

Los procesos gubernamentales de mejora regulatoria y simplificación administrativa. Significado y alcances

MARCOS PABLO MOLOEZNİK GRUER
ELIA MARÚM ESPINOSA

Los procesos encaminados a mejorar la regulación estatal, y los procesos administrativos de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, se ubican en el marco del papel que desempeña el Estado en la promoción económica y en su función regulatoria. No obstante los fuertes impactos que han tenido los esquemas neoliberales y el debate entre un Estado mínimo y uno promotor del desarrollo, en los albores del nuevo milenio se presentan claras tendencias que ponen de relieve que el Estado-nación, la población, el gobierno central y el territorio seguirán siendo actores centrales en el tercer milenio.

Sin embargo, en el futuro inmediato el Estado dejará de ser propietario de todo y pasará a ser regulador y la instancia que establezca las normas; por lo tanto, deberá alejarse de las burocracias costosas y de las regulaciones excesivas, que propician corrupción y tienen elevados costos sociales; también tendrá que garantizar los derechos patrimoniales, que se verán sometidos a una supervisión internacional permanente; será, en fin, un Estado muy diferente.

El Estado tendrá que intervenir no para deformar los mercados, sino

para crearlos. Sólo un Estado fuerte, que establezca las normas, puede garantizar que existan condiciones de libertad para los mercados. Todas las economías desarrolladas se sustentan en mercados libres, y éstos en un marco normativo avalado por el Estado, principal sujeto de las relaciones internacionales. Incluso los mercados abiertos demandan normas cada vez más complejas, bajo la supervisión de la autoridad. De esta manera, globalización y Estado no compiten, sino que se complementan (Reyes Heróles, 1999).

Dicho en otros términos, la intervención económica del Estado continuará siendo un factor clave en el desarrollo de la competitividad de los países. En rigor, hablar de intervencionismo estatal no es referirse a la injerencia innecesaria, no sistematizada, del aparato gubernamental, sino a las actividades consistentes en fijar normas que obliguen a la adopción de cierta conducta con efectos económicos, y a desalentar otras, así como a la realización indirecta por parte del Estado de actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución, así como a las de carácter administrativo y logístico (Marúm, 1992).

En última instancia, los autores coinciden con Luhmann (1986) en que el Estado se divide en un gobierno político y un gobierno administrativo que se relacionan entre sí y se vinculan a los diferentes grupos que forman la sociedad, e integran un sistema político-administrativo, cuyo funcionamiento es complejo y especializado, lo que hace compleja y especializada la tarea de gobernar, puesto que las sociedades actuales presentan un entorno signado por la creciente democratización y competitividad, que incrementa las demandas de la sociedad, en especial de un grupo de ella, los empresarios.

Esta situación genera discrepancias crecientes entre los problemas y las demandas de solución, ante las cuales el sistema político-administrativo se ve expuesto y presenta una limitada capacidad de respuesta a problemas, por lo que se generan crisis que son enfrentadas con una estrategia de reducción de las demandas y de las necesidades del gobierno, para elevar la capacidad del gobierno político con base en el gobierno administrativo (Donolo y Fichera, 1982).

Las Economías de América Latina se han transformado y reestructura-

Los autores son profesores-investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, respectivamente.

do de manera radical y se están creando nuevos acuerdos sociales en las sociedades nacionales. Los gobiernos de la región reconocen que la economía de orientación neoliberal se convirtió en la base política que la identifican como "competidora" en la economía mundial. Según los ministros de hacienda latinoamericanos lo mejor es "modernizar" las economías regionales para hacerlas más competitivas en los mercados mundiales y atraer inversión foránea de las corporaciones globales, que tienen una amplia gama de opciones en cuanto a lugares donde invertir (Gwynne, 1999).

En el caso de México, un estudio reciente, el *World Competitiveness Year Book 1999*, reconoce que la economía nacional es la décimo tercera del orbe; sin embargo, el mismo informe ubica al país en la posición 36 en materia de competitividad mundial de 47 economías desarrolladas y emergentes consideradas.

De acuerdo con la evaluación del entorno de negocios en México, este diferencial entre la capacidad de generación de riqueza de la economía nacional y su rezago relativo en lo referente a competitividad responde a los siguientes cinco factores:

El pobre cumplimiento de la ley, situación que se explica tanto por la débil cultura jurídica de la población como por la impunidad del sistema judicial mexicano.

La debilidad del sistema bancario y financiero y los órganos de supervisión del mismo, lo que se refleja en la virtual desaparición del crédito como institución en México.

El sistema tributario regresivo, puesto que existe una elevada evasión fiscal y la penalización de los grupos más vulnerables de la sociedad.

La deficiencia en el nivel de educación, particularmente en ciencias exactas y materias técnicas, lo que impacta en forma negativa sobre la calidad de la mano de obra.

El problema de seguridad pública, ya que en México el Estado no garantiza esta obligación constitucional.

En ese espíritu, en mayo de 1997 los ministros de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) solicitaron a esa organización que realizara una serie de estudios sobre los esfuerzos ligados a la reforma regulatoria de los países miembros con base en una autoevaluación, para contribuir al mejoramiento continuo de sus prácticas regulatorias. Cuatro países, entre ellos México, fueron analizados durante el primer año, y entre 1998 y 1999 se hicieron los estudios de Estados Unidos, Países Bajos y Japón.

De acuerdo con la OCDE, la regulación es el conjunto de instrumentos mediante los cuales los gobiernos fijan requisitos a las empresas y a los ciudadanos. Las regulaciones incluyen leyes, normas formales o informales y reglamentos publicados

por todos los niveles de gobierno u órganos gubernamentales, a quienes los gobiernos han delegado atribuciones para ello. Las regulaciones pueden ser sociales, económicas y administrativas. La reforma regulatoria constituye un proceso de revisión y reconstrucción de las regulaciones, a fin de mejorar la calidad y fortalecer el funcionamiento y la rentabilidad de las regulaciones y sus instituciones. Desregulación significa la eliminación parcial o completa de la regulación de un sector para mejorar su actuación económica.

La reforma regulatoria ha producido sustanciales beneficios económicos y sociales para los ciudadanos, según lo demuestra la experiencia de países de la OCDE. Claro que la simplificación y la mejora regulatoria no atañen únicamente al gobierno federal y al ámbito nacional: los procesos de los gobiernos estatales son parte importante de la respuesta a la competitividad que exige la sociedad mexicana en general, y en particular la jalisciense.

En el contexto nacional, consciente de los rezagos de la economía mexicana y de la situación que guar-



daba la administración pública de la nación, el presidente de la república presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 con el propósito central de que se constituyera en un instrumento del gobierno federal para promover y atender con mayor calidad y oportunidad las demandas de la población, además de propiciar una mayor eficiencia y productividad en las instituciones y servidores públicos, ya que la experiencia internacional demuestra que los países que aventajan a México en cuanto a su grado de desarrollo tienen gobiernos que son estratégicos para mejorar el desempeño de sus economías mediante prácticas administrativas eficientes que utilizan al aparato burocrático como impulsor del sector productivo y de la participación de la sociedad en su conjunto (Presidencia de la República, 1995).

Bajo esta concepción se elaboran los programas y proyectos de simplificación y mejora en la regulación administrativa de los gobiernos locales del país. Resulta relevante, en-

tonces, la pregunta ¿cómo pueden los países con severas carencias montarse en el galope de la sociedad del conocimiento si no es generando los incentivos y las políticas públicas que auxilien al impulso individual y empresarial a tomar más velocidad? (Reyes Heróles, 1999).

Así, un reciente estudio del sector privado (CEESP, 2000) en relación con el tiempo, en número de días, que tarda un empresario para tramitar la apertura de un negocio frente a los mecanismos y disposiciones de los gobiernos locales, demostró que la calidad del marco regulatorio en las entidades federativas del país mejoró durante 1999 en comparación con el año anterior, pero aún se encuentra lejos de alcanzar los niveles que requiere la competitividad en los mercados globalizados, pues apenas la tercera parte de las entidades logró una calificación aprobatoria, y ninguna se acerca siquiera a los niveles de los principales socios comerciales de México.

Cabe destacar que este estudio se basó en una muestra de 987 empresas

del país sin distinción del tipo de giro, y sus resultados se compararon con el número de días que se necesitan para tramitar la apertura de un nuevo negocio en los países de la OCDE, de la que México es miembro de pleno derecho. Entre los países de la organización estos trámites tardan en promedio 18 días, mientras que ninguna de las administraciones estatales mexicanas se acerca siquiera a esta cifra, pues el promedio nacional es de 71 días.

De acuerdo con este mismo estudio, las entidades donde se implantaron mejores prácticas regulatorias para la apertura de negocios en 1999 fueron Colima, Nuevo León, Aguascalientes, Baja California Sur y el Estado de México; de ellas Colima obtuvo el primer lugar con 34 días, y presentaron un avance sustantivo las administraciones de Quintana Roo, Guerrero, Querétaro, Sinaloa y Tabasco.

Es importante, entonces, revisar los esfuerzos y calificar los avances que ha tenido el proceso de mejora regulatoria y simplificación administrativa en Jalisco para contar con los elementos que permitan llegar a conclusiones sobre el apoyo de la administración pública local a los procesos económicos del estado.

Según el trabajo citado en Jalisco el trámite para abrir un nuevo negocio requiere 87 días, el tiempo más prolongado de la región occidental del país, pues en Nayarit se requieren 40 días, en Aguascalientes 62, en Guanajuato 65, en Zacatecas 57 y en Colima 34, como ya se dijo. Así, aunque ha habido avances en materia de desregulación, Jalisco aún no es tan atractivo como se desea para la inversión productiva, por lo que los esfuerzos en la materia deberán intensificarse



para alcanzar el objetivo de apoyar a la competitividad del estado y de México.

Esto explica que la Coordinación del Programa de Profesionalización del Servicio Público y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), capítulo nacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, hayan promovido el desarrollo de proyectos de investigación sobre las administraciones locales en México en la línea de "Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México", con el objetivo de hacer un recuento de los esfuerzos de simplificación administrativa y de mejora regulatoria que han hecho los gobiernos estatales, incluyendo el de Jalisco; a la vez que tratar de dar cuenta de los retos que aún enfrenta, de los esfuerzos futuros de acuerdo con su programa para mejorar la administración pública y de las opiniones que de estos esfuerzos y logros tienen los receptores directos de ellas. Así la ciudadanía tendrá los elemen-

tos de juicio que se necesitan para valorar el trabajo de la administración pública de Jalisco y los elementos iniciales indispensables para avanzar en la construcción de conclusiones sobre la influencia del funcionamiento de la administración pública local en la construcción de un proyecto estatal que contribuya a la competitividad y el desarrollo del país. Este y no otro es el verdadero significado y alcance de los procesos gubernamentales de mejora regulatoria y simplificación administrativa para México y Jalisco.

Bibliografía

- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), *Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas*, CEESP, México, 2000.
- Donolo, Carlo y Franco Fichera, *Il governo debole*, D. Donato, Bari, Italia, 1982.
- Gwynne, Robert N., "El futuro del neoliberalismo en el siglo XXI: implicaciones para Latinoamérica", en *Carta Económica Regional*, Universidad de Guadalajara, año 11, núm. 66 (mayo-junio de 1999).
- Luhmann, Niklas (1986), "El Estado de bienestar. Un problema teórico y político", en *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. V, núm. 3-4 (1986).
- Management Development Institute, *World Competitiveness Yearbook*, 1999.
- Marúm Espinosa, Elia, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México. Un análisis alternativo*, Universidad de Guadalajara / Instituto de Administración Pública de Jalisco, México, 1992.
- y Marcos Pablo Moloeznik Gruer, *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México: estado de Jalisco*, INAP, México, 2000 (mimeo).
- Organization for Cooperation and Economic Development, *The report on regulatory reform*, vol. I, *Sectorial Studies*; vol. II, *Thematic Studies*, OECD, París, 1997.
- Presidencia de la República, Decreto por el que se aprueba el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1995.
- Reyes Heróles, Federico, "Un retrato del siglo XX", en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año LIX, núm. 11 (1999).
- The OECD report on regulatory reform*. Synthesis report, OECD, París, 1997.