



## Guía para reformar sectores prioritarios



## Guía para reformar sectores prioritarios

## Contenido

Introducción .....	6
1. Marco teórico-metodológico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios .....	7
1.1 Marco teórico-económico de la regulación .....	9
1.1.1 Reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de empresas .....	10
1.1.2 Reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir .....	11
1.1.3 Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir.....	13
1.2 Marco jurídico sobre la regulación .....	16
1.3 Marco empírico de implementación del Programa .....	19
2. Implementación del programa Reforma a Sectores Prioritarios.....	20
2.1 Identificación de sectores o materias .....	22
2.2 Selección de los sectores conforme a su relevancia .....	23
2.2.1 Relevancia económica del sector o materia.....	23
2.2.2 Relevancia social del sector o materia .....	29
2.2.3 Relevancia regulatoria .....	31
2.3 Análisis del marco jurídico del sector o materia seleccionados .....	36
2.4 Identificación de fallos regulatorios .....	37
2.4.1 Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios .....	37
2.4.2 Resultados de la aplicación de la Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios.....	46
2.4.2 Catálogo de fallos regulatorios .....	47
2.5 Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico .....	48
2.5.1 Características de las visitas .....	49

2.5.2 Tipos de visitas .....	50
2.6 Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad ...	51
2.7 Elaboración de Memorando de Reformas.....	53
2.7.1 Modificaciones regulatorias.....	54
2.7.2 Líneas de acción .....	54
2.7.3 Acciones de mejora administrativa.....	55
2.7.4 Beneficios económicos esperados de adoptar las propuestas .....	55
3. Herramientas prácticas para la elaboración de los entregables del Programa a Reforma Sectores Prioritarios .....	55
3.1 Protocolos para la elaboración del Diagnóstico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios.....	56
3.1.1 Identificación de sectores o materias.....	56
3.1.2 Selección de los sectores conforme a su relevancia .....	57
3.1.3 Análisis del marco jurídico del sector o materia seleccionados ....	59
3.1.4 Identificación de fallos regulatorios.....	59
3.1.5 Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico .....	60
3.1.6 Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad.	62
3.2 Protocolos para la elaboración del Memorando de Reformas.....	63
3.2.1 Modificaciones regulatorias.....	64
3.2.2 Líneas de acción .....	64
3.2.3 Mejoras administrativas .....	64
3.2.4 Estadísticas de las propuestas de Reforma .....	64
4. Resultados de Reforma a Tres Sectores Prioritarios en el marco de Justicia Cotidiana .....	65
4.1 Evidencia de los principales fallos regulatorios identificados a nivel sub-nacional en el marco del programa de Justicia Cotidiana.....	66
4.1.1 Fallos regulatorios por pilar.....	66
4.1.2 Fallos regulatorios por sector .....	67
4.1.3 Fallos regulatorios por entidad federativa .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
5. Análisis estadístico de las propuestas de reforma realizadas en el marco de Justicia Cotidiana .....	74



6. Conclusiones.....	78
Referencias .....	81

## Introducción

La política de Mejora Regulatoria en México ha experimentado cambios importantes en los últimos dos años. A partir del 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó en su artículo 25 la obligación que tienen todas las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de implementar una política pública de Mejora Regulatoria. Posteriormente, el 18 de mayo de 2018 se publicó la Ley General de Mejora Regulatoria en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta reforma y promulgación otorgaron a la política de Mejora Regulatoria el estatus de política de Estado.

La Ley General de Mejora Regulatoria incluyó el mandato de implementar, entre otros, el Programa de Reforma a Sectores Prioritarios<sup>1</sup>. Este Programa tiene su antecedente inmediato en el programa denominado Reforma a Tres Sectores Prioritarios (R3SP), implementado como parte del Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria. Este programa permitirá mejorar la calidad de las regulaciones de diferentes materias y sectores económicos.

Los programas para impulsar la política de Mejora Regulatoria responden a la realidad mexicana, pero también retoman consideraciones teóricas y mejores prácticas internacionales. Así, esta Guía retoma principios de revisión de la regulación de la OCDE (2018). Además, la teoría de cambio, considerada como un enfoque de pensamiento y acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social (Iñigo Retolaza 2018), que sustenta el Programa, y por tanto su metodología, toma en consideración distintas perspectivas de la regulación y sus posibles fallos, lo cual responde a la necesidad de reconocer distintas maneras de concebir el mundo y a la regulación (Lodge y Wagrich 2012).

Esta Guía Metodológica tiene como principal propósito presentar de manera clara, pero completa, una serie de consideraciones prácticas y teóricas que serán útiles para la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios (Programa, para futuras menciones). El conocimiento metodológico aquí plasmado es resultado de la experiencia que la

---

<sup>1</sup> Artículo 85 y Décimo Primero transitorio fracción VII de la Ley General de Mejora Regulatoria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 mayo 2018.

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)<sup>2</sup> desarrolló durante el diseño e implementación de R3SP.

Para lograr el propósito planteado, esta Guía contiene cinco secciones. Además de la presente introducción, la primera sección expone el marco teórico que sustenta la aplicación del Programa. La segunda sección desarrolla cada uno de las actividades necesarias para implementar el Programa. La tercera parte presenta algunas herramientas prácticas que serán de utilidad durante las distintas etapas de implementación. La cuarta sección describe los resultados generales y algunos hallazgos particulares de la implementación del programa R3SP. Por último, la quinta sección contiene las conclusiones que resultaron del proceso de elaboración de esta Guía Metodológica.

## **1. Marco teórico-metodológico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios**

Para iniciar, es pertinente explicar conceptos como el de regulación e interés público debido a que el objeto de estudio del Programa se centra en el contenido de la regulación, en este sentido, se entiende que la regulación es aquella intervención directa que realiza el Estado para influir en el comportamiento de los agentes particulares (Mariscal 2010). El objetivo de la intervención regulatoria es alinear el comportamiento de los particulares con el interés público. Este interés depende de un conjunto de valores que están en constante discusión (Rutgers, 2015) y que, por tanto, complican la definición de lo que significa el interés público.

La relación entre la regulación y el interés público resulta problemática (Mariscal 2010), toda vez que distintos autores exponen una definición diferente de lo que significa. Lo anterior debido a que para un conjunto de actores puede ser más importante, para otros puede no ser de interés, por ejemplo, en el sector de transporte el interés que surge en la regulación del esquema de concesiones es un tema toral para el desempeño en el sector, mientras que, para el sector de comercio al por menor, el tema de concesiones no cobra relevancia ya que no trastoca los intereses de los actores que participan en este. Así, la definición de interés público depende

---

<sup>2</sup>Con la promulgación de la Ley General de Mejora Regulatoria, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) cambió su denominación a CONAMER. Con el cambio de nombre también cambiaron algunas de sus atribuciones, lo que permite a la ahora CONAMER participar de manera más activa en la ejecución de las acciones de política de Mejora Regulatoria.

de ciertos valores públicos que están siempre en discusión (Rutgers, 2015). Esta aclaración del problema que origina la definición de interés público es mencionada porque el tipo de valor público que la regulación busca salvaguardar permite establecer una clasificación de los distintos tipos de regulaciones.

La regulación puede clasificarse en regulación social, administrativa o económica. Por un lado, la regulación social es aquella que busca proteger valores públicos como la salud o el medio ambiente<sup>3</sup>. Por otro lado, la regulación administrativa es aquella que busca dirigir el comportamiento del propio gobierno en la interacción con los particulares<sup>4</sup>. Por último, la regulación económica es aquella que busca influir en el comportamiento de los agentes económicos en sus interacciones en el mercado<sup>5</sup>.

El Programa de Reforma a Sectores Prioritarios está enfocado en mejorar la regulación económica. Por esta razón, el marco teórico del Programa enfatiza cuestiones de atracción de inversiones y facilidad para hacer negocios. No obstante, la Guía Metodológica incluye cuestiones relacionadas con la regulación de tipo social y administrativa. La razón de esta inclusión es que cualquier intervención regulatoria podría afectar el desempeño de los agentes económicos, debido a que limita su crecimiento en el mercado.

El diseño de la Guía Metodológica tomó en consideración las razones por las cuales una autoridad regula la actividad económica. Las diversas explicaciones de por qué existe regulación económica conforman distintas teorías de la regulación. Esas teorías surgen de la observación, por parte de investigadores y académicos, de acciones y principios que están detrás de la acción de la autoridad pública.

Las teorías de la regulación económica que esta Guía retoma son la neoclásica, la normativa y la positiva. La teoría de la economía neoclásica señala que la autoridad regula la actividad económica cuando el mercado

---

<sup>3</sup> En general, la regulación social debe estar basada en riesgos, es decir, la regulación deberá tomar en cuenta la probabilidad de que una situación afecte el valor público protegido y los costos que esa situación podría ocasionar

<sup>4</sup> La regulación administrativa busca garantizar que las interacciones entre el gobierno y los ciudadanos sean simples, produzcan mayores beneficios que costos y estén bien definidas.

<sup>5</sup> La teoría económica neoclásica establece que el mercado libre es la institución que produce mayor eficiencia económica entre los participantes. No obstante, y como será desarrollado más adelante, los mercados suelen presentar fallas que hacen necesaria la intervención de la autoridad pública.

falla en generar y asignar la mayor eficiencia, es decir, cuando ocurren fallas de mercado. Las fallas de mercado pueden ser los monopolios naturales, los bienes públicos y las externalidades<sup>6</sup>, entre otras.

La teoría normativa de la regulación económica señala que existe un deber de salvaguardar ciertos intereses colectivos que priman sobre los intereses privados de los agentes económicos. Para proteger estos intereses, los reguladores generan incentivos positivos o negativos que intentan moldear el comportamiento del regulado. La principal situación que, según esta teoría pretende atender es la diferencia entre información que tiene una empresa y aquella que tienen los consumidores, es decir, el problema de la asimetría de información.

La teoría positiva busca explicar cómo ocurre en la práctica el proceso de regulación y por qué la regulación puede afectar los principios que debiera salvaguardar. Esta teoría enfatiza en los procesos políticos y de creación de las leyes. El postulado de esta teoría es que algunos grupos de interés influyen en el proceso regulatorio para asegurar rentas; por este motivo, es necesario observar si el proceso regulatorio es abierto; si existe una revisión judicial rápida; si el regulador actúa conforme a su mandato, y si la política regulatoria favorece la competencia.

Los siguientes subtítulos exponen las consideraciones económicas, jurídicas y empíricas que guían el diseño e implementación del Programa. Estas consideraciones están divididas en marcos teórico-económico, jurídico y empírico de la regulación. Aunque para su presentación aparecen separados, esas consideraciones deben ser tomadas como un conjunto durante la implementación del Programa.

## **1.1 Marco teórico-económico de la regulación**

La competencia en los sectores económicos mejora el desempeño económico de un país, abre oportunidades de negocios para sus ciudadanos y reduce el costo de los bienes y servicios en toda la economía. Sin embargo, numerosos instrumentos jurídicos y regulaciones en general pueden restringir indebidamente la competencia en el mercado.

---

<sup>6</sup> Un monopolio natural ocurre cuando, por el tipo de tecnología utilizada para producir un bien o servicio, resulta más eficiente que uno o pocos agentes realicen la producción. Los bienes públicos son aquellos que por sus características pueden ser aprovechados por una gran cantidad de agentes económicos al mismo tiempo y no existe un mecanismo para evitar que alguien los use, es decir, los bienes públicos no son rivales ni excluyentes.

De acuerdo con la teoría normativa de la regulación económica, la acción del gobierno está diseñada para promover y proteger las condiciones que permiten la existencia de competencia en los sectores económicos. Esas condiciones pueden verse amenazadas por situaciones conocidas como fallas del mercado. Las principales fallas de mercado que suelen presentarse son: la presencia de externalidades, la existencia de bienes públicos, el poder de mercado y la reducción de ineficiencias debidas a la asimetría o insuficiencia de información.

Las regulaciones que emiten las autoridades pueden responder a lógicas contrarias a la generación de condiciones adecuadas para el crecimiento económico, como lo señala la teoría positiva. A continuación, se presenta una clasificación de regulaciones que limitan la competencia y sus beneficios.

#### 1.1.1 Reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de empresas

El número de empresas que participan en un sector económico está relacionado con el beneficio que obtienen los consumidores. Entre mayor sea el número de empresas, la competencia en el sector aumenta. Este reforzamiento en la competencia tiene como resultado la mejora en la calidad del bien o servicio. Asimismo, las empresas que compiten tienen incentivos para ofrecer sus productos a un precio más eficiente. Como resultado, los consumidores obtienen un producto de mejor calidad a un mejor precio.

Algunas regulaciones limitan el número o tipo de proveedores de bienes y servicios en el mercado. Es cierto que en ocasiones resulta más eficiente que una sola empresa ofrezca el bien o servicios, sin embargo, cuando este no es el caso, las regulaciones que limitan el número de empresas afectan al consumidor y a otras empresas generando un decremento de un mercado competitivo.

A partir de la forma en que limitan el número o variedad de proveedores, las disposiciones pueden clasificarse de la siguiente forma.

##### a. Regulaciones que limitan el número de empresas:

Este tipo de ordenamientos establece el número máximo de empresas que pueden participar en el sector. De esta manera, la regulación excluye a otras empresas que podrían competir en la provisión del bien o servicio.

b. Regulaciones que otorgan o extienden derechos exclusivos:

Este tipo de ordenamientos establece contratos que otorgan derechos para que una o varias empresas posean algún bien público necesario para producir un producto. Este tipo de medidas puede responder a una situación en la que sería un problema que nadie poseyera el bien. La teoría económica denomina como *comunes* a este tipo de bienes. No obstante, en ocasiones los derechos otorgados generan situaciones perjudiciales al consumidor, por ejemplo, prácticas monopólicas o ausencia de innovación.

c. Regulaciones sobre el flujo interestatal (o internacional) de bienes, servicios, capital y trabajo:

Este tipo de ordenamientos impiden la entrada o salida de insumos que las empresas de un sector requieren para proveer bienes y servicios. El libre flujo de bienes, servicios y capital entre regiones de un país es esencial para que los consumidores obtengan los beneficios que genera la competencia y las empresas tengan acceso a mercados más amplios en los cuales vender sus productos y crecer. Estos beneficios corren el riesgo de perderse si las regiones o los estados de los países imponen regulaciones al flujo de bienes y servicios.

1.1.2 Reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir

Además de las regulaciones que pueden limitar el número o variedad de proveedores, existen disposiciones que disminuyen de forma directa la competencia entre las empresas de un sector. Al igual que el caso anterior, los siguientes incisos muestran una clasificación de aquellas regulaciones que limitan directamente la competencia dependiendo del mecanismo que utilizan para este propósito.

a. Regulaciones relacionadas con la publicidad y la comercialización

Las regulaciones que norman la publicidad y la comercialización de productos y servicios, pueden limitar la libre publicidad de los productos de los proveedores. Existen dos tipos de publicidad: la comparativa y la no comparativa. La publicidad comparativa permite diferenciar el producto del anunciante del de su competencia. La publicidad no comparativa busca resaltar las características de los productos del anunciante. Al regular de forma injustificada la publicidad comparativa, se estaría privando a los consumidores de información útil para tomar decisiones de compra. La

sobre regulación en la publicidad no comparativa puede restringir la oferta de ciertos productos o servicios, afectando su venta.

b. Reglas sobre el contenido y el establecimiento de normas

Algunas regulaciones establecen las características que un bien o servicio deben presentar. Aunque el objetivo de este tipo de regulaciones es garantizar la calidad del producto y la seguridad del consumidor, en ocasiones la regulación no responde a esta lógica. Así, estas imposiciones incrementan los costos de producción de un bien o servicio, lo cual deja en desventaja a consumidores de menores ingresos.

c. Cláusulas de derechos adquiridos

Estas cláusulas permiten a las empresas o negocios ya establecidos seguir operando conforme a una normatividad antigua. El principal fundamento de este tipo de cláusulas es que, en ocasiones, las nuevas regulaciones aplicables pueden ocasionar mayores costos a las empresas, las cuales en su momento ya realizaron inversiones para adaptarse a la regulación vigente. Sin embargo, la existencia de cláusulas de derechos adquiridos que permitan a las empresas funcionar con normatividad antigua puede ocasionar que las nuevas empresas tengan que asumir altos costos para ingresar al mercado, en comparación con las ya establecidas. Esta situación desalienta la entrada al mercado y podría derivar en precios más altos. Además, las cláusulas de derechos adquiridos desincentivan la innovación y mejora de quienes poseen este tipo de beneficios.

d. Regulaciones que influyen en los precios

Históricamente, los controles de precios han tenido la principal función de impedir que los precios de sectores como las telecomunicaciones y la electricidad alcancen precios inaccesibles para la mayor parte de la sociedad. Sin embargo, la extensión de esta medida a otros sectores podría provocar la disminución de la competencia y la calidad de los productos. Este tipo de regulaciones pueden provocar que los proveedores de bienes y servicios no cuenten con los suficientes incentivos para mejorar la calidad de los productos que ofrecen, ya que existen controles de precio. Además de que estos controles pueden desincentivar la entrada de nuevas empresas y la adaptación de nuevas tecnologías al sector.

### 1.1.3 Reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir

Las regulaciones y mecanismos que permiten a las compañías intercambiar información y colaborar en actividades específicas pueden llevar a un ambiente que disminuya los incentivos de las empresas para competir. Estas circunstancias facilitan actividades de cártel<sup>7</sup> entre empresas, lo que podría llevar a mayores precios de bienes y servicios, pérdidas de producción y menor variedad. Los incentivos para competir pueden disminuir cuando se requiere la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores, la actividad de una industria o de un grupo específico queda exenta del cumplimiento con las leyes nacionales de competencia o cuando se aumenta el costo de cambio de proveedor reduciendo la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios.

Dichas disposiciones, se dividen en:

#### a. Fomento de la autorregulación

Este tipo de regulaciones hacen referencia a la autorregulación de los agentes económicos, es decir, no hay una obligación de cumplir con un reglamento u ordenamiento jurídico. El hecho de que se evite un proceso reglamentario formal significa que la autorregulación tiene el potencial de ser más flexible en forma y enfoque que la regulación gubernamental y resulta también más fácil de modificar en el tiempo como respuesta a los problemas que puedan surgir. Desde el punto de vista del gobierno, la autorregulación es poco costosa. Los participantes de la industria también tienden a considerar la autorregulación como menos costosa que la regulación gubernamental. Este tipo de regulación toma en cuenta el conocimiento específico de los participantes en la industria, se utiliza en el diseño del sistema regulatorio, lo que sugiere que debería estar adaptado al propósito de cada agente económico. Lo anterior, genera menos costos de cumplimiento y, por lo tanto, una mayor utilización de los recursos, lo que repercute en bienes y servicios de mayor calidad a menor costo.

#### b. Cooperación e intercambios de información

---

<sup>7</sup> Diccionario de la Lengua Española: Cártel: 2. m. Econ. Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial. Para consulta: <http://dle.rae.es>

Las leyes de competencia prohíben que las empresas coordinen sus estrategias con respecto a variables como precios, cantidades y participación de mercado, sin embargo, las regulaciones permiten que los competidores participen en ciertos tipos específicos de cooperación y en la formación de organizaciones de mercado; por ejemplo, mediante la formación de cooperativas o gremios agrícolas, organizaciones profesionales y comerciales, así como la coordinación del diseño y compatibilidad de productos para garantizar los niveles de calidad y de uniformidad. Si bien existen razones legítimas para permitir y fomentar estos tipos de cooperación, estos mecanismos podrían tener un efecto secundario si permiten que los competidores intercambien información sobre precios y cantidades y se coludan. En otros casos, el suministro de información pública por ejemplo en precios, puede dar lugar a que se aumente el flujo de datos entre empresas, lo que resulta en una mayor probabilidad de observar conductas de colusión.

c. Regulaciones que eximen parcial o totalmente a las empresas del cumplimiento con las leyes nacionales de competencia

Esto sucede cuando los gobiernos otorgan a las compañías y organizaciones empresariales exenciones al cumplimiento de las políticas de competencia descritas en los ordenamientos jurídicos de la materia. Por lo que las regulaciones que eliminan o reducen la competencia mediante exenciones del cumplimiento a las leyes de la materia o el requerimiento que los competidores actúen de manera coordinada podrían tener efectos negativos en el grado de competencia del mercado. Asimismo, esto generaría mercados en los que los agentes económicos con dichos beneficios gocen de poder monopólico y, con ello, se reduzca el número de competidores en el mercado. Este tipo de regulaciones tienen como objeto fomentar el empleo y el desarrollo económico de determinadas regiones, sin embargo, en el mercado los agentes económicos se ven afectados al contar con regulación que no incentiva la entrada de empresas y que fomenta que determinadas empresas cuenten con poder monopólico.

Por último, cabe destacar que en la metodología empleada en el Programa de Reforma a Sectores Prioritarios utiliza como referencia la herramienta conocida como “Markets and Competition Policy Assessment Tool” (en lo sucesivo, MCPAT).

El Programa enfoca esta metodología al cumplimiento de cuatro elementos o cuatro pilares definidos como: Calidad regulatoria; Facilidad para hacer negocios; Atracción de inversiones, y Eficiencia gubernamental. Estos criterios se encuentran contenidos en una herramienta elaborada para efectos del Programa denominada “Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios” (en lo sucesivo, la Herramienta o Checklist regulatorio) en la cual se analizan los instrumentos jurídicos con el fin de identificar obstáculos regulatorios a partir de los cuatro pilares mencionados anteriormente. Sin embargo, las reglas o disposiciones antes explicadas se contemplan solo dentro del pilar de Facilidad para hacer negocios.

Con respecto a las reglas o disposiciones que limitan el número o variedad de proveedores, la Herramienta toma en cuenta las condiciones o preferencias relacionadas con el otorgamiento de trámites para la apertura y operación en el sector, donde se observan elementos de antigüedad en el sector o la residencia en la localidad. También, se prevé si un agente económico cuenta con derechos exclusivos otorgados por las autoridades para prestar el servicio o vender un bien en el mercado. Y, asimismo, se contemplan en la herramienta las restricciones geográficas que sujetan a los agentes económicos para vender un bien u ofrecer servicios.

Con respecto a las reglas o disposiciones que limitan la capacidad de los proveedores para competir, la herramienta identifica si las regulaciones limitan la publicidad para la oferta de los bienes y servicios o si limita los descuentos o promociones con respecto a la venta de determinados productos, así como también verifica el establecimiento de horarios de funcionamiento para los establecimientos comerciales. También, esta Herramienta contempla si la regulación limita la actividad mediante la imposición de requisitos o estándares mínimos con los que deben de contar los bienes y servicios o espacios de venta que ofrecen los agentes económicos. Finalmente, se prevé si en el mercado la regulación establece tarifas o precios que los agentes económicos pueden cobrar por los bienes y servicios.

Con respecto a las reglas o disposiciones que reducen los incentivos de los proveedores para competir, la Herramienta permite analizar aquellas disposiciones normativas que podrían incentivar a prácticas *colusivas*<sup>8</sup> como

---

<sup>8</sup> Es un concepto que engloba a los contratos horizontales y a la creación de cáteles, y las distintas variantes que surgen de estos modelos; Manual para Investigación de Practicas Colusorias en Costa

la repartición de mercados o fuentes de abastecimiento. También, la Herramienta identifica si en la regulación se prevé la exención de requisitos para determinado grupo de agentes económicos.

## 1.2 Marco jurídico sobre la regulación

Este apartado de la Guía Metodológica muestra la relación e importancia que existe entre el ámbito jurídico y la regulación. Para ello, el texto presenta cómo el estado regulador está supeditado a la necesidad de emitir disposiciones normativas con ciertas características.

Desde una perspectiva pública, el Estado puede ser clasificado a partir de las principales funciones que lleva a cabo. Así, en distintos momentos el Estado ha sido considerado como un Estado policía, que genera justicia y seguridad; un Estado benefactor, que genera bienes y servicios para la población, hasta llegar a un Estado regulador (Holzinger y Schmidt, 2015). El Estado regulador es aquel que, principalmente, genera un marco para que los actores privados produzcan los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Dussauge, 2009; Lodge, 2008; Majone, 1994).

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció en la resolución de la Controversia Constitucional 117/2014 la existencia de un Estado Regulador. De acuerdo con el criterio contenido, la finalidad de este tipo de Estado es promover “la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional” (SCJN 2016). Esta resolución reconoció una situación preexistente en todos los ámbitos de gobierno en el Estado Mexicano.

La capacidad regulatoria del Estado Mexicano es ejercida, en los distintos ámbitos de gobierno por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y por los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs). Todos ellos establecen disposiciones para adecuar el comportamiento de los actores privados al interés público o para que estos produzcan los bienes o servicios que requieren. En otras palabras, cada uno de los poderes y OCAs emiten regulaciones.

---

Rica, consultar: <https://unctadcompal.org/wp-content/uploads/2017/03/COSTA-RICA-MANUAL-PARA-INVESTIGACION-DE-PRACTIAS-COLUSORIAS-1-NUEVO.pdf>

La Constitución, como ley fundamental del Estado Mexicano, establece cuáles son las materias y sectores económicos que están a cargo de cada ámbito de gobierno y sus respectivos poderes u OCAs. Además de recibir el mandato de garantizar ciertos derechos o proveer determinados servicios, cada autoridad recibe la facultad normativa, ya sea mediante la emisión de leyes o de disposiciones reglamentarias.

En algunos casos, los artículos constitucionales enlistan de manera expresa cuáles son las materias y sectores que están a cargo de una autoridad o de cierto ámbito de gobierno. Por ejemplo, el artículo 73 constitucional enumera las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales está la de legislar en algunas materias, ya sea de manera exclusiva o mediante la emisión de leyes generales que coordinen la legislación concurrente. También el artículo 89 establece facultades para el titular del ejecutivo. De la misma manera, el artículo 115 constitucional señala las materias y servicios que estarán a cargo de los municipios.

Es el caso contrario el de aquellas materias y facultades que, por no estar expresamente conferidas en la Constitución, quedan reservadas a los estados y municipios. Esta disposición aparece en el artículo 124 constitucional. Esta situación en la que los gobiernos estatales y municipales tienen la capacidad de emitir normatividad y atender cuestiones que no estén expresamente conferidas al gobierno federal es llamada cláusula residual (Ribó y Pastor 2006).

Las autoridades mexicanas están limitadas en su actuación por el principio de legalidad, también incluido en la constitución. El artículo 16 de la Carta Magna señala que “[n]adie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”

El texto constitucional transcrito en el párrafo anterior impone a las autoridades la obligación de actuar solamente de acuerdo con lo que una norma establece, es decir, que los actos de autoridad deberán estar fundamentados a través de una norma que puede ser una ley, reglamento, directriz, lineamiento, o cualquier otro nombre que la norma reciba. Por este

motivo, cualquiera de las funciones que realice el Estado requiere un fundamento en una normativa; la función regulatoria no es la excepción.

La regulación implica más que solo la emisión de disposiciones normativas. Si bien es cierto que para generar condiciones para que los agentes privados produzcan bienes y servicios (regulación económica) y adecuar el comportamiento de los individuos al interés público (regulación social) es necesario emitir normatividades, también es cierto que las normas por sí mismas no generan los resultados que la regulación busca. Para obtener esos resultados, las autoridades públicas deberán actuar de manera que garanticen el cumplimiento de la regulación, ya sea al modificar la regulación, al persuadir al regulado o al establecer sanciones para hacer imposible romper las reglas (Lodge y Wegrich 2012: 73-74). Esta actuación, como ya quedó comentado en la exposición del principio de legalidad, está supeditada a normas que dirigen el comportamiento de las autoridades (regulación administrativa).

Aunque no es el único factor, la forma y el contenido de las normas emitidas influyen tanto en la actuación de las autoridades como en la consecución de los objetivos de la regulación. Desde el punto de vista jurídico, una norma adecuada en su forma y contenido es aquella que posee atributos de calidad y permite un actuar eficiente por parte de la autoridad.

Una norma es de calidad cuando responde a un objetivo razonable; cuando el contenido es coherente; está disponible para la consulta del público en general; su redacción es entendible para todos los ciudadanos; los derechos y obligaciones de los regulados están bien definidos y las atribuciones de las autoridades están bien señaladas. Si una norma tiene bien delimitado su objetivo, entonces será más sencillo lograr su cumplimiento. Si una norma es clara y sencilla, entonces las autoridades y los particulares podrán cumplirla más fácilmente. Si los derechos y obligaciones de los involucrados en una materia o sector están bien definidos en la norma, entonces aumenta la certidumbre y disminuye el espacio para la corrupción. La selección de estos estándares de calidad de la regulación implica dejar de lado otros criterios para determinar qué es una buena regulación (Lodge y Wegrich 2012). No obstante, es necesario tomar una decisión de qué es una regulación de calidad y actuar en consecuencia.

Una norma permite la actuación eficiente de las autoridades cuando: la responsabilidad y obligaciones están claramente asignadas a una autoridad; los procesos para cumplir con la regulación están bien definidos y los requisitos para solicitar un trámite o servicio son claros. Si las responsabilidades están claramente asignadas, entonces el ciudadano acudirá ante la instancia correcta y habrá responsables claros a quien exigir resultados. Si los procesos para el cumplimiento de la regulación están bien definidos, entonces los resultados serán mayores, comparados con los recursos destinados. Si los requisitos para solicitar un trámite o servicio son claros, el espacio para actos de corrupción disminuye.

En suma, el Estado regulador busca generar condiciones adecuadas para la actividad económica y para lograr el bienestar público. Para ello, es necesario emitir normatividad que funde y motive la actuación de las autoridades. En un Estado federal con división de poderes y organismos autónomos, las distintas autoridades emiten disposiciones normativas en materias y sectores económicos diversos. Esas disposiciones pueden ser adecuadas jurídicamente cuando poseen calidad y permiten el actuar eficiente de la autoridad. Ambas dimensiones de una norma influyen en la consecución de los objetivos de la regulación.

### **1.3 Marco empírico de implementación del Programa**

El Programa surge a partir de la implementación de un programa piloto en los estados de Tabasco, Oaxaca y el Estado de México y posteriormente en las 32 entidades federativas y 40 de sus municipios por dirección conjunta de la COFEMER ahora CONAMER y el Banco Mundial. En su momento, el Programa fue denominado como Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios (R3SP) con base en la premisa metodología de reformar principalmente tres sectores prioritarios para una entidad federativa o municipio.

El programa de R3SP tiene como antecedente el 27 de noviembre de 2014 cuando el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre justicia cotidiana en el país. Estos foros dieron como resultado 20 propuestas para un plan de acción; 8 de éstas correspondieron al Ejecutivo Federal, de las cuales 2 fueron competencia de la CONAMER, directamente: i) desarrollar

una profunda política nacional de Mejora Regulatoria y; ii) acelerar la implementación de la Oralidad en materia Mercantil.

Con la finalidad de atender la instrucción presidencial, la Secretaría de Economía por conducto de la CONAMER, trabajando en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, diseñó un proyecto estratégico que consta de diversos elementos para lograr los objetivos encomendados. A este proyecto se le denominó "Proyecto de Justicia Cotidiana".

El Programa de R3SP constituye uno de los elementos del Proyecto de Justicia Cotidiana, en el que trabajaron de manera conjunta la COFEMER ahora CONAMER, el Grupo del Banco Mundial y el CIDE. Dicho Programa se implementó en el orden sub-nacional tomando como muestra un municipio para cada entidad federativa<sup>9</sup>. La implementación de este Programa culminó en una serie de propuestas de reforma a sectores económicos prioritarios para impulsar el crecimiento local a través de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.

A partir de las consideraciones teóricas y empíricas anteriores, así como la experiencia y capacidad desarrollada durante la implementación de R3SP, el equipo de la CONAMER diseñó una serie de pasos para la implementación del Programa. Cada uno de esos pasos serán detallados en la siguiente sección.

## **2. Implementación del programa Reforma a Sectores Prioritarios**

Este Programa, constituye una acción de política pública, cuyo fundamento jurídico se encuentra en la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) de acuerdo con el artículo 85 y Decimo Primero Transitorio fracción VII. El objetivo del Programa es analizar el marco normativo en los ámbitos de gobierno municipal, estatal o federal, para identificar barreras impuestas al desarrollo económico en sectores o actividades económicas clave. La implementación del Programa debe seguir una metodología que detalle cada una de las etapas de implementación.

Esta sección de la Guía Metodológica describe cada una de las siete etapas de implementación del Programa. Esas etapas son las siguientes:

1. Identificación de sectores o materias;

---

<sup>9</sup> Salvo los estados de Colima, Guanajuato, Chihuahua, Durango y Zacatecas, donde se analizó más de un municipio.

2. Selección de los sectores conforme a su relevancia;
  - a. Relevancia económica
  - b. Relevancia social
  - c. Relevancia regulatoria
3. Análisis del marco jurídico del sector o materia seleccionados;
4. Identificación de fallos regulatorios;
5. Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico;
6. Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad, y
7. Elaboración de Memorando de Reformas.

Para la primera etapa, es necesario identificar cuáles son los sectores o materias que el municipio, estado o la federación regulan. Después se seleccionan aquellos sectores que de acuerdo a su relevancia social, económica o regulatoria son prioritarios para la implementación del Programa. En la tercera etapa de implementación, se localizan todas las regulaciones vigentes en el ámbito de gobierno en que se implementará el Programa y que serán materia de análisis para la identificación de fallos. En la cuarta etapa, se identifican los fallos regulatorios presentes en la normatividad de la materia o sector que fueron previamente identificados como prioritarios; esta identificación se realiza mediante la aplicación de la herramienta metodológica para la identificación de fallos que a partir de ahora se denominará Checklist regulatorio.

Identificados los fallos regulatorios, en la quinta etapa de implementación, se analiza de manera conjunta con los actores públicos, privados, sociales y académicos los hallazgos que resulten de la aplicación del Checklist regulatorio. A partir de la información obtenida en las etapas anteriores, resulta importante realizar un ejercicio de priorización para identificar las fallas que por su relevancia económica y su factibilidad política resulten prioritarias para reformar. Por último, se elabora un Memorando de Reformas, que es un documento que contiene las recomendaciones que surgieron del análisis.

Es importante recordar que el análisis regulatorio que se realiza conforme a la metodología toma como fuente dos insumos principales, uno el de carácter documental, que atiende al contenido textual de la regulación vigente, y otro de aplicación, que atiende las características que se desarrollan en torno a su ejecución. Lo anterior tiene como finalidad la

aplicación eficiente de reformas de carácter jurídico que permitan el dinamismo en los mercados.

## 2.1 Identificación de sectores o materias

La primera etapa de implementación consiste en identificar aquellos sectores o materias que son regulados por la autoridad del orden de gobierno en donde se aplicará el Programa. Como quedó mencionado en el marco jurídico de la sección anterior, cada ámbito de gobierno está facultado para emitir regulación en sectores y materias distintas. En este orden de ideas, el Programa será implementado respecto a aquellos sectores o materias que son regulados por la autoridad correspondiente al orden de gobierno que solicita la implementación del Programa, por ello se deberán identificar y en su caso descartar aquellos sectores o materias en los que no exista competencia por parte de estas autoridades.

La clasificación de los sectores que pueden ser seleccionados para la implementación del Programa toma como referencia la base del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013). Esta clasificación se toma como punto de partida para el análisis de los sectores debido a que su objetivo es “proporcionar un marco único, consistente y actualizado para la recopilación, análisis y presentación de estadísticas de tipo económico, que refleje la estructura de la economía mexicana<sup>10</sup>”. Lo anterior permite identificar información económica-estadística de manera homologada.

El SCIAN 2013 consta de 5 niveles de agregación: sector, subsector, rama, sub-rama y clase, tal como lo ejemplifica la tabla 1. Sin embargo, para este análisis se recomienda profundizar al nivel de subsector que consta de tres dígitos debido a la disponibilidad de información de carácter jurídico que deberá identificarse en etapas posteriores de este Programa.

Tabla 1. Niveles de agregación SCIAN

NIVEL	Número de dígitos	Ejemplo de código	Ejemplo de categoría
-------	-------------------	-------------------	----------------------

<sup>10</sup>Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/scian/>

	en código		
<b>SECTOR</b>	2	11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
<b>SUBSECTOR</b>	3	111	Agricultura
<b>RAMA</b>	4	1113	Cultivo de frutales y nueces
<b>SUB-RAMA</b>	5	11133	Cultivo de frutales no cítricos y nueces
<b>CLASE</b>	6	111331	Cultivo de café

FUENTE: Elaborado por CONAMER en el Marco De Justicia Cotidiana con información Del INEGI, 2016

Una vez identificada la información que corresponde a cada sector, se realizará un análisis con mayor detalle para determinar la relevancia económica, relevancia social y relevancia normativa de los sectores económicos.

## 2.2 Selección de los sectores conforme a su relevancia

Esta etapa tiene como objetivo delimitar el sector o materia sobre cual se aplicará la herramienta metodológica para la identificación de fallos regulatorios. Esta selección parte de la relevancia económica, social y jurídica de los sectores o materias económicos. A continuación, se detalla cada uno de los criterios jurídicos, económicos y sociales que son tomados en consideración para la selección del sector o materia.

### 2.2.1 Relevancia económica del sector o materia

La relevancia económica es el criterio para determinar si un sector económico, actividad económica o materia cuenta con importancia económica para una entidad federativa, municipio o institución de cualquier orden de gobierno. Una ventaja de este criterio es que los estados o municipios con mayor relevancia económica disponen de más información para la construcción de indicadores. Para la determinación de la relevancia económica se analizaron los indicadores que se explican en este apartado. Cabe mencionar que estos indicadores no son limitativos, se

puede analizar toda aquella información económica que facilite el análisis comparativo de los sectores, actividades o materias prioritarias que permitan identificar la relevancia del sector, actividad o materia.

a. Análisis de la distribución del Producto Interno Bruto (PIB)

El PIB es un indicador utilizado para saber cuál es la aportación en términos monetarios que hace un sector a la economía, es decir, la riqueza generada por este. De esta manera, sabremos la aportación de un sector, actividad o materia al crecimiento de un estado, municipio o área geográfica. El Producto Interno Bruto en millones de pesos a precios constantes o a precios corrientes nos permite construir tasas de crecimiento para un período determinado. Con esta variable también podemos conocer la parte proporcional o distributiva que aporta un sector o actividad económica al producto de un país, estado o municipio, así como conocer el comportamiento del indicador con el paso del tiempo.

Para efectos de un análisis comparativo, resulta de gran utilidad conocer la distribución del Producto Interno Bruto, vista desde la medición porcentual de aportación de los sectores, actividades o materias que conformen un estado, municipio o área geográfica. Con estos datos, también es posible conocer la aportación de un estado o municipio en comparación con la aportación a nivel nacional.

b. Análisis de la distribución de Unidades Económicas

Además de la aportación al PIB, es necesario considerar para la selección del sector, este indicador; tanto por la importancia que tiene en aportación como por la generación de empleos en el estado, municipio o área geográfica. Esto determinará, en gran medida, el impacto que pueda llegar a tener la potencialización de cada sector, actividad o materia priorizado.

Una vez realizado el análisis de la distribución de las unidades económicas, es posible comparar los resultados con la distribución del Producto Interno Bruto para la misma zona geográfica. Otra forma de conocer la distribución de las unidades económicas por sector, actividad o materia es aplicando el índice de relevancia de las unidades económicas.

c. Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE)

Este Índice muestra cuál ha sido el crecimiento del número de las unidades económicas de un periodo a otro. La relevancia de lo anterior se justifica al considerar que, en general, el aumento de unidades económicas responde a las oportunidades que se ofrecen para desarrollar nuevos proyectos empresariales con garantías, promoviendo la aparición de nuevas iniciativas. El incrementar su presencia en el tejido empresarial constituye un aspecto positivo para la producción y la mejora del empleo.

Este indicador también tiene el objetivo de identificar las actividades económicas con mayor crecimiento en determinadas unidades económicas, así como identificar aquellas que tienen el mayor peso en la economía regional.

#### d. Análisis de la Inversión Extranjera Directa (IED)

Para este análisis es necesario destacar cuáles son los sectores con mayor atractivo no sólo a nivel estatal, sino también a nivel internacional. Por lo anterior se estudia el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa, que es un gran detonante del crecimiento a nivel sectorial. Este indicador se puede comparar con indicadores de población ocupada ya sea por crecimiento en periodos o por aportación.

#### e. Análisis de Ventajas Comparativas Reveladas

##### i. Análisis del Empleo por el Indicador de Especialización (Índice POT)

El Índice de Personal Ocupado Total (POT) es una variante del Índice de Ventaja Comparativa Revelada, pero aplicado a entidades federativas con comparaciones a nivel nacional. Este Índice calcula la proporción que representa el personal ocupado en un sector específico en el estado con respecto al total de trabajadores de la entidad, y la contrasta con esta misma proporción, pero a nivel federal, de tal forma que se podrá saber si el estado en cuestión dedica una mayor o menor proporción de sus empleados al desarrollo del sector. Esta variable es de interés, pues muestra la relevancia y las posibles ventajas del sector para el estado, es decir, qué clases se encuentran representadas respecto a su aportación de empleados totales nacionales.

En términos prácticos, si el valor del Índice es mayor a uno, la actividad en cuestión muestra una ventaja comparativa en el empleo en comparación

al empleo generado por dicha actividad a nivel nacional. Si este índice es menor a uno, el sector se encuentra sub representado –con respecto al promedio nacional-. Es por esto que se recomienda analizar sectores o actividades con Índices POT mayor a 1 para considerar mayor relevancia.

ii. Análisis del Ingreso por el Indicador de Especialización (Índice PBT)

El Índice de Producción Bruta Total (PBT) es un indicador que resulta del Índice de Ventaja Comparativa Revelada, el cual calcula la proporción de la producción total del estado que aporta un sector en específico. Igual que el Índice POT, el Índice PBT se contrasta con esta misma proporción, pero a nivel federal. Esta comparación en la implementación de R3SP nos permitió saber si el estado estaba especializado o no en un sector –esto, con respecto al resto de las entidades federativas-. También nos ayudó a saber puntualmente qué clases se encuentran representadas respecto a su aportación de ingresos totales al estado.

Es importante precisar que este Índice toma en consideración los ingresos totales generados por el sector en el estado y en el país, sin hacer distinción entre lo generado por los formales e informales, por lo cual es una variación de la Ventaja Comparativa Revelada utilizada en el Atlas de Complejidad. De esta manera, se sabrá puntualmente qué clases se encuentran representadas respecto a su aportación de ingresos totales al estado.

En términos prácticos, si el valor del Índice es mayor a uno, la actividad en cuestión muestra una ventaja comparativa en ingreso en comparación al ingreso generado por dicha actividad a nivel nacional.

f. Atlas de Complejidad

El Atlas de Complejidad Económica es una herramienta gráfica y cuantitativa que busca explicar las fortalezas y el crecimiento de una economía de acuerdo a su conocimiento y capacidad actual para producir y desarrollar ciertos sectores. Parte de la premisa de que lo que una región sabe hacer incide en las posibles trayectorias a seguir, así como en las oportunidades a explotar. A partir del Atlas es posible identificar qué industrias y sectores tienen mayores posibilidades de volverse competitivas en las diferentes regiones del país, dada la diversidad de habilidades que existen en la sociedad y que se desarrollan principalmente a través de la experiencia y el aprendizaje.

Asimismo, parte de la premisa de que, mientras más conocimiento genera una sociedad, ésta será capaz de trasladar su producción a sectores más complejos; es decir, que requieren mayores capacidades productivas y conocimientos, lo cual derivará en una especialización en la producción de bienes de este sector. Ello, a su vez, provocará una ventaja comparativa para la economía especializada.

g. Desempeño sectorial conforme al Valor Agregado Bruto (VAB)

El Valor Agregado Bruto (VAB) permite conocer las aportaciones de cada sector al proceso productivo. Para la construcción del indicador, se le resta el consumo intermedio al valor de la producción del sector; es decir, los bienes y servicios que una industria ha consumido de otras para continuar su proceso productivo.

El resultado de este indicador refleja la contribución de una industria al valor de la producción total, sin duplicidades. Con el VAB podemos identificar la importancia que tiene cierto sector, tanto en su contribución a la producción total, como la relación que tiene con otras industrias a partir de la compra de bienes y servicios como consumo intermedio. Un análisis sobre la variación en la generación de VAB de los sectores nos permitirá hacer posibles inferencias sobre el desempeño del sector, y así poder ligarlo a posibles barreras regulatorias.

h. Indicador de Productividad Relativa Intersectorial (IPRIS)

Uno de los aspectos más importantes para encontrar áreas de oportunidad es el análisis de la productividad. Es decir, con los insumos que se tienen, qué tan eficientemente se logra transformar una serie de insumos en un producto final. El Indicador de Productividad Relativa Intersectorial muestra la eficiencia de cada sector dentro del estado de estudio respecto al mismo, pero a nivel nacional; diferenciando a su vez entre la productividad de las actividades de las microempresas y la productividad de las empresas con más de 10 empleados en el sector analizado. Este indicador nos permite saber qué tanto más –o menos- productivos son los trabajadores de un sector en el estado, comparados con los trabajadores del mismo sector en el resto de las entidades federativas.

i. Índice de Comparación Salarial (ICS)

El Índice de Comparación Salarial nos permite complementar sustancialmente el análisis que se hace sobre la productividad, pues esta va estrechamente ligada al salario que percibe el trabajador; es decir, el salario que el trabajador percibe está en gran parte determinado por lo productivo que éste sea. Es entonces de esperar que la relación entre productividad intrasectorial y el salario sea positiva.

El Índice de Comparación Salarial nos ayudará a robustecer el análisis sobre la productividad promedio de los sectores, lo que resaltarán aún más la importancia de atender las propuestas en las áreas de oportunidad encontradas. De igual manera, tiene como objetivo hacer comparaciones entre los trabajadores de un sector en el estado con aquellos del resto de las entidades federativas. Este índice nos muestra qué proporción de los ingresos de la empresa se destina al pago de salarios y si ésta es mayor o menor en el estado que en el promedio nacional.

#### l. Índice de concentración C4

El Índice C4 es un indicador de concentración de la producción dentro de un sector. Mide la concentración de la producción total por parte de las 4 empresas más grandes del sector en el estado. Para este caso se utilizó solamente el C4 calculado para 2014. Se eligió este indicador porque la concentración de la producción en pocas empresas puede estar relacionada con poder de mercado, barreras a la entrada o a la expansión de entrantes y competidores de menor tamaño.

Este análisis, aunado con el del Índice de Relevancia de Unidades Económicas y el Índice de Dinamismo Empresarial, nos da una gran pauta para puntualizar el análisis sobre barreras a la entrada por sector. Si tenemos un IDE alto, sabríamos que el sector está siendo capaz de generar cada vez mayores ingresos, por lo que sería lógico ver un aumento en el número de empresas. Si el IRUE muestra lo contrario; es decir, que no están aumentando el número de empresas del sector, y constatamos que el C4 es mayor que la media nacional, podríamos argumentar con mayor certeza que hay indicios de barreras a la entrada.

#### m. Metodología de la Distancia de la Frontera

Para la selección del sector o actividad económica objeto de aplicación del Programa, se debe realizar un estudio de los sectores, actividades o

materias más relevantes y con mayor importancia de acuerdo a los indicadores establecidos anteriormente. El Banco Mundial cuenta con una metodología empleada para la elaboración de los indicadores del *Doing Business* que se denomina Distancia hacia la Frontera, en donde cada uno de los indicadores utilizados se normaliza, creando una frontera igual a 1 del valor máximo del indicador y 0 para el valor mínimo.

$$\text{Frontera}_i = \frac{\text{Peor desempeño}_i - \text{Sector Observado}_{n,i}}{\text{Peor desempeño}_i - \text{mejor desempeño}_i}$$

En donde la Frontera del Índice  $i$  toma el valor de 1 para el sector  $n$  con mejor desempeño y el valor de 0 para el sector  $n$  con el peor desempeño.

Para la realización del análisis de la Distancia hacia la Frontera se pueden utilizar las metodologías e indicadores expuestos en las secciones de criterios de relevancia económica. De esta manera, con el fin de que estos fueran comparables entre sí, los resultados de cada uno de los indicadores o metodologías se les aplicaron la Distancia de la Frontera.

Una vez que se obtiene la Distancia de la Frontera para los criterios de relevancia, se realiza un promedio ponderado por sector, resultando en una Frontera ponderada para cada sector. A este valor se le ordena de mayor a menor y, en ese orden, se descartan aquellos sectores que tuviesen poca relevancia en la actividad económica del o que su regulación no sea de índole económica. Asimismo, se pueden descartar los sectores en los que, en un análisis preliminar de su marco normativo, no se hayan encontrado obstáculos regulatorios que puedan inhibir el desarrollo del sector.

Derivado de lo anterior es posible que el o los sectores o actividades económicas que representen mayor relevancia económica en el estado, municipio o zona geográfica sean seleccionados con la posibilidad de potencializar aún más dicha relevancia.

### 2.2.2 Relevancia social del sector o materia

Como se señaló anteriormente, existen tres tipos de regulaciones, la regulación económica, la regulación administrativa y la regulación social. Cada una de estas perspectivas presupone la necesidad de atender un objetivo o atender un problema de naturaleza pública.

La regulación económica tiene la finalidad de regular y establecer estándares de comportamiento esperados de los agentes económicos estructurando la esfera en la cual se han de desempeñar las empresas. Por otro lado, la regulación administrativa tiene como objetivo establecer estándares para los procesos internos en la administración pública en los distintos órdenes de gobierno para generar certeza sobre sus trámites y servicios.

En este sentido, la regulación social, corresponde a los objetivos que se establece el gobierno para la construcción de una sociedad. Dicho de otra forma, la regulación social pretende establecer estándares sobre el comportamiento que debe seguir un individuo al desenvolverse en su esfera de convivencia.

Cada una de las perspectivas de la regulación social, económica o administrativa tiene una importante interacción entre sí. Por ejemplo, establecer regulaciones flexibles en materia de horarios de funcionamiento para los comercios, si bien generará una derrama económica deseable e incrementará el nivel de bienestar del consumidor, esta desde luego tendrá una implicación para la dinámica social.

Aunado a ello, existen materias de gobierno como la seguridad ciudadana, la protección del medio ambiente, la protección civil, la participación ciudadana, que establecen estándares para la consecución objetivos específicos en cada una de estas materias. Por ejemplo, la Manifestación de Impacto Ambiental, puede tener una implicación económica al establecer costos de cumplimiento a los agentes económicos, sin embargo, su origen como regulación corresponde a un objetivo de corte social que en este caso es contar con un entorno con bajos niveles de contaminación. También, las herramientas en materia de protección civil cuentan con efectos económicos al establecer estándares de comportamiento para las empresas, pero su origen es de tipo social, que es garantizar un entorno seguro para los ciudadanos.

Si bien, no se pone en duda el cuestionamiento sobre la existencia de la regulación social o de los objetivos perseguidos por esta, es importante revisar los costos que está generando su cumplimiento y si existen alternativas menos costosas para su cumplimiento.

Aclarado lo anterior, entenderemos como regulación social, aquella que establece estándares de comportamiento a los miembros de una

comunidad; ciudadanos y empresas, que pretende alcanzar objetivos de tipo social.

La relevancia social de una regulación cobra sentido en el momento en que esta regulación presente alguna de las siguientes características:

1. Establece algún tipo de costo de cumplimiento a ciudadanos o empresas. Es decir, se establece algún tipo de trámite como requisito para desempeñar alguna actividad, ya sea ciudadana o económica;
2. Tiene una implicación directa para las empresas. Se establece como requisito para desempeñarse en alguna actividad, el cumplimiento de un requisito en específico, y
3. Se aplica de manera generalizada para empresas. No existe ningún tipo de priorización de cumplimiento para diferenciar empresas y ciudadanos, ya sea por riesgo o algún otro criterio.

Como resultado de la implementación del Programa de R3SP se identificó que las materias que surgen de la regulación social y que cuentan con mayor implicación en materia de cumplimiento son:

- a) Regulación en materia de protección civil;
- b) Regulación en materia de desarrollo urbano, y
- c) Regulación en materia protección al medio ambiente.

### 2.2.3 Relevancia regulatoria

El objetivo del Programa es analizar el marco normativo de sectores o materias que resulten relevantes para el desarrollo económico local. Por ello, una vez identificada la relevancia económica de los sectores o materias, es necesario verificar si este o estos se encuentran efectivamente regulados en el marco normativo aplicable al territorio de implementación.

Para este análisis de relevancia regulatoria, se debe tomar en consideración diversos aspectos tales como (i) la organización de gobierno; (ii) las facultades legislativas de los órdenes de gobierno; (iii) concepto de regulación; (iv) el ámbito de aplicación de la regulación, y (v) la vigencia de la regulación.

#### a. Organización gubernamental

De acuerdo al artículo 40 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la organización del Estado Mexicano se

constituye como una *“República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México”*, por lo que la organización territorial se constituye en una Federación que conglomerará a 32 entidades Federativas 31 Estados Libres y Soberanos y la Ciudad de México, además de esta división territorial los artículos 115 y 122 fracción VI de la CPUM, el primero divide a los Estados para su administración territorial en municipios y en el segundo a la Ciudad de México en Alcaldías. Por lo anterior es que nos regimos por tres órdenes de gobierno divididos en territorio como municipio, estado y federación, y cada nivel de gobierno está a su vez dividido por Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo al artículo 116 de la CPEUM.

A nivel nacional las Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, etc..., forman parte del marco regulatorio nacional en los tres órdenes: federal, estatal y municipal. Los tres niveles de organización y tres órdenes de gobierno son el Ejecutivo Federal, Legislativo Federal, Judicial Federal, Ejecutivo Estatal, Legislativo Estatal, Judicial Estatal; mientras que el orden Municipal se rige por el Ejecutivo Municipal representado por el Presidente Municipal y el Legislativo, conformado por el Cabildo.

#### b. Facultades legislativas de los órdenes de gobierno

Todos estos poderes de los diferentes órdenes de gobierno expiden regulaciones para incidir en los distintos sectores económicos que se desenvuelven en sus territorios de influencia. Sin embargo, no todos los poderes, ni todos los órdenes de gobierno tienen la facultad de legislar toda la actividad económica. Las actividades y sectores que se pueden legislar y, por consiguiente regular, se encuentra acotada.

De acuerdo con el Artículo 49 Constitucional, "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Asimismo, el artículo 50 establece que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". El Congreso General tiene facultades limitadas, de acuerdo al principio de distribución competencial, que rige entre las entidades federativas y la Federación.

*"Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, todo aquello que no esté expresamente*

*atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el artículo 124<sup>11</sup>".<sup>12</sup>*

Es así que las regulaciones que reglamentan a los sectores económicos lo puede legislar un sector con facultades ya sea de la federación, el estado o el municipio.

#### c. Conceptualización de regulación

Con el objetivo de ampliar los beneficios esperados de la implementación del Programa y atendido a los objetivos de Mejora Regulatoria planteados en la LGMR<sup>13</sup>, para la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios, se entiende como regulación o regulaciones:

*"Cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado;"<sup>14</sup>*

#### d. Ámbito de aplicación de la regulación

---

<sup>11</sup> Artículo 124: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

<sup>12</sup> II.- COMPETENCIA FEDERAL Y LOCAL (cámara de diputados)

<sup>13</sup> Artículo 8. Son objetivos de la política de Mejora Regulatoria, los siguientes:

I. Procurar que las Regulaciones que se expidan generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad;

II. Promover la eficacia y eficiencia de la Regulación, Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados; III. Procurar que las Regulaciones no impongan barreras al comercio internacional, a la libre competencia y la competencia económica; IV. Generar seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las Regulaciones, Trámites y Servicios; V. Simplificar y modernizar los Trámites y Servicios; VI. Fomentar una cultura que ponga a las personas como centro de la gestión gubernamental; VII. Mejorar el ambiente para hacer negocios; VIII. Facilitar, a través del Sistema Nacional, los mecanismos de coordinación y participación entre los órganos de Mejora Regulatoria de los órdenes de gobierno y los Sujetos Obligados para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; IX. Atender al cumplimiento de los objetivos de esta Ley considerando las condiciones de desarrollo institucional y las capacidades técnicas, financieras y humanas; X. Promover la participación de los sectores público, social, privado y académico en la mejora regulatoria; XII. Armonizar el marco normativo de la mejora regulatoria en el país atendiendo los principios de esta Ley; XIII. Facilitar el conocimiento y el entendimiento por parte de la sociedad, de la Regulación, mediante la accesibilidad y el uso de lenguaje claro; XIV. Coadyuvar en las acciones para reducir el costo económico derivado de los requerimientos de Trámites y Servicios establecidos por parte de los Sujetos Obligados, y XV. Diferenciar los requisitos, Trámites y Servicios para facilitar el establecimiento y funcionamiento de las empresas según su nivel de riesgo, considerando su tamaño, la rentabilidad social, la ubicación en zonas de atención prioritaria, así como otras características relevantes para el país. XI. Facilitar a las personas el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;

<sup>14</sup> Ley General de Mejora Regulatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018. Artículo 3, fracción XV.

Además de atender a las consideraciones anteriores es importante identificar el ámbito de aplicación de las regulaciones tomando en consideración que este se divide principalmente en dos grandes áreas: la territorial y el material. El ámbito territorial es aquel que expide una autoridad para un territorio específico, por ejemplo, una Ley estatal en este caso de mercados del estado de Morelos, su aplicación va a ser dentro del territorio del estado de Morelos y para los sujetos económicos dentro del mismo estado; mientras que un reglamento del municipio va a ser aplicado en ese mismo municipio no puede ser aplicada en un municipio distinto al que lo expide.

En cuanto a la aplicación material, se refiere a la aplicación para el caso concreto del área económica que se pretende regular, como ya se ha referido existen áreas específicas de regulación por parte de los tres niveles de gobierno, es así que la Federación tiene facultad exclusiva para legislar en materia de hidrocarburos, pero no implica que la federación pueda legislar en materia de acomodo territorial de las gasolineras, ya que esta facultad de ordenamiento territorial es del municipio. Es así que, una ley federal legislará en materia de hidrocarburos, pero un reglamento municipal regulará la disposición territorial de las gasolineras, ya que son facultades diferentes y específicas de cada orden de gobierno respecto a la materia que puede o no legislar. Es por ello que cada orden de gobierno legisla las materias de manera distinta.

Ahora bien, existen leyes que siendo de origen federal tienen repercusiones a nivel nacional. Estas son denominadas leyes nacionales o generales y son leyes aplicables a la federación, los estados y los municipios. A continuación se cita la jurisprudencia denominada: *"Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales.* Que determina cuales son las facultades de las autoridades en cada orden de gobierno.

*"Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas*

*materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el Sistema Jurídico Mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.”<sup>15</sup>*

e. Vigencia de la regulación

La vigencia de una norma jurídica se refiere al hecho desde el momento que empieza a surtir sus efectos jurídicos, para decirlo de una forma llana, es el nacimiento de la norma jurídica a la vida y de partir de ese momento es obligatorio respetarla.

*“El Derecho vigente rige la conducta humana en un momento determinado y que no ha sido abrogado o derogado, la vigencia deriva siempre de una serie de supuestos, los cuales cambian con las diversas normas jurídicas.”<sup>16</sup>*

Para ejemplificar mejor, la legislación del estado de Colima aprobó una nueva ley referente a los mercados municipales, y la publicación de esta ley fue el día 18 de marzo; en los transitorios se establece que entrará en vigor el día después de sus publicación. Por lo tanto, esta nueva ley empieza a surtir efectos jurídicos el día 19 de marzo, por lo que del día 19 de marzo hacia atrás no puede surtir efectos y no es obligatorio respetarla, pero a partir del 19 de marzo es obligatorio respetarla y hacerla valer.

---

<sup>15</sup> Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

187982. P. /J. 142/2001. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042

<sup>16</sup> [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/sistemas/Introduccion\\_al\\_estudio\\_del\\_derecho.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/sistemas/Introduccion_al_estudio_del_derecho.pdf)

Por eso es importante que cuando se aplique estudios referentes a sectores económicos se prevea cual es la vigencia de la norma, ya que esta puede estar derogado o abrogada (o que ya no está vigente) por lo que ya no surte sus efectos sobre los sectores económicos estudiados.

### **2.3 Análisis del marco jurídico del sector o materia seleccionados**

Posterior a la priorización del total de subsectores para cada sector o sectores económicos seleccionados, a través de la identificación de relevancia económica, social y regulatoria, el paso siguiente es identificar la regulación que corresponde a cada actividad económica. Para ello, se debe generar una lista con las regulaciones que serán analizadas en la etapa siguiente de manera exhaustiva. Lo anterior permite disponer de un mapeo sobre el marco regulatorio que podría incidir en el sector(es) o materia seleccionados. En este sentido, es importante recordar que:

- a) El análisis regulatorio de carácter preliminar se hace sobre cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado, conforme lo establece la Ley General de Mejora Regulatoria.
- b) Existen regulaciones transversales a todos los sectores económicos como las correspondientes a las materias de protección civil, desarrollo urbano y protección del medio ambiente que podrían tener un impacto adverso en la dinámica de los mercados, mismas que podrán ser analizadas bajo la iniciativa de las entidades federativas.

Para la generación de esta lista de regulaciones que inciden en el/los sector(es) o materias seleccionados, idealmente se deberá consultar la página del H. Congreso de la Unión y el Diario Oficial de la Federación, tratándose de sectores o materias del ámbito federal; si el análisis corresponde al orden estatal se deberá consultar preferentemente las páginas de los gobiernos estatales, de los Congresos estatales, las páginas

de los Diarios Oficiales Locales o la página de Orden Jurídico Nacional; por último, si el análisis regulatorios se realiza en un municipio, las fuentes de consulta que deberán considerarse son las páginas de los Ayuntamientos, las páginas de los Diarios Oficiales Locales o en su defecto la página del Orden Jurídico Nacional.

Una vez detectada la normatividad disponible en las fuentes descritas es importante verificar (i) el sector o subsector sobre el cual incide cada regulación; (ii) el nombre de la regulación; (iii) el tipo de regulación conforme; (iv) el ámbito de aplicación de cada regulación; (v) la entidad a la que corresponda, conforme al orden de gobierno, en la que aplica cada regulación; (vi) fecha de publicación de la regulación; (vii) fecha de la última modificación en la regulación; (viii) la vigencia de cada una de las regulaciones, y (ix) la fuente donde se puede encontrar la regulación que será analizada. Estos elementos pueden agruparse conforme al protocolo de marco regulatorio que se encuentra descrito en el capítulo III "*Herramientas prácticas para la elaboración del diagnóstico del Programa a Reforma Sectores Prioritarios*", de este documento.

## **2.4 Identificación de fallos regulatorios**

Una vez generada la base de regulaciones vigentes aplicables a el sector(es) o materia seleccionados, a través de la lectura de las regulaciones enlistadas, se podrán identificar de manera exhaustiva las áreas de oportunidad reflejadas en los preceptos normativos de cada regulación. Para realizar esta identificación se utiliza la metodología de la *Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios* construida por la CONAMER. Con el empleo de esta herramienta se podrán obtener resultados concretos que permitan visualizar el estatus regulatorio del sector o materia.

### **2.4.1 Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios**

Tal como se ha expuesto, uno de los principales objetivos de este Programa es identificar obstáculos regulatorios que podrían limitar el desempeño económico local. Para identificar estos obstáculos, el equipo de la CONAMER, el CIDE y el Grupo del Banco Mundial desarrolló una herramienta metodológica que permite analizar los instrumentos jurídicos de manera sistematizada, para identificar de forma clara y objetiva las áreas de oportunidad en la normatividad analizada, contestando una serie de

preguntas. La herramienta constituye una lista de preguntas –Checklist regulatorio– clasificadas en cuatro pilares: i) Facilidad para hacer negocios; ii) Atracción de inversiones; iii) Calidad Regulatoria, y iv) Eficiencia gubernamental.

Las preguntas contenidas en el pilar de Facilidad para hacer negocios permiten definir si el instrumento jurídico establece criterios de fácil apertura de empresas y crecimiento de las empresas, y si se establecen las reglas de trato justo y no discriminatorio. El pilar de Atracción de inversiones permite identificar si el instrumento jurídico facilita la entrada de inversión nacional y extranjera y si este genera los incentivos necesarios para la atracción y retención de la inversión, además de verificar si hay concordancia con tratados internacionales. El pilar de Calidad Regulatoria permite identificar si el instrumento jurídico es consistente, proporcional, claro, transparente, focalizado y si es la mejor alternativa de política pública. El último pilar, el de Eficiencia Gubernamental, permite analizar los procedimientos administrativos entre autoridades; diagnosticar la vinculación interinstitucional, así como los criterios de regulación intra-gubernamental.

De estos cuatro pilares que sustentan la herramienta metodológica, el de facilidad para hacer negocios y atracción de inversiones, atienden al contenido de la regulación que norma diversos criterios económicos que podían limitar a los mercados; mientras que los pilares de calidad regulatoria y eficiencia gubernamental atienden, a la deficiencia en calidad regulatoria, es decir, en el contenido de carácter jurídico que proporciona certeza jurídica al ciudadano.

La ausencia de las características conceptualizadas en estos pilares se denomina “fallo regulatorio” y son la unidad de análisis del Programa. Con base en la identificación de fallos regulatorios en los cuatro pilares es posible focalizar el análisis regulatorio y realizar propuestas de Mejora Regulatoria que permitan el desarrollo económico local.

#### a. Facilidad para hacer negocios

Las preguntas contenidas en el pilar de facilidad para hacer negocios tienen como objetivo detectar si el instrumento cuenta con los siguientes elementos: i) Promoción a la apertura de nuevas empresas y la entrada de nuevos participantes; ii) Protección a los derechos de propiedad; iii) Promoción al desarrollo, la innovación y la reinversión de las empresas; y iv) Trato por igual a todos los participantes en el mercado. En caso contrario, se

considerará como fallo regulatorio u obstáculo toda práctica y/o especificación dentro de la regulación que límite o contravenga los elementos listados a continuación.

- i. Promoción a la apertura de nuevas empresas y la entrada de nuevos participantes:

Un marco normativo promotor del ambiente de negocios es aquel que facilita la apertura de nuevas empresas y no obstaculiza su operación y funcionamiento. En busca de lo anterior, el instrumento jurídico debe evitar:

- i) Imponer trámites nuevos y onerosos que representen un alto costo de cumplimiento –monetario y de tiempo de espera-;
- ii) Solicitar requisitos para abrir una empresa que dependan del arbitrio de la misma autoridad para la apertura de empresas;
- iii) Limitar la apertura de nuevas empresas al establecer horarios restringidos de operación o criterios de distancias mínimas entre competidores, y
- iv) Requerir la anuencia u opinión de una asociación o de un gremio para abrir una empresa.

Asimismo, una regulación basada en riesgos podrá contribuir al correcto funcionamiento del sector, clasificando los diferentes giros según su riesgo y estableciendo requisitos diferenciados de acuerdo a este.

- ii. Protección a los derechos de propiedad:

En este caso, se busca identificar si el instrumento jurídico dota de certidumbre jurídica e institucional a los empresarios y emprendedores del estado. Así, se deberán establecer criterios claros y concretos para el otorgamiento de licencias, permisos y concesiones, de tal suerte que no se limite discrecionalmente el número de empresas que operen el sector, enfatizando la libertad de transferir los derechos que de estas licencias o permisos deriven. De esta manera, el marco jurídico deberá propiciar la libre operación de las empresas en el sector, evitando la fijación de precios máximos y mínimos, así como de las características con las que deban contar forzosamente los bienes y servicios ofrecidos (además de los estándares estipulados en las NOMS y por dependencias federales).

- iii. Promoción al desarrollo, la innovación y la reinversión de las empresas:

El crecimiento en el margen de ganancias empresariales incentiva la reinversión en investigación, desarrollo y ofrecimiento de servicios, lo que se traduce en más empleos, menores precios y mayor calidad de los productos

y servicios. Por lo anterior, no es deseable que el instrumento jurídico obstaculice el desarrollo de las empresas mediante impuestos estatales o municipales onerosos y que se dupliquen, cuotas para la operación normal de las empresas, así como la obligación de refrendo de trámites que podrían perjudicar el desarrollo de las empresas, -el refrendo en más de una vez al año de una licencia, permiso o concesión es un ejemplo-.

iv. Trato por igual a todos los participantes en el mercado:

Un marco normativo que trate por igual a todos los participantes, sean estos agentes públicos o privados, locales o foráneos, promueve la facilidad para hacer negocios. Lo que se ve reflejado en menores precios y mayor calidad de los productos y/o servicios ofrecidos. Estas preferencias se pueden presentar a través de exenciones de impuestos o subsidios a ciertos agentes o grupos de agentes privados; beneficios para aquellos empresarios que cuenten con mayor antigüedad operando en la actividad económica -por ejemplo, en el otorgamiento de concesiones o licencias- o; favorecimientos a empresas públicas, paraestatales que participen en el sector.

b. Atracción de Inversiones

Las preguntas contenidas en el pilar de atracción de inversiones tienen como objetivo detectar si el instrumento jurídico cuenta con los siguientes elementos: i) Incentivos a la atracción de inversiones de agentes no locales, y ii) Alineación a los tratados internacionales de libre comercio. En caso contrario, se considerará como falla regulatoria u obstáculo toda práctica y/o especificación dentro de la regulación que limite o contravenga los elementos listados a continuación.

i. Incentivos a la atracción de inversiones de agentes no locales:

La inversión de agentes no locales promueve la entrada de nuevas tecnologías, así como de productos y servicios más eficientes y de mayor calidad. De esta manera, la entrada de más participantes, propicia mayor oferta de bienes y servicios que impacta de manera favorable en el precio y calidad que enfrentan los consumidores finales.

Las barreras a la inversión de agentes no locales pueden traducirse en prohibiciones explícitas para limitar el flujo de capitales hacia empresas locales en operación o hacia nuevos proyectos. En casos menos extremos, existen barreras que limitan a las empresas no locales a ejercer sólo una actividad económica dentro de cierta cadena productiva. También son

barreras los requisitos especiales, tal es el caso de la contratación forzosa de personal local, restricciones para la adquisición de propiedad privada, limitaciones en la contratación de empleados extranjeros o nacionales, entre otros.

La regulación que incentiva la atracción de inversión no local establece criterios y estándares iguales a los que enfrentan los empresarios locales. Es decir, no establece requisitos especiales o adicionales, no distorsiona las decisiones de negocio de los empresarios foráneos, no ejerce trato preferencial a empresarios locales en detrimento de los foráneos, no limita o prohíbe totalmente la participación de agentes no locales en las licitaciones de obra pública o cualquier otro tipo de licitación, entre otros.

#### ii. Alineación a los Tratados Internacionales de Libre Comercio:

El instrumento jurídico que se encuentra alineado a los tratados internacionales facilita la entrada y salida de capitales. Esta situación favorece el crecimiento y dinamismo económicos, ya que al existir certeza jurídica y facilidad para iniciar o concluir un negocio, los inversionistas no locales disminuyen su percepción de riesgo, sus costos administrativos y enfrentan mayores tasas de retorno, lo que en su conjunto propicia condiciones idóneas para mejorar el flujo de capitales no locales.

Uno de los tratados internacionales de mayor importancia para México en los últimos 20 años ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se toma como base para identificar si la regulación sub-nacional se encuentra alineada a éste o no lo contraviene. Específicamente, se contrasta la regulación local con lo que establece el Capítulo 11 del TLCAN; es decir, se analiza si los instrumentos jurídicos requieren que las empresas extranjeras o nacionales exporten o importen un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios, se revisa si la regulación restringe el porcentaje o el tipo de acciones que los inversionistas extranjeros y/o nacionales pueden poseer de empresas privadas locales, y se estudia si la regulación restringe geográficamente la instalación/operación de empresas/agentes económicos extranjeros o nacionales, principalmente.

#### c. Calidad Regulatoria

Las preguntas contenidas en el pilar de Calidad Regulatoria tienen como objetivo detectar si el instrumento cuenta con los siguientes elementos: i)

Establecimiento de derechos y obligaciones; ii) Coherencia regulatoria; iii) Regulación basada en riesgos; iv) Lenguaje Ciudadano; v) Objetivos Claros; vi) Responsables de aplicar la regulación, y vii) Fácil acceso a la información. En caso contrario, se considerará como falla regulatoria u obstáculo toda práctica y/o especificación dentro de la regulación que limite o contravenga los elementos listados a continuación.

i. Establecimiento de derechos y obligaciones:

Con el objetivo de disminuir los posibles actos de discrecionalidad de las autoridades, así como de facilitar el cumplimiento de la regulación, se analiza si el instrumento jurídico establece de manera clara y explícita cuáles son los derechos con los que cuentan los sujetos regulados en cada materia, así como las obligaciones a las que tienen que dar cumplimiento dichos sujetos.

ii. Coherencia regulatoria:

Los instrumentos jurídicos carecen de coherencia regulatoria cuando los criterios establecidos para dar cumplimiento a la regulación contravienen criterios definidos en otros instrumentos existentes, sin importar el orden de gobierno. La coherencia regulatoria también contempla que en un instrumento jurídico no existan duplicidades de atribuciones y/o de jurisdicciones, tanto en artículos que lo componen como con otros instrumentos. Es decir, se busca que no exista más de un instrumento jurídico que norme una actividad –o una parte específica de ésta-, pues lo anterior podría dar lugar a confusiones y limitado cumplimiento de la norma.

iii. Regulación basada en riesgos:

La regulación basada en riesgos implica el desarrollo de políticas públicas donde se prioriza y se asignan recursos regulatorios, con base en la valoración de riesgos que las autoridades hacen para cumplir con sus objetivos. Para lograr lo anterior, es necesario que el regulador defina claramente sus objetivos y que traduzca su mandato formal en objetivos operativos realizables. De esta forma, se logra adecuar los trámites a las necesidades y capacidades de los solicitantes, con base en el riesgo o impacto que sus proyectos representan.

iv. Lenguaje ciudadano:

El lenguaje ciudadano tiene el propósito de hacer más incluyente el instrumento jurídico para la ciudadanía, así como mejorar el cumplimiento de éste. Un instrumento con lenguaje ciudadano debe estar redactado sin faltas de ortografía, sin errores en la enumeración de los artículos, sin redacción confusa, con los acrónimos definidos y con referencias a otros instrumentos jurídicos o artículos vigentes y sin errores.

v. Objetivos claros:

Un instrumento jurídico es de calidad cuando se establecen de manera clara y concisa los objetivos del instrumento jurídico y a quiénes se pretende regular. Lo anterior busca mejorar el entendimiento del instrumento jurídico y disminuir el incumplimiento por desconocimiento de las obligaciones. Para lograr lo anterior, las obligaciones deben encontrarse en una misma sección del instrumento jurídico, además de que las obligaciones deben ser precisas, tales que no inciten a actos de discrecionalidad por parte de las autoridades.

vi. Responsables de aplicar la regulación:

Con el objetivo de reducir los posibles actos de discrecionalidad por parte de las autoridades, así como de brindar certeza jurídica a la ciudadanía, es menester establecer en el instrumento jurídico de manera clara y explícita quiénes son las autoridades competentes, así como sus facultades y atribuciones.

vii. Fácil acceso a la información:

Cuando los ciudadanos pueden disponer de los instrumentos jurídicos de forma actualizada y vigente a través de diferentes medios, como oficinas gubernamentales o plataformas electrónicas, se cumple la premisa de fácil acceso a la información. La información referente al trámite tiene que encontrarse completa y con letra legible, disponible en espacios físicos focalizados o en un catálogo electrónico -en un formato en el que sea posible realizar comandos de búsqueda por palabras-, lo anterior para evitar que los ciudadanos tengan que realizar diferentes viajes a cada oficina gubernamental para atender cabalmente la regulación, o evitar que el ciudadano tenga que realizar búsquedas exhaustivas en internet.

d. Eficiencia Gubernamental

Las preguntas contenidas en el pilar de eficiencia gubernamental tienen como objetivo detectar si los trámites o requerimientos de información que se derivan al interior de los instrumentos jurídicos están correctamente fundamentados y si los procesos al interior de la administración pública para resolver los trámites son ágiles, transparentes, fáciles de entender y con costos mínimos de cumplimiento. Para lo anterior, se analizan trámites, procedimientos para licitaciones pública, o cualquier tipo de requerimiento de información con base en los siguientes nueve elementos. Se considerará como falla regulatoria u obstáculo toda práctica y/o especificación dentro de la regulación que limite o contravenga los elementos listados a continuación.

i. El instrumento jurídico da origen al trámite:

Con la finalidad de otorgar certeza jurídica a empresarios y ciudadanos, se identifica si el trámite se encuentra correctamente fundamentado en el instrumento jurídico y si el formato del trámite, en caso de existir, también hace mención del fundamento. Los trámites, licitaciones y requerimientos de información con fundamento jurídico correcto reducen los posibles casos de discrecionalidad, incrementan el cumplimiento de la regulación y brindan certeza jurídica.

ii. El instrumento jurídico establece el área responsable de aplicar el trámite:

Con el objetivo de facilitar el cumplimiento de los trámites y requerimientos de información solicitados por las autoridades, el instrumento jurídico debe manifestar de manera clara y explícita cuáles son las dependencias y áreas administrativas correspondientes que recibirán, analizarán y dictaminarán la información solicitada. Lo anterior impacta de manera favorable el cumplimiento de la regulación y le permite a la ciudadanía dar seguimiento puntual sobre el estado de sus trámites.

iii. El instrumento jurídico establece los requisitos:

Los requisitos y requerimientos de información estipulados de forma clara y explícita reducen los posibles casos de discrecionalidad en los que pueden incurrir los funcionarios públicos. Por ello, se analiza en el instrumento jurídico o en el formato del trámite, cuando aplique, si se desahogan todos los requisitos necesarios para que las autoridades procedan a dictaminar la solicitud.

- iv. El instrumento jurídico establece el plazo máximo de respuesta por parte de la autoridad:

Se lleva a cabo una revisión del instrumento jurídico o de los trámites, cuando apliquen, para determinar si se establece de manera clara y explícita el plazo máximo de respuesta con el que cuenta la autoridad para dar una resolución a los ciudadanos. Lo anterior reduce los costos administrativos de llevar a cabo trámites, ya que al contar con información completa, el ciudadano disminuye el número de visitas a las dependencias para conocer el estado de su solicitud, además de que incrementa la certeza jurídica y reduce los posibles actos de discrecionalidad por parte de los funcionarios.

- v. Posible obstáculo en la vigencia:

Se analizan los instrumentos jurídicos con el objetivo de identificar tres posibles obstáculos. Primero, se determina si el instrumento jurídico o los trámites, en caso de que apliquen, establecen de manera clara y explícita cuál es la validez oficial del trámite o permiso solicitado y con ello determinar su renovación. Segundo, en caso de encontrar la vigencia en el instrumento jurídico o los trámites, se analizan las veces que se tiene que renovar el trámite o el permiso otorgado, además de identificar si existe una justificación técnica que avale el plazo de renovación normado. Finalmente, en caso de encontrar la vigencia en el instrumento jurídico o los trámites, se analizan los requisitos necesarios para llevar a cabo dicho procedimiento, con la finalidad de determinar si en la regulación se desahoga toda la información necesaria para que empresarios y ciudadanos den cumplimiento a sus obligaciones administrativas.

- vi. El instrumento jurídico establece el costo económico del trámite:

Con la finalidad de hacer más transparente la recaudación y obtención de recursos de las autoridades sub-nacionales y con el objetivo de brindar información correcta y actualizada de los costos administrativos, se analizan dos temas principales. Primero, se revisa si el instrumento jurídico o los trámites, en caso que apliquen, establecen de manera clara y explícita cuáles son los montos económicos para los pagos de derechos. Finalmente, en caso de existir diferentes montos, se revisa si el instrumento jurídico deja claro quién y en qué casos se tienen que hacer los pagos de derechos.

- vii. El instrumento jurídico da a conocer cuál es el criterio de resolución para aprobar un trámite:

El objetivo es detectar si el instrumento jurídico y los trámites, en caso de que apliquen, dan a conocer de manera clara y explícita en qué situaciones se aprueba o rechaza una solicitud. Lo anterior busca reducir los posibles casos de discrecionalidad por parte de los funcionarios, además de incrementar el cumplimiento de los ciudadanos en cuanto a sus responsabilidades administrativas.

- viii. El instrumento jurídico da a conocer cuál es el proceso para dictaminar el trámite:

Los instrumentos jurídicos, los procesos de licitación y los trámites que derivan en permisos, principalmente, deben dar a conocer el proceso de análisis, dictamen y resolución de las solicitudes con la finalidad de hacer más transparente y claro el cumplimiento de la regulación. Lo anterior se refiere al proceso completo que involucra a una o varias autoridades para dar resolución a la solicitud, por lo que se hace un análisis del marco regulatorio para detectar si con la normatividad vigente y disponible es posible que un ciudadano identifique ante qué área y en qué momento puede acudir con las autoridades correspondientes para conocer el estado de la solicitud y así subsanar, en caso de ser necesario, las fallas de información en las que incurrió.

- ix. El instrumento jurídico da a conocer cuáles son los canales por los que se puede presentar el trámite:

La finalidad es identificar si el instrumento jurídico y los trámites, en caso que aplique, estipulan de manera clara y explícita cuáles son los canales o vías mediante las cuales los ciudadanos pueden entregar los requerimientos de información, dar seguimiento a la solicitud y recibir notificaciones o respuestas finales por parte de las autoridades. Lo anterior permite a los empresarios y ciudadanos presentar sus trámites o solicitudes a través de sistemas electrónicos, cuando están disponibles, ventanillas únicas o en las distintas oficinas administrativas.

#### 2.4.2 Resultados de la aplicación de la Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios

La Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios permite evaluar de forma agregada la condición en la que se encuentra el marco regulatorio

de un estado, municipio, zona geográfica o entidad gubernamental. La importancia de implementar una herramienta de este tipo consiste en la obtención de un parámetro medible que funcione como medio de evaluación en distintos tiempos, es decir, la aplicación de este Checklist a un instrumento jurídico antes y después de la implementación de reformas. Esta Herramienta también se puede emplear como medio de comparación de resultados entre dos marcos regulatorios aplicables a zonas geográficas distintas.

Los resultados que arroja esta herramienta se pueden observar de manera individual para cada instrumento jurídico aplicado, o bien, para todo un marco regulatorio, obteniendo el número de fallos regulatorios encontrados en cada pilar de calidad regulatoria, facilidad para hacer negocios, atracción de inversiones o eficiencia gubernamental. Esta herramienta también permite observar la proporción de los fallos de acuerdo a su nivel de restricción, obteniendo, por cada pilar, la cantidad de fallos regulatorios de alto, medio y bajo nivel de restricción. Asimismo, es posible obtener la frecuencia con la que se repite cada fallo regulatorio en todo el marco jurídico aplicable.

Con esta información, es posible generar la estadística descriptiva necesaria para inferir sobre la posición en la que se encuentran las regulaciones que conforman un marco regulatorio de acuerdo a los cuatro pilares regulatorios. Asimismo, resulta fundamental que los resultados se transparenten con el objetivo de incentivar acciones de mejora y reformas necesarias para mejorar cada una de las regulaciones evaluadas.

#### 2.4.3 Catálogo de fallos regulatorios

El Catálogo de fallos regulatorios es una herramienta de consulta que complementa a la Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios. El Catálogo de fallos se diseñó para explicar cada uno de los fallos regulatorios y las implicaciones económicas que podría generar la existencia de estos en los instrumentos jurídicos.

La existencia de fallos regulatorios en un instrumento jurídico nos indica que existen deficiencias en la regulación en materia económica y regulatoria. Estas deficiencias pueden tener implicaciones en el desempeño de los mercados, mismas que se reconocen en el Catálogo de fallos regulatorios. En esta herramienta se asocia cada fallo regulatorio a una posible

consecuencia económica, ya sea respecto al funcionamiento del mercado y apertura de empresas o bien, las posibles consecuencias de una aplicación deficiente de la regulación.

Las posibles implicaciones económicas y regulatorias que se establecen en el Catálogo de fallos regulatorios se diseñaron con base en estudios previos de la CONAMER y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, se tomaron en cuenta principios de política de competencia económica del Banco Mundial.

El Catálogo de fallos regulatorios también aporta una orientación para la implementación de las mesas de trabajo en las visitas de levantamiento y validación. A cada fallo regulatorio se asignan preguntas para identificar si las normas se aplican por los agentes reguladores o si los agentes privados resultan afectados por la implementación de la regulación. Cabe mencionar que las preguntas que van dirigidas a los agentes reguladores no siempre son las mismas que se formulan los agentes privados.

La importancia de contar con un Catálogo de fallos consiste en que el implementador puede apoyarse en un inventario de justificaciones teóricas para cada uno de los elementos de la Herramienta de Identificación de Fallos Regulatorios, además de prestar al implementador opciones de identificación de fallos en etapas de implementación y generar elementos para el consecuente análisis de factibilidad de las propuestas de reforma.

## **2.5 Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico**

El Programa de Reforma a Sectores Prioritarios toma como insumos para el análisis tanto la aplicación de carácter documental de regulación, es decir el contenido textual de la regulación vigente; como los aspectos sobre su aplicación, realizada por las autoridades de cada ámbito de gobierno, de la regulación vigente para el sector o materia seleccionados.

Por ello, para analizar objetivamente las implicaciones que económicamente puede tener la regulación en los mercados, en esta etapa se realizan mesas de trabajo con representantes públicos, privados y académicos, que intervienen en la realización de las actividades. Lo anterior, con el objetivo de entender a detalle el funcionamiento del mercado local, la interacción de las autoridades con los agentes privados, los mecanismos regulatorios, gubernamentales y administrativos que utilizan

las autoridades para aplicar la regulación, así como identificar y analizar las principales recomendaciones en materia regulatoria elaboradas por los agentes privados y las aportaciones realizadas por el sector académico interesado el sector o materia.

### 2.5.1 Características de las visitas

#### a. Convocatoria

Las mesas de trabajo que se desarrollan en las visitas de levantamiento y validación, se realizan con representantes públicos, privados y académicos. Se entiende como representantes públicos a aquellas autoridades encargadas de aplicar a los ciudadanos la regulación analizada. Se entiende como representantes privados a personas tanto físicas como morales que conforman el sector privado, interesados en realizar actividades económicas reguladas por la federación, el estado o municipio y; por último, se entiende como representantes académicos a los individuos que aportan conocimientos de carácter teórico en la identificación de la regulación con potenciales efectos que limitan el crecimiento del sector o sectores seleccionados.

Acorde a lo anterior, es importante identificar conforme al sector o materia seleccionado, a los participantes en cada mesa. Para ello, se toma como fuente principal el señalamiento textual que hace la regulación o pueden utilizarse también los organigramas disponibles en las páginas de las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno.

#### b. Elaboración de las agendas de visita

Como preparación preliminar para las visitas de levantamiento y validación, se deben elaborar agendas considerando: los fallos detectados en cada regulación, la materia que corresponde a cada regulación y cada fallo, la autoridad encargada de aplicar la regulación y disponibilidad de las autoridades para llevar a cabo las reuniones y en su caso convocar a los participantes que sean de interés.

Para la elaboración de las agendas, es importante contar con el apoyo de un contacto de la autoridad correspondiente a la localidad donde se está implementado el Proyecto, ya que de esta dependerá la capacidad para realizar la convocatoria deseada que será de utilidad.

Debe considerarse que, con el objetivo de obtener información imparcial de los participantes en las mesas de trabajo, se deben realizar por separado mesas de trabajo con los representantes privados y académicos y mesas de trabajo solo con los representantes públicos. Lo anterior permitirá identificar información veraz sobre la experiencia de cada uno de estos participantes.

c. Herramienta metodológica para la obtención de información en las visitas

Durante las mesas de trabajo, el implementador deberá contar con una herramienta práctica que le permita compilar la información de manera sistematizada. Esta Herramienta deberá contener el conjunto de cuestionamientos ideales que, de acuerdo al fallo detectado en el análisis regulatorio documental, podría reflejar la realidad sobre la aplicación de esta regulación. Contar con una herramienta base para el desarrollo de las entrevistas con los agentes involucrados permitirá obtener de manera más eficiente y objetiva la información sobre la experiencia de los representantes y constituirá uno de los insumos principales que permitirán construir argumentos sólidos sobre las acciones de mejora encaminadas al desarrollo del sector o materia. En la sección 3 (*Herramientas prácticas para la elaboración de los entregables*), de este documento se describe a detalle la operatividad y los elementos que conforman la herramienta práctica que podrá ser empleada por el implementador.

### 2.5.2 Tipos de visitas

Las mesas de trabajo para conocer como aplica la regulación, atendiendo a los fallos regulatorios, se desarrollan en visitas a la localidad donde se aplica la regulación enlistada en la base o mapeo regulatorio preliminar. Estas visitas son de dos tipos, las primeras se les denomina de levantamiento ya que con ellas se pretende complementar la base con la identificación documental de fallos regulatorios. Las segundas visitas, se les denomina de validación ya que tiene como objeto verificar la información obtenida en las visitas anteriores. El periodo de tiempo entre la realización de las vistas de levantamiento y de validación puede variar dependiendo de la disponibilidad de los participantes convocados. En este periodo el implementador deberá contrastar la información documental registrada en el análisis regulatorio documental y en las visitas de levantamiento lo que permitirá tener claridad respecto a la información que se pretende validar en las segundas visitas.

#### a. Visitas de levantamiento

Como parte de la implementación del programa, se realizan visitas denominadas de levantamiento. Las visitas de levantamiento constan de una serie de reuniones con los agentes involucrados en la realización de las actividades económicas que conforman el sector o materia. Estas visitas de levantamiento tienen como objetivo recopilar información sobre la existencia de *facto* de los fallos regulatorios registrados a través de una serie de cuestionamientos que se realizan directamente a los actores involucrados. En estas visitas se expone el conjunto de fallos identificados con la herramienta de identificación de fallos regulatorios conforme a la materia que trate cada una.

#### b. Visitas de validación

Con el objetivo de constatar la aceptación de las posibles propuestas de reforma; además de validar la información obtenida en las visitas de levantamiento. En estas visitas también se podrá identificar información faltante o complementaria que permita robustecer las propuestas de reforma. En esas visitas se deberán realizar nuevamente mesas de trabajo con aquellos sujetos involucrados o relacionados con la regulación que fue objeto de análisis. Asimismo, estas visitas se pueden realizar con aquellos agentes económicos que proporcionaron información en las visitas de levantamiento o con nuevos interesados que no hayan sido convocados con anterioridad pero que puedan aportar información sobre su experiencia en el sector.

### **2.6 Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad**

Posterior a la aplicación de la herramienta de identificación de fallos regulatorios y a las visitas de campo para llevar a cabo las entrevistas con agentes económicos y reguladores, se procede a un trabajo de análisis de gabinete al interior del equipo y con insumos de información obtenidos a través de las entrevistas de campo. El objetivo de este ejercicio de análisis es identificar el nivel de priorización de cada una de las reformas para la atención de los fallos regulatorios.

En la implementación de R3SP se utilizaron dos variables para la identificación de la priorización de reformas: impacto económico y facilidad social/política.

El impacto económico se puede identificar con dos preguntas guía:

1. ¿Cuál es el efecto de no llevar a cabo la reforma y mantener la situación como hasta ahora se encuentra?
2. ¿Cuál es el efecto esperado, costo-beneficio, de llevar a cabo la reforma?

Estas dos preguntas permiten identificar cuál será el efecto de llevarse a cabo la reforma o no, así como la construcción de escenarios intermedios. Este análisis puede hacer uso de herramientas tanto cualitativas como cuantitativas. Como insumos cualitativos se puede utilizar la información obtenida a través de las entrevistas, las opiniones por parte de autoridades y agentes económicos, así de otras experiencias similares en casos que han presentado condiciones parecidas al caso en cuestión.

Por otro lado, el análisis de factibilidad social y política tiene como objetivo cuál es el nivel de aceptación por parte de los actores involucrados en torno al tema, dentro de los principales actores que se toman en cuenta son:

1. Autoridades reguladoras;
2. Tomadores de decisión anterior del gobierno;
3. Ciudadanía en general;
4. Cámaras empresariales, y
5. Gremios y asociaciones.

La mayoría de las herramientas que se utilizan en este ejercicio de tipo cuantitativo pueden variar para cada uno de los casos presentados, sin embargo, es posible generalizar en que este análisis pretende responder las siguientes cinco preguntas:

1. ¿Cuál ha sido el posicionamiento manifestado por el actor frente a la propuesta de reforma en cuestión?
2. ¿Qué tanta capacidad de movilización/manifestación presenta el actor para poder ejercer presión frente a la reforma?
3. ¿Qué tanta capacidad de acercamiento tiene el actor para influenciar en la toma de decisiones respecto a la reforma en cuestión?
4. ¿Su posicionamiento lo expresa de una manera pasiva o activa?
5. ¿Cuál ha sido la postura del actor frente a otras experiencias de reforma parecidas?

Una vez obtenidas ambas variables, es posible hacer un ejercicio de construcción de escenarios que permita identificar el nivel de impacto económico y factibilidad social y política de cada una de las reformas. En este sentido, se identificaron 4 posibles escenarios:

El primer escenario: “alto impacto económico y baja factibilidad política”; hemos identificado por ejemplo que el sector económico de transporte de carga, tiene un alto impacto económico debido a que esta actividad, es un sector transversal que apoya a las demás actividades para la movilización de bienes y servicios, existe una baja factibilidad política específicamente porque existen gremios enraizados con intereses y derechos exclusivos específicos, que van a estar en contra de las posibles reformas, la mayoría de los Gobiernos Estatales prefieren no involucrarse de manera muy profunda en este sector, ya que podrían generar conflictos con los actores sociales, económicos y políticos en su estado.

En el segundo escenario “Alto Impacto Económico y Alta Factibilidad Política”, tenemos como un ejemplo las reformas al comercio en general, ya que un gran número de unidades económicas se dedican al comercio y son muchas las familias que dependen su ingreso por lo que al hacer una reforma en materia de eliminación de distancias mínimas o ampliación de horarios, el impacto es directo al crecimiento económica del sector y es de alta factibilidad política, ya que no se puede señalar de manera directa o muy clara a los actores que pudieran estar en contra o a favor de estas reformas.

Siguiendo esta explicación, el tercer escenario “Alta Factibilidad Política y bajo Impacto Económico” podemos encontrar aquellas regulaciones que se encuentren vigentes, pero no se aplican en este momento, por lo tanto, el costo de eliminarlas sería mínimo porque no hay interés que se siga aplicando, el impacto económico es nulo ya que no restringen de ninguna manera el crecimiento económico del sector.

Por último, la “Baja Factibilidad Económica y la Baja Factibilidad Política”, lo podemos encontrar en el sector Apícola que se refiere específicamente a las distancias mínimas o a la necesidad de pertenecer a un gremio para desempeñarse en el sector, se identifica baja factibilidad política, ya que existen gremios con posturas muy definidas y con capacidad de oponerse, el bajo impacto económico por que existen pocas unidades económicas que se dedican a esta actividad, por lo que debemos de cuestionarnos ¿vale la pena impulsar una reforma con bajo impacto económico y baja factibilidad política? en un análisis costo-beneficio la respuesta es “que NO”, sin embargo, se debe de revisar a mayor profundidad.

## **2.7 Elaboración de Memorando de Reformas.**

Finalmente, la última etapa para la implementación del Programa consiste en mostrar los resultados obtenidos en el análisis de la regulación sectorial tanto documental como de *facto*. Estos resultados deberán reflejarse en el documento denominado *Memorando de Reformas*. En este documento se exponen las propuestas de reforma regulatoria, resultantes de la

elaboración del Diagnóstico de Reforma a Sectores Prioritarios; el posible impacto que estas podrían tener y los beneficios esperados en caso de realizar modificaciones en la regulación.

Las propuestas contenidas en el *Memorando de Reformas* permitirán el desarrollo de los sectores clave en la entidad y la mejora en la calidad del marco jurídico. Ya que están encaminadas a diferentes acciones la primera de ellas consiste en realizar modificaciones regulatorias en las regulaciones materia de análisis; la segunda y terceras consisten en proponer líneas de acción y mejoras administrativas que permitan generar estrategias para definir acciones de carácter operativo y legislativo intergubernamental, respondiendo a la existencia de fallos regulatorios.

### 2.7.1 Modificaciones regulatorias

Las modificaciones regulatorias tienen como objetivo mejorar la regulación vigente a través de la adición, derogación y abrogación del contenido de la regulación. La adición consiste en añadir total o parcialmente en la regulación preceptos normativos que proporcionen certeza jurídica a los ciudadanos a través de regulaciones claras, objetivas y transparentes; la derogación consiste en la modificación parcial a los preceptos normativos existentes con el objetivo de dejar sin vigencia aquellos preceptos que impiden el desarrollo de las actividades o el cumplimiento de la norma; y por último, la abrogación que consiste en la eliminación total de una regulación.

### 2.7.2 Líneas de acción

Las líneas de acción son recomendaciones que tienen como objetivo proponer políticas públicas que atiendan a la existencia de un fallo regulatorio. Estas propuestas se establecen como líneas de acción debido a que por su complejidad no puede atenderse de manera inmediata una modificación regulatoria, en este caso se requiere de la discusión y análisis del fallo identificado que permita plantear una estrategia adecuada que mejore el estatus de la regulación.

La complejidad en la regulación puede presentarse por su contenido técnico; por la dificultad jurídico-legislativa que implicaría realizar modificaciones regulatorias; y por la dificultad política que pudiera implicar la realización de modificaciones regulatorias.

De manera complementaria una línea de acción puede acompañar a una modificación regulatoria inmediata ya que, como se mencionó en el apartado correspondiente, las modificaciones regulatorias implican la

omisión preceptos normativos o de regulación y la añadidura, lo que podría afectar a otros instrumentos jurídicos que conforman el marco normativo.

### 2.7.3 Acciones de mejora administrativa

Las acciones de mejora administrativa son recomendaciones que atienden a la existencia de fallos regulatorios previamente identificados cuyo objetivo es agilizar procesos internos y de comunicación interinstitucional para la aplicación eficaz y eficiente de la regulación. Estas propuestas están orientadas principalmente a los trámites regulados en los instrumentos jurídicos analizados, por lo tanto, estas propuestas pueden implicar modificaciones regulatorias en la estructura orgánica y procedimental de las instituciones de gobierno encargadas de realzar los tramites.

De igual manera, las acciones de mejora administrativa pueden acompañar a una modificación regulatoria inmediata con el objetivo de implementar una política de mejora regulatoria más eficiente.

### 2.7.4 Beneficios económicos esperados de adoptar las propuestas

Los beneficios esperados son hipótesis sobre el comportamiento de los mercados en caso de atender a las propuestas de reforma. Por ello, las hipótesis regulatorias están relacionadas de manera individual con cada uno de los fallos identificados en las regulaciones analizadas y estas atienden a consideraciones teóricas de carácter económico que relacionan la existencia de un fallo y los posibles resultados de su modificación.

## **3. Herramientas prácticas para la elaboración de los entregables del Programa a Reforma Sectores Prioritarios**

Esta sección describe de manera detallada las características, elementos y procedimientos para la elaboración de los documentos que resultarán de la implementación de la metodología del programa de Reforma a Sectores Prioritarios. Estos documentos son el Diagnóstico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios y el Memorando de Reformas, mismos que serán llamados entregables.

Adicionalmente, en esta sección se explicará la utilidad y funcionamiento de las herramientas prácticas que podrán ser utilizadas como insumos para la elaboración de los entregables.

En conjunto, las herramientas metodológicas para la elaboración de los entregables conforman el *Compendio Protocolario* que se encuentra anexo a este documento. La disponibilidad de estas Herramientas durante la implementación del Programa, permitirá la aplicación sistemática, ordenada, objetiva y transparente de la metodología planteada en este documento.

### **3.1 Protocolos para la elaboración del Diagnóstico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios**

El Diagnóstico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios está integrado por el análisis jurídico-económico del marco regulatorio del ámbito de gobierno en el que se implementa el Programa. Este análisis tiene como propósito implementar una política integral de Mejora Regulatoria cuyas acciones sean objetivas y adecuadas al estatus normativo. Por ello, este documento de análisis debe establecer en su contenido los siguientes capítulos:

1. Identificación de sectores o materias;
2. Selección de los sectores conforme a su relevancia;
  - a. Relevancia económica
  - b. Relevancia Social
  - c. Relevancia regulatoria
3. Análisis del marco regulatorio del sector o materia seleccionados;
4. Identificación de fallos regulatorios;
5. Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico;
6. Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad, y
7. Elaboración de Memorando de Reformas.

#### **3.1.1 Identificación de sectores o materias**

El objetivo de este primer capítulo del documento es identificar los sectores económicos clasificados de acuerdo al SCIAN 2013, utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que están bajo mandato legal de las autoridades interesadas en la implementación del Programa, de tal manera que se puedan identificar las materias sobre las cuales tienen capacidad de llevar a cabo reformas jurídicas y administrativas.

Para la elaboración de esta sección se deberá consultar la base SCIAN que se encuentra disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>17</sup>. Una vez verificada esta base, se podrán conocer los sectores o materias que serán analizados económicamente para determinar su relevancia en el ámbito de implementación del Programa. Esta identificación podrá plasmarse en una tabla que muestre aquellos sectores SCIAN que no podrán ser materia de estudio debido a la incompetencia de la autoridad y la inexistencia de regulación.

### 3.1.2 Selección de los sectores conforme a su relevancia

El objetivo de este segundo capítulo del documento es delimitar el sector o materia que será objeto de implementación del Programa. Esta identificación del objeto se realiza mediante el estudio de la relevancia económica, social y regulatoria. Por ello, este capítulo se compone de tres subcapítulos con enfoques distintos. Cada uno de estos subcapítulos deberá contener el análisis adecuado al estado o municipio en donde se implementa el programa a través de cada enfoque (económico, social y regulatorio). El conjunto de los análisis anteriores permitirá justificar la selección de los sectores o materias.

#### a. Relevancia económica

Este subcapítulo del Diagnóstico deberá contener el análisis de la información económica disponible para cada uno de los sectores. La información económica podrá obtenerse de los datos que el INEGI pone a disposición en su portal de Internet. El tipo de indicadores para elaborar esta sección son los de relevancia y de funcionamiento de mercado. Específicamente, los indicadores que podrán utilizarse son Producto Interno Bruto (PIB), el Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE), la participación de la Inversión Extranjera Directa (IED), el índice de Empleo por el Indicador de Especialización (Índice POT), índice del Ingreso por el Indicador de Especialización (Índice PBT), el Valor Agregado Bruto (VAB), el Indicador de Productividad Relativa Intersectorial (IPRIS), el Índice de Comparación Salarial (ICS) y el Índice de concentración C4.

En esta sección deberán elaborarse apartados en los que se detalle el análisis estadístico de los sectores económicos de acuerdo a los datos de cada indicador correspondientes al territorio de aplicación, utilizando

---

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/scian/>

nuevamente la información pública que proporciona el INEGI a través de su página de Internet. El análisis contenido en cada subcapítulo deberá resultar en un listado de los sectores más relevantes económicamente, ordenandos del más importante al menos relevante.

#### b. Relevancia Social

En este subcapítulo se deberán plasmar los argumentos que reflejen la importancia de los sectores para el ámbito de gobierno en que se esté implementando el programa. En este aparatado se deberá reflejar la concordancia con los objetivos de política pública planteados por la autoridad o institución gubernamental que corresponda. Para reflejar de manera eficiente esta concordancia de política pública con la determinación de los sectores o materias, se podrá emplear una tabla comparativa. Lo anterior con el objetivo de ampliar las posibilidades para la determinación de la relevancia del objeto de implementación del Programa.

#### c. Relevancia regulatoria

En el último subcapítulo que conforma esta sección se deberá realizar un análisis preliminar del marco regulatorio de las actividades identificadas en el punto anterior, con el objetivo de determinar si efectivamente las actividades contenidas en los sectores o materias seleccionados se encuentran reguladas y pueden ser modificadas por las autoridades interesadas en la implementación del Programa. Este análisis preliminar se puede realizar mediante la consulta de la información disponible en las páginas de los Congresos en los tres órdenes de gobierno, las páginas de los gobiernos estatales y municipales, en las páginas correspondientes a los periódicos oficiales y en la página de orden jurídico nacional.

Después de considerar la relevancia económica, la relevancia social y la relevancia jurídica de los sectores o materias, la actividades económicas prioritarias propuesta será aquellas que más pueden favorecer –a través de reformas regulatorias– el mejoramiento del ambiente para hacer de negocios, las condiciones para atraer y retener la inversión extranjera, las labores administrativas llevadas por las autoridades locales en materia de trámites, permisos y otros servicios, y la calidad de la regulación.

### 3.1.3 Análisis del marco jurídico del sector o materia seleccionados

El tercer capítulo que conforma el diagnóstico tiene como objeto identificar detalladamente los instrumentos jurídicos sobre los cuales se realizará la identificación de los fallos regulatorios. Para ello podrá utilizarse una herramienta práctica que permita compilar en un solo lugar el listado de regulaciones que serán objeto de análisis para la identificación de fallos que se realizará con posterioridad.

Esta herramienta práctica disponible en el compendio protocolario permitirá visualizar el marco jurídico que será analizado, por lo tanto, deberá identificarse el sector o materia al que corresponde cada regulación, conforme al sector o materia identificado como relevante; el nombre de la regulación; el tipo de regulación, que podrá corresponder a cualquiera de las denominaciones que establece la LGMR; el ámbito de aplicación de la regulación, que podrá corresponder al estatal, municipal, federal, general o en su caso nacional; el señalamiento de la entidad federativa que corresponda y en su caso el municipio al que aplica la regulación; la fecha de publicación de la regulación y en su caso la fecha de su última actualización; el estatus que hace referencia a la vigencia de la regulación; el link correspondiente a la página donde se consultó la regulación.

En esta sección del Diagnóstico deberá reflejarse mediante una “tabla de contenido”, el listado de regulaciones identificadas relacionando únicamente el nombre de la regulación, el sector o materia al cual pertenecen y la fecha de publicación de la regulación.

### 3.1.4 Identificación de fallos regulatorios

El capítulo cuarto del Diagnóstico está conformado por el análisis de la regulación enlistada en el capítulo anterior, bajo los siguientes enfoques: a) Calidad regulatoria; b) Atracción de inversiones; c) Facilidad para hacer negocios, y d) Eficiencia gubernamental. Es importante señalar que tal análisis sólo tiene carácter preliminar y será complementado con la investigación respecto a la aplicación de la regulación que se realizará en el capítulo quinto del documento.

Para la identificación de los fallos regulatorios, se podrá emplear la *herramienta metodológica para la identificación de fallos*. Que contiene una serie de preguntas que deberá contestar el implementador del Programa o “analista”. Cada una de estas preguntas corresponde a un pilar

o enfoque de los señalados en el párrafo anterior. Para llenar este cuestionario el analista deberá leer cada una de las regulaciones enlistadas y responder un cuestionario por cada regulación conforme a su contenido.

Cada uno de estos cuestionarios arroja datos estadísticos sobre el número de fallos existentes en cada regulación. Los datos obtenidos con la aplicación de esta herramienta metodológica permitirán presentar en este apartado del Diagnóstico la estadística descriptiva necesaria para inferir la posición en la que se encuentran las regulaciones que conforman un marco regulatorio de acuerdo a los cuatro pilares o enfoques regulatorios.

### 3.1.5 Análisis y discusión de fallos con actores del sector público, privado y académico

El capítulo quinto del Diagnóstico, tiene como objetivo entender a detalle el funcionamiento del mercado local, la interacción de las autoridades con los agentes privados, los mecanismos regulatorios, gubernamentales y administrativos que utilizan las autoridades para aplicar la regulación, así como identificar y analizar las principales recomendaciones en materia regulatoria elaboradas por los agentes privados, las autoridades o representantes académicos. Por ello, para la elaboración de esta sección se deberán realizar visitas para realizar mesas de trabajo con los agentes representantes públicos, privados y académicos interesados.

Para llevar a cabo estas mesas de trabajo se emplearán las siguientes herramientas prácticas:

- Protocolo de agendas de visita;
- Protocolo para la obtención de información de las visitas de levantamiento, y
- Protocolo para la obtención de información de las visitas de validación.

#### a. Protocolo de agendas de visita

El Protocolo de agendas de visita tiene como objetivo agrupar la información que será de utilidad para la elaboración de las agendas para realizar las visitas y que la autoridad interesada en implementar el Programa realice la convocatoria. Para ello, esta herramienta deberá indicar el sector o materia seleccionados; el número de reunión que corresponda; la hora propuesta para cada reunión o mesa de trabajo; la duración que por la cantidad de fallos que serán tratados se requerirá; mención de la institución

gubernamental, gremio, asociación u otro similar que es convocado; una breve descripción del tema a discutir.

En la elaboración de la agenda que se entregara a la autoridad encargada de convocar, se deberán distinguir las reuniones de acuerdo con la materia o sector. Asimismo, deberán separarse las reuniones de acuerdo con los participantes convocados que podrán ser representantes públicos y representantes privados y académicos.

En esta sección del diagnóstico solo se deberá enlistar en una “tabla de contenido” el nombre de la institución gubernamental, gremio, asociación u otro similar que es convocado.

b. Protocolo para la obtención de información de las visitas de levantamiento

Por su parte, el protocolo para la obtención de información de las visitas de levantamiento tiene como objetivo primero compilar la información que guiará el orden del día de las reuniones, segundo compilar la información que será discutida en las reuniones y por último permitirá agregar y compilar la información que se obtendrá en las reuniones de levantamiento.

Para ello, esta Herramienta practica deberá contener el número de reunión con el agente convocado, que podrá ser público, privado o académico; el nombre de la institución gubernamental, gremio, asociación u otro similar convocado; el sector o materia; el nombre de la regulación y; la vigencia de la regulación. Los datos anteriores podrán obtenerse de la base generada en el capítulo tres del documento de análisis.

Adicionalmente deberá añadirse el extracto de la regulación en donde se identificó la existencia de un fallo. Esta información podrá obtenerse de la *Herramienta metodológica de identificación de fallos* que se utilizó en la cuarta etapa de implantación del Programa.

Además, se deberá añadir la clasificación del fallo al que corresponde el extracto de la regulación identificada; las preguntas que se realizaran a los representantes públicos, las que se realizaran a los representantes privados y académicos, conforme al fallo que será expuesto. Esta información podrá obtenerse del Catálogo de fallos regulatorios que se encuentra como anexo al presente documento.

Con la utilización de esta Herramienta se obtendrán las respuestas de los representantes convocados de cada sector o materia que permitirá conocer desde su experiencia la aplicación de la regulación analizada y la existencia de los fallos identificados en las actividades que se realizan. Con esta información se podrán argumentar en el diagnóstico las posibles afectaciones para el desarrollo de las actividades por la existencia de los fallos identificados en la regulación.

c. Protocolo para la obtención de información de las visita de validación

Una vez obtenida la información del levantamiento, se podrá conjuntar y contrastar la información tanto documental como de aplicación de la regulación. Contrastada la información podrán realizarse las visitas que tiene como objeto la validación de información para lo cual se deberá emplear la Herramienta práctica correspondiente a estas visitas. El objetivo de esta Herramienta consiste en la disposición de la información concerniente a las posibles propuestas de mejora que pudieran resultar de contrastar la información del análisis regulatorio documental y de aplicación.

Para disponer de la información mencionada se deberá tener la información correspondiente al número de reunión conforme a la agenda de validación elaborada conforme al protocolo de *agenda de visitas*; el sector al que corresponden las reuniones; los convocados; el nombre de la regulación; extracto de la regulación que corresponde al fallo identificado; la propuesta de modificación de la regulación y; se deberá añadir si se está o no de acuerdo con la propuesta de modificación y en su caso la contrapropuesta que permita mejorar la regulación.

3.1.6 Priorización de reformas de acuerdo a su impacto y factibilidad

Por último el objetivo de este capítulo consiste identificar que tan factible resultara aplicar las propuestas de reforma al marco jurídico analizado. Para ello se podrá emplear la Herramienta práctica que compila la información sobre la experiencia de los entrevistados, así como la información sobre la relación interinstitucional que existe en torno a las regulaciones analizadas y el estatus de aceptabilidad política que existe en el área.

Para lograr lo anterior, la Herramienta contempla la información correspondiente el nombre de la regulación; la redacción de la regulación en donde se identificó el fallo regulatorio; la redacción propuesta; el tipo de propuesta de reforma que puede ser una modificación regulatorio, línea de

acción o acción de mejora administrativa; el tipo de modificación, en caso de haberse seleccionado, que puede corresponder a una adición, derogación o abrogación; los comentarios de los representantes vertidos en las visitas, sobre los fallos identificados; descripción sobre el tipo de coordinación que existe entre los órdenes de gobierno que pudieran involucrarse para realizar una propuesta de mejora regulatoria; la coordinación interinstitucional entre las dependencias o autoridades encargadas de implementar la regulación, y el grado de impacto económico de acuerdo a lo establecido en el catálogo de fallos regulatorios.

Esta información servirá para puntualizar y argumentar los objetivos inmersos en las propuestas de reforma que conformarán el Memorando de Reformas.

### **3.2 Protocolos para la elaboración del Memorando de Reformas**

El Memorando de Reforma tiene como objetivo mostrar las recomendaciones necesarias para cada precepto normativo dentro de los instrumentos regulatorios analizados y por cada sector económico prioritario, de acuerdo a la selección de fallos regulatorios identificados y analizados en el Diagnóstico del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios.

Este entregable estará integrado por los siguientes subcapítulos:

1. Modificaciones regulatorias;
2. Líneas de acción;
3. Mejoras administrativas, y
4. Estadísticas de las propuestas de Reforma.

Los criterios para desarrollar los elementos anteriores estarán contenidos en la Herramienta práctica denominada Protocolo de Memorando de Reformas, contenida en el compendio protocolario. Esta herramienta deberá contener el nombre de la regulación sobre la cual se están proponiendo los fallos,

Con la información anterior, se podrá plasmar en el Memorando de Reformas:

### 3.2.1 Modificaciones regulatorias

Para este capítulo se podrá utilizar una “tabla de contenido” donde se establezca el texto literal de cada artículo donde se ha identificado un fallo y la propuesta de modificación que se discutió en las mesas de validación. Además, deberán añadirse las implicaciones de la existencia del fallo en la regulación y el beneficio que podría resultar de la adopción de la propuesta. Para la obtención de estos últimos datos, se empelará el Catálogo de fallos regulatorios que relaciona la clasificación de cada fallo con sus implicaciones y posibles beneficios.

### 3.2.2 Líneas de acción

En este capítulo también se podrá utilizar una “tabla de contenido” donde se visualice el texto de la regulación o precepto normativo donde se detectó el fallo, se incluirá un apartado con las líneas de acción que se proponen para su discusión con las autoridades interesadas y por último la relación entre el fallo identificado y las implicaciones de su existencia, así como de beneficios esperados en caso de aplicación de las recomendaciones.

### 3.2.3 Mejoras administrativas

Este capítulo corresponde a las recomendaciones de carácter administrativo enfocadas a la organización intergubernamental y a los procedimientos relacionados con la existencia de los trámites regulados. El contenido de esta sección podrá plasmarse mediante la utilización de una “tabla de contenido” que deberá reflejar la información correspondiente al texto de la regulación o precepto normativo donde se detectó el fallo y la recomendación referente a la organización o procedimiento que corresponde o refiere a la implementación de un trámite.

### 3.2.4 Estadísticas de las propuestas de Reforma

Por último, el cuarto capítulo de este documento se compone de la estadística descriptiva que se genera del conjunto de propuestas de reforma generadas una vez realizado el diagnóstico. Para la obtención de la información estadística se emplea la herramienta protocolaria denominada Protocolo de Memorando de Reformas ya que como se detalló con anterioridad contiene toda la información correspondiente a las propuestas que conforman el Memorando de Reformas.

#### **4. Resultados de Reforma a Tres Sectores Prioritarios en el marco de Justicia Cotidiana**

Como se menciona en las secciones anteriores, el Programa de Reforma a Sectores Prioritarios tiene su antecedente inmediato en el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios (R3SP). Este programa surge de la necesidad de identificar aquellas situaciones que impiden un adecuado desarrollo económico. Parte de esas situaciones son la complejidad y fallos de las regulaciones.

En atención a ello, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al CIDE la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre justicia cotidiana en el país. Dichos foros dieron como resultado 20 propuestas para un plan de acción; 8 de éstas corresponden al Ejecutivo Federal, de las cuales 2 requirieron atención directamente de la CONAMER: i) desarrollar una profunda política nacional de Mejora Regulatoria, y ii) acelerar la implementación de la Oralidad en materia Mercantil.

Con la finalidad de atender a la instrucción presidencial, la Secretaría de Economía por conducto de la CONAMER, trabajando en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, diseñó un proyecto estratégico que identifica siete elementos para promover la implementación de una profunda política nacional de Mejora Regulatoria en las 32 entidades federativas, así como acelerar la implementación de la Oralidad en materia Mercantil. Cada uno de estos siete elementos tiene una agenda con acciones específicas, indicadores de medición de avances y mecanismos que nos permitirán cumplir las metas establecidas en el Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria.

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios constituye uno de los ocho elementos del Proyecto de Justicia Cotidiana, en el que trabajan de manera conjunta la CONAMER, el Grupo del Banco Mundial y el CIDE. Dicho Programa tiene el objetivo de identificar las principales barreras regulatorias que afecten el funcionamiento de los mercados locales, con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios y, así impulsar el crecimiento local a través de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.

A continuación, se muestran algunos de los principales hallazgos de la implementación de R3SP. Estos hallazgos están presentados en dos partes. Primero, se detallan algunos datos estadísticos de los fallos regulatorios identificados en distintos sectores en el nivel sub-nacional. Posteriormente, se presentan algunas estadísticas de las propuestas que surgieron de la implementación de R3SP.

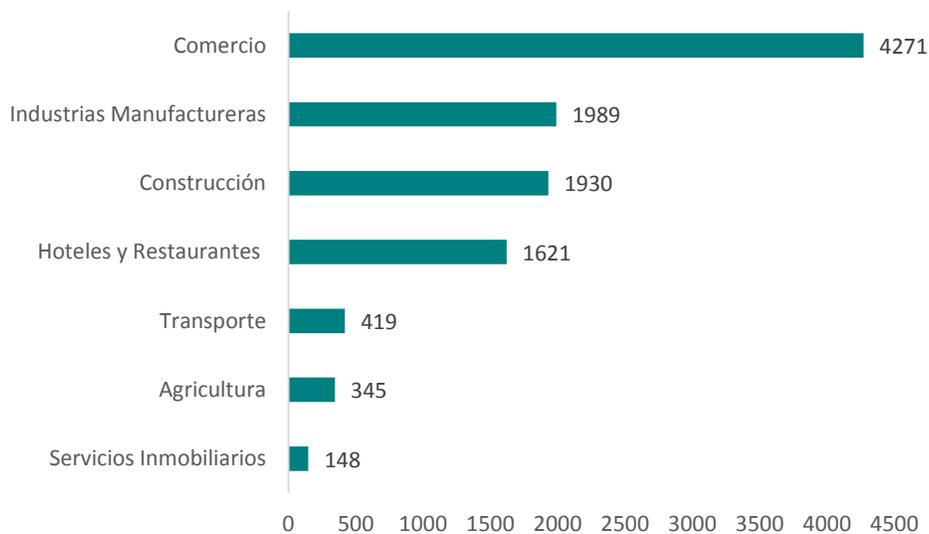
#### 4.1 Evidencia de los principales fallos regulatorios identificados a nivel sub-nacional en el marco del programa de Justicia Cotidiana

La presentación de los fallos regulatorios se presenta tomando en cuenta tres niveles de desagregación. El primer nivel de desagregación es el de fallos por cada uno de los cuatro pilares del Checklist. El segundo nivel de desagregación muestra los fallos asociados a cada uno de los sectores analizados durante la implementación del R3SP. Por último, el tercer nivel de desagregación expone los fallos identificados en cada una de las entidades federativas en las que se implementó R3SP.

##### 4.1.1 Fallos regulatorios por sector

Por medio del análisis aplicado, se identificó el número de fallos por sector, con el objetivo de determinar qué sector es el que más áreas de oportunidad presenta.

Gráfica 1 Fallos regulatorios encontrados por sector



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

La grafica anterior muestra que el sector que más fallos regulatorios presentó fue Comercio, con 4271 fallos, para las entidades que eligieron analizar este sector, las entidades participantes fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

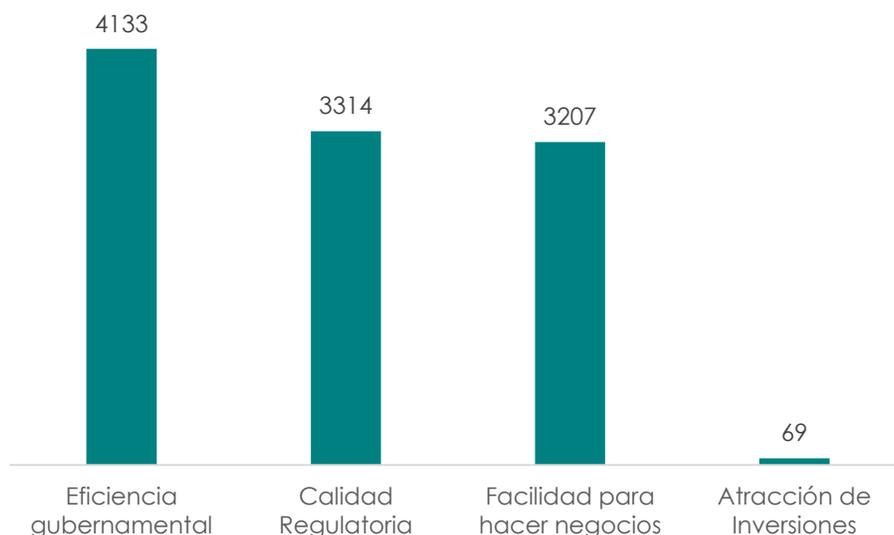
Lo anterior indica que las entidades federativas que eligieron este sector presentan obstáculos en el ambiente para hacer de negocios, las condiciones para atraer y retener la inversión extranjera, las labores administrativas realizadas por las autoridades locales en materia de trámites, permisos y otros servicios, y la en la calidad de la regulación.

Por otro lado, en caso contrario el sector que menos fallos regulatorios presento fue Servicios Inmobiliarios con 148 fallos, siendo seleccionado por sólo una entidad, el estado de Oaxaca.

#### 4.1.2 Fallos regulatorios por pilar

Por medio del análisis aplicado se identificaron los fallos regulatorios que cada uno de los cuatro pilares presentó, los cuáles se encuentran representados en la gráfica siguiente:

Gráfica 2. Fallos regulatorios encontrados por pilar



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

De acuerdo a los resultados obtenidos se observó que el pilar que más fallos regulatorios presenta es el de *Eficiencia Gubernamental*, identificando 4133 fallos en total para las 32 entidades evaluadas. Lo que indica que los procedimientos administrativos implementados en las entidades evaluadas no son óptimos.

Seguido se encuentra el pilar de *Calidad Regulatoria* el cual presenta 3314 obstáculos a nivel nacional, indicando que los instrumentos jurídicos de las entidades no son consistentes, proporcionales y claros.

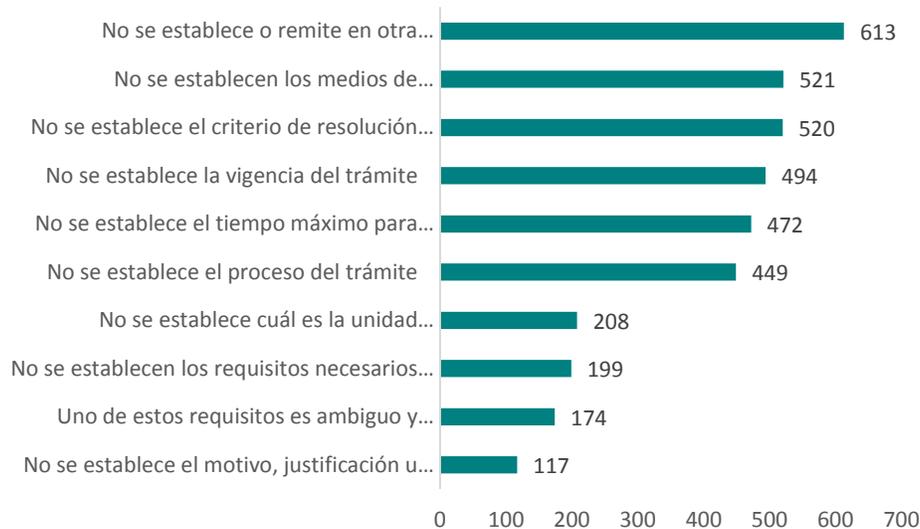
El tercer pilar que más presenta fallos es *Facilidad para hacer negocios*, en el cual se identificaron 3207 fallos, lo cual significa que la entrada al mercado de inversionistas no locales se percibe como riesgosa.

De acuerdo a lo anterior, el pilar que menos obstáculos obtuvo fue el de *Atracción de inversiones*, presentando 69 obstáculos, lo cual indica que en los estados donde se encontraron estos fallos las regulaciones relacionadas con la atracción de inversiones no establece criterios y estándares iguales a los que enfrentan los empresarios locales.

### **Eficiencia gubernamental**

Como se mencionó anteriormente el pilar de Eficiencia Gubernamental fue el pilar en el que más fallos regulatorios se detectaron, con un total de 4133.

Gráfica 3. Fallos regulatorios encontrados en el pilar Eficiencia gubernamental



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son las siguientes:

- No se establece o remite en otra regulación el pago de derechos para la realización del trámite
- No se establecen los medios de presentación por los cuales los solicitantes puede realizar el trámite
- No se establece el criterio de resolución del trámite
- No se establece la vigencia del trámite
- No se establece el tiempo máximo para dar resolución al trámite
- No se establece el proceso del trámite
- No se establece cuál es la unidad administrativa responsable de emitir una resolución / seguimiento al trámite
- No se establecen los requisitos necesarios para realizar el trámite
- Uno de estos requisitos es ambiguo y podría dar pie a la discrecionalidad
- No se establece el motivo, justificación u objetivo de realización del trámite

De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron la que más fallos obtuvo fue "No se establece o remite en otra regulación el pago de derechos para la realización del trámite", con un total de 613 fallos encontrados.

Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “No se establece el motivo, justificación u objetivo de realización del trámite”, con 117 fallos encontrados.

## Calidad Regulatoria

Calidad regulatoria es el segundo pilar que más fallos presentó con un total de 3314 fallos.

Gráfica 4. Fallos regulatorios encontrados en el pilar de Calidad regulatoria



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son las siguientes:

- Las facultades/atribuciones de las autoridades responsables podrían dar pie a decisiones discrecionales
- La regulación no establece de manera clara las obligaciones de los sujetos regulados
- La regulación no define de manera explícita quiénes son los sujetos regulados
- La regulación no especifica su fecha de última modificación
- Las obligaciones de los sujetos regulados podrían dar pie a la discrecionalidad

- La regulación no establece de manera clara las facultades/atribuciones de la autoridad responsable
- La regulación se aplica sin diferenciar por actividad a realizar, giro comercial y/o tamaño
- La regulación no establece claramente quiénes son las autoridades responsables
- La regulación hace referencia a regulaciones inexistentes
- El formato de la regulación dificulta su lectura

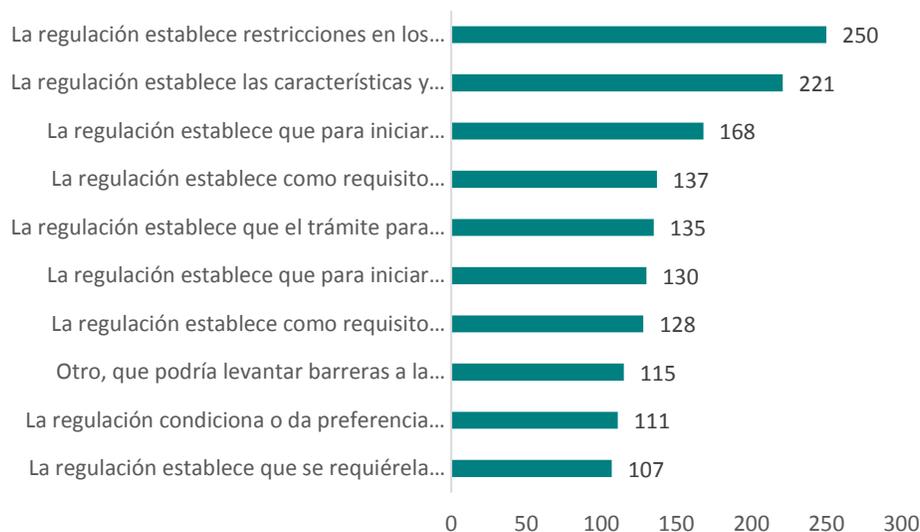
De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue “Las facultades/atribuciones de las autoridades responsables podrían dar pie a decisiones discrecionales” con un total de 383 fallos.

Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “El formato de la regulación dificulta su lectura”, con 101 fallos encontrados.

### Facilidad para hacer negocios

El tercer pilar que más fallos presenta es Facilidad para hacer negocios con un total de 3207 fallos, los cuales se observan en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Fallos encontrados en el pilar Facilidad para hacer negocios



*Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana*

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son:

- La regulación establece restricciones en los días u horarios que los agentes económicos pueden operar
- La regulación establece las características y los estándares mínimos de los bienes y servicios y/o espacios de venta que pueden ofrecer los agentes económicos
- La regulación establece que para iniciar actividades se requiere la anuencia de otro orden de gobierno
- La regulación establece como requisito que haya una distancia mínima entre otros tipos de establecimientos
- La regulación establece que el trámite para la apertura/operación en el sector se modifica, revoca y/u otorga a discreción de la autoridad
- La regulación establece que para iniciar actividades se requiere realizar un pago adicional al costo del trámite de apertura/operación
- La regulación establece como requisito que haya una distancia mínima entre agentes económicos
- Otro, que podría levantar barreras a la entrada de nuevo agentes económicos
- La regulación condiciona o da preferencia en el otorgamiento de los trámites para la apertura y/u operación en el sector a los agentes no originarios de la región
- La regulación establece que se requiera la anuencia de un gremio/asociación/incumbentes para poder iniciar actividades

De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue “La regulación establece restricciones en los días u horarios que los agentes económicos pueden operar” con un total de 250 fallos.

Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “La regulación establece que se requiera la anuencia de un gremio/asociación/incumbentes para poder iniciar actividades”, con 107 fallos encontrados.

## Atracción de Inversiones

El cuarto pilar que más fallos presenta es Atracción de Inversiones con un total de 19 fallos, los cuales se observan en la siguiente gráfica.

Gráfica 6. Fallos encontrados en el pilar Atracción de Inversiones



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

El pilar se divide en categorías, las categorías que más fallos presentaron son:

- La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido local
- La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido regional
- Los objetivos de la regulación contravienen los principios expuestos en el pilar de atracción de inversiones
- La regulación establece que los inversionistas extranjeros realicen alianzas o consorcios con inversionistas nacionales para operar
- La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales exporten un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios
- La regulación establece restricciones para la adquisición de propiedad privada para inversionistas extranjeros
- La regulación establece un nivel de acciones que los inversionistas extranjeros requieren para operar en el sector

- La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales importen un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios

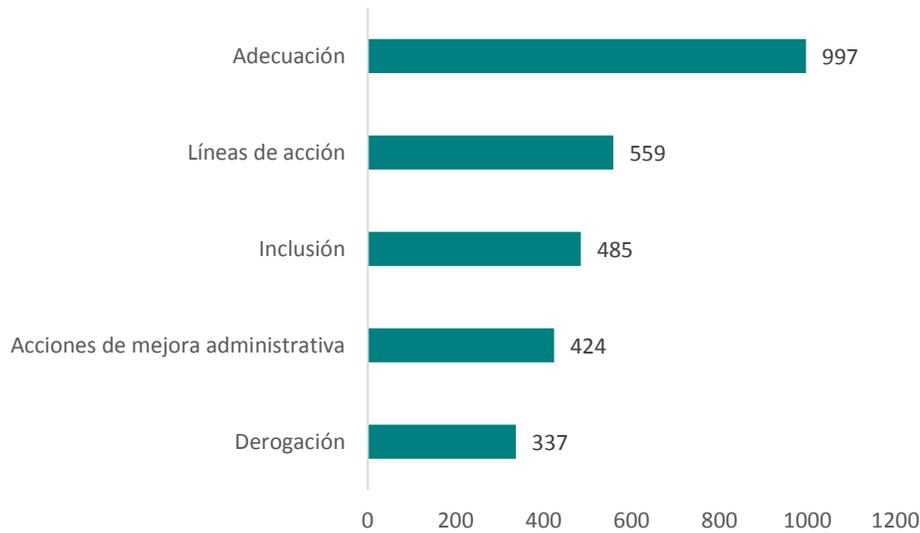
De acuerdo a los resultados obtenidos de las categorías que más fallos presentaron, la que más fallos obtuvo fue “La regulación requiere que los inversionistas alcancen un determinado grado o porcentaje de contenido local” con un total de 19 fallos. Por otro lado, de las categorías que más fallos presentaron la que menos fallos regulatorios tuvo fue “La regulación requiere que las empresas extranjeras o nacionales importen un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios”, con tres fallos encontrados.

## **5. Análisis estadístico de las propuestas de reforma realizadas en el marco de Justicia Cotidiana**

Como resultado de la implementación del Programa de Reforma a Sectores Prioritarios en el marco del Proyecto de Justicia Cotidiana, se identificaron fallos regulatorios a partir de los cuales se realizaron propuestas de reforma a los mismos, los cuales como se mencionó anteriormente, se dividieron en adecuaciones, derogaciones, inclusiones, líneas de acción y mejora administrativa. Las siguientes estadísticas muestran de manera agregada cada uno de los tipos de propuestas de reforma. Asimismo, los datos estadísticos se desagregan tomando en cuenta algunos de los sectores a los cuales se les implementó el Programa.

A nivel nacional se realizaron un total de 2802 reformas en las cuales se propusieron 997 adecuaciones, 559 líneas de acción, 485 inclusiones, 424 acciones de mejora administrativa, y 337 derogaciones.

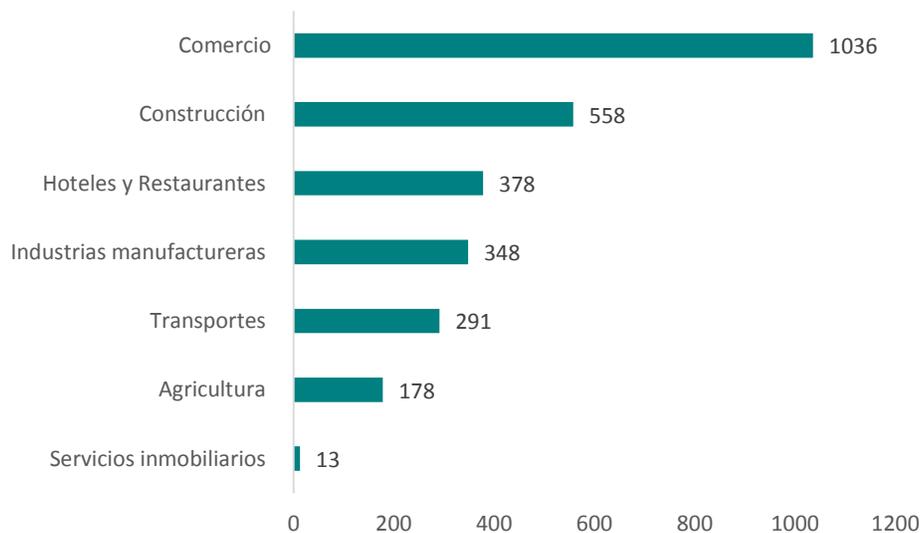
Gráfica 7. Total de reformas propuestas



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

De acuerdo a la gráfica el sector que más número de propuestas tiene es Comercio con un total de 1036, para las entidades que eligieron analizar este sector, las cuales fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Gráfica 8. Total de reformas propuestas por sector

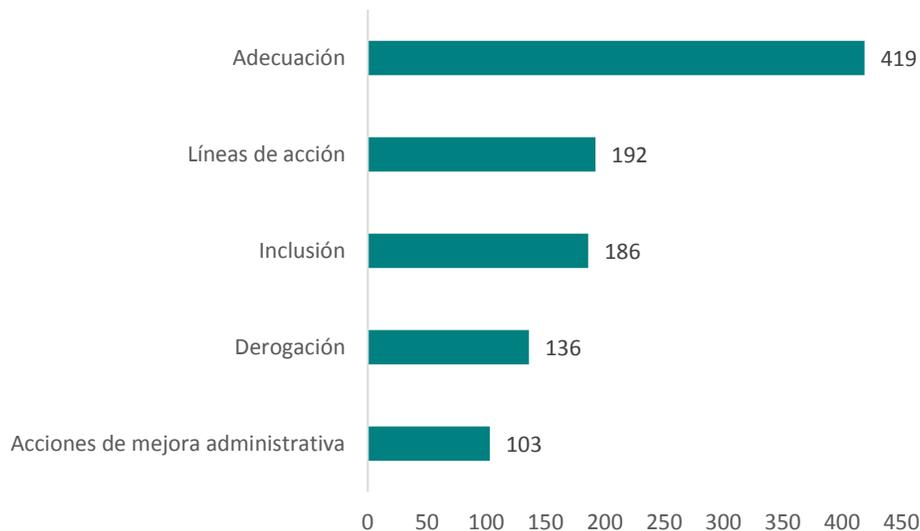


Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

En caso contrario el sector al que se le sugirió menos propuestas fue Servicios Inmobiliarios con un total de 13, siendo seleccionado por sólo una entidad, el estado de Oaxaca.

El número de propuestas se divide de la siguiente manera.

Gráfica 9. Número de reformas propuestas para el sector comercio

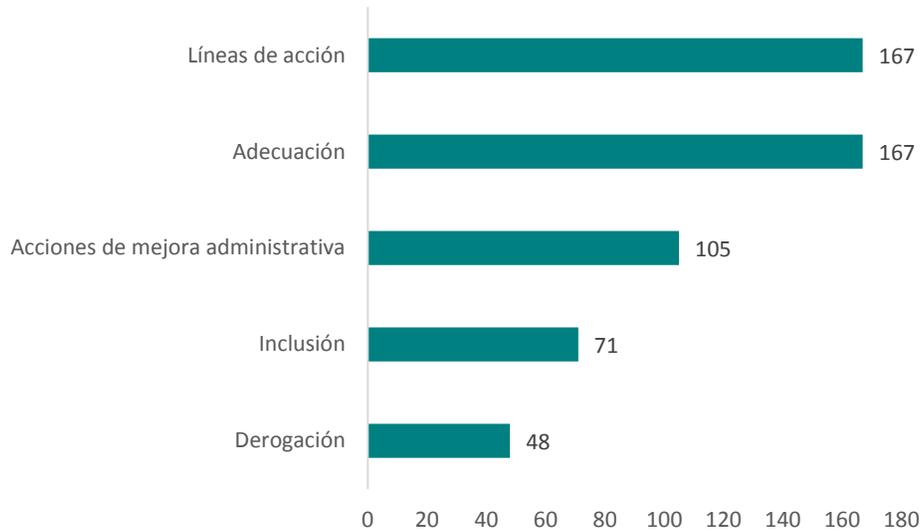


*Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana*

Se puede observar que existen 419 adecuaciones, 192 líneas de acción, 186 inclusiones, 136 derogaciones, y 103 acciones de mejora administrativa.

El segundo sector con más obstáculos es Construcción con un total de 558 propuestas de reforma, de manera particular se dividen como se muestra en la gráfica.

Gráfica 10. Número de reformas propuestas para el sector construcción

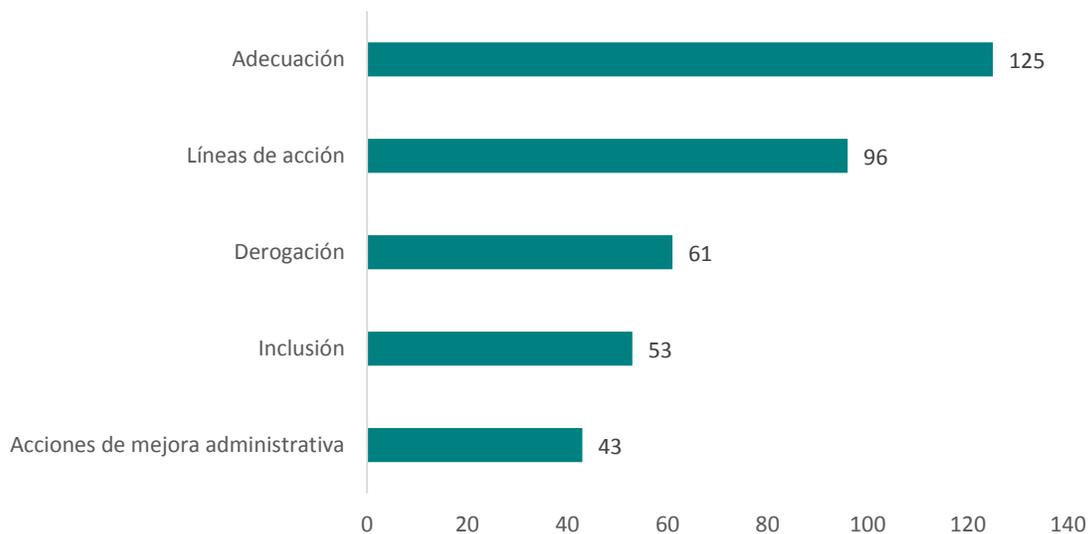


Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana

Como se puede observar se cuenta 167 líneas de acción, 167 adecuaciones, 105 acciones de mejora administrativa, 71 inclusiones, y 48 derogaciones.

El tercer sector con mayor número de propuestas de reforma es Hoteles y Restaurantes con un total de 378. De manera particular se puede observar que cuenta con 125 adecuaciones, 96 líneas de acción, 61 derogaciones, 53 inclusiones, y 43 acciones de mejora administrativa.

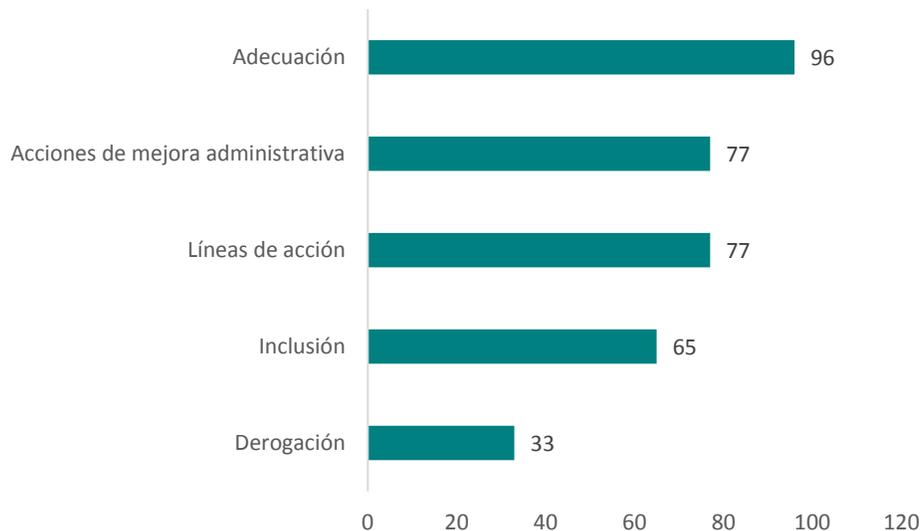
Gráfica 11. Número de reformas propuestas para el sector Hoteles y Restaurantes



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de justicia cotidiana

El cuarto sector con mayor número de propuestas de reforma es Industrias Manufactureras de 348 propuestas de reformas a nivel nacional, las cuales se dividen de la siguiente manera.

Gráfica 12. Número de reformas propuestas para el sector Industrias Manufactureras



Fuente: Elaborada por CONAMER en el marco de justicia cotidiana

Como se puede observar se encontraron 96 adecuaciones, 77 acciones de mejora, 77 líneas de acción, 65 inclusiones y 33 derogaciones.

## 6. Conclusiones

El Programa de Reforma a Sectores Prioritarios representa un esfuerzo sin precedentes en la historia de la política pública en materia de Mejora Regulatoria en el país. Es la primera vez que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria emprende la tarea de revisar la regulación el inventario regulatorio de 32 estados y 40 municipios. La revisión de la implementación del análisis regulatorio, sobre todo de la regulación ya emitida y que se encuentra en aplicación en los distintos órdenes de gobierno en nuestro país era una herramienta de poco uso, por ello la relevancia del ejercicio de esta herramienta de política pública en el marco del Programa de Justicia Cotidiana en Materia de Mejora Regulatoria.

La implementación de este Programa requirió el esfuerzo de servidores públicos, ciudadanos y empresarios de los distintos órdenes de gobierno y entidades federativas del país; servidores públicos que son responsables de

la ejecución de la regulación y sus trámites, así como la prestación de servicios, empresas y emprendedores que son quienes todos los días evalúan de manera práctica la calidad de las regulaciones y los trámites, y ciudadanos que resienten la eficiencia o deficiencia de las regulaciones en todos los momentos de interacción con sus autoridades.

Asimismo, este documento es el resultado de la coordinación, trabajo y entendimiento por parte de la CONAMER el CIDE y el Grupo del Banco Mundial, que juntos diseñaron e implementaron este Programa de principio a fin.

Lo anterior permitió la construcción de un diagnóstico que refleja la diversidad de voces que participaron en la implementación del proyecto y se tradujo en la propuesta de reformas que tienen como objetivo generar desarrollo económico y bienestar en cada uno de los estados y municipios del país.

En cuanto a los elementos del Diagnóstico obtenidos, estos señalan la relevancia del Programa, al identificar regulaciones y fallos regulatorios que en caso de ser modificados generarían un importante impacto económico a nivel nacional, estatal y municipal.

Asimismo, los fallos regulatorios identificados en este Programa podrían llegar a tener efectos negativos en variables como el empleo, la productividad, los salarios, entre otros. Por ello es de vital importancia que exista un marco regulatorio que fomente la facilidad para hacer negocios, la calidad regulatoria y la eficiencia gubernamental, de ser así, se incrementarían los índices en la generación de empleo en cada una de las entidades, se disminuiría la brecha salarial entre sectores y regiones del país, aumentaría la productividad en cada uno de los estados, entre otras cosas.

También, los fallos regulatorios identificados en dicho programa pueden afectar directamente a los ciudadanos, al tener una oferta de bienes y servicios más reducida, donde los productos tienen mayores y menor calidad. Por otra parte, los fallos regulatorios también pueden afectar a los empresarios, ya que dedican parte de sus recursos a cumplir con la regulación para poder operar o abrir un negocio.

Lo anterior, sin duda implica una tarea de discusión y en su caso aprobación de reformas, tarea en la cual será necesario importante por parte de los distintos poderes públicos en cada uno de los estados y municipios del país.

Es por ello que no podemos fiarnos de que sea una tarea acabada, sin embargo, la implementación de este programa en estados y municipios del país y los resultados obtenidos, permiten generar el impulso para que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria avance hacia las siguientes tareas que se le presentarán en la consecución de este proyecto.

En este sentido, este documento persigue dos objetivos, el primero de ellos es mostrar los resultados obtenidos tras la implementación de este Programa, la metodología utilizada y los hallazgos identificados.

Por otro lado, este documento pretende sensibilizar a las autoridades responsables de aplicar la política de Mejora Regulatoria, a los integrantes del sector privado y en general a los ciudadanos interesados, sobre la importancia de realizar análisis regulatorio con el objetivo de promover la calidad en la regulación, el desarrollo económico y el funcionamiento eficiente de las instituciones públicas.

La Mejora Regulatoria genera beneficios para todos, por ello, debe ser también una tarea de todos.

## Referencias

COMPENECIA FEDERAL Y LOCAL.

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua11/compet..htm>

Dussauge, Mauricio. 2009. La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollo, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 28(2): 439-495.

Holzinger Katharina y Sussane K. Schmidt. 2015. From the positive to the regulatory state: a transformation in the machinery of governance? En *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, editado por Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, and John D. Stephens. Oxford University Press.

Lodge, Martin y Kai Wegrich. 2012. *Managing regulation. Regulatory analysis, poliics and policy*. Reino Unido: Pelgrave Macmillan.

Lodge, Martin, 2008. Regulation, the Regulatory State and European Politics. *West European Politics* 31 (1-2): 280-301

Majone, Giandomenico. 1994. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-167.

Mariscal Judith. 2010. Nuevo institucionalismo y regulación. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comp.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, pp. 179-206 México: CIDE.

Numero de jurisprudencia 187982. P./J. 142/2001. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx>

OCDE. 2018. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation*. Paris:

Reyes Mendoza. Libia, Red Tercer Milenio. “*Introducción al Estudio del Derecho*”, Disponible en:  
[http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/sistemas/Introduccion\\_al\\_estudio\\_del\\_derecho.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/sistemas/Introduccion_al_estudio_del_derecho.pdf)

Ribo, Rafael y Jaime Pastor. 2006. La estructura territorial del Estado. En *Manual de información económica* (pp. 483-499).

Rutgers, Mark R. 2015. As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *American Review of Public Administration*, 45(1): 29-45.

<http://www.gob.mx/conamer> 

[conamer@conamer.gob.mx](mailto:conamer@conamer.gob.mx) 

01 (55) 5629-9500 

@CONAMER\_MX 

MXCONAMER 