

REDUCIR EL PAPELEO. ESTRATEGIAS NACIONALES
PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Cutting red tape. Español]

REDUCIR el papeleo [Texto impreso] : estrategias nacionales para la simplificación administrativa / traducción de Eduardo Larrea. – 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2008. – 118 p. : gráf. ; 24 cm. – (Estudios y Documentos).

Traducción de: Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification. – Bibliogr.: p. 109-110. – Anexos

ISBN 978-84-7351-281-7. – NIPO: 329-08-023-X

1. Documentos administrativos-Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. 2. Procedimiento administrativo-Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. 3. Comercio-Regulación-Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. III. Larrea, Eduardo, trad. IV. Serie.

35(100-67 OCDE).077.3

351.824.5(100-67 OCDE)

Primera edición: diciembre 2008

Catálogo General de Publicaciones Oficiales

<http://www.060.es>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y en francés:

Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification

Éliminer la paperasserie. Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives

© 2006 OCDE

Reservados todos los derechos

© 2008 Instituto Nacional de Administración Pública

© De la traducción: Eduardo Larrea

Publicado en virtud de acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.map.es

ISBN: 978-84-7351-281-7

NIPO: 329-08-023-X

Depósito Legal:

Preimpresión: Lerko Print, S.A.

Imprime: Publicaciones Digitales, S. A.

REDUCIR EL PAPELEO. ESTRATEGIAS
NACIONALES PARA LA SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA

Traducción de
Eduardo Larrea

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICO (OCDE)
MADRID, 2008

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO

La OCDE es un foro de debate único en el que los gobiernos de treinta democracias cooperan para abordar los desafíos ambientales, sociales y económicos de la globalización. La OCDE está, asimismo, a la vanguardia de los esfuerzos por entender y ayudar a los gobiernos a dar respuesta a los cambios que el desarrollo conlleva, tales como la gobernanza corporativa, la economía basada en la información y los desafíos provocados por el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un escenario donde los gobiernos pueden compartir experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los estados miembros de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. También, la Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las recientes estadísticas, de las investigaciones en asuntos ambientales, sociales y económicos, así como de los acuerdos de convenciones, pautas y estándares aceptados por sus miembros.

Este trabajo ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados en él no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de sus miembros.

Publicado en francés con el título: *Éliminer la paperasserie. Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives.*

Y en inglés con el título: *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification.*

PREFACIO

Las políticas de reducción de cargas administrativas son una prioridad en las agendas de los Gobiernos. La eliminación de medidas que implican costes derivados del control del estado ha constituido la principal fuente de mejora normativa entre 1998 y 2003. Ahora el énfasis recae en las medidas para eliminar las barreras al comercio, a la inversión y a los emprendedores. Esto sitúa a la simplificación administrativa en el más amplio contexto de las políticas para mejorar la productividad.

El informe de la OCDE de 2003 sobre simplificación administrativa «*From Red Tape to Smart Tape – Administrative Simplification in OECD Countries*», se basaba en el estudio de casos de un limitado abanico de países en una etapa en la que la cuestión era nueva y tenía como centro de atención las herramientas empleadas para simplificar la normativa administrativa. Las expectativas son hoy más grandes y las iniciativas de simplificación *ad hoc* se han sustituido en muchos casos por programas completos para reducir el papeleo. Algunos instrumentos, tales como las ventanillas únicas, que eran una novedad por entonces, han sido ampliamente adoptados. Nuevos programas e iniciativas están siendo aplicados ahora en los países de la OCDE, atendiéndose especialmente a los instrumentos cuantitativos. La simplificación no es sencilla y este estudio se convierte en oportuno si los progresos futuros integran las lecciones de la experiencia.

Los esfuerzos de simplificación han evolucionado en los últimos años en el contexto de la presión creciente de las empresas para que se reduzcan las cargas administrativas y para que se mejoren los resultados económicos. Las expectativas de los ciudadanos también se han elevado en lo relativo a la eficiencia y a la transparencia. Las cuestiones claves para el futuro son: ¿qué impacto pueden tener los esfuerzos de simplificación en otros esfuerzos de mejora del sector público, incluyendo la administración electrónica?, ¿cómo puede mejorarse la coordinación entre las distintas administraciones territoriales, dado que muchos de los procedimientos se concentran en las administraciones locales y regiona-

les?, ¿qué objetivos podrían establecer las administraciones para mejorar aún más las condiciones empresariales?, ¿cómo pueden vencerse más fácilmente los obstáculos para el cambio de la cultura administrativa? Y, ¿cómo pueden mantenerse los esfuerzos de reducción de cargas a lo largo del tiempo?

El informe de la OCDE «*Economic Policy Reforms: Going for Growth*» de 2005, incluía una serie de prioridades para todos los estados miembros, apoyadas en su mayor parte en indicadores, para mejorar los resultados a través de reformas estructurales. La reducción de las cargas administrativas y normativas figuraba en la lista de prioridades para 9 de los estados miembros y la reforma de la administración pública y del marco normativo se destacaba por 7 de ellos. El análisis de los indicadores llevó a la conclusión de que en 1998, los países que tenían una normativa económica restrictiva también tendían a imponer procedimientos administrativos onerosos sobre las empresas. En 2003 persistía una correlación positiva entre estas dos áreas normativas cuando se actualizaron los indicadores. Parecería que las reformas que liberalizan el acceso al mercado y mejoran el papel de los mecanismos basados en el mercado contribuyen y se dirigen en paralelo a una reducción en las cargas administrativas y en los procedimientos. Y en un ambiente menos gravoso, se facilita el respaldo a las reformas que están por venir, creándose un círculo virtuoso.

La elaboración de este informe fue impulsada por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Gestión y Reforma Normativa, como parte del programa de trabajo del Comité de Administración Pública. El informe fue preparado por Fiorenza Barazzoni, Fabien Cerri y Glen Hepburn, de la Dirección de Política Normativa de la Administración Pública y Desarrollo Territorial, bajo la supervisión de Josef Konvitz y la dirección de Rolf Alter. Lydia Jorgensen nos proporcionó unos comentarios útiles. Agradecemos a Claire Miguet y sus colegas del Proyecto de Indicadores de Calidad Normativa su contribución en cuanto a los cuadros comparativos. Hubo un debate adicional en el encuentro del Grupo de Trabajo los días 18 y 19 de septiembre de 2006, Fleming Norling Olsen preparó el informe para su publicación, Jennifer Stein fue la responsable de la edición y preparación del documento final. Este informe se ha beneficiado de las colaboraciones de muchos expertos y funcionarios nacionales y de los Delegados en el Grupo de Trabajo.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
SUMARIO	13
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1. Estrategias de simplificación	23
Las estrategias de simplificación son parte de objetivos de calidad normativa más amplios	23
Mejorar la elaboración de normas <i>ex ante</i>	29
Evaluación de Impacto Normativo	32
Procedimientos de control adicionales	35
Control del flujo de la nueva normativa	36
Revisión de las cargas existentes <i>ex post</i>	37
Objetivos de los esfuerzos de simplificación	37
Asegurar las estrategias de simplificación con datos cuantitativos	44
Ejecución de las estrategias de simplificación	54
Compromiso con los esfuerzos de simplificación	54
Simplificación legislativa	57
Conclusiones	62
Notas	63

	Pág.
CAPÍTULO 2. Herramientas de simplificación	65
Introducción	65
Mecanismos electrónicos	66
De la tradicional ventanilla única física a los portales centralizados	68
Unirse a la administración electrónica.....	73
Compartimiento de datos y estandarización.....	78
Reordenación de los procedimientos.....	81
Simplificación de los procedimientos para conceder licencias	81
Facilitar el cumplimiento.....	86
Conclusiones	89
Notas	90
CAPÍTULO 3. Marco institucional	93
Introducción	93
Organismos de propósito único.....	94
Agencias de simplificación administrativa	95
Agencias de reforma normativa	96
Comités externos	98
Organismos permanentes.....	98
Coordinación multi-nivel	102
Conclusiones	103
Notas.....	104
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS	105
BIBLIOGRAFÍA.....	109
ANEXO 1. Organismos institucionales encargados de la simplificación administrativa	111
ANEXO 2. El Modelo de Costes Estándar en los países europeos ...	115

	Pág.
CUADROS	
Puntos clave.....	19-20
1.1. 2005 OCDE. Principios rectores de la calidad normativa y resultados.....	24-25
1.2. Simplificación administrativa en países en vías de desarrollo	26-28
1.3. Programa de simplificación administrativa y legislativa en Portugal 2006	30
1.4. Nueva legislación que fortalece el control <i>ex-ante</i> en Alemania, Grecia e Italia.....	30-31
1.5. Directrices de la OCDE para una EIN eficaz	33
1.6. Estrategias de simplificación en el Reino Unido.....	44
1.7. La Red MCE.....	48
1.8. La metodología del Modelo de Costes Estándar	48-49
1.9. Evaluación comparativa con el Modelo de Costes Estándar.....	50
1.10. Esfuerzos de medición en Francia y Bélgica.....	53
1.11. Simplificación legislativa	57
1.12. Facilitando la simplificación de la legislación de la UE	61
2.1. Administración electrónica y simplificación administrativa	67
2.2. Programa ADELE de administración electrónica en Francia.....	70
2.3. Portales únicos para empresas en Canadá, Nueva Zelanda y Dinamarca.....	71
2.4. Portales únicos especializados en Corea	72
2.5. Iniciativas de administración electrónica en Estados Unidos.....	74-75
2.6. Informe 2005 de la OCDE: administración electrónica para un mejor gobierno.....	77-78
2.7. Ejemplos de soluciones basadas en compartir datos en los países de la OCDE.....	78-79
2.8. Armonización de las infraestructuras ICT para empresas en Holanda: el programa ICTAL.....	80-81
2.9. Supuestos de facilitación de procedimientos para la solicitud de licencias en Holanda y Dinamarca	84
3.1. Grupo de trabajo en Australia para reducir las cargas normativas en las empresas	100-101
FIGURAS	
1.1. Organismos institucionales encargados de la simplificación administrativa	25

	<u>Pág.</u>
1.2. Programas gubernamentales para la reducción de cargas administrativas.....	29
1.3. Esfuerzos de reducción de cargas dirigidos principalmente a las empresas	39
1.4. Plazos para la puesta en marcha de una empresa (en días)	41
1.5. Número de procedimientos para poner en marcha una empresa..	42
1.6. Utilización de encuestas para valorar el alcance de las cargas administrativas.....	45
2.1. Técnicas para reducir las cargas administrativas.....	66
2.2. Simplificación de los procedimientos para solicitar licencias para las empresas	82
2.3. Programas en marcha para coordinar la revisión y reforma de permisos y licencias a niveles inferiores al nacional.....	84
2.4. Programas en marcha para revisar y reducir el número de permisos y licencias exigidos por la administración central.....	85

SUMARIO

Las políticas de reducción de cargas administrativas son una prioridad en las agendas de los Gobiernos. La eliminación de medidas que implican costes directos derivados del control del estado ha constituido la principal fuente de mejora normativa entre 1998 y 2003. Ahora el énfasis recae en las medidas para eliminar las barreras al comercio, a la inversión y a los emprendedores. Esto sitúa a la simplificación administrativa en el más amplio contexto de las políticas para mejorar la productividad. Existe el riesgo de que la normativa administrativa desfasada o mal concebida pueda impedir la innovación y cree barreras innecesarias para el comercio, la inversión y la eficiencia económica. Las cargas administrativas son los costes de la normativa en forma de solicitudes de licencias y permisos, cumplimentación de formularios e información y notificación de datos a la administración. El papeleo es particularmente oneroso para las pequeñas empresas y puede ser un desincentivo a la creación de nuevas empresas. Estos efectos son más evidentes en los mercados globales, donde la competitividad de las empresas puede verse afectada por la eficiencia de la normativa doméstica y del entorno administrativo. Una completa parada de la normativa no es una opción viable. La solución radica en la adopción de rigurosos programas de calidad normativa para elaborar normas que cumplan los estándares de calidad.

La simplificación administrativa es una herramienta para mejorar la calidad de la normativa, junto con la evaluación de impacto normativo (EIN), las consultas, etc.¹ Los esfuerzos para reducir las cargas administrativas en los países de la OCDE han estado dirigidos inicialmente por la ambición de mejora de la eficiencia de costes de la normativa administrativa. Los costes de cumplimiento directos incluyen el tiempo y el dinero que se gasta en las formalidades y el

¹ Véase informe de la OCDE (2005) «*Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*» para una descripción más amplia en relación con la calidad normativa y la gestión y reforma de la normativa.

papeleo necesario para cumplir las normas. Los costes indirectos o dinámicos surgen cuando las normas reducen la productividad o la capacidad de innovación de las empresas. La mayoría de las medidas y prácticas que se aplican con esta finalidad también mejoran la transparencia y la responsabilidad.

El informe de la OCDE sobre simplificación administrativa «*From Red Tape to Smart Tape – Administrative Simplification in OECD Countries*» se basaba en el estudio de casos de un limitado abanico de países en una etapa en la que la cuestión era nueva y tenía como centro de atención las herramientas empleadas para simplificar la normativa administrativa. Las expectativas son hoy más grandes y las iniciativas de simplificación *ad hoc* se han sustituido en muchos casos por programas completos para reducir el papeleo. Algunos instrumentos, tales como las ventanillas únicas, que eran una novedad por entonces, han sido ampliamente adoptados. Nuevos programas e iniciativas están siendo aplicados ahora en los países de la OCDE, atendiéndose especialmente a los instrumentos cuantitativos.

ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

Las experiencias difieren según los estados y esto es algo que cabría esperar dados los distintos sistemas administrativos, los distintos niveles de prioridad y los distintos grados de desarrollo en cuanto a la política normativa y a la reducción de cargas. No obstante es posible identificar varias tendencias generales en el desarrollo de la simplificación administrativa y de las políticas de reducción de cargas entre los países que son objeto de este estudio.

Un hallazgo clave de este estudio es que la simplificación administrativa se involucra de forma creciente con los sistemas globales de calidad normativa de los respectivos estados. En el pasado, la simplificación administrativa a menudo se desarrollaba sobre una base sectorial o *ad hoc*. En muchos de los países incluidos en este estudio ahora es más una aproximación sobre el conjunto de la administración para la reducción de cargas. La simplificación se implica de forma creciente en los procesos de elaboración de políticas públicas. Las estrategias de simplificación se centran en dos aspectos: el control *ex ante* de las cargas introducidas por las nuevas normas (un concepto dinámico) y la reforma *ex post* de la normativa gravosa vigente (un concepto estático). Aunque la mayoría de los estados todavía ponen el acento en la revisión de la normativa *ex post*, hay una tendencia a la utilización de procedimientos de control anterior a la aprobación de nuevas leyes o reglamentos con vistas a minimizar las nuevas cargas administrativas. Estos controles se aplican principalmente durante el proceso de Evaluación de Impacto Normativo (EIN).

Aunque el objetivo básico de la EIN no es específicamente reducir las cargas administrativas, ayuda a detener la marea de la nueva normativa gravosa.

La EIN asegura que las propuestas de normas o los planes normativos existentes están sujetos a un análisis riguroso, público y transparente para determinar si efectivamente son los más adecuados para conseguir los objetivos de la regulación. Por lo tanto, llevan a cabo una función de control promoviendo una elección de políticas razonables por los gobiernos en un ambiente relativamente transparente. Además la EIN frecuentemente está sujeta a una revisión centralizada por organismos específicos.

Uno de los límites en los intentos de evitar la creación de cargas administrativas mejorado el control *ex ante* en la elaboración de las normas, es que las estimaciones —del potencial de creación de cargas de la legislación nueva o de la existente que se modifica— de este control *ex ante* en ocasiones difieren de las cargas reales implantadas como resultado de la normativa. Para gestionar este problema puede introducirse un proceso de revisión automática una vez la norma entra en vigor: las normas serán revisadas tras su implantación para asegurar que está produciendo los efectos pretendidos. Esto permite controlar el desarrollo de la normativa contrastándolas con las asunciones iniciales. Algunos países han introducido medidas especiales de procedimiento para evaluar el impacto de la normativa sobre las pymes en particular, incluyendo la evaluación de alternativas que puedan permitir cumplir los objetivos fijados a la vez que se minimiza el impacto sobre las pymes. Otras aproximaciones pueden requerir procesos específicos de consultas previas para garantizar la prestación adecuada de los puntos de vista de la pequeña empresa.

La medición también se ha convertido en una parte importante de los programas de reducción de cargas en muchos estados. El centro de atención de los ejercicios de medición (y los subsiguientes programas de reducción de cargas) tiende a ponerse en las empresas, a menudo con una consideración especial de las pequeñas y medianas empresas, pero también existe la tendencia a dirigir las mediciones y la reducción de cargas hacia otros grupos como los ciudadanos y las entidades benéficas. La sofisticación de las técnicas de medición varía según los países pero la tendencia es clara hacia el empleo de técnicas más sofisticadas y precisas que permiten un examen detallado del origen de las cargas administrativas. En 2005, 19 de 22 países informaban que disponían en la administración de programas de reducción de cargas administrativas, 14 habían establecido sistemas para la medición de cargas y 9 habían fijado objetivos cuantitativos de reducción.

En muchos casos los sistemas de medición están basados en el Modelo de Costes Estándar (MCE), desarrollado en Holanda y que ha sido adoptado, con adaptaciones en algunos casos, por muchos estados. En 2003 algunos países europeos crearon una red informal —la Red MCE— con el compromiso de utilizar la misma aproximación metodológica para medir las cargas administrativas. Forman parte de esta Red Austria, Finlandia, Alemania, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Flandes

(Bélgica), Holanda, Francia, Hungría, Italia, República Checa, Polonia y Estonia. La metodología MCE consiste en desmenuzar la legislación en obligaciones de información para medir la carga que una simple obligación origina a una empresa (véase cuadro 1.8). La fortaleza del modelo no está sólo en su alto nivel de detalle en la medición de costes administrativos sino también en el hecho de que las cifras obtenidas son consistentes en todos los ámbitos de actuación política. Además el modelo permite a los gobiernos fijar objetivos numéricos para la reducción de cargas y medir los progresos en la consecución de los mismos a lo largo del tiempo.

HERRAMIENTAS DE SIMPLIFICACIÓN

Las herramientas de simplificación tiene por objetivo la mejora de las solicitudes de información por la administración para liberar tiempo y recursos de los afectados por los requerimientos. Proporcionan, en efecto, mecanismos a través de los cuales las amplias estrategias de simplificación de los gobiernos pueden ser ejecutadas. Estos instrumentos también tienen la virtud de mejorar la transparencia y la responsabilidad de la regulación administrativa.

Muchas de las herramientas tradicionales para la simplificación administrativa se siguen utilizando —tales como las ventanillas únicas y los procesos de reordenación— en los países de la OCDE para reducir las cargas administrativas. La innovación más importante en los últimos años es el creciente empleo de la tecnología para facilitar estos procesos a través de plataformas electrónicas y basadas en Internet, más que a través de la creación de herramientas físicas.

Esto lleva a la cuestión de la coordinación entre los ministerios y las agencias administrativas y a la posibilidad de que los servicios de la administración electrónica estén destinados en el futuro a proporcionar un punto de acceso a la administración como un conjunto. Muchas de las herramientas y programas desarrolladas en los estados miembros se han centrado en la reducción de las cargas impuestas por la administración central, pero también existe una tendencia creciente a considerar las cargas impuestas por niveles administrativos inferiores —locales y regionales— y para adaptar y utilizar las herramientas que han sido desarrolladas y probadas en la administración central en los niveles inferiores.

El centro de atención no está únicamente en la utilización de medios electrónicos para conseguir la reducción de cargas. Los procesos de reordenación, incluyendo la simplificación de los procedimientos para la concesión de licencias, continúan desempeñando un papel importante en la reducción de cargas en los estados miembros — si bien de nuevo el centro de atención se sigue estableciendo en la administración central, pudiéndose hacer más en la reducción de cargas impuestas en los niveles administrativos inferiores. Otra herramienta importante es la facilitación del cumplimiento. Las innovaciones en esta área

comprenden: la adopción de aproximaciones basadas en el riesgo para reducir las inspecciones o solicitudes de datos innecesarias; la modificación de los umbrales para reducir las cargas sobre las medianas y pequeñas empresas; un mayor asesoramiento hacia las empresas sobre como minimizar las cargas, y; garantizar que hay un periodo de tiempo suficiente entre el anuncio de la aprobación de nuevas medidas legales y reglamentarias y su entrada en vigor.

UN KIT DE HERRAMIENTAS SOBRE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA REDUCCIÓN DE CARGAS

El análisis de este informe destaca el abanico de herramientas y aproximaciones que se han adoptado en los países de la OCDE para reducir las cargas administrativas. Las estrategias y herramientas que se han adoptado por los distintos estados varían dependiendo de sus objetivos, su historia y su cultura. Sin embargo es posible resumir los instrumentos empleados en una lista de herramientas de mejores prácticas, como sigue:

- Medición ex ante de las cargas y utilización de la información para trazar su origen (no obstante, hay distintas metodologías de medición disponibles).
- La información sobre el volumen estimado de cargas administrativas se incluye de forma creciente en la Evaluación de Impacto Normativo antes de la aprobación de nueva legislación.
- Establecimiento de objetivos para la reducción de cargas para promover en primer lugar la simplificación y para hacer un seguimiento de los progresos y mantener el impulso de futuras simplificaciones y reducciones.
- Supervisión política de las medidas muy gravosas.
- La codificación sigue siendo una importante herramienta de simplificación.
- Las tecnologías de la información son una herramienta importante para la reducción de cargas, por ejemplo, a través del compartimento de datos y la simplificación de los procedimientos para la concesión de licencias.
- Los resultados deben ser comunicados. La medición ayuda a mostrar los progresos que se han hecho.

MARCO INSTITUCIONAL

Las variadas formas de estructuras organizativas para promover y lograr la simplificación administrativa en los países de la OCDE analizada en el informe de 2003 siguen subsistiendo. No hay un modelo único apropiado en todos los

países; la estructura institucional elegida dependerá de las estructuras políticas y legales de cada estado y de los objetivos y prioridades de los gobiernos. Sin embargo es posible identificar una serie de tendencias en los últimos años que muestran el desarrollo y la dirección que está tomando la organización de la simplificación administrativa:

- Existe una creciente tendencia a incluir las competencias sobre simplificación administrativa dentro de la agencia o del organismo competente para la más amplia calidad normativa, a menudo incluyendo la competencia para garantizar la calidad de los análisis de impacto normativo elaborados por los ministerios y los reguladores.
- Los comités externos y grupos de trabajo, tanto permanentes como *ad hoc*, están desempeñando un importante papel en el mantenimiento del impulso de la simplificación. Estos organismos demuestran el apoyo político de alto nivel que se da a los esfuerzos de simplificación en muchos países y son a menudo capaces de producir propuestas concretas y recomendaciones en un relativamente corto espacio de tiempo.
- Las consideraciones multi nivel, tanto entre las distintas administraciones territoriales como entre los estados a nivel europeo, adquieren una importancia creciente. Esta tendencia reconoce la necesidad de la simplificación administrativa (y de la calidad normativa) en todas las jurisdicciones.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Parece altamente probable que la simplificación administrativa y los programas de reducción de cargas continuarán estando más imbricadas en los más amplios programas de calidad normativa. Esto sugiere dos posibles direcciones para el desarrollo futuro de los programas de simplificación administrativa:

- La simplificación administrativa dejará de ser contemplada como un objetivo aislado y será más una herramienta o un objetivo de calidad normativa.
- Una segunda posibilidad es que la simplificación administrativa pueda convertirse en sinónimo de calidad normativa. La normativa de alta calidad puede ser contemplada de forma creciente como aquella que minimiza las cargas.

Cada una de estas posibilidades genera desafíos y cuestiones a considerar por las administraciones. La cuestión calve que puede ser afrontada por las administraciones es determinar el equilibrio adecuado entre la simplificación y la reducción de cargas, por una lado, y los demás aspectos y herramientas de la calidad normativa, por otro. Esta cuestión será importante porque las adminis-

traciones deben asignar los recursos (financieros, humanos y de apoyo y capital político) a los distintos programas. Existe el riesgo de que la simplificación administrativa desvíe las energías de otras reformas en ocasiones más fundamentales, que aportan mayores beneficios económicos y sociales. Los programas de simplificación administrativa no son sustitutos de programas rigurosos de calidad normativa. ¿cuántos recursos deben ser asignados a los análisis de impacto normativo para garantizar, antes que nada, que no se elabora una normativa gravosa? Alternativamente, ¿cuántos recursos deben ser asignados para reducir las cargas existentes en la legislación vigente?

Las administraciones han estado haciendo este tipo de elecciones durante algún tiempo basándose en sus objetivos y prioridades nacionales. Sin embargo, la cuestión de cuantos recursos deben asignarse a la simplificación y cuantos a la calidad normativa parece que adquirirá más importancia en el futuro por que muchas de las tendencias observadas en este estudio —incluyendo la tendencia al empleo de técnicas más sofisticadas para las mediciones, a realizar más consultas y a utilizar plataformas de suministro electrónico— indican que los programas de simplificación administrativa precisarán de más recursos con el tiempo.

Otra cuestión a ser considerada por las administraciones como incorporar a los niveles administrativos infranacionales a los programas de simplificación y de calidad normativa. Los programas de simplificación administrativa se han centrado fundamentalmente en las cargas que emanan de la normativa de la administración central y sin embargo, los niveles inferiores pueden ser responsables de la imposición de cargas administrativas significativas sobre las empresas y los ciudadanos.

Puntos clave

- La simplificación administrativa y la reducción de cargas administrativas constituyen una prioridad muy alta para los países de la OCDE.
- En muchos países estos programas están cada vez más imbricados en los más amplios programas de calidad normativa. Han evolucionado de ser programas sectoriales o ad hoc a convertirse en programas más completos, a menudo con una perspectiva de la administración como un todo. La reducción de cargas debería formar parte de la elaboración de una buena legislación. Este objetivo también contribuye a hacer más responsable la cultura administrativa y estar más orientada al servicio.
- Otras tendencias evidentes:
 - o El centro de atención se pone generalmente en las cargas impuestas a las empresas (a menudo con un foco particular sobre las pequeñas y medianas empresas) pero hay una consideración creciente hacia las cargas impuestas a los ciudadanos y otros miembros de la comunidad; y

Puntos clave (cont.)

- o La cuantificación de las cargas y las aproximaciones basadas en datos adquieren cada vez más importancia – y las técnicas son cada vez más sofisticadas y detalladas. Las mediciones se emplean para trazar el origen de las cargas hasta su origen.
- En cuanto a las herramientas de simplificación administrativa hay una tendencia hacia un mayor uso de las plataformas electrónicas y basadas en la Web para apoyar a las herramientas tradicionales como las ventanillas únicas.
- La reducción del número de licencias y permisos —especialmente las exigidas a las empresas— continúa siendo una herramienta importante empleada en muchos países para reducir las cargas administrativas.
- Ha habido menos innovaciones en cuanto a las estructuras institucionales y organizativas que se utilizan para lograr la simplificación administrativa. Sin embargo, de forma consistente con la tendencia general a la imbricación de la simplificación con la calidad normativa, hay una tendencia para que las competencias sobre la simplificación administrativa se asignen al organismo responsable de la calidad normativa global.
- Las empresas ven las cargas administrativas como parte de la normativa contemplada como un todo. El desafío para las administraciones es comunicar los resultados de los esfuerzos para reducir el papeleo, lo que puede representar sólo una fracción del total de los costes de cumplimiento.
- Las tendencias y desarrollos observados en este informe llevan a la consideración de las claves para el futuro desarrollo de los programas de simplificación administrativa:
 - o ¿Cuánto tiempo es necesario para poder mostrar unos resultados?, ¿Cuáles son los objetivos realistas?
 - o ¿Cómo evaluarán y asignarán las administraciones los recursos necesarios entre los programas de simplificación administrativa y los objetivos más amplios de calidad normativa?
 - o ¿Cómo pueden extenderse los esfuerzos de simplificación a los niveles administrativos inferiores, a la normativa, administración por administración?

INTRODUCCIÓN

La complejidad y el dinamismo de las sociedades y las economías crean la necesidad tanto de elaboración de nuevas normas como de modificación y actualización de la normativa vigente. A pesar de la voluntad de reducir cargas administrativas, las administraciones siguen elaborando normas, que, añadidas a las existentes, se convierten en gravosas. Se imponen muchos costes normativos a los ciudadanos y a las empresas en forma de solicitudes de permisos, cumplimentación de formularios, informaciones y notificaciones a la administración, preparación de inspecciones, etc.

El fracaso al abordar los niveles crecientes de cargas administrativas puede tener un impacto negativo sobre la autoridad normativa del Estado. Si las cargas de la regulación administrativa se empiezan a percibir como poco razonables, los niveles de cumplimiento de la normas pueden caer y nivel general de respeto a la ley será socavado, poniendo en riesgo la eficacia de las normas como instrumento para alcanzar los objetivos de la política. Las normas administrativas que se quedan anticuadas o están mal concebidas para lograr los objetivos de la política, impiden la innovación, y crean obstáculos innecesarios al comercio, a la inversión y la eficiencia económica. El papeleo excesivo es particularmente oneroso para la pequeña empresa y puede actuar como elemento desincentivador para la creación de nuevas empresas. Estos efectos son más costosos en los mercados globales, donde la competitividad empresarial puede verse afectada por la eficiencia del ambiente normativo y administrativo doméstico.

Una completa parada de la normativa no es una opción viable. La solución radica en la adopción de rigurosos programas de calidad normativa para elaborar normas que cumplan los estándares de calidad. Una revisión periódica de la normativa vigente necesariamente complementa las nuevas normas.

La simplificación administrativa ha adquirido más visibilidad que otros temas, tales como la privatización y la desregulación, que fueron fundamentales en las reformas normativas de la década anterior. Los esfuerzos de simplifica-

ción se enmarcan en otros objetivos más amplios de calidad normativa y deben complementar reformas más fundamentales de la regulación. La esperanza radica en que, con el tiempo, los programas completos de calidad normativa - en su diseño y ejecución — reduzcan la necesidad de programas de simplificación administrativa.

Este informe está estructurado en torno a tres elementos clave de la reducción de cargas en las prioridades de los países miembros:

- En el primer capítulo de este informe se examinarán las estrategias de simplificación adoptadas por los países miembros, es decir, cual es la política general y el enfoque que guían los esfuerzos de simplificación;
- En el segundo capítulo se examinarán más detalladamente las herramientas o instrumentos utilizados para lograr estas estrategias; y
- En el tercer capítulo se examinarán las estructuras institucionales u organizativas empleadas para aplicar los programas de simplificación.

En las conclusiones se consideran los próximos pasos posibles o la dirección que los esfuerzos de simplificación pueden tomar en los países miembros.

CAPÍTULO 1

ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

La simplificación administrativa es parte integrante de las políticas de reforma normativa de muchos gobiernos y parte también de programas más amplios para la administración pública. Las estrategias de simplificación se centran en dos dimensiones: control *ex ante* de las cargas introducidas por la nueva normativa (un concepto dinámico) y la reforma *ex post* de la normativa gravosa existente (un concepto estático). Algunos países aplican fuertes estrategias *ex ante*, mientras que otros hacen más esfuerzos de simplificación en la revisión *ex post* de la normativa. Las estrategias apuntadas anteriormente no son sin embargo mutuamente excluyentes y los estados tienden a utilizar estrategias variadas a la misma vez.

LAS ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN SON PARTE DE OBJETIVOS DE CALIDAD NORMATIVA MÁS AMPLIOS

Los esfuerzos para reducir cargas son a menudo parte de una estrategia más completa para mejorar la calidad de la normativa. La mayoría de los países de la OCDE tienen como objetivo mejorar la calidad de las normas administrativas de acuerdo con criterios que han sido consensuados internacionalmente en favor de un planteamiento dinámico y abierto para asegurar una normativa de alta calidad. Estos criterios están esbozados en el documento de 2005 de la OCDE «*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*». Los estados utilizan varias herramientas de calidad normativa para mejorar las decisiones de elaboración de normas y asegurar la garantía de la calidad sistémica de las mismas. La simplificación administrativa es una de esas herramientas junto a la Evaluación de Impacto Normativo (EIN), consultas públicas y otras posibilidades normativas.

La simplificación administrativa es una herramienta de calidad para revisar y simplificar las normas administrativas. Estas normas implican papeleo y trámites a través de los cuales la administración recaba información y afecta a las decisiones económicas individuales. Son distintas de las normas económico

financieras que afectan directamente en las decisiones del mercado o de las normas sociales que protegen intereses públicos.

Los esfuerzos para reducir las cargas administrativas en los países de la OCDE han estado dirigidos inicialmente a mejorar la relación coste eficacia de las normas administrativas, en la medida que éstas suponen tanto costes directos como indirectos. La mayoría de las medidas y ensayos aplicados para alcanzar esta finalidad también han mejorado la transparencia y la responsabilidad. Los costes de cumplimiento administrativo directos incluyen el tiempo y el dinero gastados en trámites y papeleo necesarios para cumplir con la normativa. También surgen costes indirectos o dinámicos cuando las normas reducen la productividad y capacidad de innovación de las empresas.

Las estrategias de simplificación pretenden revisar y simplificar las normas administrativas para mejorar la eficacia de las transacciones con los ciudadanos y empresas sin comprometer las ventajas de la normativa. Esto incluye la remoción de preceptos obsoletos o contradictorios, la mejora de las directrices para los reglamentos administrativos y la introducción de nuevas herramientas para reducir y medir el impacto de las normas administrativas. Las estrategias de simplificación también pueden suponer la reelaboración o incluso derogación de normas, cuando los costes administrativos no se perciben como proporcionales a sus beneficios.

La simplificación administrativa es un aspecto clave de la calidad normativa. El documento de 2005 de la OCDE «*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*» hace una referencia específica a la necesidad de reducir las cargas administrativas. El segundo principio aconseja a los gobiernos:

- Minimizar las cargas administrativas agregadas para los afectados como objetivo explícito para disminuir los costes administrativos que soportan los ciudadanos y las empresas y como parte de una política que estimule la eficiencia económica.

Medir las cargas agregadas y tener en cuenta simultáneamente los beneficios de las normas. (véase Cuadro 1.1.),

Cuadro 1.1. 2005 OCDE. Principios rectores de la calidad normativa y resultados

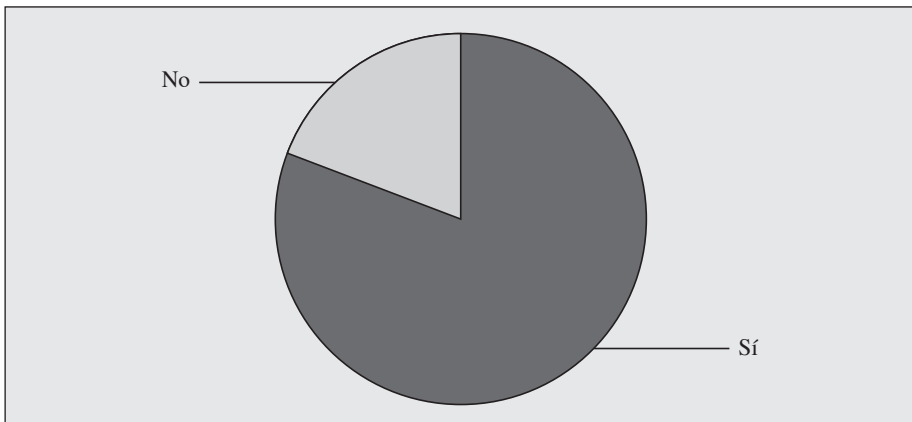
1. Aprobar a nivel político amplios programas de reforma normativa que establezcan objetivos claros y marcos de ejecución.
2. Analizar el impacto de las normas y revisarlas sistemáticamente para asegurar que cumplen los objetivos previstos eficaz y eficientemente, en un ambiente social y económico cambiante y complejo.
3. Asegurar que las normas, las instituciones encargadas de su ejecución y el proceso de elaboración y los procedimientos son transparentes y no discriminatorios.

Cuadro 1.1. 2005 OCDE. Principios rectores de la calidad normativa y resultados (cont.)

4. Revisar y reforzar cuando sea necesario el ámbito, la eficacia y el cumplimiento de la política de competencia.
5. Diseñar normas económicas en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarlas excepto cuando existan pruebas claras que demuestren que son la mejor manera de servir a los intereses públicos.
6. Eliminar los obstáculos normativos innecesarios para el comercio y la inversión a través de una permanente liberalización y potenciar la consideración y mejor integración de la apertura de los mercados a través del proceso normativo., reforzando de esta manera la eficiencia económica y la competitividad.
7. Identificar los vínculos importantes con otros objetivos y desarrollar políticas para lograr esos objetivos de manera que apoyen la reforma.

En los países miembros de la OCDE la simplificación administrativa se está convirtiendo en una parte integrante de las políticas de reforma normativa de los gobiernos y de programas gubernamentales más amplios. Las medidas tendentes a la reducción de las cargas de cumplimiento junto con la EIN, las consultas públicas y otras posibilidades normativas, son herramientas importantes en la labor de mejorar las decisiones normativas. Que las políticas de simplificación administrativa están enmarcadas en programas de calidad normativa más amplios se refleja en el hecho de que los organismos encargados de la simplificación administrativa también gestionan otros programas de calidad normativa en la mayoría de los países. Se produce esta circunstancia en 20 países analizados por la OCDE en la Encuesta de medición de cargas de 2005 de la OCDE (véase figura 1.1 y Anexo 1).

Figura 1.1. Organismos institucionales encargados de la simplificación administrativa



Fuente: OCDE 2005, basado en las respuestas a la Encuesta de medición de cargas.

El alivio de las cargas administrativas para las empresas y ciudadanos está firmemente implantado en las agendas de la mayoría de los países OCDE. Los países en vías de desarrollo también han empezado a poner en marcha iniciativas de simplificación administrativa para mejorar la prestación de servicios, la competitividad y las interacciones entre gobiernos y ciudadanos.

Sin embargo la relevancia que se da a las políticas de simplificación administrativa varía. En algunos países tales como Finlandia o Japón estas políticas se han convertido en un componente relativamente menor de sus amplias políticas de reforma normativa. En otros, la simplificación administrativa constituye un elemento clave en sus programas de reforma normativa. En Holanda, los programas de calidad normativa han hecho énfasis en la reducción de las cargas administrativas para sus empresas. Estados Unidos se ha centrado en la mejora de la calidad normativa a través de la aplicación rigurosa de principios de coste-beneficio. En Canadá, las cargas administrativas constituyen una importante área de trabajo, pero no se contempla como un área distinta con objetivos distintos: es un elemento hacia una mejor regulación entre otros varios que, en última instancia, llevan a obtener mejores resultados de las políticas.

Cuadro 1.2. Simplificación administrativa en países en vías de desarrollo

La cantidad y complejidad de las formalidades administrativas pueden suponer costes significativos para la economía como un todo y representan un obstáculo clave para el desarrollo económico. Las cargas administrativas se consideran internacionalmente como indicadores del grado de competitividad y transparencia entre los países. Muchos países en vías de desarrollo están poniendo en marcha estrategias de simplificación para mejorar la prestación de servicios y las interacciones entre gobiernos y ciudadanos, así como para responder a la demanda de reducción de cargas sobre las empresas y mejorar las condiciones de competencia en el mercado, en el comercio y en la inversión.

La simplificación administrativa puede ser importante en países en vías de desarrollo tradicionalmente caracterizados por poderosos pero ineficientes sistemas burocráticos y por tener una elevada complejidad normativa o que sólo recientemente han iniciado programas de calidad normativa dentro de un contexto de mejora de gobierno que incluye la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia de la administración.

A pesar de los distintos puntos de partida en las reformas administrativas y de las diferencias en los mecanismos institucionales y las prioridades políticas, existen similitudes relevantes entre los países miembros de la OCDE y los que no lo son en las prácticas y en las herramientas que se adoptan para evitar retrasos administrativos, mejorar la gestión de la información por la administración y llevar a cabo un cambio positivo en las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

Se han puesto cimientos sólidos para el diálogo de políticas que posibilite la construcción de programas estratégicos de simplificación administrativa.

Cuadro 1.2. Simplificación administrativa en países en vías de desarrollo (cont.)

En 2005 se aprobó por los países miembros de la OCDE y las economías APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) una «*Integrated Checklist on Regulatory Reform*» —Lista de comprobación integrada de reforma normativa— como herramienta de una política de mejora de la normativa, la competencia y la apertura de los mercados.

En 2004, en la Conferencia Ministerial de Mar Muerto, en ejecución de la Iniciativa OCDE-UNDP (*United Nations Development Programme*- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas) Buen Gobierno para el Desarrollo, los países árabes reconocieron la administración electrónica y la simplificación administrativa como dos áreas claves donde deben centrarse los esfuerzos de los gobiernos para lograr objetivos de reforma en el sector público. Se creó un Grupo de Trabajo *ad hoc*, presidido por Dubai, de los Emiratos Árabes Unidos y co-presidido por Italia y Corea con el propósito de definir planes de actuación nacional y actuaciones regionales.

Los países árabes están incrementando sus esfuerzos sobre la simplificación administrativa y la difusión de las herramientas de la administración electrónica se considera un factor estratégico para facilitar la simplificación administrativa, para la innovación en el sector público y para la interacción con empresas y ciudadanos.

- En Egipto se ha prestado atención particular a las oportunidades que la administración electrónica ofrece para proyectar y reorganizar procedimientos empresariales en organizaciones gubernamentales, con el objetivo de reducir los costes de las empresas.
- El Líbano la reforma administrativa y la simplificación son áreas prioritarias y se ha propuesto un proyecto piloto en el ayuntamiento de Beirut para aplicar técnicas de simplificación administrativa a nivel sub-nacional.

En Túnez, donde una serie de herramientas de simplificación administrativa tales como las ventanillas únicas ya están funcionando, una de las prioridades de actuación es la mejora y simplificación del marco normativo para promover la creación y desarrollo de nuevas empresas y existen iniciativas en marcha para incrementar la coordinación y ejecución de las reformas.

La secuencia y el ritmo de las reformas de simplificación administrativa son esenciales para el éxito de los proyectos que deben emprenderse y con esta finalidad, los países de la OCDE y los países en vías de desarrollo comparten una serie de condiciones, prioridades y retos:

- El liderazgo y el compromiso con la reforma administrativa.
- El establecimiento de una estrategia nacional y el establecimiento de estructuras adecuadas y de mecanismos de coordinación.
- Un marco de referencia para la simplificación administrativa y la elaboración de leyes de procedimiento administrativo y de otros instrumentos de justicia administrativa que enmarquen la toma de decisiones en los procedimientos y su revisión judicial.

Cuadro 1.2. Simplificación administrativa en países en vías de desarrollo (cont.)

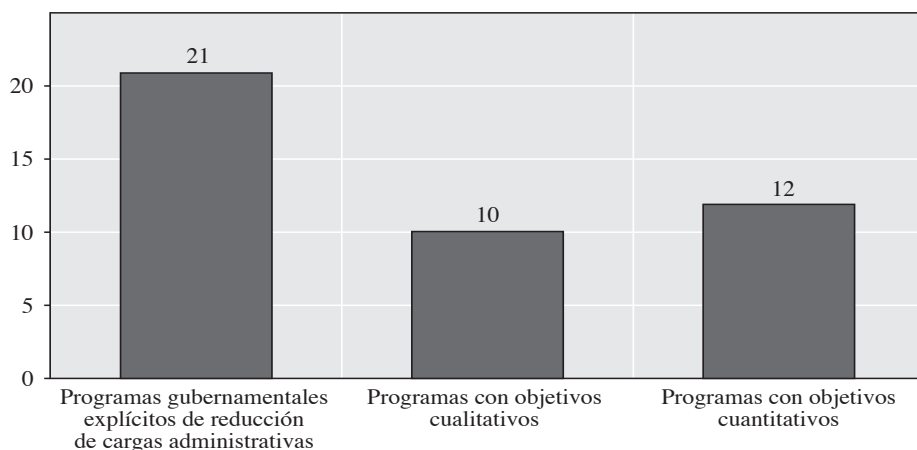
- Políticas *ex ante* (p.ej. EIN) para evitar la introducción de nuevas cargas administrativas y mecanismos de consulta para la identificación de las prioridades.

Es preciso un profundo cambio en la tradicional cultura administrativa para asegurar la efectividad de la ejecución de los proyectos y su cumplimiento y para obtener resultados, muy especialmente aplicando los recursos necesarios, acciones de fomento de la capacidad y creando redes para el intercambio de prácticas, así como a través del diálogo sobre las políticas entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Existen varios enfoques tendentes a la reducción de cargas. Algunos países —tales como Nueva Zelanda y Australia— han centrado sus esfuerzos para evitar la creación de cargas a través de fuertes controles *ex ante* y existe una tendencia clara en la mayoría de los países para incrementar este tipo de controles. La mayoría de los estados, sin embargo, todavía centran sus proyectos en la eliminación de cargas existentes, lo que responde a la percepción de que las cargas administrativas son generalizadas.

En estos momentos un número creciente de países están dando pasos para medir el alcance de las cargas administrativas y han fijado objetivos para su reducción. En 2005, 21 estados informaron disponer de programas gubernamentales para reducir las cargas administrativas y 11 de ellos habían fijado objetivos de reducción cuantitativa (véase figura 1.2 y Anexo 1.2). Un enfoque cuantitativo permite fijar objetivos concretos para las políticas y los programas de reducción de cargas. También permite la medición objetiva de las cargas y hacer un seguimiento de las mismas en el tiempo, de forma que se pueda ser capaz de evaluar el éxito de las reformas y de establecer prioridades de reformas más adecuadas.

En la mayoría de los países OCDE existe un punto de atención en torno a la pequeña empresa. Se están incrementando los esfuerzos para evitar la creación de nuevas normas gravosas *ex ante* y cada vez es más común el llamado «diseño normativo amigable para la pequeña empresa». Esto refleja el reconocimiento de que este sector está peor situado a la hora de afrontar las cargas administrativas. Los resultados de una encuesta incluida en el informe OCDE 2001 «*Businesses views on red tape*» muestran que los costes de cumplimiento para la pequeña y mediana empresa son sustanciales. Estas empresas declararon que cumplir con los requisitos administrativos y la normativa representa un coste del 4% de su cifra anual de negocio. El informe de 2001 también destacó el creciente impacto desproporcionado sobre las empresas más pequeñas (1).

Figura 1.2. Programas gubernamentales para la reducción de cargas administrativas

Nota: Véase el Cuestionario de Indicadores Normativos. OCDE 2005. Q 13: a, a (i), a (ii).

MEJORAR LA ELABORACIÓN DE NORMAS *EX ANTE*

Existe una tendencia importante entre los países para evitar la creación de cargas administrativas mejorando el proceso de elaboración de normas *ex ante*, estableciendo procedimientos de control anteriores a la aprobación de una nueva Ley o reglamento. En los países de la OCDE este control se lleva principalmente a cabo durante el proceso de Evaluación de Impacto Normativo (EIN). Algunos países han introducido procedimientos adicionales de vigilancia para controlar las nuevas normas gravosas.

En países tales como Australia, Canadá, Estados Unidos, el Reino Unido y Nueva Zelanda, donde el sistema EIN es tradicionalmente efectivo, las políticas tendentes a la reducción de cargas se han vinculado estrechamente con procedimientos de evaluación *ex ante*. Uno de los principales objetivos de estos procedimientos de control sobre el contenido de las normas cuya aprobación se propone, es asegurar que se ha adoptado durante el desarrollo del programa, un enfoque racional para la consecución de los objetivos del mismo y que todo ello ha sido informado a través de la participación de un amplio abanico de grupos afectados.

En la mayoría del resto de los países de la OCDE existe una tendencia para incrementar las actuaciones *ex ante*. En Finlandia se sopesan sistemáticamente las cargas que implica la aprobación de reformas legislativas o de nuevas leyes. En Suecia se ha dado prioridad en los últimos años a la reducción de nuevas cargas centrándose en la evaluación de las nuevas normas o de las que

se modifican. México es otro país que se ha propuesto controlar la creación de cargas administrativas a través del sistema EIN, obligatorio por Ley desde el año 2000.

Cuadro 1.3. Programa de simplificación administrativa y legislativa en Portugal 2006

El programa Simplex 2006 es tanto preventivo como correctivo.

La simplificación preventiva *ex-ante* se conseguirá a través de la implantación del «Simplex test» para evaluar el impacto de la normativa que se apruebe. El test está compuesto de cuatro partes:

- Evaluación de las nuevas cargas introducidas por la normativa e identificación de soluciones alternativas.
- Cuantificación de los costes que tales cargas impondrán a sus grupos de destinatarios (utilizando una fórmula inspirada por el MCE)
- Control de que las medidas son compatibles con las buenas prácticas de administración electrónica.
- Verificación de que es parte de un proceso de consolidación legislativa coherente y sistemático.

El proceso de simplificación correctivo *ex-post* se implanta a través de 333 medidas en seis áreas principales. Se espera que 30 de esas medidas tengan un impacto significativo en la mejora de la calidad de las relaciones entre la administración, los ciudadanos y las empresas.

- Eliminando certificados.
- Desmaterialización: eliminando el papel.
- Desburocratización: combatiendo la complejidad procedimental.
- Desregulación: eliminando los controles innecesarios.

Cuadro 1.4. Nueva legislación que fortalece el control *ex-ante* en Alemania, Grecia e Italia

En Alemania se debe formular una evaluación de impacto en todos los proyectos de ley y reglamentos desde que entró en vigor en septiembre de 2004 las Reglas Unificadas Federales de Procedimiento (GGO). Parte de esta evaluación de impacto consistirá en una nueva normativa para el análisis y reducción de nuevas cargas. El Gobierno elegido en 2005 decidió mejorar este control *ex-ante* creando un nuevo organismo asesor independiente en la Cancillería Federal. El «Nomenkontrollrat» se asegurará de que los proyectos de ley y de reglamentos son necesarios y que tendrán en cuenta las cargas administrativas ligadas a los mismos. Este organismo asesor tendrá competencias para señalar aquellos proyectos de ley que sean superfluos o que contravengan los principios de la buena elaboración de normas.

Cuadro 1.4. Nueva legislación que fortalece el control *ex-ante* en Alemania, Grecia e Italia (cont.)

En Grecia el Primer Ministro aprobó una circular sobre la mejora del marco normativo (Y 190/18-7-2006). La circular del Primer Ministro fue remitida a todos los Ministros, Viceministros y Secretarios Generales de las prefecturas. De acuerdo con la misma, el control central de la calidad de las leyes se supervisa por la Secretaría General del Gobierno. En cada Ministerio hay un departamento responsable de analizar la calidad de la normativa ministerial en coordinación con la Secretaría General del Gobierno a través de una persona de enlace designada con este propósito. En la fase preparatoria de la elaboración de las leyes debe hacerse un informe evaluando la calidad y analizando si se ha realizado un completo análisis del problema a resolver, si se han tenido en cuenta soluciones alternativas y si ha tenido lugar una fase de consultas. Es obligatoria además una detallada EIN, especialmente enfocada sobre los impactos que la norma propuesta pueda tener en la economía, en el empleo y en el medio ambiente. Estos informes son obligatorios para todas las leyes básicas y su normativa de desarrollo y se repiten una vez entrada en vigor la norma para evaluar su aplicación.

En Italia una ley de 2006 sobre «Medidas urgentes de organización y funcionamiento de la administración pública» ha creado un nuevo Comité Directivo Interministerial presidido por el Premier Ministro o por el Ministro para la Reforma del Estado e Innovación de la Administración Pública.

El Comité es responsable de la implantación de políticas de simplificación a través de la elaboración de planes anuales de actuación y aplicación de la EIN. Esto:

- Supone un control de calidad *ex-ante* sobre las iniciativas legislativas del Gobierno.
- Exige un re-examen de las propuestas si parecen innecesarias o injustificadas desde la perspectiva del coste/beneficio o si son inconsistentes con los objetivos establecidos en el plan anual de actuación.

También se ha creado una Unidad de Simplificación y Buena Normativa, de alto nivel técnico, en una ley del año 2006, bajo el liderazgo político del Subsecretario de Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros para coordinar el proceso de codificación y de simplificación normativa. Ambos organismos se han constituido en septiembre de 2006, con la promulgación de una normativa específica, con el propósito de reforzar la política normativa en el Gobierno. En este marco también se creará una «Mesa Permanente de Simplificación», un organismo consultivo de todas las medidas de simplificación normativa.

En el caso de Japón, las estrategias de simplificación recaen principalmente en mecanismos *ex-ante* para controlar la proliferación de cargas. En su nuevo programa de simplificación administrativa y legislativa Simplex 2006, Portugal incide tanto en las medidas preventivas (*ex-ante*) como en las correctivas (*ex-post*) (véase cuadro 1.3.) Países tales como Alemania, Grecia e Italia han incrementado recientemente las medidas de control *ex-ante* en las nuevas leyes. (véase cuadro 1.4.)

Evaluación de Impacto Normativo

Los procedimientos de Evaluación de Impacto Normativo (EIN) son útiles instrumentos para reducir o minimizar las cargas administrativas. Aunque el objetivo básico de la EIN no es específicamente reducir las cargas administrativas, ayudan a detener la marea de la nueva normativa gravosa. La EIN asegura que las propuestas de normas o los planes normativos existentes están sujetos a un análisis riguroso, público y transparente para determinar si efectivamente son los más adecuados para conseguir los objetivos de la regulación. Por lo tanto, llevan a cabo una función de control promoviendo una elección de políticas razonables por los gobiernos en un ambiente relativamente transparente. La EIN emplea un proceso de consultas con los interesados para verificar las estimaciones gubernamentales sobre la dimensión de las cargas implicadas.

Además de la EIN a menudo está sujeto a una revisión centralizada como sucede en Canadá a través del *Privy Council Office*, en el Reino Unido con el *Better Regulation Executive*, en Estados Unidos con el *Office of Management and Budget* y en México a través de la *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER). Estas instituciones desempeñan funciones de control y su papel es dirigir una evaluación final de la ley para asegurar que cumple los estándares de calidad exigidos.

El desarrollo de la EIN ha tenido implicaciones importantes y positivas en cuanto a la simplificación administrativa y la reducción de cargas sobre todo a medida que la legislación subordinada ha adquirido un papel destacado en las últimas décadas. En los países de la OCDE la EIN se dirige siguiendo unas directrices más o menos iguales y que estuvieron inspiradas por la OCDE, especialmente por el informe de 1997 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (véase cuadro 1.5).

- En **Australia** las cargas administrativas son consideradas sistemáticamente en todas las nuevas normas y en las modificaciones de las existentes a través del proceso *Regulatory Impact Statement* (RIS) —Declaración de Impacto Normativo. Están sujetas a este proceso todas las normas con impacto en las empresas de todos los sectores con una declaración escrita que detalla el análisis de impacto normativo que se ha llevado a cabo en el desarrollo de la propuesta normativa.
- En el **Reino Unido** la evaluación de los costes de cumplimiento se aplica a todas las normas que tengan impacto sobre las empresas, organizaciones benéficas o de voluntarios del Reino Unido. La evaluación se reforzó en el año 2000 para asegurar que los beneficios de las normas justifican el coste. El actual proceso de EIN garantiza que las nuevas políticas están justificada e imponen los mínimos costes posibles sobre empresas y ciudadanos. También se presta una creciente atención a las cargas burocráticas que

pueden imponerse en el marco del sector público. En 2004 las propuestas con efectos significativos sobre el sector público —especialmente sobre unidades de primera línea como colegios y hospitales— fueron incluidas entre aquellas a las que se exige una EIN formal.

Cuadro 1.5. Directrices de la OCDE para una EIN eficaz

Los siguientes elementos clave se basan en las buenas prácticas identificadas en países de la OCDE:

1. Maximizar el compromiso político con la EIN.
2. Asignar las responsabilidades de los elementos del programa EIN cuidadosamente.
3. Formar a los que elaboran las normas.
4. Utilizar un método analítico consistente pero flexible.
5. Desarrollar y aplicar estrategias de recogida de datos.
6. Fijar objetivos a los esfuerzos de la EIN.
7. Integrar la EIN con los procesos de diseño de políticas, empezando tan pronto como sea posible.
8. Comunicar los resultados.
9. Implicar al público ampliamente.
10. Aplicar la EIN a la normativa existente y a la nueva legislación.

Fuente: OCDE (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, París.

En la legislación de la **Unión Europea** se han dado varios pasos para reducir las cargas administrativas *ex-ante*. La Comisión Europea introdujo un sistema de evaluación de impacto en la normativa comunitaria en 2001. La utilización de la EIN se extendió en 2003 a las enmiendas significativas del Consejo y del Parlamento Europeo a las propuestas de la Comisión siguiendo un pacto inter-institucional para la mejora de la elaboración normativa. El sistema proporciona una evaluación del impacto económico, social y medioambiental de las propuestas de la Comisión considerando Europa como un todo. Estas evaluaciones de impacto efectuadas a nivel de la UE complementan los sistemas nacionales de EIN en los estados miembros de la Unión.

Evaluaciones de impacto con objetivos específicos sobre las cargas administrativas

Un creciente número de países disponen de sistemas de evaluación de impacto con objetivos específicos sobre las cargas administrativas que analizan

precisamente el potencial de creación de cargas de las nuevas normas. **Alemania** introdujo en 2004 el criterio de las cargas administrativa en sus sistema EIN (véase cuadro 1.4). La **Comisión Europea** ha introducido a principios de 2006 un sistema especial para estas cargas. **Bélgica** está evaluando el impacto potencial de la nueva normativa en términos de cargas administrativas utilizando un EIN simplificado llamado «el test de Kafka». Este test, implantado en 2004, contiene un análisis mas sustancial de los potenciales efectos de la las nuevas propuesta así como una estimación cuantitativa. Se aplica a la normativa con efectos legales sobre las empresas (cerca del 20% de todas las propuestas normativas). El programa de simplificación de **Portugal** — Simplex 2000 - introdujo el «Simplex test» compuesto de cuatro criterios para evaluar, en cuanto a las cargas, el impacto de la normativa que ha de aprobarse (véase cuadro 1.3).

- En **Nueva Zelanda** ha de cumplimentarse una declaración específica sobre los costes de cumplimiento para las empresas (*Business Compliance Cost Statement* — *BCCS*) en todos los proyectos normativos que tengan implicaciones de «papeleo» para las empresas para garantizar que los costes de cumplimiento de futuras medidas políticas han sido considerados plenamente y son los mas bajos posibles. El sistema se introdujo en el año 2001 y constituye un paso adicional junto con la EIN estándar que se exige a todas las propuestas normativas remitidas al Gobierno.
- En **Holanda** existe un sistema de evaluación para la nueva legislación que, entre otras cosas, incluye una evaluación del impacto sobre el medio ambiente, la economía y las cargas administrativas.
- En Dinamarca las consecuencias económicas y administrativas para el sector empresarial es una de las áreas de las evaluaciones de impacto.

Uno de los límites en los intentos de evitar la creación de cargas administrativas mejorado el control *ex ante* en la elaboración de las normas, es que las estimaciones —del potencial de creación de cargas de la legislación nueva o de la existente que se modifica— de este control *ex ante* en ocasiones difieren de las cargas reales implantadas como resultado de la normativa. Para gestionar este problema puede introducirse un proceso de revisión automática una vez la norma entra en vigor: las normas serán revisadas tras su implantación para asegurar que está produciendo los efectos pretendidos. Esto permite controlar el desarrollo de la normativa contrastándolas con las asunciones iniciales y es un poderoso elemento junto con la EIN *ex ante*. El **Reino Unido**, por ejemplo, ha decidido fortalecer el sistema EIN introduciendo un sistema de monitorización de las normas tras su entrada en vigor. En este sistema, establecido en los Presupuestos para el año 2005, los departamentos deben explicar, antes de ser promulgadas, como van a monitorizar las normas de las que son responsables y las revisiones posteriores a la aplicación que va a utilizar.

Evaluación de impacto sobre la pequeña empresa

Algunos países han introducido medidas especiales de procedimiento para evaluar el impacto de la normativa sobre las PYMES para evitar la creación de cargas innecesarias. Ello incluye, por ejemplo, la preparación de declaraciones especiales de impacto para las propuestas normativas que afectan a la pequeña empresa. Estas declaraciones de impacto pueden contener una descripción de cualquier alternativa significativa que cumpla los objetivos marcados y que a la vez minimice cualquier impacto económico significativo sobre la pequeña empresa de la propuesta de norma. Otras aproximaciones pueden exigir consultas específicas para garantizar una adecuada representación del punto de vista de la pequeña empresa.

- En **Estados Unidos** una ley de flexibilidad normativa (*Regulatory Flexibility Act*), promulgada en 1980, impone a las agencias la consideración del impacto potencial de las normas sobre las pequeñas empresa y otras pequeñas organizaciones para minimizar cualquier impacto económico significativo sobre estas entidades.
- El **Reino Unido** aplica procesos obligatorios de consulta a las pequeñas empresas como parte clave del procedimiento EIN. También se han establecido una serie de directrices para ayudar a las compañías a cumplir con la legislación como parte del EIN. Las directrices hacen un llamamiento a uso de un lenguaje simple para asegurar que son comprensibles para las pequeñas empresas y exigen un periodo de tres meses desde la publicación de la norma hasta su entrada en vigor.
- **Suecia** ha introducido una evaluación de impacto especial para analizar los efectos sobre las pequeñas empresas de la nueva legislación.

Procedimientos de control adicionales

Algunos países han establecido procedimientos de control adicionales para las acciones normativas. En **Dinamarca** por ejemplo, desde finales de 2004, todas las piezas legislativas nuevas con cargas administrativas significativas para el sector empresarial (aproximadamente 340.000 € al año o que impliquen más de 10.000 horas de trabajo) deben ser presentadas ante Comité de Asuntos Económicos para una discusión adicional. Antes de su presentación, un panel de test empresariales, gestionado por el Ministerio de Economía y Asuntos Empresariales, debe estimar las cargas administrativas originadas para el sector. **Canadá** dispone de un Test de Impacto Empresarial que se introdujo además de la EIN cuando el cambio normativo se califica de importante y cuando la estimación de los costes de la norma propuesta excede de los 50 millones CAD.

En **Estados Unidos** existe una fuerte tradición para evitar la legislación gravosa o que origine costes.

- Una ley para la reducción del papeleo (*Paperwork Reduction Act- PRA*) exige a las agencias federales obtener la aprobación de la Oficina Presupuestaria de la Casa Blanca (*OMB - Office of Management and Budget*) antes de demandar información al público; esta aprobación es válida para tres años. El control de la OMB pretende minimizar la cantidad de documentos y formularios que el público está obligado a cumplimentar para las agencias federales. Para obtener la aprobación de la OMB las agencias necesitan demostrar que la recopilación de documentos es la forma más eficaz de obtener la información que necesitan, que la información no está duplicada y que se hace un uso práctico de la misma.
- La Orden Ejecutiva del Presidente 12866 exige a las agencias ejecutivas que aclaren todas las acciones normativas significativas con la OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*). Obliga a las agencias a adaptar las normas de forma que impongan menos cargas a la sociedad y a que tengan en cuenta los costes de la legislación acumulativa. Además, si un proyecto de norma se califica por la agencia o por la OIRA como «económicamente significativo» (con efectos anuales de 100 millones de dólares o más) la agencia debe llevar a cabo un análisis de coste/beneficio.

Control del flujo de la nueva normativa

Han surgido nuevos enfoques en el control de la creación de cargas administrativas. Algunos países tales como Holanda o el Reino Unido, se encaminan hacia la adopción de un marco de gestión de la legislación que proporciona un mejor equilibrio o compensación entre la creación de nuevas medidas y la simplificación de la normativa existente. El fundamento de tales medidas es gestionar y controlar centralizadamente las tendencias en materia de cargas administrativas dentro de cada ministerio y también globalmente entre todas las instituciones gubernamentales.

- El gobierno del **Reino Unido** ha introducido la noción de «simplificación compensatoria», que implica que los proyectos normativos más importantes de los departamentos exigen la consideración de medidas de simplificación compensatoria durante el procedimiento EIN; de tal forma que cuando se aprueba una nueva norma debe abordarse el ámbito de aplicación de la simplificación compensatoria.
- En **Holanda** el objetivo de suprimir un 25% de las cargas administrativas se ha traducido en la introducción de objetivos por ministerios.

Cuando se excede el límite por las cargas administrativas de la nueva legislación, los ministros están obligados a compensar con otras reducciones. La limitación de las cargas administrativas obliga a los ministerios a moderar la elaboración de normativa gravosa y a garantizar un procedimiento de monitorización permanente de la producción ministerial de cargas.

- México es otro ejemplo de estado que está intentando controlar la inflación normativa e introdujo una moratoria legislativa de acuerdo con una Orden Presidencial promulgada en mayo de 2004. La Orden estableció que los ministerios federales debían suspender su actividad normativa, así como la aprobación de formularios a cumplimentar por los ciudadanos. La moratoria se aplicó hasta noviembre de 2006 en consonancia con la reacción positiva que generó en el sector privado.

REVISIÓN DE LAS CARGAS EXISTENTES *EX POST*

Las administraciones tienen que establecer prioridades e identificar las áreas donde se han de reducir las cargas para iniciar el procedimiento de revisión *ex post*. En los países que se analizan a continuación, los gobiernos vinculan de forma creciente las estrategias de simplificación a las evidencias objetivas de las cargas existentes.

Objetivos de los esfuerzos de simplificación

Como tendencia general, las estrategias de simplificación fundamentalmente se marcan objetivos respecto a las empresas, un área donde las cargas tienen sus efectos más negativos sobre la competitividad y el crecimiento. No obstante, la reducción de las cargas que recaen sobre los ciudadanos se está haciendo más común. Los estados cuentan cada vez más con las sugerencias de los grupos de usuarios para establecer las prioridades de simplificación.

Grupos objetivos

Existen distintas prioridades en lo relativo a la simplificación. Algunos países han centrado sus esfuerzos de simplificación normativa en ciertos grupos o sectores, especialmente las empresas. No obstante, las estrategias de simplificación tienden a ser más amplias en su análisis. Recientemente, países que han centrado su atención preferente en las empresas como Holanda, Reino Unido y Dinamarca han comenzado a extender los esfuerzos de reducción de cargas a otros grupos como el sector público o los ciudadanos.

Estados que tienen amplios objetivos e incluyen a los ciudadanos en los esfuerzos de reducción de cargas. Un gran número de países tales como Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Corea y Portugal se han marcado objetivos completos de reducción de cargas.

- En **Bélgica** y de acuerdo con una ley de promoción de la iniciativa privada, la atención se centró en primer lugar en las empresas, pero desde 2003 los ciudadanos han sido incluidos entre los objetivos de reducción de cargas y se creó una unidad específica para los ciudadanos en la Agencia para la Simplificación Administrativa (*Agence pour la Simplification Administrative*).
- En **Alemania**, el gobierno introdujo un programa para la reducción de cargas administrativas en 2003 centrado tanto en las empresas como en los ciudadanos. La «Iniciativa para Reducir la Burocracia» se propuso reducir el papeleo en todas aquellas áreas donde la interacción entre los ciudadanos y las empresas con la agencias del Estado Federal son más frecuentes. Esta iniciativa se centró en cinco áreas estratégicas: mercado de trabajo y auto empleo, pequeña empresa y sector privado, investigación y tecnología, sociedad civil y voluntariado y servicios a empresas y particulares.

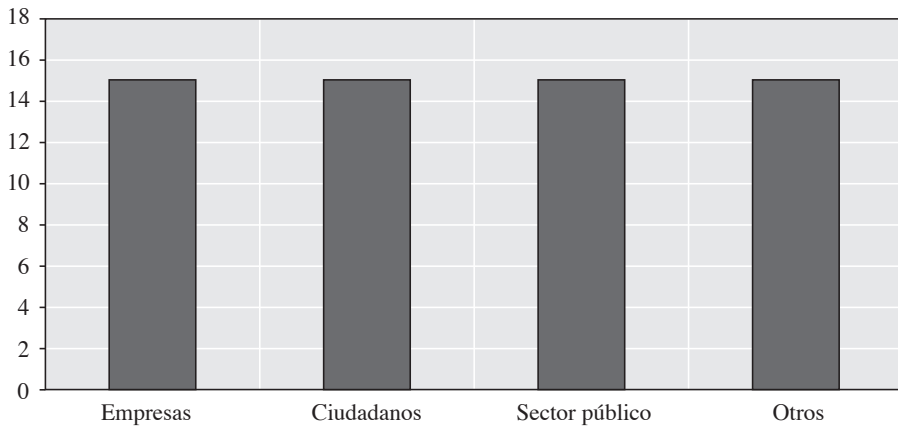
Algunos países han prestado tradicionalmente una especial atención a los ciudadanos con el propósito de mejorar la cordialidad de los servicios administrativos. Este es el caso de Francia, Grecia, Hungría o Corea.

- **Francia** ha hecho muchos esfuerzos para mejorar las relaciones de la administración con el público. Se aprobó una ley en el año 2000 que regula estas relaciones con la intención de reducir la complejidad administrativa y reconocer más derechos al usuario final de los servicios. La administración francesa tiene ahora el deber de informar, guiar y atender al cliente. La «*Charte Marianne*» introdujo compromisos de calidad adicionales para la administración.
- **Hungría** ha trabajado para mejorar la cordialidad de los servicios administrativos. Un proyecto liderado por la Oficina del Primer Ministro y por el Ministerio del Interior —para ser aplicado en todo el país— se propone identificar las cargas administrativas y las normas duplicadas. Se planea la adopción de Cartas de Servicios para los clientes.

No obstante, también muchos de estos países han incrementado recientemente sus esfuerzos para la reducción de cargas a las empresas. Aunque en Grecia el grupo objetivo han sido los ciudadanos, últimamente se presta más atención a las cargas administrativas que gravan a las empresas. Hungría recientemente ha rediseñado su sistema de impuestos para reducir las cargas fiscales sobre las empresas y en particular sobre las PYMES.

La mayoría de países se han propuesto promover un marco de trabajo eficaz para las empresas. Como tendencia general las empresas son de lejos el grupo objetivo mayoritario en los esfuerzos de reducción de cargas entre los miembros de la OCDE. La mayoría de gobiernos se han propuesto crear un ambiente que fortalezca el desarrollo y asegure el aumento de la competitividad en el sector empresarial. Esto se refleja en la encuesta de 2005 de la OCDE sobre medición de cargas: de los 20 países analizados, 17 se han propuesto reducir las cargas sobre las empresas, 8 fijan como grupo objetivo a los ciudadanos y 7 países se fijan en el sector público en sus esfuerzos de reducción de cargas (véase figura 1.3.).

Figura 1.3. Esfuerzos de reducción de cargas dirigidos principalmente a las empresas



Fuente: basada en las respuestas a la encuesta OCDE 2005 *Survey on Burden Measurement*

Muchos países con políticas eficaces en la reducción de cargas han centrado sus esfuerzos en la creación de una mejor normativa para las empresas. Los esfuerzos de simplificación en Australia, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos, tienen un objetivo específico en las empresas. Un marco de trabajo eficaz evita al sector empresarial costes innecesarios y promueve la competitividad y el crecimiento.

- En **México** el decreto ejecutivo de 2001 sobre desregulación y simplificación de formalidades para las empresas solicitaba a las agencias gubernamentales que eliminaran y simplificaran los formalismos para las empresas en los dos años siguientes a su promulgación. Cada agencia debía identificar las cinco formalidades más frecuentes exigidas a las empresas y aquellas con un alto impacto en la actividad económica debían ser analizadas en su racionalidad y simplificadas si era posible.

- En **Polonia** las estrategias de simplificación han estado focalizadas hacia la revisión de las normas con impacto significativo directo o indirecto en la actividad de los emprendedores. Con la nueva Ley de libertad en las actividades económicas, las leyes se revisan para ser simplificadas y eliminar la normativa redundante.
- En **Suecia** las estrategias se han centrado en la reducción de cargas para las empresas. Un Plan de Actuación para la reducción de cargas administrativas fue diseñado con todos los ministerios, los cuales tenían que examinar las leyes y reglamentos que afectaban a las empresas en su área de competencias. Además, se identificaron las áreas prioritarias donde se creaban el mayor volumen de cargas para las empresas.

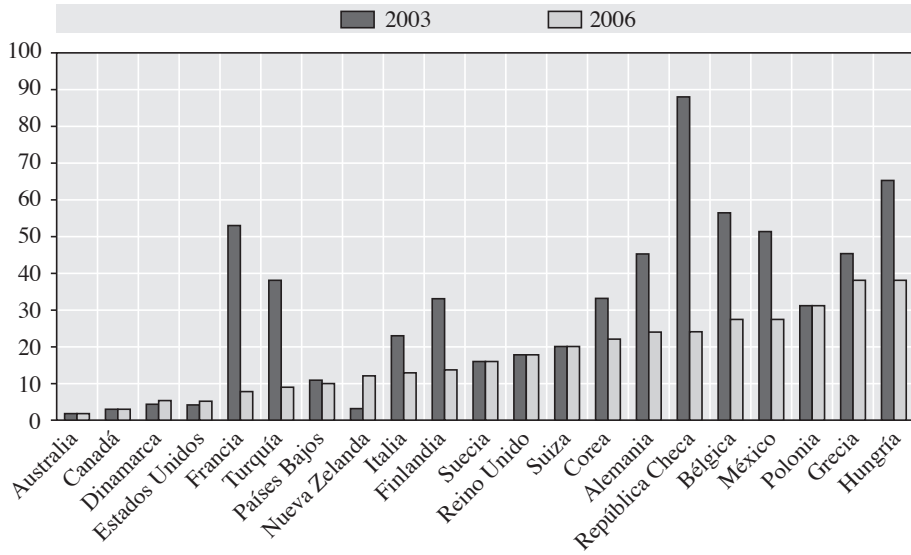
Medidas para pymes. Algunos países han adoptado medidas específicas para las pymes, lo que refleja el reconocimiento de que este sector está peor situado a la hora de enfrentarse a las cargas administrativas.

- **Canadá:** La Iniciativa para la Reducción de Cargas (*Paperwork Burden Reduction Initiative – PBRI*) contemplado en el presupuesto de 2004, se diseñó para aliviar el peso de la normativa en la economía a través de reducciones medibles del papeleo que afrontan las pequeñas empresas. En el año 2005 se creó un Comité Asesor sobre la Reducción de Cargas para supervisar la aplicación de la PBRI y, en particular, para encontrar ideas prácticas y realizables que redujeran las cargas administrativas de las pequeñas empresas y medir y acotar las cargas para seguir de cerca los progresos.
- **Australia:** se han establecido programas con objetivos de reducción del papeleo para las pequeñas empresas y se revisa la normativa tanto a nivel federal como local. El análisis a nivel federal comenzó a partir del compromiso de 1996 de los gobiernos de la Commonwealth para reducir a la mitad el papeleo para las pymes. Recientemente la Oficina de la Pequeña Empresa (*Office of Small Business*) ha comenzado a analizar las cargas impuestas por los gobiernos locales.
- **Estados Unidos:** una ley de 2002 para la reducción del papeleo en la pequeña empresa (*Small Business Paperwork Relief Act*) revisó las cargas impuestas sobre la pequeña empresa por la normativa federal y se exigió a las agencias federales que desarrollaran sistemas para ayudar a las pequeñas empresas a cumplir los trámites.

Los esfuerzos para reducir las cargas administrativas en la pequeña empresa se producen en casi todos los países. Como muestra la estimación del Banco Mundial, existe una tendencia general para reducir las barreras normativas y simplificar los trámites para crear una empresa en los tres últimos años. Mu-

chos países han hecho progresos significativos en la reducción del tiempo necesario para crear una empresa. (véase figura 1.4)

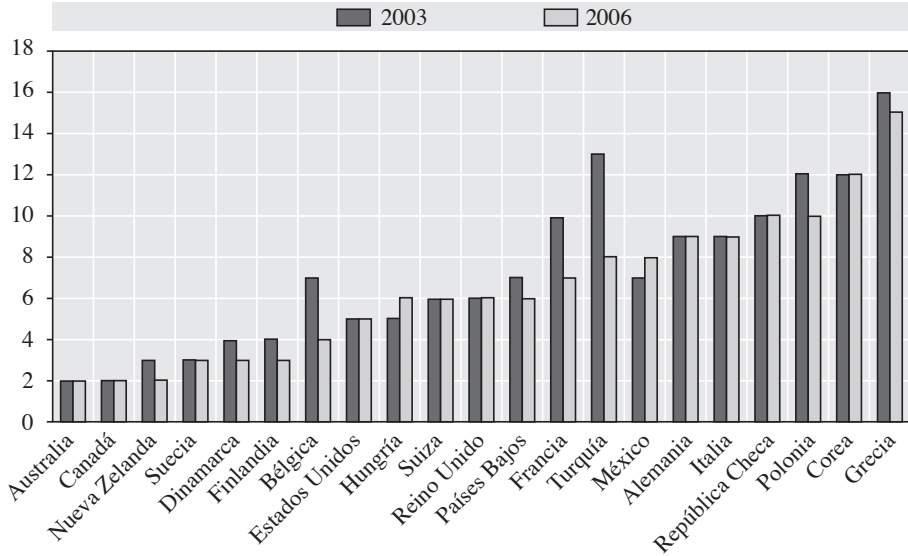
Figura 1.4. Plazos para la puesta en marcha de una empresa (en días)



Fuente: Banco Mundial, Haciendo Negocios, datos de 2003 y 2006 adaptados por el Secretariado de la OCDE. (2)

En algunos países la reducción de los plazos para poner en marcha una empresa ha estado acompañada por una racionalización de los procedimientos necesarios para ello. Este es, por ejemplo, el caso de Bélgica, Francia y Turquía. Países en los que se estimaba que tenían las más restrictivas barreras para los emprendedores, tales como Francia y Turquía, han hecho progresos sustanciales reduciendo el número de procedimientos necesarios para la puesta en marcha de un negocio (Figura 1.5).

Figura 1.5. Número de procedimientos para poner en marcha una empresa



Fuente: Banco Mundial, Haciendo Negocios, datos de 2003 y 2006 adaptados por el Secretariado de la OCDE

Identificación de las prioridades a través de los grupos de usuarios

Los programas de simplificación administrativa han evolucionado hacia una visión basada más en los usuarios. Los estados utilizan mecanismos eficaces de consulta con los usuarios y con el público en general, para la identificación de los sectores y de los procedimientos donde los programas de simplificación deben ser implantados. Las soluciones se contemplan desde el punto de vista de los usuarios, bien a través de la consulta directa, bien a través de organismos asesores. A menudo se estima que estos organismos son capaces de identificar de forma fiable las áreas prioritarias para la reforma.

- En **Francia** el método para la identificación de las medidas de simplificación ha cambiado, especialmente para la elaboración de la tercera ley de simplificación. Se ha consultado a los usuarios, a la sociedad civil, a organizaciones socio-profesionales y a los representantes electos para identificar las áreas prioritarias. Se han establecido paneles de usuarios y se han distribuido cuestionarios a los miembros del Parlamento, a representantes de los empresarios, usuarios y ciudadanos.
- En **Holanda** el proceso de consultas desempeña un papel esencial en los esfuerzos de reducción de cargas. Existe un organismo consultivo permanente (Actal) que utiliza paneles de empresas, de expertos y comisiones

específicas si es necesario. Actal, por ejemplo, dispone de un panel empresarial de consultas con 500 compañías.

- En **Corea** el Ministerio de Administración Gubernamental y Asuntos Internos recopila información sobre como mejorar la administración cada año a través de organismos de consulta a nivel regional. La viabilidad de las sugerencias se discute posteriormente a nivel central.
- En **Bélgica** el gobierno se comprometió consigo mismo con un programa global de simplificación denominado el «Plan Kafka» con 12 áreas estratégicas y edificado en torno a los pronunciamientos de los ministerios con un calendario específico. Varios de los proyectos incluidos en el Plan Kafka están inspirados en la opinión de los ciudadanos y empresarios expresada vía Internet en la web Kafka. (3)

Los gobiernos a menudo también utilizan las recomendaciones de grupos de trabajo par definir las prioridades de simplificación. Se estima que estos grupos de trabajo independientes combinan la perspectiva del sector privado sobre las prioridades de reforma, con la visión de las áreas problemáticas de expertos en burocracia y en las tareas del gobierno. Pueden ser una herramienta útil en el proceso de consultas con los usuarios y su independencia garantiza su credibilidad frente a los usuarios. Los modelos basados en grupos de trabajo también son interesantes para los gobiernos en la medida que pueden superar la división entre el papel del gobierno — que gestiona la consulta — y los gobernados que son los que responden.

- En **Australia** las recomendaciones del grupo de trabajo para la desregulación de la pequeña empresa (*Small Business Deregulation Taskforce*) proporcionaron los pilares en los que se basó la simplificación administrativa y las medidas para la reducción de cargas a nivel federal. Este grupo de trabajo evaluó el grado de cumplimiento y las cargas administrativas sobre las pequeñas empresas para conseguir objetivos cuantitativos de reducción.
- En **Nueva Zelanda** se constituyó un Panel Ministerial sobre los costes de cumplimiento para las empresas para implicar al sector empresarial en la formulación de la estrategia del gobierno. Este Panel — que ya no es operativo — elaboró un informe con 162 recomendaciones, la mayoría de las cuales han sido llevadas a la práctica.
- En **Canadá** un comité asesor para la reducción del papeleo, el *Advisory Committee on Paperwork Burden Reduction* (ACPBR) está obligado a informar regularmente al Ministerio de Industria de los progresos y resultados de la Iniciativa para la reducción de las cargas administrativas. El ACPBR remitió su primer informe de progresos, titulado *A Strategy to*

Reduce Paperwork Burden for Small Business in Canada, al Ministerio de Industria en marzo de 2006.

- En el Reino Unido se han introducido medidas de simplificación administrativa e iniciativas para la reducción de cargas además de una política normativa mas amplia en el gobierno. Las recientes estrategias de simplificación en el Reino Unido han estado basadas en las recomendaciones elaboradas por el grupo de trabajo para una mejor normativa (*Better Regulation Task Force BRTF*) y en el informe Hampton de 2005 (véase cuadro 1.6) .

Cuadro 1.6. Estrategias de simplificación en el Reino Unido

Las recientes estrategias de simplificación en el Reino Unido se basaron en las recomendaciones de dos informes de 2005:

El informe BRTF, *Menos es más. Reduciendo cargas, mejorando resultados*, sostiene una aproximación sobre la medición de cargas similar a la que se aplicó en Holanda con la medición de los costes administrativos para las empresas en el cumplimiento de la normativa y establecimiento de objetivos de reducción. También aconseja la adopción de una serie de medidas para forzar a los departamentos a priorizar entre la elaboración de nuevas normas y la simplificación o eliminación de las existentes.

El informe Hampton, *Reducción de cargas administrativas: inspección y aplicación eficaz*, se centra en los poderes normativos y concluye que las cargas administrativas derivadas de la inspección y aplicación son significativas. Aconseja un enfoque basado en el riesgo en las actividades de inspección y aplicación para aliviar las cargas sobre las empresas. Además, destaca que debe prestarse atención para proporcionar a las empresas asesoramiento y apoyo sobre como cumplir con la legislación. El informe también anima a la consolidación de los organismos reguladores y recomienda reformas para mejorar la coordinación de los servicios reguladores nacionales y locales para que sean más consistentes.

Asegurar las estrategias de simplificación con datos cuantitativos

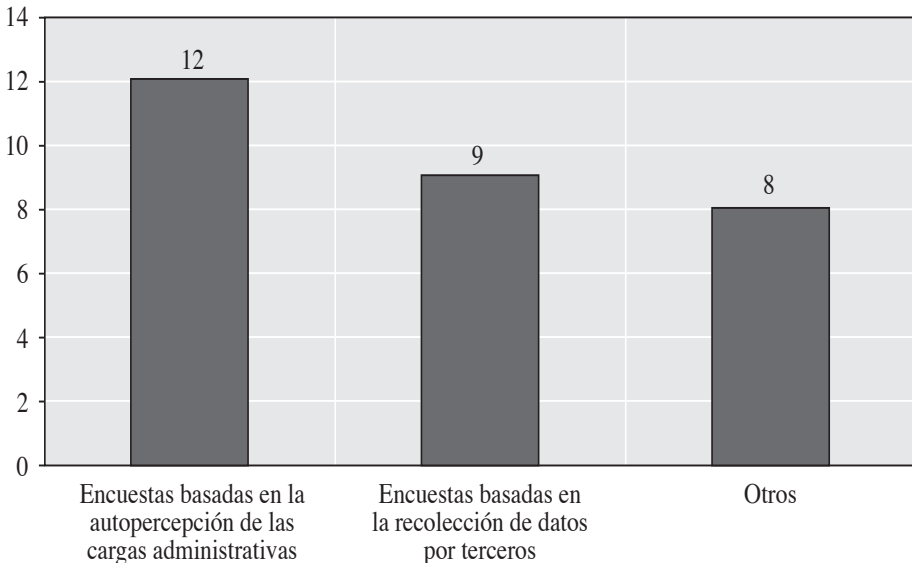
A pesar de las numerosas iniciativas de simplificación administrativa puestas en marcha por los miembros de la OCDE en las últimas décadas, los gobiernos no siempre han tenido una comprensión detallada de la magnitud de las cargas administrativas sobre las empresas y los ciudadanos. Las políticas, a menudo, se diseñan sobre una base sector por sector sin una comprensión clara tanto de la magnitud real de las cargas acumuladas como del progreso que puede lograrse con la reducción de las mismas. Para tener una idea mucho más clara del volumen de las cargas muchos países de la OCDE han intentado medir las cargas (véase figura 1.2) bien sea a través de encuestas a las empresas, bien a través de aproximaciones basadas en datos cuantitativos. Las recientes expe-

riencias de los países de la OCDE sugieren que las aproximaciones cuantitativas están sustituyendo o complementando de forma creciente a las encuestas como fuente primaria de información para evaluar las cargas. Las mediciones cuantitativas son, sin embargo, costosas si se les exige precisión. Por ello varios países de la OCDE todavía hacen descansar las políticas de simplificación en datos procedentes de encuestas.

Encuestas a usuarios

Cerca de la mitad de los países de la OCDE analizados en este estudio han empleado métodos basados en encuestas a los usuarios para evaluar el rango de las cargas administrativas (véase figura 1.6). Estos análisis basados en encuestas tienen el potencial de funcionar a un coste relativamente bajo y, aun así, proporcionan datos fiables para identificar las áreas en las que los grupos afectados perciben una mayor cantidad de cargas. Las encuestas permiten tanto medir de forma directa los costes de cumplimiento como medir la satisfacción con los procesos utilizados en los procedimientos administrativos.

Figura 1.6. Utilización de encuestas para valorar el alcance de las cargas administrativas



Fuente: OCDE, 2005. Basada en las respuestas a la Encuesta sobre Medición de Cargas.

- **Canadá** está llevando a cabo en la actualidad una Encuesta trienal sobre los costes de cumplimiento de la normativa como parte de la Iniciativa para la reducción de cargas con el propósito de reunir datos objetivos y

cuantitativos sobre los recursos que las empresas destinan a cumplir con las obligaciones de información asociadas con una serie de normas elegidas a nivel federal, regional y municipal. La primera Encuesta establecerá una línea base de medida de las cargas de cumplimiento para evaluar comparativamente los progresos del gobierno en la reducción de las cargas a lo largo del tiempo. La Encuesta efectuada por el departamento de estadísticas de Canadá, se distribuyó aproximadamente a 30.000 medianas y pequeñas empresas a finales de 2005 y una encuesta suplementaria sobre los costes de cumplimiento externos se distribuyó a cerca de 5.000 suministradores de servicios externos (por ejemplo, asesores fiscales, expertos en nóminas y contables) a principios del invierno de 2006. Se dispondrá de los resultados finales de la encuesta a finales de 2006 y se agruparán por sectores industriales seleccionados, volumen de empleo y regiones geográficas.

- En **Corea**, departamentos del gobierno como el Ministerio de Comercio Industria y Energía, la Administración para la Pequeña y Mediana Empresa y representantes del sector privado (la Cámara de Comercio e Industria de Corea y la Federación de Industrias Coreanas) consultaron a cerca de 2.000 empresas a lo largo del país para poder comprender el volumen de cargas percibidas. El gobierno también utiliza este método de encuesta para el seguimiento y para evaluar los progresos conseguidos en la reducción de cargas. Los resultados de una encuesta sobre la sensibilidad empresarial hacia la normativa mostraron que 226 compañías evaluaron los esfuerzos del gobierno para aliviar las cargas más positivamente en 2003 (el 76%) que en 2001 (el 64%).
- **Turquía** se ha basado en encuestas públicas para conocer mejor las cargas y los requisitos normativos para poner en marcha una empresa.
- En **Australia**, la Oficina para la Pequeña Empresa del Departamento de Industria, ha encargado recientemente una encuesta sobre las cargas administrativas a las que se enfrenta la pequeña empresa para medir la percepción de las cargas impuestas por los gobiernos locales.

Medición

Las experiencias recientes muestran que se utilizan de forma creciente más análisis cuantitativos como fuente primaria para evaluar y cuantificar el volumen de las cargas administrativas. De hecho, la falta de medidas objetivas de las cargas administrativas existentes puede limitar la capacidad de los gobiernos para conseguir los objetivos de reducción de cargas. La ausencia de tales mediciones puede dificultar la medición objetiva de la eficacia de los programas. También impide fijar prioridades en las políticas de reducción de cargas

y de las áreas en las que hay una mayor necesidad. Esto explica los crecientes esfuerzos en los países de la OCDE para evaluar las cargas más sistemáticamente y obtener pruebas de las cargas existentes. Ello permite tanto identificar adecuadamente las cargas y las prioridades de reforma como hacer un seguimiento a lo largo del tiempo y medir los éxitos de las reformas.

Marco para la gestión de las cargas en Estados Unidos. La *Paperwork Reduction Act* proporcionó un marco para la medición y gestión de la recopilación de información federal impuesta a las empresas, a los ciudadanos y al gobierno. Esta ley de 1995 obliga a la OMB a informar anualmente de las cargas derivadas de la recopilación de información federal. Las cargas se calculan en «horas de papeleo». La OMB informa al Congreso de las actividades de recopilación de información y de los logros en la reducción de cargas.

El presupuesto de recopilación de información (*Information Collection Budget- ICB*), es el instrumento a través del cual la OMB establece, previa consulta con las agencias, los objetivos anuales de reducción de cargas de cada agencia. Las cargas se miden en base al tiempo que se pierde en leer y comprender una petición de información, así como el tiempo que se emplea en recopilar, grabar, revisar y remitir la información. Cada agencia calcula su «presupuesto» total de recopilación de información sumando todos los tiempos exigidos para cumplimentar todas sus demandas de información. Este ejercicio de «presupuestación» se utiliza para medir los progresos en la consecución de los objetivos de reducción. Desde 1980 los objetivos de reducción han variado de año en año, dado que los objetivos tienen en cuenta nuevas exigencias legales que incrementan las cargas. En 2003, se estimaron las cargas en 8.200 millones de horas, lo que supone un descenso del 1.5% respecto a 2002.

En Estados Unidos se presta especial atención a la complejidad del sistema fiscal. La información recopilada como parte del sistema fiscal es el mayor componente de las cargas impuestas por el Gobierno Federal y así, las cargas que impone el IRS¹ representan cerca del 80% del total de cargas y además, se da la circunstancia de que las cargas están muy concentradas: 10 de los 800 formularios de IRS suponen cerca del 80% del «presupuesto» de cargas del IRS. A pesar de que el sistema de medición del IRS es más sofisticado que el utilizado por otras agencias federales, se está desarrollando una metodología más precisa. La actual se basa en una relativamente anticuada encuesta de datos, que sólo mide cierto tipo de cargas de cumplimiento para los contribuyentes y tiene, por lo tanto, una capacidad limitada para predecir cambios en las

¹ *Internal Revenues Service*. Agencia federal dependiente del Departamento del Tesoro, equivalente a nuestra Agencia Tributaria.(n. del t.)

cargas de cumplimiento cuando se cambia la política fiscal o el sistema de gestión impositiva.

El Modelo de Costes Estándar. Holanda decidió medir las cargas que la legislación impone a las empresas a través del Modelo de Costes Estándar (MCE). El MCE es una metodología cuantitativa para medir los costes administrativos impuestos por los gobiernos a las empresas. Este método se ha introducido como tal o adaptado por otros muchos países europeos en los últimos años. En 2003 se creó una red por varios países para intercambiar información sobre esta metodología (véase cuadro 1.7).

Cuadro 1.7. La Red MCE

En 2003 algunos países europeos constituyeron una red informal con el compromiso de utilizar la misma aproximación metodológica a la hora de medir las cargas administrativas y la simplificación con una base cuantitativa*. En esta red participan el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Francia, Hungría, Italia, la República Checa, Polonia y Estonia. Tiene un grupo directivo que se reúne de dos a cuatro veces al año para debatir desarrollos de la metodología y acordar acciones futuras. Recientemente la Red a creado un subgrupo de simplificación para evaluar las mejores prácticas nacionales en cuanto a simplificación y para desarrollar herramientas potenciales de simplificación internacional.

* Para más información sobre la red MCE véase la página Web: www.admiistrative-burdens.com

La metodología MCE consiste en desmenuzar la legislación en obligaciones de información para medir la carga que una simple obligación origina a una empresa (véase cuadro 1.8). La fortaleza del modelo no está sólo en su alto nivel de detalle en la medición de costes administrativos sino también en el hecho de que las cifras obtenidas son consistentes en todos los ámbitos de actuación política. Además la digitalización de los datos reunidos hace posible monitorizar los efectos de una simple medida de reducción sobre el total de cargas administrativas.

Cuadro 1.8. La metodología del Modelo de Costes Estándar*

El MCE mide los costes administrativos impuestos a las empresas por la legislación del gobierno central. Los costes se establecen inicialmente a través de entrevistas con las empresas. A través de estas entrevistas es posible especificar con detalle el tiempo que las empresas utilizan en cumplimentar la legislación del Estado.

1. El MCE desmenuza la legislación en componentes manejables que pueden ser medidos: obligaciones de información, solicitud de datos y actividades administrativas.

**Cuadro 1.8. La metodología del Modelo de Costes Estándar*
(cont.)**

2. Posteriormente, el MCE estima el coste de cumplimentar cada actividad sobre la base de un par de parámetros de coste básico:
 - Precio: el precio consta de una tarifa, los costes salariales más los gastos generales generados por las actividades administrativas que se realizan internamente o el coste por hora generado por un servicio externo.
 - Tiempo: la cantidad de tiempo exigida para cumplimentar una actividad administrativa.
 - Cantidad: la cantidad comprende el tamaño de la población de empresas afectadas y la frecuencia con que la actividad debe realizarse cada año.
3. La combinación de estos elementos proporciona la fórmula básica del MCE:

Coste de la actividad administrativa = precio x tiempo x cantidad.

1. Las obligaciones de información son obligaciones de suministrar información y datos al sector público o a terceras personas (por ejemplo, informes a cerca de las condiciones de trabajo)
2. Una solicitud de datos es cada elemento de información que debe ser suministrado al cumplir con una obligación de información. Cada obligación de información consta de una o más solicitudes de datos (por ejemplo, identificación de la empresa)
3. Para suministrar la información que cada solicitud de datos exige deben realizarse varias actividades administrativas específicas, que pueden ser realizadas internamente o externalizadas y pueden ser objeto de medida.

*En http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx6.pdf, está disponible una traducción al castellano del Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar (n. del t.).

El método permite hacer un seguimiento de las cargas a lo largo del tiempo y los cambios pueden ser integrados en la medición una vez que se han llevado a cabo. Estos cambios pueden derivar de nuevas obligaciones de información de la normativa existente o que se modifica o puede derivarse de la supresión de obligaciones de información. En algunos países como en Holanda, se ha acordado la actualización de la medición trascurridos varios años.

El MCE permite la identificación del impacto de la legislación internacional en el origen de las cargas. La normativa internacional a menudo reconoce a los estados cierto grado de flexibilidad a la hora de la transposición a la legislación nacional, por lo que las cargas pueden variar, por lo tanto, de acuerdo con la forma con la que la legislación se transpone. El MCE permite una evaluación comparativa de la legislación internacional porque dispone de mediciones transparentes. Varios estados europeos se han involucrado en proyectos de eva-

luación comparativa, en la medida que pueden ayudar a identificar las mejores prácticas en la aplicación de la legislación internacional y proporcionar a los estados ideas para reducir sus cargas (véase cuadro 1.9).

Cuadro 1.9. Evaluación comparativa con el Modelo de Costes Estándar

El MCE se ha adoptado por muchos países europeos porque permite identificar el potencial de simplificación de la legislación internacional y de la Unión Europea (UE), por ejemplo, a través de estudios comparativos entre estados utilizando la misma metodología. El objetivo de esta evaluación comparativa conjunta fue analizar como la legislación de la UE se aplicaba en cada estado y evaluar los resultados en cuanto a las cargas administrativas. Así, comparando los sistemas nacionales, puede identificarse la forma más eficaz de aplicar la normativa comunitaria. La medición de las cargas administrativas también puede ofrecer opciones interesantes para simplificar la normativa europea.

- Dinamarca, Holanda, Suecia y Noruega han finalizado un primer estudio comparativo internacional sobre el IVA en 2005 desde el punto de vista de las cargas administrativas. El estudio se centra en la legislación de la UE sobre el IVA y como se aplica a nivel nacional y cuantas cargas administrativas representa.
- Polonia y Holanda han finalizado un estudio comparativo en 2005 que evalúa la legislación del transporte internacional y de la UE.

La OCDE a través del proyecto *Red Tape Scoreboard* (RTS) ha abordado la cuestión de la reducción de cargas administrativas basándose en una medición detallada de los costes administrativos afrontados por las empresas de un sector específico: el transporte por carretera. El foco del proyecto RTS está en los costes de emplear a un nuevo trabajador y mantener un camión en la carretera durante un año. El proyecto pretende llevar a cabo un ejercicio de evaluación comparativa basándose en las premisas básicas del MCE. El proyecto permitirá hacer comparaciones entre distintos estados que podrán comparar sus obligaciones con otros estados y aprender las mejores prácticas o como reducir sus costes administrativos.

El MCE mide cargas administrativas sobre empresas. Para medir las cargas normativas o para evaluar los programas de reducción de cargas con el MCE, el primer paso puede consistir en desarrollar una «medición base» (4) de las cargas existentes, así como medir las cargas administrativas de las nuevas leyes y reglamentos. Esta medición base proporciona una visión general de la normativa y de la cifra total de las cargas administrativas (5) sobre las empresas: también muestra donde radican las obligaciones de información gravosas y las actividades relacionadas y si tiene un origen nacional o europeo. Algunos países como Holanda y Dinamarca han finalizado la medición base, lo que les permite utilizar la información de la medición para analizar y minimizar las cargas en el contexto de una evaluación de impacto *ex ante* en los nuevos proyectos normativos (véase Anexo 2).

- **Holanda** comenzó la medición del volumen total de cargas con el MCE a finales de 2002 desarrollando la metodología MISTRAL (6). El total de las cargas administrativas a 31 de diciembre de 2002 se estimó en 16.400 millones de € (el 3,6% del PNB holandés). El volumen de cargas varía en función de los Ministerios y las cargas de los Ministerios de Finanzas, Sanidad y Asuntos Sociales y Justicia representan más de las tres cuartas partes del total de las cargas administrativas sobre las empresas.
- **Dinamarca** completó la medición base de todas las cargas administrativas a comienzos de 2006 e incluye la medición de todas las normas relativas a las empresas de 16 ministerios.
- El **Reino Unido** está actualmente llevando a cabo una medición base completa de la legislación que afecta a las empresas, organizaciones benéficas y de voluntariado. Los resultados se publicarán a lo largo de 2006.
- La **República Checa** decidió completar una medición base del total de cargas administrativas en 2005. Esta medición incluye las normas vinculantes para las empresas de 12 ministerios y 10 autoridades administrativas centrales.
- **Noruega** está desarrollando una medición a escala total de las cargas que afectan a las empresas. Una vez que se haya realizado la medición, se diseñará un plan común de simplificación en el que están involucrados diferentes ministerios.
- **Alemania** ha anunciado en la «Koalitionsvertrag»² que comenzará una medición base de las cargas sobre las empresas.

Otros países desarrollan en la actualidad procesos de medición, probando la metodología en proyectos piloto o preparando su introducción.

- **Suecia** está dirigiendo mediciones sobre las cargas que representan diversas leyes tales como la Ley del IVA, la Ley del Impuesto sobre la Renta y otras leyes asociadas. También se completarán a lo largo de 2006 mediciones en áreas de agricultura, medioambiente y legislación laboral.
- **Polonia** ha abordado recientemente mediciones basadas en el MCE en el área del IVA y de la regulación del transporte como parte de un proyec-

² Se refiere al acuerdo de coalición entre los partidos CDU, CSU y SPD (n.del t).

to piloto. En el Programa de Reforma Normativa de Polonia se ha incluido un plan para la aplicación en tres etapas del Modelo de Costes Estándar.

- **Italia** también ha llevado a cabo un proyecto piloto para la medición de las cargas administrativas sobre las empresas en 2005. El proyecto analiza 30 permisos y licencias para el ejercicio de actividades empresariales en diferentes sectores. En algunos casos las áreas han sido seleccionadas de acuerdo con las organizaciones empresariales. Se prepara un plan más ambicioso para la reducción de cargas administrativas sobre las empresas.

Adaptación de MCE para la medición en otros grupos objetivo. Otro grupo de estados están utilizando una versión adaptada del MCE para integrar a los ciudadanos en los esfuerzos de reducción. **Hungría** utiliza una versión modificada del MCE para revisar la legislación y comprobar que normas están generando cargas administrativas. El ámbito de actuación se incrementa y no se considera sólo a las empresas sino también las cargas que afectan a los ciudadanos. La medición involucra a los usuarios y está basada fundamentalmente en cuestionarios. **Francia** ha desarrollado recientemente los «indicadores de complejidad» para medir las cargas tanto sobre las empresas como sobre los ciudadanos (véase cuadro 1.10).

En la **Unión Europea**, la Comisión está considerando la medición de cargas como se confirma en su Comunicación (8) «Sobre una metodología común en la UE para la evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación». El método propuesto se denomina «Red UE del Modelo de Costes Administrativos». Al igual que el MCE, es una metodología de «microevaluación» y permite distinguir el origen nacional, internacional o europeo de las cargas. La metodología ha sido adaptada en la medida que comprende las cargas sobre las empresas, el sector del voluntariado, las autoridades públicas y los ciudadanos. También tiene en cuenta los costes netos y los costes fijos asociados.

Los estados que están —o han finalizado— la medición de las cargas sobre las empresas con la metodología MCE, están comenzando a adaptar la metodología para extender las mediciones a los ciudadanos, al sector público o al voluntariado. **Dinamarca** está considerando la fijación de objetivos en materia de cargas sobre los ciudadanos de una forma más sistemática y eficaz en un proyecto piloto. **Holanda** ha extendido desde 2005 sus esfuerzos de medición de cargas a los ciudadanos y al sector público. El **Reino Unido** ha incluido a las organizaciones benéficas y a las del voluntariado en la medición y también está considerando la inclusión del sector público, especialmente las cargas creadas por la legislación en los servicios públicos esenciales tales como colegios y hospitales.

Cuadro 1.10. Esfuerzos de medición en Francia y Bélgica

Análisis de Bélgica basado en índices

Bélgica ha desarrollado un sistema denominado «tableau de bord» (panel de mandos) para medir y reducir las cargas administrativas. Recopila todas las variables usadas en cada procedimiento o formalidad y utiliza indicadores para cada trámite del procedimiento asignando un valor a estos indicadores (que se validan a través de grupos objetivos: administraciones o ciudadanos). Los valores de cada trámite o formalidad se suman y el total se multiplica por la frecuencia del procedimiento y por el número de personas afectadas. No se tienen en cuenta en esta medición los costes salariales o la duración del procedimiento. Los resultados así obtenidos proporcionan un valor- índice global del procedimiento.

El indicador de «complejidad» francés

El proyecto «indicateur de complexité» se introdujo por el Ministerio para la Reforma del Estado a mediados de 2005. Pretende medir la complejidad administrativa desde el punto de vista del usuario final. El método elegido es una adaptación del MCE y evalúa tanto el volumen de documentación legal o administrativa como el tiempo perdido en el papeleo.

- Para tener una idea de la complejidad de las normas, se evaluó el número de textos legales, guías y formularios oficiales que están a disposición del público para cada procedimiento.
- Para cada procedimiento se elaboró un diagrama de flujos sobre los pasos que deben completarse para tramitar el procedimiento y analizar el tiempo que se pierde en el papeleo.

Las cargas que afrontan las empresas se evaluaron en primer lugar con los costes que representan para las mismas 130 procedimientos. Un comité de dirección constituido por funcionarios y representantes de los empresarios supervisó los métodos y los resultados. El Ministerio pretende extender el procedimiento a todos los procedimientos que afectan a las empresas y también prevé que se aplique a los nuevos proyectos normativos.

Una vez aprobada la metodología la intención es generalizar el proyecto de forma gradual a todo tipo de procedimientos aplicables a individuos y familias en 2006, para evaluar las cargas administrativas que soportan los ciudadanos franceses.

La medición del volumen de las cargas existentes puede constituir una importante aproximación basada en información para desarrollar políticas de reducción de cargas y la base para la evaluación de las iniciativas políticas adoptadas. El volumen de la cargas puede incrementar la concienciación entre los políticos, suponer un impulso político para el cambio y ayudar a desarrollar y mantener iniciativas y políticas de reducción de cargas. La fijación de objetivos mesurables de reducción de cargas además fortalece la responsabilidad de los reformadores.

EJECUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

Las políticas de simplificación administrativa exitosas se benefician con un apoyo político de alto nivel y con un compromiso a largo plazo. Su ejecución implica la utilización de diversos instrumentos para simplificar la legislación primaria y secundaria. En algunos estados estos se consigue con la aprobación de leyes de simplificación.

Compromiso con los esfuerzos de simplificación

Las políticas de simplificación tienden a ser completas y se adoptan al máximo nivel político. Las estrategias se subrayan a menudo en los planes de actuación de los estados, reflejando que se trata de prioridades del más alto nivel político, lo que confiere autoridad a las instituciones de la reforma y garantiza que el gobierno tiene incentivos para esforzarse en lograr los objetivos de su política. También contribuye a la transparencia, en la medida que, el gobierno se compromete consigo mismo en la consecución de los objetivos.

- **México** dispone de un programa bienal de mejora normativa (PBMR) en el que los ministerios federales identifican las formalidades con un alto impacto con el propósito de mejorarlas.
- En **Polonia**, la simplificación de la legislación y la mejora normativa están incluidas en el plan nacional de reformas trienal.
- En **Estados Unidos** la OMB establece objetivos anuales para reducir la recopilación de información en cada agencia como parte de La Ley de reducción del papeleo.
- La **Comisión Europea** ha publicado el «*Better Regulation Action Plan*» en el marco de la Comunicación del año 2005 sobre «Mejor Regulación para el Crecimiento y el Empleo en la Unión Europea» (9). Hace un llamamiento a los estados miembros para que demuestren su compromiso con los principios de «mejor regulación» a través de la elaboración de planes de actuación en el marco del programa de Lisboa.

En algunos estados la simplificación se organiza en cooperación entre el gobierno y los usuarios. Este es el caso de Holanda y Dinamarca donde los ministerios y la comunidad empresarial identifican conjuntamente las medidas de simplificación de acuerdo con los resultados que se obtienen en las mediciones.

- En **Holanda** los ministerios han compilado inventarios de propuestas para reducir las cargas administrativas que derivan de las leyes y regla-

mentos del ministerio. Esto se ha hecho en cooperación con la comunidad empresarial. Los funcionarios y los empresarios forman «comités mixtos» que publican unos consejos comunes a los especialistas sobre como pueden ser reducidas las cargas de cada ministerio.

- En **Dinamarca** el diálogo sobre la simplificación administrativa se ha fortalecido con las organizaciones empresariales y con compañías individuales creando comités de simplificación en ocho ministerios que tienen una importante cantidad de normativa empresarial. Estos comités participan en los esfuerzos de simplificación, en la formulación de planes de actuación y contribuyen al plan anual del Gobierno para la simplificación.

El compromiso político es esencial para convertir los objetivos de las políticas en éxitos de ejecución

El compromiso político al más alto nivel en el gobierno es crucial para lograr los objetivos de reducción de las cargas administrativas. Es importante tanto en términos del nivel de compromiso como en la forma en que el compromiso se expresa en concreto. Mientras que todos los estados parecen incluir la mejora de la calidad de la normativa y la reducción de las cargas administrativas como parte de sus programas, algunos de ellos han ido más lejos haciendo compromisos más explícitos con esta finalidad.

En lo que se refiere al nivel de compromiso, algunos estados han definido objetivos y plazos máximos para la consecución de los fines de reducción de cargas administrativas. Algunos de ellos —especialmente los que han medido las cargas— se han fijado a sí mismos objetivos concretos de reducción. En **Holanda**, por ejemplo, el gobierno decidió reducir las cargas administrativas sobre las empresas en un 25% para el año 2007 y en **Dinamarca** el gobierno también se comprometió consigo mismo para reducir las cargas sobre las empresas en un 25% para el año 2010. En estos países los esfuerzos de medición fueron consecuencia del compromiso gubernamental de reducir el papeleo. Otros países tales como el **Reino Unido**, **Suecia** y la **República Checa** también han decidido fijar objetivos de reducción. Sin embargo, estos objetivos se establecerán con los resultados de la medición de cargas pero les permitirá evaluar mejor el campo real para futuros esfuerzos de reducción de cargas (véase Anexo 2).

Otra manera de expresar el compromiso político en términos concretos es la implicación personal de los políticos de alto nivel. Esto se ha visto en el **Reino Unido** donde el Primer Ministro está implicado directamente en los esfuerzos para crear una mejor legislación para las empresas y para reducir las cargas administrativas. En **Bélgica**, un político de alto nivel fue designado como comi-

sionado y encargado del seguimiento de los esfuerzos en este ámbito. En **Canadá**, el Ministro de Industria es el paladín de la *Paperwork Burden Reduction Initiative*.

Hacer visibles los esfuerzos de reducción

La comunicación de los esfuerzos llevados a cabo es importante para mejorar la calidad de la legislación. Es un área en la que se desarrolla un creciente interés en los países de la OCDE, aunque todavía son relativamente raros, excepto en algunos casos, los objetivos de visibilidad de los esfuerzos. La visibilidad de la reforma moldea el *feed back* al sistema político y anima a los políticos, a las empresas y al público en general a apoyar aún más el impulso a la reforma. En **Bélgica**, por ejemplo, el avance de los distintos proyectos de simplificación se comunica caso por caso y está disponible en Internet (10). Las iniciativas de comunicación a menudo comprenden la publicación de informes anuales dando a conocer a los usuarios y al público en general los resultados de los programas de reducción de cargas y se contacta también con los medios de comunicación.

Informes anuales comunicando los resultados de las reformas a largo plazo.

- En **Estados Unidos**, la OMB informa anualmente al Congreso de los costes y beneficios de la legislación federal. El informe proporciona una estimación del total anual de costes y beneficios de la normativa federal —de forma agregada y agencia por agencia—, analiza el impacto de la legislación federal y hace recomendaciones de reforma.
- En **Dinamarca**, el Ministro de Asuntos Económicos y de la Empresa elabora un informe anual al Parlamento sobre las empresas y la legislación. El informe da cuenta de la simplificación administrativa y de las políticas de reducción de cargas así como del número de leyes y reglamentos aprobadas en el año parlamentario anterior que afectan a las empresas.

El **Reino Unido** constituye un interesante ejemplo en cuanto a la estrategia mediática. El gobierno dispone de un vehículo para explicar y dar a conocer los programas sobre el papeleo. La «*Cabinet Office*»³ a través del «*Executive Better Regulation*» dispone de recursos de comunicación para explicar la acción de gobierno a los ciudadanos y a los empresarios. Las noticias importantes y las principales iniciativas tienen una amplia cobertura en la prensa. A finales de 2005, la presidencia del «*Executive Better Regulation*» ha respondido directamente a las cuestiones sobre simplificación y es fácil el acceso para los usuarios a la información sobre la reducción del papeleo.

³ Oficina del Primer Ministro británico.

Simplificación legislativa

La simplificación administrativa implica la simplificación de la legislación primaria y secundaria. Puede suponer la modificación de la legislación suprimiendo obligaciones para ciudadanos, empresarios y gobiernos locales y también implica la reducción del número de autoridades con los que las empresas y ciudadanos tienen que interactuar o la modificación de los procedimientos administrativos para proporcionar mejores servicios a las empresas y a los ciudadanos. Algunas iniciativas de simplificación legislativa se destacan en el cuadro 1.11.

La simplificación a menudo está muy asociada con los procesos de consolidación y codificación de las normas, especialmente cuando implica la refundición de las mismas. La codificación supone la derogación de todas las leyes de un área sustituyéndolas por una única ley sin hacer cambios sustantivos en dichas leyes. Por otra parte el proceso de simplificación sí implica cambios en la sustancia de las normas. Existen vínculos entre la codificación y la simplificación. Cuando se aborda un proceso de simplificación —la racionalización de la disciplina normativa de un sector— puede surgir la necesidad de consolidar la normativa a través de la codificación. También puede surgir la necesidad de simplificar un sector cuando se aborda una codificación.

Cuadro 1.11. Simplificación legislativa

La simplificación implica la utilización de diversos instrumentos para:

- Derogar la legislación vigente:
 - Derogar leyes únicas o normativas departamentales.
 - Derogar una normativa completa antes de una fecha determinada.
- Cambiar la legislación para facilitar el cumplimiento:
 - Compilar las distintas leyes en una para simplificar la comunicación.
 - Minimizar los requisitos impuestos a las empresas afectadas.
 - Simplificar los procedimientos administrativos (p. ej., el procedimiento para el registro de las empresas).
 - Minimizar el número de empresas afectadas por la legislación (p. ej., incrementando los umbrales o excluyendo sectores).
- Armonizar las obligaciones de información:
 - Armonizar las obligaciones de información hacia las distintas autoridades (p. ej., coordinando las obligaciones entre los ministerios).
 - Armonizar las definiciones entre los ministerios.

Fuente: Estudio internacional: «Esfuerzos para reducir las cargas administrativas y mejorar la legislación empresarial. Ministerio danés de Asuntos Económicos y de la Empresa, agosto 2003.

En algunos países tales como Francia, Italia o Alemania a menudo se contemplan la simplificación y la codificación como complementarias. En estos casos la simplificación implica la derogación de la vieja normativa que o bien no tiene ya un propósito útil o bien ya no es consistente. En Alemania por ejemplo, el programa de simplificación del anterior gobierno alemán — «Iniciativa para reducir la burocracia»— supuso la simplificación de la Ley Federal para elaborar un nuevo orden legal moderno, eficaz y conciso. La reforma de las leyes federales no se ejecutó de forma centralizada, sino por cada ministerio en su ámbito de responsabilidad. Todos los ministerios federales se comprometieron a la simplificación de las leyes en el marco de sus competencias; lo que supuso la derogación de las normas superfluas, complejas e incomprensibles. El Ministerio de Justicia asesoró a los otros ministerios en el proceso y desarrolló los conceptos para ayudarles a revisar el paquete de reglamentos y órdenes de acuerdo con unos criterios comunes. Ejemplo de indicadores de legislación que se había convertido en superflua son los siguientes: disposiciones legales cuyas previsiones de duración habían sido superadas, restos de modificaciones legales que carecían de relevancia, reglamentos especiales que ya no podían ser asignadas a ninguna ley vigente y normas con terminología preconstitucional.

Algunos países tales como Francia, Grecia o Italia han utilizado leyes de simplificación para simplificar la normativa en la medida que la legislación primaria solo puede ser modificada por una norma con rango de ley. En Grecia por ejemplo, dos leyes de simplificación establecieron medidas simplificadoras en las ayudas a ciudadanos y empresas; las medidas que se describían en las leyes entrarían en vigor a través de la firma conjunta de decisiones ministeriales.

La aprobación de la simplificación administrativa en la ley representa otras ventajas. Indica la importancia que se concede a los requisitos por el gobierno y también es un recurso para garantizar un alto nivel de cumplimiento. La simplificación de los reglamentos administrativos a través de disposiciones legales contribuye a lograr normas coherentes y resultados y garantiza que la política desarrollada dispone de un alto grado de transparencia.

Simplificación en Francia

La simplificación administrativa en Francia se ha llevado a cabo a través de un programa de leyes de simplificación desde el año 2002. Hasta el momento se han aprobado dos leyes y hay una tercera que actualmente se debate.

- La primera ley de simplificación, aprobada el 2 de julio de 2003, estableció una primera serie de medidas para simplificar los procedimientos para los usuarios. También redujo los trámites para las empresas; estableció controles de los datos estadísticos, introdujo declaraciones en lugar de autorizaciones y redujo las declaraciones sociales y fiscales.

- La segunda ley, aprobada el 9 de diciembre de 2004, diseñó la simplificación de los procedimientos para los ciudadanos, la simplificación del sistema fiscal y el establecimiento de las bases legales para la administración electrónica. También mejoró la codificación, las medidas de simplificación para las empresas y la modernización de la administración.
- En la actualidad se debate en el Parlamento una tercera ley de simplificación que debería ser aprobada en 2007. Introducirá medidas adicionales de simplificación para usuarios/ciudadanos y empresas y autoridades locales, proseguirá con los esfuerzos de modernización de las estructuras y funcionamiento de la administración. Forma parte de la nueva ley una norma derogadora («*loi anti-loi*») que derogará parcialmente textos legales desfasados, redundantes o no utilizados o los que exigen una derogación explícita.

Simplificación en Grecia

Se han aprobado dos leyes de simplificación en el año 2004. La Ley 3232/2004 ha establecido medidas de simplificación en beneficio de los ciudadanos.

- Se ha reducido el número de procedimientos (por ejemplo para solicitar permisos) y la notificación a los departamentos por los ciudadanos ha sustituido a la aprobación formal.
- Se ha establecido el silencio administrativo positivo: se entiende aprobada tácitamente la solicitud del ciudadano una vez trascurra un periodo de tiempo predeterminado.
- Se han fijado límites de tiempo: existe un plazo máximo de dos meses para que la administración remita documentos administrativos.
- Se ha reducido la documentación que se exige a los ciudadanos. En algunos casos la documentación puede ser sustituida por una declaración jurada del ciudadano.

La Ley 3242/2004 ha perfeccionado las disposiciones de la ley anterior y ha establecido medidas adicionales en favor de ciudadanos y empresas. También ha creado un Comité de Simplificación Central de Procedimientos.

- Los departamentos con acuerdo de los ciudadanos buscarán la documentación requerida para la concesión de un permiso.
- Cuando un ciudadano solicite un documento en alguna de las Oficinas de Atención al Ciudadano (ventanillas únicas) se entenderá que la solicitud se ha presentado ante el departamento competente.

- Se han establecido un sistema integrado de intercambios administrativos: el departamento competente es responsable de la búsqueda y transmisión de los documentos exigidos para la expedición de un documento administrativo como, por ejemplo, una licencia profesional.

Simplificación en Italia

En Italia, la Ley 59 de 1997 estableció los mecanismos de las leyes anuales de simplificación, así como los principios y criterios a seguir por el gobierno en los programas de simplificación. Desde entonces se han aprobado cuatro leyes de simplificación que se ha convertido en uno de los elementos claves para el proceso en curso de mejora de la calidad normativa.

- La primera ley de simplificación (Ley 50 de 1999) inició el proceso de codificación de las normas primarias y secundarias en los llamados «textos únicos». También estableció de forma experimental nuevas herramientas de la política legislativa como la EIN y las consultas con los interesados.
- La segunda ley de simplificación (Ley 3490 de 2000) ha proseguido con el proceso de «deslegalización» (permitiendo regular por vía reglamentaria cuestiones antes reservadas a normas con rango de ley) y de simplificación de los procedimientos administrativos.
- La tercera ley anual de simplificación (Ley 229 de 2003) fijó los criterios a seguir en la refundición de varias leyes sectoriales centrándose más específicamente en el fomento del desarrollo de actividades económicas (eliminando autorizaciones y licencias donde era posible; sustituyendo las autorizaciones, permisos y licencias por una notificación de inicio de actividad empresarial; introducción del silencio administrativo positivo).
- La cuarta ley de simplificación (Ley 246 de 2005) facultó al gobierno para que procediera a la codificación, refundición y simplificación de los procedimientos administrativos. Estableció otros varios principios generales y criterios a tener en cuenta, tales como: la necesidad de consultar a los interesados; la simplificación o desregulación de trámites para las actividades empresariales; principios de auto regulación donde fuera posible; reducción del número de documentos que las empresas deben conservar en sus archivos. La Ley de 2005 también introdujo una disposición «cortaleyes» («*taglialeggi*») para todas las leyes estatales anteriores a 1970, excepto aquellas expresamente excluidas por la Ley y las calificadas como relevantes por el Gobierno y por una comisión parlamentaria creada *ad hoc* (por ejemplo, el Código Civil o las leyes que regulan los organismos constitucionales).

Técnicas para acelerar el proceso de simplificación

La aprobación de leyes para simplificar la excesiva reglamentación es necesaria en algunos estados y también en la Unión Europea (véase cuadro 1.12). Sin embargo esto puede suponer que las políticas de simplificación sean menos sensibles y adaptables a las cambiantes circunstancias. Por ello unos pocos países de la OCDE han introducido herramientas innovadoras para facilitar las reformas utilizando reglamentos subordinados para eliminar cargas y controles establecidos en las leyes. Estas leyes han permitido incrementar la capacidad de introducir reformas en los sobrecargados sistemas parlamentarios estableciendo mecanismos a través de los cuales el ejecutivo puede aprobar reformas legislativas sometiéndose a un control parlamentario permanente y a una posible desautorización.

En **Francia** la simplificación administrativa se lleva a cabo de acuerdo con unos programas escalonados establecidos en las leyes de simplificación administrativa desde 2002/2003. Estas leyes han permitido la aceleración del proceso de simplificación ya que facultan al gobierno para proponer cambios legislativos a través de ordenanzas («*Ordonnances*») que deben ser ratificadas en un momento posterior por el Parlamento. Con este acuerdo institucional —permitido por el artículo 38 de la Constitución Francesa— el gobierno responde ante el Parlamento y debe remitir un informe anual sobre la simplificación de reglamentos y procedimientos aprobados por los distintos Ministerios. Hasta el momento se han aprobado dos leyes de simplificación y una tercera se aprobará en 2006.

Cuadro 1.12. Facilitando la simplificación de la legislación de la UE

A día de hoy la única forma de modificar la legislación UE es a través de una Directiva o Reglamento de enmienda, que tiene que superar todo el proceso de negociación y de acuerdo interinstitucional. Este proceso es largo y complejo. En su informe «Hazlo Simple, Hazlo Mejor» («*Make it Simple, Make it Better*»), la *Better Regulation Task Force* (BRTF), recomendó que se considerara en la UE la introducción de mecanismos que permitieran hacer más rápida la simplificación sin reabrir las discusiones de carácter político. La BRTF proponía, por ejemplo, dar validez a los compromisos del Acuerdo Interinstitucional: El Consejo, el Parlamento y la Comisión podrían aprobar «estructuras *ad hoc*» para acelerar las propuestas a través de la vía más rápida. Se podría crear un órgano informal para acordar la lista de medidas de simplificación que no reabrieran debates políticos.

El informe de la BRTF también proponía una mayor flexibilidad de la legislación UE. Podría, por ejemplo, establecer un ámbito de enmiendas para permitir los cambios necesarios para lograr una simplificación. Las posibles necesidades de revisión o simplificación también podrían ser consideradas durante las negociaciones de nuevos instrumentos legales.

En el **Reino Unido** la Nueva Ley de Reforma Reglamentaria permitirá ampliar los poderes de reforma de otra Ley de Reforma del año 2001 que había

permitido la innovación de un régimen reglamentario completo, pudiendo suponer la derogación o sustitución de una o más leyes junto con su legislación subordinada. La nueva Ley de Reforma facilitará aun más el proceso de simplificación racionalizando los procedimientos parlamentarios y facultando a los misterios para que deroguen, enmienden o sustituyan cualquier norma primaria o secundaria si pueden demostrar que con ello se mejora la ley.

CONCLUSIONES

La mejora de la calidad de la normativa y la reducción de las cargas administrativas están presentes en las agendas de la mayoría de los países de la OCDE. Los esfuerzos de reducción se dirigen fundamentalmente hacia las empresas —y hacia las pequeñas empresas— pero también se pretende aliviar las cargas sobre los ciudadanos y otros grupos objetivos. Un creciente número de países han expresado un alto nivel de compromiso a través de la fijación de objetivos concretos de reducción de cargas, han mejorado las estrategias de comunicación y la implicación de la política de alto nivel.

Los esfuerzos de reducción de cargas administrativas generalmente han evolucionado desde programas *ad hoc* o sectoriales hacia programas más completos con una visión global del gobierno. Las políticas demuestran la sensibilidad y flexibilidad de los gobiernos dado que sus economías afrontan los retos de la competitividad, la globalización y la innovación tecnológica. Los estados todavía se encuentran con dificultades en el ritmo de las reformas. Por un lado la reorganización institucional y la ejecución de las medidas de simplificación lleva su tiempo y provoca resistencias en la burocracia que defiende su cultura administrativa; por otro lado, organizaciones influyentes de empresarios y de la sociedad civil presionan para que se obtengan resultados sustanciales e inmediatos. Se dispone de una limitada información sobre el impacto de las políticas de simplificación administrativa en el pasado y el éxito de pasadas iniciativas de reducción de cargas. Por lo tanto es esencial el compromiso con la recopilación de datos y con los mecanismos de revisión del impacto y de los resultados.

La mayoría de los gobiernos para los que la reducción del papeleo es una elevada prioridad están considerando la aprobación —o ya lo han aprobado— de análisis basados en datos para la reducción de cargas. Los análisis cuantitativos tiene un propósito económico, el de tener en cuenta los costes y la creación y el volumen de las cargas administrativas impuestas sobre las empresas y los ciudadanos. Las evidencias empíricas también permiten medir los avances y retrocesos en la reducción de cargas.

No obstante, los objetivos de reducción cuantitativos tienen que complementarse con objetivos cualitativos. Esto puede implicar la necesidad de revisar

la normativa —o de evitar la aprobación de nuevas normas— que se considere gravosa o superflua. Esta idea, apoyado por los interesados, se comparte por un creciente número de estados y proporciona la oportunidad de abordar las cuestiones que se consideran especialmente importantes por los interesados. Refleja la idea de que es precisa una mejor normativa para el buen gobierno y en aras de la transparencia.

En un creciente número de países de la OCDE, la simplificación administrativa está cada vez más implicada en el proceso de elaboración de políticas públicas. Hay un creciente foco de atención en la minimización de las cargas tanto *ex ante* como *ex post*. Los gobiernos están poniendo en marcha mecanismos para garantizar que las nuevas normas alcanzan sus objetivos a la vez que minimizan las cargas sobre las empresas y los ciudadanos. Al mismo tiempo, continúa el proceso de simplificar y reducir las cargas impuestas por el acervo normativo existente. La simplificación administrativa ya no es un proceso aislado sino una herramienta de aplicación continua para producir una normativa de alta calidad.

NOTAS

1. El estudio presenta los resultados de una encuesta multinacional a empresas realizada entre 1998 y 1999, con una muestra de cerca de 8.000 pymes en 11 países de la OCDE. Se puso de relieve que las pequeñas pymes (entre 1 y 19 empleados) gastaban 4.600 USD por empleado y por año para cumplir la legislación, las pymes de mediano tamaño (20-49 empleados) gastaban 1.500 USD por empleado/año y las grandes (50-500 empleados) 900 USD empleado/año.
2. La información recibida del *Better Regulation Executive* dependiente del *Cabinet Office*, señala que es posible poner en marcha un negocio en 24 horas en el Reino Unido. Más información en la página Web www.companieshouse.gov.uk
3. www.kafka.be
4. Una medición base es una medición de base cero de las cargas administrativas de la legislación vigente.
5. Las cargas administrativas se definen en Holanda como el coste que las empresas deben afrontar con las obligaciones de información resultantes de las leyes y reglamentos estatales. También incluyen las obligaciones de información hacia terceras personas como empleados y consumidores.

6. La metodología MISTRAL se ha empleado para cuantificar los costes de cumplimiento administrativos de las distintas leyes y reglamentos. Las cargas se cuantifican en términos de tiempo y de dinero.
7. Los sectores son: transporte naval y por carretera, molinos para la producción de aceite de oliva, reglamentos de privacidad en bancos, aseguradoras e industria, alimentación y bebidas e IVA.
8. COM (2005) 218.
9. COM (2005) 97.
10. www.simplification.be
11. BBC News, 24 de noviembre de 2005.

CAPÍTULO 2

HERRAMIENTAS DE SIMPLIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

Las herramientas de simplificación tiene por objetivo la mejora de las solicitudes de información por la administración para liberar tiempo y recursos de los afectados por los requerimientos. Proporcionan, en efecto, mecanismos a través de los cuales las amplias estrategias de simplificación de los gobiernos pueden ser ejecutadas. Estos instrumentos también tienen la virtud de mejorar la transparencia y la responsabilidad de la regulación administrativa.

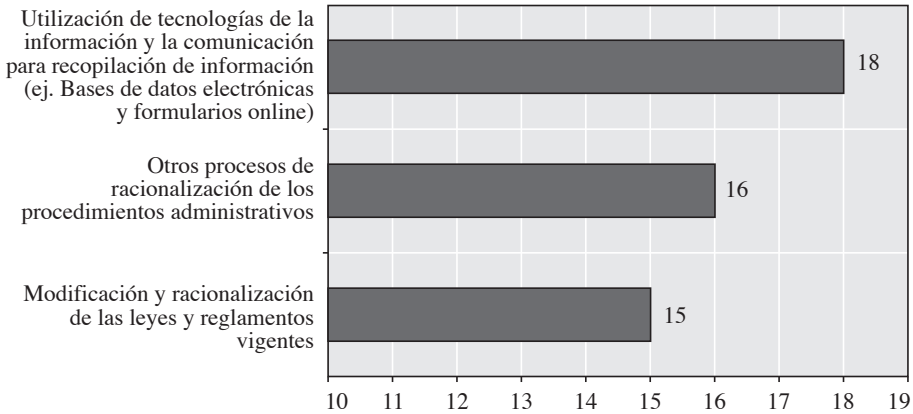
Las herramientas de simplificación se aplican generalmente en tres áreas, que a menudo están entrelazadas:

- **Difusión de la información:** haciendo más fáciles las solicitudes de información reglamentarias y a un menor coste para grupos objetivo relevantes.
- **Aspectos transaccionales:** permitiendo y facilitando las transacciones de información reglamentarias entre las autoridades y las empresas y ciudadanos.
- **Compartimiento de la información:** almacenamiento común y compartimiento de la información exigida por la normativa entre los distintos organismos administrativos.

Los resultados de la *Encuesta sobre los Indicadores de Calidad Normativa* de la OCDE de 2005 muestran que la información y las tecnologías de la comunicación son las herramientas de simplificación más privilegiadas en los países de la OCDE (1). Como la encuesta también apunta, el otro conjunto de

herramientas mayoritariamente utilizadas se proponen la racionalización de los procedimientos administrativos a través de procesos de re-ingeniería (véase figura 2.1.).

Figura 2.1. Técnicas para reducir las cargas administrativas



Fuente: OCDE 2005, basado en las respuestas preliminares a la Encuesta sobre los Indicadores de Calidad Normativa, para una sub muestra de 22 países con proyectos de simplificación en marcha.

MECANISMOS ELECTRÓNICOS

La simplificación administrativa se ha beneficiado del rápido desarrollo sin precedentes de las herramientas ICT (*Information and Communication Technologies*) que ofrecen la posibilidad de una mayor coherencia y eficacia en las interacciones entre la administración, las empresas y los ciudadanos. Las herramientas ICT son esenciales para la reducción de cargas en la medida que son importantes capacitadores «físicos» y suponen una mezcla de difusión de información y de aspectos transaccionales.

De esta manera la simplificación administrativa y la reducción de cargas se vincula al más amplio proyecto de la administración electrónica (véase cuadro 2.1). La finalidad política de reducir las cargas administrativas es un guía importante para la administración electrónica en muchos países. Un aspecto importante de la administración electrónica es la capacidad de ICT de transformar las estructuras y procedimientos de la administración para mejorar la comunicación entre los distintos departamentos y organismos y hacer más simple y más eficaz el uso de la información donde quiera o como quiera que se presten los servicios.

Cuadro 2.1. Administración electrónica y simplificación administrativa

La OCDE define la administración electrónica como «la utilización de tecnologías de la información y la comunicación, y particularmente Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno» (*The e-government imperative, OCDE 2003*). Un punto en común de los programas de administración electrónica y de simplificación administrativa es el intento de lograr procedimientos más simples y más eficaces y colocar al usuario (la empresa o el ciudadano) en el centro cuando se desarrollan nuevas y mejores formas de interacción.

Como muestra este informe, la utilización de ICT es una importante herramienta para la consecución de la simplificación administrativa —pero no la única. De la misma manera, la administración electrónica trata de reducir las cargas administrativas— pero no sólo eso. Las iniciativas de administración electrónica cubren un amplio rango de objetivos políticos y desempeñan un papel central en las actuales reformas del sector público:

- **La administración electrónica mejora la eficacia.** Las aplicaciones basadas en Internet pueden suponer ahorros en la recopilación de datos y en la transmisión, suministro de información y comunicación con los clientes.
- **La administración electrónica mejora los servicios.** Los servicios exitosos (tanto online, como offline) se construyen sobre el entendimiento de las necesidades del usuario. Poner el foco en el cliente supone que el usuario no tiene por qué entender la complejidad de las estructuras administrativas y de las relaciones para interactuar con la administración. Internet puede ayudar a conseguir esta finalidad permitiendo a las administraciones públicas aparecer como organizaciones unificadas y proporcionar servicios online sin fisuras.
- **La administración electrónica ayuda a la consecución de resultados en las políticas específicas.** Internet puede ayudar a los interesados a compartir información e ideas y de esta forma contribuir a los resultados de políticas específicas.
- **La administración electrónica puede contribuir a lograr objetivos de política económica.** La administración electrónica contribuye a reducir la corrupción, incrementa la transparencia y la confianza en el gobierno y de esta forma ayuda en la consecución de objetivos de política económica.
- **La administración electrónica puede ser uno de los principales apoyos de la reforma.** Todos los países de la OCDE afrontan la cuestión de la modernización y reforma de la gestión pública. Las herramientas ICT han sustentado las reformas en muchas áreas, por ejemplo mejorando la transparencia, facilitando el compartimiento de la información y poniendo de relieve las inconsistencias internas.
- **La administración electrónica puede ayudar a generar confianza entre los gobiernos y los ciudadanos.** La generación de confianza entre las administraciones y los ciudadanos es fundamental para el buen gobierno. Las herramientas ICT pueden contribuir a esta generación permitiendo a los ciudadanos la participación en el proceso de las políticas, promoviendo una administración abierta y responsable y contribuyendo a prevenir la corrupción.

Fuente: adaptado de *E-government for Better Governmen*», OCDE 2005.

De la tradicional ventanilla única física a los portales centralizados

Ventanillas únicas

La obtención de información se ha basado tradicionalmente en las llamadas ventanillas únicas. Se pueden definir las mismas como oficinas donde los solicitantes de servicios públicos y otros interesados pueden obtener la información necesaria para su consulta en un único punto. También se las denomina «mostradores de servicios», «oficinas o puntos de atención al ciudadano», etc. Inicialmente las ventanillas únicas se diseñaron para proporcionar servicios integrados con tan pocos y tan fácilmente accesibles puntos de contacto como fuera posible, con el propósito de generar ahorros sustanciales en la búsqueda de información y en los costes de las transacciones para los usuarios en relación con un amplio rango de interacciones con la administración.

En los países de la OCDE se han creado muchos tipos de ventanillas únicas en diversas combinaciones para asistir a tanto a los ciudadanos como a las empresas.

- Las ventanillas únicas para los ciudadanos datan de principio de los 90, siendo los ayuntamientos los primeros en proporcionar tales servicios. Estos servicios a los ciudadanos se han centrado mayoritariamente en las necesidades de los ciudadanos con patrones de demanda basados en los «episodios cíclicos de la vida». Así, las ventanillas únicas han proporcionado especialmente información sobre registros y licencias, (certificados de nacimiento, registro de vehículos) declaración de impuestos, seguridad social y servicios sociales y de salud.
- Las ventanillas únicas también han sido ampliamente utilizadas para simplificar la interacción de la administración con las empresas. Pueden distinguirse dos categorías: los «mostradores de servicios empresariales» donde los empresarios pueden obtener un amplio abanico de servicios de distintos organismos públicos y los «servicios de autorizaciones empresariales» que centran su actividad en el suministro de información sobre transacciones relativas a la obtención de los permisos necesarios para tomar parte en una actividad empresarial específica.

Hay pruebas de que muchas de las variaciones de la idea de ventanilla única han tenido éxito en la reducción de las cargas administrativas sobre las empresas y el público en general. Se han obtenido beneficios en el tiempo y en el coste de la búsqueda de información, especialmente en las solicitudes de permisos y licencias.

Los mecanismos de suministro se han expandido desde los métodos tradicionales de entrevistas presenciales, teléfono y correo, a la utilización de herramientas ICT, fundamentalmente portales Web. Hoy en día los países de la OCDE se centran en el desarrollo de servicios de suministro «multi-canal» para facilitar y mejorar el acceso de los usuarios a los servicios públicos — estos canales múltiples también han evolucionado desde los tradicionales mostradores, teléfono, etc. hacia los canales electrónicos: Internet, correo electrónico, SMS, televisión digital.

- Francia ha puesto en marcha en octubre de 2004 una línea de información única con un número común para todas consultas administrativas, «39393 Dígame, servicio público».
- Grecia ha introducido una aplicación telefónica «1502». Es una centralita que permite a los ciudadanos solicitar una serie de certificados y documentos administrativos.

A pesar del crecimiento de los puntos de atención e información basados en Internet, las ventanillas únicas físicas siguen siendo un importante recurso para reducir las cargas administrativas para las empresas y los ciudadanos. Éstas poseen cualidades como son el asesoramiento personalizado o un alto nivel de responsabilidad a través de la implicación personal de los funcionarios, que los portales Web no pueden ofrecer. Las ventanillas físicas son también importantes si se tiene en cuenta la división digital: las barrearas que existen entre quienes tienen acceso al uso de herramientas ICT y quienes no lo tienen. Algunas empresas —especialmente pymes— y grupos de ciudadanos pueden tener poco o difícil acceso a los servicios administrativos prestados de forma electrónica.

Ventanillas únicas electrónicas-portales Web

Con el progreso tecnológico y la creciente utilización de las tecnologías de la información e Internet, los mecanismos para prestar servicios han evolucionado: las ventanillas electrónicas han complementado el concepto tradicional de ventanilla única física.

La utilización de tecnologías de la información ha supuesto una contribución relevante al avance del concepto de ventanilla única poniendo a disposición diversos servicios online a través de portales generalistas o especializados. En la mayoría de los países de la OCDE las ventanillas únicas y los portales de propósito específico se han integrado en un marco más amplio de administración electrónica, donde las ventanillas se han fusionado para la creación de grandes portales administrativos (véase cuadro 2.2)

Cuadro 2.2. Programa ADELE de administración electrónica en Francia

En Francia el programa ADELE de administración electrónica, ha introducido 14 nuevos servicios para los ciudadanos, funcionarios, empresarios y autoridades locales. Las mejoras que se esperan son:

- Mejor información al público con la multiplicación de websites de organismos administrativos y puntos de acceso.
- Mayores oportunidades para los ciudadanos conectados de resolver sus asuntos administrativos por Internet, a través de «tele procedimientos». Más del 84% de los formularios oficiales son accesibles e imprimibles desde la red, con el objetivo de que en 2005 estén disponibles online el 100% de los formularios.

Estos portales, en gran medida, pueden ser contemplados como iniciativas para la reducción de cargas: se basan en la presentación de la información existente y de las solicitudes con una mayor eficacia de costes a través de la aplicación de la tecnología. Como tales, consiguen ahorros sustanciales en la búsqueda de información tanto para los ciudadanos como para los empresarios en relación con un amplio abanico de interacciones con la administración. Además, están anclados en conceptos de transparencia y responsabilidad para el buen gobierno, facilitando el acceso a la administración.

En los países de la OCDE la simplificación administrativa se vincula de forma creciente al establecimiento de programas de administración electrónica y de portales administrativos. Los sistemas de administración electrónica contribuyen a la simplificación administrativa principalmente a través de la mejor accesibilidad a la información y a los servicios y con la creación de unos servicios administrativos más integrados. Las políticas de simplificación de forma creciente se están convirtiendo en parte importante de los planes de administración electrónica y mucha de la actividad en este campo persigue objetivos de simplificación. Esto también se refleja en el marco institucional de algunos estados, especialmente en Francia, Corea, Estados Unidos o la República Checa, donde los mismos departamentos son responsables de la simplificación administrativa y de los programas de administración electrónica.

El establecimiento de portales administrativos centralizados es un elemento clave en muchos programas de administración electrónica (2). Son intentos de crear un punto de acceso a través del cual los empresarios o los ciudadanos pueden encontrar toda la información administrativa oportuna. A menudo se complementan con portales especializados que pretenden ayudar a un particular grupo de clientes de la administración. Estos portales especializados están vinculados con el portal central y frecuentemente son un resultado del crecimiento de los portales centrales (véase cuadro 2.3.)

Cuadro 2.3. Portales únicos para empresas en Canadá, Nueva Zelanda y Dinamarca

El BizPal de Canadá

BizPal es una de las iniciativas del programa «Regulación Inteligente». Es un servicio basado en Internet que permite a las empresas generar fácilmente una lista personalizada de los permisos y licencia exigidos en todos los niveles de la administración. Implica a tres niveles de administración en la concesión compartida de licencias y permisos. Esta ventanilla única para obtener información acerca de requisitos administrativos federales, provinciales/territoriales y municipales debe aclarar los pasos para la aprobación administrativa y reducir los costes para las empresas en el cumplimiento de las normas.

El BizPortal en Nueva Zelanda

Un portal único empresarial (BizPortal) es una de las iniciativas esenciales para incrementar la accesibilidad a los servicios administrativos y a la información sobre el cumplimiento de requisitos a través de la tecnología, tal y como se recomendó por el Panel Ministerial sobre Costes de Cumplimiento para las Empresas. Este portal único se mantiene por la agencia Industria de Nueva Zelanda y coordina el acceso a servicios empresariales en toda la administración y también proporciona información sobre el sector privado.

El portal empresarial de Dinamarca Virk

El portal empresarial virk.dk, proporciona acceso a las empresas danesas a un amplio abanico de información y servicios tanto del sector público como del sector privado. El portal se desarrolló como una asociación con participación pública y privada bajo el mandato de eErhverv —una asociación de servicios compuesta por el Ministerio de Economía y Empresa, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, El Ministerio de Medio Ambiente, ayuntamientos y regiones danesas. Un gran número de organizaciones danesas de administración electrónica y de empresas contribuyen a los contenidos del portal.

Transacciones electrónicas

Algunos portales administrativos permiten transacciones electrónicas a través de Internet, extendiendo la lógica del suministro de información electrónica a una ventanilla electrónica para cuestiones tales como la concesión de permisos o actividades de registro (véase cuadro 2.4). El grado de sofisticación de estos portales es variable, pudiendo distinguirse cuatro etapas de acuerdo con los servicios administrativos disponibles online:

- 1. Información:** se dispone online de la información necesaria para iniciar el procedimiento para la obtención de un servicio público.

2. **Interacción de vía única:** el sitio Web ofrece la posibilidad de obtener de forma no electrónica (descargándose) el formulario en papel que inicia el procedimiento para la obtención del servicio.
3. **Interacción de doble vía:** el sitio Web ofrece la posibilidad de cumplimentar electrónicamente un formulario oficial para iniciar el procedimiento para la obtención del servicio público. Implica la necesidad de autenticar a la persona (física o jurídica) que demanda el servicio.
4. **Gestión completamente electrónica del expediente:** el sitio Web ofrece la posibilidad de tramitar de forma completa la solicitud del servicio público a través de Internet, incluyendo la resolución que se dicte y la notificación. No es necesario para el solicitante ningún otro trámite en papel.

Cuadro 2.4. Portales únicos especializados en Corea

El sistema G4C (*Government for Citizens*) (Gobierno o administración para los ciudadanos) se estableció en 2002 y proporciona servicios público online para los ciudadanos. El sistema proporciona información y ayuda sobre cerca de 4.900 solicitudes legales y permite transacciones. Desde 2003 también está disponible vía Internet un sistema de expedición de documentos. Las solicitudes pueden ser cumplimentadas desde casa y los solicitantes pueden recibir e imprimir estos formularios en su ordenador personal. Estas aplicaciones online están disponibles para 22 tipos de documentos, especialmente los más populares como la copia legalizada de la inscripción de los ciudadanos en el registro y la documentación necesaria para la compraventa de bienes inmuebles. En 2007 se extenderán los servicios a 30 tipos de documentos.

El sistema G4B (*Government for Business*) (Administración para las empresas) está disponible en Corea desde septiembre de 2005. Es un portal único administrativo que pretende apoyar a los empresarios a lo largo del ciclo empresarial completo. Suministra especialmente apoyo online para los trámites administrativos (solicitudes de licencias o trámites registrales, por ejemplo) e información industrial online. El sistema también interconectará las redes industriales administrativas con los servicios del sector privado para apoyar las actividades corporativas. El sistema G4B se ha mejorado actualmente para permitir a las empresas solicitar y recibir notificación de los resultados de sus solicitudes en relación con trámites administrativos que pueden ser procesados online.

El sistema G4F (*Government for Foreigner*) (Administración para los extranjeros) es un portal único completo para los extranjeros y proporcionará varios servicios en 2006. Suministrará información en tres áreas principales: fomento de la inversión extranjera, permisos de residencia y trabajo de los inmigrantes y también permitirá la tramitación de asuntos administrativos.

Actualmente la posibilidad de llevar a cabo transacciones online está empezando a ser plenamente desarrollado en los países de la OCDE. El grado de

sofisticación de los servicios online se sitúa entre los grados 2 —interacción de vía única— y 3 —interacción de doble vía— (3). La mayor parte de los servicios administrativos online en los países de la OCDE —que están más desarrollados para las empresas que para los ciudadanos— sólo permiten suministrar información y descargarse formularios y en la mayoría de los casos no permiten llevar a cabo transacciones online (4).

También hay un importante hueco entre el desarrollo online de los servicios que tienen que ver con las obligaciones de empresas y ciudadanos —registro y permisos— y los que tienen que ver con los servicios de recaudación de ingresos: impuestos y contribuciones de los ciudadanos y empresas. Los escasos resultados en obligaciones administrativas —excepto en la remisión de datos para las oficinas estadísticas— se debe en parte a la complejidad de los procedimientos administrativos de esos servicios tales como los permisos relativos al medio ambiente y las solicitudes de permisos de obras.

Es importante para los gobiernos, en consecuencia, aprovechar la oportunidad para obtener rendimientos en la puesta en marcha de servicios transaccionales disponibles online donde quiera que éstos puedan mejorar el servicio, aunque es complejo hacer útiles las transacciones electrónicas.

Unirse a la administración electrónica

La administración electrónica ofrece una importante oportunidad de organizar los servicios y a las agencias que los proporcionan en torno a los usuarios, a través de portales basados en «los acontecimientos de la vida» o puntos únicos de entrada que reúnen o agrupan los servicios. La mayoría de los usuarios desearían poder acceder a los servicios de la administración electrónica desde un único punto de entrada y están más bien poco interesados en como se organiza la administración. No quieren navegar por muchos sitios Web para encontrar los servicios que buscan. Con el desarrollo de una multiplicidad de sitios Web uno de los riesgos a evitar es la fragmentación de los servicios que se ofrecen que dejan a los ciudadanos confusos e insatisfechos con los servicios. Este riesgo puede evitarse haciendo la navegación y la búsqueda lo más fácil posible para el usuario (por ejemplo, incrementando el uso de las posibilidades semánticas de búsqueda, con la búsqueda de palabras claves en torno a los acontecimientos de la vida, etc.)

La coordinación de la administración electrónica es importante a este respecto. Hasta hace poco las iniciativas de administración electrónica en los países de la OCDE estaban dirigidas por cada agencia por su cuenta y con los Ministerios intentando encontrar la manera de dar cumplimiento sólo a sus competencias. Este desarrollo descentralizado de la administración electrónica planteaba los

siguientes desafíos: asegurarse de que los sistemas informáticos individuales eran compatibles con el resto, que se aplican los estándares comunes en los nuevos servicios y que los servicios no se duplican. El carácter transversal de la administración electrónica exige a los gobiernos lograr un equilibrio entre las iniciativas descentralizadas y un programa coherente que tradicionalmente se asocia a desarrollos más centralizados. Alguna de las iniciativas más exitosas de administración electrónica se han producido con sistemas descentralizados. Además la tecnología es demasiado compleja y se desarrolla demasiado rápido para estar completamente centralizada. No obstante, centralizar algunos aspectos técnicos de la administración electrónica puede mejorar la prestación de los servicios descentralizados.

Algunos países de la OCDE tienen programas de administración electrónica fuertemente centralizados. Tal es el caso de Estados Unidos (véase cuadro 2.5) y Corea.

- En **Corea**, el Comité Especial para la administración electrónica dependiente del Comité Presidencial sobre Innovación y Descentralización en la Administración puede analizar todos los procesos y desarrollar sistemas de información obligatorios para todas los organismos administrativos, no sólo los federales, sino también los provinciales y municipales.
- En **Estados Unidos** se ha hecho un importante esfuerzo para que las agencias migren de sus soluciones únicas a soluciones transversales. Las etapas incluyen el establecimiento de fuentes únicas de información accesibles para los ciudadanos con no más de tres clics de ratón y el desarrollo de herramientas que proporcionen un único acceso a los programas de la administración.

Cuadro 2.5. Iniciativas de administración electrónica en Estados Unidos

La **Ley de Administración Electrónica de 2002** representó un paso significativo en la consideración de las tecnologías de la información por las agencias federales para transformar las actividades de la agencia en un proceso más amigable y más orientado al ciudadano. Un administrador designado por el Presidente en la OMB se responsabiliza de la supervisión de la implantación de las tecnologías de la información en todo el gobierno Federal y en las agencias con iniciativas de administración electrónica. La Ley exige a las agencias que apoyen muchas iniciativas transversales de administración electrónica para consolidar operaciones y servicios duplicados, ahorrar tiempo y dinero y para que sea posible una más fácil interacción con el resto de las agencias. Las iniciativas de administración electrónica se evalúan en base al valor que suponen para los ciudadanos, a la vez que generan ahorros y mejoran la eficacia de la administración.

Cuadro 2.5. Iniciativas de administración electrónica en Estados Unidos (cont.)

La Ley de Eliminación del Papeleo Administrativo de 1998 (GPEA) — anterior a la Ley de Administración Electrónica— exige a las agencias que faciliten la remisión electrónica de información, incluyendo un sistema de firma electrónica con el nivel de seguridad adecuado. La idea era la de reducir las cargas del papeleo sobre el público haciendo posibles las transacciones electrónicas vía Internet, considerando que cerca del 68% de las transacciones eran susceptibles de tramitarse electrónicamente. La GPEA exigió a las agencias que para finales de 2003 dieran la opción a los ciudadanos de remitir telemáticamente la información en lugar de en soporte papel y que se estableciera donde fuera posible la firma electrónica.

En Estados Unidos la estrategia de administración electrónica pone el foco en el ciudadano cuando se trata de mejorar los servicios electrónicos simplificando y unificando los procedimientos y creando servicios compartidos.

Business Gateway es un sitio Web que proporciona a los pequeños empresarios un punto único de acceso a toda la información y servicios de la administración y está diseñado para ayudarles a poner marcha y hacer crecer sus negocios.

Regulations.gov permite al público participar en el proceso de reglamentación y, en consecuencia, abre una ventana para las posibles áreas donde reducir las cargas. Los ciudadanos pueden buscar, ver y comentar cientos de propuestas de reglamentos federales de más de 160 agencias del Gobierno. Es una iniciativa de acercamiento de la administración a los ciudadanos y a las empresas.

GovBenefits.gov proporciona un punto único de acceso para los ciudadanos para localizar las prestaciones económicas de la administración y determinar si pueden tener derecho a las mismas. Reduce el tiempo que los ciudadanos gastan intentando identificar y encontrar la información adecuada acerca de los programas de ayudas administrativas y servicios que cubran sus necesidades específicas.

IRS Free File proporciona un punto de acceso único para la preparación y cumplimiento de las declaraciones de impuestos. A través de esta iniciativa un número significativo de contribuyentes son capaces de preparar y remitir sus declaraciones de impuestos vía Internet sin costes

* Gestión de la Recopilación de Información, Presupuesto de Recopilación de Información del Gobierno de los Estados Unidos. Oficina de Gestión y del Presupuesto (OMB), año fiscal 2004.

En otros países el organismo encargado de la administración electrónica no está facultado para imponer el uso obligado de determinados procesos, de forma que cada organismo establece de forma independiente su propio proceso. En algunos casos, especialmente en Alemania la manera de conseguir procesos comunes es convencer al organismo en cuestión ofreciéndole soluciones que funcionan y que suponen ventajas cuando se aplican.

- En **Australia** las agencias gubernamentales operan en un ambiente de gestión marcadamente descentralizado. Son responsables de sus propias in-

versiones en tecnologías de la información y de la estrategia, desarrollo y aplicación de las mismas. Existe, no obstante, una estrategia global de administración electrónica y una serie de estándares electrónicos. Cada agencia es responsable de fijar que servicios están disponibles online, basándose en sus propias políticas, procedimientos y conocimiento de su público objetivo. A pesar de todo, el gobierno australiano ha creado un ambiente donde la gente no es consciente de esta estructura: existe un punto único de entrada que agrupa un completo abanico de información y servicios.

- En **Alemania**, el «*Deutschland Online*» fue puesto en marcha por el Gobierno Federal, los *Länder* y los municipios en 2003 para proporcionar un sistema de administración electrónica integrada y la mayoría de los servicios públicos no se prestan por el Gobierno Federal, sino por los estados y los municipios. La idea que se plasmó entonces fue la de acercar estos servicios al nivel de los servicios nacionales que han mejorado siguiendo la iniciativa nacional «*BundOnline*» finalizada en 2005 (5). Los problemas que tuvieron que superarse fueron las diferencias entre las soluciones de los *Länder* y las de la administración electrónica; existen *Länder* con soluciones tecnológicas distintas y por ejemplo, los registro públicos aplican hasta 47 sistemas de comunicación distintos, alguno de los cuales son incompatibles.

Los objetivos de la iniciativa «*Deutschland Online*» son los siguientes:

- Hacer accesibles online los principales servicios administrativos.
 - Armonizar e interconectar los sistemas y ofrecer portales en Internet.
 - Facilitar el intercambio de datos construyendo y actualizando infraestructuras comunes.
 - Definir estándares comunes eficaces para un eficaz intercambio de datos y evitar duplicidades.
 - Mejorar la coordinación de la administración electrónica y acelerar la transferencia de soluciones.
- En **Suecia**, cada agencia es responsable de los sistemas técnicos y de los servicios. Se debe reforzar la coordinación entre agencias para evitar líneas divisorias, dado que el proyecto 24/7 prevé un único contacto para el ciudadano independientemente de cómo esté dividida una competencia administrativa entre las distintas agencias del gobierno o entre el gobierno central, los gobiernos municipales y los condados. Se prevén formas adicionales de reforzar la cooperación entre el Gobierno central, los municipios y los condados para desarrollar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos y las empresas.

Las estructuras administrativas son básicas para alcanzar los logros de simplificación de la administración electrónica: información y servicios integrados con una perspectiva centrada en el usuario. El empleo de esta perspectiva implica que el usuario no tiene por que entender la complejidad de las estructuras

administrativas y de las relaciones para interactuar con la administración. La administración debe, por lo tanto, aparecer a través de Internet como una organización unificada y prestar servicios online sin fisuras. Una perspectiva centrada en el usuario exitosa incluye especialmente los siguientes elementos:

- Un sitio único para toda la administración como portal único para todos los servicios de la administración electrónica o un sitio Web que consiga los mismos objetivos.
- Una perspectiva inicial sobre aquellas áreas donde la necesidad es más fuerte y donde existe una clara prioridad y una elevada demanda de los usuarios.
- Arquitecturas de navegación y búsqueda comunes en todos los servicios y contenidos online.

En la actualidad, son elementos que estabilizan a largo plazo el crecimiento de la administración electrónica la tendencia a la descentralización de las competencias políticas y administrativas y la actual falta de una política nacional coordinada en muchos países de la OCDE. Por lo tanto, en varios de ellos es necesario prestar mayor atención a las estrategias para mantener y desarrollar esta coordinación. La OCDE lo ha subrayado como uno de los factores para el éxito de la administración electrónica (véase cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Informe 2005 de la OCDE: administración electrónica para un mejor gobierno

El informe de la OCDE *E-government for Better Government* ha identificado cuatro criterios para optimizar las tecnologías de la información e Internet como herramienta para prestar servicios a los ciudadanos y a las empresas.

Administración electrónica focalizada en el usuario: se trata de hacer los servicios electrónicos más sensibles a las necesidades de las empresas y los ciudadanos. Esto implica prestar los servicios de forma integrada y sin fisuras y exige una visión completa de las necesidades y demandas del usuario.

Prestación de servicios multi-canal: mejorar los vínculos entre los servicios electrónicos tradicionales para promover la innovación en los servicios y garantizar el acceso a todos los usuarios. Esta aproximación se propone mejorar los servicios integrando la prestación de los servicios de todos los sistemas incluyendo Internet, centralitas telefónicas de atención, ventanillas físicas, correo electrónico y correo postal.

Análisis de los procesos empresariales comunes: identificando los procesos comunes a lo largo de la administración —y consolidado aquellos que sean comunes— para lograr una economía de escalas, reducir las duplicidades y prestar servicios sin fisuras. Las administraciones pueden identificar los procesos empresariales comunes tales como nóminas, gestión de recursos humanos, contabilidad y sistemas de archivo para mejorar y compartir la utilización de tales sistemas y evitar redundancias e incompatibilidades.

Cuadro 2.6. Informe 2005 de la OCDE: administración electrónica para un mejor gobierno (cont.)

Gestión empresarial de la administración electrónica: midiendo y acreditando los costes y beneficios de las inversiones en tecnologías de la información para priorizar y gestionar mejor los proyectos de administración electrónica. El análisis de los costes/beneficios de la administración electrónica permite a los gobiernos sustentar las decisiones de inversión y evaluar los resultados. Sin un análisis empresarial, las administraciones corren el riesgo servicios tecnológicos que pueden no corresponder con las necesidades de empresas y ciudadanos.

Compartimiento de datos y estandarización

Beneficios del compartimiento de datos

El objetivo del compartimiento de datos es crear un acceso a información fiable compartiendo datos dentro del sector público, basándose en el consentimiento del usuario y con propósitos legítimos. Varios países de la OCDE han explorado el compartimiento de datos como forma de reducir las cargas sobre las empresas. En la actualidad las cargas sobre las empresas se ven incrementadas por el hecho de que tienen que remitir la misma información a diversos organismos administrativos. A menudo es necesario además remitir la misma información en varios formatos y por diferentes vías, por ejemplo para declaraciones de impuestos o por obligaciones estadísticas. Esto conlleva pérdidas de tiempo y retrasos en los procedimientos. Compartir datos permite que una administración informe a otras que pueden estar interesadas de acuerdo con el principio: recabar la información una vez y utilizarla muchas veces. Para hacer el compartimiento de datos más efectivo y seguro es necesario hacer cambios en las infraestructuras ICT del sector público para crear sistemas de información interconectados y estructuras comunes de bases de datos.

Cuadro 2.7. Ejemplos de soluciones basadas en compartir datos en los países de la OCDE

En **Holanda**, los Ministerios comparten la información remitida por las empresas, ahorrando a las mismas la remisión a dos organismos distintos. La operación «Walvis-SUB» fue introducida por los Ministerios de Hacienda y de Asuntos Sociales y Empleo en enero de 2006 para reducir las cargas de la legislación de seguridad social. Permite a las compañías remitir la información sólo a las autoridades fiscales, ahorrándose la que remitían a las autoridades laborales en relación con el seguro de los trabajadores. Anteriormente, las empresas tenían que remitir casi la misma información en relación con salarios y cotizaciones sociales en varias ocasiones a diferentes organismos administrativos.

Cuadro 2.7. Ejemplos de soluciones basadas en compartir datos en los países de la OCDE (cont.)

En **Corea**, El Ministerio de Administraciones Públicas y Asuntos Internos (MOGAHA) ha establecido un sistema para compartir información entre distintos organismos administrativos. En la actualidad se comparten 24 tipos diferentes de información administrativa, desde la información sobre entradas y salidas del país hasta información sobre discapacidades. El Ministerio ha establecido medidas de protección de la información personal para permitir un intercambio seguro de la información.

En **Noruega**, el portal ALTINN permite a las empresas remitir datos que se comparten de tres formas distintas: a través de un esquema basado en la Web para cumplimentar online por las empresas; a través de informes que se extraerán de los propios sistemas informáticos de las compañías, y; a través de informes electrónicos realizados por otras compañías o profesionales (contables, auditores) en nombre de la empresa.

En **Estados Unidos**, la Administración de Veteranos y el Departamento de Defensa tiene un acuerdo para suministrarse datos mutuamente sobre pacientes compartidos que reciben asistencia sanitaria de ambos organismos.

En **Finlandia**, las oficinas postales sirven como intermediarios y proporcionan un servicio electrónico a través del cual empresas y asociaciones pueden hacer declaraciones de datos reglamentarios a las autoridades. Permite a los usuarios remitir una sola vez la información.

Pueden encontrarse diversas formas de compartir información en los países de la OCDE (véase cuadro 2.7):

- **Formularios y tarjetas inteligentes:** los usuarios almacenan la información comúnmente utilizada sobre sí mismos en su ordenador o en una tarjeta inteligente que pueden suministrar a medida que sea necesario.
- **Portales:** las agencias administrativas colaboran en la recogida inicial de datos a través de formularios compartidos o a través de un interfaz para un paquete común de servicios o para una población objetivo compartida.
- **Agentes:** los intermediarios (por ejemplo, contables) recopilan los datos y los remiten a la administración o bien utilizan un software que recoge y empaqueta los datos para ser remitidos a la administración.
- **Compartimiento de datos en el sector público:** las agencias comparten datos específicos, abren sus bases de datos las unas a las otras o comparten bases de datos comunes.

Estandarización para la interoperabilidad

La estandarización (6) es necesaria para un eficaz intercambio de datos entre distintas entidades públicas —para acordar la forma en que se enuncian los términos o el significado que tienen las palabras. Los estándares útiles pueden estar estrechamente vinculados a los procedimientos vigentes y a la administración de las empresas. El reto es estandarizar de forma que se permita el cumplimiento de la legislación vigente y se observe, tanto como sea posible, los procesos empresariales.

- **Holanda** (véase también cuadro 2.8) explora en la actualidad la estandarización de datos entre distintos dominios. Se está ensayando un estándar para los datos financieros y contables que las empresas remiten a la administración, bajo la responsabilidad de los Ministerios de Finanzas y de Justicia. Utilizando este estándar pueden ser reconstruidos diversos informes a partir de los registros financieros de las compañías. Se acortará considerablemente el tiempo para redactar las cuentas y permitirá reducir los costes administrativos para las empresas en la remisión de la información. Se espera que estas medidas reduzcan las cargas para las empresas en torno a 350 millones € anuales en 2007.
- En Suecia, el gobierno ha creado un «Panel de Interoperabilidad Administrativa» en enero de 2004 para establecer estándares comunes para el intercambio de información electrónica entre agencias; y entre agencias empresas y ciudadanos.

La barreras fundamentales para los cambios en el área de compartimiento de datos son: la antipatía hacia el hecho de compartir datos y la aversión al riesgo, la falta de confianza en como manejará esos datos la administración. Para avanzar más en esta área los gobiernos necesitan garantizar la provisión de ambientes seguros y confiables para el intercambio de datos que tengan en cuenta la privacidad y den a los usuarios un mayor control sobre sus propios datos, consentimiento para su utilización y transparencia en como son utilizados. También deben alcanzarse acuerdos sobre el acceso a los datos y en lo relativo a las repuestas legales, organizacionales y culturales.

Cuadro 2.8. Armonización de las infraestructuras ICT para empresas en Holanda: el programa ICTAL

El programa ICTAL (2003-2006) supone la utilización de las tecnologías ICT para reducir las cargas administrativas*. Se puso en marcha por el gobierno holandés bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Económicos para desarrollar unas estructuras operativas para el intercambio electrónico de información entre las empresas y la administración. El programa se diseñó para reducir los costes y evitar el

Cuadro 2.8. Armonización de las infraestructuras ICT para empresas en Holanda: el programa ICTAL (cont.)

riesgo de que cada organismo administrativo intentara encontrar su propia solución electrónica, con sus propios estándares y sus propios procedimientos de autenticación. Los objetivos eran: una prestación integrada de los servicios, una unidad de gestión de los datos única para la administración y una sola ubicación para el procesamiento de los datos electrónicos. El propósito era crear un sistema de «remisión única» para las empresas y de «utilización múltiple» para la administración.

Las infraestructura se basa en tres instrumentos:

- Un soporte de ayuda (helpdesk) de información empresarial: accesible a través de todos los sitios Web de la administración y que debe permitir transacciones a través de formularios electrónicos.
- Un registro básico de empresas: un directorio con el nombre y dirección de todas las compañías y organizaciones con sede en Holanda. Un único código de identificación de las compañías es preciso para el «reconocimiento electrónico de empresas» y es esencial para el intercambio de información entre los distintos organismos administrativos. Será obligatorio para estos organismos la utilización de este registro.
- Un portal de transacciones administrativas: una «oficina de correos digital para la administración» donde las empresas pueden enviar todos los datos que sean obligatorios de acuerdo con la regulación vigente. El portal procesará el tráfico de datos y luego los remitirá al organismo competente. Este portal se complementará con un Servicio de Autenticación Digital nacional que en la actualidad se está desarrollando.

* Se espera que la administración electrónica, incluyendo el programa ICTAL, reduzcan las cargas administrativas en torno a 95 millones € en 2007 y en torno a 280 millones € de 2008 en adelante.

REORDENACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

La reordenación de los procedimientos es un instrumento que se basa en la revisión de las transacciones de información exigidas por la administración con el objetivo de optimizarlas, reducir su número y reducir las cargas de cada una de ellas a través del rediseño, eliminación de trámites y aplicación de las tecnologías. Estas actuaciones se han aplicado fundamentalmente en las cargas sobre las empresas.

Simplificación de los procedimientos para conceder licencias

Revisión de los procedimientos a nivel nacional

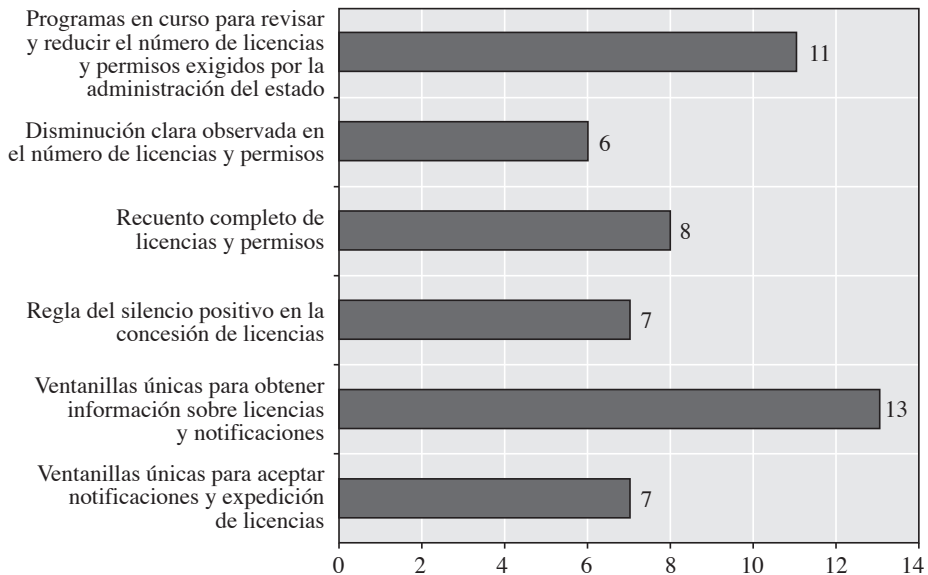
En los países de la OCDE los procesos de reorganización procedimental se han iniciado en relación con la concesión de permisos y licencias. Otorgar licencias es una práctica que consiste en exigir la aprobación previa de una autoridad administrativa para el establecimiento y dirección de un negocio o de otra

actividad. La aprobación se basa en una información específicamente validada o certificada habitualmente de forma escrita. Las administraciones utilizan el sistema de licencias —en varios grados y con diferentes objetivos— para proteger el medio ambiente, para garantizar cierto reparto del mercado o para proteger a los consumidores. Es una forma muy extendida de intervención en las actividades empresariales, aunque los datos de la OCDE indican que se utiliza de muchas formas según los estados.

La creencia de que las licencias tienen un serio potencial para causar daño económico está ampliamente extendida, porque plantea la cuestión de las barreras para los nuevos emprendedores y por sus posibilidades de afectar a la competencia: las empresas consolidadas tienen fuertes incentivos para presionar a las autoridades para que utilicen las licencias como medio para protegerse a sí mismas de nuevos competidores.

De acuerdo con los resultados de la encuesta de la OCDE de 2005 sobre calidad normativa, la mitad de los países analizados tienen planes nacionales en marcha para simplificar los procedimientos de concesión de licencias a las empresas. De los 22 países analizados 8 están llevando a cabo un completo recuento de todas las licencias y permisos exigidos. Tal es el caso de Canadá, Francia, Corea, México, Holanda, Polonia, Suiza y Turquía (véase figura 2.2). Seis de los países analizados han observado una disminución clara del número de licencias y permisos exigidos.

Figura 2.2. Simplificación de los procedimientos para solicitar licencias para las empresas



Los procesos de reorganización para simplificar la concesión de licencias y permisos se han llevado a cabo a través de la sustitución de las autorizaciones por notificaciones, con la fusión de licencias y con la introducción de plazos máximos para resolver y cláusulas de silencio administrativo positivo. En los países de la OCDE muchas autorizaciones y permisos han sido transformados en notificaciones o en otros requisitos que no son esenciales para la puesta en marcha de una empresa (véase cuadro 2.9). En otros casos los requisitos documentales han sido reducidos o simplificados o los departamentos competentes han reducido sustancialmente la duración media de los procedimientos para tramitar las solicitudes. La fijación de plazos máximos para tramitar un expediente también se ha introducido como forma de reducir los costes y la incertidumbre; suponen especialmente medidas como la introducción de cláusulas de silencio administrativo positivo en el sector público para obtener una respuesta razonablemente rápida a las solicitudes de empresas y ciudadanos (9).

- **Italia** introdujo en el año 2003 el silencio positivo o la «notificación de inicio de actividad» como práctica general; con anterioridad estas medidas se aplicaban sólo en los casos específicos previstos en la Ley. «Cualquier autorización, licencia, concesión no constitutiva, permiso u otra aprobación...se transformará en una notificación de inicio de actividad». En los casos en que no se puede utilizar la notificación de inicio de actividad se aplica la regla del silencio positivo. No obstante, esta medida no es de aplicación en las autorizaciones expedidas por departamentos u organismos administrativos que gestionan intereses nacionales estratégicos (Ley 229). (10)
- En **Grecia** los esfuerzos se han centrado en la autorización de nuevas empresas, en la concesión de licencias profesionales y en la aprobación de ciertas solicitudes relativas a las pymes. Se ha reducido el número de procedimientos para la concesión de permisos y se han sustituido por un formulario de notificación del ciudadano al organismo competente, que comprobará el cumplimiento de la legislación vigente. También se ha introducido el silencio positivo si transcurrido un determinado plazo de tiempo la autoridad competente no deniega la solicitud. Se ha fijado un plazo de dos meses para que la administración remita el documento en cuestión.
- En **Polonia**, se han simplificado los procedimientos de permisos y licencias con la Ley de libertad de actividades económicas de julio de 2004. El registro de las empresas se ha simplificado con la introducción de un procedimiento de trámite único, se ha establecido un identificador único para las empresas que desarrollan actividades económicas y se han reducido el número de licencias y permisos. También se han simplificado o abreviado los procedimientos para el registro de actividades económicas a través de la utilización de la firma electrónica y de bases de datos centrales sobre personas que dirigen actividades económicas.

Cuadro 2.9. Supuestos de facilitación de procedimientos para la solicitud de licencias en Holanda y Dinamarca

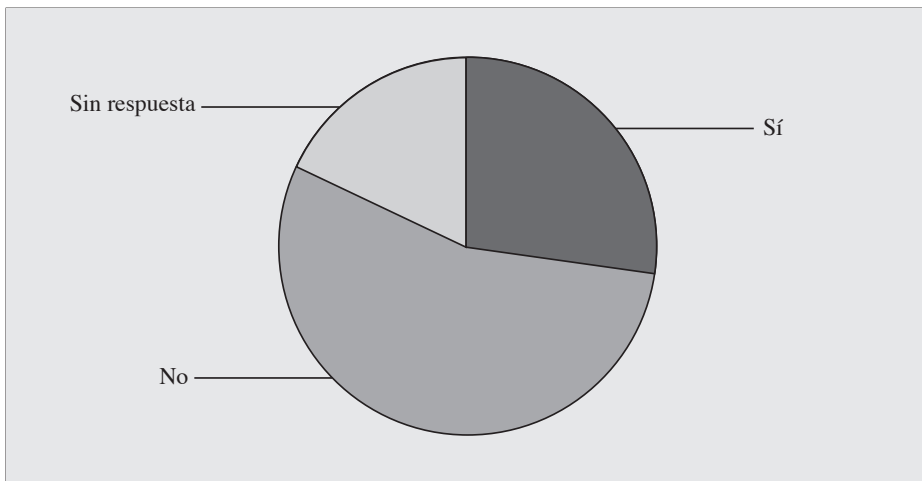
En **Holanda**, la revisión de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (Ministerio de Justicia) va a suponerlas menos rigor para el establecimiento de una nueva empresa. Se han eliminado varias declaraciones y ya no es exigible la aprobación de la junta general de accionistas para ciertas acciones legales. Las compañías ya no tendrán que remitir el «certificado de no objeción» cuando se inicie la actividad y se sustituye por una notificación de que la compañía se ha constituido. Estas medidas se introducirán por el Ministerio de Justicia en el contexto de la reforma del sistema de supervisión preventiva.

En **Dinamarca**, las empresas pueden obtener permisos vinculantes preestablecidos sobre una serie de actuaciones en relación con la legislación de seguridad e higiene en el trabajo.

Revisión de los procedimientos en las administraciones locales y regionales

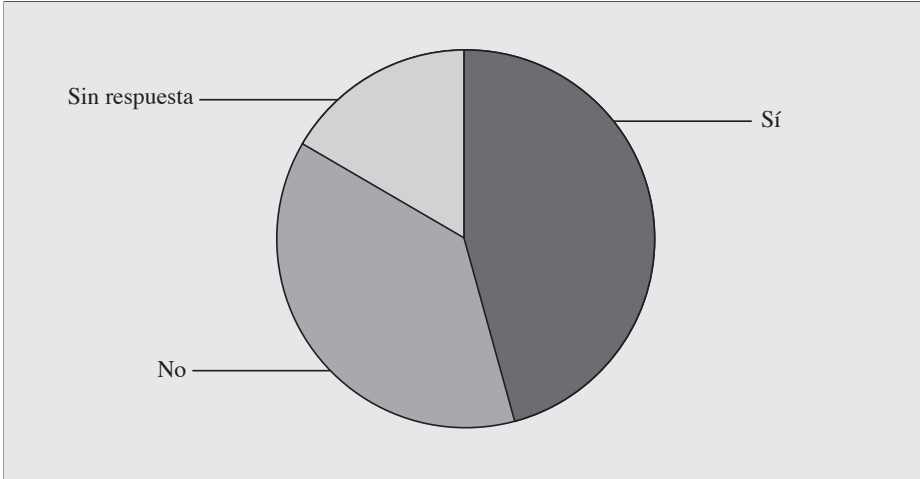
Una minoría de países están revisando los permisos y licencias que se exigen por autoridades inferiores a la nacional. Seis de los 22 países analizados en 2005 lo están haciendo, especialmente Canadá, Grecia, Corea, México y el Reino Unido. La encuesta revela que hay menos países revisando los procedimientos a nivel sub nacional que los que lo hacen a nivel nacional (véanse las figuras 2.3 y 2.4).

Figura 2.3. Programas en marcha para coordinar la revisión y reforma de permisos y licencias a niveles inferiores al nacional



Fuente: OCDE 2005, basado en las respuestas preliminares a la Encuesta sobre los Indicadores de Calidad Normativa, para una sub muestra de 22 países con proyectos de simplificación en marcha.

Figura 2.4. Programas en marcha para revisar y reducir el número de permisos y licencias exigidos por la administración central



Fuente: OCDE 2005, basado en las respuestas preliminares a la Encuesta sobre los Indicadores de Calidad Normativa, para una sub muestra de 22 países con proyectos de simplificación en marcha.

En algunos países los distintos niveles de gobierno están comenzando a coordinar esfuerzos para la reducción de cargas sobre las empresas.

- En Italia, la Ley 246 de 2005 reguló los acuerdos entre el gobierno central y las regiones para:

- o Facilitar la coordinación de sus respectivas áreas de responsabilidad, especialmente en consideración de las formalidades administrativas que las empresas deben cumplimentar y a los procedimientos para concesión de autorizaciones, licencias y aprobaciones.
- o Identificar, con una visión nacional, la simplificación de tales formalidades.
- o Garantizar la remoción de obstáculos para el buen funcionamiento de las operaciones en las ventanillas únicas o en los soportes informáticos de ayuda a empresas.

En **Suecia**, la Agencia Sueca de Desarrollo Empresarial elaboró un informe en 2004 sobre los permisos más importantes necesarios para crear una empresa y sobre el plazo medio de tramitación de los procedimientos para obtener los permisos. El informe destacaba las diferencias en los plazos de tramitación de los permisos en los municipios, así como el hueco entre el conocimiento —e información— y la longitud de la tramitación de los procedimientos entre las

agencias centrales y los ayuntamientos. El Gobierno actualmente analiza un proceso para formular objetivos más concretos para las agencias gubernamentales para simplificar los trámites de creación de una empresa.

Facilitar el cumplimiento

Adopción de estrategias basadas en el riesgo

Las estrategias basadas en el riesgo permiten obtener mejores resultados globales en la regulación a la vez que se reducen los costes en que incurren la mayoría de las actividades empresariales de bajo riesgo, en la medida que se pueden eliminar o reducir inspecciones innecesarias o requerimiento de datos en las empresas de menor riesgo. El principio subyacente en la evaluación de riesgos es que los recursos, que a menudo son escasos, no deben ser empleados para inspeccionar o requerir datos a empresas de bajo riesgo (11). Los beneficios de una aproximación basada en los riesgos consisten en enfocar los recursos de la normativa en aquellas áreas donde los riesgos para la sociedad son mayores, garantizando así las inspecciones de las actividades de riesgo que de otra forma no podrían hacerse por falta de recursos. También supone que las inspecciones aleatorias a gran escala se sustituyen por intervenciones más precisas.

- En el **Reino Unido**, la nueva Ley de Reforma Reglamentaria introducirá un paquete de reformas para reducir los costes de las empresas en el cumplimiento de los reglamentos —el informe Hampton recomendaba un cambio en la cultura basado en una estrategia de riesgos para reducir los costes de cumplimiento. El gobierno prevé que los reguladores apliquen una estrategia basada en el riesgo en todos los aspectos de su labor, cuando requieran datos a las empresas, cuando reduzcan los formalismos, cuando apliquen regímenes sancionadores y cuando ejecuten sistemas de inspección. Los recursos de los reguladores y las actividades de inspección se reforzarán en las áreas donde los riesgos son más elevados.
- En **Canadá**, el Comité Externo de Asesoramiento sobre Regulación Inteligente (*External Advisory Committee on Smart Regulation — EACSR*) (12) solicitó que se siguiera trabajando en las cuestiones relativas al cumplimiento. El cumplimiento debería estar basado en una estrategia de gestión de riesgos. Dado que la administración no dispone de recursos para inspeccionar y hacer cumplir todos los reglamentos, deberían construirse relaciones de confianza en las que las estrategias administrativas podrían incluir incentivos para las empresas y ciudadanos que voluntariamente demostraran que cumplen con la normativa. Los planes de la administración federal destacados en el «Informe de planes y actuaciones» declaran

que los reglamentos tiene que estar diseñados para lograr los objetivos de las políticas sociales y económicas. La atención reglamentaria debe ir dirigida sobre las áreas que implican mayores riesgos y ello debe permitir la reducción de las cargas globales de la regulación. Las sanciones deberían ser suficientes para disuadir el no cumplimiento.

- **Dinamarca** ha introducido una supervisión medioambiental simplificada y más precisa. La supervisión medioambiental se prioriza hacia aquellas empresas que no cumplen plenamente con la legislación y las autoridades de supervisión clasifican a las empresas en tres niveles dependiendo de los esfuerzos de la compañía con las cuestiones medioambientales. Así, las empresas clasificadas en el nivel 1, que son las más respetuosas con el medioambiente, no tiene el grado de prioridad que se asigna a las de nivel 2 o tres, donde las necesidades de supervisión son mayores.
- **Polonia** ha reducido el número de inspecciones sobre las empresas a partir de la Ley de libertad de actividades económicas de 2004 para favorecer la actividad económica y reducir las cargas sobre las empresas.

Modificación de los umbrales para aliviar las cargas sobre las pymes

Los gobiernos se han dado cuenta de que las pymes juegan un importante papel en la prosperidad económica y de que tienden a ser afectadas de forma desproporcionada por la normativa. Las medidas específicas de simplificación se centran por lo tanto en este grupo particular e implican la modificación del diseño reglamentario para tener en cuenta mejor la capacidad de cumplimiento de las mismas. En países tales como Holanda o Dinamarca esto se ha conseguido, por ejemplo, con la modificación de los umbrales para eliminar cargas administrativas.

- En **Dinamarca**, se elevó el umbral para la aplicación del IVA de 20 mil a 40 mil coronas danesas lo que supuso que 31.000 pequeñas empresas estén ahora exentas de presentar sus declaraciones de IVA a las autoridades fiscales.
- En **Holanda**, para beneficiar a las pymes se acordó una reducción en el tamaño de la muestra que el instituto estadístico holandés utilizaba en sus cuestionarios. De forma más general, el Ministerio de Asuntos Sociales decidió utilizar más para el mercado de trabajo las fuentes de información existentes como los datos de las autoridades fiscales para la elaboración de las estadísticas anuales y de periodicidad inferior. Esto supone una menor cantidad de cuestionarios en circulación.

Redirigir los recursos de asesoramiento

Un mayor asesoramiento puede reducir las cargas administrativas acortando el tiempo que se gasta en comprender la normativa y las solicitudes de datos. Aunque todos los reguladores en los países de la OCDE proporcionan un cierto asesoramiento, muchos países están de acuerdo en que deben destinarse más recursos al asesoramiento. El conocimiento por la empresas de la normativa es bastante bajo y los reguladores a menudo fallan a la hora de comunicar sus solicitudes de una forma simple y eficaz a las empresas. Las empresas deberían estar capacitadas para encontrar de forma rápida la legislación que les es de aplicación, que es lo que la normativa les exige y como pueden cumplirse los requisitos de forma más eficaz y al menor coste. En algunos países se han adoptado medidas para incrementar el asesoramiento que proporcionan las autoridades, especialmente el asesoramiento a las pymes, que no disponen del personal o del tiempo necesario para hacer un seguimiento de los requisitos legales.

- El **Reino Unido** plasmó en el presupuesto de 2005 la intención del gobierno de que las autoridades de regulación destinaran más recursos para proporcionar asesoramiento comprensible para las empresas e hicieran un mayor esfuerzo en ayudarlas a entender y cumplir la normativa de forma más fácil y barata, tal y como había recomendado el «Informe Hampton». La aceptación de estas recomendaciones implica que, en el futuro, los formularios serán más cortos, más simples, escritos en inglés llano y diseñados teniendo en cuenta las prácticas empresariales.
- En **Estados Unidos**, la Ley de reducción del papeleo para las pequeñas empresas (2002) se centró en las cargas impuestas sobre las pequeñas empresas por la normativa federal y las solicitudes de datos. La Ley estableció iniciativas para eliminar costes de cumplimiento para las pymes, especialmente para hacerles más fácil encontrar la información necesaria. La Ley exigió a cada agencia federal que estableciera un punto de contacto para actuar como enlace entre la agencia y las pequeñas empresas. La OMB previa consulta con la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa publicará de forma anual una lista con los recursos disponibles para las pequeñas empresas en materia de ayudas de cumplimiento.

Aplicación por fases de la normativa

Otra aproximación para reducir las cargas de cumplimiento de forma eficaz es asegurarse de que hay un plazo adecuado de información antes de que entren en vigor nuevas medidas legales y reglamentarias. Esto puede conseguirse ayudando a las empresas a anticiparse a las nuevas medidas legales estableciendo fechas comunes para la entrada en vigor de nuevas medidas. También puede

conseguirse proporcionando a las empresas un plazo suficiente para que analicen la forma más eficaz y menos costosa de alcanzar el cumplimiento. Estas aproximaciones se han aplicado en países como Holanda y el Reino Unido que han trabajado para hacer las nuevas medidas normativas más predecibles.

- *Adopción de fechas comunes de entrada en vigor:* en el Reino Unido hay una iniciativa en curso que obliga a los departamentos a adherirse al sistema de entrada en vigor común, de forma que los nuevos reglamentos o las modificaciones de los mismos sólo pueden publicarse en fechas concretas una o dos veces al año.
- *Establecimiento de plazos antes de la aplicación de los reglamentos:* Holanda ha acordado establecer un largo periodo de tiempo entre el anuncio de una nueva norma y la aplicación de la misma. En el Reino Unido, las directrices recomiendan que se conceda a las empresas un plazo de preparación de doce semanas antes de que un reglamento entre en vigor.

CONCLUSIONES

Muchas de las herramientas tradicionales de simplificación administrativa, como las ventanillas únicas o los procesos de reorganización, continúan siendo utilizadas en los países de la OCDE para reducir las cargas administrativas. La innovación en los últimos años es el creciente uso de las tecnologías para facilitar estos procesos. Se emplean de forma creciente herramientas basadas en plataformas de suministro electrónico o vía Web en lugar de la creación de soportes físicos (como oficinas o mostradores donde empresas y ciudadanos pueden interactuar con la administración).

Esto eleva las necesidades de coordinación entre los ministerios y las agencias gubernamentales y la posibilidad de que los servicios de la administración electrónica se vinculen de forma creciente en el futuro a la creación de puntos de acceso únicos para toda la administración como un conjunto. Siguen teniendo importancia las cuestiones multi nivel. Muchas de las herramientas y programas desarrolladas en los estados miembros se han centrado en la reducción de cargas impuestas por la administración central y hay una creciente tendencia a considerar también las cargas impuestas por niveles inferiores de gobierno y a adaptar y utilizar las herramientas que han sido desarrolladas y probadas en la administración nacional en los niveles inferiores.

El foco no se pone exclusivamente en el empleo de formas electrónicas de reducción de cargas. Los procesos de reordenación, incluyendo la simplificación de los procedimientos para la concesión de licencias, continúan jugando un importante papel en la reducción de las cargas administrativas en los estados miembros —aunque de nuevo el centro de atención es la administración central

y se puede hacer más para reducir las cargas impuestas en niveles inferiores. Facilitar el cumplimiento es otra importante herramienta para reducir las cargas, particularmente sobre las empresas. Las innovaciones en esta área incluyen la adopción de estrategias basadas en el riesgo para reducir las inspecciones o solicitudes de datos innecesarias, la modificación de los umbrales para la imposición de cargas sobre las pequeñas y medianas empresas, un mayor asesoramiento a las empresas sobre cómo minimizar las cargas y la aplicación por fases de la normativa.

NOTAS

1. En este contexto, las herramientas ICT se describen principalmente como recursos para conseguir la simplificación administrativa y la reducción de cargas. Este es un concepto más reducido que el de administración electrónica.
2. Los proyectos de administración electrónica son estrategias globales para la aplicación de tecnologías de la información a lo largo de la administración pública de una manera estratégica y coordinada. Los elementos clave de estos proyectos son tradicionalmente: 1) potenciar que el centro de atención sea el cliente facilitando el acceso del público a la administración a través de Internet; 2) modernizar el funcionamiento del sector público utilizando operaciones online para generar eficiencias y prestar un mejor servicio; 3) incrementar la inmediatez y la eficacia de las comunicaciones entre administraciones.
3. Comisión Europea (2005), «Disponibilidad online de servicios públicos en Europa», informe sobre la quinta medición, marzo.
4. Véase el informe de la OCDE «*E-Government for Better Government*», París 2005.
5. «*BundOnline 2005*»: iniciativa a gran escala que pretende proporcionar todos los servicios posibles a través de Internet. Esta iniciativa ha puesto a disposición de los usuarios unos 400 servicios, por ejemplo las solicitudes de pensiones o la cumplimentación de obligaciones estadísticas de las empresas.
6. Es necesario que los estándares estén disponibles gratuitamente y que sean de libre utilización para maximizar su influencia.
7. Los campos de la rendición anual de cuentas, imposición fiscal y estadísticas económicas son las áreas donde los gobiernos han percibido que las cargas son mayores.

8. Para más información, nos remitimos al trabajo en curso de la OCDE sobre el impacto transformador del compartimiento, reutilización y gestión de datos.
9. Para más información sobre la simplificación de los procedimientos de concesión de licencias y sobre el establecimiento de plazos máximos véase el informe de la OCDE de 2003 «*From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*».
10. Defensa nacional, inmigración, justicia, finanzas, seguridad y salud públicas, salvaguardia de la identidad cultural y del patrimonio, medioambiente, así como los instrumentos exigidos por la legislación de la UE.
11. Porque el trabajo que desempeñan es seguro o porque disponen de buenos sistemas de gestión de riesgos.
12. En sus recomendaciones del informe de 2004, «*Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*».

CAPÍTULO 3

MARCO INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

Existe una variedad significativa entre los distintos estados en relación con marco institucional u organizacional empleado para conseguir la simplificación administrativa. Estas diferencias reflejan, al menos en parte, los distintos acuerdos políticos o administrativos dentro de estos países. Los acuerdos institucionales también están incluidos entre los objetivos que se persiguen —cuestiones tales si la simplificación se centra en un área particular o si es parte de un programa más amplio de calidad, tendrán influencia en las estructuras institucionales.

Los marcos institucionales u organizacionales pueden caracterizarse:

- *Organismos de propósito único.*—una entidad encargada, con un único objetivo, de la promoción de los elementos específicos de simplificación, por ejemplo la utilización de un lenguaje llano o la reducción de cargas para grupos específicos como las pequeñas empresas.
- *Agencias de simplificación administrativa.*— un organismo específico con el papel asignado de promover la simplificación administrativa a lo largo de toda la administración.
- *Agencias de reforma normativa.*— un organismo con competencias no sólo en cuanto a la simplificación administrativa sino también para las cuestiones relativas a la calidad normativa.
- *Comités externos.*— comités especializados creados por los gobiernos que normalmente integra representantes no gubernamentales con el pro-

pósito de desarrollar y coordinar la promoción, propuesta o ejecución de la simplificación administrativa.

Estas estructuras no son necesariamente exhaustivas o exclusivas. Muchos países utilizan varias de estas estructuras institucionales para lograr objetivos de simplificación administrativa. También es posible que el énfasis que se pone en elementos particulares cambie a lo largo del tiempo.

La coordinación multi nivel entre las distintas jurisdicciones o niveles de gobierno también se está convirtiendo en un creciente foco importante de los esfuerzos de simplificación. Es necesario establecer los acuerdos institucionales adecuados para garantizar que medidas de simplificación consistentes y eficaces se aplican en todos los niveles.

ORGANISMOS DE PROPÓSITO ÚNICO

Los organismos de propósito único tienen una visión reducida a la promoción de un aspecto particular de la simplificación administrativa o bien centran su atención en los problemas que afronta un sector en particular, como las pequeñas y medianas empresas.

Las pequeñas empresas son a menudo el centro de atención de estos organismos de propósito único – reconociendo los problemas particulares y las cuestiones que afronta este sector. Ejemplos de tales entidades son:

- En **Estados Unidos**, la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (*Small Business Administration - SBA*) se creó en 1953 para ayudar a las pequeñas empresas y afrontar sus necesidades específicas. En el seno de la SBA, la Oficina de Promoción dispone de abogados que formulan propuestas legales, reglamentarias o de otras políticas para apoyar el crecimiento de las pequeñas empresas. También hace un seguimiento del grado de cumplimiento por las agencias federales de la Ley de Flexibilidad Reglamentaria que exige a las agencias federales analizar el impacto de las propuestas reglamentarias sobre las pequeñas empresas. La Oficina de Promoción informa al Congreso cada año del cumplimiento por las agencias de estos requisitos.
- En **Australia**, la Oficina para la Pequeña Empresa, dependiente del Departamento de Industria, Turismo y Recursos, pretende ser un punto focal para el desarrollo y consideración de las políticas sobre la pequeña empresa dentro de la administración. La reducción de las cargas de la regulación es uno de los elementos claves del programa del gobierno australiano sobre la pequeña empresa.

Otros organismos de propósito único pueden centrar su actividad en la promoción del uso de un lenguaje sencillo para simplificar y mejorar la accesibilidad a las leyes. A menudo, también se desempeñan por organismos de propósito único funciones de promoción de la administración electrónica o de recursos electrónicos para el cumplimiento y acceso a los reglamentos administrativos.

- En **Francia**, por ejemplo, se creó una agencia específica en 2003, la Agencia para la Información y la Comunicación, para preparar un plan estratégico y un programa de acción para el periodo 2003 -2007. Finalizado este plazo sus funciones se han integrado en la Dirección General para la Modernización del Estado. Uno de los resultados de este organismo ha sido el desarrollo del programa (de administración electrónica) ADELE que implicará la disponibilidad de 300 nuevos servicios online, para los ciudadanos, funcionarios, empresas y autoridades locales.

AGENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Las agencias de simplificación administrativa promueven la simplificación a lo largo de toda la administración. Este tipo de agencias se utiliza en un pequeño número de países y pueden promover la simplificación en las relaciones con todo tipo de interesados incluyendo empresas y ciudadanos.

Un claro ejemplo de agencia de simplificación administrativa es la Agencia de Simplificación Administrativa (AAS) de **Bélgica**. Esta agencia se creó en 1998 como una agencia independiente de la oficina del Primer Ministro, con un comité directivo constituido por representantes empresariales, de sindicatos y de funcionarios. Su estatuto le permite disfrutar de un grado sustancial de autonomía para sus tareas. Su campo de funciones incluye:

- El inicio de proyectos de simplificación a lo largo de la administración.
- La coordinación de las políticas de simplificación.
- Informar al Gobierno, al Parlamento y a los interesados, y,
- Desarrollar herramientas para la medición de cargas administrativas.

Una iniciativa reciente importante de la AAS ha sido el desarrollo y puesta en marcha del Test Kafka como herramienta *ex ante* para evaluar el impacto potencial en materia de cargas administrativas de los nuevos proyectos de reglamento antes de que estos sean debatidos en el Consejo de Ministros.

En Holanda, la Unidad Interministerial de Cargas Administrativas (IPAL) dependiente del Ministerio de Hacienda se creó para coordinar la medición de

las cargas administrativas y la consecución de los objetivos de reducción de cargas del Gobierno. IPAL está formado por una serie de expertos de varios departamentos y coordina el programa en cooperación con el Ministerio de Asuntos Económicos.

AGENCIAS DE REFORMA NORMATIVA

Las agencias de reforma normativa con objetivos más amplios que las agencias de simplificación administrativa son más comunes entre los países de la OCDE. Los resultados de una encuesta de la OCDE indicaban que en 18 países el organismo encargado de la coordinación de las políticas de simplificación administrativa también asumía la supervisión de la regulación y/o la promoción de otros aspectos de la calidad normativa, tales como la EIN o los procedimientos de consulta.

En muchos países estas agencias existen desde hace tiempo y han jugado un papel importante en la simplificación administrativa y en los programas de reformas reglamentarias de sus respectivos países. Por ejemplo:

- En **Australia**, la Oficina de Revisión de la Regulación existe desde 1998 con objeto de promover el objetivo del Gobierno australiano de disponer de una legislación eficaz y eficiente, y que esto se haga desde una perspectiva económica.
- La Oficina de Información y Asuntos de Regulación en **Estados Unidos** existe desde 1980 y se sitúa en la Oficina presupuestaria de la Casa Blanca.
- En **Nueva Zelanda**, la Unidad de Política Reglamentaria dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, es responsables de revisar las declaraciones de impacto normativo y las declaraciones sobre los costes de cumplimiento de las empresas. También se encarga de las cuestiones relativas a la calidad de la normativa y asume un papel de liderazgo en mejorar la capacidad de todos los departamentos administrativos para producir reglamentos de calidad.

En otros países el papel y la estructura de estos organismos continúa evolucionando. Por ejemplo, en el **Reino Unido** se ha creado un nuevo organismo en 2005, el *Better Regulation Executive (BRE)*. Dependiente de la Oficina del Gabinete, uno de los departamentos centrales de la administración, está dirigido por un presidente ejecutivo reclutado fuera de la administración central y con un consejo de administración cuyos miembros proceden del sector privado. Su función básica es la de continuar el programa de mejora de la regulación del gobierno y tiene una responsabilidad general en el cumplimiento de los compromisos de la administración para:

- Regular sólo cuando sea necesario.
- Establecer objetivos concretos para reducir los costes de los reglamentos administrativos, y
- Racionalizar los acuerdos de inspección y aplicación tanto en las empresas como en el sector público.

Además el BRE asumirá también las funciones previamente desempeñadas por la Unidad de Impacto Normativo (*Regulatory Impact Unit RIU*) incluyendo:

- El examen detallado de las nuevas propuestas de políticas de los departamentos y de los reguladores.
- La aceleración del proceso legislativo para facilitar a los departamentos la adopción de medidas desreguladoras.
- Colaborar con los departamentos en la adopción de medidas desreguladoras, y
- Impulsar en Europa los programas de mejora de la normativa.

En **Corea**, el Comité de Reforma Normativa (RCC) dependiente de la Oficina del Primer Ministro, fue creado en 1997 y está constituido por miembros del sector público y del sector privado. Su amplio abanico de responsabilidades y facultades comprenden la preparación de planes anuales de reforma, las consultas con los interesados y con el público y la revisión de los documentos de análisis de impacto normativo elaborados por los ministerios. Otras funciones que tiene son:

- La revisión de la legislación vigente y el establecimiento y aplicación de planes completos de mejora de la regulación; y
- La inspección y evaluación de los progresos realizados por las agencias administrativas en cuanto a la mejora de la regulación.

Para apoyar el trabajo de la RCC y centrarse en el conjunto total de normas que afectan a un sector de actividad particular, el Gobierno coreano creó el Grupo de Trabajo de Reforma Normativa (RRTF) en agosto de 2004. Dependiente de la Oficina del Primer Ministro su mandato es facilitar la reforma de «conjuntos de normas» que implican a múltiples ministerios.

El RRTF se ha centrado en los acervos normativos de 45 áreas estratégicas, incluyendo la construcción de campos de golf, transporte marítimo, regulación administrativa interna y formación laboral. En julio de 2006 el RRTF

había esbozado 1421 planes de mejora detallados relativos a estas 45 áreas estratégicas.

COMITÉS EXTERNOS

Los comités externos o grupos de trabajo se emplean a menudo por los países de la OCDE para dirigir las cuestiones relativas a la simplificación administrativa. La creación de nuevos comités o grupos de trabajo ha sido probablemente el área más activa en cuanto a los organismos de simplificación desde la publicación del informe de 2003. La creación de tales comités o grupos de trabajo puede reunir a expertos de fuera de la administración y dota de un alto perfil a las actividades de simplificación. Esta es quizás el área más dinámica en el campo del cambio institucional de la simplificación administrativa desde 2003.

Estos comités o grupos de trabajo pueden ser tanto temporales como permanentes y ambos tipos han sido utilizados recientemente en los países de la OCDE.

Organismos permanentes

En el Reino Unido, el Grupo de Trabajo para la Mejora Normativa (BRTF) se creó en 1997, aunque en enero de 2006, se transformó en una nueva Comisión de Mejora Normativa (*Better Regulation Commission*). Una de las razones para el cambio fue que el Gobierno del Reino Unido quería demostrar un compromiso permanente con la simplificación administrativa y la aplicación de la mejora normativa.

El BRC, como el Grupo de Trabajo, será un órgano asesor independiente patrocinado por la Oficina del Gabinete. Se sentará junto al BRE y proporcionará asesoramiento independiente a la administración sobre de las empresas y otros interesados, sobre las nuevas propuestas de reglamentos y sobre la gestión normativa global de la administración. El gobierno espera que el BRC trabaje con las organizaciones empresariales y otros grupos para hacer propuestas a la administración de simplificación administrativa y normativa. El BRC continuará con el trabajo del BRTF y asumirá nuevas responsabilidades para hacer el seguimiento de las reformas aplicadas.

El trabajo de la Comisión incluye:

- El estímulo a los departamentos y a los reguladores para garantizar que la normativa y su aplicación es conforme a los cinco Principios de la Buena Regulación: proporcionalidad, responsabilidad, consistencia, transparencia y orientación.

- El examen previo de los planes de los departamentos y de los reguladores para reducir cargas administrativas.
- El examen detallado de los progresos de departamentos y reguladores en la reducción de las cargas normativas, incluyendo el empleo de alternativas y la desregulación.
- La investigación de cuestiones específicas relativas a la normativa y a las políticas para hacer recomendaciones a la administración con la publicación de informes independientes que han de ser contestados por la administración en 60 días.
- El trabajo con las empresas y otros interesados externos en los estados miembros de la UE y con las instituciones europeas, para apoyar la iniciativa de mejora de la normativa en Europa.

Otros comités, organismos asesores o grupos de trabajo recientemente creados son:

- En 2003, **Francia** creó el «*Conseil d'orientation de la simplification administrative*» que sustituyó a la «*Commission pour les simplifications administratives*». Las funciones de este nuevo organismo, que está formado fundamentalmente por parlamentarios y representantes de las autoridades locales, son:
 - o Proporcionar una opinión sobre el programa anual de simplificación de las formalidades administrativas y procedimientos elaborados por cada ministerio;
 - o Asesorar al Primer Ministro sobre el informe anual que debe ser remitido al Parlamento;
 - o Asesorar a los distintos ministerios, cuando lo soliciten, sobre medidas de simplificación, y;
 - o Elaborar un informe público cada año.
- En 2004, **Grecia** creó un organismo asesor, el Comité Central de Simplificación de Procedimientos. Sus funciones incluyen la planificación, aplicación y seguimiento de las iniciativas de simplificación, de reforma de las estructuras organizacionales y la evaluación de los programas de simplificación.
- En 2005, **Canadá** creó el Comité Asesor para la Reducción de las Cargas del Papeleo (ACPBR). Este comité está formado por 14 miembros que

representan tanto el sector público como al sector privado, incluyendo a los pequeños empresarios, organizaciones empresariales y departamentos y agencias del gobierno. El ACPBR tiene como misión identificar iniciativas concretas para reducir las cargas administrativas sobre las empresas y seguir los progresos de la administración en la reducción de las cargas a lo largo del tiempo. Evalúa los costes administrativos asociados a las normas más gravosas utilizando los resultados de la encuesta del instituto estadístico de Canadá sobre los costes de cumplimiento de la normativa.

Grupos de trabajo temporales o creados ad hoc

Los grupos de trabajo o de investigación temporales permiten centrarse en cuestiones particulares y a menudo se les confiere un mandato para investigar e informar sobre sus hallazgos rápidamente. El grana respaldo político que a menudo se da a estos órganos puede garantizar a menudo que tienen acceso a la información y a los recursos adecuados para desempeñar su misión. También pueden jugar un importante papel a la hora de destacar los problemas y llamar la atención del público y de los encargados de elaborar las políticas.

En **Holanda**, el Comité Asesor de Comprobación de Cargas Administrativas (ACTAL) se creó en el año 2000 para supervisar la simplificación administrativa y los programas de reducción de cargas de los ministerios. Es un organismo independiente con tres administradores y una secretaría de apoyo. Originalmente se pensó en que tendría una duración de tres años y que finalizaría su cometido en 2003, sin embargo, su trabajo ha continuado y su mandato ha sido extendido por el Gobierno Holandés. En 2005 sus funciones fueron ampliadas para comprender también las cargas administrativas sobre los ciudadanos de las leyes y reglamentos vigentes y de las propuestas nuevas. También analiza las oportunidades de reducir las cargas administrativas entre las distintas ramas de la administración. En 2006 su mandato fue ampliado hasta el 1 de junio de 2009 (1).

Cuadro 3.1. Grupo de trabajo en Australia para reducir las cargas normativas en las empresas

En octubre de 2005, el Primer Ministro Australiano conjuntamente con el Tesoro crearon un Grupo de Trabajo para identificar y recomendar la mejora de las normas administrativas australianas que fueran «innecesariamente gravosas, complejas, redundantes o una regulación duplicada en otras jurisdicciones». El grupo de trabajo formado por cuatro miembros con una amplia experiencia en la administración civil del estado, en la empresa, en la ley y en las pequeñas empresas. Su trabajo es apoyado por una secretaría formada por personas procedentes de los departamentos gubernamentales oportunos.

Cuadro 3.1. Grupo de trabajo en Australia para reducir las cargas normativas en las empresas (cont.)

Se solicitó a este grupo de trabajo que elaborara un informe para el Gobierno australiano antes del 31 de enero de 2006 —con lo que se le dio un plazo de tiempo relativamente breve para completar su tarea. El grupo llevó a cabo un amplio proceso de consultas con los empresarios, con agencias administrativas y con otros interesados. También invitó a los interesados a formular sugerencias u observaciones por escrito y se recibieron más de 150.

El Grupo de Trabajo hizo 178 recomendaciones en su informe final al Gobierno. Reconocía que no todos los cambios pueden hacerse al mismo tiempo por lo que identificó varias reformas prioritarias sobre la legislación vigente. Las áreas prioritarias de reforma se eligieron por que imponían cargas significativas a empresas concretas o por que afectaban a un significativo número de empresas. Las áreas prioritarias de reforma que se identificaron fueron:

- *Exceso de cobertura, incluyendo el «deslizamiento normativo».*—reglamentos que afectan a más empresas de las pretendidas inicialmente o cuya cobertura se ha ido extendiendo ha medida que el valor real de los umbrales se ha erosionado por la inflación.
- *Requisitos de la normativa superpuestos e inconsistentes.*—tanto dentro de la administración central como entre jurisdicciones distintas.
- *Normativa redundante o que no está justificada por la política que se pretende.*— incluye la normativa pobremente redactada o que es redundante porque las circunstancias han cambiado desde su entradas en vigor.
- *Cargas excesivas de información o documentación.*—demandas múltiples de distintas ramas de la administración que preguntan por una información similar o demandas que son excesivas o innecesarias.
- *Variaciones en las definiciones y en las solicitudes de informes.*—que crean confusión y un trabajo extra para las empresas.

Bajo cada una de estas áreas de prioridad, el Grupo de Trabajo identificó una serie de medidas específicas que podrían ser adoptadas por la administración para reducir las cargas normativas que afrontan las empresas. Además el Grupo identificó áreas prioritarias para sucesivas revisiones, aunque debido a las constricciones de tiempo, el propio Grupo de Trabajo no pudo hacer recomendaciones específicas.

Australia ha hecho una amplia utilización de los grupos de trabajo temporales para empujar sus proyectos de simplificación. En 1996 el Gobierno australiano creó un Grupo de Trabajo para la Desregulación de la Pequeña Empresa, como órgano asesor sobre la reducción de las cargas administrativas en la pequeña empresa. Más recientemente, el Gobierno ha adoptado un modelo similar para examinar las cargas administrativas de las empresas en general (véase cuadro 3.1)

Canadá también ha utilizado comités asesores externos para proporcionar *inputs* sobre los programas de simplificación y de calidad normativa. En 2003

el Gobierno canadiense creó el Comité Asesor Externo sobre la Regulación Inteligente (*External Advisory Committee on Smart Regulation - EACSR*). Se dieron a este comité amplias instrucciones para proponer una estrategia normativa para Canadá en el siglo XXI. Uno de sus objetivos estratégicos era el de reducir las cargas administrativas soportadas por las empresas y los ciudadanos. El EACSR presentó su informe al Primer Ministro en septiembre de 2004.

COORDINACIÓN MULTI-NIVEL

Entre los países de la OCDE se está generando una conciencia creciente sobre la importancia de promover la simplificación administrativa y la calidad normativa en todos los niveles de gobierno. Esto puede incluir tanto a las distintas administraciones territoriales dentro de un estado como a los estados entre sí, por ejemplo en el contexto de la Unión Europea.

En **Australia**, la mayoría de las administraciones de los estados disponen de un organismo de supervisión o de calidad normativa que a menudo no son sino espejos de los papeles que asume en la administración central la Oficina de Revisión Normativa. Por ejemplo, en el estado de Victoria, este papel se desempeña por la Comisión de Competencia y Eficiencia, creada en julio de 2004 y que incorporó el trabajo previamente desarrollado por la Oficina de Revisión Normativa del Gobierno de Victoria. Estos organismos supervisan la normativa y la simplificación en el ámbito de competencias de este estado específico.

No obstante, los esfuerzos de reforma y de simplificación también están coordinados entre las distintas jurisdicciones por el Consejo de las Administraciones Australianas (*Council of Australian Governments - COAG*) que es el máximo foro inter administrativo en Australia. El COAG está formado por el Primer Ministro, los primeros ministros de los estados, los Ministros Jefes de los Territorios y el Presidente de la Asociación de Municipios Australianos. La función del COAG es iniciar, desarrollar y hacer el seguimiento de la aplicación de las políticas de reforma que tienen relevancia nacional y que requieren una acción concertada de las administraciones australianas — incluyendo aspectos de reforma normativa y de simplificación administrativa.

En **Canadá**, un Grupo de Trabajo Federal, Territorial y Provincial de Reforma Normativa se creó como un foro para ayudar a construir una aproximación compartida sobre la reforma normativa. Su trabajo incluye el desarrollo de principios normativos comunes y de unos criterios consistentes sobre los análisis de impacto normativo. El propósito del Grupo es desarrollar las capacidades de las administraciones para elaborar una normativa de calidad y alentar la cooperación normativa entre las jurisdicciones.

La coordinación también puede tener lugar entre jurisdicciones nacionales como sucede a nivel de la Unión Europea. La Comisión Europea juega un papel clave en la promoción de la simplificación a lo largo de los estados miembros de la UE. En el año 2003 aprobó un paquete de medidas encaminadas a la reducción de del volumen del acervo comunitario, mejorar la accesibilidad de la legislación y simplificar la legislación vigente. Como parte de este programa de simplificación la Comisión desarrolló un plan escalonado de simplificación (2).

Este proceso no sólo tiene lugar de forma aislada en la Comisión, sino que también se desarrolla de manera consistente con el resto de las instituciones en el marco del Acuerdo Interinstitucional sobre Mejora de la Legislación adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Este acuerdo establece una estrategia global para mejorar la elaboración de las normas en la UE.

CONCLUSIONES

Las variadas formas de estructuras organizativas para promover y lograr la simplificación administrativa en los países de la OCDE analizada en el informe de 2003 siguen subsistiendo. No hay un modelo único apropiado en todos los países la estructura institucional elegida dependerá de las estructuras políticas y legales de cada estado y de los objetivos y prioridades de los gobiernos.

Sin embargo es posible identificar una serie de tendencias en los últimos años que muestran el desarrollo y la dirección que está tomando la organización de la simplificación administrativa:

- Existe una creciente tendencia a incluir las competencias sobre simplificación administrativa dentro de la agencia o del organismo competente para la más amplia calidad normativa (a menudo incluyendo la competencia para garantizar la calidad de los análisis de impacto normativo elaborados por los ministerios y los reguladores).
- Los comités externos y grupos de trabajo, tanto permanentes como *ad hoc*, están desempeñando un importante papel en el mantenimiento del impulso de la simplificación. Estos organismos demuestran el apoyo político de alto nivel que se da a los esfuerzos de simplificación en muchos países y son a menudo capaces de producir propuestas concretas y recomendaciones en un relativamente corto espacio de tiempo.
- Las consideraciones multi nivel, tanto entre las distintas administraciones territoriales como entre los estados a nivel europeo, adquieren una importancia creciente. Esta tendencia reconoce la necesidad de la sim-

plificación administrativa (y de la calidad normativa) en todas las jurisdicciones.

NOTAS

1. ACTAL 2006, informe anual de 2005. La Haya, Holanda. Disponible en www.actal.nl
2. COM (2003)71, «Actualización y Simplificación de Acervo Comunitario».

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

CONCLUSIONES

La simplificación administrativa y la reducción de las cargas administrativas impuestas por la normativa a las empresas, ciudadanos y otros miembros de la comunidad es una cuestión claramente importante en los países de la OCDE. El informe de la OCDE de 2003 «*From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*» proporcionó una visión global de las herramientas empleadas por los diferentes estados, una valiosa contribución en el tiempo. Sin embargo, como se demuestra por el abanico de ejemplos y experiencias analizadas en este informe, la simplificación administrativa es un área que se ha movido rápidamente desde 2003.

Las experiencias difieren según los estados y esto es algo que cabría esperar dados los distintos sistemas administrativos, los distintos niveles de prioridad y los distintos grados de desarrollo en cuanto a la política normativa y a la reducción de cargas. No obstante es posible identificar varias tendencias generales en el desarrollo de la simplificación administrativa y de las políticas de reducción de cargas entre los países que son objeto de este estudio.

Un hallazgo clave de este estudio es que la simplificación administrativa se involucra de forma creciente con los sistemas globales de calidad normativa de los respectivos estados. En el pasado, la simplificación administrativa a menudo se desarrollaba sobre una base sectorial o *ad hoc*. En muchos de los países incluidos en este estudio ahora es más una aproximación sobre el conjunto de la administración para la reducción de cargas. Un importante elemento de esta aproximación es que cada vez más la simplificación está insertada en el proceso de elaboración de políticas públicas. Existe un centro de atención en la reducción de cargas tanto *ex ante* como *ex post*, aunque el énfasis que se pone en la evaluación *ex ante* o *ex post* de las cargas varía según los países.

La medición también se ha convertido en una parte importante de los programas de reducción de cargas en muchos estados. El centro de atención de los ejercicios de medición (y los subsiguientes programas de reducción de cargas) tiende a ponerse en las empresas, a menudo con una consideración especial de las pequeñas y medianas empresas, pero también existe la tendencia a dirigir las mediciones y la reducción de cargas hacia otros grupos como los ciudadanos y las entidades benéficas. La sofisticación de las técnicas de medición varía según los países pero la tendencia es clara hacia el empleo de técnicas más sofisticadas y precisas que permiten un examen detallado del origen de las cargas administrativas. Los resultados se utilizan posteriormente para encauzar los programas de reducción de cargas y para hacer un seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo.

En cuanto a las herramientas utilizadas para implementar las estrategias de simplificación, el avance más importante y la tendencia mayoritaria es el empleo de plataformas electrónicas y basadas en Internet para apoyar a las herramientas tradicionales como las ventanillas únicas. Estas plataformas permiten de forma creciente que se adopte una visión de la administración como un conjunto. Los programas para la reducción de los procedimientos de concesión de licencias —especialmente los que afectan a las empresas— continúan siendo un importante elemento de los programas de reducción de cargas en muchos países.

Quizás se haya producido una menor innovación en cuanto a las estructuras institucionales u organizativas empleadas para lograr la simplificación administrativa y las instituciones son similares a las analizadas en el informe de 2003. Sin embargo, existe una destacable tendencia a incluir la simplificación administrativa en el ámbito de las competencias de los organismos competentes en calidad normativa. A menudo es el mismo organismo encargado de la supervisión de la dirección y evaluación de los análisis de impacto normativo. Esta tendencia refuerza la conclusión de que la simplificación administrativa se contempla cada vez más como una parte de los objetivos globales de calidad normativa de las administraciones en lugar de ser un ejercicio aislado.

Los comités externos y los grupos de trabajo siguen sendo vitales en muchos países para impulsar las reformas y como demostración del apoyo a un alto nivel político de los programas de simplificación. Tales comités han sido ampliamente utilizados en el pasado y las experiencias en los estados miembros en los últimos años indican que esta tendencia continuará.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Esta sección pretende obtener algunas posibles implicaciones si las tendencias y conclusiones reseñadas en la sección anterior se mantienen en el futuro.

La simplificación administrativa y los programas de reducción de cargas continuarán estando más imbricadas en los más amplios programas de calidad normativa. Esto sugiere dos posibles direcciones para el desarrollo futuro de los programas de simplificación administrativa en muchos países:

- La simplificación administrativa dejará de ser contemplada como un objetivo aislado y será más una herramienta o un objetivo de calidad normativa. Cada país necesitará decidir que recursos destina a la simplificación y a los otros elementos de la política de calidad normativa.
- Una segunda posibilidad es que la simplificación administrativa pueda convertirse en sinónimo de calidad normativa. La normativa de alta calidad puede ser contemplada de forma creciente como aquella que minimiza las cargas.

Cada una de estas posibilidades genera desafíos y cuestiones a considerar por las administraciones. La cuestión calve que puede ser afrontada por las administraciones es determinar el equilibrio adecuado entre la simplificación y la reducción de cargas, por una lado, y los demás aspectos y herramientas de la calidad normativa, por otro. Esta cuestión será importante a la hora de que las administraciones asignen los recursos (financiero, humanos y de apoyo y capital político) a los distintos programas. Existe el riesgo de que la simplificación administrativa desvíe las energías de otras reformas en ocasiones más fundamentales, que aportan mayores beneficios económicos y sociales. Los programas de simplificación administrativa no son sustitutos de programas rigurosos de calidad normativa. ¿Cuántos recursos deben ser asignados a los análisis de impacto normativo para garantizar, antes que nada, que no se elabora una normativa gravosa? Alternativamente, ¿cuántos recursos deben ser asignados para reducir las cargas existentes en la legislación vigente?

Las administraciones han estado haciendo este tipo de elecciones durante algún tiempo basándose en sus objetivos y prioridades nacionales. Sin embargo, la cuestión de cuantos recursos deben asignarse a la simplificación y cuantos a la calidad normativa parece que adquirirá más importancia en el futuro por que muchas de las tendencias observadas en este estudio — incluyendo la tendencia al empleo de técnicas más sofisticadas para las mediciones, a realizar más consultas y a utilizar plataformas de suministro electrónico — indican que los programas de simplificación administrativa precisarán de más recursos con el tiempo. Hay una tendencia clara entre los estados para hacer una mayor utilización de las aproximaciones basadas en datos para dirigir los programas de simplificación. El próximo paso posible podría ser una aproximación basada en datos más amplios para determinar la prioridad relativa que debe asignarse a la simplificación y/o a otros objetivos de calidad normativa. Este análisis de los méritos y beneficios de cada una de estas aproximaciones no parece que se haya realizado hasta la fecha.

Otra cuestión a ser considerada por las administraciones como incorporar a los niveles administrativos infranacionales a los programas de simplificación y de calidad normativa. Los programas de simplificación administrativa se han centrado fundamentalmente en las cargas que emanan de la normativa de la administración central y sin embargo, los niveles inferiores pueden ser responsables de la imposición de cargas administrativas significativas sobre las empresas y los ciudadanos.

La simplificación administrativa ayuda a promover el cambio en la cultura administrativa hacia una perspectiva orientada al servicio a los ciudadanos y las empresas. Estos se benefician de la reducción de cargas administrativas, pero la propia administración también se beneficia en la medida que una normativa mejor orientada al servicio incrementa la confianza de los ciudadanos y las empresas en la administración y en sus procedimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- BANKS, G. (2006). «*Reducing the Regulatory Burden: the Way Forward*». Lectura inaugural. Centro Monash de Estudios Normativos. Melbourne, 17 de mayo (disponible en www.pc.gov.au)
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2002). Plan de actuación «*Simplifying and improving the regulatory environment*», Bruselas, junio.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2005). «*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*». Bruselas, marzo.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2005). «*Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the simplification of the regulatory environment*». Bruselas, octubre.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN (2005). «*On a EU common methodology for assessing administrative cost imposed by legislation*». Bruselas, octubre.
- MINISTERIO DANÉS DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y DE LA EMPRESA (2003). Estudio internacional: «*Efforts to Reduce Administrative Burdens and Improve Business Regulation*». Agosto.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). «*Online availability of Europe's public services, report of the fifth measurement*». Marzo.
- PRESIDENCIA GRIEGA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, grupo de expertos *ad hoc* sobre mejor regulación (2003). Informe sobre los progresos en la implementación del informe Mandelkern Plan de Actuación para la Mejora de la Regulación. Atenas, mayo.
- GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL SOBRE CALIDAD NORMATIVA (2001). Informe Mandelkern.
- GRUPO MANDELKERN SOBRE MEJOR REGULACIÓN (2001). Informe final, noviembre.

- OCDE (1997). Informe OCDE sobre la Reforma Normativa. París.
- OCDE (1997). «*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*». París.
- OCDE (2002). «*Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*». París.
- OCDE (2003). «*The E-government Imperative*». París.
- OCDE (2003). «*From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*». París.
- OCDE (2005). «*Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*». París.
- OCDE (2005). «*Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*». Desafíos para el desarrollo de los estados. París.
- OCDE (2005). «*Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*». París.
- OCDE (2005). «*E-government for Better Government*». París.
- PHILIP HAMPTON (2005). «*Reducing Administrative Burdens: effective inspection and enforcement*». UK Better Regulation Taskforce. Marzo.
- REGULATION TASKFORCE (2006). «*Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*». Informe al Primer Ministro y al Tesoro, Canberra. Enero.
- BANCO MUNDIAL (2003). *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (2006). *Doing Business in 2007, How to Reform*. Washington, D.C.

ANEXO 1

ORGANISMOS INSTITUCIONALES ENCARGADOS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

	Organismo encargado de la simplificación administrativa	Funciones del organismo	Organismo que también tiene competencias sobre supervisión normativa, EIN y consultas
Australia	Oficina de Revisión Normativa (ORR).	Administra las declaraciones de impacto normativo y garantiza que los objetivos de las normas se consiguen con el mínimo impacto sobre empresas y consumidores.	Sí.
	Oficina de la Pequeña Empresa (Departamento de Industria y Turismo).	Evalúa las cargas afrontadas por las pequeñas empresas.	
Bélgica	Agencia para la Simplificación Administrativa (Oficina del Primer Ministro).	Coordinación e implementación de los proyectos de simplificación administrativa.	No.
Canadá	No hay un organismo que coordine las políticas de simplificación administrativa. Las competencias se dividen entre el <i>Privy Council</i> y el Ministerio de Industria.	El <i>Privy Council</i> garantiza que se respeta la política normativa. El Ministerio de Industria es competente en relación con la Iniciativa para la reducción del papeleo.	No.
República Checa	Departamento de Reforma Normativa y de reforma de la Administración Central del Estado.		Sí.

	Organismo encargado de la simplificación administrativa	Funciones del organismo	Organismo que también tiene competencias sobre supervisión normativa, EIN y consultas
Dinamarca	División « <i>Better Regulation</i> ». Ministerio de Hacienda.	Competente para la coordinación del plan anual de actuación en simplificación normativa.	Sí.
Francia	División de Calidad y Simplificación (Ministerio de Hacienda).	Pilota las leyes de simplificación, coordina la simplificación de los procedimientos y formalidades.	Sí.
Alemania	Secretaría para la Reducción de la Burocracia, Ministerio Federal del Interior.	Coordina los proyectos de los ministerios federales para reducir la burocracia.	Sí.
Grecia	División de Simplificación de los Procedimientos Administrativos (Ministerio del Interior) .	Simplificación de los procedimientos en las ventanillas únicas con la ayuda de las unidades correspondientes de los ministerios competentes para elaborar las normas relativas a la simplificación.	Sí.
Hungría	Departamento de Análisis de Impacto de la Ley, Desregulación y Registro Legal (Ministerio de Justicia).		
Italia	Oficina de Simplificación Normativa y Administrativa, Comisión para la Simplificación, Departamento de Administración Pública (Presidencia del Consejo de Ministros) y Grupo de Trabajo Interministerial para la Simplificación y Calidad Normativa.	Coordinación de la simplificación administrativa, codificación y refundición de normas; directrices estratégicas de las políticas de simplificación en la Administración del Estado.	Sí.
Corea	Comité de Reforma Normativa (RCC) y Buró de Reforma Normativa (RRB). Ministerio de Administración Pública y Asuntos Internos (MOGAHA).	El RCC dirige la política normativa del Gobierno y revisa las normas; el RRB desarrolla la simplificación de las cargas administrativas y la mejora de la calidad de la normativa. El MOGAHA se centra en la reducción de los procedimientos para los ciudadanos y en la mejora de los servicios públicos.	Sí.

	Organismo encargado de la simplificación administrativa	Funciones del organismo	Organismo que también tiene competencias sobre supervisión normativa, EIN y consultas
Luxemburgo	Comité Nacional para la Simplificación Administrativa a favor de las Empresas (CNSAE).	Analiza las normas gravosas identificando a las 10 peores; desarrolla un plan de actuación para reducir las cargas sobre las empresas.	Sí.
México	Comisión Federal de Mejor Regulatoria. (COFEMER).	Mejora del marco normativo a través de un plan bienal. Este programa comprende actividades relativas a la modificación de las normas vigentes, proponiendo nuevas que crean o eliminan formalidades.	Sí.
Holanda	Unidad Interministerial para las Cargas Administrativas (IPAL) Ministerio de Hacienda.	Coordina los programas de reducción de cargas administrativas.	No.
Nueva Zelanda	Unidad de Costes Normativos y de Cumplimiento. (Ministerio de Desarrollo Económico).	Revisa las declaraciones de impacto normativas y las declaraciones de costes de cumplimiento para las empresas y proporciona asesoramiento a los departamentos sobre estas declaraciones.	Sí.
Polonia	Grupo de Trabajo Interministerial para la Modernización de la Normativa Económica (El Ministro de Economía es el presidente del Grupo).	Competente para la coordinación de la política normativa y del nuevo Programa de Reforma Normativa, así como de otras iniciativas de reforma.	Sí.
Suecia	Equipo « <i>Better Regulation</i> » dentro de la División de Empresas del Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones.		Sí.
Suiza	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO).		Sí.
Turquía	Departamento de Desarrollo Administrativo (Oficina del Primer Ministro).	Desarrolla proyectos de simplificación administrativa.	Sí.

	Organismo encargado de la simplificación administrativa	Funciones del organismo	Organismo que también tiene competencias sobre supervisión normativa, EIN y consultas
Reino Unido	« <i>Better Regulation Executive</i> ». Oficina del Gabinete.	Competente para el programa “ <i>Better Regulation</i> ”; examen detallado de las propuestas normativas; establece los objetivos para la reducción de los costes normativos.	Sí.
Estados Unidos	Oficina de Información y Asuntos Normativos (OIRA) dentro de la OMB (Oficina del Presupuesto de la Casa Blanca).	OIRA es la oficina que dirige la revisión de la evaluación normativa y los informes sobre reducción del papeleo.	Sí

ANEXO 2

EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR EN LOS PAÍSES EUROPEOS

	Organismo encargado de la medición	Metodología	Metodología aplicada		Objetivos de reducción de cargas	Centro de atención en grupos/áreas específicos.
			Ex post	Ex ante		
Bélgica	Agencia de Simplificación Administrativa.	Se adopta la metodología MCE completada con un «panel de resultados».	Sí.	Se integra en el Test Kafka.	Un 25% al final de la legislatura.	Empresas y ciudadanos.
República Checa	Departamento de Reforma Normativa y de reforma de la Administración Central del Estado.	Medición básica completa del MCE.	Sí.		Un mínimo de un 20% de reducción para las empresas en 2010.	Empresas
Dinamarca	División de Mejora de la Normativa para las Empresas (Ministerio de Asuntos Económicos).	Medición básica completa del MCE.	Sí.	Sí.	Reducción de las cargas sobre las empresas de hasta un 25% en 2010. El objetivo se aplica a toda la legislación sobre empresas.	Empresas. En la actualidad se estudia la ampliación a ciudadanos y al sector público.
Francia	Ministerio de Hacienda	Adaptación del MCE con los «indicadores de complejidad».	Sí.	En estudio		Procedimientos administrativos que afectan a las empresas. La medición se extenderá en 2006 a los ciudadanos.

	Organismo encargado de la medición	Metodología	Metodología aplicada		Objetivos de reducción de cargas	Centro de atención en grupos/áreas específicos.
			Ex post	Ex ante		
Hungría			Sí.	No.		
Italia	Departamento de Administración Pública.	Proyecto piloto del MCE.	Sí.	No.	No.	Procedimientos administrativos que afectan a las empresas; IVA, transporte por carretera, licencias.
Holanda	ACTAL y una estructura interministerial (IPAL) en el Ministerio de Hacienda.	Medición básica completa del MCE.	Sí.	Sí.	Objetivo de reducción global del 25% en 2007. Los objetivos por Ministerios varían.	Se a centrado en las empresas, desde 2005 se ha extendido a ciudadanos y al sector público.
Noruega	Ministerio de Comercio e Industria.	MCE.	Sí.		Los objetivos de reducción de cargas se establecerán de acuerdo con los resultados de la medición.	Empresas.
Polonia	Grupo de Trabajo Interministerial para la Modernización de la Normativa Económica.	MCE 2006 -2007. Proyecto piloto. En 2008 comienza la medición base.	Sí.	A incluir en 2006	No.	Empresas; regulación del IVA y transportes. En la fase inicial del proyecto piloto se toman cuatro sectores a designar.
Suecia	Agencia del Desarrollo Empresarial (NUTEK)	Medición específica en áreas MCE.	Sí.	No.	Los objetivos se formulan área por área para ciertos conjuntos de normativas. Las distintas áreas pueden tener objetivos distintos dependiendo de las posibilidades de simplificación en cada una de ellas. SE fijará un objetivo de reducción de costes totales para ser alcanzado en 2010.	Empresas; Impuestos, Informes anuales, legislación medioambiental y laboral.

EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR EN LOS PAÍSES EUROPEOS

	Organismo encargado de la medición	Metodología	Metodología aplicada		Objetivos de reducción de cargas	Centro de atención en grupos/áreas específicos.
Reino Unido	<i>Better Regulation Executive</i> Coordina la medición de las iniciativas de reducción de cargas.	Medición básica completa del MCE.	Ex post	Ex ante	Los objetivos de reducción se fijarán de acuerdo con los resultados de la medición.	Empresas, organizaciones benéficas y de voluntariado. Se estudia la medición de las cargas en el sector público.
			Sí.			