

La Simplificación Administrativa: una herramienta de la Mejora Regulatoria para la eficiencia gubernamental

Una de las actividades o funciones que los ciudadanos reconocen como una actividad propia de las instituciones públicas, y por la que éstos juzgan la eficiencia de un gobierno, son los trámites.

Los trámites se conciben como obligaciones de información que el gobierno impone a los ciudadanos, empresas, y organizaciones sociales (particulares o regulados) y representan cargas de tipo administrativo, ya que se refieren a actividades de recopilación y entrega de documentos (papeleo) para solicitudes (de permisos, licencias, subsidios, etc.), generación de reportes, llenado de formularios, avisos o notificaciones, pagos, entre otras.

A estas actividades, los particulares deben dedicar tiempo para recopilar, generar y entregar la información requerida por las oficinas gubernamentales; ello con el fin de obtener un beneficio o servicio, cumplir con una obligación establecida en alguna normatividad, o bien para obtener cualquier resolución.

La idea que subyace detrás de los trámites (cargas administrativas – obligaciones de información) es que los particulares, normalmente, no generarían y/o entregarían esta información al gobierno por voluntad propia, de no ser porque los obliga la regulación. Esto significa que los particulares destinan cierta cantidad de recursos (humanos, financieros y materiales) para cumplir con las obligaciones de información –trámites- que les impone el gobierno, pudiendo dedicar esos recursos a otras actividades de mayor valor agregado en sus negocios o en general en su vida, tales como procesos de innovación, capacitación, producción, entre otras.

Por otra parte, para el gobierno, los trámites representan una fuente de información muy valiosa para decidir a quiénes otorgar beneficios y/o servicios, para verificar que la regulación se cumple, para obtener registros de las actividades reguladas de los particulares y desarrollar políticas públicas o mejorar las existentes. Por ello, podemos decir que naturalmente el gobierno podría tender a establecer trámites cuando requiera información de los particulares y regulados, y cuenta con la potestad para ello. En este sentido, no sería posible ni eficiente para el gobierno eliminar todos los trámites (obligaciones de información) ya que requiere de esa información para hacer su trabajo y tomar las mejores decisiones para la sociedad. Sin embargo, lo que sí sería posible, es que las oficinas gubernamentales hicieran ejercicios de análisis, para identificar cuál información resulta innecesaria, es decir ociosa, repetitiva u obsoleta; igualmente sería conveniente que en estos ejercicios se identificaran las obligaciones de información que podrían resultar excesivamente costosas de generar para los particulares, y repensar si realmente es necesaria para los fines del gobierno, o bien si el gobierno tiene forma de acceder a esa información por otra vía y sin costo para los particulares.

Así, podemos decir que los trámites o requisitos innecesarios generan ineficiencias en la economía de un país. Por ello, resulta muy importante que los gobiernos lleven a cabo ejercicios de autodisciplina regulatoria, como lo son los Programas de Simplificación Administrativa.

En las últimas dos décadas los gobiernos de todo el mundo han hecho grandes esfuerzos para implementar Programas de Simplificación Administrativa, a través de los cuales se han involucrado en la tarea de revisar su stock o acervo regulatorio, a fin de eliminar las barreras o cargas de información innecesarias y facilitar la presentación de los trámites incorporando el uso de tecnologías de la información, reorganizando sus procesos

a través de ventanillas únicas, reduciendo sus plazos de respuesta, ampliando la vigencia de las licencias o permisos, entre otras acciones de mejora.

Cumplir con los trámites no debiera ser una misión imposible para los ciudadanos o empresas, todo lo contrario, si el gobierno requiere de esa información para tomar decisiones, entonces debe facilitar a los particulares su elaboración, presentación y entrega.

Los ejercicios de simplificación administrativa realizados en Europa en los últimos años, han otorgado grandes experiencias que han sido documentadas y divulgadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); desde mi perspectiva, la más grande innovación de estos ejercicios ha sido la desarrollada por el Gobierno Holandés, la cual se ha denominado Modelo de Costeo Estándar.

El Modelo de Costeo Estándar ha venido a robustecer los programas de simplificación administrativa, ya que propone la cuantificación y la monetización de las cargas administrativas, es decir, propone un método para determinar cuánto tiempo se lleva un particular en realizar un trámite y cuánto dinero le cuesta realizarlo.

El llevar a la dimensión económica las cargas administrativas, es ponerle un precio a la burocracia, al papeleo, lo que ha incentivado a las oficinas gubernamentales a realizar esfuerzos para reducir al mínimo las cargas administrativas, haciendo más eficiente y eficaz la interacción entre el gobierno y la ciudadanía.

La simplificación administrativa es una herramienta de la Política de Mejora Regulatoria, es la más conocida y la más implementada porque es útil para mejorar la percepción de los particulares sobre sus gobiernos.

La adopción del Modelo de Costeo Estándar resulta obligada hoy en día para todos aquellos que deseen implementar un programa de simplificación administrativa, ya que les permitirá medir cuánto valen las cargas impuestas antes de la implementación del programa y cuánto valen después de haber llevado a cabo las actividades de simplificación, tales como ventanillas únicas, presentación de trámites y pagos vía internet, eliminación de requisitos no necesarios, entre otros. Logrando con ello tener claridad de los recursos económicos que fueron liberados con las acciones de simplificación. Igualmente, estos programas de simplificación deben incorporar consultas públicas para identificar en la voz de los ciudadanos, empresas y organizaciones sociales, cuáles son los trámites más engorrosos y por qué, focalizando acciones de mejora para esos trámites.

En conclusión, si bien debemos reconocer que los trámites imponen cargas o costos a los particulares, también debemos aceptar que no es posible eliminar todos los trámites que establece un gobierno, porque éste requiere información actualizada, oportuna y veraz para operar y tomar decisiones. En este sentido, los gobiernos están obligados a realizar ejercicios de análisis continuo para conservar las obligaciones de información necesarias y eliminar o evitar las innecesarias; para buscar la cooperación y coordinación entre entidades gubernamentales y obtener de otras fuentes parte de la información que requiere el gobierno, sin necesidad de molestar para ello a los particulares; para modernizar las oficinas de gobierno y hacer más eficientes sus procesos utilizando las nuevas tecnologías; y en general, para simplificar y facilitar la interacción de los ciudadanos, empresas y organizaciones sociales con el gobierno, reduciendo al mínimo no sólo cargas, sino también la discrecionalidad de quienes aplican la ley y la posibilidad de cometer actos de corrupción.

¿Por qué invertir en la Mejora Regulatoria?

La Política de Mejora Regulatoria es un conjunto de instituciones y herramientas que un Estado crea con el objeto de diseñar regulaciones de calidad y basadas en la evidencia. Por su parte, las regulaciones son un tipo de Política Pública, a través de la cual un Estado establece las “reglas del juego” para llevar a cabo una determinada actividad o, en general, para coexistir en sociedad.

Las regulaciones toman gran relevancia en el desempeño económico y social de un país porque ordenan los mercados y las conductas de los individuos, buscan salvaguardar el interés público y a través de éstas se adoptan teorías económicas, filosofías y, en general, visiones del mundo, para incrementar el bienestar de la sociedad, desde todas sus perspectivas. En concreto, las regulaciones son instrumentos de carácter jurídico y en ocasiones de también de carácter técnico, que implican obligaciones, facultades, beneficios, y/o restricciones a los particulares (empresas y ciudadanos).

Dado lo anterior, podríamos deducir en términos simples que la Política de Mejora Regulatoria tiene por objeto establecer las instituciones y herramientas que tendrán como tarea principal identificar los mejores esquemas de regulación en cada sector de la economía de un país. Es decir, el esquema que logre resolver mejor el problema planteado, el que garantice el cumplimiento de los objetivos de intervención del Estado, el que sea más sencillo de seguir y hacer cumplir, y en general el esquema que maximice los beneficios de la sociedad y le genere a la misma beneficios superiores a los costos de su cumplimiento.

En la era de la economía global, es obligado para todas las naciones idear un proceso permanente de revisión de las propuestas regulatorias, primarias (leyes) y secundarias (reglamentos, acuerdos, lineamientos, metodologías, similares), en etapas tempranas de la elaboración de las mismas, así lo ha recomendado la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), insistentemente, en los últimos 22 años[1]. La creación de una Política de Mejora Regulatoria parece un reto mayúsculo, pues implica la coordinación y la cooperación de las entidades regulatorias de un país con un órgano central revisor de sus regulaciones, asimismo, conlleva abrir al escrutinio público las decisiones de política regulatoria de un gobierno, mediante la transparencia y la consulta pública. Estas dos acciones, naturalmente pueden generar temores en la clase política y en los altos mandos gubernamentales, ya que reducen la discrecionalidad de los reguladores.

Sin embargo, los beneficios de adoptar e invertir en una Política de Mejora Regulatoria son claros, entre estos, destacan: la promoción de la productividad y competitividad de los sectores económicos, la eficiencia y eficacia del marco regulatorio y con ello la promoción del Estado de Derecho; esta Política, garantiza la correcta solución de problemas que le competen al Estado y salvaguarda el interés público, promueve la cooperación entre el gobierno y la sociedad en una interacción permanente que permite aprovechar la inteligencia colectiva, y en promover la democracia, el desarrollo económico y social y la confianza en las instituciones públicas.

México (2000), Costa Rica (2011) y más recientemente, El Salvador (2016) han adoptado formalmente la política de mejora regulatoria, replanteándose la forma de elaborar regulaciones y repensando el diseño y adopción de esquemas regulatorios per se. Otros países de América Latina, como Perú [2], Colombia, Chile, Argentina y Ecuador, en la segunda década del siglo XXI, se encuentran realizando esfuerzos para adoptarla. Los retos, para implementar la política y palpar sus beneficios son significativos para toda la región, incluyendo México, por ello

los gobiernos latinoamericanos deben procurar e invertir en el desarrollo de instituciones y capacidades para gestionar e impulsar la mejora regulatoria en todos sus órdenes y niveles.

El cumplimiento irrestricto de las normas y la elaboración de las mismas basadas en la evidencia, debe ser parte de la cultura de los gobiernos latinoamericanos, ya no hay cabida para las “ocurrencias”, los “caprichos políticos” o para los “intereses personales”. El contexto internacional nos obliga a los latinoamericanos a contar con mejores marcos regulatorios que faciliten y atraigan la inversión, y que promuevan el desarrollo económico para generar bienestar social.

[1] Tomando como referencia de año base, la primera Recomendación del Consejo para la mejora de la calidad de la regulación gubernamental de la OCDE, emitida en el año de 1995.

[2] El Gobierno de Perú emitió el Decreto Legislativo N° 1310 sobre Análisis de Calidad Regulatoria, el 30 de diciembre de 2016.

El Análisis de Impacto Regulatorio: una herramienta para mejorar la calidad de las regulaciones

El Análisis de Impacto Regulatorio, es llamado también Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) o RIA por sus siglas en inglés (*Regulatory Impact Assessment*). En México, formalmente se le conoce como Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), y en otros países de América Latina que inician su adopción o implementación, como Colombia, le han llamado Análisis de Impacto Normativo.

La RIA es una herramienta que ha sido ampliamente difundida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en las últimas dos décadas. La OCDE ha propuesto que el RIA sea utilizado de manera sistemática, desde las primeras etapas de la elaboración de las regulaciones.

Para tal efecto, la OCDE ha enunciado, en diversos documentos, los principios básicos del RIA, dejando en libertad, a los países miembros y no miembros, de decidir, con base en la visión y prioridades de su Política de Reforma Regulatoria, el grado de profundidad y el alcance del análisis, así como el tipo de propuestas regulatorias que debieran estar sujetas a un RIA.

La OCDE define el **RIA como un proceso** de análisis para examinar y medir, ex ante, los beneficios, costos y posibles efectos de la regulación nueva o existente. Asimismo, lo conceptualiza como un **informe analítico** que ayuda a los gobiernos a tomar decisiones sobre problemas públicos.

El **informe RIA** está compuesto por al menos, seis elementos: un apartado en el que se describe cuál es el problema que se busca resolver, otro en el que se definen los objetivos de intervención o lo que se pretende lograr con la propuesta, uno más en el que se definen e identifican las alternativas u opciones (regulatoria o no) que tiene el gobierno para resolver el problema planteado, enseguida debe incorporarse el apartado de evaluación de los impactos, a través del cual los reguladores deben identificar, cuantificar y monetizar (de ser posible) los costos y beneficios de las alternativas a fin de contar con elementos que permitan comparar los beneficios netos las alternativas, debiendo elegir aquella que genere beneficios superiores a los costos y el máximo beneficio para sociedad, en el entendido que la alternativa elegida igualmente atiende a completitud los objetivos planteados para resolver o mitigar el problema de política pública en cuestión. Una vez hecha la elección de la mejor opción o alternativa, se debe establecer desde el RIA ex ante, las estrategias de verificación y cumplimiento que llevarán a cabo los reguladores a efecto de asegurar que la regulación se implementará y aplicará correctamente en el

corto y mediano plazo, e integrar en otro apartado las estrategias para evaluar el desempeño de la regulación en el mediano y largo plazo.

En este sentido, los reguladores deben conocer e implementar el proceso RIA de manera natural durante sus actividades. Desde el inicio de la gestación de la propuesta, los reguladores deben cuestionarse una y otra vez ¿cuál es problema?, identificar y documentar la magnitud y el origen del mismo, tener claridad de lo que se desea conseguir y el grado en el que se puede lograr, estar abierto a explorar las múltiples opciones que se tienen al alcance para resolver el problema, e incluso tener la disposición de investigar cómo se resolvió el mismo problema en otro país o en otra ciudad, para analizar los resultados y en su caso considerarlo como una opción más. Conforme se avanza en la definición del problema y la identificación de alternativas, de manera automática, los reguladores deben centrarse en identificar cuáles son los impactos de la propuesta, tanto los positivos (beneficios), como los negativos (costos), directos e indirectos, así como los grupos de interés que se verán afectados y aquellos a los que beneficiará la propuesta.

El **proceso RIA** debe estar acompañado de ejercicios de #gobiernoabierto, como la #transparencia y la #consultapública. El informe RIA debe contener un apartado que resuma los resultados de la consulta pública previa, en su caso las opiniones vertidas por los grupos de interés ante los reguladores y la forma en la que estas opiniones fueron incorporadas en la toma de decisiones de la política pública que se analiza.

El **proceso RIA** debe estar inmerso en las actividades diarias de los reguladores, de tal forma que la elaboración del **informe RIA** resuma todos los esfuerzos de análisis, discusión y diálogo entre las partes, y muestre las principales conclusiones del mismo. **El regulador debe evitar que el informe RIA se convierta en un mero trámite** para justificar la alternativa elegida **ante el órgano de supervisión regulatoria**, sin evidencia concreta ni análisis, ni discusión.

La esencia del **proceso RIA** es que de manera sistemática, intrínseca y natural los servidores públicos lo adopten en la toma de decisiones de carácter regulatorio y que el **informe RIA sirva como una herramienta de comunicación**, útil para transmitir a los ciudadanos y a los grupos de interés las razones por las que se decidió implementar la medida regulatoria, mostrando en el informe la evidencia encontrada, las discusiones sostenidas y las justificaciones técnicas, jurídicas o de tipo económico que los llevaron a elegirla.

Las regulaciones son un tipo de política pública que establecen obligaciones a los particulares y, por ende, éstos deben incurrir en costos de cumplimiento, de ahí que los reguladores deban ser conscientes no sólo de las obligaciones que deben imponer para asegurar al bienestar social o el interés público, sino también del costo en los que incurrirán los particulares para cumplir con estas obligaciones. Para la cuantificación y monetización de los efectos, los reguladores deben desarrollar capacidades técnicas sobre el uso y aplicación de métodos y metodologías que sirvan para determinar los beneficios netos de la medida regulatoria, tales como: el Análisis Costo Beneficio, el Análisis Costo Eficiencia, el Análisis Multicriterio, por mencionar los más sencillos.

El arte de conducir un **proceso RIA** radica en estar abierto a romper esquemas o ideas preconcebidas sobre la forma de intervenir en un problema de política pública, así como estar abierto a recibir información relevante de las partes interesadas y estar dispuestos a explorar cómo esa información u opinión fortalece el análisis y ayuda a resolver mejor el problema.

Tanto el **proceso de RIA, como el informe RIA**, tienen como finalidad garantizar la calidad de las regulaciones. El análisis y discusión que propone el proceso RIA promueve la eficiencia y la efectividad de las decisiones y la

rendición de cuentas por parte de los reguladores, aunado a esto, los ejercicios de #gobiernoabierto permiten socializar y hasta cierto grado legitimar las propuestas regulatorias, promoviendo la #inteligencia colectiva.

Los retos del uso correcto del RIA implican el impulsar dentro de los gobiernos y entre los gobernantes el tomar decisiones basados en la evidencia, y no en corazonadas, o intereses personales o de grupo. Implican ser disciplinados en el uso de la herramienta, buscando hacer los ejercicios de análisis lo más apegados al deber ser, evitando caer en la simulación con el fin de imponer una propuesta, abriéndose a todos los grupos de interés sin importar si son simpatizantes o no de las instituciones que emiten la regulación y evitando la captura regulatoria de instituciones reguladoras o del órgano de supervisión de la regulación.

La carga del uso correcto del RIA y su calidad, sin duda residen en primera instancia en los órganos reguladores y en segunda instancia en el órgano de supervisión de la regulación. Por ello, ambos actores deben promover continuamente el desarrollo de las capacidades técnicas en reforma regulatoria de todos sus servidores públicos, al mismo tiempo que el órgano de supervisión de la regulación debe contar con las facultades suficientes para evitar la emisión de mala regulación.

Los efectos de una mala regulación son evidentes para toda la sociedad y también son altamente costos, por mencionar un dato reciente, en México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) identificó en la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) **que las unidades económicas empresariales en 2016 llegaron a pagar en conjunto un monto aproximado de 1600 millones de pesos derivados de actos de corrupción por materias relacionadas con la regulación.** Entre las principales causas sobresalen el soborno para: agilizar trámites, para evitar multas o sanciones, para obtener licencias, permisos o servicios, para evitar inspecciones y para evitar el cumplimiento de la Ley.

Un RIA malo o un RIA simulado, genera mala regulación o baja calidad en la regulación, lo que a su vez daña la competitividad del país, socava la ética e integridad pública de las instituciones, y termina por no resolver el problema público que la originó.

Fabiola Olivia Perales Fernández: Es Especialista en Mejora Regulatoria y Gobierno Abierto. Licenciada en Administración por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Maestra en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Directora de Evaluación de las Políticas de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés en la Secretaría de la Función Pública y Directora de Gobernanza Regulatoria y Asuntos Internacionales en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Asimismo, ha participado en diversos proyectos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización de las Naciones Unidas en Medio Ambiente, como especialista en Mejora Regulatoria. Actualmente se desempeña como Consultora internacional en Mejora Regulatoria de Smart Regulation Peru. <http://www.smartreg.pe/publica/>