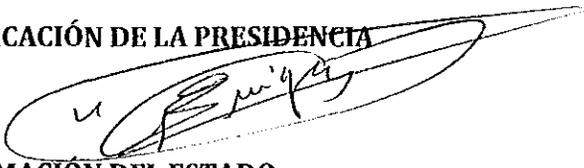




INFORME MISIÓN OFICIAL VISITA A LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA DE MÉXICO (COFEMER)

México D. F., del 9 al 11 de Marzo de 2015

**PARA: ROBERTO LORENZANA
SECRETARIO TÉCNICO Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA**

DE: ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA 
DIRECTOR GENERAL DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

**VÍCTOR IRAHETA
DIRECTOR DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN
DE LA CALIDAD**

FECHA: 15 DE MARZO DE 2015

I. ANTECEDENTES

A partir de Octubre de 2014 se le da forma en la Dirección General de Transformación del Estado a la Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión de la Calidad.

En el desarrollo del marco de funcionamiento de dicha Dirección, se le ha mandado la conducción de la estrategia de Mejora Regulatoria, impulsada desde el Programa FOMILENIO II, estrategia que fue propuesta por FUSADES y aceptada por la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno anterior, pues el tema fue incluido en el Programa.

Hoy es ineludible el impulso y la conducción de dicha estrategia, por lo que se decidió hacer una visita a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER) -dada su amplia experiencia- para conocer de primera mano las implicaciones de conducción de dicha estrategia.

Desde el año 2012 se había iniciado el acercamiento con la COFEMER por parte del Gobierno de El Salvador para ir abordando esta temática, y en el marco de un plan conjunto de trabajo, la COFEMER accedió de inmediato a atender nuestra solicitud.

II. OBJETIVO

Conocer en detalle el funcionamiento de la estrategia de mejora regulatoria en México, tanto en su perspectiva técnica instrumental, como en la perspectiva de estrategia transversal de gobierno.

III. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y RESULTADOS

PRIMER DÍA. Lunes 9 de marzo.

1. Manuel Gerardo Flores. OCDE

Para la OCDE, la *regulación* es una de las tres palancas de intervención del Estado (Impuestos es la primera, la segunda es el gasto público social). Por eso la regulación debe tener objetivos claros:

- Generar certeza jurídica
- Garantizar derechos de propiedad
- Evitar daños inminentes o atenuar/eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos o a la economía.
- Garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados.

La OCDE promueve adoptar el ciclo de la gobernanza regulatoria:

- a. Desarrollar la política pública y elegir los instrumentos.
- b. Desarrollar nueva regulación o revisar la existente
- c. Implantar y hacer cumplir la regulación
- d. Monitorear y evaluar desempeño

En el ciclo aplican las 4 C: Consulta -coordinación- cooperación - comunicación.

Los tres pilares para la mejora regulatoria:

- a. Políticas (qué se quiere lograr, qué se quiere hacer)
- b. Instituciones
- c. Herramientas

Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Doce principios.

- a. Apoyo político del más alto nivel. Hacer declaratoria formal y vinculante de política pública.
- b. Comunicación, consulta y participación. Adherirse a principios de gobierno abierto. Asegurara que la mejora regulatoria se encuentra al servicio del interés público.
- c. Institucionalizar la mejora regulatoria. Andamiaje para que funcione.

- d. Herramientas: adoptar la MIR (Manifestación de Impacto Regulatorio). Simplificación administrativa. Modelo de costeo estándar. Guillotinas o talas regulatorias. SARE. Guía de la OCDE para mejorar trámites. Gobierno Electrónico.
- e. Publicar informes periódicos. Rendir cuentas.
- f. Desarrollar política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias (competencias, SIGET, etc.).
- g. Aplicar la evaluación, gestión y las estrategias de riesgos al diseño e implementación de las regulaciones, cuando se considere necesaria.
- h. Coherencia regulatoria entre órdenes de gobierno. Promover la coordinación y el intercambio de información y los mecanismos de transparencia en GN y GL.
- i. Capacidad de gestión regulatorio en el nivel local.
- j. Cooperación regulatoria internacional

2. Julio César Rocha. Dirección General de Regulación Sectorial. COFEMER

- La COFEMER Nace en 2000 bajo una reforma a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Por recomendación de la OCDE. Se crea el registro general de trámites y Servicios que es un catálogo de trámites.
- ***Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.*** Tiene autonomía técnica y operativa. Dos mandatos: regulaciones que generen beneficios superiores a sus costos, así como el máximo beneficio a la sociedad, y transparencia en elaboración y aplicación de regulaciones.
- Su marco de acción: 17 Secretarías de Estado, 74 organismos descentralizados (personería y presupuestos propios) y 84 órganos desconcentrados.
- Tiene relación, por convenio de cooperación, con órganos autónomos: Estados y Municipios.
- Se emitió un Decreto Presidencial de Mejora Regulatoria este año para reforzar la Ley y enviar un mensaje de voluntad política presidencial.
- Se impulsó una “tala administrativa” con el propósito de quitar todas las regulaciones duplicadas y obsoletas de los Ministerios. Fue un ejercicio de depuración administrativa. Lo hicieron la COFEMER y la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- La COFEMER Tiene un ***órgano consultivo –Consejo Federal para la Mejora Regulatoria-*** de varios ministerios, la academia, sociedad civil (fundaciones y ONG con presencia e incidencia en el tema, ISIDAC), sector empresarial. Se discute hacia dónde deben ir las directrices del gobierno. Sesiona dos veces al año. Hay miembros permanentes y ampliados (40 -50). Lo preside el Secretario.

3. **Fabiola Perales. Directora de Asuntos Internacionales y gobernanza regulatoria**

- La reforma regulatoria es una metodología que se ha tomado en parte de OCDE y en parte de países de vanguardia como Australia, El Reino Unido y Canadá. Australia tiene todo en red.
- En AL México va adelante y sigue Costa Rica. Únicos en AL que tienen política explícita de mejora regulatoria. Aplican los 12 principios de la OCDE. Costa Rica hace el análisis de regulación desde el punto de vista de los trámites. Después de CR viene Colombia.
- Se trata de elevar la calidad del marco jurídico y del sistema jurídico.
- La COFEMER tiene una persona responsable de mejora regulatoria en cada dependencia, con un rango no menor a subsecretario. No es un subsecretario de mejora regulatoria, sino un subsecretario al que le dan esa responsabilidad. Por lo general son los Oficiales Mayores (gerentes).
- Los dictámenes de la COFEMER no son vinculantes. Su fuerza reside en la consulta pública, todo a la vista de la ciudadanía.
- La COFEMER trabaja en tres niveles: Federal (revisa marco regulatorio nacional, revisa proyectos normativos, administra el REGISTRO DE T y S y hace planeación regulatoria que son los programas bienales por institución), sub-nacional (asesoría por convenios) y cooperación regulatoria internacional (cooperación): OCDE, asesoran a Economía en tratados internacionales. Informe al Congreso anualmente.
- En 2012 y 2013 empiezan a hacer y publicar diagnósticos y planteamiento de soluciones. También estudios.
- La consulta pública es por internet. No tienen período fijo de consulta pública.
- Registro: Inventario en línea. Tiene la información requerida para la presentación de un trámite. Provee certeza jurídica.
- **El Programa de Mejora regulatoria** es un instrumento clave de planeación regulatoria. Una herramienta que promueve la transparencia. Se deben realizar al menos cada dos años. La COFEMER establece los lineamientos para poder desarrollarlos. Herramientas: guillotinas regulatorias (recortar cargas administrativas), diagnósticos sectoriales y consulta pública.
- La COFEMER también brinda asesoría técnica a organismos descentralizados, tanto Estados como municipios. Colima es el mayor éxito.

- **Cooperación Regulatoria Internacional:** tres tipos: básica (acercamientos bilaterales, intercambios horizontales), intermedia (acciones multilaterales de cooperación, Convenios) y avanzada (Consejos de Cooperación Regulatoria y Grupos Técnicos de Mejora Regulatoria en Tratados Comerciales).

Segundo día. Martes 10 de marzo.

4. Fabiola Perales. Directora de Asuntos Internacionales y gobernanza regulatoria

Seis Herramientas para la Mejora Regulatoria.

- Constituyen el corazón de la COFEMER. Las revisan cada dos años y las van modificando.

4.1. Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)

- Herramienta que permite analizar sistemáticamente los objetivos e impactos potenciales de las regulaciones para asegurar que sus beneficios sean mayores a sus costos
- Permite justificar y socializar las decisiones.
- Es un formulario a través del cual se hacen preguntas respecto del anteproyecto de regulación que someten a la COFEMER. Es como una declaración fiscal.
- Se utiliza para las regulaciones federales que implican costos de cumplimiento para los particulares (ciudadanos, empresarios).
- *Elementos de la MIR:*

Definición del problema a resolver. Información, evidencia que me permita ver la magnitud del problema.

- a. Objetivos Generales de la regulación.
- b. Posibles Alternativas a la regulación. Costos y beneficios de cada una.
- c. Impacto de la regulación.
- d. Cumplimiento y aplicación de la regulación. Ex ante. Hacer pensar a los servidores cómo la van a implementar. Si la regulación no se cumple es letra muerta. Mecanismos para verificar que se cumple.

- e. Evaluación de la propuesta. Identificar y evaluar el desempeño de la misma. Cómo se evaluaría si la regulación está sirviendo o no. Qué indicadores me van a permitir identificar si la regulación está sirviendo para su propósito.
- f. Consulta pública. Hacen dos o tres.

Tipos de MIR

- a. Ordinaria. De impacto moderado y de alto impacto. La diferencia es la cantidad de información que se les pide.
- b. De actualización periódica. Cada año. Un ejemplo es las vedas de camarón. Ya se hizo el análisis profundo cuando inició. Al actualizarla no hace falta repetir ese análisis.
- c. Situación de emergencia. Solicitud de trato de emergencia.
- SOLO un 25% de las 3,800 anteproyectos que reciben son los que se van a una MIR.

Sistema de la MIR (SIMIR)

- Es a través del SIMIR como se lleva a cabo el Proceso de Mejora Regulatoria en México. Es electrónico. Abierto al público para emitir comentarios sobre los anteproyectos.
- El proceso de mejora regulatoria es un proceso interactivo entre los reguladores, la COFEMER y la sociedad.
- Las dependencias no tienen tiempos definidos para someter anteproyectos, ni para dar respuesta a los comentarios de la COFEMER. La COFEMER sí.
- Tipos de resoluciones de la COFEMER. Solicitud de información, acuerdo de calidad regulatoria (ACR), ampliaciones y correcciones. Dictamen total (no final) y Dictamen FINAL.

Filtro para emisión de regulaciones (ACR)

- Herramienta que busca frenar de manera importante el volumen de regulaciones nuevas expedidas.
- El origen en tiempos de Fox: los empresarios muy molestos porque el gobierno producía muchas normas nuevas. Basta. Hay que revisar lo que hay.

Análisis de impacto a competencia

Análisis de Riesgos

5. Rafael Hernández. Coordinador de Trámites y Servicios

Registro federal de Trámites y Servicios (RFTS)

- Es un inventario en línea de todos los trámites del gobierno. Trámites empresariales y ciudadanos.
- Sirve para: abrir una empresa, relacionar procesos, etc. Es una ventanilla virtual. El plus de la ventanilla es que ya no pide la información que el mismo gobierno posee.
- La institución manda el trámite a COFEMER, que lo sube al RFTS y envía a la institución observaciones y recomendaciones si las hay. La COFEMER no puede modificar nada. Y debe subirlo.
- Permite hacer la simplificación continua porque posibilita cuantificar el costo, identificar barreras, procesos relevantes y hacer estrategias transversales de simplificación de trámites.
- **Van en camino a la ventanilla única nacional:** tendrá el catálogo nacional de trámites y servicios completo. Permitirá que los trámites se relacionen entre sí y que no dupliquen información solicitada. El Presidente quiere para agosto 2015 1,300 trámites inter-operando.

6. Víctor David Samadi. Coordinador General.

Agenda 2015 -2018: Política Regulatoria Sub nacional.

- Es una agenda común de MR (21 puntos) entre los tres niveles de Gobierno. La firman la Asociación de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) y la COFEMER. La Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) la validó.
- Tiene tres ejes:
 - Institucional,
 - Trámites y servicios
 - Facilidad para hacer negocios.
- Debe haber una Ley Estatal de Mejora Regulatoria, aunque no hay una Ley Federal. Y una instancia que se encargue del tema. 26 ya cuentan con Ley. En todas hay una instancia que se encarga de la mejora regulatoria.
- La COFEMER generó una Guía y capacita a funcionarios. Trabaja principalmente con las ciudades que tienen mayor aporte al PIB.

- Se avanza a través de CONVENIOS. Actualmente hay 21 convenios con Estados y 165 acuerdos de coordinación en 12 municipios.
- También hay tres consejos regionales interestatales que promueven intercambios de experiencia y cooperación inter estatal.
- La agenda sub-nacional es muy compleja. El objetivo es el mismo de la COFEMER, pero el reto es “enamorar” a los Estados y municipios para que el país avance. Hacen capacitación en línea y capacitaciones regionales presenciales. Cuando se hacen visitas tienen que producirse compromisos. Tienen un diplomado en línea para introducir el tema de la mejora regulatoria.

IV. CONCLUSIONES Y VALORACIONES

1. La visita sirvió para dimensionar la importancia, profundidad y alcance de la mejora regulatoria. Y para aclarar dudas sobre la relación de la estrategia de mejora regulatoria con otras que ya estamos desarrollando como la gestión por procesos y la simplificación de trámites. Sin duda son estrategias complementarias con aplicación e implicaciones bastante diferentes.
2. Queda clara la necesidad de tener una sola dirección para este tipo de estrategias. Separar la mejora regulatoria de la simplificación de trámites, la gestión por procesos y de la transformación del Estado, significaría dividir competencias que deben ser trabajadas bajo una sola conducción.
3. A pesar de que es evidente que esta estrategia de mejora regulatoria pertenece al ámbito conceptual de la Nueva Gestión Pública (NGP), teoría de apoyo al neoliberalismo, se considera que bien conducida se puede convertir en un instrumento muy potente para fortalecer las capacidades de regulación del Estado, entendiéndose una aplicación correcta y óptima de la regulación.
4. Es necesario poner en la Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión de Calidad personas con capacidad y proyección, planificar su cualificación sistemática de manera que se especialicen.
5. Es urgente en El Salvador crear la institucionalidad que tenga mandato, dientes, liderazgo y capacidades instaladas. Hacia eso tenemos que avanzar. Eso es la COFEMER en México.
6. Es clave definir y precisar cuál es el reto hacia lo local, hacia los municipios, tomando en cuenta que los gobiernos municipales son autónomos.
7. Necesitamos *“re-pensar” la regulación*. Debemos ser ese “grillito” que cuida intereses públicos y ciudadanos, que regula, pero lo necesario y bien regulado. Se trata de la “buena y necesaria” regulación, que no es sinónimo de más trámites.

V. ACUERDOS

- 5.1. Se acordó continuar con el apoyo que la COFEMER ha venido brindando a la Secretaría Técnica y de Planificación, dejándose como siguiente paso la revisión y ajuste del plan de trabajo concretar los contenidos y la ruta crítica de la cooperación.
- 5.2. Impulsar la proyección de la Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión de la calidad con cuatro ejes:
 - Reforma organizativa del Órgano Ejecutivo
 - Gestión de procesos
 - Simplificación de trámites
 - Mejora regulatoria
- 7.3. Concertar con FOMILENIO II una proyección agresiva para crear el órgano de mejora regulatoria y desarrollarlo en función de dejar capacidades instaladas en el gobierno.
- 7.4. Programar una visita conjunta STPP y FOMILENIO II a la COFEMER una vez que se haya creado el Consejo de Mejora Regulatoria en El Salvador.

ANEXO

Quedan archivados electrónicamente, en la Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión de la Calidad, los siguientes documentos en PDF:

ITEM	NOMBRE DEL ARCHIVO
1	Breve Diagnóstico sobre la Política de Mejora Regulatoria en El Salvador
2	Política y Gobernanza Regulatoria: Principios y lineamientos de la OCDE
3	Antecedentes de la Mejora Regulatoria en México
4	La COFEMER y sus Herramientas
5	Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) y la Medición de Cargas Administrativas
6	Agenda 2015 - 2018. Política Regulatoria Subnacional