

Reducción de trámites: ¿por qué es tan complicada la simplificación administrativa? Orientación de políticas futuras para la reducción de cargas administrativas

Manuel Gerardo Flores Romero

Con base en la experiencia de los países miembro de la OCDE, es posible obtener lecciones y recomendaciones de políticas. Las opciones de política que se presentan a continuación representan las mejores prácticas en el área de reducción de trámites administrativos y deben tomarse en consideración al momento de diseñar, implementar y evaluar cualquier programa de simplificación administrativa.

Opción de Política 1. Ampliar y expandir los proyectos de simplificación administrativa

El enfoque de los proyectos de simplificación administrativa debe ampliarse. Los países deben considerar el concentrarse no sólo en las empresas sino incluir también los costos de la regulación para los ciudadanos y el sector público, y otros costos adicionales a los administrativos, por ejemplo, otros costos sustantivos, irritantes, etc.

Tomar en cuenta temas distintos al de las empresas

En muchos países, especialmente aquellos que aplican el Modelo de Costo Estándar (por ejemplo, Países Bajos, Dinamarca, Alemania, la Unión Europea, República Checa) las empresas fueron originalmente la primera elección para la reducción de cargas administrativas. En algunas otras economías, los ciudadanos y/o autoridades públicas fueron tomados en consideración desde el inicio.

De acuerdo con la Encuesta de la OCDE sobre Indicadores de Calidad de la Regulación del año 2008, de 30 países miembro de la OCDE y la Unión Europea, sólo nueve medían las cargas administrativas para los ciudadanos, y sólo cuatro en el sector público. Aparentemente, la medición de cargas administrativas en los sujetos distintos a las empresas está firmemente conectada con la medición en las empresas, debido a que ningún país miembro de la OCDE se enfoca en dichos sujetos sin enfocarse al mismo tiempo en las empresas.

La simplificación administrativa se lleva a cabo para mejorar el ambiente de negocios y por tanto, también la competitividad de la economía. Liberar algunos recursos que las empresas gastan para cumplir con las obligaciones de información contribuye directamente al crecimiento económico, probablemente más que en el caso de los recursos que los ciudadanos ahorran. Esto explica por qué las empresas han sido el enfoque principal de los esfuerzos para la simplificación administrativa.

Sin embargo, la percepción de los ciudadanos sobre el éxito de los gobiernos en su lucha contra la burocracia está sumamente influenciada por su experiencia personal. Por tanto, la percepción de los ciudadanos sobre los programas de simplificación administrativa podría estar influenciado por el hecho de que quienes se benefician de los ahorros más significativos (en cantidades absolutas de dinero) serán las grandes empresas.

Una de las razones por las que los programas orientados a los ciudadanos y al sector público no son tan exitosos y ampliamente difundidos en comparación con los que se dirigen a las empresas podría estar relacionada con la menor idoneidad de las técnicas cuantitativas utilizadas para medir las cargas regulatorias sobre los ciudadanos y/o el sector público. Es más difícil medir los costos en tiempo para un “ciudadano ordinario”. Se están desarrollando metodologías para enfrentar este tema.

A continuación se presentan algunos ejemplos de programas de simplificación administrativa que se enfocan en sujetos distintos a las empresas. En Portugal, el *Simplex Programme* ha tenido por objeto desde su inicio reducir las cargas administrativas tanto para ciudadanos como empresas. Además, incluye también algunas iniciativas para reducir las cargas administrativas dentro de la administración.

En Países Bajos, en el año 2003, el gobierno había agregado ya a los ciudadanos como un grupo objetivo para la reducción de trámites administrativos. Hizo un compromiso para reducir las cargas administrativas para los ciudadanos en un 25% neto para 2007. Una decisión inicial fue adaptar la metodología de SCM utilizada para el programa de reducción de cargas administrativas para las empresas. Después de las elecciones de 2006, el nuevo gabinete decidió continuar el programa pero de una forma distinta, colocando más énfasis en un enfoque cualitativo por medio de la identificación de las diez principales cargas más irritantes para los ciudadanos, y el desarrollo de un “análisis de vida”. No hay una nueva medida base y el objetivo de reducción cuantificada no se promueve más. La experiencia en la primera etapa del programa llevó a la conclusión de que era importante que los ciudadanos notaran las medidas de reducción y que éste era un reto importante. Las investigaciones arrojaron un concepto de hoja de ruta así como una redefinición de lo que se entendía por carga administrativa y cinco pasos para una reducción notable. Los cinco pasos pretendían describir el propósito (del servicio); determinar la posición dentro de modelo de relación (cómo perciben/percibirán los ciudadanos el servicio desde su percepción de libertad); lectura del protocolo y carácter (cómo se ajusta el servicio dentro de la relación entre el gobierno y los ciudadanos); comparar o diseñar (evaluar el grado en que el diseño actual del servicio se ajusta a la relación entre el gobierno y el ciudadano); tomar medidas (para alinear el servicio al enfoque deseado).

La “iniciativa para eliminar burocracia en servicios públicos” en el Reino Unido es parte de las reformas al sector público enfocadas a la mejora de servicios públicos. Existen algunas sinergias con programas de negocios por ejemplo, un manejo más eficiente de trámites para inmigrantes ayuda a las empresas que puedan querer reclutarlos. Por varios años ya se han implementado sistemas de inspecciones, objetivos y gestión del desempeño enfocados a los servicios públicos. La iniciativa se enfoca específicamente en la eliminación de burocracia innecesaria y en dotar de más autoridad a los trabajadores de sector público de primera línea (tales como maestros, policía y profesionales de la salud que están en contacto directo con los ciudadanos para brindar servicios públicos) para responder mejor al público. La estrategia se publicó en junio de 2007 por el Ejecutivo de Mejora Regulatoria (BRE, por sus siglas en inglés). El punto central es un compromiso para reducir los datos y la información que los departamentos centrales y agencias solicitan de los trabajadores de primera línea en un 30% neto al año 2010. No ha habido un intento individual y sistemático para establecer una base cuantificada. De acuerdo con el BR, existen dificultades metodológicas para hacer un cálculo preciso, y es mejor dejar un margen para un enfoque individualizado, de modo que los departamentos puedan juzgar qué es la burocracia necesaria e innecesaria (la justicia y la rendición de cuentas, por ejemplo, requieren que la policía mantenga ciertas formas). En vez de ello, el BRE ha acordado algunos enfoques con cada departamento competente para reducir las cargas informativas. Algunos departamentos están calculando su reducción de cargas en términos numéricos, en tanto que otros evalúan sus reducciones con base en las cargas (por ejemplo, el ahorro en costos o tiempo en lugar de números de flujos de datos).

Parte del programa ciudadano en Países Bajos aborda la regulación desde el interior de la administración, particularmente para profesionales que trabajan en servicios públicos como hospitales y escuelas. Los objetivos específicos incluyen reducir la cantidad de información que se debe registrar, desarrollar una auditoría única, estandarizar definiciones y agilizar el sistema de beneficios. Los “requisitos de registro” de maestros y policías serán reducidos. Se han desarrollado perfiles de profesionistas (semejantes a los perfiles ciudadanos ya creados). En cooperación con los propios

profesionistas, se seleccionará una lista de las cinco principales cargas administrativas por perfil.

En Austria, en 2009, se inició un programa de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos. En vez de una medición total de base, se adoptó un enfoque de base cuyo objetivo eran las 100 obligaciones de información que implicaban mayor carga. Dichas obligaciones fueron seleccionadas con base en experiencias internacionales, y con ayuda de los funcionarios jurídicos dentro de los ministerios competentes. Se adaptó la metodología del MCE a las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, las cargas administrativas se miden en tiempo y costos directos, el modelo fue enriquecido con elementos cualitativos. Completar una obligación de proporcionar información requiere varias etapas (orientación, cumplimiento, etc.) y los minutos medidos se convierten en “minutos de calidad” en tanto que la cantidad general sigue siendo igual. Este enfoque indica qué fases son más molestas para los ciudadanos y en ese sentido, los aspectos de la calidad en el servicio pueden considerarse en el proceso de hallazgos de medición. Con base en ese estudio, se lanzaron acciones rápidas en las áreas de nacimiento de niños, inscripción en escuela primaria, matrimonio, padres solteros, personas con discapacidades y personas que requieren cuidados, pensión, y fallecimiento.

La Agencia para la Simplificación de la Administración (ASA) fue creada en Bélgica con el objeto de promover a las empresas independientes, y su objetivo clave fue la comunidad empresarial, pero en 2004 le fue encomendado implementar iniciativas de simplificación para beneficio de todos los ciudadanos. Los actuales proyectos de simplificación se llevan a cabo sin importar el grupo objetivo. Asimismo, los ciudadanos pueden ser considerados desde el punto de vista de sus perfiles específicos: empleados, personas que reciben beneficios, individuos, miembros de una familia, etc. Se han puesto en marcha proyectos sobre temas diversos tales como personas que califican para obtener beneficios (discapacitados, personas que se jubilan a edad temprana), formalidades del estado civil, registro de extranjeros, calificar para tasas preferenciales de impuestos y otras concesiones financieras.

El programa de *Reducción de la Burocracia y Mejor Regulación* del gobierno de Alemania busca también reducir de forma significativa los costos administrativos relacionados con la administración federal. Una gran cantidad de ministerios han iniciado proyectos piloto con una visión para ajustar y pulir el enfoque analítico y metodológico debido a que no se puede aplicar directamente el MCE.

El tema de la adaptación del MCE a la medición de costos para otros sujetos se abordó también a nivel internacional. Se creó un Equipo de Aprendizaje sobre reducción de cargas administrativas sobre los ciudadanos dentro del marco del EUPAN¹ en 2008. Uno de los resultados de su labor es un manual sobre el Modelo de Costeo Estándar para Ciudadanos que puede utilizarse para cuantificar la carga administrativa de los ciudadanos.

Algunos países experimentaron problemas para adoptar las técnicas puramente cuantitativas, tales como el MCE, para el análisis de las cargas administrativas sobre los ciudadanos, debido a que es complicado estimar los costos del tiempo que los ciudadanos invierten en cumplir con las regulaciones gubernamentales. Por tanto, también se están probando técnicas cualitativas que son menos precisas pero más enfocadas en el usuario de la regulación (ver también Opción de Política 2).

Tomar en consideración otros costos además de los administrativos

¹ Red de Administración Pública Europea

Otro tema es el relacionado con la definición relativamente limitada de las cargas administrativas. Naturalmente, los proyectos de simplificación administrativa se enfocan mayormente en una parte de los costos regulatorios – los administrativos. Estos se definen usualmente como los costos impuestos sobre los sujetos regulados (por ejemplo, empresas) al cumplir con obligaciones de información que surgen de la regulación. Estos costos no son usualmente visibles como costos financieros directos (por ejemplo, impuestos) o costos sustantivos de cumplimiento (por ejemplo, costos de adquisición de maquinaria). También resulta difícil encontrar este tipo de costos en los libros de las empresas.

Por otra parte, estos costos, especialmente los vinculados al llenado de cuestionarios, se perciben usualmente como los más molestos, conectados con la “burocracia” en el sentido negativo de la palabra. Luchar contra estos costos puede resultar atractivo para los políticos. En ocasiones no es fácil ver el propósito de los gastos de cumplimiento con las obligaciones de información. En tanto que los costos de cumplimiento sustantivos se justifican usualmente por la protección de valores esenciales como la protección al medio ambiente o los derechos de los consumidores, justificar las obligaciones de información es más difícil.

Tratar de reducir los costos administrativos supondría una “apuesta segura”. No obstante, resulta sorprendente que éste no haya sido siempre el caso. Por ejemplo, el Consejo de Industria y Comercio para una Mejor Regulación de Suecia estimó, con base en la encuesta “Los Costos Totales de las Regulaciones para las Empresas en Suecia”, que “para todas las empresas, los costos administrativos eran menores al 30% (9-27% dependiendo del sector)” para todos los costos regulatorios. NNR reclama que “comparado con los costos regulatorios financieros y materiales, los costos administrativos de la regulación son solamente una pequeña porción de los costos regulatorios de la empresa y por tanto la reducción de dichos costos es de menor importancia para las empresas”. En Irlanda, los trámites burocráticos se colocaron en el cuarto lugar de una encuesta empresarial entre los problemas más grandes para las empresas, de modo que parece ser importante pero no es el tema más importante para las empresas.

Una categoría de costos regulatorios es diferente: costos de molestia. Estos costos no son objetivos y por tanto es difícil, si no es que imposible, cuantificarlos. Los costos de irritación pueden definirse como los costos que percibe de forma subjetiva el sujeto regulado como una molestia ocasionada a él al no poder ver y comprender la razón de ser de la obligación o no ser capaz de ajustarse a los objetivos de una regulación dada. La percepción subjetiva de cuánta carga implica una regulación puede diferir de los resultados de las mediciones cuantitativas. De hecho, los hallazgos de la medición base de la UE sobre costos administrativos implican que “[e]l grado en el que una obligación de información se percibe como molestia por parte de las empresas (factor de molestia) con frecuencia no puede correlacionarse con las cargas administrativas impuestas”. Estos costos se capturan usualmente por las encuestas de percepción (ver Opción de Política 2).

Muchos países se han percatado de esta situación y están tratando de enfocarse en la adición a los costos distintos de los costos administrativos. El Gobierno de Reino Unido decidió ir más allá en el año 2007. El enfoque está ahora en la reducción de los costos de política de las regulaciones existentes, definidos como “los costos inherentes en el cumplimiento de los objetivos de una regulación, por ejemplo el costo directo en efectivo de instalar un filtro en la chimenea de una fábrica conforme a lo que señala la regulación, o el costo indirecto como los cambios necesarios que se implementan en las prácticas laborales”. También abordan las molestias regulatorias.

El Bertelsmann Stiftung, basándose en la experiencia con el proyecto del gobierno de Alemania sobre la “Reducción de la Burocracia y Mejor Regulación”, decidió desarrollar un modelo para medir todos los costos regulatorios incluyendo los costos administrativos, financieros, materiales, y los costos

“normales” y de oportunidad. El modelo también toma en consideración los costos de molestia, sin embargo no los cuantifica.

Tal como muestran los ejemplos, existen sinergias que pueden explorarse por medio de la adaptación de las técnicas existentes para medir otros costos así como enfocarse en sujetos distintos a las empresas. Esta adaptación es posible, aunque con ciertas limitaciones.

Al tratar de reducir los costos regulatorios sobre los ciudadanos y el sector público, los países deben enfocar sus esfuerzos y no intentar hacer una medición de base completa. Los métodos cuantitativos deben complementarse con los cualitativos considerando también el factor de molestia. Vea la siguiente opción de política para conocer más detalles sobre este tema.

Opción de Política 2. Cuantificar, pero con cautela

Los gobiernos deben cuantificar las cargas administrativas y fijar objetivos cuantitativos para su reducción, ya sea antes del lanzamiento o durante el proyecto. Sin embargo, la cuantificación debe usarse con cautela teniendo en cuenta la eficiencia. Los métodos cualitativos, especialmente los que analizan los costos de molestia, deben complementar a los cuantitativos, para enfocar mejor los esfuerzos.

Cuantificación y objetivos

El tema de la medición de las cargas administrativas es una de las cuestiones más importantes para que los países decidan la forma de afrontar las cargas administrativas. el MCE representa la metodología que es relativamente comprensible y fácil de implementar. La ventaja indiscutible de la medición del MCE es que ayuda a monetizar el valor de las cargas administrativas. Los números son más sencillos de presentar a los medios y el público en general. Son también más fáciles de tratar en fases más avanzadas del proyecto cuando se buscan oportunidades de reducción: “lo que se mide, se hace”. Además, ayuda también a identificar las regulaciones con mayores cargas que son objetivos adecuados para la simplificación. Expresar el valor de la carga administrativa en términos monetarios ayuda también a adoptar objetivos cuantitativos para la reducción, tanto generales como divididos en ministerios, áreas de regulación, etc.

La experiencia de los países que ya han medido sus cargas administrativas muestra que el proceso de medición puede ser costoso, especialmente cuando se lleva a cabo la medición de base completa (se mide toda la regulación existente) y cuando se contrata a empresas privadas externas para la etapa de medición. Por ejemplo, en el Reino Unido la medición de base completa cuesta aproximadamente 10 millones de libras esterlinas; la Comisión Europea pagó por la medición de cargas administrativas en áreas prioritarias un monto aproximado de 20 millones de euros. La República Checa representa otro enfoque: la medición de los costos administrativos fue realizada solamente por los ministerios y otras autoridades administrativas sin invertir recursos adicionales. No obstante, existe un tema con la confiabilidad de los resultados de dicha medición. En Alemania, la Oficina Estadística estuvo involucrada en la medición; sin embargo, se invirtieron recursos adicionales para financiarla.

Un tema de discusión es si los recursos invertidos en la medición se justifican por la calidad de datos producidos. Algunos países argumentaron que la medición de base completa implica demasiado tiempo y ser costosa, además de enfocarse solamente en las áreas de prioridad que se identifican usualmente en cooperación con los sujetos regulados, en su mayoría empresas. Los resultados en los países que llevaron a cabo la medición también señalan que el principio de Pareto puede aplicarse en cargas administrativas – 20% de las regulaciones usualmente ocasionan el 80% de las cargas administrativas. Por tanto, podría ser más eficiente enfocarse solamente en ese 20%; sin embargo, existe

un problema de correcta identificación del 20% de la regulación que implica la mayor carga. La Comisión Europea decidió que a nivel de la Unión Europea, la medición de base completa sería extremadamente costosa y que se enfocaría solamente a las 13 áreas prioritarias que fueron identificadas en cooperación cercana con las partes interesadas.

En Flandes (Bélgica), la medición de cargas se realiza con base en la regla 20/80. Los departamentos elaboran un inventario del 20% de las regulaciones que ocasionan el 80% de la carga administrativa total, y realizan un mapeo de las obligaciones relacionadas con dichas regulaciones. Otra opción es considerar el 20% de las regulaciones que ocasionan cargas sobre el 80% del grupo objetivo relevante (por ejemplo, escuelas). La opción 20/80 es validada por el departamento ministerial y la Unidad de Administración Regulatoria (DWM). El trabajo (entrevistas, reporte) es realizado por DWM, con cierto apoyo por parte de consultores, y el reporte es discutido por la unidad regulatoria del departamento.

El Estado Australiano de Victoria decidió saltarse la etapa de medición por completo y el valor de las cargas administrativas existentes se estima con base en la carga administrativa de Australia como un porcentaje del PIB, y la parte correspondiente a la regulación del Commonwealth y del Estado en la carga nacional. No obstante, este enfoque ha sido criticado en tanto que “no existe una razón conocida para creer” que “el nivel de las cargas “base” en Australia es igual, como una proporción del PIB, a la de Países Bajos” (ver Deighton-Smith).

En España se utiliza una versión simplificada del MCE. La simplificación tiene dos objetivos. El primero de ellos es abordar las iniciativas de simplificación, cuyos resultados no pueden medirse con el MCE, por ejemplo, la reducción del tiempo máximo de respuesta de la administración. El segundo objetivo es evitar el agotamiento de las empresas al pedir repetidamente su opinión sobre los procesos con los más altos costos administrativos, de modo que el estudio de la reducción de cargas en sí mismo no se convierta en una carga adicional.

Incluso los datos de la OCDE muestran que la cantidad de licencias y permisos puede diferir sustancialmente entre los países miembros de la Organización. Por ejemplo, la encuesta sobre Indicadores de Calidad Regulatoria muestra que en tanto el Reino Unido tenía solamente 339 requisitos legales en vigor para licencias y permisos empresariales, en Polonia había 35, mientras que en Corea había 1767 permisos licencias distintas, y en Austria cerca de 31000.²

Aunque no sería recomendable ignorar por completo la medición, por los motivos anteriores que se recomienda ampliamente enfocar los esfuerzos de reducción en el tema de la eficiencia, es decir, tratar de establecer prioridades al identificar aquellas áreas de las regulaciones o las regulaciones particulares que tengan potencial de implicar más cargas y enfocarse en ellas. Esto debe hacerse en colaboración con las partes interesadas (ver Opción de Política 4). Los métodos cualitativos para analizar las cargas administrativas podrían ser útiles también (ver a continuación).

Las directrices sobre la medición de costos administrativos deben prepararse teniendo en mente que la medición, cuando es muy detallada, podría ser también muy costosa, especialmente en el caso de regulaciones más complejas. Por tanto, la preparación de sistemas de gestión de seguridad, al desagregarse en obligaciones separadas de información, podrían resultar imposibles de medir también debido a la falta de disponibilidad de datos (ver Deighton-Smith).

² Esta información no se usó en el reporte final y por lo tanto no hubo una revisión entre pares ni se revisó con las naciones. Se usa aquí sólo para ilustrar la diferencia sustancial de los números que puede haber dentro de la OCDE

También relacionado con el tema de la medición es si se deben establecer objetivos para las reducciones de cargas. Una discusión sobre este tema fue inminente en Europa cuando el Consejo de Europa invitó a los países miembros de la Unión Europea a adoptar sus propios objetivos cuantitativos de reducción de cargas administrativas sobre las empresas.

La encuesta sobre indicadores de calidad regulatoria muestra que solamente cuatro países miembros de la OCDE (Finlandia³, Japón, Nueva Zelanda u Suiza) adoptaron objetivos para la reducción de cargas administrativas. Quince países adoptaron objetivos tanto cuantitativos como cualitativos en tanto que seis países adoptaron objetivos puramente cuantitativos y seis países adoptaron sólo objetivos cualitativos.

Los objetivos se utilizan de una manera tan amplia porque ayudan a generar un momento al inicio y facilitar el monitoreo del progreso. Cuando se fijan objetivos individuales para los ministerios participantes además de un objetivo de reducción general, esto crea presión sobre las instituciones participantes para entregar resultados en tiempo. Fijar un objetivo neto es importante con la finalidad de capturar las cargas que surjan en nuevas regulaciones y para establecer el vínculo con el análisis de impacto *ex ante*, otro pilar de la gestión regulatoria efectiva.

Mientras que el tema de si los objetivos son útiles parece responderse por la cantidad de países que han adoptado uno, quedan todavía dos preguntas: si los objetivos deben establecerse antes o después de la medición, y sobre qué base deben establecerse. Hay pocos datos duros disponibles sobre el número de países que establecen sus objetivos antes o después de la medición, pero de acuerdo con la experiencia de la OCDE, la mayor parte de los países fijan los objetivos antes de que concluya la medición. La mayoría de los países también siguió el ejemplo de Países Bajos y estableció la reducción deseada en 25% de la carga administrativa total⁴. Es una creencia poco usual que una cuarta parte de los costos administrativos se puede disminuir sin afectar la sustancia de la regulación⁵. El pionero en establecer el objetivo de reducción de 25% - Países Bajos ha decidido mientras tanto optar por un 25% adicional (ver figura 2.1).

No hay motivos para creer que el objetivo deba establecerse antes de comenzar o terminar con la medición. Sin embargo, puesto que usualmente no existe método científico para usar los resultados de la medición para fijar el objetivo, y los países normalmente siguen las prácticas comunes, no existen pruebas que indiquen que fijar los objetivos después de la medición sea una opción mejor.

En algunos países, las metas más sencillas fueron el centro de interés en la etapa inicial de los proyectos de reducción de cargas administrativas. Esto se refiere a los cambios en la regulación que son fáciles de alcanzar debido a que no son políticamente controversiales, no obstante pueden producir una reducción significativa de las cargas administrativas visible para el sujeto regulado. Este enfoque se utiliza comúnmente por razones “políticas” para mostrar el efecto a corto plazo del proyecto puesto que el análisis de las cargas existentes y la preparación e implementación de las medidas de reducción puede requerir mucho más tiempo.

Sin embargo, existe un peligro oculto en este enfoque. Primero, los gobiernos pueden enfocarse

³ El objetivo de 25% fue adoptado en 2009 por Finlandia

⁴ Existen excepciones, por ejemplo, la República Checa, con 20%, o España, con el 30%

⁵ Es de cuestionarse, sin embargo, si los mismos objetivos son razonables para economías con diferentes características.

Como se muestra arriba, el nivel de cargas administrativas puede diferir entre provincias y por lo tanto el nivel de reducción factible puede ser diferente

en las regulaciones que son fáciles de eliminar debido a que son obsoletas en ese momento – ya sea que hayan perdido vigencia o que no se hayan aplicado adecuadamente. Si los sujetos regulados ven esto, podrían pensar que ése es el enfoque general que el gobierno utilizará a lo largo del proyecto, con lo que su credibilidad podría resultar afectada.

Un peligro se encuentra en el hecho de que cuando se establece un objetivo para la reducción de cargas administrativas, a causa del enfoque en las metas sencillas, una parte significativa del objetivo pueda cumplirse relativamente rápido, haciendo más difícil terminar con la parte restante al paso del tiempo.

Métodos cualitativos de análisis de cargas administrativas

El MCE básico representa una técnica que es puramente cuantitativa, expresando la carga administrativa en términos monetarios. Algunos países han decidido utilizar técnicas más cualitativas, ya sea como complemento de las cuantitativas ya existentes o para reemplazarlas. Las técnicas cualitativas no buscan expresar las cargas administrativas en términos medibles sino trabajar con información que pueda ser subjetiva y que no es cuantificable, pero aún pueden representar información útil para el esfuerzo de simplificación. Un subconjunto de técnicas cualitativas son los estudios de percepción.

Algunos países están desarrollando técnicas que les pueden ayudar a identificar y en ocasiones medir los costos de molestia. Un método utilizado más ampliamente es la encuesta de percepción. Las encuestas de percepción brindan información sobre las percepciones de las partes interesadas, empresas y ciudadanos sobre la calidad de las regulaciones.

En 2007, el gobierno de Dinamarca inició el Proyecto de Cazadores de Cargas. Este fue el primer paso en el desarrollo de un enfoque más sistemático hacia la reducción de cargas de molestia. El personal de la Agencia de Consumo y Competencia (DCCA) de Dinamarca junto con representantes de los ministerios competentes visitaron a las empresas para obtener datos concretos y específicos sobre la forma en que experimentan la interacción con las autoridades gubernamentales y el servicio brindado. El gobierno danés presentó un plan de acción que contenía 105 medidas para reducir las cargas administrativas sobre proveedores de servicios del sector público con lo que se espera liberar cerca de tres millones de horas hábiles al año para la prestación de servicios.

Francia tiene un enfoque que es también más “usuario-céntrico” que el MCE, enfocado más en los “eventos de vida” (por ejemplo, nacimiento de una persona, apertura de una empresa). Los planes de acción para la simplificación administrativa no se basan en la medición del MCE sino en encuestas aplicadas a los usuarios para identificar las regulaciones con mayor carga. Para cada uno de los eventos de vida, se identifica la “ruta” del usuario de una regulación incluyendo formas potenciales de simplificación.

La segunda edición de la Encuesta de Canadá sobre Costos de Cumplimiento de la Regulación introdujo una sección de preguntas adicionales de percepción. Estas áreas cubiertas, tales como el conocimiento de las iniciativas del gobierno para reducir el costo del cumplimiento de la regulación para las pequeñas empresas, si las iniciativas ayudaron a las empresas a ahorrar tiempo y/o dinero, el nivel relativo de dificultad de quejas/formatos administrativos en comparación con tres años atrás, y dónde hay áreas para reformar.

La percepción de las empresas en cuanto a la reducción de las cargas regulatorias en Países Bajos se mide anualmente por medio del llamado Monitor de Opinión Empresaria. No sólo se enfoca en la

reducción de las cargas administrativas, sino que incluye también los costos para cumplir con las regulaciones, los requisitos de los órganos supervisores y las reglas y legislación en constante cambio. Países Bajos busca incrementar en un 25% la cantidad de empresas que digan que experimentan muy poca molestia a causa de las obligaciones de información innecesarias.

Bélgica ha llevado a cabo encuestas con empresas cada dos años a partir del año 2000 con la finalidad de reflejar su análisis de los costos de las cargas administrativas que enfrentan en tres esferas regulatorias clave: impuestos, empleo y medio ambiente. Estas encuestas buscan también brindar información de mejor calidad para reflejar las opiniones de la comunidad empresarial sobre la forma en que las autoridades y servicios públicos formulan y aplican las regulaciones. Se solicitó a las empresas que realizaran una evaluación de los nuevos desarrollos, proyectos e instrumentos jurídicos, así como de los proyectos que las autoridades deben poner en marcha.

En el Reino Unido, 2 mil empresas fueron son encuestadas por la Oficina Nacional de Auditoría para medir las percepciones sobre el enfoque regulatorio del gobierno, las áreas que representan mayor carga para las empresas y los impactos de los programas.

La versión noruega del MCE recopila datos cualitativos así como cuantitativos. La encuesta contiene información sobre la manera en que los entrevistados perciben las cargas además de las cargas medidas.

Para la preparación del plan nacional de acción de Finlandia para reducir las cargas administrativas sobre las empresas, se realizó un estudio entre 2007 y 2008 para identificar las áreas legislativas con mayor carga para las empresas. Como parte de este estudio, se aplicó una encuesta a principios del año 2008 a cerca de 3 mil pequeñas y medianas empresas para obtener sus puntos de vista y percepciones de las áreas legislativas con mayor carga.

Las técnicas cualitativas deben utilizarse como complemento de las cuantitativas. Las técnicas cualitativas, aunque son menos precisas, pueden ayudar a identificar las regulaciones con potencial de representar una carga, y por tanto apuntar de forma más eficiente hacia los recursos que se gastan en la medición cuantitativa. Los métodos cualitativos ayudan también a identificar aquellas áreas de las regulaciones que las partes interesadas perciben como más molestas. Sin embargo, los métodos cuantitativos no sólo ayudan a identificar las obligaciones de información con mayor carga, sino que también desagregan las regulaciones en obligaciones de información separadas y con ello facilitan la distinción de las áreas de oportunidad para la reducción.

Opción de Política 3. Integrar la simplificación administrativa con otras reformas regulatorias y gobierno electrónico

La simplificación administrativa debe estar integrada y coordinada con otras actividades en el área de la reforma regulatoria. Es muy importante integrar la simplificación ex post con el análisis ex ante de las regulaciones. Debido a que las TICs son herramientas de gran importancia para simplificar la administración, se deben también integrar de manera cercana las políticas gubernamentales sobre gobierno electrónico y la simplificación administrativa

La simplificación administrativa es una etiqueta general para un conjunto de herramientas que se utilizan para revisar la regulación existente con el objeto de simplificarla y retirar las cargas administrativas existentes. Como se describió anteriormente, se utilizan diferentes enfoques en el marco general de la simplificación administrativa. No existe un límite claro entre lo que pertenece a la

simplificación administrativa y lo que no. Por tanto, es difícil decir si en un determinado país existe un enfoque coordinado para la simplificación administrativa.

En muchos países de la OCDE, la simplificación administrativa puede ser utilizada solamente como un término genérico para un conjunto de proyectos *ad hoc* que a veces no están coordinados sistemáticamente. Cuando los esfuerzos de simplificación no están adecuadamente coordinados, el efecto sinérgico de los diversos enfoques podría no ser utilizado en su totalidad. También podrían desperdiciarse recursos en proyectos paralelos tales como la codificación de documentos legislativos que son al mismo tiempo considerados para su reforma como parte del programa de reducción de cargas administrativas. La estructura institucional puede ser uno de los factores más importantes que apoyen u obstaculicen una mejor coordinación de los esfuerzos de simplificación administrativa.

Integración entre ex post y ex ante

Un paso siguiente en la integración es coordinar la simplificación administrativa con otras políticas e instrumentos relativos a la calidad regulatoria. El ejemplo más importante es integrar la simplificación *ex post* con el análisis *ex ante* de la regulación. Existe la posibilidad de que se genere una tensión significativa derivado de las tendencias contradictorias. Por una parte, hay una exigencia de reducir las cargas administrativas innecesarias. Por otro lado, se están adoptando nuevas regulaciones por diversos motivos: como un requisito de las instituciones inter y supra nacionales, como un requisito a nivel nacional de altos estándares de seguridad y protección, a nivel político donde la nueva regulación se utiliza en ocasiones como un comparativo para mostrar que “se está haciendo algo”. Parte de la respuesta a este desafío se encuentra en asegurar que el análisis de impacto *ex ante* de la nueva regulación se fortalece aún más con un enfoque en el análisis *ex ante* de la carga administrativa.

En Australia, la carga administrativa impuesta por la regulación del Commonwealth se analiza *ex ante* en el proceso de Manifestación de Impacto Regulatorio y en las etapas analíticas que se requieren, lo cual lleva al analista a considerar los costos totales de cumplimiento para todas las empresas por cualquier propuesta regulatoria importante. La medición *ex ante* se realiza en Austria desde septiembre de 2007. En general, se han analizado y medido 561 disposiciones legales con 5,687 obligaciones de información. El enfoque hacia el fortalecimiento del análisis *ex ante* de los costos administrativos se utiliza también en Países Bajos, Dinamarca y Portugal. Usualmente, este enfoque se refleja asimismo en la estructura institucional (ver Opción de Política 4).

A nivel federal (y también en la región de Valonia y Bruselas), Bélgica requiere que cada ley nueva esté acompañada de la llamada evaluación KAFKA, misma que evalúa el impacto de la carga administrativa en las empresas y ciudadanos. El consejo de ministros no aprobará una nueva ley a menos que vaya acompañada de esta prueba.

Algunos países han estado experimentado recientemente con la implementación de presupuestos regulatorios o con el enfoque “uno entra, uno sale” (*one in, one out*). Generalmente esto significa que cualquier carga administrativa adicional relacionada con regulaciones nuevas o reformadas debe ser compensada con la reducción de cargas administrativas en otros ordenamientos.

Además de las medidas de simplificación, el gobierno flamenco introdujo una regla de compensación para controlar el flujo de nuevas cargas generado por las nuevas regulaciones que se volvió obligatorio en enero de 2005. Cualquier incremento en las cargas administrativas generado por una nueva regulación (decreto, ordenanza) debe ser compensado por una reducción igual de las cargas administrativas existentes. En 2008, se llevó a cabo una evaluación que mostró serios problemas de implementación, sin impacto significativo en la práctica. Una dificultad clave ha sido el uso de cifras

poco realistas.

Estos enfoques han probado ser generalmente inaplicables en la mayoría de los países, especialmente debido a su rigor. A pesar de que el control del flujo en las nuevas cargas regulatorias es necesario, pueden existir casos en que las cargas administrativas adicionales sean aceptables sin una compensación. En general, estos son los casos en que los beneficios generales para la sociedad superan los costos generales, incluyendo las cargas administrativas adicionales. Esto implica que es más racional aplicar análisis completos de costo-beneficio (con suficiente énfasis en la cuantificación de costos administrativos) en vez de dar prioridad sólo a un aspecto de los costos sin poner atención a los beneficios potenciales.

Integración con el gobierno electrónico

La reingeniería de procesos utilizando TICs así como la creación de ventanillas únicas muestran que existe más integración entre la simplificación administrativa y el gobierno electrónico: las TIC se utilizan cada vez más para aliviar la carga administrativa sobre los ciudadanos, empresas y autoridades públicas. El Ministerio del Interior de Holanda estima que el 40% de las reducciones de cargas para los ciudadanos están relacionadas con las TIC.

Por otro lado, existe menos evidencia de una integración más cercana de estas áreas a nivel institucional y a nivel de desarrollo de políticas. Con frecuencia, las políticas en estas dos áreas se desarrollan de forma separada y por tanto no es posible explotar totalmente el potencial efecto sinérgico.

En Japón, el departamento que promueve el gobierno electrónico es el Buró de Gestión Administrativa (AMB, por sus siglas en inglés) en el Ministerio de Asuntos y Comunicaciones Internas. También tiene jurisdicción sobre la simplificación de la organización y el método administrativos de los asuntos administrativos.

Varias medidas de simplificación lanzadas recientemente en Alemania son resultado de las sinergias entre las TIC y las estrategias de reducción de cargas administrativas del gobierno federal. Las iniciativas que mejoran la comunicación y la simplificación de la administración pública se presentan de una forma estructurada y transparente.

Las TIC son una herramienta clave de apoyo para el Plan de Acción sobre la Reducción de Cargas Administrativas en Suecia, vinculado a la política gubernamental de TIC para el sector público. El Plan de Acción asume un despliegue extenso de TIC, por ejemplo, llenado electrónico de documentos, ventanillas únicas, y formatos para descarga desde las páginas web de la agencia gubernamental.

En Eslovenia, se crean equipos mixtos de proyecto conformados por abogados y técnicos informáticos para los principales proyectos de gobierno electrónico. El objetivo es que el contenido esté lo más preparado posible y en cooperación con las instituciones de implementación.

El sistema de servicio administrativo en línea, *Gobierno para el Ciudadano* (G4C) en Corea ofrece diversos servicios administrativos por internet, tales como la recepción de 1,200 tipos de solicitudes emisión de 188 tipos de certificados – tales como el certificado de residencia – y brindar información sobre 17 tipos de registro, por ejemplo, el registro de propiedad. En su versión mejorada, los artículos de servicio se incrementarán significativamente a 4,000, 2,000 y 300 tipos respectivamente. A través de ésta y otras medidas, Corea espera ahorrar hasta 600 mil millones de won coreanos en costos y efectos de beneficio público en tanto que se invertirá menos tiempo y dinero en las visitas de los ciudadanos a las agencias, cuotas de servicio civil, papeleo y gestiones, y costos laborales de servidores públicos.

En Finlandia, el gobierno electrónico se percibe como una forma clave de reducir las cargas administrativas y, en consecuencia, el desarrollo del gobierno electrónico ha sido incluido explícitamente en el plan nacional de acción para reducir las cargas administrativas sobre las empresas, como un área horizontal prioritaria. Por otro lado, la reducción de cargas administrativas, tanto para empresas como para ciudadanos, es uno de los objetivos de las recientes medidas gubernamentales de desarrollo de gobierno electrónico.

Se aconseja integrar más la simplificación administrativa y el gobierno electrónico en aquellos países donde esta integración no sea sólida. Si un órgano particular no coordina ambas agendas, debe haber una cooperación sistemática entre los órganos coordinados al menos de forma institucional (por ejemplo, en un comité directivo).

Utilizar la simplificación administrativa como motor de la reforma regulatoria

Han surgido preocupaciones de que en algunos países la simplificación administrativa está desplazando a las políticas de reforma regulatoria en general al poner énfasis solamente en una parte del ciclo regulatorio y un fragmento de todos los costos regulatorios. Durante la revisión por pares de la información enviada por los países miembros en un cuestionario sobre indicadores de calidad regulatoria, en ocasiones respondió a una pregunta para aclarar la política regulatoria de un país dado al presentar un plan de acción para reducir las cargas administrativas.

Si la presunción anterior es correcta, esto podría representar un peligro importante para el éxito y la credibilidad de la reforma regulatoria en dicho país. Los gobiernos deben asegurarse de tomar en cuenta el ciclo regulatorio en su totalidad. Enfocarse sólo en la regulación existente sin prestar suficiente atención al flujo de la nueva regulación podría no resultar efectivo. Las nuevas regulaciones, diseñadas deficientemente, pueden añadir más cargas regulatorias al inventario en vez de reducir las.

Al momento de discutir este tema, algunos países argumentaron que a pesar de que a meta a largo plazo podía ser tener una política regulatoria general y las herramientas, políticas e instituciones de calidad regulatoria necesarias implementadas, es más adecuado seguir el proceso paso a paso. J. Nijland, director del Grupo de Reforma Regulatoria Holandés llamó a este principio “piensa en grande, actúa en pequeño”. Los proyectos sobre reducción de cargas administrativas y su éxito podrían ayudar a colocar la calidad regulatoria bajo los reflectores tanto de los encargados de la toma de decisiones como de las partes interesadas, y por tanto abrir la puerta para una mayor implementación de mejores políticas regulatorias y otras herramientas de calidad regulatoria.

El Secretariado de la OCDE ha intentado examinar este tema al comparar el aumento en el uso de la reducción de cargas administrativas entre los países de la OCDE, la cantidad de países que han adoptado una política general de mejor regulación, y aquellos que han adoptado la MIR como una de las herramientas más importantes para la calidad regulatoria.

El incremento en la reducción de cargas administrativas, las MIR y en la política de mejor regulación es muy similar (Figura 2.2). Debido a que los indicadores de calidad regulatoria se basan principalmente en la auto-evaluación de los países, el valor de los datos podría ser subjetivo debido a las diferentes formas de entender el término “política de reforma regulatoria”. Algunos países podrían pensar que tener un programa de simplificación administrativa es suficiente para considerar la adopción de la política general. Los indicadores tampoco reflejan la calidad de las políticas y herramientas ni el nivel de atención que se pone en alguna de las herramientas en relación con las demás. No obstante, esta situación podría llevar a la conclusión de que el enfoque de los países de la OCDE sobre varias herramientas de gestión de la calidad regulatoria es relativamente equilibrado.

La simplificación administrativa no debe desplazar a otras herramientas y políticas de reforma regulatoria. Se puede usar, no obstante, como el punto de partida para crear una dinámica y ayudar a obtener el apoyo de las partes interesadas para mayores reformas.

Opción de política 4. Crear estructuras institucionales eficientes, involucrar a los gobiernos sub-nacionales

Deben crearse estructuras institucionales eficientes para la coordinación y monitoreo de proyectos de simplificación administrativa. También es esencial involucrar a los niveles sub-nacionales de gobierno.

Estructura institucional de coordinación

Los distintos enfoques respecto de la estructura institucional de simplificación administrativa fueron descritos lo suficiente en los anteriores reportes de la OCDE sobre la reducción de trámites administrativos. En la mayoría de los países, la coordinación usualmente está en manos de un ministerio o una agencia especializada.

En Dinamarca, la responsabilidad del programa de reducción de cargas administrativas es otorgada a la Agencia Danesa de Comercio y Sociedades (*Danish Commerce and Companies Agency, DCCA*), la responsable, entre otras cosas, del registro de las compañías y el manejo de la regulación empresarial. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Economía y Comercio colaboran estrechamente en el desarrollo, implementación y monitoreo del programa. El Ministerio de Economía y Comercio tiene el papel principal, supervisando el trabajo de la DCCA (una de las nueve agencias adscritas al ministerio; las otras, de notable importancia, están encargadas de la competencia y la innovación, además de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)), así como la entrega de informes de progreso al Primer Ministro. El respaldo de esta labor recae en una pequeña unidad dentro del Ministerio, la cual se reúne al menos una vez a la semana con la DCCA.

La Agencia de Simplificación Administrativa (ASA) inició operaciones en Bélgica, en junio de 1999, con el objetivo de dirigir la política de complejidad administrativa impuesta sobre las empresas. El papel de la Agencia es favorecer y coordinar las iniciativas de simplificación entre administraciones. La Agencia de Simplificación Administrativa es una agencia dentro de la Cancillería del Primer Ministro con una autonomía sustancial. No tiene poder para dirigir o limitar a otras administraciones. Depende esencialmente de la consulta y cooperación entre administraciones. La definición formal de sus tareas es la siguiente:

- la formulación de propuestas para la simplificación, incentivación y coordinación de iniciativas; realización de estudios;
- la elaboración e implementación de una metodología para medir los costos administrativos impuestos por las regulaciones a los negocios y PYMES;
- la organización de la cooperación entre las distintas administraciones federales;
- la elaboración de un apunte de impacto administrativa; así como
- la organización de un diálogo sobre simplificación administrativa con todos los niveles de autoridad, organismos representantes entre los trabajadores autónomos y las PYMES, así como con las instituciones europeas y las organizaciones internacionales.

La ASA también se ha encargado de las siguientes tareas:

- proporcionar asistencia legal y coordinación para proyectos de administración electrónica;
- administrar el punto de contacto del Proyecto Kafka (que recoge sugerencias para la simplificación administrativa);

- establecer un diálogo con las administraciones acerca de los proyectos de simplificación para la ciudadanía.

En Portugal, el *Programa Simplex* se encuentra directamente bajo la responsabilidad política del Primer Ministro. El Gabinete del Secretario de Estado para la Modernización Administrativa (SEMA) es el responsable de la política y desarrollo del programa, con el apoyo operativo la Agencia para la Modernización Administrativa (AMA). El SEMA realiza el monitoreo y la coordinación de las contribuciones de los 15 ministerios involucrados en el programa, además de proporcionar orientación (por ejemplo, orientación sobre la definición de prioridades en cada área, la identificación de oportunidades de simplificación, el estímulo al apoyo para implementar medidas más complejas y de carácter transversal, tales como el nuevo régimen de licencias para instalaciones industriales). El SEMA envía reportes trimestrales sobre la implementación del *Programa Simplex* al Primer Ministro.

Desde el último reporte, el papel de la entidad coordinadora central correspondiente a la simplificación administrativa en los Países Bajos –el Grupo de Reforma Regulatoria (*Regulatory Reform Group*, RRG, antes IPAL)- se ha fortalecido. El Grupo de Reforma Regulatoria da cuenta a los ministros de Economía y Finanzas y a través de ellos, al Gabinete, por medio del Grupo Directivo Ministerial para la Mejora Regulatoria. El Parlamento también está involucrado directamente en el programa, al menos en un nivel estratégico, a través de los reportes trimestrales que el RRG le entrega. El establecimiento de la *Comisión de Cargas Regulatorias Empresariales* también representa un desarrollo significativo. Ésta se ha implementado como un canal por medio del cual las empresas le comunican al gobierno los temas que les conciernen, a fin de enfocar el programa en los problemas que son importantes para el comercio mismo.

En Francia, la Dirección General para la Modernización del Estado, que es parte del Ministerio de Presupuestos Públicos, Función Pública y Modernización Estatal, se encuentra a cargo de la coordinación del programa de simplificación administrativa.

Ya que la simplificación administrativa es un tema de alcance transversal que precisa la colaboración de todas o la mayoría de las entidades centrales de gobierno, el coordinador debería tener la habilidad necesaria para ejercer presión sobre otros participantes para que se ajusten a los objetivos, por ejemplo, mantenerse cerca o dar cuenta directamente al gobierno central.

Entidades asesoras

La tendencia reciente de crear o fortalecer el rol de las entidades asesoras en el área de la simplificación administrativa también es visible en otros países. Estas entidades usualmente tienen un nivel significativo de independencia y representan a partes interesadas externas.

En los Países Bajos, parte de la estrategia del Gabinete actual ha sido impulsar las estructuras institucionales externas. Hay un énfasis renovado en el rol del Comité Asesor para el Análisis de Cargas Administrativas como un vigía y asesor. Dicha entidad continuará monitoreando la calidad de los análisis, e impulsará su servicio de consejería estratégica gubernamental.

En Alemania, el Consejo Nacional de Control Regulatorio (*Normenkontrollrat*, NRCC) se estableció en 2006 para ser un organismo externo de asesoría y control, independiente del poder Ejecutivo. La misión del NRCC es darle apoyo al gobierno federal en cuanto a la reducción de cargas administrativas halladas en la legislación federal. Requiere un enfoque exclusivamente en costos administrativos. Su análisis, por lo tanto, no abarca costos sustantivos de cumplimiento, costos financieros directos o las llamadas cargas irritantes. El NRCC se encuentra particularmente involucrado

en la fase de elaboración de proyectos de ley, antes que las propuestas sean presentadas al Gabinete Federal para ser sometidas a una resolución. Si es solicitado, el NRCC también interviene durante el proceso de resolución, y puede asesorar a los comités del *Bundestag*. Los miembros son representantes de las áreas comerciales, políticas, científicas, de la administración pública y del poder judicial. Recibe apoyo de una Secretaría dentro de la Cancillería, que actualmente está compuesta por siete funcionarios.

Tras un amplio debate, Suecia decidió establecer un organismo independiente de vigilancia, el Consejo de Mejora Regulatoria (Regelrådet) para reforzar la política de Mejora Regulatoria. El Consejo inició labores en enero de 2009. Está modelado a partir del ACTAL neerlandés y el NRCC alemán, con gestión hasta diciembre de 2010. Fue establecido para dar asesoría y emitir declaraciones sobre proyectos de ley y otras regulaciones que tenga impacto en las empresas, y en la calidad de las evaluaciones de impacto, presentadas por ministerios y agencias.

A nivel de la Unión Europea, la Comisión Europea estableció el Grupo de Alto Nivel de Partes Interesadas Independientes sobre Cargas Administrativas. Su papel es asesorar a la Comisión respecto del *Programa de Acción para Cargas Administrativas*, y en particular, proporcionar consejería sobre medidas reductoras de carga administrativa, además de sugerir qué piezas de la legislación existente podrían ser incluidas en el ejercicio de medición para toda la Unión Europea.

En México, el Consejo Federal de Mejora Regulatoria asume el papel de un organismo asesor. Fue creado por ley en el 2000, con el objetivo de fomentar la comunicación entre los sectores público, privado y social en materia de reforma regulatoria. Desde su creación el Consejo, compuesto de servidores públicos de alto nivel, empresarios, académicos y representantes laborales, ayudando a desarrollar líneas generales de acción para la simplificación administrativa.

El gobierno de Canadá establecerá una Comisión de Reducción de Trámites que involucra tanto a los miembros del Parlamento como a representantes del sector privado para revisar las regulaciones federales en las áreas donde la reforma es más necesaria para reducir las cargas de cumplimiento, especialmente para las pequeñas empresas, salvaguardando mientras tanto el bienestar de la población canadiense. Se le pedirá proporcionar recomendaciones específicas sobre la manera de reducir las regulaciones innecesarias y hacer más efectivo el sistema regulatorio, para que las pequeñas empresas puedan enfocarse en invertir y crear empleos. Este enfoque proporcionará un liderazgo sólido, necesario para producir resultados efectivos e integrales.

La creación de organismos de asesoría tiene la ventaja de fortalecer el rol de los vigilantes independientes tanto en el proceso de análisis *ex ante* aplicado a las regulaciones ya elaboradas, así como en la simplificación *ex post*. Puesto que usualmente reúnen a los representantes de un organismo administrativo con los representantes de las partes interesadas, se fortalece también el enfoque centrado en el usuario. Demasiado énfasis en los costos administrativos puede, nuevamente, debilitar el enfoque puesto sobre otros costos de importancia y sobre los beneficios de las regulaciones. Los organismos de asesoría, por lo tanto, deberían –preferentemente– supervisor la calidad de las regulaciones nuevas o existentes como tales y no sólo desde el punto de vista de los costos administrativos, y la representatividad de los interesados debería estar bien equilibrada.

Coordinación entre ministerios

Otro tema de interés es el de la coordinación entre la agencia o ministerio coordinador y otros ministerios y agencias, dado que la simplificación administrativa es un asunto horizontal y precisa de la estrecha colaboración de la administración. El poder del organismo coordinador suele ser limitado y puede no existir la posibilidad de ejercer acción directa en las entidades que no cumplan con la política. Los enfoques varían.

En los Países Bajos, por ejemplo, las instrucciones presupuestales contienen obligaciones específicas de reportar las reducciones de cargas administrativas. 8 Ministerios están en peligro de sufrir recortes presupuestales de cumplir con sus objetivos. Más allá de la evidente consecuencia disciplinaria, esta conexión con el ciclo presupuestal tiene la ventaja de fomentar la toma de decisiones respecto de la financiación de proyectos de reducción de cargas, tales como las inversiones en TIC.

En Dinamarca se establecen grupos de trabajo para preparar planes de acción (comités de carga). El objetivo del 25% se reparte entre ministerios (y cada uno tiene su propio objetivo). El DCCA no tiene la capacidad de actuar directamente sobre los ministerios, pero el compromiso del Primer Ministro en cuanto a la simplificación parece haber ejercido presión. Los incentivos también proceden de la evaluación del desempeño de los secretarios permanentes, que toma en cuenta el progreso de sus ministerios en cuanto a Mejora Regulatoria, con un bono por buen desempeño.

En España, la función de coordinación interministerial sobre reducción de carga administrativa recae sobre el Ministerio de la Presidencia, que ha designado portavoces en cada Departamento Ministerial para promover y coordinar iniciativas de reducción. Por portavoces suelen ser funcionarios públicos de la división de Inspección de Servicios, que es un organismo horizontal. Esto les facilita el trabajo con todas las entidades dentro del Ministerio. Un Grupo de Alto Nivel presidido por el Vicepresidente Primero de Gobierno conduce el proceso.

Es importante que el organismo coordinador tenga apoyo político suficiente y las herramientas bastantes para ejercer presión sobre los departamentos y agencias participantes. Establecer objetivos individuales es una posibilidad. Otra, nombrar y denunciar, por ejemplo, a través de reportes periódicos al gobierno o Parlamento.

Participación de los niveles sub-nacionales

La administración regulatoria multinivel está adquiriendo importancia en muchos países miembros de la OCDE. La regulación de alta calidad a un determinado nivel del gobierno puede estar en riesgo por políticas regulatorias y prácticas insuficientes en otros niveles, teniendo un impacto negativo en la economía, el comercio y las actividades de los ciudadanos.

Esto también aplica a la simplificación administrativa. Los proyectos exitosos a nivel nacional/federal y la reducción de carga regulatoria resultante pueden ser obstaculizados por una regulación de mala calidad o una pobre implementación a nivel sub-nacional. Las autoridades dentro de ese nivel de gobierno suelen estar en contacto con los grupos a quienes se aplica la regulación. Si éstos no perciben mejoras en ese aspecto, difícilmente percibirán mejora alguna. Por lo tanto, la participación y colaboración con las autoridades a nivel sub-nacional deberían fortalecerse, dependiendo de las condiciones específicas de cada nación.⁶

Aun cuando la mayor parte de los proyectos de simplificación administrativa han sido originalmente diseñados, conducidos y manejados a nivel nacional, la tendencia que comienza a predominar es la de involucrar a los niveles sub-nacionales. Las regiones y municipios son conocidos por desempeñar un papel importante en la reducción de cargas administrativas y en la mejora del nivel de servicios prestados a la comunidad empresarial. Hay distintas maneras de hacerlo, tomando en cuenta

⁶ En algunos países, los poderes regulatorios de algunas entidades subnacionales de gobierno son relativamente insignificantes. Por lo tanto, los esfuerzos regulatorios deberían enfocarse en la mejora de servicios por parte de estos niveles de administración.

que los niveles sub-nacionales de gobierno a menudo tiene un alto grado de autonomía, y, por lo tanto, los gobiernos centrales no pueden imponer directamente medida alguna. En ese caso, sólo pueden generar incentivos para procurar que dichos niveles adopten sus propias políticas o que tomen parte en las nacionales.

El modo más simple es incluir a los niveles sub-nacionales de gobierno en los proyectos a nivel nacional como socios y como partes interesadas. Ya que a menudo tienen contacto directo con los grupos a quienes se aplica la regulación, tienen experiencia de primera mano y su contribución para identificar cargas dentro de la regulación, regulaciones difíciles de entender o irritación dentro de los grupos, etc., puede ser muy valiosa. Además, tener la participación de los niveles sub-nacionales de gobierno en los proyectos de simplificación puede ayudarles a comprender el propósito de éstos y motivarlos a tomar un papel más activo en la implementación de las medidas de simplificación cuando sea necesario.

En Alemania, hay una conciencia creciente de la necesidad de ver más allá de la legislación federal si el programa general es hallar todas las cargas que afectan a la comunidad empresarial. Mientras que la mayor parte de la legislación (hasta un 95% de ésta afectando a las empresas) adquiere valor a nivel federal, la implementación suele tener lugar a nivel local o regional. La naturaleza federal del Estado alemán, sin embargo, significa que cualquier iniciativa compartida con el *Länder* se desarrolla en una base opcional y voluntaria, respetando las competencias que le han sido conferidas a cada autoridad por ley. El NRCC tiene un papel importante en la coordinación y el apoyo a las iniciativas entre los distintos niveles de Gobierno alemán para reducir la carga administrativa en general. Es parte integral de los proyectos piloto conjuntos del gobierno federal y el *Länder* en cuanto a la legislación sobre crédito fiscal por hijo, ayudas para la vivienda y becas.

El gobierno danés ha establecido un nuevo derecho de las instituciones municipales y regionales a impugnar regulaciones existentes. Esto incluye a las regulaciones regionales/municipales y sus requerimientos. Un grupo de trabajo con participación de los ministerios pertinentes y las asociaciones municipales y regionales someterá a discusión las solicitudes de impugnación, emitirá excepciones y vigilará las resoluciones. A nivel local, los municipios y regiones considerarán las impugnaciones que les competen. Ejemplos de solicitudes por parte de las instituciones incluirán experimentos en el área de cuidado infantil con resoluciones locales a la documentación existente y el reporte de actividades que provenga de la regulación pertinente, o experimentos en el área de cuidado a la tercera edad con resoluciones locales que atañen a los Consejos daneses de usuarios y sus familias.

Cuando el “punto de contacto Kafka” en Bélgica recibe un mensaje en el que se cita a las municipalidades, la Agencia de Simplificación Administrativa la extiende a la municipalidad pertinente, de la que se requiere una respuesta a los quejosos y la resolución del asunto. Cuando un problema está relacionado con la simplificación administrativa y es de carácter general, se requiere que la Agencia haga una revisión y tiene la posibilidad de proponer una o más soluciones, para ser abarcadas en un proyecto de carácter más amplio. En el caso de proyectos de simplificación administrativa relacionados con las municipalidades, la Agencia prueba las soluciones propuestas en cuanto al municipio determinado.

Un nivel más alto de participación por parte de los niveles sub-nacionales de gobierno reside en hacerlos parte del proyecto, lo que significa que algunas medidas de simplificación están orientadas directamente sobre las regulaciones implementadas a nivel sub-nacional. A los estados/regiones (o en algunos casos, también a las municipalidades), les pueden ser dados sus propios objetivos de reducción. El poder del gobierno central para requerir que los niveles subnacionales de gobierno reduzcan la carga regulatoria y cumplan con estos objetivos depende, por supuesto, del grado de autonomía.

La pieza central de la Mejora Regulatoria a nivel local en los Países Bajos es un acuerdo

(“Bestuursakkoord”), que ha sido hecho por el gobierno central al inicio de su gestión con la Asociación de Municipios de los Países Bajos VNG (de la cual son miembros todas las municipalidades neerlandesas) para hacer el seguimiento de los aspectos relevantes del Acuerdo de Coalición. El acuerdo actual entre el gobierno central y el local requiere de una reducción del 25% en cuanto carga administrativa por parte de los municipios y hacia los ciudadanos y las compañías. También requiere que la carga administrativa entre los niveles de gobierno se reduzca en igual medida. La VNG y el gobierno central han desarrollado un Plan de acción para dar efecto a este acuerdo.

Autoridades locales pioneras desarrollaron un modelo de análisis de efectos en el comercio. Un acuerdo administrativo entró en vigor en junio de 2007 entre el gobierno central y las autoridades locales. La Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG) vigila el progreso para conseguir la cooperación local en cuanto al objetivo de un 25% de reducción de cargas. La referencia está formada por dos partes: las cargas originadas por las regulaciones de los propios municipios y las cargas relacionadas con la implementación y puesta en marcha de regulaciones nacionales. La medición de referencia se basó en una muestra de 25 municipios y se completó en junio de 2008, y las cargas a este nivel se han calculado en 125 millones de euros, 100 para la comunidad empresarial, 23 para la ciudadanía y 10.5 millones de “horas”).

Dos proyectos conjuntos, involucrando respectivamente a cuatro y cinco *Länder* y sus autoridades locales (provincias y municipios), fueron iniciados en la primavera de 2009 en Alemania con la participación de la Unidad de Mejora Regulatoria de la Cancillería Federal y el NRCC. Tienen el objetivo de examinar el potencial de simplificación y de optimizar la puesta en marcha de las regulaciones administrativas en tres áreas del Acta de Asistencia para la Educación Federal. Las áreas legales tratadas son aquellas de crédito por hijo y pensión parental, así como los apoyos a la vivienda.

La administración central española firmó varios acuerdos con los gobiernos a nivel subnacional y formó varios grupos de trabajo para llevar a cabo acciones conjuntas en cuanto a la reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria. Estos acuerdos han derivado en la aprobación de un sistema de medición de costos administrativos aplicable a todos los niveles de administración, así como una herramienta de software que permite medir los costos económicos generados por la carga administrativa de cada proyecto de regulación en proceso de aprobación. El gobierno central es el responsable de medir y reducir los costos administrativos relacionados con la legislación que tenga orígenes directos en el Estado, mientras que de las regiones se espera que actúen en relación a su legislación.

Asimismo en Bélgica, la cooperación entre las autoridades centrales (gobierno federal), las tres regiones y las tres comunidades está regida por acuerdos de colaboración. Conferencias interministeriales con temas específicos se organizan para asegurar el mantenimiento de los contactos. Los miembros de la conferencia son ministros de todas las entidades políticas, y están a cargo de la política a tratar por una conferencia en particular. Los acuerdos de colaboración también han sido concertados con ministros y servidores públicos de todas las entidades para abordar programas de trabajo específicos y proyectos relacionados con la simplificación administrativa y la administración electrónica. La relación entre los municipios y las administraciones federal y regional también están cubiertas por estos acuerdos.

Otra posibilidad de simplificar la regulación a nivel sub-nacional es un proyecto específico que es manejado/financiado a nivel central pero está enfocado hacia el nivel subnacional. En julio de 2008, el Gobierno portugués lanzó el *Programa Simplex Autárquico* (Programa Simplex para Municipios), para involucrar a los municipios en la política Simplex en áreas donde tanto el gobierno central como el municipal están involucrados (licencias, certificados e inspecciones). Manteniendo su estatus de autonomía, el *Programa Simplex Autárquico* está basado en la participación voluntaria de los municipios.

El objetivo es que el 50% de los municipios participen en esta iniciativa para 2012. En el lanzamiento del programa, nueve municipios ya se habían unido, incluyendo Lisboa y Oporto, las dos mayores ciudades de Portugal.

El gobierno australiano le pidió a la Comisión de Productividad (*Productivity Commission*, PC) hacer reportes de la calidad y cantidad de regulaciones para empresas australianas y los costos de cumplimiento administrativo en cuanto a los registros de las empresas. Dichos reportes, completados en 2008, abarcan todas las jurisdicciones y gobiernos locales australianos. Las medidas de cantidad y calidad están hechas para ayudar a comparar el desempeño de los regímenes regulatorios en las distintas jurisdicciones y asistir a los gobiernos en la identificación de áreas susceptibles de mejora. El mencionado reporte proporciona una imagen del ambiente regulatorio actual a lo largo de las jurisdicciones australianas. Para evaluar la calidad se enfoca en las medidas generales de la existencia y el flujo de la regulación y las actividades regulatorias. Las medidas de los procesos regulatorios correctos se usan como una representación de la calidad de la regulación, más que las medidas de las regulaciones específicas. El gobierno está continuando con los ejercicios de referencia y, subsecuentemente, le ha pedido a la Comisión que conduzca un estudio sobre las evaluaciones de Planificación, Clasificación y Desarrollo, y se espera que lo haga con las revisiones de otras áreas. De este modo, con el tiempo se construirá una amplia base de datos sobre los costos regulatorios de varios sectores. Cabe notar que estos ejercicios proporcionan datos para la comparación entre jurisdicciones y no incluyen ninguna recomendación específica para la reforma. Están hechas para informar sobre otras revisiones a la regulación. Asimismo, tienen un énfasis considerable en los procesos y actividades de los organismos reguladores, como la prestación de servicios en línea para la comparación de su desempeño a lo largo de las jurisdicciones y no sólo de los costos monetarios impuestos.

Otros ejemplos, como el proyecto independiente, que pueden haber sido inspirados por los proyectos a nivel nacional pero que fueron desarrollados y conducidos sólo a nivel subnacional. El éxito de los programas subnacionales es la creación de oportunidades para este tipo de programas.

Una gran cantidad de municipios en Portugal –especialmente las mayores ciudades- han tomado algunas iniciativas de Mejora Regulatoria. Lisboa y Oporto, por ejemplo, tienen su propio programa de simplificación, con el objetivo de mejorar la prestación de servicios. El *Programa Simplis* iniciado por el municipio de Lisboa en 2008, muestra este impacto. Su estructura y contenido aprovechan la experiencia del *Programa Simplex* hecho a nivel nacional.

Odivelas, en los suburbios de Lisboa, es otro buen ejemplo de un municipio que participa activamente en la simplificación e iniciativas de administración electrónica del gobierno central. Las Azores y Madeira han implementado su propio programa de políticas en el área de mejora regulatoria y simplificación administrativa en particular. Sus programas de simplificación administrativa se adecúan a las líneas del *Programa Simplex*, y están asociadas de manera estrecha con el desarrollo de la administración electrónica.

Las iniciativas tomadas por estos dos gobiernos regionales tienen los objetivos de:

- promover y desarrollar portales con una plataforma de servicios integrada;
- eliminar procesos duplicados;
- mejorar las calificaciones de los recursos humanos, especialmente en el campo de las TIC.

Los niveles subnacionales también tienen un papel importante en la comunicación con las partes interesadas. La VNG neerlandesa llama la atención sobre una cantidad de mecanismos enfocados en asegurarse que las partes interesadas (incluyendo administradores dentro del gobierno local) están

conscientes y pueden comentar acerca del desarrollo de la Mejora Regulatoria. Un sitio web sobre la Mejora Regulatoria manejado por la VNG ha sido puesto en marcha (menos regulación, mayor servicio), y está dedicado a la difusión de información sobre los proyectos de Mejora Regulatoria a nivel local. Se realizan esfuerzos para asegurar que los enfoques en cuanto a comunicación se ajusten a la audiencia: folletos, manuales instructivos, gaceta, artículos en los diarios nacionales y locales, seminarios, talleres, juntas, conferencias. Las iniciativas específicas, tales como la enmienda de modelos regulatorios y el compromiso a nivel local en cuanto a los programas de reducción de cargas administrativas son puestas a discusión con las partes interesadas locales y se les proporciona retroalimentación.

Una categoría distinta de proyectos que derivan en simplificación administrativa, en un sentido más amplio, son los que se enfocan en que las autoridades subnacionales proporcionen mejores servicios. Dichos proyectos no necesariamente incluyen cambios en la regulación y puede que se enfoquen solamente en el modo en que son puestas en marcha o qué tan informados se encuentran aquellos sobre quienes se aplica la regulación.

La administración regulatoria multinivel tiene un papel importante en la iniciativa de colaboración entre la OCDE y México. El proyecto se ampliará para examinar más a fondo la administración regulatoria multinivel y la simplificación administrativa, a través del uso de los resultados de la iniciativa entre la OCDE y México (ver OCDE, 2009c).

El aspecto institucional es importante para la cooperación entre los niveles de gobierno central y subnacional. Las naciones emplean distintos enfoques con varios grados de formalidad. En algunas, los organismos especializados fueron creados para fomentar la participación y la colaboración de los gobiernos subnacionales o para tratar específicamente con la calidad regulatoria a nivel regional y local.

La Oficina Local de Mejora Regulatoria (*Local Better Regulation Office, LBRO*) fue establecida por el gobierno del Reino Unido como un agente de cambio para conseguir la mejora regulatoria a nivel local (basada en los cinco principios: proporcionalidad, rendición de cuentas, consistencia, transparencia y establecimiento de objetivos). Su objetivo principal es apoyar la mejora de los servicios regulatorios prestados por las autoridades locales, con especial énfasis en la calidad y consistencia de la aplicación local. La Oficina fue establecida con una base legal adscrita al Acta de Aplicación de Regulaciones y Sanciones de 2008, la cual le confirió capacidades, como el poder legal para hacer de una autoridad local una primaria. (ver Cuadro 2.5)

Un Comité de Secretarios de Estado para la Reducción de Trámites tiene lugar en Alemania, presidida por un Ministro de la Cancillería de Estado, quien asimismo es el coordinador general por parte del gobierno federal, del programa de Reducción de Trámites y Mejora Regulatoria. Las tareas del coordinador y del Comité de Secretarios de Estado incluyen en particular:

- la implementación y coordinación del *Programa de Reducción de Trámites y Mejora Regulatoria*;
- la formulación de resoluciones en cuanto a métodos uniformes y precisos para las consultas, de acuerdo a la SCM;
- el manejo, monitoreo y refinamiento del método; además,
- la mediación, en caso de conflictos entre los organismos federales y el NRCC.

Mientras más cercana sea la cooperación con los niveles subnacionales de gobierno, mayor será la creación de sinergias. Elegir el modelo correcto de participación para estos niveles depende de las [...] administrativas

Opción de Política 5. Fortalecer la comunicación con las partes interesadas

La comunicación con las partes interesadas debe ser fortalecida; deben estar involucradas

activamente a lo largo del proceso de simplificación administrativa. La comunicación de resultados es crucial para la percepción que dichas partes tienen en cuanto a qué tan exitoso ha sido el proyecto.

Comunicación con los interesados internos y externos durante el proceso de simplificación.

Al evaluar las cargas administrativas, es necesario recopilar información sobre los costos vinculados al cumplimiento de las obligaciones de información. Es difícil, si no es que imposible, obtener estos datos sin consultar a los sujetos regulados. Ellos tienen experiencias reales en cuanto al cumplimiento y pueden proporcionar datos más cercanos a la realidad que aquellos obtenidos de evaluaciones especializadas aplicadas por funcionarios públicos. Por tanto, los sujetos regulados y la comunicación con ellos juega un papel importante en el proceso de medición de las cargas administrativas.

No obstante, esta no es la única etapa en que los entes regulados deben estar involucrados en la simplificación administrativa. Al identificar a los “candidatos” para la simplificación de entre las regulaciones o áreas de regulación, siempre resulta útil tomar en cuenta a los sujetos regulados. La regulación que implica mayores cargas no es necesariamente la que los sujetos regulados perciben como la más molesta, y la versión básica del MCE no brinda una herramienta para tratar este tema. Enfocarse en las regulaciones más molestas puede contribuir a una reacción más positiva por parte de los sujetos regulados en cuanto a los resultados del proyecto.

Por ejemplo, en 2004 el gobierno danés estableció diez grupos de trabajo en los ministerios involucrados (los “comités de carga”), el cual incluyó representantes de los organismos empresariales. El objeto de estos comités era identificar las sugerencias de la comunidad empresarial para la simplificación.

Las entrevistas con el RRG holandés se están utilizando para recopilar información sobre las cargas y la forma en que las empresas las experimentan en la práctica, incluyendo las molestias. El monito de percepción es un instrumento de política que mide los cambios notables en las cargas regulatorias percibidas por todos los empresarios (nivel macro) y por empresarios en lo individual (nivel micro). Ambos niveles serán monitoreados durante un tiempo y se analizarán y explicarán los cambios en la experiencia en reportes de avance.

También en Países Bajos, la iniciativa “Kafkabrigade” se centra en un grupo de expertos que buscan resolver problemas en el sector público desde la perspectiva de los ciudadanos. Se realiza una breve investigación sobre un problema específico, y la forma en que es manejado por el gobierno. Los servidores públicos participan en este proceso. Después se realiza una revisión de evaluación con las autoridades implicadas, después de la cual la Kafkabrigade formula recomendaciones para mejorar la forma en que funciona el sistema.

La DGME (Dirección General para la Modernización del Estado) de Francia coordina una red de organismos representativos para cada segmento de clientes (por ejemplo, asociaciones de consumidores). A estas redes les son proporcionados los resultados de las encuestas y pueden discutir y dar sugerencias sobre las áreas de simplificación. Se organizan talleres varias veces al año, con la finalidad de discutir los proyectos de simplificación. Además, existe una página web dedicada a todo el proceso de simplificación, utilizando tecnologías web 2.0, en la que los usuarios pueden consultar el programa, votar sobre medidas propuestas y hacer sugerencias. Esto ayuda a definir los proyectos de éxito rápido. Para mejorar la eficiencia del proceso de escucha, la DGME ha conformado un panel, integrado por 5,000 individuos y 2,800 empresas. Este panel permite que la DGME aplique las encuestas de una forma más

receptiva, más confiable y menos costosa.

En Canadá, aproximadamente 30,000 PYMES más 5,000 proveedores externos de servicios⁷ fueron contactados para obtener información sobre el tiempo y salarios que gastan internamente en el cumplimiento de las obligaciones de información. El Comité Asesor sobre Reducción de Cargas de Trámites fue establecido también para encontrar ideas prácticas y realizables para reducir las cargas sobre las pequeñas empresas y para medir y comparar las cargas de trámites.

En Alemania, el programa sobre reducción de cargas administrativas se basa en la participación activa y continua de las partes interesadas (asociaciones empresariales, interlocutores sociales e institutos de investigación económica), tanto en la identificación y costeo de las obligaciones de información en la legislación vigente como en el desarrollo de opciones para la simplificación.

Desde el año 2008, el gobierno español firma pactos de cooperación anual con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España. Estos pactos permiten que estas organizaciones informen al gobierno sobre sus necesidades y preocupaciones, así como pasar propuestas para la simplificación de trámites y reducción de cargas con el objeto de facilitar sus actividades. Por medio de esta actividad, se ha recabado una gran cantidad de propuestas de reducción de cargas administrativas, elaboradas por las propias empresas.

En el Reino Unido, el gobierno ha establecido una página web que anima a las partes interesadas y sus representantes a enviar ideas para simplificar la regulación o reducir las cargas administrativas. Los departamentos deben responder a estas ideas dentro del plazo de 90 días. Las ideas que sean adoptadas alimentan los planes de simplificación departamentales. El órgano de mejora regulatoria de Reino Unido (*Better Regulation Executive*, BRE) también tiene un programa de visitas empresariales que implica que el personal del BRE visite de manera regular una gran cantidad de partes interesadas y audiencias en todas las regiones del Reino Unido, ello para comprender sus preocupaciones regulatorias. Esta inteligencia se utiliza para brindar información para la actividad de elaboración de políticas en el BRE y, cuando resulte aplicable, se comunica a los funcionarios involucrados.

La participación actual de los representantes empresariales se considera un elemento esencial para la elaboración y la implementación de medidas en Austria. La Cámara Económica Federal Austriaca se define a sí misma como un socio activo en la aplicación del MCE en el proceso de medición del impacto. De acuerdo con la regulación sobre la aplicación del MCE, una comisión de expertos debe evaluar las cargas administrativas estimadas si es probable que excedan de 1 millón de euros. La comisión de expertos se compone de las principales partes interesadas, por ejemplo, expertos de la Cámara. Con frecuencia, se pide de manera informal a la Cámara que aporte su experiencia en la estimación de cargas administrativas para empresas.

Comunicación de resultados

La comunicación con las partes interesadas puede ser crucial, no sólo para alcanzar los objetivos de los proyectos de simplificación administrativa, dado que los sujetos regulados son los únicos que pueden proporcionar información confiable en cuanto al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la información. También es de gran importancia al haber alcanzado dichos objetivos, ya que la percepción de la pertinencia y utilidad que tengan los sujetos regulados tiene un papel importante en la evaluación global de su éxito.

⁷ Los proveedores externos incluyen a los contadores, firmas de nómina y tenedores.

Algunos países, tales como los Países Bajos, se dieron cuenta de ello, después de conseguir los objetivos que habían establecido en los proyectos de reducción de cargas administrativas. La reacción de aquellos a quienes debía haber beneficiado en mayor medida –las empresas- fue poco menos que entusiasta. Posteriormente, el gobierno identificó, como una de las razones, una comunicación insuficiente. El Plan de Comunicación del RRG neerlandés explica que “el éxito del programa dependerá en parte de la manera en que los resultados sean transmitidos a la comunidad empresarial. Sólo las compañías y los empresarios individuales que estén conscientes de un cambio positivo serán capaces de adaptar sus procesos empresariales de acuerdo a éste y apreciar las diferencias a largo plazo. La visibilidad de los cambios puede mejorar a través de una comunicación efectiva.”

El gobierno neerlandés está tratando los asuntos empresariales con su definición extendida de costos de cumplimiento, y una nueva estrategia de comunicación. Además del trabajo continuo para expandir el alcance del programa con una metodología que incluya irritantes y costos de cumplimiento más amplios, y la calidad de servicios, su nueva estrategia proactiva de comunicación se enfoca en las necesidades identificadas sobre todo por las empresas, antes que por los servidores públicos. Esto incluye el establecimiento de la Comisión Wientjes como vocero de los negocios, y una amplia gama de mecanismos diseñados para captar los intereses de las empresas además de la trasmisión de logros significativos (lo que el destinatario quiere saber, más que lo que considere de interés el funcionario). El manual del Grupo de Reforma Regulatoria (RRG) subraya que los resultados concretos deben haber sido conseguidos antes de ser comunicados.

Distintas estrategias han sido elaboradas para tomar en cuenta a los distintos sectores de la comunidad empresarial. El objetivo es responder la pregunta de las empresas “¿en qué me beneficia?” a través de la presentación de estudios de caso. El reto es transformar los resultados generales del programa, en casos concretos para el empresario. El plan proporciona la posibilidad de que una gama de canales de comunicación capten puntos de vista empresariales directamente y que comuniquen los resultados:

- El RRG ha establecido un solo sitio web central, para ser el nodo de todas las transmisiones de la comunidad empresarial. Todos los resultados del programa son publicados aquí (incluyendo, por ejemplo, los reportes periódicos del RRG al Parlamento). Se ha establecido un punto de contacto dentro del sitio, donde las empresas pueden comunicar sus quejas acerca de las regulaciones (incluyendo factores de perturbación). La información es recogida por el personal que maneja la cuenta del RRG, que transmiten el asunto al Ministerio pertinente, el cual debe comunicar sus acciones al respecto en un plazo de cuatro semanas. Para satisfacer el principio de las fechas de comienzo comunes en cuanto a la proporción oportuna y clara de información, los sitios relevantes proporcionan a las compañías e instituciones la información oportuna sobre posibles regulaciones pertinentes
- Las discusiones periódicas se hacen con las organizaciones representantes.
- El monitor de costos de cumplimiento y el de percepción llevados a cabo por el RRF proporcionan nuevos asuntos concretos al programa.
- El Ministro y el Secretario de Estado del Ministerio de Economía han “adoptado” ambas compañías con el objetivo de comprender mejor los problemas cotidianos de las compañías. Éstas son contactadas dos veces al año.
- Hay campañas con spots radiofónicos en las emisoras empresariales, y anuncios en línea (banners) en otros sitios web.
- Se han producido folletos y fichas informativas sobre asuntos específicos para intermediarios tales como los contadores.
- Se cuelgan diarios y entradas informativas en el sitio web.
- Los “Navegadores de Regulación” proporcionan a las empresas información sobre todas las obligaciones regulatorias para su sector.

- En 2008 se llevó a cabo una campaña publicitaria, con anuncios en revistas, folletos y spots radiofónicos, llamando la atención sobre reducciones notorias de carga.

Las entrevistas en Dinamarca como parte del proyecto estadounidense muestran que pocas empresas apoyan la política de reducción de cargas, y que no tienen una percepción positiva del verdadero impacto en su actividad. Dinamarca ha desarrollado nuevas iniciativas en cuanto a comunicación, en particular, con el lanzamiento de un Plan de Reducción de Trámites para la Regulación Empresarial, que explica la manera en que el gobierno busca alcanzar el objetivo de reducción del 25%. El gobierno proporciona información detallada sobre el entorno administrativo, en particular dentro de su portal, *virke.dk*. La Agencia Danesa de Sociedades y Comercio (DCCA) publica información general sobre el programa en su sitio web. También ha establecido un sitio web especializado en medición de cargas, que muestra un barómetro de cargas, mostrando los progresos en un nivel agregado ministerio por ministerio.

La marca “Kafka” ha sido un instrumento de utilidad tanto dentro de la administración como para el público en Bélgica. Es una iniciativa conocida, que asimismo ha ganado visibilidad fuera del país. La Oficina Kafka de Mediciones publica los llamados *cahiers*, análisis específicos basados en mediciones llevadas a cabo, en las cuales un asunto específico es analizado más a detalle. En 2009, se desarrolló el *cahier* sobre Movilidad y Transportación, en el que se cuantificaron y comentaron cinco años de iniciativas de reducción de cargas en el área de Movilidad y Transportación a nivel federal.

El gobierno ha puesto bastante atención a la comunicación en cuanto a políticas de mejora regulatoria en Valonia. Uno de sus nueve principios clave para la simplificación administrativa es: “Has simplificado algo, ¡dalo a conocer!” De acuerdo con esto, ha proporcionado diferentes herramientas para transmitir sus políticas de mejora regulatoria tanto a la administración como a las partes interesadas externas a ésta.

En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*, NAO) sugiere que los esfuerzos para involucrarse más directamente con las empresas antes que disponer del punto de vista de un servidor público sobre los asuntos importantes ha dado fruto, incluso si aún hay avances pendientes. De acuerdo con la respuesta del Reino Unido al cuestionario de la OCDE, “la importancia de estudios de caso ‘reales’ para llevar a cabo el programa, con citas de empresas y de organizaciones empresariales, ha sido de gran ayuda”. El monto de ahorros totales derivado del programa se usa como un factor clave en la mayoría de los materiales y actividades relacionadas con los medios de comunicación y se usa como pieza central de la evidencia del compromiso del gobierno para con, y el progreso que ha hecho en relación con la reforma regulatoria. Esto incluye, por ejemplo, los casos de estudio individuales, haciendo un perfil sobre cómo empresas específicas se han beneficiado con el programa; el sitio especializado, que muestra el impacto del programa; y un sistema de información a largo plazo que muestre las historias positivas y los estudios de caso a lo largo del año, generados por otras actividades específicas o en relación con ellos, por ejemplo, las visitas a empresas.

En Austria, los ejemplos de empresarios individuales y cómo los ha ayudado en particular la simplificación administrativa, son usados para promover la simplificación administrativa entre individuos y pequeñas empresas.

Se sugiere desarrollar una estrategia de comunicación como parte de la fase de planeación del proyecto. El proceso de consulta debe ser tan transparente como sea posible y las sugerencias de los sujetos regulados deben ser evaluadas cuidadosamente (incluyendo una explicación clara de por qué no fueron incorporadas). De no ser así, la confianza en el proceso de simplificación administrativa se verá minada. Al comunicar los resultados, los ejemplos individuales y estudios de caso deberían ser usados

antes que los montos totales y los ahorros totales.

Opción de política 6. Evaluar el valor de rentabilidad de los programas

Los esfuerzos de simplificación administrativa deberían ser desarrollados antes de lanzar el proyecto. No sólo deberían estar enfocados en la cuantificación de cargas administrativas como resultado del proyecto sino también en otros resultados y efectos en la sociedad.

Muchos países han adquirido años de experiencia con el lanzamiento e implementación de sus programas de medición y reducción de cargas administrativas, pero no se puede decir lo mismo de la evaluación *ex post* de dichos programas. Inevitablemente, la presión ejercida sobre ellos se incrementa para justificar el razonamiento, ilustrar los resultados y evaluar la efectividad de sus estrategias.

A pesar de su popularidad y su atractivo político, y los recursos invertidos en ellos, no ha sido percibido que los programas hayan brindado suficiente ayuda. Hay un sentimiento de insatisfacción en varios, en cuanto a la efectividad de los programas, y el valor de rentabilidad de la agenda general se cuestiona. Además, algunas de las evaluaciones que han sido publicadas a la fecha (por la Corte Neerlandesa de Auditoría y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) han levantado algunas dudas en cuanto a la solución real alcanzada por los programas nacionales de reducción (ver Radaelli, 2007).

El ejercicio de evaluación *ex post* necesita ver más allá del alcance del objetivo establecido por quienes crearon la política y analizar el resultado real del programa en términos de bienestar social y competitividad industrial. Además de la solidez de las decisiones metodológicas hechas durante la medición, una evaluación *ex post* debería asegurar que las medidas de reducción adoptadas: No creen fuentes adicionales de gasto para las empresas, al reducir cargas administrativas; que no incrementen costos para otros agentes, tales como consumidores o autoridades públicas y no eliminen mayores beneficios, generados por la obligación relacionada con la información, que haya sido eliminada o simplificada.

Uno de los raros ejemplos de estas evaluaciones viene de los Países Bajos. La Corte Neerlandesa de Auditoría llevó a cabo dos evaluaciones de su programa de reducción de carga administrativa, en 2006 y nuevamente en 2008. El reporte de 2006 hizo notar que hay un mecanismo conductor efectivo, con el Gabinete respaldando el programa, una política uniforme y bien diseñada para medir las cargas con un plazo claro, pero que los efectos en las compañías no fueron los anticipados. El reporte de 2008, hizo notar que era demasiado pronto para hacer comentarios completos en el entonces nuevo Plan de Acción pero que el programa había sido redireccionado para tomar más puntos de vista de las empresas, y que debería haber una definición expandida de costos de cumplimiento.

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido ha publicado un reporte sobre el programa de reducción de cargas administrativas. Los resultados muestran que se ha percibido que las cargas han aumentado y los departamentos encuentran difícil cumplir. Sin embargo, el gobierno también debería enfocarse en los resultados y el programa no sólo debería tratar las cargas administrativas. El programa tiene un costo, incluso si es difícil cuantificar qué recursos fueron empleados para sacarlo adelante en los departamentos. La conclusión preliminar de la Oficina Nacional de Auditoría es que el beneficio del objetivo de reducción del 25% es incierto y que los departamentos no deberían conducirse sólo por la necesidad de alcanzarlo. En el segundo año de operaciones, la Oficina encontró que las percepciones de las empresas sobre el enfoque de los gobiernos en cuanto a regulación había mejorado. La Oficina ha enfatizado la necesidad de desarrollar y mantener un método consistente para calcular el valor monetario de los ahorros por carga, para registrar los costos del programa y asegurar el valor de rentabilidad y para

medir los costos de la nueva regulación para alcanzar un nuevo objetivo.

El programa danés para la simplificación administrativa ha sido evaluado en varias ocasiones. En 2007 tuvo lugar la evaluación de la Oficina Nacional de Auditorías de Dinamarca (National Audit Office of Denmark (NAOD)) sobre el impacto de la mejora regulatoria y la simplificación. La Oficina danesa halló que el efecto medible de los esfuerzos ha sido relativamente bajo y que un porcentaje considerable de compañías no perciben reducciones administrativas.

En Italia tres grupos de indicadores se usan para evaluar la simplificación administrativa:

- Indicadores de implementación, que buscan monitorear el progreso hecho en las actividades de reducción de cargas administrativas y que indica la realización en porcentajes de cada medida.
- Indicadores de resultados que buscan dar cuentas por la realización efectiva de los objetivos específicos de cada medida.
- Indicadores de impacto que buscan evaluar los beneficios de los usuarios de la regulación.

El ejercicio de evaluación debería ser oportuno y continuo. El mejor modo de organizar un proceso de evaluación no es enfocarse en un intervalo específico de tiempo, sino establecer un mecanismo continuo de monitoreo y evaluación. Después de haber completado el ejercicio de medición, debería existir un informe inicial de progresos que contenga: *i)* una evaluación del modo en que la medición fue diseñada e implementada; y *ii)* sugerencias para traducir los resultados de la medición a propuestas de reducción concretas, basadas en una evaluación de la exactitud probable de la medición. Durante el “período de reducción”, debería haber reportes de evaluación provisionales basados en indicadores claros, que busquen evaluar la efectividad y eficiencia de las propuestas de reducción. Un año después del cierre del periodo de reducción, debería haber una evaluación *ex post* de la efectividad, eficiencia, proporcionalidad, impacto real percibido e impacto macroeconómico del programa de reducción, basado en indicadores claramente identificados

Otro factor clave en el establecimiento del contexto para la evaluación de los programas de simplificación es decidir quién estará a cargo de la evaluación. Cuando se trata de evaluar la proporcionalidad del programa de medición, el cual incluye la evaluación de los recursos que se han utilizado y en qué manera, las oficinas de auditoría y las cortes parecen ser los organismos más apropiados. En lo que concierne a la efectividad y eficiencia de las propuestas de reducción, los organismos más apropiados pueden ser unidades de reforma regulatoria encargadas de asegurar la calidad y supervisar el proceso de evaluación de impacto. De manera alternativa, a los organismos asesores *ad hoc* puede confiárseles el escrutinio de la actividad gubernamental. En lo correspondiente a la evaluación final, el organismo a cargo de adoptar la evaluación final debería ser, idealmente, un organismo *ad hoc* a cargo del escrutinio de la actividad gubernamental. En esta etapa final de la evaluación, un experto interno podría ser considerado, especialmente para validar las asunciones referentes al impacto macroeconómico de las propuestas de reducción.

Una evaluación *ex post* debería buscar el análisis, sea que el programa de reducción haya traído beneficios a los sujetos regulados y a la sociedad en general. Adoptar un enfoque integral de la evaluación, en este sentido, significa que la evaluación debería ir más allá del mero escrutinio de las medidas de reducción de costos, estrictamente. De manera más precisa:

- Todos los impactos organizacionales posibles deberían ser parte integral del análisis, incluyendo *i)* una toma de decisiones más rápida y transparente; *ii)* una legislación mejor implementada, aplicada y de mayor duración; y *iii)* una nueva cultura administrativa basada en un enfoque orientado hacia los clientes.
- Los impactos económicos deberían ser un componente clave del ejercicio de evaluación. De acuerdo con esto, los evaluadores deberían considerar el diseño y puesta en marcha de una evaluación holística e integral, que incluyera una serie de pruebas igualmente importantes. Estas deberían abarcar: *i)* el criterio

de proporcionalidad (Paso 1); *ii*) el criterio de efectividad y eficiencia (Paso 2); *iii*) una evaluación del “resultado percibido” (Paso 3); y *iv*) una evaluación de los impactos macroeconómicos (Paso 4).

Allio/Renda en su texto, desarrolló una evaluación en 4 pasos de un programa de simplificación (ver Anexo B.2). Ésta podría ser usada como una plantilla para evaluar los esfuerzos de un país en cuanto a la reducción de trámites.

El análisis de impacto global en los proyectos de simplificación debería ser conducido sistemáticamente, de preferencia antes de ser adoptados e implementados. Esto prevendrá la adopción de dichas propuestas cuando la reducción de costos no justifique la eliminación de beneficios de estas propuestas.

Bibliografía

- Barlett, R.V. (1994), “Evaluating environmental policy success and failure”, in N. Nig, M. Kraft (eds.), *Environmental Policy in the 1990s: Towards a New Agenda*, 2nd ed., Congressional Quarterly Press, pp. 167-197.
- Boenheim, M., A. Renda et al. (2006), “Pilot Project on Administrative Burdens. Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission (DG Enterprise)”. Final Report, at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/pilot-study_en.pdf.
- Brady, H.E., D. Collier (eds.) (2004), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman and Littlefield.
- Chattaway, J. and A. Joffe (1998), “Communicating results”, in A. Thomas, J. Chattaway, M. Wuyts (eds.), *Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development*, Sage Publishers.
- Chen, H.T. (1990), *Theory-Driven Evaluations*, Sage Publishers.
- Deighton-Smith, R. (2007), “Administrative Burden Reduction: Pitfalls and Possibilities”, paper presented to the “Reducing the Regulatory Burden: Challenges for Victoria” seminar, Monash university, Centre for Regulatory Studies, 19 July 2007.
- Fetterman, D.M., S.J. Kaftarian, and A. Wandersman (1996), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Sage Publishers.
- Forss, K. (1989), “Participatory Evaluation: Questions and Issues”, *CEO Occasional Papers*, UNDP, New York.
- Gelauff, G., and A. Lejour (2006), “The new Lisbon Strategy: An Estimation of the Impact of Reaching Five Lisbon Targets”, in *Industrial Policy and Economic Reform Papers*, Nr. 1/2006.
- Harrington, W., and R.D. Morgenstern (2003), *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, paper prepared for the OECD project on ex post evaluation of regulatory tools and institutions, OECD, Paris.
- Löfstedt, R., J. Torriti, and F. Boudier (2008), “Key lessons and recommendations”, in F. Frick, T. Ernst (eds.), *International Regulatory Reform Monitor 2008*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 135-147.
- March, J.C., and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press.
- OECD (2004a), “The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review”, OECD, Paris.
- OECD (2004b), “Regulatory Performance: Ex post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions”, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009a), “Cutting Red Tape II: Draft Analytical Report”, OECD, Paris.
- OECD (2009b), “Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report”, available at www.oecd.org/regreform/indicators, Paris.
- OECD (2009c), “OECD-Mexico Co-operation to Strengthen Competitiveness: Progress Report”, OECD,

Paris.

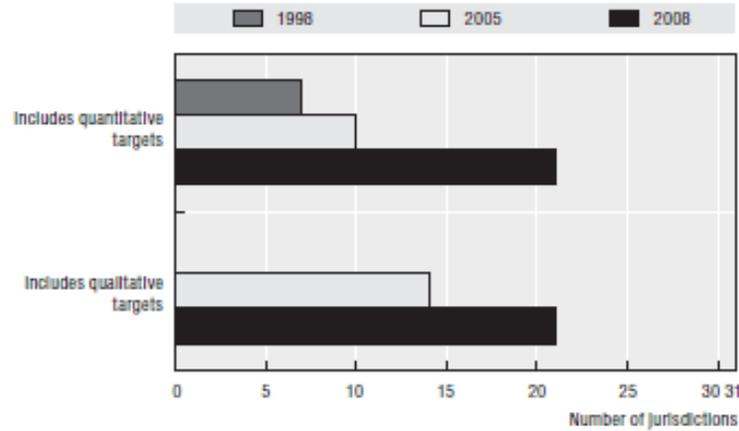
Patton, M.Q. (1998), Utilization-focused Evaluation, Sage Publishers.

Patton, M.Q. (2002), Qualitative Research and Evaluation Methods, Sage Publishers.

Cuadros y gráficos

Figura 2.1

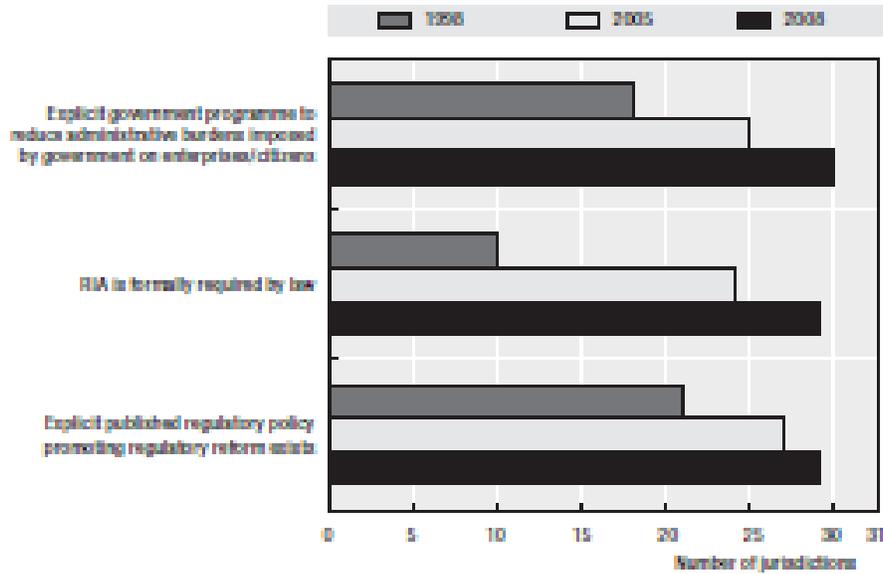
Figure 2.1. Use of targets in OECD countries



Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008, www.oecd.org/regreform/indicators.

Figura 2.2

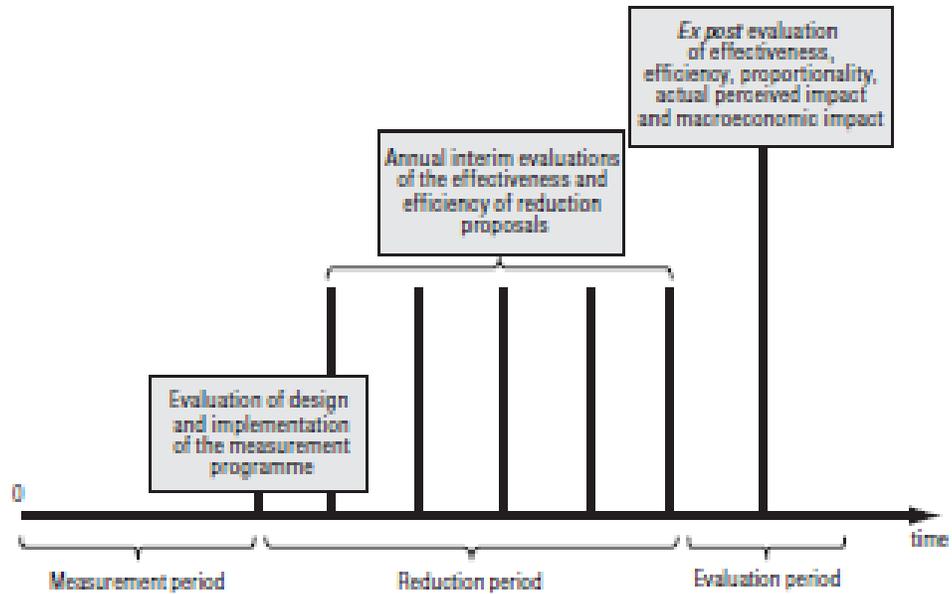
Figure 2.2. Number of countries having a programme on administrative burden reduction, countries requiring RIA and having explicit policy on regulatory reform



Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008.

Figura 2.3

Figure 2.3. **Monitoring and evaluating simplification programmes**



Source: Allio/Renda, Evaluation of Administrative Burden Reduction Programmes.