios dispuestos a pagar por contar con el servicio o por tener un mejor servicio y, por otra, los funcionarios públicos responsables prefieren no subir las tarifas y, a la vez, no canalizar la inversión hacia estos sectores. (Ver CNA, 2000, *La Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a Diciembre de 1999*, y CESPEDS y Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 2000, *El Desafío del Agua en la Ciudad de México*).

un marco regulatorio e institucional y una gestión eficientes. Esta sería la manera de afrontar con éxito uno de los problemas de contaminación más serios en nuestro país.

En México, se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de funciones, incluso fiscales, a los estados. Sin perjuicio de que la extensión de este proceso a otros ámbitos de autoridad dependa estrictamente del marco constitucional y legal nacional, es menester destacar la existencia de una lógica contundente para mantener ciertas atribuciones en el orden federal. El libre comercio y el libre tránsito entre las entidades federativas, el comercio exterior, la competencia y libre concurrencia en los mercados, así como la regulación de industrias específicas como las de telecomunicaciones, energía y transporte terrestre, y de operaciones relacionadas con el sistema de pagos y la protección de datos en beneficio de las personas, por ejemplo, son elementos de política económica que, en nuestra opinión, deben desarrollarse por la federación, porque sólo ésta responde a los intereses de todos los mexicanos.

RESPONSABLES DE LA MEJORA REGULATORIA EN LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

LIC. GERARDO CAJIGA ESTRADA
Oficial Mayor, Secretaría de Gobernación

LIC. JUAN VILLAFRANCA ANDRADE
Oficial Mayor, Secretaría de Relaciones Exteriores

LIC. ANDRES FIGUEROA COBIAN
Oficial Mayor, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

DR. JUAN CARLOS BELAUSTEGUIGOITIA RIUS
Subsecretario de Planeación, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

DR. ANDRÉS ANTONIUS GONZÁLEZ
Subsecretario de Política y Desarrollo Energéticos, Secretaría de Energía

LIC. JESÚS FLORES AYALA
Oficial Mayor, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

LIC. JOSÉ ENRIQUE GIRÓN ZENIL
Oficial Mayor, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

DR. AARÓN DYCHTER POLTOLAREK
Subsecretario de Transporte, Secretaría de Comunicaciones y Transportes

LIC. CARLOS MANCERA CORCUERA
Subsecretario de Planeación y Coordinación, Secretaría de Educación Pública

DR. JAVIER CASTELLANOS COUTIÑO
Subsecretario de Regulación y Fomento Sanitario, Secretaría de Salud

LIC. HUMBERTO LUGO GIL
Oficial Mayor, Secretaría del Trabajo y Previsión Social

LIC. VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Coordinador General de la Unidad de Servicios Turísticos, Secretaría de Turismo

**MIEMBROS DEL CONSEJO PARA LA MEJORA REGULATORIA
1999-2000**

PRESIDENTE

DR. HERMINIO BLANCO MENDOZA
Secretario de Comercio y Fomento Industrial

SECTOR LABORAL

DON LEONARDO RODRIGUEZ ALCALINE
Secretario General del Comité Central de la Confederación de Trabajadores de México y
Presidente del Congreso del Trabajo
SR. ALBERTO JUAREZ BLANCAS
Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación Revolucionaria de
Obreros y Campesinos

SECTOR EMPRESARIAL

ING. CLAUDIO X. GONZÁLEZ
Presidente del Consejo Coordinador Empresarial
LIC. ALEJANDRO MARTÍNEZ GALLARDO
Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
LIC. VALENTÍN DÍEZ MORODO
Presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
LIC. RAÚL PICARD PRADO
Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
ING. ALBERTO FERNÁNDEZ GARZA
Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana

SECTOR AGROPECUARIO

LIC. HELADIO RAMÍREZ LÓPEZ
Secretario General de la Confederación Nacional Campesina
SR. RAMON HIRIARTE MAISTERRENA
Presidente del Consejo Nacional Agropecuario

SECTOR ACADEMICO

DR. JUAN RAMON DE LA FUENTE RAMIREZ
Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México
DR. ARTURO FERNANDEZ PEREZ
Rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México
DR. JULIO RUBIO OCA
Secretario General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación
Superior
ING. DIODORO GUERRA RODRIGUEZ
Director General del Instituto Politécnico Nacional

GOBIERNO FEDERAL

LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS

Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo

LIC. JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO

Secretario de Hacienda y Crédito Publico

LIC. MARIANO PALACIOS ALCOCER

Secretario del Trabajo y Previsión Social

DR. CARLOS HURTADO LOPEZ

Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Económica y Social

Presidencia de la República

LIC. GERMAN FERNANDEZ AGUIRRE

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

INVITADOS PERMANENTES

DR. GUILLERMO ORTIZ MARTINEZ

Gobernador del Banco de México

DR. FERNANDO SÁNCHEZ UGARTE

Presidente de la Comisión Federal de Competencia

LIC. EDUARDO ALMEIDA

Titular de la Procuraduría Federal del Consumidor

SECRETARIO TECNICO

DR. FERNANDO SALAS VARGAS

Comisionado Federal para la Mejora Regulatoria