

GOBERNANZA REGULATORIA EN TAMAULIPAS

Data de aceite: 03/07/2023

José Alberto Cárdenas De La Fuente

Doctor en Derecho, PHL de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

RESUMEN: La gobernanza regulatoria en México, y en el caso de estudio en el Estado de Tamaulipas, es un área que genera polémica debido a que ciertas labores, como la inclinación sobre ciertos particulares en ofrecer un servicio, convocatorias de licitación ventajosas, la colaboración de los servidores públicos de alto rango con indicaciones personales, barreras administrativas para los usuarios, entre otros temas; son aspectos muy delicados que tienen efectos, fundamentalmente, en la estructura organizacional y de la administración pública. Dicha polémica podría llegar a incrementarse si se continúa laborando en un entorno en el cual diferentes intereses encubren al mismo tiempo un sinnúmero de enfoques regulatorios. Por lo anterior, es sencillo que el conjunto de labores del buen gobierno se mezcle cada día en mayor medida con otras áreas de desarrollo, ya que no es factible cimentar una labor en la operatividad de la gobernanza regulatoria, por ejemplo, si no

se proporciona un funcionamiento eficaz de las formas de regulación de las instituciones públicas que gestionan los vínculos entre los conjuntos de empresas o particulares, desean una participación en el proceso administrativo competitivo. Debido a esto, se vuelve cada día más necesario precisar los puntos primordiales y metodologías que dirijan los lineamientos de los enfoques en el tema de la gobernanza regulatoria, debido a que es la institucionalidad quien proporciona el marco de regulación en el campo de la competitividad.

PALABRAS CLAVE: *Gobernanza, Administración Pública, Desarrollo, Competitividad, Institucionalidad.*

INTRODUCCIÓN

Sin duda un tema trascendental y columna vertebral es el de la Mejora Regulatoria, ya que está estrechamente vinculado con el proceso de Gobernanza Regulatoria que se definirá en líneas subsecuentes, no obstante para llegar a la definición de estos conceptos es necesario abordar históricamente como hemos llegado a lo que hoy en día todos

los países, y sobre todo los que son miembros de la OCDE, llevan a cabo para elevar sus índices de competitividad en sectores clave mediante procesos de gobernanza y se han emprendido una serie de acciones para mejorar la calidad de la regulación.

Detrás de estos esfuerzos se encuentra el reconocimiento de que la regulación excesiva e inadecuada es uno de los principales retos que enfrenta México para impulsar la productividad, facilitar el emprendimiento, innovación, la creación de empleos y, con todo ello, mejorar su competitividad (García Villarreal, 2010).

Durante los años 80 se llevaron a cabo en buena parte de Europa importantes procesos de liberalización y privatización de los antiguos servicios públicos, dando lugar a la introducción de la competencia en sectores donde antes existía un monopolio legal. De igual modo, se llevó a cabo la reforma regulatoria en otros sectores en los que, por sus características estructurales, debían convivir actuaciones en régimen de monopolio natural con otras en régimen de libre competencia.

Este conjunto de reformas conocido como “Reformas de Primera Generación” pretendían poner de manifiesto las excelencias del sistema competitivo a la hora de mejorar el bienestar de los consumidores y el bienestar social en último término, se alcanzó un consenso en torno a que, si bien la apertura de los mercados y la privatización habían aportado ganancias a la productividad, la magnitud de estos beneficios dependía de dos pilares: la capacidad institucional y la calidad de la regulación (Gómez Asensio, 2013).

Son precisamente estos dos pilares los que conforman las llamadas “Reformas de Segunda Generación”, definidas por Jacobs, S. H.; como “las reformas que tratan de alinear las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil para reducir la brecha en el potencial del bienestar.

De tal forma, que el objetivo de las “Reformas de Segunda Generación” es aumentar la productividad económica a través de la creación de un entorno regulatorio que por un lado favorezca la competitividad entre los actores económicos y, por otro, permita una intervención estatal correctora de las deficiencias y fallos del mercado evitando que se impongan cargas administrativas excesivas que disminuyan el entorno competitivo.

La desregulación económica es un proceso que se inició a finales de los años 80’s en México, paralelo a los procesos que se daban lugar en otros países del mundo, el modelo mexicano se asemejaba al proceso europeo ya que el programa implicaba un programa de privatización de empresas públicas, de tal manera que el primer acercamiento evolutivo del concepto era por supuesto la desregulación.

En la mitad del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, México se alejó del tema de desregulación toda vez que dicho término como su nombre lo indica es fuerte e implica, en el sentido amplio del mismo, no tener regulación, situación que nos llevaba a un extremo inconsciente, de tal manera que lo que se buscó de manera determinante fue direccionar el programa de desregulación hacia un programa de mejora donde no consistía en eliminar la regulación sino mejorar el marco regulatorio existente y el nuevo.

¿QUÉ ES LA GOBERNANZA?

En el idioma francés “*gouvernance*” es una palabra antigua que usó por primera vez Carlos de Orleans en el siglo XV y que describe el arte de gobernar (Launay, 2005) y en inglés (*governance*) se ha venido utilizando como sinónimo de gobierno, término que en la literatura anglosajona se utiliza con preferencia al concepto de Estado para designar a la maquinaria de la acción pública (Ruano de la Fuente, 2002), dicho concepto proviene del mundo anglosajón y se ha vuelto muy popular en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas en América Latina (Canto Saenz, 2012).

En este proceso de búsqueda para lograr una definición de gobernanza encontramos que a la gobernanza se le pueden dar diferentes usos: como estado mínimo, gobierno corporativo, nueva gestión pública, buen gobierno, sistema socio-cibernético y redes auto-organizadas (Rhodes, 1996).

Para la Real Academia de la Lengua Española, la gobernanza se define como el arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Real Academia Española, 2016); para el Banco Mundial gobernanza es una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y privilegiar valores deseados por los individuos y los grupos (The World Bank, 1992).

El término gobernanza tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntala las transformaciones del Estado en la actualidad. El término gobernanza camina a un lado de otros conceptos, como gobernabilidad, gobernabilidad democrática, *governance* (Espejel Mena, 2013).

En el aspecto teórico recurrimos a Rhodes quien establece que la gobernanza se refiere a redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritativa de recursos, con ejercicio de control y coordinación (Rhodes, 1996), y Kooiman citado por Launay (2005) la define como el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de las intervenciones interactivas de todos los actores involucrados, patrón que no puede ser reducido a un actor o grupo de actores en particular, toda vez que ninguno de ellos tiene todo el conocimiento y la información requeridos para resolver problemas complejos dinámicos y plurales (Launay, 2005).

De lo anterior expresado, se destaca que el Banco Mundial no toma en cuenta factores humanos y sociales que a la luz de este análisis son elementos indispensables de la gobernanza donde todos los actores deben participar en la gestión del sector público y que la definición de Rhodes y Kooiman se acerca mucho más a lo que vemos y vivimos en la actualidad, a las exigencias sociales que son las que han evolucionado el concepto,

al dinamismo y mayor participación ciudadana en los asuntos del gobierno, a una nueva forma de gobernar, en dichos conceptos encontramos algunos elementos importantes, el primero es que no solo el gobierno gobierna, puesto que están las redes, las asociaciones, sociedad, de tal manera que el gobierno pierde la exclusividad de gobernar; el segundo es que las redes es el punto donde los actores realizan su función de gobernar, y llamamos actores a cualquier unidad social, individuo, agencias, asociaciones y firmas, y; tercero que en el tema de responsabilidades y rendición de cuentas aplica para todos los actores llámese públicos como privados dependiendo de su intervención en las acciones de gobierno.

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea este político, económico, social o cultural (Cerrillo I Martínez, 2005).

Alberdi (2008) puntualiza y reconoce cada vez más la necesidad de construir Estados más eficaces y capaces (o “desarrollistas”) dentro de la comunidad internacional, desde los 90s, el enfoque central de los donantes tiende a anclarse en el concepto de “gobernanza”, o la forma en que el poder público es ejercido.

La preocupación por la gobernanza surge a raíz del impacto negativo que la captura estatal, la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) y la débil rendición de cuentas tienen sobre la capacidad del Estado, las instituciones del gobierno y la eficacia del desarrollo.

En la actualidad la administración pública se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales: gobernar en la era de la posmodernidad significa tomar en cuenta al público ciudadano y a las diversas formas de asociación civil que dan cauce a los nuevos movimientos sociales. La gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de público que le demandan soluciones a problemas específicos (Espejel Mena, 2013).

Dicho debate tiene que ver por supuesto con la incapacidad del estado para satisfacer las necesidades y demandas sociales, las expectativas desmesuradas que los gobiernos prometen, la ineficiencia en el otorgamiento de los servicios públicos han provocado que la propia sociedad civil organizada subsidie el abandono del Estado, de tal manera que la relación Estado-Sociedad es cada vez más desgastada y es por medio de la gobernanza que se pretende lograr una alternativa para lograr la unión de estos elementos.

La gobernanza se distingue por situar las demandas en la sociedad y las capacidades en los gobiernos. Las necesidades, las capacidades y los actores pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales, políticos, públicos, privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos (Espejel Mena, 2013).

Los programas de donantes destinados a la buena gobernanza o buen gobierno

pueden dividirse en tres categorías generales según Alberdi Bidaguren & González Martín (2008):

- I. Capacidad burocrática y estatal (administración pública y fiscal, etc.).
- II. Rendición de cuentas, agencias reguladoras, e instituciones de supervisión (incluyendo temas relacionados a la democracia, transparencia, participación social, el Estado de derecho, etc.), y
- III. Desempeño (control de la corrupción, provisión de servicios básicos, etc.).

De tal manera que generar condiciones óptimas en los gobiernos afecta positiva o negativamente en el entorno económico de los países y por ende en su desarrollo, por lo que es sumamente importante apostar a establecer modelos de participación ciudadana, pilar de la gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, combate a la corrupción, así como de mantener instituciones fortalecidas tanto de recursos humanos como materiales y con ello garantizar que los gobiernos no solo cumplan con su mandato legal de hacer su tarea de manera eficiente, sino de llevar a cabo acciones que den respuesta a las necesidades sociales y económicas.

Como se ha manifestado en este punto, la gobernanza es un concepto que ha venido evolucionando a lo largo del tiempo, si bien hemos establecido que dicho concepto es relativamente nuevo, por lo menos en América Latina, este ha evolucionado con el desgaste de la Nueva Gestión Pública utilizado a finales de los 80's donde la gobernabilidad era empleada para problematizar el aparato gubernamental en una sociedad y sus desacuerdos con el estado, dando entrada a: *governance* utilizándose posteriormente en idioma español como gobernanza.

La gobernanza propicia la generación de un entorno de negocios en las decisiones de política pública. Se trata de una propuesta teórica bastante desarrollada que parte de la experiencia de países tanto de democracia consolidada como no consolidada del capitalismo occidental. En muchos casos se trata de una aspiración, de una promesa de cambio en el estilo de gobernar (Bassols Ricárdez & Mendoza Pérez, 2011).

La gobernanza se basa en tres pilares (ver figura 1) que dan fortaleza a las autoridades para que éstas apliquen reglas que beneficien a todos: política, instituciones y herramientas (OECD, 2011).

- I. La política regulatoria incluye todas las estrategias encaminadas a mejorar el desarrollo y la aplicación de normas y otros instrumentos que las autoridades emplean para influir en el comportamiento de los actores en el interés público. El objetivo de la política regulatoria es asegurar que la regulación funcione de forma eficaz en beneficio del interés público.
- II. Las instituciones son las agencias estatales que regulan las actividades económicas y sociales, así como los órganos supervisores de dichas agencias, y
- III. Las herramientas regulatorias. Para lograr una buena gobernanza regulatoria

se requiere de una amplia gama de herramientas que se deben implementar de forma coherente, son instrumentos de apoyo en el proceso de reforma/mejora regulatoria. Los instrumentos esenciales incluyen un análisis de impacto regulatorio, la consideración de alternativas regulatorias y la simplificación administrativa, entre otros.

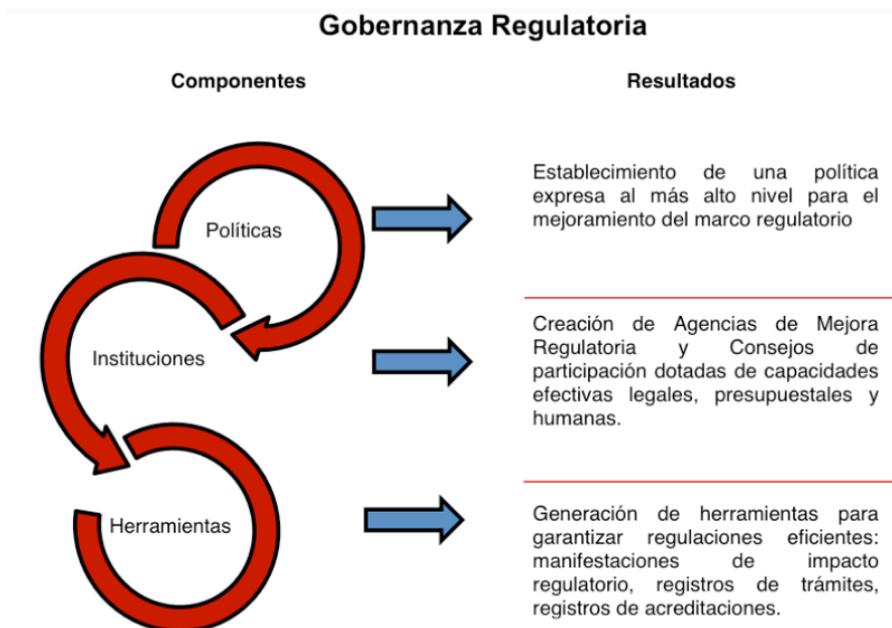


Figura 1. Pilares de la Gobernanza Regulatoria.

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2011.

Las etapas o pasos que se deben seguir en el ciclo de gobernanza y que en cada una se realizan tareas específicas son (OECD, 2011):

- I. Planeación: los objetivos, recursos, capacidades y herramientas a utilizar son identificados de manera preliminar.
- II. Desarrollo de la estrategia de política: se recaban opiniones de los actores involucrados y se definen los instrumentos de política.
- III. Revisión y diseño: se establecen los objetivos, agentes responsables, plazos de ejecución, recursos, capacidades y herramientas a utilizar.
- IV. Implementación y cumplimiento: se aplica la regulación, así como los recursos, capacidades y herramientas, y
- V. Evaluación y monitoreo: se evalúa la consistencia de los resultados con los objetivos originalmente planteados. (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2012).

Para lograr que el ciclo de gobernanza regulatoria se aplique de manera correcta y que se garantice el éxito del mismo es necesario acudir a algunas consideraciones estratégicas

que, si bien, no son parte del proceso sí son importantes para lograr los objetivos y metas planteados para ello acudimos a las experiencias recabadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2012) que establece algunos puntos importantes para la implementación del ciclo de gobernanza regulatoria:

I. El problema de liderazgo y supervisión global. Las políticas de regulación efectivas deben ser adoptadas en los altos niveles políticos y comunicarse de manera adecuada a los niveles bajos. En este sentido, es conveniente crear un órgano supervisor (*oversight body*) encargado de promover la calidad regulatoria.

II. Rol efectivo de las agencias reguladoras. Las agencias reguladoras son instituciones clave a las que se les delegan atribuciones para implementar políticas regulatorias específicas en ciertos sectores o de manera transversal.

III. Cambio de la cultura de la calidad regulatoria. Involucrar a todos los órdenes de gobierno para lograr la coordinación vertical y horizontal de la actividad gubernamental.

IV. La necesidad de comprometer a todos los agentes del gobierno. Los gobiernos necesitan obtener una imagen completa que provenga de los agentes que participan en los mismos, ya que la regulación incluye un gran número de actividades que realiza cada agente (incluyendo las decisiones de gobiernos locales, etcétera).

V. Balance entre la regulación pública y privada. Las políticas regulatorias son implementadas por el Gobierno; sin embargo, se requiere de la cooperación pública y privada. En este sentido, los gobiernos muchas veces necesitan asignar algunas de sus responsabilidades al sector privado, a los organismos internacionales y a los ciudadanos.

VI. Mejorar la regulación basada en riesgo. Establecer normas diferenciadas en función de los diferentes escenarios de riesgo que presentan las diversas actividades y agentes económicos, y

VII. Ámbito de aplicación en distintos enfoques (dimensión internacional). Existen diferencias importantes entre los países en el ámbito legal, el marco institucional y la gobernanza pública, las cuales deben tomarse en cuenta para lograr un sistema de gobernanza regulatoria efectiva (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2012).

A estas siete premisas o condiciones para que una política de mejora regulatoria y su ciclo de gobernanza sea efectiva podría agregarse una más que es vital y que por lo menos en el nivel subnacional, esto es, entidades federativas y municipios, es ampliamente notorio:

Transición Gubernamental. Los cambios que se dan en las administraciones estatales y municipales han provocado falta de continuidad en la política de mejora regulatoria, de tal manera que en los cambios de estafeta deben estar previstos todos los mecanismos que garanticen continúe el desarrollo de los asuntos.

Establecido lo anterior, un sistema de gobernanza que funcione de manera eficiente debe tomar en cuenta la participación de los reguladores, los regulados, los supervisores y los ciudadanos, un buen sistema de gobernanza regulatoria contempla alianzas público-privadas para alcanzar metas gubernamentales, incluye herramientas empleadas en las mejores prácticas internacionales e incluye acciones de organizaciones no gubernamentales sobre la sociedad civil y los mercados (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2012).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por conducto del Comité de Política Regulatoria en el seno del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria hace una serie de recomendaciones a todos los países miembros, lo cual viene a ser un llamado para adoptar un enfoque de “gobierno completo” al abordar la reforma regulatoria, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías, esto en palabras del Secretario General José Ángel Gurría Treviño.

Las recomendaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior son las siguientes (OCDE, 2012):

Recomienda a los países miembros:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta.
3. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
4. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
5. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

6.Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

7.Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades encargadas de aplicar las regulaciones.

Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

Descrito lo anterior, caemos en consecuencia que la gobernanza regulatoria aplicada no es tarea sencilla, requiere de una gran cantidad de elementos para lograr su éxito, no es tema a debatir los beneficios que se obtienen al tener implementado un ciclo de gobernanza regulatoria, claro está, que hacer mejores documentos normativos donde privilegien los beneficios sobre los costos, y que se tome en cuenta la sociedad para implementarlos, genera un ambiente social y económico saludable y virtuoso que beneficia a todos, ya sea sociedad, inversionistas, gobiernos, etc.

Establecer la política regulatoria al más alto nivel con un pronunciamiento legal y mediático que haga saber la voluntad política para llevar a cabo acciones de gobernanza regulatoria es esencial para que la “magia” suceda, implementando niveles de transparencia y mecanismos de gobierno abierto, no podremos entender un estado moderno sin estos elementos que hacen efectiva la participación ciudadana, ante la competencia política y la baja participación de la sociedad en las elecciones, fomentar mecanismos de consulta en la regulación no solo legitima la dirección del gobierno, sino también pone al servicio del interés ciudadano la normatividad, esto es, tomando en cuenta los beneficios sociales a través de instituciones sólidas que supervisen que se cumpla con las máximas expresadas.

Así mismo, revisar el acervo normativo constantemente para analizar sus costos y beneficios, actualizar sus políticas ayuda a generar menores cargas a los ciudadanos, esta es una de las actividades más sensibles que los gobiernos realizan frente a los ciudadanos ya que es ahí donde se da el contacto y cuando las regulaciones tienen más cargas que beneficios se refleja en el descontento social, dicha actividad de revisar el marco normativo e incluso eliminando lo que ya no es vigente, lo que pesa más o lo que se encuentra duplicado, se ha venido practicando desde septiembre de 2009.

HERRAMIENTAS

Como se ha mencionado con anterioridad la mejora regulatoria requiere de políticas, instituciones y herramientas efectivas. Políticas que serán impulsos normativos que dejen ver claramente la intención del Estado de implementar bases de gobernanza regulatoria.

Instituciones que permitan contar con la estructura orgánica y el recurso humano necesario para la implementación de la política regulatoria.

Herramientas que sean claras y que coadyuven a la estrategia del cumplimiento eficaz de la política. En la aplicación de las buenas prácticas, cada entorno local tiene características específicas que las distinguen del resto de las regiones.

Por ello, resulta importante contar con una visión estratégica en los procesos de la mejora regulatoria, considerando el entorno local, así como del desarrollo de capacidades institucionales, de procesos de comunicación efectiva y legitimación de la mejora regulatoria, del desarrollo de nuevas regulaciones con altos estándares de calidad, del manejo y racionalización de regulaciones existentes, del cumplimiento efectivo de las medidas regulatorias y de la coordinación efectiva.

La OCDE desarrolló un marco para analizar cuestiones clave de la gobernanza regulatoria multinivel (Rodrigo, L, & P, 2009). Este modelo sostiene que un marco analítico para la gobernanza regulatoria multinivel debe abordar una serie de temas, incluyendo políticas y estrategias regulatorias, instituciones e instrumentos de política pública.

En materia de políticas y estrategias regulatorias, se deben abordar temas relativos a la armonización de la política regulatoria y la coordinación vertical para la calidad regulatoria.

La definición de roles y responsabilidades de las instituciones responsables de esta política es también un elemento importante en este contexto, a fin de fortalecer las capacidades institucionales.

Por último, un conjunto de políticas e instrumentos regulatorios a aplicarse en los niveles locales de gobierno, tales como la introducción y el uso de las evaluaciones de impacto regulatorio, la transparencia y la reducción de cargas administrativas, así como las herramientas para mejorar el cumplimiento y el respeto de la regulación, son parte de la agenda del marco de gobernanza regulatoria multinivel (García Villarreal, 2010).

En cada caso en particular encontramos herramientas de gobernanza regulatoria, como se mencionó anteriormente, estas se adecuan al entorno a las capacidades institucionales de cada Entidad en el caso Subnacional, de tal manera que en cada cuerpo normativo podemos encontrar diferentes tipos de herramientas que favorecen al cumplimiento de la normatividad y que hacen menos complicada la implementación de la gobernanza regulatoria.

Así pues, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2012) a lo largo de su existir ha reconocido herramientas de mejora regulatoria, mismas que define como:

- a) Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).
- b) Evaluación *expost* de las regulaciones.
- c) Transparencia en el proceso regulatorio.
- d) Consulta Pública de propuestas regulatorias.

- e) Registro Federal de Trámites y Servicios.
- f) Modelo de Costeo Estándar.
- g) Creación de capacidades, y
- h) Comunicación enfocada en resultados más que en acciones.

Por otro lado, la legislación local de Tamaulipas establece y contempla en el Título Cuarto de la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de Tamaulipas y sus Municipios (2015), las siguientes herramientas:

- a) Programas de Mejora Regulatoria.
- b) Registros Estatales y Municipales de Trámites y Servicios.
- c) Manifestación de Impacto Regulatorio.
- d) Registro de Persona Acreditadas, y
- e) Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

Cabe destacar que las herramientas antes descritas son parte de la nueva ley estatal, la ley anterior solamente contemplaba tres herramientas, Registro Estatal de Trámites y Servicios, la Manifestación de Impacto Regulatorio y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

REGISTRO DE TRÁMITES Y SERVICIOS

Un aspecto fundamental de la mejora regulatoria es el registro de trámites y servicios, los cuales reflejan el contacto que el ciudadano tiene con el gobierno, y en este sentido ayudan a legitimar a los servidores públicos. Si bien, como ya se estableció, existen diversas herramientas reconocidas tanto por la institución reguladora mexicana y por leyes locales, para el caso de este estudio se propone solo el estudio de algunas herramientas y la primera de ellas es el Registro de Trámites y Servicios, esta, es una herramienta de mejora regulatoria que proporciona información clara, precisa, transparente y veraz sobre los trámites y servicios a los que los ciudadanos están sujetos en su interacción con el Estado, es un inventario en línea que pone a disposición de la ciudadanía toda la información relativa necesaria para llevar a cabo los trámites y servicios.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) lo define como un inventario en línea de todos los trámites y servicios federales, que brinda transparencia y certeza jurídica a los particulares (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2016).

Esta herramienta tiene la característica que, en la realización de trámites por los ciudadanos por lo menos en el sistema mexicano, que las instituciones gubernamentales no pueden pedir requisito adicional, ni pedir que se lleve a cabo un trámite que no esté debidamente inscrito.

En el caso del sistema mexicano, y en la mayoría de los países, los datos que debe tener el registro derivado del artículo 69 M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2012), son los siguientes:

I.Nombre del trámite.

II.Fundamentación jurídica.

III.Casos en los que debe o puede realizarse el trámite.

IV.Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera.

V.El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

VI.Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite, salvo los datos y documentos a que se refiere el artículo 15.

VII.Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta.

VIII.Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A, en su caso.

IX.Monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto.

X.Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan.

XI.Criterios de resolución del trámite, en su caso.

XII.Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite.

XIII.Horarios de atención al público.

XIV.Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas, y

XV.La demás información que se prevea en el reglamento de esta ley o que la dependencia u organismo descentralizado considere que pueda ser de utilidad para los interesados.

Como se ha asentado aquí, toda la información que se solicita al margen de un Registro de Trámites es una “radiografía” presentada de manera sintetizada de cómo realizarlo, es un acto de transparencia y certeza jurídica que proporciona orientación al ciudadano en su interacción con el Estado.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO

Se ha planteado que la creación de las regulaciones pretende corregir distintos tipos de problemáticas (en su mayoría atribuibles a fallos de mercado o de gobierno). Sin

embargo, hay que recordar que una regulación deficiente puede generar mayores pérdidas en bienestar social que los beneficios que pretendía generar originalmente.

Es desde esta perspectiva, que la regulación debe ser considerada como una iniciativa o proyecto que amerita ser evaluado para conocer si genera mayores beneficios que costos, o si alcanza los objetivos planteados. Este ejercicio de evaluación nos permitirá entonces tomar decisiones antes, durante o después de emitirla; es decir, presenta indicios sobre si debe ser aprobada, modificada o eliminada.

Una de las herramientas o instrumentos más eficaces de la Gobernanza Regulatoria es la Evaluación del Impacto Regulatorio (RIA *Regulatory Impact Analysis*), dicha herramienta es implementada por la mayoría de los países, principalmente miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Evaluación del Impacto Regulatorio o RIA, por sus siglas en inglés, es la evaluación sistemática de los efectos de las normas. Una evaluación es una consulta metodológica acerca del valor o mérito de un objeto. Así, el RIA podría ser prospectivo (es decir, la evaluación del borrador de una norma), simultáneo (durante el proceso de toma de decisiones de una norma) y retrospectivo (después de haberse aplicado la norma). En otras palabras, se trataría de evaluaciones ex ante, simultaneas o ex post, respectivamente (Pau Vall, Sainz Moreno, & Pardo Falcón, 2006).

RIA es un modelo institucional para el análisis que se nutre de la misma base analítica como la lista de verificación. En su aplicación práctica RIA comienza con un análisis y articulación del problema que crea el contexto de la regulación y procede a través de una evaluación de los costes y beneficios que incluyen una consideración de los procesos para la aplicación de la medida reglamentaria (OECD, 2008).

Como ya se ha establecido puede utilizarse para evaluar de manera previa (ex ante) a la implementación de la regulación, como una vez que ya se encuentra vigente (ex post). Asimismo, puede valorar la regulación tanto por la eficiencia con la que se desempeña, como por la eficacia al alcanzar los objetivos, la finalidad de la evaluación es que toda regulación tenga mayores beneficios a los costos.

Esta metodología contempla el desarrollo de varios elementos básicos (OECD, 2008):

- a. Definición del problema y objetivos generales de la regulación.
- b. Identificación de las posibles alternativas a la regulación.
- c. Determinación del Impacto de la regulación.
- d. Cumplimiento y aplicación de la regulación.
- e. Publicación y comunicación de resultados.

La OCDE y las mejoras prácticas sugieren que la aplicación de esta metodología se acompañe de un proceso de consulta pública, ya que esto proporciona mejor información

para apoyar el análisis y da a las partes afectadas la oportunidad participar en su elaboración, lo cual legitima las acciones regulatorias.

En México la evaluación del Impacto Regulatorio se lleva a cabo por medio de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), la implementación de la MIR comenzó en la década de los noventa con las reformas promovidas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización del año de 1997. Pero fue hasta el año 2000 cuando se estableció la obligatoriedad de presentar la MIR para todas las dependencias que elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos de carácter general. Las clasifica en MIR de alto impacto, de impacto moderado, de actualización periódica y de emergencia y la manera como se determina el impacto que pudiera generar una regulación (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2010).

Se utiliza una *Calculadora de Impacto de la Regulación* la cual es una herramienta informática que considera 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 (Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, 2010).

POLÍTICAS DE MEJORA REGULATORIA EN TAMAULIPAS

Inicialmente, en el marco del programa de mejora regulatoria a nivel nacional, los esfuerzos se enfocaron en mejorar los trámites y procesos administrativos de las diferentes dependencias. Hoy, el reto de elevar los niveles de productividad impulsa a transitar a una política integral en la consolidación de políticas, instituciones y herramientas. Como ya se ha establecido la Gobernanza Regulatoria en las Entidades Federativas y Municipios debe mejorar la capacidad para generar regulaciones que impactan de manera positiva a la economía y la sociedad.

Una forma de analizar lo que Tamaulipas ha realizado en materia de gobernanza regulatoria es poner en contexto cada parte del concepto y como ha ido avanzando y basado en una experiencia laboral al frente de la Subcontraloría de Evaluación y Mejora de la Gestión del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Titular de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria.

De tal manera que se iniciará retomando el primer elemento del concepto de Gobernanza Regulatoria, la Política, que incluye todas las estrategias encaminadas a mejorar el desarrollo y la aplicación de normas y otros instrumentos que las autoridades emplean para influir en el comportamiento de los actores en el interés público. El objetivo de la política regulatoria es asegurar que la regulación funcione de forma eficaz en beneficio del interés público (OECD, 2011).

Tamaulipas guiado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) está en una búsqueda constante para generar políticas públicas encaminadas al desarrollo

regional, en ese sentido, es necesaria la generación de mecanismos de coordinación que involucren a los sectores público, social y privado.

El primer antecedente de establecer una política sobre gobernanza regulatoria en el estado es el acto que se llevó a cabo el 7 de septiembre del 2001 en el cual, el Gobierno del Estado de Tamaulipas suscribió un Convenio de coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en materia técnica de Mejora Regulatoria, para la implementación de diversas políticas públicas y estrategias encaminadas al mejoramiento de la regulación para el incremento de la productividad y acelerar el crecimiento económico, entre las que destacan:

- a. Elaborar o reformar a la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo.
- b. Actualización de registros estatales o municipales de trámites y servicios.
- c. Elaboración de acuerdos abrogatorios de disposiciones administrativas estatales o municipales obsoletas.
- d. Simplificación de trámites administrativos.
- e. Elaboración y aplicación de metodologías para preparar manifestaciones de impacto regulatorio.
- f. Evaluación de diagnósticos y propuestas de mejora regulatoria sobre sectores específicos.
- g. Ampliación de la Operación del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas.
- h. Capacitación de Recursos Humanos para el desarrollo de acciones de mejora regulatoria.
- i. Seguimiento y evaluación de las acciones de mejora regulatoria.

Sobre el respecto muy pocos aspectos se han llevado a cabo derivados de ese convenio las acciones que el estado implemento fueron mínimas, como prueba de ello a octubre de 2016 no existe una Ley Estatal de Procedimiento Administrativo, queda claro que en ese año el establecimiento de una ley de esa materia era para establecer la política regulatoria en un cuerpo normativo tal y como lo establece la federación.

En el año 2004 se promulga la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tamaulipas la cual deja sin efectos el Acuerdo Gubernamental mediante el cual se crea el Consejo Estatal para la Desregulación de la Actividad Empresarial y se establecen las Bases para su Funcionamiento, expedido por el Ejecutivo del Estado, con fecha 5 de Diciembre de 1995 y publicado en el Anexo al Periódico Oficial del Estado número 98, con fecha 9 de Diciembre de 1995, dicha ley da origen a una política pública que nace desde el más alto nivel, la cual establece formalmente todos los elementos del ciclo de gobernanza, esta ley fue un esfuerzo que quedo en letra ya que las instituciones y herramientas que en ella se establecieron no se instituyeron formalmente.

El cuerpo normativo del 2004 contemplaba entre otras cosas:

a.La creación de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria. Dicha institución es un órgano desconcentrado de la Contraloría del Estado (artículo 6 Ley de Mejora Regulatoria). Entre sus principales atribuciones están: revisar el orden regulatorio estatal, impulsar el Sistema de Apertura Inmediata de Empresas de Tamaulipas (SAIET), llevar los programas de mejora regulatoria, brindar asesoría técnica, elaborar el informe anual y el programa bianual de mejora regulatoria.

b.La creación del Consejo Estatal para la Mejora Regulatoria integrado por distintas autoridades de la Administración Pública Estatal, el Delegado de la Secretaría de Economía, miembros de los Ayuntamientos y el Director General de la Comisión Estatal. El Consejo tiene la función de opinar sobre los programas bianuales, fungir como enlace entre los distintos sectores de la población y de conocer las actividades e informes de la Comisión.

c.Dentro del documento jurídico se contempla la elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio, la cual busca promover congruencia del marco regulatorio estatal y que los beneficios de la regulación sean superiores a los costos.

d.La Comisión, de acuerdo a la Ley (artículo 37), tiene a su cargo la integración del Registro Estatal de Trámites y Servicios que es público y obligatorio que las dependencias y distintas entidades cumplan con sus requisitos.

e.La creación del Consejo Consultivo de Mejora Regulatoria como un organismo público de participación ciudadana, que dará apoyo técnico y consultivo a la Comisión.

CONCLUSIÓN

La mejora regulatoria se ha posicionado como una de las herramientas más importantes y efectivas para lograr mejores niveles de competitividad y detonar mayor crecimiento económico en el estado de Tamaulipas. Por ello, es fundamental realizar y continuar con el análisis y revisión del marco normativo con el que se cuenta para determinar la viabilidad de generar normas claras y trámites, para otorgar servicios simplificados, orientados a la obtención del mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades.

Por ello, de ahí se parte en concreto que es de suma importancia que, desde la administración pública estatal, se retome el proceso metodológico de la gobernanza regulatoria de las políticas públicas aplicadas a nivel estatal, nacional e internacional exitosas. Para esto se debe de tener la conciencia de que se requiere implementar criterios derivados de la gobernanza regulatoria el momento de diseñar y desarrollar una política regulatoria de calidad a fin de que esta beneficie a todos los usuarios. Es importante llevar cabo una revisión constante de la política regulatoria, considerando las sugerencias de la gobernanza regulatoria en cuanto la interacción o vinculación de unas estrategias regulatorias con otras.

REFERENCIAS

Alberdi Bidaguren, J., & González Martín, M. (2008). *Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao, España: Lankopi, <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10605>.

Bassols Ricárdez, M., & Mendoza Pérez, C. (2011). *Gobernanza: Teoría y Prácticas Colectivas*. Barcelona, España: Antrophos Editorial.

Cerrillo I Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (2012). *Beneficios del Programa de Mejora Regulatoria 2011-2012*. México D.F.: Comisión Federal de Mejora Regulatoria, https://conamer.gob.mx/variados/adjuntos/01.11.2012/BENEFICIOS_DEL_PROGRAMA_DE_MEJORA_REGULATORIA_2011-2012.pdf.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (20 de Julio de 2016). *Registro Federal de Trámites y Servicios*, <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=112>

Comisión Reguladora de Energía (2015). *Desarrollo del Sistema Regulatorio Mexicano en Materia Energética*, <https://www.cre.gob.mx/estudios/8DesarrollodelsistemaregulatorioMexicanoenmateriadeenergeticaCRE-INAP.pdf>

Espejel Mena, J. (2013). *Los Fundamentos Político-Administrativos de la Gobernanza*. México D.F., México: Distribuciones Fontamara S.A.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2016), *Las Actividades Extractivas en México: estado actual, Anuario 2016*, <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/Anuario2016corr.pdf>

García Villarreal, J. P. (2010). *Prácticas y Políticas Exitosas para promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a nivel Subnacional, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010/18*. OCDE, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>.

Gómez Asensio, C. (2013). *La Mejora Regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en Materia de Contratación Pública*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

Launay, C. (2005). *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Bibliotecas Virtuales de CLACSO*: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (9 de Abril de 2012), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>

OCDE. (2012). *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. OCDE Publishing, <https://www.oecd.org/mexico/guia-para-mejorar-calidad-regulatoria.htm>.

OECD. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving The Public Interest*. (O. P. Paris, Ed.), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>

Rhodes, R. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. En R. Rhodes, *Political Studies* (652-667). Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers.

Rodrigo, D., L, A., & P, A.-A. (2009). *Multi-Level Regulatory Governance: Polices Institutions and Tools for regulatory Quality and Policy Coherence*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13. OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/224074617147.pdf?expires=1647279683&id=id&accname=guest&checksum=C0E5ABA2CAEE9EC4B2ABB724C5FBA3EF>.

The Worl Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC, United States of America, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>.