



174

**Actividad administrativa: desregulación
y mejora regulatoria**

Línea de investigación sobre Economía informal

CARLA HUERTA

DERECHO ADMINISTRATIVO

Enero 2013

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por la autora, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de ésta. D. R. © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, tels. 5622 7463 y 64 exts. 703 o 704, fax 5665 3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

CONTENIDO

I. Los efectos negativos de la regulación y la acción administrativa	1
II. Estado y administración pública	4
III. La actividad administrativa	6
IV. La racionalidad de la regulación	10
V. Recomendaciones para una mejor regulación	14
VI. “Objetivos” y “canales” para la regulación	15

I. LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA REGULACIÓN Y LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

En un mundo presidido e incluso determinado por la actividad estatal la evaluación de la función y alcance de sus facultades normativas y de ejecución es indispensable. Los requerimientos y condiciones globales actuales han producido una nueva transformación del papel del Estado, es más, el concepto mismo de Estado así como el de soberanía, han evolucionado al ritmo de las exigencias y situaciones concretas de los diferentes momentos históricos que cada país ha vivido.

El Estado, entendido como forma de organización política de la vida del hombre en sociedad, se encuentra ligado al poder. El poder político es la capacidad de ejercer determinadas facultades y exigir de otras personas ciertas conductas, incluso mediante la coacción. La acción del Estado, sin embargo, se lleva a cabo a través del derecho y sus órganos competentes. El poder político se ejerce en los términos de una Constitución que expresa la voluntad de un pueblo y que además de crear los órganos del Estado, establece límites y controles al ejercicio del poder. La acción del Estado es en parte regulación y en parte ejecución, esta última se verifica en el ámbito administrativo. Las normas de derecho administrativo en su aplicación sin embargo, pueden producir en su ejecución efectos no deseados.

Las normas pueden ser entendidas como las instituciones que sirven para coordinar las acciones de los individuos en la sociedad, proveen un grado de previsibilidad respecto a las acciones de los demás. Esto es considerado por algunos autores como conveniente en la medida que permite coordinar las acciones y mejorar las condiciones de convivencia social¹. La tradición y el uso repetido dan origen a una convención en un país u otro, pero una vez que se ha establecido puede resultar muy costoso cambiarla, por más que no sea la más eficiente². Es lo que se denomina “dependencia del camino” (*path-dependence*) o dependencia de la norma una vez que se ha establecido y es aceptada por muchos.

En ese sentido, las normas ofrecen seguro al proveer previsibilidad. Pero la regulación también puede inducir a la elusión de su cumplimiento cuando se vuelve complicado, cansado o costoso cumplir con los requisitos que el derecho establece para realizar una actividad. Además de la infracción de la norma, o la comisión del delito, las normas mal diseñadas o implementadas pueden producir efectos no deseados en la sociedad o la economía. Tomando el concepto de la economía, se podría hablar de externalidades negativas del derecho, y específicamente en el caso que nos ocupa, del derecho administrativo.

En opinión de Pigou, la regulación se justifica por la presencia de externalidades que hacen que la actividad privada tenga efectos sobre terceros que no se reflejan en su precio. Esto da lugar a la intervención de los gobiernos para que en las actividades económicas se calculen el costo (o beneficio) de esos efectos externos. En algunos casos la intervención del gobierno es total,

¹ Krause señala como ejemplo, las normas de tránsito. Considera que a todos los conductores les conviene contar con alguna convención, ya sea conducir por la derecha o por la izquierda. La existencia de las normas permite “coordinar” las acciones, un accidente se produce cuando por alguna razón alguna de esas normas no ha sido cumplida. El cumplimiento de la norma permite mejorar el uso del transporte, ya que de otra forma ante la presencia de cualquier otro vehículo la duda haría necesario interpretar por qué lado piensa dirigirse. Krause, Martín E., *Economía, Instituciones y Políticas Públicas*, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 227.

² *Idem*.

en cuanto a que se hace proveedor del bien o servicio que por sus externalidades se considera de naturaleza pública. En otros casos, la intervención implica la imposición de regulaciones sobre la actividad privada con el fin de que se corrijan las fallas del mercado³.

Este autor considera que las externalidades son un caso de falla de mercado cuando éste no asigna de forma eficiente los bienes y servicios. La cuestión clave es determinar la alternativa que solucionaría las fallas del mercado. Las posiciones teóricas han refutado la tesis de Pigou por dos razones: i) las externalidades pueden ser fruto de la regulación y en ese caso no tienen por qué llevar a una nueva regulación; ii) además, podrían ser resueltas por los propios mecanismos del mercado si los costos de transacción no fueran muy elevados, con lo que se pone en evidencia que puede haber fallos en la misma regulación⁴.

La externalidad se refiere a aquellos efectos que son consecuencia de un acto y no tienen impacto sobre aquel que lo produjo⁵. Desde el punto de vista de las instituciones sociales, las externalidades son el resultado de conductas regulares no planificadas por los individuos para hacer frente a los problemas que enfrentan⁶. Ahora bien una externalidad negativa no es lo mismo que una lesión al derecho, ni se producen como consecuencia de una externalidad.⁷

En el caso de la relación entre el derecho y la economía, la rigidez del derecho administrativo, así como la excesiva regulación administrativa ha sido la causa de algunas de las formas de economía informal que podemos percibir.⁸ Sobre todo porque la economía informal no es causada solamente por factores externos sean de índole económica o política, pues con frecuencia son resultado de una excesiva o mala regulación de un sector económico, por ejemplo.

La economía informal no se refiere solamente un grupo de trabajadores que no se inserta en la empresa moderna y formal, sino que incluye diversos fenómenos sociales relacionados con la producción de bienes, servicios y capitales al margen del debido licenciamiento administrativo y reporte tributario, así como a algunas actividades de carácter ilícito como el narcotráfico, la piratería o bien, el tráfico de armas o personas, por ejemplo.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que la economía informal o sector informal comprende la totalidad de empresas informales que son: “empresas privadas no

³ Citado por García Santos, María Nieves, “Análisis del Impacto de la Regulación Financiera”, *Revista Información Comercial Española*, No. 836, mayo-junio 2007, p. 4.

⁴ *Idem*.

⁵ Gordon Wendy, citado por Pablo A. Iannello en “Claroscuros en Temas de Propiedad a la Luz del Fallo American Cyanamid: Una Introducción al Análisis Económico del Derecho de la Propiedad Industrial”, *Análisis económico del Derecho. Aplicación a Fallos Judiciales*, Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 245.

⁶ Krause, Martín, *Op. cit.*, nota 1, 227-228.

⁷ Para aclarar esto, consideremos el ejemplo siguiente: si una persona planta y cosecha determinado bien que requiere sombra la cual es proporcionada por un vecino como una externalidad positiva, el día que ese vecino decide talar parte de su bosque y, por tanto, le retira la sombra al referido productor, esto último significará una externalidad negativa, pero no una lesión al derecho, puesto que el agricultor no tiene un derecho adquirido sobre la sombra que originalmente le proporcionaba su vecino. Si, en cambio, el agricultor fuese asaltado por su vecino, estaríamos frente a una lesión al derecho (lo mismo ocurriría con los decibeles o emisiones excesivos de monóxido de carbono, para citar los ejemplos clásicos). Benegas Lynch, Alberto, “Bienes públicos, externalidades y los *free-riders*: el argumento reconsiderado”, *Revista Libertas*, n° 28, mayo 1998, p. 2.

⁸ Desafortunadamente ni en la doctrina ni en el ámbito internacional se cuenta con un uso uniforme de términos que pueden entenderse como sinónimos o al menos como relacionados con los mismos fenómenos como son los de economía informal, economía sumergida, economía subterránea, economía ilícita o *underground economy*, por ejemplo.etc.

constituídas en sociedad cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y/o que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales, o leyes, normas y decretos similares establecidos por los órganos legislativos nacionales (distintos de las normas locales que rigen las licencias comerciales y los permisos empresariales)”⁹.

De conformidad con esta definición la informalidad se manifiesta en la realización de actividades en los sectores de servicios, bienes y capitales sectores que se operan al margen de la legalidad. Esto es, cualquier actividad que no cumpla la regulación administrativa, con independencia de la posible ilicitud penal o civil. En el ámbito administrativo se refiere por ejemplo, a la carencia de licencias de construcción, licencias de alcohol, permisos para casas de apuesta, permisos de sanidad, etc. Se pueden distinguir así, entre actividades de irregularidad subsanable y actividades de irregularidad insubsanable, lo que permite diferenciar la simple falta de cumplimiento de las normas administrativas o fiscales, como puede ser la colocación de anuncios sin permisos ni pagos de derechos, el comercio callejero u otras actividades lícitas que se llevan a cabo sin los permisos requeridos o sin declarar los impuestos correspondientes, de un acto ilícito.

Al problema de la excesiva o mala regulación han intentado dar diversas soluciones desde el derecho que van desde la creación de la unidad para la desregulación, hoy la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el Registro de Trámites y Servicios, la simplificación de trámites, procesos costosos que parecen haberse revertido en los últimos años haciendo más complicada la actividad empresarial y menso transparente la administrativa.

El derecho es un factor importante que puede determinar la eficiencia o ineficiencia de las actividades económicas, dado que la excesiva rigurosidad de la ley puede producir efectos negativos en el mercado. Ejemplos de ello son fenómenos tales como los llamados "costos de acceso", que surgen de las regulaciones que pretenden corregir los defectos del mercado o racionalizar la actividad privada, pero que generan una serie de costos que discriminan a las personas en razón de sus ingresos. Estos se convierten finalmente en costos innecesarios de la formalidad que derivan fundamentalmente de una mala ley. Cuando la regulación de un sector no es buena se imposibilita el acceso de los particulares y se distrae de la producción una enorme cantidad de recursos¹⁰.

Cuando la ley no es "buena", es decir, no es eficiente, existen dos opciones para los particulares: abstenerse de actuar en el mercado, o bien operar al margen del mismo evadiendo las leyes (a esto último se le conoce como "actividad informal"). Para impedir los efectos negativos en la economía de ambas situaciones es preferible modificar el derecho vigente.

Algunas de las posibles consecuencias de la formalidad son:

1. Reducción del nivel de productividad, esto se debe a que la formalidad distrae recursos, quita el tiempo y resta flexibilidad a las decisiones, al mismo tiempo que aumenta los costos,

⁹ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia internacional del trabajo, 90ª Reunión, Ginebra, 2002. p.147.

¹⁰ Hernando de Soto en su obra "El otro sendero", realiza un extenso estudio sobre los costos de la formalidad en relación al caso peruano; México 1988.

2. Disminución de la inversión, como consecuencia de los costos de acceso,
3. Ineficiencia del sistema tributario, dado que la carga fiscal recae sobre los pocos individuos que pueden tener acceso a la actividad,
4. Retraimiento del progreso tecnológico, y
5. Se dificulta la elaboración de políticas macroeconómicas al limitarse la base de agentes económicos operantes.

La desregulación se instrumenta a través de la eliminación de los trámites exigidos para realizar determinadas actividades que en realidad constituían impedimentos para el particular y que disuadían a los inversores privados. Transformar la legislación vigente en "buenas leyes", es una tarea que requiere elaborar una profunda evaluación de la posibilidad de flexibilización administrativa, sin que llegue a traducirse en una pérdida del control por parte de la administración pública. La "ley buena" garantiza y facilita la eficiencia de las actividades económicas y sociales que regula.

Es importante que tras la desregulación no solamente se aligere la carga de los particulares, sino que la ley garantice también la protección legal de los derechos de propiedad por ejemplo, pues éstos tienen una importante función económica que se traduce en la incentivación de la utilización eficiente de los recursos.

II. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es el aparato ejecutor de la actividad del Estado y a pesar de las transformaciones del mismo sigue siendo ante todo garante de la seguridad y el orden, es por ello que la actividad administrativa es indispensable para la realización de los fines y objetivos del Estado.

Las funciones de intervención del Estado en la economía se hacen patentes a partir del surgimiento del Estado liberal en el cual la actuación de la administración pública se caracteriza por sus actos imperativos, unilaterales, susceptibles de ejecución forzosa. La intervención implica un incremento de las facultades de la administración pública y de su alcance, esto incluye la posibilidad de interferir legítimamente en el ámbito reservado a los particulares, pero de conformidad con el principio de legalidad. La intervención no es sin embargo, su intromisión en sectores de actividad privada o su limitación pues puede tener un fin social, como en los casos en que el Estado presta un servicio.

Para justificar la intervención se precisa la adecuada utilización de los medios puestos a disposición de la administración pública, así como la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la solución de los problemas sociales. Pues como señala Parejo no basta la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad de su mando sobre los ciudadanos.¹¹ La intervención administrativa es el resultado de la necesidad de sujetar a una intensa regulación jurídico-administrativa determinado sector o actividad en razón del interés público, pero sin excluir de ella la participación total de los particulares.

¹¹ Parejo Alfonso, Luciano, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública" *Documentación Administrativa*, Madrid, No. 218-219, abril-septiembre 1989, p. 16

Por lo que la configuración del Estado en su concepción actual va aparejada a una creciente participación del mismo en las actividades que atañen la convivencia social, así como del constante aumento de sus potestades y obligaciones dirigidas a la procura del bienestar de los individuos que lo conforman. El resultado de la presión crítica, constante y creciente, de la misma sociedad sobre su organización y funcionamiento, ha dado lugar a reconsideraciones de la función estatal de ordenación social como la que supone la desregulación y al surgimiento de nuevas formas tanto de organización como de acción pública¹².

El marco de acción de la administración pública está previsto en términos generales en la Constitución. Es más, el derecho administrativo se entiende como derecho constitucional aplicado. Uno de los pilares estructurales de la Constitución es la regulación de las relaciones económicas en el país, permitir la articulación de políticas económicas que garanticen la continuidad de la vida en sociedad y la satisfacción de las necesidades básicas de supervivencia. Para ello se prevén en las normas constitucionales los límites mínimos y máximos que han de respetarse para permitir la implementación de dichas políticas, sin que por ello se vulneren o restrinjan los derechos de los particulares que la misma garantiza. Derechos fundamentales tales como la libertad de empresa, la propiedad o la libre competencia que deben armonizarse en su ejercicio con las facultades económicas del Estado que se realizan a través de la intervención administrativa. Las determinaciones políticas, económicas y sociales que contiene la Constitución y que configuran al Estado, se relacionan y condicionan mutuamente para configurar un cierto modelo de Estado y permitir su funcionamiento.

La necesidad de lograr un equilibrio entre los objetivos del Estado en materia económica y el respeto de los derechos fundamentales hace indispensable un diseño institucional que evite el enfrentamiento y permita el desarrollo económico considerando tanto los intereses individuales como el interés general. La administración pública actúa conforme al interés general a efectos de resolver problemas económicos específicos y asegurar la satisfacción de los bienes y servicios indispensables. En consecuencia, se debe evaluar cada restricción o disminución de los derechos en función del interés público a la luz de la eficiencia de las medidas a adoptar y de los resultados que se pretenden lograr. Para lo cual deben explicitarse de manera clara los objetivos que se plantean y los valores implicados, los recursos, los costos y los beneficios finales que se pueden lograr efectivamente para poder justificar la decisión.

La intervención administrativa que limita o excluye la actividad de los particulares se justifica solamente por medio de una habilitación constitucional expresa en virtud del interés general o de las exigencias económicas del Estado. Esta reserva constitucional, así como su carácter excepcional, constituye un límite y una garantía de las libertades de empresa y de concurrencia. En esos casos corresponde al Estado llevar a cabo las actividades que difícilmente podría acometer el sector privado, y al mismo tiempo realizar una política social que permita asegurar las prestaciones que en el mercado no se pueden satisfacer.

El fundamento de la intervención administrativa en la regulación económica es el interés público, es el criterio rector de su actuación y decisiones, la acción administrativa tiene por objeto responder a una demanda existente de corregir prácticas ineficientes o inequitativas del mercado. Uno de los principales problemas de la justificación administrativa sin embargo, radica en la concretización del interés público y su traducción en legislación.

¹²*Ibidem*, p. 17.

Por otra parte, demasiada intervención administrativa conlleva el riesgo de un desequilibrio entre los objetivos perseguidos y los resultados probables de una intervención en nombre del interés general, así como de la limitación de la posibilidad de actuación de los particulares y del sacrificio de derechos que en principio deben poder ejercerse libremente. De tal forma que debe evitarse que la intervención se traduzca en una aniquilación del ejercicio de los derechos de los particulares.

En resumen, las funciones de la administración pública en el ámbito económico se pueden agrupar en tres actividades principales que son: la intervención, la gestión y la planificación. Se puede decir que en términos generales el desempeño de estas funciones tienen una finalidad que se puede considerar como de tipo social, ya que el fin último de la actuación administrativa es la protección del interés general.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El Estado cuenta con facultades económicas y de intervención que no obedecen exclusivamente a su carácter social, sino también y principalmente a razones de tipo económico y coyunturales. Los principios fundamentales del orden público económico son la propiedad privada y la libertad de empresa, como garantías de la esfera de actuación económica privada, pero delimitadas por su función social y por las exigencias de la economía nacional¹³.

La actividad administrativa se integra tradicionalmente por tres tipos de funciones: policía -servicio público -fomento. Las medidas policiales se caracterizan por la posibilidad de la utilización de la coacción y se justifican en la necesidad de mantener el orden público. La función de policía es una actividad limitadora de derechos y actividades de los particulares por parte de la administración para garantizar el mantenimiento del orden público y el funcionamiento de las instituciones que así aseguren el orden político y la paz social. El tipo de intervención que caracteriza esta función incluye una muy amplia gama de facultades que van desde la facultad sancionadora hasta la posibilidad de la ejecución de forzosa.

En cuanto a las funciones de servicio público, cabe señalar que con el paso del tiempo la noción de servicio público se ha ampliado para incluir dentro del tradicional concepto de servicio la posibilidad para la administración de realizar actividades económicas y de proporcionar bienes al mercado, ampliándose a su vez el ámbito de actuación de la administración pública. Del análisis de la forma de actuación de la administración pública se puede inferir que actualmente sus acciones se ubican esencialmente en dos categorías, las de intervención y las de servicio o prestación. Durante algún tiempo se consideró al fomento como una forma de actuación autónoma de la administración, pero en el fondo se trata tan sólo de una forma complementaria de su actividad prestacional.

Por lo que se puede considerar como señala Parejo Alfonso que "el modelo de Administración propio del Estado social no es ya el de la Administración -poder o de intervención, perfilada en el contexto del Estado liberal de Derecho,..., (pues) el modelo pasa a ser el de la Administración -servicio o prestacional; pero no se trata de una sustitución total, sino de que se comparta

¹³ El orden público económico se configura a través de la potestad del Estado para la ordenación general de la economía, *vid* "Orden público económico y restricciones de la competencia", Fernando Sainz Moreno, RAP 84, 1980, pp.597-643.

el espacio administrativo¹⁴. Sobre todo porque aun en los Estados que no se configuran como un Estado social en sentido estricto, se produce este tipo de doble carácter de la administración en virtud de la necesidad de garantizar un mínimo de bienestar a los ciudadanos. En opinión de Forsthoff sin embargo, la administración no tiene el monopolio de la procura existencial; la trascendencia de dicha afirmación radica en el reconocimiento de la posibilidad e importancia de la cooperación de los particulares en la realización de dichos fines para el interés general¹⁵.

La actividad administrativa de intervención es aquella que incide en la esfera jurídica del ciudadano que limita su libertad o derecho de propiedad al imponerle cargas y obligaciones. La de prestación, en cambio, confiere al ciudadano prestaciones y otros beneficios. En el primer caso, la administración muestra su autoridad, empleando la coacción si es necesario, para imponer sus mandatos, mientras que en el segundo se presenta solícita y dispuesta a ayudar y favorecer al ciudadano.¹⁶

La intervención es esencialmente regulación y ordenación de la actividad privada para su coordinación con los intereses y derechos de otros particulares, así como los de la sociedad en general. Las limitaciones que la administración pública pretenda articular han de verificarse mediante actuaciones concretas y conforme a derecho, pero no como medidas de sanción o coacción, pues aunque la administración pública actúe unilateralmente y de manera imperativa, su actuación se dirige a la ordenación de derechos o intereses legítimos. Su actividad obedece a una potestad conferida específicamente por una ley a la administración en virtud del principio de legalidad.

La intervención puede llevarse a cabo en distintos momentos, que de alguna manera implica también grados distintos de intensidad de la misma en razón de la protección de los intereses generales. La intervención puede efectuarse previamente al ejercicio de un derecho; son medidas de tipo preventivo que tienen por objeto impedir la realización de actividades en determinados sectores o ejercer un control estricto de éstas, como son la solicitud de autorizaciones, comunicaciones o registros. Puede efectuarse también en el momento mismo de la realización de la actividad o durante el desarrollo de la misma; en este caso se trata de funciones de control y supervisión principalmente como las inspecciones o verificaciones. Pueden por último, realizarse intervenciones *a posteriori* y en ese caso su carácter es más bien correctivo y en todo caso ejecutivas; aquí cabe la posibilidad de imponer sanciones a la actividad privada.

La modalidad de la intervención es muy variable, puede ser muy débil como en el caso de establecer deberes de comunicación o presentación de informes, acentuando su intensidad mediante la exigencia de requisitos formales para operar en determinados sectores, la comprobación de los mismos y la imposición de obligaciones. Pero también puede llegar a tratarse de una verdadera intervención y limitación del ejercicio de los derechos individuales delimitando el contenido de los mismos, o bien, obligando a prestaciones forzosas a los particulares. La intervención limitadora proviene de la regulación y es consecuencia de la evaluación del bien o interés público que ésta persigue; de esta calificación depende la eficacia de la acción administrativa.

¹⁴ Parejo, Alfonso, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Ariel, Madrid 1991, p.16.

¹⁵ La procura existencial no es una tarea exclusiva del Estado, según Lorenzo Martín Retortillo: "La *Daseinvorsorge* se presenta, pues, como un fin que asume la Administración pública y cuya feliz realización está asegurada por una serie de mecanismos internos y externos a la propia Administración", "Administración pública y el concepto de "Daseinvorsorge"", RAP 38, mayo-agosto, 1962., p. 53.

¹⁶ Maurer, Harmut, *Derecho administrativo alemán*, México, UNAM e IJ, 2012, p. 10

Las formas en que la administración pública actualiza sus funciones concretas de ordenación de la actividad económica privada son principalmente la reglamentación, las licencias o permisos, las órdenes o mandatos y las sanciones. La forma habitual de acción es la autorización, fórmula mediante la cual se superan los impedimentos para realizar una actividad, ésta frecuentemente tiene carácter concesional, como una habilitación. La autorización es la forma típica de intervención administrativa que opera como control preventivo de las actividades de los particulares, se valora la posible limitación del ejercicio de los derechos correspondientes en contraposición al interés general. La autorización supone una subordinación de la actividad empresarial a diversos criterios administrativos.

El objetivo es comprobar el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos normativamente para el ejercicio de una actividad determinada; es un acto reglado, declarativo y favorable (sean permisos, licencias, autorizaciones, etc.) para la realización de una actividad. En ocasiones las autorizaciones pueden implicar la transferencia de facultades de la administración a un particular; en ese caso se parecen más a una concesión y por lo mismo se le confiere un trato especial, es decir, aumenta la facultad apreciativa de la administración al igual que el control que sobre la misma se lleva a cabo. Las actividades de los particulares también pueden ser limitadas a través de mandatos, órdenes e incluso prohibiciones; en este caso se trata de la imposición directa de un deber por lo que la administración debe vigilar su observancia y en su caso exigir el cumplimiento o proceder a la ejecución forzosa.

La tarea principal de la administración pública es la de coordinar la intervención y la gestión pública. Se busca en el derecho administrativo formas que proporcionen respuestas eficientes a los problemas que haya que enfrentar, mediante operaciones jurídicas que lleven a la instrumentación de una política congruente. Para ello han de tomarse en cuenta factores externos en el momento de planificar las políticas correspondientes, por eso es importante llevar a cabo una racionalización del procedimiento administrativo, complementándolo con la adecuada información, asesoría, investigación y desarrollo de medidas de supervisión y vigilancia. En consecuencia el Estado desarrolla técnicas jurídico-administrativas para el establecimiento de una supervisión y control efectivo del equilibrio entre el desarrollo productivo, el crecimiento económico y la intervención o participación de la autoridad.

La acción administrativa requiere una organización rigurosa, ya que la dispersión de funciones, así como la multiplicidad de órganos participantes conducen a la confusión y al error, a la pérdida de la perspectiva y a la relegación y olvido de los objetivos planteados por una parte, o bien, a la informalidad. Por eso, para impedir el caos y lograr un mejor funcionamiento de la administración es conveniente que exista un alto grado de centralización de la actividad administrativa total para mantener un control y al mismo tiempo la facultad de coordinación necesaria para permitir incrementar las posibilidades de responder a situaciones críticas.

Las facultades de la administración pública se clasifican en regladas y discrecionales, éstas últimas permiten flexibilidad y rapidez en la actuación. Con la centralización de funciones se pretende impedir una dispersión competencial y la confusión de títulos legitimantes de la actuación administrativa. Es importante mantener el control y la coordinación de las mismas para mejorar las perspectivas de las respuestas y permitir la anticipación de estrategias mediante la planificación racional y realista, es decir viable, aunque como es bien sabido, la actuación administrativa es de reacción; se caracteriza por ser respuesta a situaciones concretas.

Para poder responder adecuadamente a esas situaciones de emergencia es por lo que se prevé la posibilidad de que la administración ejerza en los términos de las leyes una facultad discrecional que le permita implementar soluciones rápidas a las circunstancias inesperadas. La finalidad es hacer posible la pronta acción de la administración mediante la realización de facultades de ejercicio flexible, así como de evaluación de la oportunidad de la adopción de algunas medidas o decisiones. La discrecionalidad administrativa constituye un espacio de libertad de actuación y criterio que se traduce en un margen de aplicación de poderes de libre apreciación.

En virtud de sus facultades y funciones es que el Estado es visto desde dos ópticas: como proveedor en su lado positivo, o como enemigo cuando interviene y limita los derechos de los particulares. Por lo que se espera que resuelva los problemas de los individuos y satisfice sus demandas, pero además debe coordinar las relaciones de intercambio, vigilar y corregir el funcionamiento del mercado (pero sin interferir) para que los intereses de los particulares puedan desenvolverse satisfactoriamente. Aquí es donde deja ver su cara intervencionista, criticada siempre aun cuando actúa en nombre del interés público.

En la actualidad es preciso recurrir a diversas técnicas jurídicas y procesos desregulatorios para liberalizar y modernizar el funcionamiento del Estado, reducir su tamaño y aligerar su carga para propiciar el desarrollo y la eficiencia del sector público. Pero esto no se traduce en un signo de debilitamiento del Estado, por el contrario, el papel del Estado se revalora mediante su transformación en términos de eficiencia, para lo cual es preciso que la administración pública pueda continuar realizando el control de las actividades económicas. Esto se logra sobre todo, al reducir la rigidez de los procedimientos jurídico-administrativos y flexibilizar los controles y autorizaciones requeridas, lo que propiciaría una mejor administración.

Existen fenómenos, que aun teniendo su origen en países de muy diverso desarrollo tecnológico o económico encuentran un eco o repercusión en otros, cuyos niveles de vida o situación histórica respectiva en nada se parece. Son procesos que se dan simultáneamente en diferentes naciones como respuesta a determinadas coyunturas, se presentan en cada una como la respuesta viable a problemas de diversa índole, pero seguramente con un trasfondo común, como es el caso de los procesos de liberalización o desregulación.

Los procesos de liberalización económica se han orientado por el bienestar de la sociedad en atención al interés general, pues se trata de lograr beneficios comunes, no de conceder privilegios o situar en una posición preferente a determinado grupo de influencia. Este tipo de proceso tiene por objeto específico la liberalización del mercado a través de la apertura o desafectación de actividades reservadas o restringidas, o bien la desafectación de empresas públicas. Para ello existen básicamente dos vías, que no son excluyentes, sino por el contrario, normalmente son complementarias: la privatización y la desregulación, procedimientos ambos que como corolario producen la reivindicación de la libertad de empresa¹⁷.

Desde los años ochenta se ha hecho manifiesta una constante potenciación de las técnicas desregulatorias de carácter liberal que tienden a la apertura económica, es decir, a impulsar el desarrollo de las actividades económicas privadas y a propiciar la competencia mediante la libe-

¹⁷ Bernard Chenot, considera que estos conceptos (llamémoslos anglicismos o neologismos), "déréglementation", "dérégulation", carecen de importancia como términos, ya que en mayor o menor medida son artificiales, para él, la verdadera importancia de esta tendencia no es verbal, sino que radica en el hecho de que se trata de un problema real, que afecta la organización del Estado. "Les déréglementations, Étude comparative"; Paris 1988, p. 5.

realización de sectores estrictamente regulados para confiarlos (al menos relativamente) al libre juego del mercado.

El concepto de desregulación refiere la operación global de análisis de un sector específico y de su regulación para la determinación de la forma en que éste ha de ser modificado para mejorar tanto su funcionamiento, como sus rendimientos¹⁸. La palabra desregulación según Castañeda Gallardo expresa suficientemente su sentido: remover regulaciones y adecuarlas de manera consistente al entorno económico real. En su opinión, el programa de desregulación de México, pretendía remover los obstáculos normativos sustanciales a la libre iniciativa de los agentes productivos; se consideró la respuesta a un diagnóstico sobre los efectos de la excesiva o defectuosa regulación en la economía mexicana¹⁹.

El término desregulación se entiende como la técnica jurídica instrumentada a través del Poder Legislativo, o en su caso por el Gobierno, para implementar políticas económicas liberalizadoras mediante la reforma del sistema jurídico. Es el procedimiento jurídico empleado para llevar a cabo la "despublicación" de actividades o liberalizar las relaciones económicas, con la posible privatización posterior de bienes o actividades económicas. La privatización se entiende en cambio, exclusivamente como uno de los probables efectos o resultados de la desregulación.

La liberalización finalmente, no es otra cosa sino el efecto de la desregulación en el mercado y que se manifiesta en la posibilidad del ejercicio de actividades previamente reservadas o restringidas a particulares. La privatización en cambio, se manifiesta en el efecto producido en bienes materiales o en el ejercicio de derechos, actividades o funciones que se trasladan de la esfera jurídica del Estado (específicamente de la administración pública) a la privada. Es tan sólo un medio instrumental de la desregulación para lograr la liberalización económica deseada.

El procedimiento desregulatorio se inicia normalmente fuera del ámbito legislativo, es generalmente a instancia de alguna secretaría, o del órgano específicamente facultado para realizar dicha función, donde el proyecto es elaborado por especialistas en el ramo, para posteriormente ser sometido a la aprobación del órgano que ejerza la función legislativa correspondiente. Estas medidas sin embargo, han de considerar en el proceso de solucionar los problemas económicos la necesidad de evitar o al menos reducir el enfrentamiento potencial entre el interés general y el particular, así como garantizar los derechos de los particulares y la satisfacción de los bienes respectivos.

IV. LA RACIONALIDAD DE LA REGULACIÓN

En términos generales es posible hablar de una racionalidad del legislador, en relación con los objetivos que se plantean al emitir una norma y los derechos y obligaciones que se prevén para lograrlos, pero también se habla de una justificación racional de la norma misma, de su razón de ser en el sistema jurídico. La racionalidad es un criterio de evaluación de la necesidad

¹⁸ Traducción literal del término en inglés "*deregulation*" que aparece a mediados de los años setentas en los Estados Unidos con el fin de describir el proceso para aligerar el peso de determinadas normas y dar un cierto margen de libertad de actuación en la actividad económica.

¹⁹ Entonces director general del programa de desregulación económica, Documento preparado para el Diploma denominado "Implicaciones jurídicas del Tratado de libre comercio", UNAM, México, 25 de noviembre de 1991, p. 9.

de creación y aplicación de una norma jurídica, sobre todo en relación con aquellas que imponen cargas y obligaciones.

Revisar la racionalidad de la regulación tiene por objeto evitar la creación de normas que carezcan de sentido o que infrinjan normas fundamentales y por lo mismo sean impugnadas. La idea es doble, por una parte depurar el sistema jurídico que en la mayoría de los Estados es inmanejable, y por la otra, evitar que la autoridad emita normas sin control. En el fondo, analizar de manera previa la regulación que se va a emitir tiene por objeto controlar el alcance de las atribuciones estatales y asegurar la posibilidad de concretar las facultades de la administración pública, así como su rol interventor en el marco de la legalidad.

Frecuentemente, el desarrollo de las prácticas de análisis de la regulación se enmarca en programas denominados de «mejora de la regulación orientados a la simplificación normativa e, incluso en muchas ocasiones, directamente a la desregulación. En ocasiones, sin embargo, la evaluación de la producción regulatoria se relaciona con los programas de mejora de la gobernanza pública, dirigidos a mejorar la gestión de los gobiernos en su diseño y ejecución de políticas²⁰.

El método de evaluación que se está extendiendo en la actualidad se conoce bajo expresiones como “análisis de impacto regulatorio” (AIR), o “evaluación económica de las regulaciones”. Esta expresión abarca desde un análisis costo-beneficio realizado con cierta flexibilidad en los métodos de valoración (cuantitativa y cualitativa) o un procedimiento amplio en que se incluye desde la presentación de alternativas a la regulación propuesta, con sus respectivas valoraciones, hasta recomendaciones sobre procedimientos de consulta pública e incluso orientaciones sobre cómo presentar los informes de AIR²¹.

La desregulación aunque parece plantear un proceso "inverso" o contrario a la regulación, se lleva a cabo mediante una nueva regulación y tiene por objeto de lograr una apertura económica en un determinado sector y flexibilizar la regulación de las relaciones industriales y comerciales que se considera excesiva, demasiado rigurosa o ineficiente. Se trata de superar la excesiva rigidez del orden jurídico en materia económica, así como de eliminar las normas inoperantes mediante la adaptación del marco jurídico que la regula.

La desregulación puede constituir una auténtica política de actualización y ajuste de la economía a través de la revisión y adecuación del orden jurídico vigente, con la sola finalidad de lograr una expansión económica mediante la ampliación del sistema de economía de mercado, reduciendo la participación pública y fomentando la inversión privada tanto nacional como extranjera²². El programa de desregulación en México pretendía la remoción de los obstáculos normativos sustanciales a la libre iniciativa de los agentes productivos. Fue la respuesta a un diagnóstico sobre los efectos de la excesiva o defectuosa regulación en la economía mexicana²³.

²⁰ García Santos, María Nieves, “Análisis del Impacto de la Regulación Financiera”, *Revista Información Comercial Española*, No. 836, mayo-junio 2007. pp. 2-3.

²¹ *Ibidem*, p. 3. La MIR en México es un requisito de la regulación que corresponde a la COFEMER revisar y evaluar.

²² Ejemplos de políticas globales de desregulación ha sido la de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña o Francia, también ocurrió en México con la implementación en 1988 del Programa de Desregulación Económica implementado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) cuando se realizó una intensa labor de revisión y desregulación del sistema jurídico mexicano.

²³ Gabriel Castañeda Gallardo Director general del programa de desregulación económica (1989-1994), Documento preparado para el Diplomado denominado "Implicaciones jurídicas del Tratado de libre comercio", UNAM, México, 25 de noviembre de 1991, p. 9.

Esta política dio lugar a la de mejora regulatoria por lo que la dirección que se ocupaba de la desregulación se transformó en la COFEMER.

La COFEMER es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía cuya función es la de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones para que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello cuenta con las facultades necesarias para revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar su propuesta al Presidente de la República, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. Esto implica dictaminar los anteproyectos de las normas, así como de actos administrativos de carácter general que las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal elaboren. La evaluación se realiza a través de una manifestación de impacto regulatorio (MIR) que se debe presentar junto con el anteproyecto.²⁴

Hay que considerar sin embargo, que el proceso de elaboración de la regulación no es aséptico, pues en él participan diferentes agentes, muchos con intereses concretos en las materias que se regulan. Estos hacen que los grupos de presión influyan y, dado que el poder de información y de coordinación es superior en los agentes ya establecidos, la nueva regulación, lo que conlleva a proteger los intereses de grupos determinados y no el interés general²⁵. La intervención de la administración pública a través de órganos como la COFEMER tiene como finalidad velar por el interés público para proveer un equilibrio entre los intereses particulares y el general.

La OCDE ha señalado, en relación con la necesidad de una mejora regulatoria, que es necesaria para desarrollar un ambiente propicio para los negocios, factor importante para la prosperidad económica. Es decir, hacer la vida más sencilla a las empresas, facilitar la entrada al mercado formal, promover la competitividad y el crecimiento. Si bien es cierto que la regulación es necesaria para abrir y operar empresas, en ocasiones su implementación se vuelve un proceso complejo y costoso, lo que desalienta la actividad empresarial²⁶.

Cuando un empresario debe cumplir con numerosos trámites para obtener permisos, autorizaciones y documentos necesarios para iniciar y operar una empresa, además de tener que tratar con muchas dependencias de los tres niveles de gobierno, se generan redundancias, retrasos y costos adicionales. Si, a lo anterior, sumamos el pago de derechos, de cargos y de impuestos, se eleva el costo de oportunidad para los empresarios, por el tiempo que invierten en cumplir con los trámites administrativos. Esto puede llevar también a la aparición de “intermediarios” que gestionan trámites (con frecuencia incurriendo en irregularidades) y hacen que el costo de apertura de una empresa se eleve, tornándolo excesivo²⁷.

Los trámites complicados y los retrasos con frecuencia obligan a algunos empresarios a claudicar y abandonar sus proyectos, otros deciden continuar sin sujetarse a todos los trámites requeridos; de hecho, muchos terminan desarrollando su actividad empresarial en el sector informal. Los negocios que operan en la informalidad, al tratar de pasar desapercibidos por las

²⁴ De conformidad con lo previstos en los artículos 69 E y 69 H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

²⁵ García Santos, *Op. cit.*, nota 20, p. 4.

²⁶ OCDE (2010), Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, OECD Publishing, p. 9.

²⁷ *Ibidem*, p. 13.

autoridades, limitan significativamente su potencial de crecimiento y de creación de empleos. Con los problemas que ello implica, puesto que la informalidad no sólo crea inseguridad para las empresas y los trabajadores, sino además les priva del acceso a apoyos gubernamentales. Más aún, la informalidad mina las fuentes de ingreso de los gobiernos sub-nacionales²⁸.

En resumen, simplificar los trámites empresariales y, con ello, mejorar el ambiente de negocios, facilita la creación de empresas en el sector formal de la economía y, por ende, promueve la competencia y la productividad. Trámites sencillos reducen el costo de hacer negocios e incrementan los incentivos para operar en el sector formal, lo que fortalece la capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Además de eliminar incentivos para la corrupción²⁹.

Por ello, los gobiernos y funcionarios públicos involucrados en la gestión de trámites empresariales deben entenderse como parte de un proceso que puede generar valor agregado para la sociedad y no como uno que produzca cargas excesivas. Cuando el ciudadano está en el centro del proceso, los trámites dejan de ser eslabones individuales responsabilidad de uno o unos cuantos funcionarios y se convierten en un mecanismo de creación de valor donde cada oficina de gobierno es una pieza fundamental para asegurar un proceso simple y ágil³⁰.

La posibilidad de mejorar la calidad regulatoria en México está bien documentada. El Reporte *Doing Business* 2009 encontró que efectuar los trámites para iniciar una empresa en México toma 28 días, mientras que en los países del G-7 se necesitan en promedio 11.7 días. El costo, medido como porcentaje del ingreso per cápita, de abrir un negocio en México es de 12.5%, mucho mayor que en los países del G-7 (4.9%) (Banco Mundial, 2009).³¹ El Foro Económico Mundial también calificó la calidad regulatoria de México en relación con otros países. En su indicador “Cargas de la Regulación Gubernamental” la puntuación de México fue de 2.4, muy por debajo de la media de los países del G-7, que fue de 31³².

En el caso de México hay que considerar además que como Federación cuenta con tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal – que están facultados para regular las actividades de las empresas y los ciudadanos. En la OCDE este concepto se denomina como “Gobernabilidad Regulatoria Multinivel”³³.

Entre los retos más importantes en este campo destacan, primero, el evitar traslapes o superposición; es decir, que dos o más órdenes de gobierno regulen la misma actividad. Cada orden debe concentrarse exclusivamente en los espacios normativos que le marca la ley³⁴. De otra manera el sistema jurídico se puede volver redundante o peor aún, se pueden producir conflictos entre normas

Segundo, los tres órdenes de gobierno deben de regular de una manera coordinada, con una visión de proceso, y considerar siempre al ciudadano como central. Para el ciudadano, no

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem*, p. 14.

³¹ García Villarreal, Jacobo Pastor, “Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional”, en *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010/18*, OECD Publishing, 2010 p. 16.

³² *Idem.*

³³ <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/guiaparamejoraralocalidadregulatoriadelostramitesestataleseimpulsaralacompetitividadenmexico.htm> consultado el día 11 de diciembre de 2012.

³⁴ *Idem.*

importa si la licencia debe obtenerse en el municipio, en las oficinas del gobierno del estado, o en dependencias federales pues se trata de un trámite más establecido por “el gobierno”. Por lo tanto, los tres niveles deben coordinarse para minimizar la regulación y establecer un proceso sencillo, predecible y con orientación de servicio al ciudadano³⁵.

Por último, los tres niveles de gobierno deben aspirar a lograr los máximos niveles en la calidad de la regulación. Esto es fundamental, ya que los beneficios de la calidad regulatoria en un nivel de gobierno se pueden ver opacados por regulaciones deficientes en los otros órdenes³⁶. Por lo que se recomienda que se haga un listado de las diferentes actividades desarrolladas en el procesamiento de un trámite, para luego determinar los espacios necesarios para cada actividad y las interacciones que deben facilitarse³⁷.

V. RECOMENDACIONES PARA UNA MEJOR REGULACIÓN

De la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México* de la OCDE se transcriben las siguientes recomendaciones:

Recomendación #1: Los líderes políticos y, en particular, el jefe de gobierno deben manifestar un compromiso público con la mejora regulatoria

En Baja California, la mejora regulatoria ha contado con apoyo desde el más alto nivel político desde 1996. En ese año, el gobierno estatal implementó el “Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial” (ADAEE), que dio lugar a un proceso de simplificación de las regulaciones para la creación de empresas y a la constitución del Registro Estatal de Trámites Empresariales. El gobernador anunció en diciembre de 2009 una “estrategia de guillotina” para eliminar regulaciones innecesarias, simplificar la prestación de bienes y servicios públicos y facilitar la interacción con los ciudadanos. Además, la Secretaría Estatal de Desarrollo Económico promueve la continuidad del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en los municipios; de hecho, el Secretario se reúne con los alcaldes electos antes de que asuman sus funciones a fin de garantizar la continuidad de los esfuerzos de mejora regulatoria³⁸.

Recomendación #2: Asegurarse de que elementos importantes de la política regulatoria, como el análisis de impacto regulatorio, listas de control regulatorio, consulta, e-gobierno, simplificación, revisiones y evaluaciones de los procedimientos, estén institucionalizados en leyes, reglamentos, decretos, etc.

Las agendas políticas son dinámicas y sus elementos ganan y pierden relevancia continuamente. Por ello, los elementos de la política regulatoria deben ser institucionalizados a fin de

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ OCDE (2012), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, p. 79.

³⁸ *Ibidem*, p. 18.

aumentar la probabilidad de que no sean abandonados cuando haya un cambio de administración.³⁹

Recomendación #3: Facilitar la rendición de cuentas ofreciendo a la ciudadanía acceso a la información sobre los avances y logros de la mejora regulatoria

Toda vez que obliga a los gobiernos a dar seguimiento a los avances de la política, lo que permite una evaluación y ajuste continuo, según sea necesario. Por último, crea presiones a las agencias de gobierno para participar de la política y actuar de acuerdo a las expectativas públicas⁴⁰.

VI. “OBJETIVOS” Y “CANALES” PARA LA REGULACIÓN

La OCDE ha establecido en el documento criterios para identificar buenas prácticas aplicadas a la mejora de la gestión de trámites empresariales, un anexo técnico que describe una serie de criterios definidos como “objetivos” y “canales”, los cuales fueron utilizados para identificar buenas prácticas en el ejercicio de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la guía llevado a cabo con Baja California, Colima, Chiapas y Sinaloa. Por *objetivos* nos referimos a lo que se busca lograr con una práctica regulatoria. Por su parte, por *canal* nos referimos a medios para lograr dichos objetivos. De tal manera que los objetivos sirven como paraguas de diferentes canales o, en otras palabras, existen diferentes medios para lograr los objetivos. Esta lista no pretendió ser exhaustiva y se brindó la oportunidad a autoridades estatales y municipales de proponer buenas prácticas con base en otros criterios que debían justificar. Una práctica o política regulatoria se consideró “buena práctica” cuando cumplía con uno o varios de los siguientes criterios⁴¹:

*Objetivo 1: Disminuir significativamente los costos y las cargas administrativas para el empresario dentro del proceso de trámites en su conjunto, y no sólo de un trámite de manera aislada*⁴²

La perspectiva de procesos es más efectiva en la disminución de costos y cargas administrativas que la simplificación de trámites aislados. Al hablar de procesos de trámites nos referimos, por ejemplo, a la apertura de una empresa, la obtención de un permiso de construcción o el registro de una propiedad⁴³.

³⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 21.

⁴¹ OCDE (2012), *Criterios para identificar buenas prácticas aplicadas a la mejora de la gestión de trámites empresariales*, OECD Publishing, p. 101.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*.

Canal 1: Permite la interacción remota entre el ciudadano y las dependencias, evitando al primero la necesidad de visitar físicamente las segundas

Las herramientas que permiten la interacción a distancia entre las autoridades y los emprendedores eliminan la necesidad de traslados, filas, *etc.* y, por lo tanto, disminuyen los costos administrativos de los trámites. Además, al evitar el contacto directo, se inhibe la incidencia de corrupción⁴⁴.

Canal 2: Permite la coordinación y el intercambio de información entre dependencias (en el mismo o, incluso, entre diferentes órdenes de gobierno)

Nos referimos a proporcionar acceso a datos de diferentes dependencias del sector público con el fin de agilizar trámites y evitar pedir la misma información al ciudadano en múltiples ocasiones⁴⁵.

Canal 3: Facilitar diferentes trámites y/o servicios a los emprendedores en un solo punto de contacto⁴⁶

Las ventanillas únicas empresariales físicas permiten realizar diferentes trámites en un solo lugar e, incluso, acceder a diversos servicios (programas de financiamiento, asesoría, *etc.*). Son una buena alternativa cuando no existen los medios para el establecimiento de ventanillas únicas electrónicas y para llegar a poblaciones que no tienen acceso a estas soluciones tecnológicas⁴⁷

Objetivo 2: Disminuir significativamente el número de días necesarios para completar el proceso de trámites⁴⁸

Esto es importante, ya que, en la medida que se agilizan los trámites y los permisos, las empresas pueden comenzar sus operaciones más rápido y, así, comenzar a recuperar sus inversiones. Cabe mencionar que las etapas tempranas de una empresa requieren de una fuerte inversión, lo que la hace particularmente vulnerable. Además, la rapidez en la resolución de trámites o, al menos, contar con un plazo bien definido, brinda certidumbre a los emprendedores. La discrecionalidad y la incidencia de corrupción inciden negativamente en la predictibilidad de los trámites y, por ende, en la certidumbre de los emprendedores. Además, los sobornos aumentan directamente los costos de los trámites⁴⁹.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 102.

⁴⁹ *Idem.*

*Canal 2.1: Eliminar trámites y/o requisitos que agregan poco o nulo valor al proceso, sin afectar el interés público*⁵⁰

Puesto que, no e pocas ocasiones, las regulaciones pierden vigencia, quedándose sin una justificación de interés público que haga contrapeso a los costos que imponen⁵¹.

*Canal 2.2: Consolidar trámites brindando mayor eficiencia al proceso en su conjunto y eliminando cargas administrativas para el emprendedor*⁵²

Consolidar diferentes trámites en uno solo (mediante formatos únicos, herramientas electrónicas, o algún otro mecanismo) es una forma a la que se recurre frecuentemente para simplificar procesos⁵³.

*Objetivo 3: Disminuir las posibilidades de corrupción y/o discrecionalidad en el desahogo de un trámite*⁵⁴

*Canal 3.1: Hacer transparentes los procedimientos internos de las dependencias, los requisitos y/o los criterios de evaluación de los trámites*⁵⁵

Los gobiernos estatales y municipales deben brindar certidumbre a los emprendedores durante la realización de trámites. Debe existir el compromiso de que los requisitos formalmente establecidos para un trámite serán los únicos que se solicitarán y que los criterios de evaluación serán objetivos y consistentes con lo definido en las normas⁵⁶.

*Canal 3.2.: Brindar certidumbre a los emprendedores sobre los requisitos, plazos, pagos y/o demás formalidades que se deben cumplir para completar un trámite*⁵⁷

Además de hacer transparentes factores como los requisitos y plazos de un trámite, en ocasiones las mejoras van más allá al liberar de responsabilidad al cliente de los trámites y dar por satisfecho el cumplimiento con las regulaciones, con lo que el emprendedor puede comenzar sus actividades con la certidumbre de haber dado cumplimiento a las normas.⁵⁸

*Objetivo 4: Permitir ahorros al interior de las dependencias y un mejor uso de los recursos disponibles*⁵⁹

Las dependencias que gestionan trámites empresariales tienen recursos limitados (materiales, equipo, humanos, etc.) y deben tomar medidas para utilizarlos de la mejor manera. Cuan-

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Ibidem*, p. 104.

do los recursos se usan ineficientemente, es común encontrar redundancias, retrasos y otras molestias innecesarias para los emprendedores.⁶⁰

Canal 4.1. Brindar orden a los procesos internos de las dependencias, lo que elimina redundancias o duplicidades y se traduce en un mejor servicio a los clientes⁶¹

En ocasiones, las dependencias son incapaces de comprometerse en las modalidades y los plazos para la gestión de trámites por la falta de organización y disciplina en sus procesos internos. Esto genera redundancias, retrasos, incertidumbre y facilita la incidencia de corrupción⁶².

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*