

La sobrerregulación: freno al desarrollo y causa de corrupción

Luis Guillermo Ibarra*

Sumario: I. La sobrerregulación. II. Conclusiones. III. Bibliografía.

Resumen. Ante la situación de insatisfacción de la sociedad mexicana, por la inseguridad, los deficientes servicios públicos, la falta de empleo, en suma la falta de desarrollo económico, los servidores públicos encargados de la operación y buen funcionamiento de las instituciones públicas justifican su ineficacia o falta de actuación atribuyendo los malos resultados a falta reglas. Lo anterior ha llevado a la sobrerregulación, que afecta el desempeño de la Administración Pública Federal (APF) en tres niveles: el normativo, el organizacional y el de su personal generando ineficiencia e ineficacia y propiciando conductas indebidas de los servidores públicos. En tanto, no se identifique y resuelva este problema, serán todos los mexicanos quienes deban pagar por el costo de la regulación con menor crecimiento económico y mayor corrupción.

* Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Postgrado. Profesor titular de la cátedra Derecho Económico.

I. LA SOBRERREGULACIÓN

Con frecuencia cuando vemos que en México existen limitadas oportunidades de empleo, que es muy difícil establecer un negocio; que la seguridad pública provista por los gobiernos municipales, estatales y federal, no es confiable; que las instituciones de salud, educación y medio ambiente no cubren nuestras expectativas y necesidades; que los servicios públicos son deficientes; en suma, que nuestro país no crece como esperaríamos, la mayoría de nosotros juzgamos que las instituciones públicas no funcionan adecuadamente y que por ello nuestra economía no camina.

Ante esta situación de insatisfacción de la sociedad mexicana, los servidores públicos encargados de la operación y buen funcionamiento de las instituciones públicas buscan justificar su ineficacia o falta de actuación atribuyendo los malos resultados a otras instancias o circunstancias que se encuentran fuera de su control. Sostienen que carecen del marco legal adecuado que facilite y haga más eficiente la administración pública. Arguyen que faltan reglas, que no se ha legislado en tal o cual materia, que la ausencia de normas hace imposible cumplir con las funciones encomendadas al Estado etc. Tal es el caso, de las publicadas reformas en materia hacendaria, en seguridad pública, en materia laboral, en seguridad social y en energía que hoy en día son motivo de intensos debates.

El problema radica en pensar que solo a través de la expedición de más

normas es como la administración pública puede cumplir con sus funciones cuando, precisamente, la sobrerregulación, es el problema. En este sentido es importante aclarar que cuando hablo de sobrerregulación, no solo me refiero al exceso de normas, sino a las malas reglas. En otras palabras, a aquellas normas que no agregan valor alguno a la actividad o conducta que pretenden ordenar, sino que por el contrario, se convierten en un impedimento para realizarla o, peor aún, en un aliciente para llevarla a cabo de una manera indebida. La sobrerregulación es un problema que atañe a todos los niveles de gobierno en nuestro país.

Es necesario que nos percatemos de que la sobrerregulación no solo afecta la posibilidad de los particulares para desarrollar las actividades económicas, sino que además, deteriora el buen desempeño de las instituciones públicas establecidas para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como son el trabajo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad y la justicia, entre otros.

En el ámbito federal, por ejemplo, se puede decir la sobrerregulación afecta el desempeño de las instituciones públicas en tres niveles:

- 1) El normativo, en el que se establecen la atribuciones o funciones y las reglas que constituyen la razón de ser de las secretarías de estado, las empresas paraestatales, los fideicomisos públicos, las procuradurías y las comisiones, a lo que formalmente se denomina dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal (APF).

- 2) El organizacional, que se refiere a la manera como se organizan las dependencias y entidades de la APF internamente para cumplir con sus funciones, o sea, los puestos, niveles y número de plazas con que cuentan, y
- 3) El del personal, que incide en el desarrollo y desempeño de los servidores públicos y que va ligado a la experiencia o capacidad con que cuentan para realizar las funciones, actividades o tareas que tiene encomendadas y que finalmente es lo que hace o no exitosa la gestión de una institución.

El orden en que se citan los niveles en que afecta la sobrerregulación a las instituciones públicas no es un error o una casualidad. En nuestro país, el aspecto normativo pareciera preceder a los demás. Con frecuencia, primero se crea la regla y luego se piensa en la organización que se requiere para poder aplicarla. Esto lleva a que en muchas ocasiones, las instituciones públicas no cuenten con los recursos económicos, organizacionales o humanos para hacer cumplir las reglas, independientemente de su intención u objetivo.

En este sentido, la APF vive inmersa en un universo de regulaciones que no sólo ordenan la manera como los servidores públicos deben diseñar, planear y ejecutar los programas prioritarios o sustantivos de las dependencias y

entidades de la APF, sino que también norman todas las actividades que éstos realizan internamente, hasta el grado de regular cosas tan sencillas como la sustitución de focos. Así, cada una de las funciones, actividades y tareas que desarrollan los servidores públicos está normada. Pareciera que la razón de ser de muchos puestos en la APF es la expedición de reglas, sin realmente medir su impacto, consecuencias y resultados. En otras palabras, muchos servidores públicos justifican su trabajo y remuneración con la expedición de disposiciones de todos tipos, lo que a su vez da lugar a la creación de nuevas áreas dentro de las organizaciones públicas o incluso a la creación de nuevas instituciones dedicadas a normar. La justificación es siempre que la inexistencia de estas áreas o instituciones, sólo impediría cumplir con las demandas más sentidas de nuestra sociedad en áreas de gran relevancia para el desarrollo económico de nuestro país. Así se han creado instituciones como la Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, Comisión de Federal de Telecomunicaciones, etc. con las que la sociedad no está satisfecha por su papel desempeñado.

La sobrerregulación también impacta negativamente en el aspecto organizacional de las dependencias y entidades de la APF, esto es, en la manera como se organizan para llevar a cabo todas sus funciones, tanto las sustantivas (aquellas relacionadas con la razón de su existencia), como las apoyo (aquellas que le permiten

realizar las primeras). Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, las dos dependencias globalizadoras (porque regulan las actividades de todas las demás), han expedido cientos de normas presupuestarias y organizacionales con el objeto de racionalizar el gasto público y hacer más eficiente y transparente la función pública. Con estas reglas se ha pretendido controlar el tamaño de las dependencias y entidades de la APF, regulando las estructuras orgánicas y ocupacionales (la forma en que organizan los puestos y el número de plazas), las remuneraciones de los servidores públicos, etc. Así mismo, con dichas reglas se ha buscado ordenar la planeación y programación de todo el gasto público federal y controlar su ejercicio. Sin embargo esta normatividad, sólo ha impedido a las dependencias y entidades adoptar formas organizativas que faciliten la realización de sus funciones sustantivas y adjetivas, debiendo dedicar grandes cantidades de tiempo y recursos al cumplimiento estricto de la misma.

Ejemplo de ello, es la normatividad que regula hoy día el sistema de control presupuestario, el de profesionalización, el de valuación de puestos de la APF, el de las adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público. Todas esas reglas, han dado lugar a la creación de sistemas electrónicos que en vez de ser herramientas que faciliten la operación de las dependencias y entidades de la APF, la dificultan aún más, pues requieren de la constante carga de una gran cantidad de información cuya generación implica la realización

de un sin número de actividades que no agregan valor a la función pública y que por el contrario, retrasan o dificultan el cumplimiento de las funciones sustantivas de las mismas.

Finalmente, la sobre-regulación afecta el nivel más importante de la APF, esto es a su personal, entendiendo por éste a los servidores públicos que van desde los puestos de mando (los que se caracterizan por la toma de decisiones y por el ejercicio de atribuciones de autoridad), hasta los operativos (los que realizan todas las actividades necesarias para el funcionamiento de la institución). En lo particular, nos referimos al personal que se considera de confianza, o sea, el que no pertenece a alguna organización gremial y que por lo tanto sus derechos laborales no son defendidos por dichas representaciones. Es este el personal, que todos los días laborables y a veces no laborables, realiza las tareas, actividades y funciones que permiten a las dependencias y entidades cumplir con sus objetivos.

Es a este tipo de personal al que afecta de doble manera la sobre-regulación. Primero, desde el punto de vista de su desempeño y desarrollo profesional; y segundo, en la realización cotidiana de las funciones o actividades que tiene a su cargo.

En lo relativo a su desempeño y desarrollo profesional, la sobre-regulación en los sistemas de profesionalización, ha dado lugar, a que por un lado, las dependencias y entidades para evitar cumplir con las reglas, utilicen los procedimientos de excepción e ingresen temporalmente a los servidores

públicos, quienes son retirados una vez que cumplen con el plazo previsto por la norma sin sacar sus plazas a concurso. Por otro lado, a que las dependencias y entidades lleven a cabo procesos de reclutamiento y selección viciados o dirigidos para que sean determinadas personas quienes ingresen al sistema de profesionalización de las mismas. Lo más grave, es que la excesiva regulación en la materia, no ha permitido la contratación del personal más calificado, no ha generado expectativas de desarrollo profesional dentro de las instituciones públicas, no premia la capacitación o la experiencia del personal, ni garantiza la estabilidad y permanencia de los mejores servidores públicos en los puestos.

En lo que respecta al desempeño de las funciones o actividades de los servidores públicos, la sobreregulación es la verdadera causa de las deficiencias y defectos que percibimos en los mismos. En un régimen administrativo en donde la alta rotación del personal de mando y operativo de confianza es la regla, en donde ni la experiencia ni la capacitación son características dominantes del personal de las instituciones públicas, en donde la vocación por el servicio público es más difícil de encontrar que el culto a la propia persona y, en donde las aspiraciones sociales se confunden con las propias, la sobreregulación es un caldo de cultivo, en el que se gestan las características más detestadas en los servidores públicos como la ineficiencia, la negligencia y la corrupción.

Es difícil imaginar la cantidad de reglas con las que deben cumplir los

servidores públicos para poder realizar sus funciones. Al inicio de este ensayo se citaba como ejemplo la excesiva regulación hasta para la sustitución de focos. La anotación no pretendía ser irónica, sino reflejar una realidad. Resulta que con el calentamiento global y el cambio climático la Secretaría de Energía ha impulsado en la administración del presidente Felipe Calderón, la ejecución de un programa de eficiencia energética. Este programa supone la adopción por parte de las dependencias y entidades de la APF (18 dependencias y 195 entidades) de diversas medidas para reducir el consumo de energía eléctrica, incluyendo la sustitución de focos. Para establecerlo se han expedido más de 17 ordenamientos que incluyen una ley, su reglamento y varias disposiciones específicas insertas en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, además de distintos ordenamientos administrativos como acuerdos, circulares, lineamientos y normas oficiales mexicanas.¹

¹ Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la Administración Pública Federal, DOF 04/12/2006; Lineamientos Específicos para la Aplicación y Seguimiento de las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal, DOF 29/12/2006; Plan Nacional de Desarrollo, DOF 31/05/2007; Circular que Contiene los Lineamientos Generales Relativos a los Aspectos de Sustentabilidad Ambiental para las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 31/10/2007; Programa Sectorial Energía 2007-2012, DOF 21/02/2008; Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 28/11/2008; Ley para el Aprovechamiento de Energías

El contrasentido radica en que la gran mayoría de las disposiciones son desconocidas por casi la totalidad de los servidores públicos que tienen la obligación de acatarlas. Si a ellas se suma la nueva normatividad recientemente desregulada en materia financiera y

Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, DOF 28/11/2008; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 DOF 28/11/2008; Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 30/01/2009; Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 11/11/2009; Decreto por el que se Aprueba el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012, DOF 27/11/2009; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, DOF 07/12/2009; Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 14/01/2010; Programa Nacional de Reducción de Gasto Público, DOF 12/03/2010; Lineamientos de Eficiencia Energética para la Administración Pública Federal, DOF 21/04/2010; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, DOF 07/12/2010; Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 11/01/2011; NOM-058-SCFI-1999, NOM-007-ENER-2004, NOM-013-ENER-2004, NOM-017-ENER/SCFI-2008, NOM-028-ENER-2010, NOM-011-ENER-2006, NOM-021-ENER/SCFI-2008, NOM-018-ENER-1997, NOM-008-ENER-2001.

de adquisiciones gubernamentales,² lo que se obtiene es el cumplimiento de forma, o sea documental, de acciones que no se llevan a cabo en la realidad o que no logran los objetivos de eficiencia energética que se reportan.

Como este ejemplo de sobrerregulación existen muchos en todas las áreas de la función pública. Sin embargo, la administración del presidente Calderón se jacta de haber llevado a cabo un programa de “tala regulatoria” en el que se han eliminado 16,207 normas (10,360 normas internas administrativas y 5,847 normas sustantivas).³

Basta consultar las normas “sustantivas” eliminadas y nos encontramos que se suprimió un procedimiento para el acceso a un salón de usos múltiples o el informe de un programa de canje de placas.⁴ Es claro que la eliminación

² El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros, DOF 15/07/2010 y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 09/08/2010.

³ Ver páginas web: <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upmgp/contador/normas-internasadministrativas-eliminadas-131011.pdf> y <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upmgp/contador/normas-sustantivas-eliminadas-270611.pdf>

⁴ La norma eliminada núm. 10 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México S.A. de C.V. denominada “Procedimiento para el Acceso al Salón de Usos Múltiples por Puerta Auxiliar en AICM” y la norma núm. 2740 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes denominada “103.-4288 Se Informa de los Avances del Programa de Canje y del Considerable

de este tipo de disposiciones normativas no contribuye en nada al buen funcionamiento de la APF.

II. CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto, no debe sorprender que la APF no pueda cumplir con sus objetivos y que exista una gran diferencia entre lo que se documenta y la realidad que se vive; por ello no debe sorprender que los servidores públicos solo realicen aquellas funciones que les reportan algún beneficio personal y que sea la apatía y la negligencia lo que caracterice el desarrollo de aquellas actividades que poco abonan a su desarrollo individual, social o profesional. En otras palabras, si se va a tomar el riesgo de incumplir con la normatividad y ser sancionado, debe ser por algún motivo que valga la pena. Hacer parecer que se cumplen las reglas es la manera de dar vigencia aquella vieja ordenanza de la época de la colonia española “obedézcase pero no se cumpla”.

A los ya conocidos costos que impone a la sociedad, la excesiva normatividad y las contradicciones entre las reglas dictadas por las distintas autoridades federales, estatales y municipales para poder llevar a cabo las distintas actividades económicas en el país, también deben agregarse los costos de la ineficiencia administrativa, derivada de la sobrerregulación inter-

na con la que deben cumplir cada una de las dependencias y entidades de la APF realizar sus funciones.

El hecho de que diariamente la Comisión de Mejora Regulatoria, publique decenas de anteproyectos de normas y manifestaciones de impacto regulatorio, muestra lo inefectivo de nuestro sistema de control regulatorio. Mientras no cambie la cultura administrativa de nuestro país, seguiremos empantanados en la dinámica de hacer una regla cada vez que se presenta un problema.

Desafortunadamente, son todos los mexicanos en el país, quienes deben pagar el costo de sobrerregulación con un menor crecimiento económico y más corrupción.

III. BIBLIOGRAFÍA

Decreto por el que se Aprueba el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012, DOF 27/11/2009

Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la Administración Pública Federal, DOF 04/12/2006

Circular que Contiene los Lineamientos Generales Relativos a los Aspectos de Sustentabilidad Ambiental para las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 31/10/2007

Número de Vehículos Pendientes de Realizar Dicho Trámite así como de las Acciones para Promover el Programa”.

<p>Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, DOF 28/11/2008</p>	<p>Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 30/01/2009</p>
<p>Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 28/11/2008</p>	<p>Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 14/01/2010</p>
<p>Lineamientos de Eficiencia Energética para la Administración Pública Federal, DOF 21/04/2010</p>	<p>Protocolo de Actividades para la Implementación de Acciones de Eficiencia Energética en Inmuebles, Flotas Vehiculares e Instalaciones de la Administración Pública Federal, DOF 11/01/2011</p>
<p>Lineamientos Específicos para la Aplicación y Seguimiento de las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal, DOF 29/12/2006</p>	<p>Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 11/11/2009</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo, DOF 31/05/2007</p>	<p>NOM-018-ENER-1997, DOF 24/10/1997</p>
<p>Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 DOF 28/11/2008</p>	<p>NOM-058-SCFI-1999, DOF 20/12/1999</p>
<p>Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, DOF 07/12/2009</p>	<p>NOM-008-ENER-2001. DOF 25/04/200</p>
<p>Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, DOF 07/12/2010</p>	<p>NOM-007-ENER-2004, DOF 15/04/2005</p>
<p>Programa Nacional de Reducción de Gasto Público, DOF 12/03/2010</p>	<p>NOM-013-ENER-2004, DOF 19/04/2005</p>
<p>Programa Sectorial Energía 2007-2012, DOF 21/02/2008</p>	

NOM-011-ENER-2006, DOF 22/06/2007 Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros, DOF 15/07/2010

NOM-021-ENER/SCFI-2008, DOF 04/08/2008

PÁGINAS WEB

NOM-017-ENER/SCFI-2008, DOF 26/08/2008

<http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upmgp/contador/normas-internasadministrativas-eliminadas-131011.pdf>

NOM-028-ENER-2010, DOF 06/12/2010

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 09/08/2010

<http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upmgp/contador/normas-sustantivas-eliminadas-270611.pdf>

