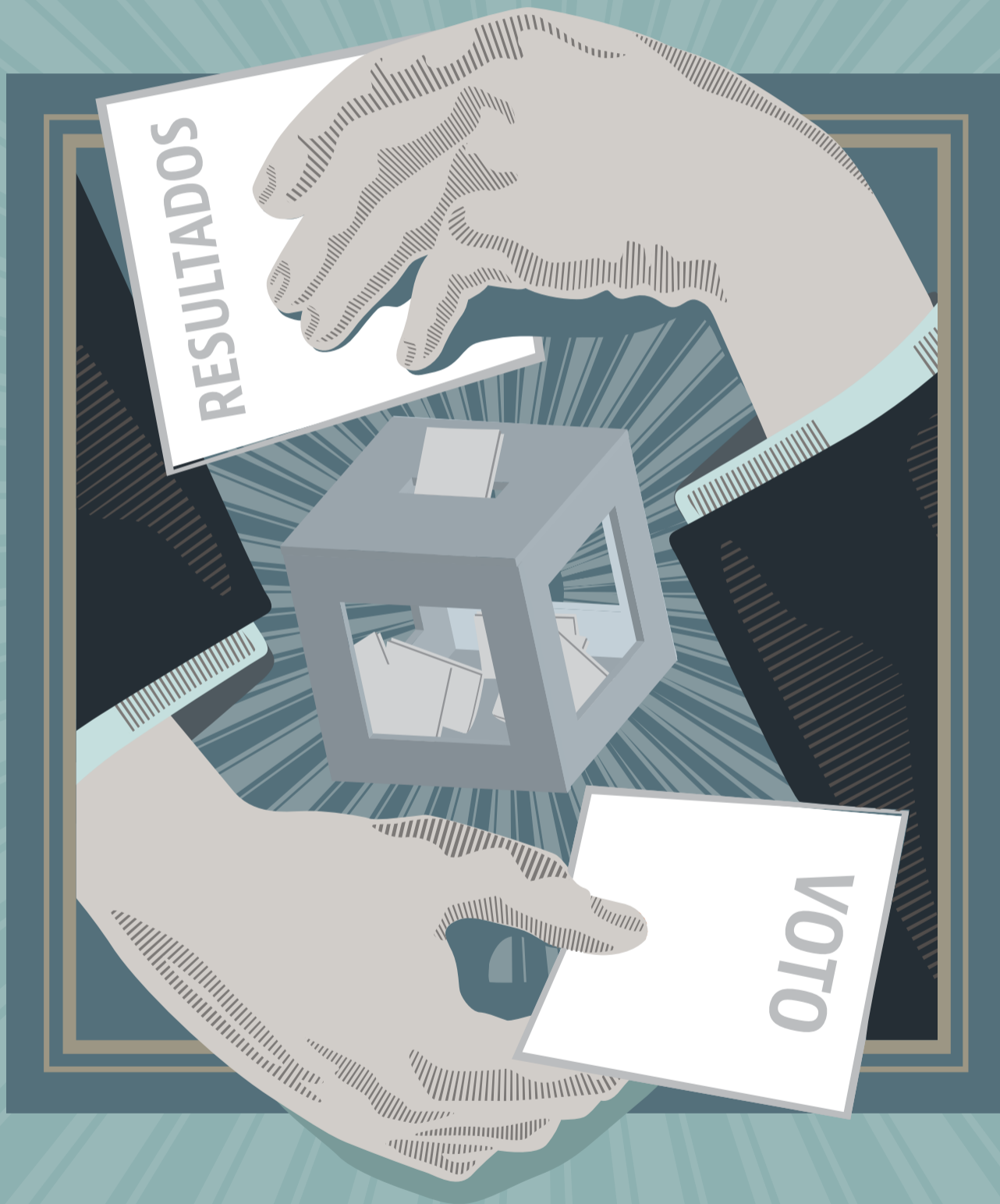


REELECCIÓN MUNICIPAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿CÓMO LOGRAR EL CÍRCULO VIRTUOSO?



UN GOBIERNO MÁS EFICIENTE: ¿CÓMO LA REELECCIÓN PODRÍA AYUDAR A PERMEAR LA MEJORA REGULATORIA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS?



MARIANA TAPIA | @TtMiami

Investigadora, IMCO

Las reglas claras en el gobierno son un impulso a la competitividad, la confianza y la innovación de las empresas. Es por esto que las políticas públicas dirigidas a simplificar las reglas y bajar los costos de cumplirlas son fundamentales para el desarrollo de la economía. Los mejores ejemplos son las políticas de mejora regulatoria (MR) y el uso de la tecnología para masificar el conocimiento de la normatividad. En México se han hecho esfuerzos en todos los niveles de gobierno en estas materias. A nivel federal, México ocupa el primer lugar en avances de MR entre los miembros de la OCDE. En las entidades, la MR ha avanzado más allá de la simplificación de trámites, creando leyes e instituciones más o menos funcionales. Sin embargo, en los municipios la MR ha tenido pocos avances debido a obstáculos como la escasez de capital humano especializado, alta rotación de personal, cortos periodos en la administración y bajos costos políticos por no cumplir con las recomendaciones de la COFEMER. Es por esto que consideramos que con la reelección se abre una oportunidad para dar continuidad, experiencia y seguimiento al proceso de mejora regulatoria municipal. Además, quedan retos pendientes como el dar carácter de obligatoria a la política de mejora regulatoria en los tres niveles de gobierno, así como enlazar esta política con la de gobierno electrónico y fortalecer las sinergias entre la COFEMER y los gobiernos locales.

Tener reglas claras es uno de los elementos más deseables de un gobierno, no importa si es federal o local. La regulación es necesaria para que los mercados funcionen, para que exista confianza entre los actores económicos, quienes necesitan garantías a los derechos de propiedad, así como normas claras y homogéneas. Todos estos elementos inciden directamente sobre los incentivos a la creación de negocios y empresas, e indirectamente, sobre el desarrollo económico.

Cuando la regulación está mal diseñada, es obsoleta, confusa o excesiva, se convierte en un obstáculo a la competitividad: dificulta la inversión, genera desconfianza, desincentiva la formalidad y la innovación, y promueve dinámicas corruptas. Es por esto que en los últimos años la mejora regulatoria se ha convertido en una herramienta cada vez más relevante entre las principales economías del mundo. La mejora regulatoria abarca temas muy amplios como la correcta provisión de bienes y servicios, simplificación de trámites, diseño de normas claras y procesos transparentes. Esto ha mejorado la forma en que los

¿Cómo la reelección podría ayudar a permear la mejora regulatoria en los municipios?

ciudadanos interactúan con el gobierno, garantizando la seguridad jurídica para los actores sociales y ampliando las oportunidades de crecimiento empresarial y económico.

En México se han logrado mejoras regulatorias a nivel federal y estatal, pero éstas no han permeado en el ámbito municipal. Además, los esfuerzos por implementar políticas de mejora regulatoria no se han visto reflejados en esquemas innovadores en el uso de tecnologías y herramientas de gobierno electrónico. Dado que el gobierno municipal es la primera ventana de contacto entre el ciudadano y la autoridad, la mejora regulatoria es fundamental para que los efectos de un gobierno moderno y sencillo se consoliden en el país.

Una explicación posible para el lento avance de la mejora regulatoria municipal es la duración de dichas administraciones. Con tres años en el cargo, los nuevos funcionarios suelen tener poca o nula experiencia y es complicado crear instituciones y consolidar reformas en periodos tan cortos. En este capítulo buscamos responder cómo los municipios mexicanos pueden aprovechar la posibilidad de reelección para consolidar un gobierno con regulaciones más simples y modernas.

¿Qué es la mejora regulatoria? y ¿cuáles son sus beneficios?

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) define a la mejora regulatoria como una política pública orientada a promover cambios en el marco jurídico y generar los mayores beneficios a la sociedad con los menores costos posibles.¹

Estas políticas pueden darse en distintas áreas o niveles del aparato gubernamental. En el plano normativo, por ejemplo, se crean normas y regulaciones justificables, que no representen cargas adicionales para los ciudadanos. En el plano institucional se empuja la modernización operativa del gobierno desde las más altas esferas políticas y con objetivos y metas de mediano y largo plazos. Por último, en el plano administrativo la principal medida es simplificar los trámites. Como veremos más adelante, los dos primeros tipos de política—normativa e institucional— requieren romper con inercias burocráticas muy arraigadas. Por lo tanto requieren de periodos de consolidación más largos, mayores inversiones en capital político y humano y cambios más profundos dentro de la administración. Por su parte, la mejora regulatoria en el área administrativa tiene resultados de corto plazo y suele presentar menos resistencias para implementarse.

El estudio *Doing Business 2016* resalta los beneficios de la MR tales como dotar a las empresas de certidumbre e incentivar su crecimiento. Dicho estudio encuentra, por ejemplo, que la calidad del sistema judicial estatal tiene una relación directa con el tamaño de las empresas, en términos de empleo, producción y activos fijos. Por lo tanto, si el estado con el peor desempeño judicial mejorara al grado de igualarse con el mejor, el tamaño promedio de las empresas del estado se duplicaría.²

Según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), un programa bien estructurado e implementado de mejora regulatoria puede tener efectos positivos en la economía nacional sin importar el nivel de gobierno en el que se lleve a cabo. Entre sus beneficios destacan: la facilidad para hacer negocios como un fuerte incentivo a la innovación y el aumento de la formalidad de la economía, que tiende a mejorar la calidad del empleo. La simplificación de la normatividad también beneficia al gobierno por medio de un aumento en la recaudación. Las reglas simples reducen el número de interacciones entre

1. Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), "Regulaciones: ¿Qué es la Mejora Regulatoria?", <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90#>, consultado el 01/06/2016

2. Doing Business, Ranking 2016, p. 35

funcionarios y ciudadanos, lo que hace más sencillo detectar y combatir la corrupción. Finalmente, un gobierno accesible y funcional genera confianza entre los usuarios de sus servicios.

Además del número de regulaciones es necesario medir la calidad de las mismas. Según *Doing Business*, es la calidad de las normas la que determina si son útiles para permitir e incentivar más negocios, o bien, para facilitar la captación de rentas por parte de los funcionarios. Para que la política regulatoria y las regulaciones que emanan de ella sean de calidad, se deben garantizar los siguientes seis elementos, ya que sin ellos será difícil socializar la utilidad de dichas normas y la facilidad de cumplirlas:³

1. Debe adoptarse e impulsarse por políticos de alto nivel en la administración.
2. Debe estar sustentada en un marco normativo, de preferencia en el nivel más alto, pero contar con los reglamentos necesarios.
3. Requiere de una instancia que la ejecute, misma que debe tener capacidad de gestión en el largo plazo.
4. Las regulaciones que se diseñen deberán estar basadas en evidencia adoptando el modelo implementado a nivel federal. En dicho nivel de gobierno, primero se debe hacer un análisis de los costos y beneficios a través del proceso de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), el cual es reconocido internacionalmente.
5. Se debe tomar en cuenta a los actores afectados por una regulación en la toma de decisiones. Es por eso que se recomienda que los distintos niveles de gobierno tengan consejos mixtos y consultas públicas para las materias reguladas.
6. Se requiere de una evaluación ex post de la regulación, así como un conjunto de indicadores de evaluación del impacto regulatorio diseñados de forma previa a la regulación implementada.

Dada su complejidad, el proceso de mejora regulatoria puede tomar tiempo. Los tomadores de decisiones necesitan conocer la regulación, elaborar diagnósticos, identificar problemas que puedan solucionarse por medio de la regulación, diseñar opciones regulatorias de mejora y elaborar propuestas. Al final de este proceso, la política deberá revisarse y evaluarse para saber si está funcionando de la forma esperada. Como veremos a continuación, la mejora regulatoria es una política de largo alcance.

La mejora regulatoria a nivel federal en México

Aunque los esfuerzos en México por desregular mercados y simplificar la normatividad comenzaron en 1989, fue hasta el año 2000 cuando se estableció la política de mejora regulatoria en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y se institucionalizó por medio de la creación de la COFEMER,⁴ encargada de implementar políticas y programas en toda la Administración Pública Federal. Como otros países,⁵ México ha creado un órgano independiente y funcionarios públicos especializados para guiar políticas regulatorias y ha establecido procedimientos estandarizados para crear normatividad a través de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)⁶ y la LFPA.

3. OCDE, "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", 2012, pp. 1-5

4. COFEMER, fortaleza Institucional, disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=7>

5. Las políticas implementadas por los Estados de la OCDE parten de un documento creado en 2012, llamado "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", disponible en: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

6. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es un análisis del potencial beneficio y costo de un cambio en la normatividad, el objetivo es

Estas décadas de trabajo han posicionado a México entre los países más exitosos en el tema de mejora regulatoria a nivel federal. En el último análisis sobre el estado de la mejora regulatoria de la OCDE, México se encuentra por encima del promedio de países de la Organización.⁷ En cuanto a la simplificación de trámites, también se ha hecho un gran esfuerzo. En 2002, México se encontraba en el lugar 69 de 85 países en apertura de negocios con 67 días—por debajo de Jamaica, Perú, Uruguay, Chile, Argentina y Brasil.⁸ En la última edición del mismo índice (2015), México ocupa el lugar 38 entre 189 economías,⁹ y ha superado a todos los países antes mencionados.

El interés por extender esta política a estados y municipios se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en donde se reconoce la importancia de las reglas claras para incentivar el desarrollo local.¹⁰ En enero de este año, el Presidente Peña Nieto envió al Congreso Federal una propuesta para ampliar la Agenda común por medio de un “Marco Nacional de Mejora Regulatoria,” cuyo objetivo es generar directrices aplicables a todos los niveles de gobierno para evitar duplicidad de trámites, simplificar trámites, e impulsar la adopción de políticas de MR en los tres niveles de gobierno, como parte de la Agenda de Justicia Cotidiana.¹¹

La Agenda Común de Mejora Regulatoria¹² se ejecutará a través de la COFEMER, por medio de cuatro acciones específicas para estados y municipios:¹³

- 1) Consolidar el desarrollo normativo e institucional de la mejora regulatoria en municipios y entidades.
- 2) Generar o fortalecer mecanismos para la consulta, transparencia y análisis de las regulaciones locales.
- 3) Llevar registros y simplificación de trámites en dichos órdenes de gobierno.
- 4) Fortalecer políticas y mejores prácticas para facilitar la apertura de negocios en sus localidades.

Además, el 28 de abril de 2016 el Presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para dar el carácter de obligatorias a las reformas en materia de mejora regulatoria y para que el Congreso expida una ley general en la materia.¹⁴

que se tomen decisiones de regulación racionales y transparentes.

7. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Regulatory Policy Outlook, 2015”, disponible en: <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

8. David S. Kaplan, Eduardo Piedra y Enrique Seira, “Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico”, *Journal of Public Economics*, Volume 95, Issues 11–12, diciembre de 2011, p. 4

9. Los resultados del Informe Doing Business a junio de 2015

10. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategia 4.7.2, página, 137

11. COFEMER, “El Presidente de la República envía reforma de Justicia Cotidiana en materia de mejora regulatoria”, http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not_id=2950

12. Después del PND, la Agenda se formalizó por medio de un convenio entre la COFEMER y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), para fortalecer el intercambio de actividades, metodologías e instrumentos para realizar propuestas de mejora regulatoria con las entidades. <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=277>

13. Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios”, 5 de enero de 2015.

14. Presidencia de la República, “Iniciativa de reforma constitucional de mejora regulatoria”, 28 de abril de 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87518/MEJORA_REGULATORIA.pdf