

**MEJORANDO
LA MEJORA
REGULATORIA:
PRESENTE, PASADO Y FUTURO DE
LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA
REGULATORIA**

.....

XAVIER GINEBRA SERRABOU

México 2013

D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
(CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso
Col. Los Morales Polanco, 11510 México, D.F.
T. +52 (55) 5985 1010
www.cidac.org

Diseño por Magdalena Lara Monroy

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en: <http://www.cidac.org> <http://reddecompetencia.cidac.org>

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ACERCA DEL CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un *think tank* independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad. El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

ACERCA DE LA RED MEXICANA DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

La Red Mexicana de Competencia y Regulación es un proyecto que reúne a destacados profesionales de varias instituciones que comparten su interés por el análisis de las cuestiones de competencia y regulación de la economía mexicana.

**MEJORANDO LA MEJORA
REGULATORIA:
PRESENTE, PASADO Y FUTURO
DE LA COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA**



XAVIER GINEBRA SERRABOU¹

¹ Máster y Doctor en Derecho de la competencia, profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, investigador asociado a CIDAC, investigador honorario de la Escuela Libre de Derecho de México y autor de numerosas publicaciones.

1. RESUMEN EJECUTIVO

La regulación juega un papel determinante en la competitividad de las empresas y de las naciones. La teoría económica ha sustentado esta vinculación y continúa aportando nuevas ideas que amplían el espectro de su impacto positivo. México no ha permanecido ajeno a esta inercia. La mejora regulatoria juega un papel determinante en esta relación; sin embargo, ésta no se ha extendido en forma suficiente a todas las entidades federativas ni a los niveles de gobierno; tampoco ha alcanzado a otros poderes de la Unión como el Poder Legislativo. Existen diversas iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la regulación que es necesario analizar. En este ensayo se revisa la trayectoria de la mejora regulatoria en México, la teoría económica que la ha sustentado, las nuevas corrientes de pensamiento que podrían marcar nuevos horizontes para un impacto mayor, y se realizan algunas reflexiones en torno a las iniciativas de reforma de ley en torno al marco legal del Poder Legislativo y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), finalmente se aportan algunas conclusiones para la reflexión.

ABSTRACT

Regulation plays a decisive role when measuring competitiveness of companies and nations. Economic theory has supported this correlation and continues contributing with new ideas that enrich the possibilities toward its positive impact. Mexico has not being unaware of this trend. However, its efforts for improving its regulatory framework have not reached yet all states and levels of government, nor they have not attained the law-making processes at the Congresses. There exist a small number of bills to be approved by the Congress that propose changes to the legal framework of both the Congress and the Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), the Mexican governmental body engaged in enhancing the regulatory framework. This essay reviews the evolution of the regulatory enhancement in Mexico, the economic theory that has supported its legal framework, the new economic theories that may contribute to improve its impact, and the current bills pending to be approved by the Congress regarding improvements to the law-making process at the Congress and COFEMER's legal framework. After the analysis, some conclusions are exposed in order to contribute to public consideration.

2. INTRODUCCIÓN

Actualmente la estabilidad macroeconómica en México permite tener una economía sólida que brinda certidumbre a los mercados. Sin embargo, México ha mantenido tasas de crecimiento muy moderadas durante las últimas tres décadas. Asimismo, ante la coyuntura internacional, distintos países en el mundo han considerado a la política de mejora regulatoria, como parte fundamental, para conseguir detonar mayores niveles de productividad y

crecimiento económico en un contexto en el que las políticas fiscales y monetarias tienen un impacto limitado.²

Hay numerosos estudios sobre los efectos económicos de la regulación y la necesidad de técnica jurídica sistemática en la regulación económica.³ También existen buenos estudios jurídicos y de derecho constitucional del Poder Legislativo a los que remitimos al lector, por exceder los ámbitos del presente trabajo.⁴

Se calcula que el cumplimiento de la meta de mejora regulatoria representó una liberación de recursos equivalente a \$141,270.44 millones de pesos; esto representa el 25% de ahorro respecto al costo total de todos los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, que es de \$566,536.43 millones de pesos. Esto implica que, a la fecha, los costos que imponen los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios se aproximaban al 3.6% del PIB de 2009, ó \$425,065.99 millones de pesos, cumpliendo el propósito del Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012 en reducir costos innecesarios a los particulares y promover el crecimiento económico. Los recursos liberados representan un área de oportunidad para que sean destinados a actividades productivas en lugar de ser costos regulatorios que inciden en los particulares.

Los Programas de Mejora Regulatoria son un instrumento clave de evaluación constante de la regulación. Por ello, la conjunción entre dichos programas y la metodología de costeo estándar representan una herramienta muy importante para cuantificar y mantener un registro de la evolución de la regulación. La consulta pública también representó una pieza medular para conocer los puntos de vista de los particulares y, a partir de estas opiniones generar una estrategia adicional que proporcionó mayores beneficios a la sociedad. Asimismo, la efectividad de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012 representaron una estrategia fundamental en el proceso de mejora regulatoria porque los beneficios derivados de este, impactan directamente en el bienestar de los particulares.⁵

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) fue creada en el año 2000 mediante las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). El artículo 69-E de dicha ley establece que el mandato de la COFEMER es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 contempla en su Eje 4, México Próspero, que uno su objetivo principal es “impulsar sin ataduras ni temores todos los motores del crecimiento”, no siendo este último un fin en sí mismo, sino un medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida para la población potencializando la productividad para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.⁶

El PND 2013-2018 establece que “...el gobierno tiene la obligación de impulsar la productividad aun en ausencia de las reformas estructurales. Por ello, la presente Administración buscará facilitar y proveer las condiciones propicias para que “florezcan la creatividad y la

² Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo*, 2012, disponible en www.COFEMER.gob.mx.

³ LARRAÑAGA, Pablo, *Regulación, técnica jurídica y razonamiento económico*, Editorial Porrúa e ITAM, México, 2009.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004.

⁵ Ídem.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. Eje 4: México Próspero. Pag.71

innovación en la economía. El uso de las nuevas tecnologías de la información y una mejora regulatoria integral que simplifique los trámites que enfrentan los individuos y las empresas permitirá detonar un mayor crecimiento económico”.

El PND menciona también en relación con los monopolios que “en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, se identifican diversos obstáculos que inhiben a la productividad, especialmente en materia de competencia. La baja efectividad de la política antimonopolios, rubro en el que México se ubica en la posición 115 de 144 países estudiados, deja a los ciudadanos desprotegidos frente a las grandes empresas. Esto se ve reflejado en el índice de intensidad de competencia local, donde México ocupa la posición 75.” Asimismo, en relación con la atención a procurar condiciones plausibles para la entrada de nuevos competidores, el PND también hace mención al elevado porcentaje de personas que trabajan en la economía informal y que asciende al 60% de la población económicamente activa. Por tanto, resulta impostergable impulsar políticas públicas que propicien la generación de empleos y de empresas formales para brindar certidumbre a los trabajadores en el acceso a los mecanismos de previsión social. Asimismo, reducir los costos que enfrentan las empresas al emplear a trabajadores formales permitiría aprovechar a plenitud el potencial de la fuerza laboral.⁷

En su apartado “Competencia y desregulación”, el PND 2013-2018 hace referencia a la posición de México en cuanto a su capacidad para hacer negocios. En el informe *Doing Business 2013*, elaborado por el Banco Mundial, México se ubica en la posición número 48 de 185 países. Se reportan resultados positivos para México en los rubros de facilidad para abrir un negocio (posición 36), resolución de la insolvencia (26) y manejo de permisos de construcción (36). Sin embargo, existen tres áreas clave donde se puede y se debe mejorar sustancialmente en coordinación entre los tres órdenes de gobierno. La primera es la dificultad para registrar una propiedad, rubro en el cual el país ocupa la posición 141. Mejorar en este rubro ayudaría a dar mayor certidumbre legal a los negocios, disminuyendo los costos por posibles conflictos y disputas. Un segundo obstáculo es la dificultad de las empresas para obtener electricidad, rubro en el que México ocupa la posición 130. Finalmente, se requiere simplificar el proceso de pago de impuestos (el país se ubica en la posición 107), para contribuir a abatir la informalidad y promover la incorporación de los negocios informales a la formalidad. Más allá de los indicadores registrados por el informe *Doing Business*, resalta el potencial de las políticas que mejoren el marco regulatorio en que operan las empresas. Por ejemplo, el abatir la corrupción en todos los niveles y órganos de gobierno es una de ellas.⁸

Por su parte, en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, se identifican diversos obstáculos que inhiben a la productividad, especialmente en materia de competencia. La baja efectividad de la política antimonopolios, rubro en el que México se ubica en la posición 115 de 144 países estudiados, deja a los ciudadanos desprotegidos frente a las grandes empresas. Esto se ve reflejado en el índice de intensidad de competencia local, donde México ocupa la posición 75. Es decir, la falta de competencia tiene consecuencias tangibles sobre el bienestar de las familias, pues se enfrentan a precios más altos por una amplia gama de bienes y servicios.

⁷ Idem.

⁸ Idem. Pag. 79

Observamos con satisfacción, que la intención de la nueva Administración busca continuar los esfuerzos de mejora regulatoria iniciados en sexenios anteriores. Derivado del PND 2007-2012, el Gobierno Federal elaboró el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012, mismo que establecía entre sus objetivos rectores “Contribuir a la mejora de la competitividad de los sectores económicos mediante la promoción de una mejora regulatoria integral”, así como “Dar certidumbre jurídica a los factores económicos a través de la adecuación y aplicación del marco jurídico, así como la modernización de los procesos de apertura de empresas”.

El 2 de septiembre de 2009 se anunció que llevaría a cabo una reforma regulatoria para derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada, y con ello facilitar la vida de los ciudadanos, simplificar todos los trámites que realizan las empresas y acercar el Gobierno a las necesidades de la gente. Al respecto, la COFEMER diseñó una estrategia para la reducción de cargas administrativas.⁹

La COFEMER tomó así la iniciativa de revisar y mejorar todo el proceso regulatorio para incrementar su efectividad y lograr un mayor bienestar social. La revisión se realizó desde una perspectiva integral que incluye a las políticas, instituciones y herramientas que se utilizan en este proceso. Se tomó en cuenta un enfoque horizontal y vertical a fin de incluir a las distintas instituciones que participan en el proceso regulatorio.

Para poder llevar a cabo la revisión y mejoramiento, no sólo del proceso de mejora regulatoria, sino del procedimiento general para elaboración de regulaciones, la COFEMER promovió una importante agenda de revisión del marco regulatorio.

El proceso de mejora regulatoria que lleva a cabo la COFEMER fue instituido en el año 2000 mediante la reforma a la LFPA. A partir de ese año la COFEMER ha implementado las diferentes herramientas que prevé la LFPA, como es el caso de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), el Registro Federal de Trámites y Servicios, los Programas de Mejora Regulatoria y el proceso de transparencia y consulta pública durante la elaboración de las regulaciones.

Durante 2010 se realizó un diagnóstico en el que se analizó la forma en que estaba operando el proceso de mejora regulatoria, y particularmente, la forma en que se utiliza la MIR. El diagnóstico incluyó la revisión de las mejores prácticas internacionales, así como el diseño de una nueva MIR, en su caso.

Asimismo, el poder legislativo dotó al Gobierno Federal de las herramientas que permitan dirigir la agenda regulatoria nacional a la consecución de acciones de mejora regulatoria que reduzcan la carga administrativa a la que están sujetas las empresas y la ciudadanía en sus relaciones con la autoridad, por lo que el artículo 69-D, fracción II, de la LFPA, obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A del mismo ordenamiento, a someter a la opinión de la COFEMER, al menos cada dos años, un programa de mejora regulatoria.¹⁰

Los Programas de Mejora Regulatoria recaban las propuestas de los sectores interesados, a fin de que las acciones que emprenda el gobierno en materia de reforma regulatoria

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

atiendan al interés general y contemplen los puntos de vista de todos los sectores de la sociedad. El 20 de julio de 2011 la COFEMER publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Acuerdo que establece el Calendario y los Lineamientos para la presentación de los Programas de Mejora Regulatoria 2011-2012, como de los reportes periódicos de avances de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal”.¹¹

Para la elaboración de estos Programas la COFEMER tomó en consideración las experiencias pasadas, en las cuales se había observado que los programas con mayor éxito eran los que tenían acciones más focalizadas; sin embargo, por falta de una metodología que cuantificara la liberación de recursos que se iba a generar, derivado de la aplicación de las propuestas contenidas en los programas de mejora regulatoria, se estaba en la imposibilidad de conocer con detalle sus beneficios y de socializar sus resultados, o sea de mostrar el valor público generado por los mismos.

En particular, los programas de bienios anteriores se habían caracterizado por sólo contener una programación de acciones en cuanto a trámites, con el objeto de cumplir con las obligaciones de inscripción y actualización del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), así como de establecer la agenda esperada de regulaciones, pero no con un sentido de promover acciones específicas que se tradujeran en mejoras a la actividad empresarial y ciudadana.

Para el bienio 2011-2012 se estableció que el Programa de Mejora Regulatoria estuviera basado en la Estrategia de Guillotina para elevar la Productividad y el Crecimiento Económico. Se tuvo como principal eje la reducción de cargas administrativas a la actividad productiva, a efecto de liberar recursos económicos, que anteriormente se dedicaban al cumplimiento de las regulaciones, para ser direccionados a elevar su productividad en el país. Para su programación y ejecución, se consideraron las siguientes características del Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012:

- Focalización
- Facilidad de implementación
- Alto impacto

Además, mediante una consulta pública de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria 2011-2012, se incluyó la participación de la ciudadanía y el empresariado, con lo que se integraron dos apartados, uno de trámites y otro de regulaciones.¹²

A la par del mandato jurídico que otorga facultades a la COFEMER para implementar, coordinar y desarrollar el proceso de mejora regulatoria en el país, en los últimos años se ha vuelto esencial mejorar la calidad de la regulación en los diferentes órdenes de gobierno para mejorar la productividad, competitividad y el nivel de bienestar de la sociedad a la que representan.

Uno de los mayores problemas que se generan por los excesivos costos de la regulación de tipo administrativo es la informalidad de las empresas en países en vías de desarrollo; informalidad que se ve reflejada directamente en la productividad de los factores de las mismas empresas y ponen entredicho la competitividad de las mismas. Cuando una regulación

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

está mal diseñada y resulta muy onerosa para el emprendedor, este prefiere estar en la informalidad. Lo anterior trae consecuencias muy graves para los emprendedores y la economía de un país. La informalidad restringe a las empresas de una serie de oportunidades tales como tener acceso a mayores mercados, contar con certeza jurídica, tener derechos de propiedad garantizados por el Estado, o bien contar con acceso al crédito y servicios financieros para poder crecer. Por ejemplo, la relación entre informalidad y productividad se hace más evidente en diversos países de América Latina.

De acuerdo con McKinsey & Company Colombia, la productividad en el sector formal en Colombia equivalía al 41% de la productividad de los Estados Unidos de América, mientras que en su sector informal es de apenas el 6% de la productividad de los Estados Unidos. Es decir, la productividad del sector formal es 7 veces mayor que la productividad del sector informal. Esto genera impactos significativos en el crecimiento económico de Colombia, toda vez que en promedio el 58% de la fuerza laboral de ese país se encuentra en el sector informal.¹³

Finalmente, el impacto económico del exceso de las cargas administrativas es tal que un reciente estudio solicitado por la Comisión Europea, y realizado por la consultora holandesa ECORYS, muestran que las regulaciones en el sector comercial cuestan a la Unión Europea hasta 122,000 millones de euros cada año. En un momento en el que los recursos son clave para la recuperación económica, el estudio concluye que la desaparición de estas regulaciones, muchas de ellas innecesarias, aportaría beneficios en el orden de 1,220,000 millones de euros anuales al Producto Interno Bruto europeo y un incremento de las exportaciones del 2.1%.¹⁴

2.1 ANTECEDENTES DE LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO

Hace dos décadas, la economía mexicana estaba regulada y protegida. Industrias y servicios en muchas áreas fueron protegidas de la competencia extranjera y nacional, y el gobierno federal operaba miles de empresas, en sectores que van desde los hoteles hasta el transporte y la minería.

En la década de 1980, un colapso en los precios del petróleo y el incumplimiento de la deuda externa, seguida cinco años de estancamiento económico, provocaron un cambio importante en el modelo económico. México fue uno de los primeros países latinoamericanos en adoptar los principios del mercado competitivo como piedra angular del desarrollo económico. En 1988, la administración presidente Carlos Salinas decidió impulsar una reforma enfocada a la desregulación económica interna. Primero, era necesario romper con la oposición interna a la reforma y atraer la inversión. Segundo, para facilitar el flujo de bienes y servicios, a través de la economía, se tenían que eliminar los cuellos de botella regulatorios y reactivar la inversión nacional y extranjera.

Para llevar a cabo el proceso de la política radicalmente nueva, el gobierno realizó las siguientes acciones:

1. En 1994 se aprobó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual establece las directrices para las interacciones administrativas entre el gobierno y los particulares.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

-
2. En 1995 se expidió el acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, el cual conformó el primer programa sistemático de reforma de la reglamentación en México. Específicamente, se creó el Registro Federal de Trámites Empresariales y el proceso de desregulación de los trámites.
 3. La revisión obligatoria de las propuestas de regulación por la Unidad de Desregulación Económica (UDE) sentaron las bases para la cooperación de la UDE con los gobiernos estatales, y creó el Consejo de Desregulación Económica.
 4. En 1996 se logra el acuerdo para crear la primera vía rápida para la creación de empresas en la Ciudad de México. También se reformó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal que se introdujo un análisis obligatorio público, que midiera impacto de la regulación a nivel federal.
 5. En 1997 se reformó la Ley Federal sobre Normas y Medidas. La reforma estableció un principio de equivalencia en la desregulación de las reglas y normas técnicas; por otro lado, estableció el análisis de impacto regulatorio para el proceso de elaboración de las normas.
 6. Por último, en el año 2000 se reformó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que se creó la COFEMER, y se establecieron los principales aspectos de la reforma regulatoria en la ley. Estos incluían:
 - La desregulación de los trámites, y la creación del Registro Federal de Trámites y Servicios.
 - La revisión obligatoria de todas las propuestas de regulación general, y realizar las evaluaciones de impacto de la reglamentación correspondiente;
 - Un mandato de la COFEMER para proponer las reformas del sector específico, por su propia iniciativa.
 - Las bases para la cooperación entre los gobiernos estatales y el federal.¹⁵

A pesar que la guillotina regulatoria sólo fue una parte de toda una estrategia económica, tras la desregulación se observó que la respuesta del sector privado a los cambios del entorno fue rápida y robusta. La participación del sector privado en el PIB alcanzó casi el 90% a finales de la década de 1990, en comparación con el 60% de la década de 1980. Los precios en sectores totalmente desregulados, como el puerto de servicios de transporte por carretera y el transporte interurbano cayeron sustancialmente¹⁶.

Entre 1983 y el 2000, la transformación de una economía cerrada a una más activa, internacionalmente impactó de manera dramática el nivel de exportaciones. Las exportaciones no derivadas del petróleo saltaron de 12 mil millones de dólares a 150 mil millones de dólares, por lo que la participación de las exportaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) pasó de ser 26% a 64%. De hecho, México se convirtió en el octavo país más grande en exportaciones. Junto con el crecimiento del comercio se produjo un gran aumento en la afluencia de capital privado y la inversión extranjera directa, aunque las ganancias per cápita fueron menos impresionantes. Entre 1980 y 1999, las entradas netas de capital a México fueron equivalentes a un 3.3% del PIB en promedio. Las entradas de capital se elevaron

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

dramáticamente en los años posteriores a la privatización de la banca y el TLCAN. México se convirtió en un jugador clave en muchos sectores, y algunas de sus grandes empresas comenzaron a expandirse en el extranjero.¹⁷

Aumentó la flexibilidad de la economía, vinculada al extraordinario crecimiento de las exportaciones, impulsada por el TLCAN. Después de la crisis de 1982, le llevó a México más de ocho años volver a los mercados internacionales de capital; después de la crisis de 1994, tomó solamente un año. Los impactos específicos, gracias a los esfuerzos de reforma, en el período que se examina, 1988-2000, México desarrolló un sistema económico más moderno, basado en el mercado. El resultado fue un mejor entorno normativo nacional, así como también una mayor capacidad para integrarse con la economía mundial.¹⁸

Sin embargo, después de los primeros intentos de reforma realizados por el presidente Salinas, en el año de 1995 se registra en México la peor crisis de su historia. Acto seguido de cualquier crisis económica, política o social, surgen ideas y corrientes teóricas que cambian el rumbo del pensamiento de la época, derivados de los retos y nuevas políticas que satisfagan el apetito social de renovación; siendo los esquemas regulatorios de un país un ejemplo de ello; basta mencionar la crisis asiática de finales de la década de 1990 y la re-estructura regulatoria de Corea, la crisis de Rwanda y finalmente la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos y la reforma estructural del sistema financiero en aquél país. México no es ajeno a este proceso, ya que luego de un sinnúmero de reformas encaminadas a hacer más eficiente el marco regulatorio, y después de la crisis de 1995 denominada “efecto tequila”, con la llegada del presidente Zedillo se lanza un segundo programa de desregulación en noviembre de 1995. Mediante la emisión del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), la entonces nueva administración tenía por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas.¹⁹

Es precisamente durante la administración del presidente Zedillo que se diseñó un programa más transversal que incluía a todas las dependencias del aparato federal. De esta forma, México lanzaba la primera “guillotina regulatoria”, confeccionando un nuevo diseño institucional con el fin de transitar de un esquema de desregulación a un esquema de mejora regulatoria. En este sentido, y ante la necesidad de empoderar a una agencia de carácter técnico y operativo, la Unidad de Desregulación Económica en el año 2000 se convirtió en la COFEMER, dependencia encargada de implementar el esquema de mejora regulatoria. Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos y del apoyo con el que contó al inicio, cayó en una profunda crisis, ajena al exterior y ciertamente ocasionada desde el interior de la dependencia, una crisis de manejo y generación de valor.

Es importante destacar que la mejora regulatoria es fundamental para detonar mayores niveles de productividad y crecimiento económico en un contexto internacional en el que las políticas fiscales y monetarias tiene un impacto limitado. Actualmente la estabilidad macroeconómica en México permite tener una economía sólida que brinda certidumbre a los mercados. Sin embargo, México ha mantenido tasas de crecimiento muy moderadas durante

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación, núm. 2012-03, noviembre, 2012.

¹⁹ Ídem.

las últimas tres décadas. Asimismo, ante la coyuntura internacional, distintos países en el mundo han considerado a la política de mejora regulatoria como parte fundamental para detonar mayores niveles de productividad y crecimiento económico en un contexto en el que las políticas fiscales y monetarias tiene un impacto limitado.

Por ello, es importante llevar a cabo revisiones del acervo regulatorio o simplificación normativa, mejor conocidas como “Guillotinas Regulatorias”, mismas que permiten a los gobiernos a través del uso de herramientas como el Modelo de Costeo Estándar, la cuantificación de los costos económicos que impone la regulación para posteriormente establecer medidas que vayan encaminadas a reducir dichos costos económicos. Es por ello que la COFEMER promueve la implementación de estrategias de revisión del acervo regulatorio a efectos de cuantificar el costo económico de la regulación y construir una agenda de reducción de cargas administrativas.

3. LA MEJORA REGULATORIA: TEORÍA, SUSTENTO ECONÓMICO Y REFERENCIAS INTERNACIONALES

Para alcanzar los objetivos planteados por una reforma regulatoria en la cual se eliminen aquellos trámites que no son benéficos para el accionar económico de un país, se deben atender estrategias internas de Estado que aseguren el cumplimiento de la reforma, considerando que en muchas de las ocasiones el principal impedimento para llevar a cabo un proceso de guillotina regulatoria es la estructura y el aparato gubernamental, en donde los beneficiados del exceso de cargas reglamentarias se encuentran en una postura opositora y dispuestos a sabotear cualquier reforma que elimine sus beneficios, mientras que, por otro lado, se encuentra el apoyo débil de los que dudan de la efectividad de la política; por ello, es necesario contar con estrategias obtenidas de la experiencia internacional para llevar a cabo la reforma regulatoria. Primero se debe llevar a cabo una estrategia política, con la intención de conseguir un fuerte apoyo político “de arriba hacia abajo”. Segundo, una estrategia legal para crear un instrumento jurídico que mejore la seguridad jurídica y la transparencia, en lugar de crear el caos. Por último, una estrategia administrativa, que lleve a cabo un proceso de revisión de filtros e incentivos para la reforma, “de arriba hacia abajo”.²⁰

Por ello resulta fundamental contar con un conjunto de estrategias por parte de los hacedores de políticas regulatorias que ayuden a implementar la simplificación normativa a pesar de la resistencia mostrada por uno o varios sectores, tanto de la administración pública como del sector privado.²¹

Para empezar se requiere de la estrategia política, misma que toma mucho tiempo para

²⁰ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo, 2012 y Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación*, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados.

²¹ Ídem.

ponerse en marcha; casos como Ucrania, Corea y Rwanda son ejemplos de que el proceso de simplificación normativa es altamente vulnerable a ser atacado por quienes no quieren la reforma. Por lo tanto, la guillotina es una estrategia de arriba hacia abajo, impulsada por los políticos y las unidades de reforma del centro de gobierno. Un buen proceso de simplificación normativa o “guillotina regulatoria” debe estar diseñada para superar la resistencia pasiva en la administración pública. Por otro lado, la estrategia política debe ser apoyada a través de una campaña de relaciones públicas que muestren al público la importancia de las reformas, y la clase política se comprometa a resultados concretos.

Por otro lado, se encuentra la estrategia legal, la cual consiste en mejorar la seguridad jurídica y la transparencia, no el caos jurídico. La reforma de cientos de estatutos de gobierno es sólo un golpe que requiere pensamiento jurídico, cuidando garantizar que las decisiones que se lleven a cabo sean exactamente como se prevén, sin causar ninguna confusión jurídica.²²

Finalmente la estrategia administrativa. La estrategia administrativa es crucial, porque el desafío de llevar a cabo en la reforma del gobierno requiere de una amplia participación de cientos de procedimientos y reglamentos. Hay dos elementos clave de la estrategia administrativa:

- En primer lugar, el marco y las instituciones de la guillotina deben ser formalmente establecidas y creíbles. Esto se puede hacer a través de una decisión del gobierno federal como se hizo en México a través de la LFPA que establezca el proceso, instituciones, objetivos y la fecha límite para su conclusión.
- En segundo lugar, la institución o las instituciones que realizarán el proceso de simplificación normativa debe estar apoyada por expertos que gestionen la aplicación y lleven a cabo un proceso de revisión a fondo e independiente de cada una de las disposiciones incluidas en la guillotina. Cabe señalar que los gobiernos en todo el mundo han puesto en marcha esta unidad de varias maneras, pero hay características comunes de las unidades de éxito, por ello se debe:
 - Tener un mandato formal plasmado en una legislación de carácter federal para obtener resultados claros y un apego a la ley por parte de los actores participantes.
 - Contar con una organización que se encuentre autorizada, enterada, y responsabilizada de los resultados al centro de gobierno, para fortalecer la coordinación de las políticas y las capacidades de supervisión;
 - Tener relaciones fuertes y una participación activa con el sector privado para no entorpecer el desarrollo de la economía de mercado;
 - Contar con los recursos necesarios para hacer el trabajo, incluyendo una institución sólida de orden federal, con las habilidades adecuadas y el financiamiento para mover hacia adelante la reforma.²³

El proceso de simplificación normativa es un proceso que en donde se ha desarrollado ha presentado problemas como: la resistencia, escasa capacidad y organización sobre la eficacia de las reformas regulatorias; pero los resultados en los diferentes países en los que se ha implementado sugieren que el proceso de la guillotina:

- Puede ser adaptado para usarse en países que cuentan con escasas habilidades para admi-

²² Ídem.

²³ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo*, 2012 y *Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación*, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados.

- nistrar y alta resistencia a la reforma regulatoria por parte del sector privado;
- Produce resultados rápidos en la reducción del número de reglamentos y, al parecer, los costos regulatorios sobre las empresas;
 - Mejora la comprensión y el manejo del problema regulatorio;
 - Aumenta la capacidad de reforma, ya que reduce los costos políticos y administrativos de las regulaciones y erosiona las capacidades de los grupos de presión para bloquear el cambio;
 - Crea los procesos y condiciones organizacionales para la constante reforma regulatoria del sector público.²⁴

No sólo México ha sido beneficiado con esta estrategia; países que están enfrentando crisis económicas utilizan la guillotina regulatoria para impulsar el desarrollo, eliminar las barreras para las empresas y poder salir rápidamente de la crisis.

De acuerdo a las mejores prácticas internacionales, la reducción de la carga administrativa podría reducir los costos empresariales. En particular, si un gobierno tiene éxito en eliminar por lo menos el 25% del costo de la carga administrativa y en simplificar la mayoría de lo que resta, los impactos económicos podrían ser enormes, como por ejemplo, el PIB podría aumentar en el orden entre el 1 y 3%. Al respecto, la Oficina Holandesa para el Análisis de Política Económica estima que una reducción del 25% en los costos de las cargas administrativas llevaría a un aumento de 1,7% del PIB en Europa.²⁵

En este sentido, la reducción de la carga administrativa no debe hacerse en pequeñas dosis; para obtener una exitosa reforma regulatoria es necesario focalizarse en obtener grandes impactos positivos. Por ello, es importante llevar a cabo reducciones sustanciales de la burocracia innecesaria e ineficiente, pues de otra forma, pequeños cambios conllevarían al fracaso de nuestro objetivo, ya que los gobiernos crean continuamente más burocracia, en lugar de deshacerse de los pequeños logros.²⁶

Muchos países han puesto en marcha varias reformas regulatorias, pero la mayoría han tenido dificultades para lograr resultados sólidos; sus dificultades están representadas por problemas de diseño e implementación, incluyendo la coordinación entre los ministerios y la participación de los interesados. En este sentido, las buenas prácticas internacionales resaltan la importancia de que se tiene que priorizar los objetivos, identificar soluciones prácticas, aplicar las reformas en una fecha prevista y monitorear los resultados.

Uno de los mayores problemas que causan un mal diseño de la regulación administrativa radica en que se generan altas cargas regulatorias que imponen altos costos para la sociedad. En casi todos los países, por muchas décadas sus gobiernos emitieron regulaciones administrativas a fin de atender alguna problemática en particular. Sin embargo, en el diseño regulatorio, los gobiernos no establecieron mecanismos de revisión periódica sobre la efectividad y eficiencia de dichas regulaciones administrativas. Para ejemplificar lo anterior tomemos el caso de Corea del Sur.²⁷

Corea del Sur tuvo sus primeros esfuerzos para impulsar la revisión de su acervo re-

²⁴ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo, 2012 y Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación*, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados.

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo, 2012 y Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación*, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados.

gulatorio en 1980. Sin embargo, los resultados fueron limitados en su alcance, ya que se enfocaron en la implementación de reformas “blandas”, por lo que se tenía como aliados a las empresas, pero de enemigos a los burócratas, y la implementación del enfoque de “abajo hacia arriba” no resultó ser la mejor estrategia. Posteriormente, en el año 1998, derivado de la crisis asiática, el interés general por fomentar el crecimiento en Corea se incrementó, por lo que se hizo énfasis en la falta de flexibilidad de los sectores económicos, la sobre regulación a las empresas y en la necesidad de obtener mayor inversión extranjera directa. Por ello, en 1998 se instituyeron ministros para eliminar el 50% de las regulaciones de cada ministerio para el final del año. Los resultados fueron: i) de las 11,125 normas vigentes, 5,430 (48,8%) fueron eliminadas; sin embargo, para el año 2002, la nueva normativa comenzó a aumentar, por lo que la reducción fue de solo el 33% en comparación con 1998. Además, de 1992 a 2001, las barreras a la entrada en la industria habían descendido de un 45% a un 35%. Es importante destacar que uno de los problemas más costosos de la regulación en Corea fue la falta de claridad y el amplio espacio para la interpretación de muchas normas y procedimientos reglamentarios.

La simplificación normativa, a través de los programas bienales de mejora regulatoria, consiste en un enfoque que puede brindar resultados a corto plazo, está diseñada para reducir costos de la reforma regulatoria dentro de un sistema político y legislativo que ya está sobrecargado de reformas difíciles. Al proceso de simplificación normativa también se le conoce como “guillotina regulatoria”. La guillotina puede ser un medio eficaz para reducir la burocracia innecesaria y así poder alcanzar un sistema más cuidadosamente reglamentado. La combinación de simplicidad y rapidez, y los resultados ya obtenidos, proporcionan una base relativamente prometedora para la reforma de regulaciones.

La estrategia de simplificación normativa tiene el objetivo de revisar un gran número de normas, eliminando las que ya no son necesarias, sin la necesidad de acciones legales largas y costosas en cada reglamento. Se trata de un enfoque sistemático y transparente para revisar, eliminar, y racionalizar las regulaciones comerciales, que proporciona una solución rápida a los problemas más críticos de la regulación innecesaria e ineficiente, y crea una oportunidad para construir un sistema permanente de control de calidad de la reglamentación de nuevos negocios para evitar la reaparición de los mismos problemas.²⁸

Algunas reglas para simplificar pueden ser: reducir el número de empresas afectadas por la regulación, restringiéndola sólo a las empresas de alto riesgo o grandes empresas, reducir la frecuencia con la que se solicita el trámite, como por ejemplo requiriendo una renovación de una licencia cada 5 años en lugar de cada año, reducir el costo por las empresas, reduciendo formas, información; aclarar los requisitos solicitados.

Al respecto, los Programas de Mejora Regulatoria representan un instrumento de planeación y transparencia que permite a los sectores interesados conocer oportunamente la agenda regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), sea ésta la relativa a modificaciones a las regulaciones vigentes o la emisión de nueva regulación.

²⁸ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo, 2012 y Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación*, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados

Los primeros Programas de Mejora Regulatoria en México fueron los correspondientes al periodo 2001-2003. Se recibieron programas por parte de 38 dependencias o agencias gubernamentales, los cuales fueron puestos a disposición del público para su consulta y comentarios. Las entidades federativas participaron activamente en este proceso e hicieron llegar a la COFEMER una serie de comentarios y propuestas puntuales, mientras que la respuesta del sector empresarial fue menos significativa.²⁹

Debe destacarse que las medidas presentadas a lo largo de este documento han contribuido a la generación de valor público y, en particular, la guillotina regulatoria fue una estrategia necesaria y adecuada para el contexto económico, ya que gracias a ésta se pudieron eliminar de forma rápida, oportuna y a bajo costo regulaciones que impedían aumentar la productividad y el crecimiento económico del país. Asimismo, durante la pasada Administración Federal se llevaron a cabo reformas que mejoraron la productividad y el crecimiento económico de México, como lo son la reforma energética, la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE y la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica, si bien quedaron inconclusas a nuestro juicio.

3.1 RANKING DE MEJORA REGULATORIA 2012

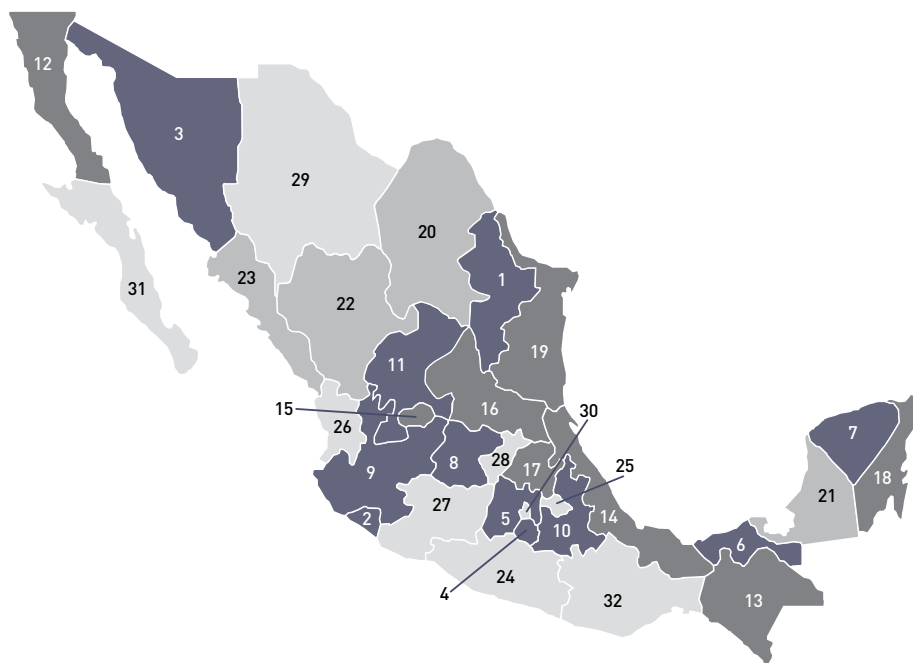
En 2012, el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) llevó a cabo un análisis detallado sobre el marco legislativo y administrativo en materia de mejora regulatoria a nivel estatal. La metodología se construyó con base en una batería de indicadores que contrastaron las normas con variables derivadas de las mejores prácticas internacionales y lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); realizaron un diagnóstico sobre cómo operan tales normas en la práctica, observando los trámites reconocidos internacionalmente por su impacto en la facilidad o dificultad para hacer negocios; y evaluando la adopción de los principios de mejora regulatoria en los trámites que poseen mayor impacto en el desarrollo de las economías estatales con el fin de aproximar el ranking a la realidad. Con base en lo anterior, CIDAC creó el siguiente índice para 2012, que mide el grado de adecuación de las legislaciones estatales a los principios y mejores prácticas en materia de mejora regulatoria bajo una escala de valores: mínimo, bajo, medio y alto.

²⁹ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Implementación del modelo de costeo estándar, documento de trabajo, 2012 y Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, documento de investigación en regulación, núm. 2012-03, noviembre, 2012, documentos citados.

Figura 1. Índice de adecuación de las legislaciones estatales a los principios de mejores prácticas en mejora regulatoria³⁰

1. Nuevo León	Alto
2. Colima	Alto
3. Sonora	Alto
4. Morelos	Alto
5. Estado de México	Alto
6. Tabasco	Alto
7. Yucatán	Alto
8. Guanajuato	Alto
9. Jalisco	Alto
10. Puebla	Alto
11. Zacatecas	Alto
12. Baja California	Medio
13. Chiapas	Medio
14. Veracruz	Medio
15. Aguascalientes	Medio
16. San Luis Potosí	Medio
17. Hidalgo	Medio
18. Quintana Roo	Medio
19. Tamaulipas	Medio
20. Coahuila	Bajo
21. Campeche	Bajo
22. Durango	Bajo
23. Sinaloa	Bajo
24. Guerrero	Mínimo
25. Tlaxcala	Mínimo
26. Nayarit	Mínimo
27. Michoacán	Mínimo
28. Querétaro	Mínimo
29. Chihuahua	Mínimo
30. Distrito Federal	Mínimo
31. Baja California Sur	Mínimo
32. Oaxaca	Mínimo

³⁰ Las categorías de los estados se determinaron de acuerdo a su relación respecto a la media. El estado tiene un valor "Alto" si se encuentra más allá del promedio + media desviación estándar. Tiene un valor "Medio" si se encuentra entre el promedio y el promedio + media desviación estándar. Tiene un valor bajo si se encuentra entre el promedio - media desviación estándar y el promedio. Finalmente, tiene un valor mínimo si se encuentra por debajo del promedio media desviación estándar. Las categorías, por lo tanto, muestran un análisis relativo.



FUENTE: RANKING DE MEJORA REGULATORIA 2012; CIDAC

Como parte de las conclusiones generales de dicho estudio, CIDAC concluyó que para el año 2012, 21 de las 32 entidades federativas contaban con una ley especializada en materia de mejora regulatoria. Mientras que 11 de las entidades federativas que no cuentan con una ley especializada, regulan la materia por medio de leyes o reglamentos económicos, o por convenios o manuales de mejora regulatoria. Asimismo, el estudio arrojó que tres cuartas partes de los estados estipularon en sus leyes la existencia de un cuerpo técnico especializado en materia de mejora regulatoria, mientras que el 10% lo hizo en reglamentación secundaria. El 15% restante (5 entidades) tuvo como responsable de la mejora regulatoria a direcciones de áreas u otros cuerpos especializados. En cuanto al establecimiento de los mecanismos de coordinación intersectoriales necesarios para una adecuada regulación, se encontró que sólo 18 entidades los incluyó en su reglamentación.³¹

³¹ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Ranking de Mejora Regulatoria 2012.

4. NUEVAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA MEJORA REGULATORIA, AMPLIANDO HORIZONTES

4.1 VALOR COMPARTIDO Y LA VISIÓN DE LOS EMPRESARIOS: INCORPORAR A LOS EMPRESARIOS A LA MEJORA REGULATORIA: ³²

El tipo correcto de regulación gubernamental puede alentar a las empresas a buscar valor compartido; el tipo incorrecto opera en su contra e incluso hace que los trade-offs entre los objetivos sociales y económicos sean inevitables.

La regulación es necesaria para que los mercados funcionen bien, lo cual quedó suficientemente claro durante la última crisis financiera. Sin embargo, las formas en que las regulaciones son diseñadas e implementadas determinan si beneficiarán a la sociedad o no.

Las regulaciones que potencian el valor compartido fijan metas y estimulan la innovación: resaltan un propósito social y crean un campo de juego parejo para alentar a las empresas a invertir en valor compartido en vez de maximizar las utilidades de corto plazo. Dichas regulaciones tienen varias características:

Primero, fijan metas sociales claras y medibles, ya sea que se refieran al uso de energía, temas de salud o de seguridad. Cuando corresponde, fijan precios para los recursos (como el agua) que reflejan los costos reales. Segundo, fijan estándares de desempeño pero no imponen los métodos para cumplir con ellos, lo cual queda a criterio de las empresas. Tercero, definen plazos para el cumplimiento de los estándares, los que reflejan el ciclo de inversiones o de nuevos productos en un sector. Estos períodos de entrada en vigencia dan a las empresas el tiempo para desarrollar e introducir nuevos productos y procesos de una manera que sea consistente con los fundamentos económicos del negocio. Cuarto, implementan sistemas universales de medición e información de desempeño, donde el gobierno invierte en infraestructura para recopilar datos confiables de referencia (como las deficiencias nutricionales de cada comunidad). Esto motiva y permite la mejora continua más allá de los objetivos actuales. Finalmente, las regulaciones apropiadas requieren informes eficientes y oportunos de los resultados, los que después pueden ser auditados por el gobierno si es necesario, en vez de imponerles a todos procesos detallados y costosos para el cumplimiento de las normas.

La regulación que desalienta el valor compartido es muy diferente. Obliga el cumplimiento de prácticas particulares, en vez de enfocarse en la mejoría medible de un problema social. Obliga a usar un enfoque en especial para cumplir con un estándar, bloqueando la

³² Michael E. Porter y Mark R. Kramer, *La creación de valor compartido*, Harvard Business Review, mayo de 2008 [edición en español], pp. 1-23, en especial pp. 22-23.

innovación y casi siempre infligiendo costos en las empresas.

Cuando los gobiernos caen en la trampa de usar este tipo de regulación, socavan precisamente el progreso que buscan alentar al despertar una férrea resistencia de parte de las empresas que frena aún más el progreso y bloquea el valor compartido que mejoraría la competitividad. Por cierto, las empresas atrapadas por la mentalidad antigua se resistirán incluso a una regulación bien elaborada.

Sin embargo y a medida que los principios del valor compartido vayan ganando aceptación, las empresas y los gobiernos se volverán más alineados respecto de la regulación en muchas áreas. Las empresas llegarán a comprender que el tipo correcto de regulación sí puede fomentar la creación de valor económico.

Finalmente, se necesita regulación para limitar las prácticas explotadoras, injustas o engañosas con que se benefician algunas empresas a costa de la sociedad. Por ejemplo, es esencial que exista una estricta política antimonopolios para asegurarse que los beneficios de la regulación lleguen a las empresas, proveedores y empleados.³³

5. MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER):

Para entender el marco jurídico de la COFEMER, es menester estudiar un poco sobre el marco jurídico del Congreso de la Unión, pues un estudio de la mejora regulatoria no puede dejar de hacer algunos apuntes respecto a su marco legal y desempeño. Este se regula por las siguientes disposiciones de la Constitución Mexicana en su Artículo 50:

“El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

Asimismo, su Artículo 71:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

³³ Michael E. Porter y Mark R. Kramer, La creación de valor compartido, Harvard Business Review, mayo de 2008 (edición en español), pp. 1-23, en especial pp. 22-23.

Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.”

El artículo 72 regula el proceso legislativo:

I. “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones

de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

5.1 MARCO JURÍDICO DE LA COFEMER EN LA LFPA:

El mandato de la COFEMER se establece en el artículo 69-E de la LFPA estableciendo que La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, está encargada de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tiene las siguientes atribuciones:

- I.** Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;
- II.** Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
- III.** Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- IV.** Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;
- V.** Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;
- VI.** Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos

de la Ley sobre Celebración de Tratados;

VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un 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, y

VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

El marco jurídico de la COFEMER está contemplado en la LFPA, de acuerdo a las reformas publicadas en el Diario Oficial con fecha 19 de abril de 2000). Sus disposiciones legales relevantes están asentadas en los artículos 69-A, 69-B, y 69-C y 69-C Bis, y 69-D de dicha ley. :

A) El artículo 69-A establece que las disposiciones de este título se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal, a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.”

B) El artículo 69-B que señala que “Cada dependencia y organismo descentralizado creará un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante éstas; El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes del interesado, en caso de estar inscrito en el mismo.

Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.”

El artículo 69 indica que los titulares de las dependencias u órganos administrativos desconcentrados y directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal podrán, mediante acuerdos generales publicados en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes o reglamentos y no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando puedan obtener por otra vía la información correspondiente.

Por su parte, el artículo 69 C Bis de la LFPA señala que a efecto de facilitar las gestiones de los interesados frente a las autoridades y evitar duplicidad de información en trámites y crear sinergias entre las diversas bases de datos, las dependencias y organismos descentralizados que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas, estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía, para el cumplimiento de dichos fines. La Secretaría de Economía tendrá la facultad de organizar, unificar e implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.

Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán, por lo menos, del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado relativas a éste y que se requieren para la realización de cualquier trámite ante la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

Asimismo, de acuerdo con los términos de la ley, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, puede celebrar convenios con los Estados y Municipios del país que

deseen incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas que se ha mencionado en los párrafos anteriores.”

Es así como parte del marco legal de la COFEMER procura permear la mejora regulatoria al interior de todas las dependencias de la administración pública, como señala el artículo 69-D:

“Los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:

- I.** Coordinar el proceso de mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, y supervisar su cumplimiento;
- II.** Someter a la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo descentralizado de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y
- III.** Suscribir y enviar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos de esta Ley, los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4 y las manifestaciones respectivas que formule la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

La COFEMER cuenta con un Consejo, con las siguientes facultades (Artículo 69-F):

- I.** Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria;
- II.** Conocer los programas de la Comisión así como los informes que presente el director general, y
- III.** Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Economía quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Serán invitados permanentes del consejo el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, 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. El consejo operará en los términos del reglamento interno que al efecto expida.

5.2. MARCO REGULATORIO DE LA MIR.³⁴

La MIR es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos. La MIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales.

Los primeros esfuerzos por implementar la MIR en el plano internacional se llevaron a

³⁴ MANUAL DE LA MANIFESTACION DE IMPACTO REGULATORIO, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2010, disponible en www.COFEMER.gob.mx

cabo en la década de los setentas en Estados Unidos y Dinamarca. Sin embargo, fue hasta finales de los noventa, tras la recomendación del Consejo para la Mejorar la Calidad de la Regulación, que la MIR se convirtió en un instrumento de uso generalizado en los países miembros de la OCDE.³⁵

Más de una década después de que la OCDE emitiera la recomendación de la adopción de la MIR, las discusiones sobre sus ventajas y desventajas han quedado atrás, habiendo demostrado que los beneficios que dicha herramienta genera sobre la economía y la sociedad son superiores a los costos de su implementación. Ahora, tanto los foros sobre mejora regulatoria como los documentos que realizan y elaboran organismos internacionales centran la discusión en la importancia de modernizar y adecuar constantemente los mecanismos de la MIR al adoptar las mejores prácticas e implementando mecanismos innovadores para hacer mejor y más eficiente el proceso.

En México, la implementación de la MIR comenzó en la década de los noventa con reformas a la LFMN. Pero fue hasta el año 2000 con una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se estableció la obligatoriedad de presentar la MIR para todas las dependencias que elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos de carácter general, a excepción de los actos de naturaleza fiscal.³⁶

Sin embargo, la política de mejora regulatoria, incluyendo el proceso de emisión de la regulación y la MIR, no habían sido revisados ni adecuados al contexto actual ni a las mejores prácticas, lo cual obstaculizó la eficiencia del instrumento.

Una práctica común entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos de mejorar constantemente sus procesos de emisión de la regulación, principalmente la modernización de la forma de presentación de la MIR. Mientras que en países como Australia y el Reino Unido se hacen revisiones al proceso de la MIR al menos cada dos años, en México dicho proceso no ha sido modificado desde su implementación en el año 2000.³⁷

5.2.3 Tipos de MIR.

De acuerdo a las características de los anteproyectos, la MIR se clasifica en los siguientes tipos:

MIR de Actualización Periódica: Es la MIR que se presenta en el caso de anteproyectos que pretenden modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes.

MIR de Alto Impacto: Es la MIR que se debe presentar cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto. También se deberá presentar la MIR de Alto Impacto en aquellos casos en que, a pesar de que el resultado de la Calculadora de Impacto de la Regulación haya sido moderado, la COFEMER lo solicite mediante el oficio de ampliaciones y correcciones a la MIR.

MIR de Emergencia: Es la MIR que se presenta cuando el anteproyecto que se pretenda someter a consideración de la COFEMER cumpla con los criterios para la emisión de regulación de emergencia.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.

³⁷ Íbidem.

MIR de Impacto Moderado: Es la MIR que se debe presentar cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado.³⁸

5.4.LA DETERMINACIÓN DEL IMPACTO POTENCIAL DEL ANTE-PROYECTO.

De manera previa al llenado del formato de MIR Ordinaria respectivo, las dependencias y organismos descentralizados deberán determinar el impacto potencial de los anteproyectos de MIR Ordinaria a través del formulario *Calculadora de Impacto de la Regulación*.³⁹

La herramienta informática mencionada deberá considerar el impacto potencial de la regulación en la economía y en la población, en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, consumidores y sectores económicos afectados por el anteproyecto.

Una vez calculado el impacto potencial del anteproyecto, moderado o alto, las Dependencias u Organismos Descentralizados deberán llenar el formato de MIR correspondiente.

Es importante mencionar que los resultados que arroje la Calculadora de Impacto de la Regulación no limitan la facultad de la COFEMER de revisar la información proporcionada, a efecto de reconsiderar el impacto y determinar el tipo de MIR que debe aplicarse al anteproyecto, siempre y cuando dicha revisión se realice dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción del anteproyecto y su MIR.⁴⁰

5.5 ACUERDO DE CALIDAD REGULATORIA.

Una vez recibido el anteproyecto y su MIR, siempre y cuando no se trate de una disposición emitida por el Titular del Ejecutivo Federal, la COFEMER analizará el anteproyecto cuidando que:

- I.** Con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley,
- II.** Que con la regulación se atiendan compromisos internacionales.
- III.** Que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.

La COFEMER contará con diez días hábiles para analizar el efectivo cumplimiento del ACR y emitir la resolución que corresponda. La resolución definitiva de la Consejería podrá emitirse en la sesión del Comité o bien a través de oficio que se notificará a las partes en un plazo no mayor a ocho días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que sesionó el Comité.⁴¹

5.6 DICTAMEN FINAL.

De conformidad con el artículo 69-L de la LFPA, a fin de que se lleve a cabo la publicación del

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

Anteproyecto en el DOF, es necesario que las Dependencias y Organismos Descentralizados promotores del mismo cuenten con un dictamen final, una exención o una Constancia de no dictamen.

En los casos en que la COFEMER hubiera emitido un dictamen parcial o total, no final, también emitirá un dictamen final dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la respuesta de la Dependencia u Organismo Descentralizado al dictamen parcial o total, no final. Asimismo, cuando en la primera revisión la COFEMER no hubiera tenido comentarios sobre el anteproyecto, podrá dictar un dictamen parcial o total, con efectos de final, dentro de los términos indicados para ello, según el tipo de MIR que se presente. Lo anterior, salvo que se hubiere solicitado la expedición de constancia de publicación, en términos de los artículos 10 de la LFTAIPG, así como 25 de su Reglamento, casos en los cuáles el dictamen final no podrá emitirse sino hasta después de transcurridos veinte días hábiles contados a partir de la recepción del anteproyecto y su MIR.

El dictamen final de la COFEMER permitirá la publicación del Anteproyecto en el DOF, en términos del artículo 69-L de la LFPA. En los casos en los que el anteproyecto se pretenda someter a la consideración del Ejecutivo Federal, la resolución de la COFEMER tendrá el carácter de opinión.

5.7 PROCEDIMIENTO DE REGLAS DE OPERACIÓN

El procedimiento para la revisión y dictaminación de reglas de operación se desahoga en el caso de que el anteproyecto que se somete a consideración de la COFEMER tenga la naturaleza jurídica de Reglas de Operación correspondientes a los programas señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

5.8 DICTAMEN REGULATORIO.

Una vez que el expediente del anteproyecto esté correctamente integrado, la COFEMER contará con diez días hábiles para analizar el proyecto de reglas de operación y emitir el dictamen regulatorio correspondiente, el cual tomará en consideración los siguientes criterios: **A)** Que el cuerpo de las reglas de operación contenga los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga; **B)** Que las reglas de operación contengan, al menos lo siguiente: **I.** Los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos; **II.** La descripción completa del mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección; **III.** La especificación textual, para todos los trámites, del nombre del trámite que identifique la acción a realizar; **IV.** Los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite; **V.** La forma de realizar el trámite; **VI.** Los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad; **VII.** La definición precisa de los

plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y **VIII**. La especificación de las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

En todos los casos, el dictamen regulatorio estará estructurado de tal manera que abarque el análisis de cada uno de los criterios mencionados en el párrafo anterior. *Que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.*⁴²

Esta excepción aplica para aquellos anteproyectos cuyos beneficios potenciales sean notoriamente superiores a los costos de cumplimiento para los particulares. Para acreditar este supuesto, la Dependencia u Organismo Descentralizado deberá presentar el análisis correspondiente al costo y beneficio de la regulación, el cual deberá demostrar de manera clara y contundente, mediante información preferentemente monetizada, que los beneficios potenciales de la regulación propuesta son notoriamente superiores a los costos de cumplimiento.

Las estimaciones cuantitativas deben estar sustentadas y ser reproducibles por medio de la presentación de metodologías y fuentes de información. El análisis de costos y beneficios puede incluir información cualitativa que respalde la afirmación de que los beneficios son superiores a los costos.⁴³

6. INICIATIVAS DE REFORMA AL MARCO JURÍDICO MEXICANO DE LA MEJORA REGULATORIA

A continuación se presenta un resumen de siete iniciativas de reforma al marco jurídico de la reforma regulatoria en México que hasta ahora se han presentado ante el H. Congreso de la Unión.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

Cuadro Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Propuesta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputados	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	La reforma busca incidir en los detalles más sensibles de las relaciones entre los órganos del Estado.	Nuevos mecanismos que agilicen los trabajos legislativos. A ese fin se orientan las reformas a los artículos 50, 64, 71, 72, 77 y 78 de la Constitución
Francisco José Rojas Gutiérrez		La iniciativa se propone revisar la sistemática expositiva de las normas y las hipótesis que para el tránsito del proceso legislativo se prevén en el segundo párrafo del artículo 71 y en el artículo 72. En este último se establecen previsiones específicas con relación a las observaciones de carácter parcial del Ejecutivo a la aprobación de leyes o de decretos por parte del Congreso	Modernizar y redistribuir las actividades que lleva a cabo el Congreso, a fin de disponer de más tiempo para el debate en el pleno parlamentario y atender de mejor manera los grandes problemas nacionales
José Ramón Martel López, Beatriz Paredes Rangel		Se proponen modificaciones al tercer párrafo del artículo 70, el segundo párrafo del artículo 71, el primer párrafo del artículo 72 y la fracción III del artículo 77 de la Constitución General de la República.	Establecer plazos razonables para que se traduzcan en un dictamen positivo o negativo, según lo estimen los legisladores.
César Augusto Santiago Ramírez		Desde luego que los Congresos de los Estados de la Unión tienen la más amplia facultad de iniciativa ante las Cámaras del Congreso General para promover reformas a la Constitución General de la República. Sin embargo, fuera de esa posibilidad, su participación en el proceso legislativo de normas constitucionales se restringe a aceptar o rechazar, en sus términos, la minuta con proyecto de Decreto que han recibido de la cámara revisora en el proceso correspondiente.	Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores:
Felipe Solís Acero		Cabe establecer que el texto vigente del artículo 135 constitucional es prácticamente, en lo relativo a la participación de las Legislaturas de los Estados, el mismo que se previó en la Constitución de 1857, lo que nos mueve a pensar que se concibió como una norma acorde a las condiciones de la geografía y las comunicaciones existentes a mediados del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo pasado. Hoy contamos con medios de comunicación que permiten una interacción dinámica y prácticamente instantánea entre los órganos que integran al poder revisor de la Constitución.	Crear un cuerpo de asesores que genere información útil para que las cámaras, en general, o los legisladores en particular, puedan producir sus opiniones. Se trata de crear una estructura objetiva, independiente y confiable, en la que descansen los análisis y eventualmente la toma de decisiones del Legislativo.
Jesús María Rodríguez Hernández			Modificar el proceso de reforma constitucional, de acuerdo al artículo 135

Cuadro 2 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputado	Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM)	A través de esta iniciativa se pretende dar certeza jurídica al particular en cuanto al tiempo de respuesta de sus peticiones o trámites, así como aclarar el tiempo que aplica actualmente para decretar la caducidad, cuando éste no sea prevea en las leyes administrativas y disposiciones de carácter general aplicables, ya que, en estos casos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria.	Modificar el plazo de elaboración de los programas de mejora regulatoria. En la actualidad las dependencias las presentan cada dos años, proponemos que sea anualmente
Rubén Acosta Montoya,		Se propone también modificar el tiempo de respuesta y de caducidad plasmados en los artículos 17 y 60, especificando un lapso máximo de 90 días.	Precisar que la Cofemer elabore anualmente revisiones al marco jurídico de la administración pública federal, así como al Registro Federal de Trámites y Servicios. Además las revisiones deberán ser públicas
		Por lo expuesto, la presente iniciativa contempla la adición de un nuevo artículo, el 17-C, regulador de los casos anteriores. Además, este artículo considera como autoridades responsables a quienes intervengan en el proceso de respuesta, en el ámbito de sus competencias.	Establecer como obligación de la Cofemer la identificación de trámites que por su importancia o relevancia, deben incluirse en los programas de auditoría y mejora de la gestión pública que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública y la obligación de ésta de acatar dichas recomendaciones

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Rubén Acosta Montoya,	Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM)	Asimismo, esta iniciativa prevé modificaciones a los artículos 69-B, 69-C, 69-D, 69-E, 69-N, 69-Q, 70-A y la adición del artículo 69-R y fracciones X y XI del 70-A, a fin de que la Administración Pública Federal fortalezca su esfuerzo en el ámbito de la eficiencia administrativa y mejora regulatoria del sector público, ampliando facultades y obligaciones a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), a la Secretaría de la Función Pública y a las dependencias, organismos desconcentrados u órganos descentralizados	<p>Facultar a la autoridad para que en los acuerdos que puede emitir para la reducción de plazos de respuesta para diversos trámites, también pueda adoptar el mecanismo de respuesta afirmativa en beneficio de los particulares, siempre y cuando ello no afecte el interés público y social.</p> <p>Facultar a la Cofemer para realizar recomendaciones a las dependencias, organismos desconcentrados u organismos descentralizados, para que registren trámites, o bien, se modifiquen aquellos existentes y, de ser el caso, justifiquen el por qué no se acata su recomendación.</p> <p>Establecer un mecanismo de denuncia que seguirá el particular, en caso de exigírsele requisitos o formatos a los cuales no tenga acceso o no sean parte del trámite registrado, para que ello no sea una condicionante para atender su respuesta.</p> <p>Fortalecer el apartado de sanciones aplicable a la Cofemer y la Secretaría de la Función Pública</p>

Cuadro 3 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Iniciativa de reforma los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputado	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Establecer los criterios de cobro por productividad y de revocación de mandato de los legisladores.	Obligación de descontar de la dieta las ausencias de los legisladores. Modificación al artículo 64 constitucional
Martí Batres		Revertir el principio establecido en el artículo 64 constitucional que indica que se descontará de la dieta de los legisladores federales las ausencias a las sesiones por el principio de que cobrarán por su presencia tanto en el pleno como en las comisiones legislativas	
		Se podrá someter a la ciudadanía la revocación de mandato de los legisladores federales	Añadir la figura de la revocación del mandato en los términos señalados en el curso de esta iniciativa en el artículo 73 constitucional fracción XIX-Q.
		El Congreso mexicano es el segundo más caro del mundo netamente y el primero más costoso respecto del producto interno bruto:	

Cuadro 4 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputado	Partido Acción Nacional (PAN)	La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue diseñada para ser un ordenamiento homogeneizador y regulador de todas los actos y procedimientos de la administración pública federal, y en este sentido, inclusive, tiene la característica de tener un régimen de supletoriedad distinto al común: es decir, mientras en la mayoría de los casos las leyes supletorias aplican en la medida de las ausencias de la ley que suplen, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se "sustituye" en las demás leyes administrativas salvo las exceptuadas en la propia ley para regular en forma común lo que antes eran procedimientos administrativos independientes.	Reformar el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para quedar como sigue:
José Enrique Reina Lizárraga		a) La falta de publicación de cualquiera de las normas previstas en el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el Diario Oficial de la Federación, genera su invalidez en términos del artículo 3, fracción VII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos. De la misma forma, los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores podrán publicarse, ya sea en el Diario Oficial de la Federación, o a través de la página electrónica de la dependencia o entidad correspondiente.
		b) La publicación en la Internet, de las normas señaladas en el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como consecuencia de lo señalado en el inciso a) anterior, genera la invalidez de éstas al no existir fundamento legal para que una disposición general de entidad o dependencia de la administración pública federal publicada en la Internet, surta efectos jurídicos.	En el caso de que se opte por la publicación a través de la página electrónica correspondiente, el titular de la dependencia o entidad deberá emitir un oficio signado en original, en el que se indique claramente:

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputado	Partido Acción Nacional (PAN)	c) Es necesario establecer un régimen claro que determine específicamente:	(I) fecha en la que se emitió la disposición correspondiente,
		a. Qué tipo de disposiciones pueden ser publicadas en Internet;	(II) una breve explicación del por qué emitió la misma,
		b. En qué forma y términos deben de ser publicadas en Internet;	(III) transcripción del texto completo, mismo que deberá coincidir exactamente con el texto incluido en la página electrónica,
		c. En qué forma y términos pueden formalmente entrar en vigor y dejar de tener vigencia, sin que se entienda como un simple "subir y bajar la información".	(III) dirección electrónica específica donde se ubicará la disposición, inicio de vigencia y fin de vigencia en el caso de que sea posible determinarla. Dicho oficio estará disponible en forma irrestricta a cualquier persona a través de la unidad de vinculación para la transparencia correspondiente y la propia página de internet. En la misma forma, para el efecto de que la disposición incluida en la página electrónica de la dependencia o entidad sea modificada o deje de tener vigencia, se deberá asimismo emitir otro oficio por el titular de la dependencia o entidad, en el que se indique claramente; fecha de su emisión, razón por la que se decidió la modificación o terminación de la vigencia la disposición correspondiente, y fecha en que deja de tener vigencia la misma, estando asimismo disponible dicho oficio en la forma y medios indicados. La falta de existencia del o los oficios señalados impedirá que la publicación electrónica surta efecto alguno.

Cuadro 5 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Propuesta de iniciativa Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Diputado	Partido del Trabajo (PT)	El artículo 72 de la Constitución regula el procedimiento al que debe sujetarse el proceso de creación de una ley o decreto. Se trata de un precepto que prácticamente no ha sido modificado o reformado desde la promulgación de nuestra Carta Magna no obstante la importancia de la materia que regula	Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
Jaime Fernando Cárdenas Gracia		En el transcurso del proceso legislativo se presentan omisiones y desfases que, en el mejor de los casos, dan lugar a equívocos en su aplicación y, en el peor, entorpecen o paralizan las tareas legislativas. El impulso democrático en el proceso legislativo no ha sido acompañado de una actualización a la norma constitucional que lo regula, lo que se ha reflejado en retrasos y parálisis en el proceso de creación de leyes y decretos.	C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por la mayoría simple de los miembros presentes, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, dentro del término establecido en la fracción B de este artículo.
			D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría simple de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobare por mayoría absoluta, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo ordinario de sesiones.
			E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora mediante la aprobación de su mayoría calificada, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.
			G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en el mismo período ordinario de sesiones.

Propuesta de iniciativa Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
Jaime Fernando Cárdenas Gracia	Partido del Trabajo (PT)		H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados
			I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
			El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, en los siguientes supuestos:
			1. Cuando se trate de leyes o decretos de reformas o adiciones a la Constitución. 2. Al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. 3. A la Ley de Ingresos de la Federación. 4. Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado. 5. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. 6. Al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Cuadro 6 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación - Segunda Vertiente
Diputado	Partido Verde Ecológico Mexicano (PVEM)	De acuerdo con los índices de competitividad y de facilidad para realizar negocios que elaboran diversas instituciones internacionales, México no ha logrado posicionarse entre los países líderes en dichas materias.	a) La modificación del artículo 69-E, primer párrafo, de la LFPA para resaltar la misión fundamental de la Cofemer como encargado de la política de mejora regulatoria de la administración pública federal
Alberto Emiliano Cinta Martínez		Son múltiples los elementos a conjuntarse para que un país pueda avanzar en el rubro de competitividad. No obstante, existe una variable clave, por sus efectos en todos los sectores de la economía, para lograr que un país sea más competitivo: contar con un marco regulatorio adecuado que, por un lado, tutele los legítimos derechos de la sociedad y, al mismo tiempo, imponga las menores cargas y costos posibles sobre las actividades económicas de los ciudadanos y de las empresas. Por ello, la política de mejora regulatoria debe dirigirse a la creación de un marco regulatorio simple, que genere mayores beneficios que sus costos de cumplimiento.	b) La adición de un último párrafo al artículo 69-E de la LFPA para señalar que la Cofemer contará, para la realización de su objeto, con las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación
Miembros de la Comisión Especial para la Competitividad		Considerando la trascendencia de los temas a cargo de la Cofemer, es indispensable que sus resultados sean más profundos y palpables que los obtenidos a la fecha, brindando así un impacto positivo en el ciudadano común y en la planta productiva establecida en el país, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas.	c) La modificación del artículo 69-F de la LFPA para ampliar el número de integrantes del consejo de la Cofemer en función de su importante actuación en tareas reguladoras. De esta manera se sumarían al consejo las siguientes Secretarías: de Comunicaciones y Transportes, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud, de Energía, de Educación Pública, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Asimismo, se plantea que se sumen como invitados permanentes del consejo los titulares de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, de la Comisión Nacional Bancaria de Valores, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Reguladora de Energía y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación - Segunda Vertiente
<p>Miembros de la Comisión Especial para la Competitividad</p>	<p>Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM)</p>		<p>d) La modificación del artículo 69-G, primer párrafo, de la LFPA para establecer un periodo fijo de nombramiento del director general de la Cofemer, equivalente al del titular del Ejecutivo federal que lo designa</p> <p>e) La adición al artículo 69-G de la LFPA para reforzar los requisitos existentes para ser designado como director general de la Cofemer, a fin de asegurar el carácter técnico y profesional de quien ocupe dicho cargo; y f) En el artículo 69-G también se definen los supuestos de remoción calificada del director general de la Cofemer</p> <p>g) La adición de un párrafo al citado artículo 69-G de la LFPA a fin de estipular que el director general de la Cofemer estará impedido para conocer de asuntos en que tenga interés directo o indirecto</p> <p>h) La adición de un artículo 69-L Bis a la LFPA para establecer la obligación a cargo del Ejecutivo federal en el sentido de realizar una evaluación del impacto regulatorio de las iniciativas de ley o de decreto que presente a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la cual deberá ser presentada conjuntamente con la iniciativa respectiva</p>

Cuadro 7 Resumen. Iniciativas de reforma al marco jurídico mexicano de la mejora regulatoria del Poder Legislativo y de la COFEMER

Iniciativa que reforma el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos			
Suscriben	Partido Político	Exposición de Motivos	Propuesta de Modificación
<p>Carlos Augusto Bracho González, Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, Carlos Alberto García González, Mariano González Zarur, José Luis Gutiérrez Calzadilla, Rubí Laura López Silva, Eduardo Ortiz Hernández, Ernesto Ruiz Velasco de Lira, Eduardo Sánchez Hernández, José Luis Varela Lagunas y Verónica Velasco Rodríguez</p>	<p>Partido Acción Nacional (PAN); Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia, Partido Verde Ecologista de México (PVEM)</p>	<p>En México se ha reconocido que la mejora regulatoria es un factor primordial para el sano funcionamiento de la economía, por lo que se han generado diversas reformas y políticas públicas en la materia.</p>	<p>Se propone añadir un numeral 8 al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>
		<p>En diciembre de 1999, el Ejecutivo federal presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la cual se señalaba que "la proliferación de disposiciones sin obedecer a un adecuado diseño que involucre su revisión previa y la participación de los sectores destinatarios de la norma, suele producir obstáculos innecesarios al desarrollo de las empresas, inhibe las iniciativas de los particulares, eleva injustificadamente los precios para los consumidores y desalienta la inversión productiva y la consecuente creación de empleos".</p>	<p>Artículo 45. ... Las comisiones, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto regulatorio de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a través de la Secretaría de Economía, sobre el proyecto de dictamen correspondiente.</p>
		<p>La presente iniciativa tiene como objeto generar un instrumento análogo a la MIR para que se analice el costo/beneficio de las propuestas legislativas, para lo cual se propone adicionar un numeral 8 al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que las comisiones dictaminadoras realicen una valoración de impacto regulatorio de todas las leyes que expida el Congreso de la Unión con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.</p>	
		<p>El análisis del impacto regulatorio contribuirá a que la legislación que se genere sea de mayor calidad, cuidando en todo momento no imponer costos innecesarios para los ciudadanos, ni obstáculos para el desarrollo de la inversión productiva, lo que contribuirá a elevar la competitividad de México.</p>	

7. EVALUACIONES DE LAS PROPUESTAS AL MARCO REGULATORIO DE LA COFEMER:

- Todas las iniciativas coinciden en la necesidad de contar con un marco regulatorio claro, creíble y que otorgue certeza jurídica a las empresas para mejorar la competitividad del país, lo cual ya es un gran avance.
- Son pocas las iniciativas que se han propuesto en las tres últimas legislaturas sobre la mejora regulatoria –menos de una docena contra más de mil quinientas iniciativas en la reforma laboral y otras tantas para la reforma del Estado-, lo que indica que se predica más de “dientes para afuera” que al interior del propio Poder Legislativo.
- Es necesario incorporar los esquemas de mejora regulatoria al interior de las dos Cámaras del Congreso: lo que se ha avanzado en el Poder Ejecutivo puede ser irrisorio o echarse a perder si nuestro “Parlamento” no hace su trabajo.
- Tiene mucho más presupuesto para la mejora regulatoria la Administración Pública Federal que nuestros legisladores: en esto hay que darles la razón a los diputados y senadores: si se les exige, hay que darles personal capacitado.
- Quizá ayude pensar la “mejora regulatoria” desde parámetros distintos a los previstos por la OCDE: instituciones como la revocación de mandato y la reelección de legisladores podrían tener un efecto multiplicador en la calidad de nuestras regulaciones.

8. PROPUESTAS DE REFORMA Y CONCLUSIONES

Después de evaluar los orígenes y evolución de la COFEMER, podemos elaborar algunas conclusiones:

- Sin calidad en nuestro marco jurídico olvidemos un incremento en la competitividad;
- Se ha avanzado mucho en la calidad de nuestras disposiciones jurídicas desde la óptica de la eficiencia. En esto México ha sido maestro adelantado.
- La COFEMER es el órgano diseñado para llevar a la práctica el cambio de “cultura” al interior del gobierno federal de la calidad de la regulación. Su evaluación en general es positiva.
- Se han presentado relativamente pocas iniciativas de modificación del modelo de regulación mexicano. Las mejores iniciativas apuntan hacia un cambio al interior del Poder Legislativo: incorporar lo avanzado hacia adentro de éste Poder.

Sin embargo, caben algunos retos que se desprenden del presente trabajo. Para ello hacemos las siguientes propuestas para mejorar el marco constitucional y legal de la mejora regulatoria:

1. Incorporar al concepto de regulación gubernamental el valor compartido y la visión de los empresarios:⁴⁴ Un cambio positivo en el marco jurídico de la COFEMER estaría encaminado no solamente a agilizar los trámites o a generar creación rápida de empresas, sino más bien a ampliar los horizontes buscando, mediante una correcta regulación gubernamental el alentar a las empresas a buscar valor compartido para así poder estimular también la innovación direccionando los esfuerzos hacia propósitos sociales con metas claras y medibles en cuanto a impacto y desempeño.
2. Incorporar la protección de los derechos humanos entre los parámetros a evaluar y las medidas a adoptar, de acuerdo a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁴⁵ tarea importante, sobre todo tras el cambio de paradigma constitucional de junio de 2011 a favor de los derechos humanos.
3. Incorporar un artículo en la Constitución exigiendo la mejora regulatoria y la participación ciudadana en el Poder Legislativo, en la Administración Pública y en la regulación económica de las entidades federativas. Puede servir como modelo el artículo 105.4 de la Constitución española (CE) y los estudios de su aplicación:⁴⁶
4. Incluir consideraciones éticas en la consideración de la mejora regulatoria.⁴⁷
5. Profundizar en el estudio de la mejora regulatoria en el Poder Legislativo. Existen buenos estudios en México.⁴⁸
6. Medir la eficacia de las leyes de acuerdo a la reforma en derechos humanos de junio de 2011 y las disposiciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.⁴⁹
7. Homologar la regulación, especialmente el procedimiento de las NOM con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁵⁰
8. Homologar los criterios de mejora regulatoria a los trámites unificando formatos y procedimientos municipales, estatales, y federales creando expediente únicos de empresas.
9. Homologar la aplicación de la MIR a procesos de mejora regulatoria en estados y municipios para agilizar procedimientos.
10. Añadir requisitos de redacción jurídica en los textos legislativos.⁵¹
11. Incluir la impartición de cursos de técnica legislativa a miembros y empleados del Poder Legislativo.⁵²
12. Incorporar los efectos de la regulación sobre las pequeñas y medianas empresas.⁵³

⁴⁴ Michael E. Porter y Mark R. Kramer, *La creación de valor compartido*, Harvard Business Review, mayo de 2008 [edición en español], pp. 1-23, en especial pp. 22-23.

⁴⁵ RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES AIBUR, Pedro de Jesús, *Derechos humanos*, Oxford University Press, México, 2011, pp. 116-132.

⁴⁶ "Artículo 105 La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Cfr: IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac, *La reforma del ordenamiento jurídico económico*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 41-51.

⁴⁷ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, coordinadores, *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa y UNAM, México, 2000.

⁴⁸ ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El procedimiento administrativo federal*, Porrúa, México, 2010.

⁴⁹ HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México, 2010.

⁵⁰ BOJÓRQUEZ CERVANTES, Margarita, *Ley Federal de Metrología y Normalización comentada*, Editorial SISTA, segunda edición, México, 2008.

⁵¹ LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción legislativa*, Editorial Porrúa, México, 2005.

⁵² LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción de textos normativos*, Editorial Porrúa, México, México, 2010.

⁵³ ZAID, Gabriel, *Empresarios oprimidos y Hacen falta empresarios creadores de empresarios*, Editorial Océano, México.

13. Es importante medir el efecto de la regulación sobre el empleo.⁵⁴
14. Indispensable es profesionalizar el personal técnico del Poder Legislativo Federal y de las entidades federativas.⁵⁵
15. Analizar los efectos de la regulación para detectar las que puedan implicar obstáculos técnicos indebidos al comercio en los términos de la Organización Mundial de Comercio, como hace la legislación chilena.⁵⁶
16. Unificar en un solo órgano las facultades que tienen la COFEMER y la Comisión Federal de Competencia (COFECO)⁵⁷ para analizar los impactos de la regulación sobre la competencia y la eficiencia en los mercados. Nuestra propuesta es eliminar dichas facultades de la COFECO, para concentrarlas en la COFEMER, para que la COFECO se dedique exclusivamente a la persecución de las prácticas anticompetitivas y las concentraciones que dañen a la competencia.
17. Promover esquemas de autorregulación por parte de las empresas, destinatarios y grupos de interés afectados por la regulación,⁵⁸ y en particular las que tienden a fomentar la responsabilidad social de las empresas.⁵⁹
18. Incorporar criterios axiológicos para evaluar la regulación. A la racionalidad técnica hay que añadir la legitimidad ética de las leyes.⁶⁰
19. Estudiar más a fondo la conveniencia o no de que la COFEMER sea un órgano constitucional autónomo,⁶¹ a lo que a primera vista nos oponemos, como han apuntado estudiosos importantes como Alejandro Faya y Miguel Flores en sus numerosas publicaciones.

Con lo ya avanzado y con las propuestas indicadas caminaremos hacia lo único que, de acuerdo al gurú de la competitividad, Michael Porter, logra incrementar el nivel de vida de la población: una mejora significativa y sostenida de la competitividad de las empresas y de los países (La ventaja competitiva de las naciones, Editorial Vergara, 1991).

9. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, coordinadores, *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa y UNAM, México, 2000.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *Ranking de Mejora Regulatoria*, Noviembre 2012.
- DAVIES, Adrian, *El gobierno de tu empresa: las mejores prácticas*, Editorial Panorama,

⁵⁴ GUAL, Jordi, *El reto social de crear empleo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996.

⁵⁵ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, principios generales, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 167-185.

⁵⁶ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Fortaleza institucional...*, op. cit. Pp. 73 y ss.

⁵⁷ Artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica.

⁵⁸ DAVIES, Adrian, *El gobierno de tu empresa: las mejores prácticas*, Editorial Panorama, México, 2010, pp. 1 y ss.

⁵⁹ SOTOMAYOR, Jesús M., SOTELO, Ricardo y SOTOMAYOR, Cintia M., *Manual de responsabilidad social empresarial para la pequeña y mediana empresa mexicana*, Editorial Panorama e IPADE, México, 2008, pp.40-114.

⁶⁰ GUADARRAMA GONZÁLEZ, Álvaro, *La axiología jurídica en la formación integral de los estudiantes de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 1 y ss.

⁶¹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2006, pp. 5 y ss.

- México, 2010,
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2006
 - FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004.
 - GUADARRAMA GONZÁLEZ, Álvaro, *La axiología jurídica en la formación integral de los estudiantes de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2010.
 - GUAL, Jordi, *El reto social de crear empleo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996.
 - IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac, *La reforma del ordenamiento jurídico económico*, Dykinson, Madrid, 1997.
 - IFC, Banco Mundial, 2008. Regulatory Transformation In Mexico, 1988-2000.
 - IFC, Banco Mundial, 2010. Here is your money: Using the Standard Cost Model to Measure Regulatory Compliance Costs in Developing Countries.
 - HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México, 2010.
 - Jacobs and Associates, 2008. The Regulatory Guillotine: A National Commitment to Better Regulation.
 - Jacobs and Associates, 2006. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries.
 - Jacobs, Scott (2005) Regulatory reform and administrative simplification in Moldova: A medium-term framework for action, 2005-2010.
 - LARRAÑAGA, Pablo, *Regulación, técnica jurídica y razonamiento económico*, Editorial Porrúa e ITAM, México, 2009.
 - LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción de textos normativos*, Editorial Porrúa, México, México, 2010.
 - LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción legislativa*, Editorial Porrúa, México, 2005.
 - Ministerio de Administraciones Públicas, España, 2006. Manual internacional del modelo de costes estándar.
 - OECD, 2010. 10 Puntos Claves de las Experiencias Internacionales para Revisar las Regulaciones Existentes.
 - OECD, 2009. International Experiences With Regulatory Reviews.
 - OCDE, 2010. Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional.
 - ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El procedimiento administrativo federal*, Porrúa, México, 2010.
 - Michael E. Porter y Mark R. Kramer, La creación de valor compartido, Harvard Business Review, mayo de 2008 (edición en español)
 - Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, Gobierno de la República.
 - Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República
 - RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES AIBUR, Pedro de Jesús, *Derechos humanos*, Oxford University Press, Mexico, 2011.
 - QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales*, Editorial Porrúa, México, 2006.

-
- SCM Network (2004), "*International Standard Cost Model Manual*", disponible en www.administrative-burdens.com.
 - SOTOMAYOR, Jesús M., SOTELO, Ricardo y SOTOMAYOR, Cintia M., *Manual de responsabilidad social empresarial para la pequeña y mediana empresa mexicana*, Editorial Panorama e IPADE, México, 2008
 - ZAID, Gabriel, *Empresarios oprimidos y Hacen falta empresarios creadores de empresarios*, Editorial Océano, México.