

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Cedillo Hernández, Miguel A.  
Desregulación y Mejora Regulatoria en México: Un balance necesario  
Buen Gobierno, núm. 2, enero-junio, 2007, pp. 96-115  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660523005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

## Desregulación y Mejora Regulatoria en México:



# Un balance necesario

*Miguel A. Cedillo Hernández*

### Introducción

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

impulsor de las energías privadas y sociales. La crisis del Estado Bienestar también lo fue de su regulación, la cual tenía que ser profundamente revisada, y lo más importante, reconstruida bajo nuevos principios y objetivos públicos.

La modernización administrativa y todo proceso de cambio o reforma del Estado involucran la revisión de su marco jurídico-administrativo. Esta tarea no es algo sencillo o superfluo, de esto depende el éxito o el fracaso de las políticas públicas más importantes o vitales de cualquier gobierno. La capacidad de gobernar parte de la capacidad de hacer buenas normas, que en cualquier Estado de Derecho son la base de la actuación pública. Una normatividad sobre-reguladora, ineficaz, obstaculizadora o excesivamente compleja puede no sólo paralizar las fuerzas privadas y sociales, también puede ocasionar graves estragos económicos; fomentar la ilegalidad; la economía subterránea; la corrupción y medrar el crecimiento económico; esto sin mencionar las repercusiones de carácter social y político que esto acarrea. Por ello, la revisión de la normatividad existente para eliminar incongruencias e ineficacias en las regulaciones es una parte sustancial de las políticas públicas modernas.

La labor normativa se ha encargado por mandato constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo. La elaboración de las leyes es una atribución de los Parlamentos y Congresos integrados por representantes populares. Por su parte, los Ejecutivos en uso de sus atribuciones y para mejor proveer en la aplicación de las leyes expiden disposiciones administrativas tales como reglamentos, acuerdos, decretos y circulares que afectan la esfera jurídica de los particulares. A través de estas normas se regulan procedimientos administrativos, trámites y requisitos, tanto internos (al interior de las autoridades), como externos (es decir para la observancia de los gobernados) que en muchas ocasiones generan confusiones, obstáculos administrativos, laberintos procesales, etc.

La deficiente producción de normas, puede generar ingobernabilidad y deslegitimación, si no se cuidan los procedimientos y trámites que regulan. La buena producción normativa es una parte fundamental de la capacidad de gobernar, el desafío es entonces perfeccionar las técnicas para generar marcos normativos legitimadores, así como desarrollar las instituciones que hagan factible cumplir con esta función y aseguren la calidad de las regulaciones. La elaboración de las

**La deficiente producción de normas, puede generar ingobernabilidad y deslegitimación**

**Si no se cuidan los procedimientos y trámites que regulan. La buena producción normativa es una parte fundamental de la capacidad de gobernar, el desafío es entonces perfeccionar las técnicas para generar marcos normativos legitimadores, así como desarrollar las instituciones que hagan factible cumplir con esta función y aseguren la calidad de las regulaciones.**

**La deficiente producción de normas, puede generar ingobernabilidad y deslegitimación, si no se cuidan los procedimientos y trámites que regulan. La buena producción normativa es una parte fundamental de la capacidad de gobernar, el desafío es entonces perfeccionar las técnicas para generar marcos normativos legitimadores, así como desarrollar las instituciones que hagan factible cumplir con esta función y aseguren la calidad de las regulaciones.**

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

De esta forma el Estado-Bienestar fue víctima de una doble crisis, por un lado, la crisis económica que lo agobió, y del otro, la crisis de su marco jurídico, o incluso en términos radicales, la crisis de su propio derecho positivo (V. Villoria Mendieta, 1996:309). La reforma del Estado debía entonces plantear con toda seriedad, un proceso de revisión del marco jurídico y sobre todo de eliminación de normas innecesarias, incongruentes e imprecisas. En estas condiciones surge una corriente de pensadores (George Stigler, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Warren Nutter y Ronald Coase,) que se identifican más con la economía que con el derecho, o la administración pública, que pugna por la privatización y la desregulación bajo la óptica de eliminar las normas, sustituyéndolas por procesos de mercado.

Pero los procesos de desregulación y mejora regulatoria no son sólo económicos, tienen fuertes aristas jurídicas y administrativas ya que requieren de una profunda revisión de las normas imperantes, así como de las organizaciones públicas, para redimensionarlas, separarlas, reinventarlas y en su caso, extinguirlas. Por todo esto, la economía resulta insuficiente para abordar este problema, se requiere un enfoque multidisciplinario, ya que se tienen que prever los efectos políticos, jurídicos, sociales y administrativos.

**Ante la necesidad de revisar los espacios “públicos”, es decir, las funciones que debía seguir realizando el Estado y las que debía dejar al mercado, también surge el imperativo de modificar el marco jurídico que le da soporte a sus actos y procedimientos**

Ante la necesidad de revisar los espacios “públicos”, es decir, las funciones que debía seguir realizando el Estado y las que debía dejar al mercado, también surge el imperativo de modificar el marco jurídico que le da soporte a sus actos y procedimientos. En este aspecto, la normatividad existente debía ser eliminada o por lo menos reformada de manera sustancial. Debía por lo tanto, desregularse el marco jurídico, pero esto no significó simplemente eliminar las leyes y los reglamentos. En efecto, no se trató sólo de eliminar normas, sino de crear mejores normas. Si partimos de la idea de eliminar obsoletencias en el plano jurídico, también debemos tener claro cómo y con qué debemos sustituir las normas que se eliminan. Resulta evidente que el Estado no debe renunciar a su potestad normativa, porque no hay mercado ideal o perfecto que funcione sin problemas, por lo que debe regularse con normas antimonopolio, regulaciones para asegurar una sana competencia, etc.;

además que es indispensable establecer regulaciones que protejan verdaderamente el interés público y que aseguren una adecuada convivencia social. Por ello, debe verse a la desregulación

como una oportunidad para construir mejores marcos jurídicos y estructuras administrativas más eficientes.

Mejorar la regulación es un imperativo de la Reforma y Modernización del Estado. La transformación del marco normativo es importante (Jacobs, Scott H., 1999: 30-31) porque es un instrumento de racionalización y equilibrio de los mercados; es un pilar para la elaboración de políticas públicas, y es un elemento del Estado de Derecho. Las llamadas “fallas de la regulación” (Lahera, Eugenio, 1998: 27) se han comparado con las “fallas del mercado”, señalando que la intervención normativa puede ocasionar barreras no arancelarias, desalentar la innovación y reducir las opciones para los consumidores. Así, Jorge Eduardo Bustamante (1993: 72) afirma que: “...la discrepancia entre los objetivos que debería cumplir una determinada institución y los objetivos que realmente aplican sus funcionarios, provocan distorsiones en la acción estatal semejantes al impacto negativo de las “externalidades” en el funcionamiento del mercado. De allí que este fenómeno, que genera “fallas” en el funcionamiento del Estado, sea denominado “internalidades”, para guardar una simetría terminológica con las “fallas” del mercado...”.

Repensar el marco normativo existente, eliminar las regulaciones inoperantes, injustas u obstaculizadoras que no sirven a propósitos públicos e imparciales, y diseñar normas racionales y eficaces, es el desafío. Se debe por lo tanto, reconstruir el marco normativo, y con ello, los procedimientos que de estas normas se derivan. La legitimidad del Estado y de su Administración Pública depende de una nueva normatividad que devuelva la confianza en la actuación de la autoridad y en lo justo de sus decisiones.

La OCDE ha definido a la reforma regulatoria como los cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejoran el desempeño, el costo o la calidad jurídica de las regulaciones y los correspondientes trámites gubernamentales. Por su parte, la desregulación se define como un derivado de la reforma regulatoria y tiene como propósito la eliminación total o parcial de la regulación en un sector para mejorar el desempeño económico. De acuerdo al reporte de la OCDE (1999: 37), a principios de los noventas se estimaba que el tiempo y el dinero para la entrada legal al mercado de una empresa en México eran de 83 a 240 días y de 210 a 368 dólares, respectivamente. El plazo promedio nacional para la apertura de un negocio ha disminuido a 36 días, de acuerdo al estudio del Banco Mundial *Doing Business* (2007), pero en muchas entidades sigue siendo muy alto (más de 60 días).

**Pero la desregulación es sólo una parte de la solución, debe también considerarse la construcción de nuevas normas y procedimientos que garanticen un “ambiente” de legitimidad adecuado para la producción y el consumo, y por ende para el crecimiento económico**

Pero la desregulación es sólo una parte de la solución, debe también considerarse la construcción de nuevas normas y procedimientos que garanticen un “ambien-

te" de legitimidad adecuado para la producción y el consumo, y por ende para el crecimiento económico. Esta otra parte la aporta la "reforma regulatoria", cuya encomienda es netamente constructiva y que debe seguir como consecuencia del proceso de desregulación. Al decir de Jacobs (1999: 33):

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

Al inicio de una nueva administración, se impone realizar un balance de las políticas e instituciones que se han desarrollado en los temas de desregulación y mejora regulatoria en México, sobre todo en los dos últimos sexenios. De esta manera será más fácil apuntar los avances, las tareas pendientes, así como las perspectivas que en estas materias cabría vislumbrar en el futuro inmediato.

### **La Desregulación y la Mejora Regulatoria durante el Gobierno de Ernesto Zedillo**

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

Con un relevo presidencial precedido de malos augurios, en diciembre de 1994 se revela una nueva crisis económica que le plantea al presidente Zedillo retos formidables al inicio de su gestión. Para afrontar la crisis y el grave deterioro económico se suscribe un nuevo pacto con los sectores productivos (Alianza para la Recuperación Económica). En este ambiente de crisis económica, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, le da un nuevo impulso a las políticas de desregulación y reforma regulatoria.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se planteó como uno de los objetivos fundamentales el "Desarrollo Democrático" del país, y entre sus estrategias se estableció la "Reforma de Gobierno y la Modernización de la Administración Pública". Uno de los aspectos que se desarrolló en esta estrategia fue la simplificación y adecuación del marco normativo, señalando

como una necesidad la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y mejorar la atención a la ciudadanía.

Así mismo, se plantea el establecimiento de criterios explícitos para que en el diseño de nuevas regulaciones, se considere su costo de aplicación y supervisión; la duración, transparencia y efectividad de sus procesos y se obligue al examen de otras vías no regulatorias. A su vez, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, contempló la revisión y simplificación del marco normativo, señalando que las dependencias y entidades federales analizarían durante 1996 las normas que regulaban sus funciones, para identificar aquellas que fueran susceptibles de eliminarse o simplificarse. Así mismo, se promoverían los cambios indispensables al marco jurídico-administrativo aplicable a las actividades económicas.

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

*"La revisión se llevará a cabo bajo el criterio de que sólo serán justificados aquellos trámites y requisitos que efectivamente sean necesarios para proteger los intereses del consumidor, del público en general o que atienda un cuidado nacional del medio ambiente. Así mismo, se procurará que todo trámite o requisito implique el mínimo costo para el establecimiento y la operación de las empresas. Como resultado de esta revisión se reducirán sustancialmente el número de trámites en vigor. Los previstos en disposiciones administrativas que no sean justificados serán eliminados."*

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

## En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se planteó como uno de los objetivos

### fundamentales el "Desarrollo

### Democrático" del país, y entre

### sus estrategias se estableció la

### "Reforma de Gobierno y la

### Modernización de la

### Administración Pública"

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

Las vertientes del nuevo esquema de desregulación comprendían (Ciscomani Freaner, Francisco, 1999: 109 y 110):

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

Este nuevo esquema buscó coordinar los esfuerzos de desregulación con los de simplificación, que durante el periodo del Presidente Salinas, se desarrollaron de manera separada lo que ocasionó desorden e incongruencias. Como una cuestión a destacar en este programa, y que impactó en la revisión del flujo regulatorio, fue el establecimiento de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) a través de las reformas a las Leyes de Procedimiento Administrativo y de Metrología y Normalización. Así, a partir de estas reformas, todo proyecto normativo (incluyendo las Normas Oficiales Mexicanas : NOM'S) tendrá que presentarse con una Manifestación de Impacto Regulatorio. Estas manifestaciones encuentran su antecedente en Estados Unidos de América en las órdenes ejecutivas 12,044 (de Carter, en 1978) y 12,291 (de Reagan, en 1981) que impusieron la obligación de elaborar justificaciones para la aprobación de cualquier nueva regulación, incorporando un análisis costo-beneficio de la norma (Gerston, Larry, 1988: 46-50). A este respecto, debe también considerarse la recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1995, que hizo hincapié en las manifestaciones de impacto regulatorio. En 1997 se distribuyó al interior de la Administración Pública Federal, un Manual para la elaboración de estas manifestaciones, detallando como elementos a satisfacer en el llenado de estas manifestaciones:

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

La estrategia de desregulación de la administración del Presidente Zedillo se desagregó en dos tipos de actividades fundamentales, las transitorias y las de carácter permanente (Ciscomani Freaner, Francisco, 1999:111). Dentro de las transitorias estaban la revisión de requisitos, plazos, trámites y formatos vigentes; así como la constitución del inventario de trámites de 12 dependencias federales y sus entidades coordinadas (revisión del acervo normativo). Las tareas permanentes definidas fueron (revisión del flujo normativo): el establecimiento y actualización del Registro Federal de Trámites Empresariales, el análisis de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR), así como la revisión y elaboración de propuestas para la modificación de las disposiciones jurídicas que constituyen el marco regulatorio de la actividad económica.

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

Hacia el final de la administración del Presidente Zedillo se hicieron dos reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril y el 30 de mayo, del año 2000. De la reforma del 19 de abril cabe destacar los seis siguientes aspectos, en relación a la desregulación y la mejora normativa:

1. Se agregó un nuevo título (el Tercero A) que desarrolla lo relativo a la mejora regulatoria, estableciendo la obligación a cargo de cada dependencia y organismo descentralizado de la Administración Pública Federal de crear un Registro de Personas Acreditadas, el cual tiene como propósito asignar un número de identificación al interesado, quien al citar dicho número en los trámites subsecuentes ya no será requerido para asentar datos ni acompañar documentos. Este número de identificación podría ser utilizado por otras dependencias u organismos descentralizados, ya que estarán interconectados informáticamente (art. 69 B).
2. Se estableció la obligación a cargo de los titulares de las dependencias y de los directores generales de los organismos públicos descentralizados de designar un servidor público con

nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable para coordinar el proceso de mejora regulatoria, para que someta a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años un programa en esta materia, en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia o entidad. Estos responsables son los encargados de suscribir los anteproyectos normativos y las manifestaciones de impacto regulatorio; así como de remitir la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios (art. 69-D).

3. Se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), la cual promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones. Para ello, contará con autonomía técnica y operativa, teniendo entre sus atribuciones dictaminar las manifestaciones de impacto regulatorio; llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios; opinar y asesorar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal; brindar asesoría técnica a los estados y municipios y celebrar convenios para ese efecto (art. 69-E).
4. Se crea un Consejo que apoyará a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Este Consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (ahora Economía) quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Como invitados en este Consejo se señalan al Gobernador del Banco de México; el Presidente de la Comisión Federal de Competencia; el Procurador Federal del Consumidor y los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional. Las facultades de este Consejo (entre otras) son las de ser enlace con los sectores público, social y privado para recabar opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria; conocer los programas de la Comisión, así como los informes de su Director General, y acordar los asuntos que se sometan a su consideración (art. 69-F).
5. Se dedica todo un capítulo (el tercero del Título Tercero A) para desarrollar el procedimiento para la elaboración y revisión de las manifestaciones de impacto regulatorio (arts. 69-H al 69-L).
6. Se establece un Registro Federal de Trámites y Servicios que será público y estará a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Las dependencias y organismos descentralizados por regla general no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo (arts. 69-M y 69-Q).

Esta reforma le dio sustento legal a las políticas de desregulación y mejora regulatoria del Estado, creando además una base institucional para su conducción, con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Registro Federal de Trámites y Servicios. La reforma del 30 de mayo del 2000, modifica los artículos 35 y 83, y adiciona cinco párrafos al artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En el caso del artículo 35 la reforma tuvo como propósito establecer que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos y solicitudes de informes podrán hacerse también por medios de comunicación electrónica cuando

así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción.

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

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

Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentadas, son sin lugar a dudas avances, pero no incorporaron a esta norma principios para resolver el problema de cómo realizar la desregulación. Se mantuvo el efecto general de “negativa ficta” ante el silencio de la autoridad (art. 17), lo cual consideramos no es acertado porque es muy superior la figura de la afirmativa ficta, la cual agiliza la actuación administrativa. Por otra parte, se convirtió a la Unidad de Desregulación Económica en un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria, dependiendo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Economía).

## La Desregulación y la Mejora Regulatoria durante el gobierno de Vicente Fox

En el período del 2000 al 2006 se institucionalizó plenamente el esfuerzo gubernamental de mejora regulatoria. No obstante, se encuentran aspectos que cabría analizar para superarlos. Las asimetrías

**Las asimetrías entre los esfuerzos y logros federales en relación con los estados y los municipios; la falta de control de calidad en el proceso legislativo y la división de atribuciones en esta materia entre la COFEMER y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de la Función Pública) generó duplicidades e ineficiencias.**

entre los esfuerzos y logros federales en relación con los estados y los municipios; la falta de control de calidad en el proceso legislativo y la división de atribuciones en esta materia entre la COFEMER y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de la Función Pública) generó duplicidades e ineficiencias. En efecto, La Secretaría de la Función Pública en el marco de lo que se denominó la "Agenda de Buen Gobierno" impulsó iniciativas en esta materia tales como: el lenguaje ciudadano en la redacción de normas; el Programa de Cartas Compromiso que tenía como objeto precisar y hacer públicos los estándares para ciertos trámites y servicios y las normatecas para dar acceso a la población en general a los marcos jurídicos que rigen la actuación pública.

En este ensayo nos enfocaremos principalmente a los esfuerzos desarrollados por la COFEMER, en el marco del Programa de Mejora Regulatoria institucional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, en el apartado 6.3.2 "Competitividad en el Área de Crecimiento con Calidad" se establece la siguiente estrategia:

*"g). Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas.*

*El marco institucional dará seguridad jurídica al establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, y promoverá y protegerá los derechos del consumidor, asegurando condiciones de calidad y competencia en las relaciones comerciales.*

*Sin una mejora regulatoria permanente México no logrará una participación exitosa en la dinámica economía internacional, porque se quedará a la zaga de los cambios que la globalización conlleva. La mejora regulatoria es una de las tareas gubernamentales que requieren una mayor coordinación de todas las entidades de la Federación. Mejorar las disposiciones legislativas y administrativas, tanto en las dependencias como de los organismos descentralizados, es indispensable para favorecer la inversión productiva y la competitividad de las empresas que operan en el territorio nacional.*

*Asimismo, esta reforma es necesaria para propiciar las condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como para la operación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se promoverá que estas empresas cuenten con asesoría jurídica para realizar sus transacciones y resolver sus controversias, en el ámbito nacional e internacional, en un esquema eficaz."*

Bajo estas premisas, el Ejecutivo Federal emitió el 25 de junio de 2001 el "Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y los ciudadanos". El propósito de este acuerdo era que las dependencias y organismos descentralizados eliminaran trámites obsoletos, los transformaran en meros trámites de conservación o avisos y que se estableciera la afirmativa ficta en al menos la quinta parte de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios. No se explica cómo se determinó que una quinta parte de los trámites eran susceptibles de afirmativa ficta, ni se tiene una valoración crítica de los resultados de este acuerdo, ya que la COFEMER en su Informe de Rendición de Cuentas (2006) no refiere qué se logró con este acuerdo.

En este acuerdo se reitera la obligación de las dependencias y organismos descentralizados de presentar sus Programas Binauales de Mejora Regulatoria, de conformidad con el calendario publicado por la COFEMER en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2001. Como resultado de este primer esfuerzo, la Comisión recibió 38 programas, los cuales fueron clasificados como buenos, mejorables, regulares y malos. La Guía emitida por COFEMER para la presentación de estos programas preveía dos apartados como obligatorios que eran: a) Inscripción de trámites y servicios en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y b) anteproyectos de disposiciones normativas, y se daba un tercer apartado como opcional de acciones que coadyuvarían a la mejora regulatoria. Como resultado de este trabajo, la COFEMER se planteó como un objetivo mejorar la guía para la elaboración de los programas binauales para subsanar las deficiencias detectadas en este primer ejercicio. Hacia agosto de 2001 el RFTS tenía inscritos 1099 trámites que no incluían los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2003 el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. El propósito de este programa era definir las estrategias generales relacionadas con las actividades de la COFEMER. Dicho programa se sustentaba en cuatro principios que eran: inclusión, federalismo, calidad y transparencia. La visión que el programa sustentaba se definía de la siguiente manera:

*"Contar con un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la actividad económica, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e increíblemente la calidad del sistema jurídico nacional."*

La misión que establecía el programa se definía como:

*"Estructurar un proceso de mejora regulatoria en la que el gobierno sea riguroso en sus procesos de toma de decisiones, al fundamentarlos en la transparencia, el cuidadoso análisis, la consulta pública y la rendición de cuentas, con el fin de proteger la vida, la salud, el medio ambiente y los intereses de los consumidores, al menor costo posible para los particulares. México requiere de un proceso de mejora regulatoria ambicioso, transparente e incluyente en los tres órdenes de gobierno, que impulse la innovación de la gestión gubernamental, así como la competitividad y el crecimiento económico de nuestra nación."*

El programa señalaba cuatro objetivos rectores que facilitarían el establecimiento y operación de empresas; promoverían la inversión productiva y la creación de empleos; se mejoraría la calidad de los servicios que brinda la Administración Pública; se reduciría la corrupción y se aseguraría la transparencia y la rendición de cuentas. Dichos objetivos eran:

- Profundizar en el proceso de mejora regulatoria y consolidar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.
- Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.
- Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.
- Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.

Para el cumplimiento de dichos objetivos el programa contemplaba la implementación de seis estrategias que eran:

1. Conformar programas bianuales de mejora regulatoria de calidad.
2. Conformar, simplificar, actualizar y mantener disponible el sistema electrónico de información sobre trámites y servicios en beneficio de las empresas y los ciudadanos.
3. Revisar y mejorar los anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales que generen costos de cumplimiento para las empresas y los particulares.
4. Promover la incorporación de mejores prácticas regulatorias en la administración pública federal.
5. Elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio en sectores económicos y áreas regulatorias específicas.
6. Profundizar la colaboración y apoyo técnico sobre el proceso de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno.

Con el propósito de desarrollar estas estrategias, el programa prevé diversas líneas de acción. Confrontando estas estrategias con los resultados que se reportaron en la Rendición de Cuentas de la COFEMER, podemos desprender los avances cualitativos y cuantitativos de este programa. En materia de programas bianuales, y una vez que hemos referido los correspondientes al 2001; en el año 2003, por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de ese año, se emitieron los Lineamientos para la presentación de los Programas Binales de Mejora Regulatoria 2003-2005. El Manual, que se emitió para dar cumplimiento al acuerdo mencionado establecía como estructura general de dichos programas el siguiente:

1. Trámites.
  - 1.1. Validación del contenido del Registro Federal de Trámites y Servicios.
  - 1.2. Proceso de Revisión y migración de trámites.
  - 1.3. Identificación de trámites de alto impacto.
2. Regulaciones.
  - 2.1. Diagnóstico y prioridades en materia de regulaciones.

## 2.2. Regulaciones a crear, modificar o eliminar.

## 2.3. Revisión quinquenal de normas oficiales mexicanas.

La fecha límite que se fijó en el manual para la entrega de los ahora llamados "Programas Binales" fue el 15 de agosto de 2003 y se recibieron 46 programas que se ejecutaron hasta agosto de 2005. A través de estos programas la COFEMER reporta que se mejoraron 56 trámites de "alto impacto". En el 2005 se planteó una "visión sistémica" de la mejora regulatoria que consistía en la definición de prioridades con el sector privado. Para ello, se definieron 36 acciones concretas en materia de competitividad que daban cumplimiento al Acuerdo que establecía los Lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2005-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2005. Las acciones definidas tenían como fecha compromiso el 30 de noviembre de 2006, estaban dirigidas a rubros relacionados con el comercio exterior; normalización; salud; sistema financiero; transporte; energía, trabajo y previsión social; seguridad social, migración y mejora regulatoria en estados y municipios. De acuerdo al último informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006, presentado por COFEMER, al 31 de octubre de 2006 de las 36 acciones se habían concluido 28 y quedaban pendientes 8 relacionados con energía, transporte ferroviario, aeronáutica civil, normalización, salud y seguridad social.

Por lo que hace a la segunda estrategia, se reestructuró el RFTS. Debido a las reformas de 2000 a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el registro debe incorporar no sólo los trámites federales empresariales sino también los relativos a las concesiones, seguridad social, normas oficiales mexicanas, los que realizan las instituciones financieras ante las autoridades que las regulan, así como los ciudadanos. Dicho registro tenía que estar concluido a más tardar en mayo del 2003. Para el 19 de mayo del 2003 se concluyó la integración de este registro conforme las características que dispone la Ley y por ello se explica el crecimiento que tuvo al pasar de 1,793 trámites al 31 de diciembre del 2002 a 2,631 al 31 de diciembre del 2003. La importancia del RFTS es que constituye un inventario que garantiza certidumbre a los particulares que realizan trámites, ya que no se pueden aplicar más que los que están inscritos en el registro y no se pueden exigir obligaciones o requisitos distintos que los que aparecen en él. A fines de septiembre del 2006, el RFTS se integra por un universo de 3,186 trámites y servicios.

En esta misma estrategia se inscribió la creación de un sistema de apertura rápida de empresas. La meta plasmada en el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 fue que sólo se requirieran 10 horas y dos trámites federales para la constitución de una empresa que no realiza actividades riesgosas. Para ello, el programa señalaba como acciones necesarias:

- Reducir al mínimo indispensable el número y los plazos de los trámites federales obligatorios.
- Liberar de la regulación federal las actividades económicas en las que no exista un riesgo público.

- c. Celebrar convenios de coordinación con los estados y municipios en su caso, para que éstos liberen de toda regulación actividades económicas que no revistan un riesgo público.

Bajo esta línea de acción, el 28 de enero de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establecía el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). Este acuerdo se orientaba a crear este Sistema respecto de 685 giros o actividades que se consideraron de bajo riesgo público y susceptibles de ser desarrolladas por micro, pequeñas y medianas empresas. De esta manera, el SARE reduce el tiempo de apertura de un negocio a 72 hrs. ya que sólo hace exigibles dos trámites federales (registro federal de contribuyentes y permiso para la constitución de sociedades, si es el caso) y de tres a cinco trámites locales, otorgando un plazo no mayor de tres meses para cumplir con el resto de los trámites que le sean aplicables de acuerdo a su actividad. Entre 2002 a septiembre de 2006 COFEMER reporta una cobertura de 29 entidades federativas y 106 municipios con este sistema, con lo cual se han abierto 78,080 nuevas empresas y se han generado 200,158 empleos directos.

En la estrategia tres relativa a la revisión de anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas federales, que se realiza conforme lo dispuesto en el Capítulo Tercero, del Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula lo relativo a las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, la COFEMER reportó que del 2001 a septiembre de 2006 había recibido 1888 anteproyectos con manifestación. Los criterios fundamentales bajo los cuales analiza la comisión dichos anteproyectos están referidos en el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 y son:

- Que se justifique la intervención del gobierno.
- Que los beneficios de las regulaciones excedan los costos.
- Que no existan alternativas regulatorias que pudieran lograr los objetivos de la regulación a menor costo.
- Que las regulaciones minimicen el impacto negativo para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.
- Que no se impongan barreras innecesarias a la competencia o al comercio, con el fin de no perjudicar a los consumidores.
- Que se cuente con los recursos humanos y presupuestales para asegurar la instrumentación y aplicación de la regulación.

En cuanto a los resultados que se reportan, respecto de la quinta estrategia relativa a elaborar diagnósticos y proponer anteproyectos de regulaciones para mejorar el marco regulatorio, se deben destacar los diagnósticos sectoriales que la COFEMER elaboró sobre diversas materias. Con base en estos diagnósticos se delinearon las 36 acciones concretas de mejora regulatoria, que se incluyeron como compromisos en el acuerdo presidencial para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2005-2006 del 11 de agosto de 2005. Así mismo, se desarrolló el estudio “Doing Business” que es un proyecto del Banco Mundial que tiene como propósito medir la forma en que se realizan los negocios en 175 países, analizan-

do para tal efecto la ciudad más poblada de cada país. En el 2005, se decidió llevar este estudio a 12 ciudades del país y para 2006 se amplió a 31 ciudades del país además del Distrito Federal, estudio que mide cuatro aspectos fundamentales en esta materia y que son: registros públicos de la propiedad y del comercio; ejecución de contratos; obtención de créditos y apertura de negocios. Los resultados de este estudio en su versión 2007 ubicaron a México en el lugar número 43, con lo que se mejoró en 19 lugares respecto del año anterior en el que se había situado en el lugar 62. Finalmente, respecto de la sexta estrategia que consignaba la colaboración con los tres órdenes de gobierno, se destaca, lo ya mencionado en relación al SARE, que alcanzó una cobertura hasta septiembre de 2006 de 29 entidades federativas y 106 municipios.

Durante este sexenio se debe destacar la emisión de dos acuerdos de moratoria regulatoria. En el 2004, el sector privado expresó su preocupación por el crecimiento en la emisión de regulación administrativa que creaba más obligaciones y generaba más costos. Por ello, el Presidente Fox anunció en la novena reunión de la COFEMER una moratoria regulatoria. Dicha moratoria se concretó en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2004. El acuerdo suspende la emisión de regulación que tenga costos de cumplimiento para los particulares, por parte de dependencias y organismos descentralizados por un año y sólo permite la emisión de normas administrativas cuando se trate de los siguientes casos:

- Situaciones de emergencia.
- Obligaciones contenidas en leyes y reglamentos.
- Compromisos internacionales.
- Instrumentos de actualización periódica.
- Beneficios de la regulación notoriamente superiores a sus costos.
- Reglas de operación.
- Disposiciones normativas relacionadas con contribuciones y sus accesorios.

De acuerdo con la COFEMER la moratoria inhibió la emisión regulatoria, con costos para los particulares en un 23.5%. Este acuerdo fue prorrogado por otro que fue publicado en el órgano oficial, el 28 de febrero de 2005 y que amplió la moratoria regulatoria hasta el 30 de noviembre de 2006.

## Hacia la Mejora Normativa, conclusiones y perspectivas

Es innegable y evidente que la función normativa es una tarea indelegable y exclusiva, que está a cargo del Estado. La importancia de esta función es también insoslayable, si no se crean buenas normas no habrá certeza jurídica, ni una adecuada relación entre la Administración Pública y los gobernados y lo más grave, puede afectarse sensiblemente el crecimiento económico y las actividades productivas. La atención de estos asuntos capitales es algo que ya no puede dejarse a la improvisación o al azar. Deben generarse políticas públicas consecuentes y eficaces, así como instituciones encargadas de diseñar estrategias, e implementar programas y acciones para asegurar que la construcción de normas de todo tipo (leyes, reglame-

tos, acuerdos, circulares, etc.), sea lo más racional y eficaz posible. De esto depende, en buena medida, la capacidad de gobernar y la posibilidad de asegurar en un marco de libertades y de contrapesos institucionales una legitimidad participativa y consensuada.

En el Estado de Derecho justo y equitativo al que aspiramos, esta tarea es condición para que México crezca institucionalmente y tenga las condiciones necesarias para competir a nivel internacional por las inversiones y los financiamientos que le permitan desarrollarse, y romper los ciclos perversos de crisis y estancamiento. La función de crear normas debe ser revalorada, ya no puede dejarse a la improvisación o en manos de los grupos de interés, debe ser un asunto público de la máxima prioridad que debe sustentarse en instituciones competentes y especializadas que además deben generar los espacios de atención y de participación social.

Quizás esto rompa en alguna medida la idea tradicional de la división de poderes y la concepción de soberanía absoluta y de decisión indiscutible de los órganos legislativos o administrativos, pero la posibilidad de que estos poderes sean apoyados o asesorados por instancias especializadas haría, sin lugar a dudas, más eficiente y productiva su labor. Estamos en un nuevo siglo que es altamente demandante en cuanto a la calidad de los bienes y servicios. Las

**... debemos pasar de la mejora regulatoria, que sólo atiende la calidad de las regulaciones administrativas (producidas por el Ejecutivo y sus órganos) a la mejora normativa que es la construcción de una nueva normatividad promotora de la competitividad en los mercados, de la iniciativa de la sociedad y de los particulares y de la inversión para el crecimiento económico.**

normas no pueden sustraerse a esta exigencia, también deben someterse a un escrutinio que asegure desde todos los ángulos su calidad. La racionalidad, congruencia y eficacia de las normas son estándares que deben cumplir para que sean positivas y legítimas.

Por lo tanto, debemos pasar de la mejora regulatoria, que sólo atiende la calidad de las regulaciones administrativas (producidas por el Ejecutivo y sus órganos) a la mejora normativa que es la construcción de una nueva normatividad promotora de la competitividad en los mercados, de la iniciativa de la sociedad y de los particulares y de la inversión para el crecimiento económico. Esta nueva normatividad se construye a partir de mejores leyes y por nuevas instituciones especializadas en esta tarea.

En efecto, la construcción del nuevo marco jurídico implica no sólo revisar los reglamentos o las disposiciones administrativas (acuerdos, decretos, manuales, circulares, etc.), exige también la revisión de los ordenamientos primarios, esto es, las leyes, los tratados, incluso las disposiciones constitucionales. En tal virtud y por tener un alcance mayor prefiero referirme a este proceso como mejora normativa para incluir a todo tipo de ordenamientos y disposiciones jurídicas.

La función reguladora del Estado es irrenunciable e indelegable, y esta responsabilidad recae en dos de sus poderes: el Legislativo y el Ejecutivo. Asegurar que las reglas que emiten (leyes y reglamentos) tengan un mínimo de calidad, racionalidad, congruencia y eficacia son cuestiones fundamentales para la sociedad y para el Estado que se someten a dichas reglas. Ante esto, la tarea de apoyar y asesorar en la producción normativa y con ello asegurar esa calidad y eficacia jurídica, debe encomendarse a un órgano que asista a ambos poderes y que incluso pueda tener réplicas u homólogos en todas las entidades federativas. En efecto, una de las mayores debilidades a que se han enfrentado las experiencias de desregulación y mejora normativa en todo el mundo y sobre todo en los Estados de carácter federal son las asimetrías en sus avances entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno. Autores como Carlos Stark (OCDE, 2001: 164) ubican el problema fundamental de la mejora normativa en la disparidad entre el desarrollo de las nuevas normas, con las estructuras organizacionales que se encargan tanto de vigilar su producción y calidad, como de aplicarlas.

En México, se trata de paliar este problema con la firma de convenios de colaboración e impulsando la creación de una “cultura de la mejora regulatoria” (V. Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 del Gobierno de la República, pp. 71-73), pero debe también crearse una base institucional y organizacional que permita revisar la calidad de las normas, desde las leyes hasta las disposiciones administrativas que describen los procedimientos más concretos. Solo así será factible que el trabajo de desregulación y sobre de todo de mejora en la creación normativa sea integral, eficiente y eficaz.

En el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia, debe darse una importante participación social. Es conveniente que se asegure la participación de los actores sociales interesados, pero también deben institucionalizarse mecanismos tales como las encuestas, las consultas, los foros temáticos, con el propósito de dar transparencia y permitir la participación de la sociedad en la formulación e implementación de las políticas de desregulación y mejora de la normatividad.

Se trata de adquirir conciencia no sólo de la importancia de la desregulación y de la mejora normativa, sino también de crear las bases institucionales necesarias para que estas importantes funciones sean desarrolladas. La desregulación que surgió en los años ochentas

... debe también crearse una base institucional y organizacional que permita revisar la calidad de las normas, desde las leyes hasta las disposiciones administrativas que describen los procedimientos más concretos. Solo así será factible que el trabajo de desregulación y sobre de todo de mejora en la creación normativa sea integral, eficiente y eficaz.

**Miguel A. Cedillo Hernández**

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro y Doctor en Administración Pública por la F.C.P. y S. de la UNAM.

como una necesidad para complementar los esfuerzos de privatización, nos llevó a reconocer que la producción normativa es una de las tareas ineludibles del Estado, y que la producción de las normas ya no puede dejarse al azar ni a la improvisación, sino que deben elaborarse con una metodología y bajo el apoyo de órganos expertos que garanticen además un mínimo de calidad y eficacia en la normatividad.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup>Se comprendía al Distrito Federal, porque fue administrado por un Departamento dependiente del Ejecutivo Federal hasta 1997.
- <sup>2</sup>Se denomina "silencio administrativo" al fenómeno que se da cuando la autoridad no responde en los plazos fijados por las normas a las solicitudes o peticiones de los particulares. La "negativa ficta" es un figura jurídica que consiste en dar un efecto negativo al silencio de la autoridad, es decir, se considera que la respuesta a la petición o solicitud planteada por el particular es negativa, al no haber respuesta en el plazo que establece la norma. La afirmativa ficta por el contrario, es una figura jurídica que plantea ante el silencio de la autoridad que la respuesta a la solicitud o petición del particular es afirmativa.
- <sup>3</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bustamante, Jorge Eduardo (1993) Desregulación Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.
- Ciscomani Freaner, Francisco (1999) "Antecedentes y Evolución de la Mejora Regulatoria en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana INAP, México.
- Gerston, Larry N (1988). The Deregulated Society. Brooks/Cole Publishing Company, EUA .
- Jacobs, Scott H. (1999) "La Reforma Regulatoria en los Países de la OCDE : ¿Qué hemos aprendido ?" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana, INAP, México.
- Lahera, Eugenio (1988) "Políticas de regulación", en ¿Qué hay de Nuevo en las Regulaciones?, Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, CLAD, Eudeba. Venezuela.

- Salas Vargas, Fernando (1999) "El Programa de Mejora Regulatoria en el Gobierno Federal. Alcances, Logros y Participación Ciudadana (1995-1999)" en Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana, INAP, México.
- Stark, Carlos. Regulación (2001), Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina, en Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos. CLAD, Venezuela.
- Villareal, René (1993) Liberalismo social y reforma del Estado. NAFIN y Fondo de Cultura Económica, México.
- Villoria Mendieta, Manuel (1996) La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. INAP, Madrid, España.

## DOCUMENTOS

- "Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial" (1995) Diario Oficial de la Federación, 24 de noviembre, México.
- "Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y los ciudadanos" (2001) Diario Oficial de la Federación, 25 de junio, México.
- "Acuerdo que establece el Sistema de Apertura Rápida de Empresas" (2002) Diario Oficial de la Federación, 28 de enero, México.
- "Acuerdo que establece los Lineamientos para la presentación de los Programas Binales de Mejora Regulatoria 2003-2005" (2003) Diario Oficial de la Federación, 26 de junio, México.
- "Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria" (2004) Diario Oficial de la Federación, 22 de abril, México.
- "Acuerdo que reforma el diverso por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria" (2005) Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero, México.
- "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2005-2006 de mejora de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal" (2005) Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto, México.
- Estudios "Doing Business en México 2006 y 2007 en: <http://www.cofemer.gob.mx/>
- Informes de Rendición de Cuentas de la COFEMER 2000-2006 (2006) México en: <http://www.cofemer.gob.mx/>
- Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995) Poder Ejecutivo Federal. México.
- Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001) Poder Ejecutivo Federal. México.
- Poder Ejecutivo Federal Programa de Modernización de la Administración Pública 1995- 2000 (1996) México.
- Poder Ejecutivo Federal Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 Menos trámites, mejor regulación (2003) COFEMER, México.
- Reforma Regulatoria en México (1999) Volúmenes 1 y 2. OCDE, Francia.
- Zedillo, Ernesto (1995) Discurso de instalación del Consejo para la Desregulación Económica. Presidencia de la República, México.