

Gobierno del Estado de Yucatán

**Programa Especial
de Mejora
Regulatoria 2007-
2012**

Secretaría de Fomento Económico

I. Presentación de la C. Gobernadora

En mi administración, el Gobierno del Estado y la sociedad yucateca trabajan coordinadamente para alcanzar los resultados que todos queremos y, en esta tarea, vamos juntos hacia un mismo objetivo que es mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

Y para alcanzar ese objetivo, hemos creado el Programa Especial de Mejora Regulatoria que hoy está en tus manos para dotarte de una herramienta de rendición de cuentas, para que cuando lo decidas, puedas señalar cuáles fueron nuestros logros u omisiones al trabajar por Yucatán.

Han pasado ya las primeras noches de desvelo y amplias jornadas de trabajo, pero avanzamos sin interrupción.

Mi gobierno está trabajando para que la administración pública nunca más vuelva a ser un lastre para el desarrollo económico, para que sea eficiente, eficaz y muy responsable.

Nos hemos esforzado y lo seguiremos haciendo, para hacer de Yucatán un estado competitivo que requiere coordinar las acciones de todos los actores económicos en materia de mejora regulatoria y confluir en objetivos comunes. Por eso, hoy que presentamos este Programa lo hacemos con el ánimo de posicionar a Yucatán entre los diez estados más competitivos del país para atraer inversión, generar empleo y construir una sociedad más moderna.

Como tú, yo también quiero ver un Estado con oportunidades para todos, quiero ver que los niños y sus familias tengan la certeza de que el futuro es promisorio.

Todos ansiamos que aquí las inversiones florezcan para generar empleos y propiciar desarrollo. Por todo ello hoy somos testigos del esfuerzo más grande que los yucatecos han realizado por su economía, aun con condiciones internacionales adversas e incertidumbre financiera; aquí lo que importa son las ganas de trabajar y la voluntad de ver que nuestros hijos crezcan contando con todo lo necesario para su realización.

Ese es el Yucatán que yo quiero y por el que trabajo cada día.

Sinceramente,

Ivonne Ortega Pacheco

II. Presentación del Secretario de Fomento Económico

El Gobierno del Estado de Yucatán y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública que integramos el Sector de Fomento Económico, en un esfuerzo conjunto y coordinado, generamos el Programa Especial de Mejora Regulatoria en cumplimiento de lo que mandata la Ley Estatal de Planeación.

Ello con el fin de contar con la adecuada planeación, programación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades que realizaremos para generar las condiciones para que los actores económicos de la entidad puedan hacer negocios e inversiones con la certeza que otorga el saber que todos vamos hacia un mismo objetivo, que es el desarrollo económico de nuestro Estado.

Este esfuerzo es fruto de largas jornadas de trabajo con la más alta seriedad y responsabilidad. Sabedores somos de que el camino lo hemos trazado y que habremos de llegar a buen puerto.

Los yucatecos son un pueblo heredero de una gran vocación de trabajo y de la cultura del esfuerzo. 500 años de historia nos respaldan y dan fe de las dificultades que hemos superado y de los logros que hemos alcanzado.

En el tiempo que nos toca vivir, la administración pública debe procurar mejorar los procesos de apertura y consolidación de las inversiones en el Estado. Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere el marco jurídico vigente, se realizarán acciones en materia de modernización administrativa y de mejora de los trámites y servicios que las empresas deben realizar.

Junto con la sociedad yucateca el gobierno debe avanzar hacia mejores escenarios de eficacia y eficiencia gubernamental, que nos permitan ser más competitivos a los ojos de los inversionistas nacionales y extranjeros, que nos hagan capaces de atraer inversión porque nuestra administración pública lo fomenta y nuestra economía lo respalda.

Enhorabuena.

Víctor Manuel Cervera Hernández

III. Índice

I. Presentación de la C. Gobernadora.....	2
II. Presentación del Secretario de Fomento Económico.....	3
III. Índice.....	4
IV. Marco de Referencia	5
IV.1. Proceso de elaboración del Programa	5
IV.2. Alineación del Programa con los Planteamientos Nacionales y Estatales.....	7
IV.3. Referentes Legales.....	22
V. Diagnóstico	25
V.1. Introducción	25
V.2. Diagnóstico General.....	32
V.3. Situación Actual.....	68
V.4. Análisis Estratégico FODA.....	72
VI. Misión y Visión	73
VI.1. Misión.....	73
VI.2. Visión.....	73
VII. Temas Estratégicos.....	73
VII.1. Tema Estratégico 1: Marco Jurídico para la Competitividad.....	73
VII.2. Tema Estratégico 2: Establecimiento y Consolidación de las Sociedades Mercantiles.....	75
VII.3. Tema Estratégico 3: Trámites y Servicios que presta la Administración Pública.	78
VII. 4. Coherencia de los Temas Estratégicos (TE), Objetivos de Desarrollo (OD) y el PED 2007-2012.....	80
VIII. Evaluación y Control	82
IX. Anexos.....	83

IV. Marco de Referencia

IV.1. Proceso de elaboración del Programa¹

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el documento rector de planeación en el que se establecen las prioridades, las grandes orientaciones y los lineamientos de política de carácter global respecto a las actividades económicas y sociales para el desarrollo integral del estado. Este documento rige el contenido de los programas que se generan en el Sistema de Planeación Integral del Desarrollo del Estado².

En este sentido, la Ley Estatal de Planeación, en su Capítulo IV referente a Planes y Programas, establece la formulación de cuatro tipos de programas que permiten la ejecución del PED al tratar de manera más específica y en profundidad los temas prioritarios, y cuya vigencia es la de la gestión gubernamental correspondiente. Éstos son:

Sectoriales (sectores de la administración pública); Especiales (prioridades de desarrollo integral del Estado o actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector; Subregionales (zonas prioritarias); Institucionales (paraestatales).

Para efectos de construir este Programa Especial de Mejora Regulatoria, se utilizó la metodología recomendada por la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado, a saber, la Planeación Estratégica, la cual presenta las siguientes ventajas:

La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales, combinados con otros datos importantes, proporcionan la base para que se tomen las mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros.

La planeación estratégica es un proceso donde se establecen metas, se definen estrategias y políticas para lograrlas y así obtener los fines buscados.

¹ Guión Metodológico para la Elaboración de Programas Sectoriales y Especiales. Iracheta. 2008.

² Ley Estatal de Planeación, Capítulo cuarto Planes y Programas, artículo 26.

Un sistema de planeación estratégica une tres tipos de planes fundamentales: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos³.

Para este programa especial, se identificaron temas estratégicos que guardan una correspondencia con los temas planteados en los planes y programas, tanto nacionales como estatales, principalmente con los temas de atención del Plan Estatal de Desarrollo y el documento Destino Yucatán Exitoso y la estructura orgánico-funcional de las Dependencias y Entidades participantes en la elaboración del mismo.

Para construir el diagnóstico sectorial, se utilizaron en todo momento cifras y datos oficiales en el contexto estatal y nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y en el contexto internacional datos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se realizaron reuniones con periodicidad semanal para evaluar los resultados y avance de los trabajos. Participaron la Secretaría de Fomento Económico, la Consejería Jurídica, la Oficialía Mayor, la Secretaría de Hacienda, el Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad y la Secretaría de Planeación y Presupuesto.

El programa se abordó desde el enfoque técnico, y se comenzó con un estudio y análisis de toda la información estadística de la que se dispuso. Posteriormente se construyeron temas estratégicos y objetivos de desarrollo, para después elaborar estrategias, políticas y líneas de acción.

Previo a ello, el diagnóstico permitió sintetizar todos los datos y dar lugar a un Análisis Estratégico FODA que permitió estudiar de manera más precisa las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los temas tratados en este programa.

También se puede ver que se cuenta con una Misión y Visión claramente definidos, y representan el escenario que se desea alcanzar al final de la presente administración.

³ *Planeación estratégica, lo que todo director debe saber*, George A. Steiner, Editorial CECOSA. Mencionado en Reestructuración del Sistema de Planeación del Estado de Yucatán, Guía para la Elaboración de los Programas de Mediano Plazo. Iracheta Alfonso, Secretaría de Planeación y Presupuesto. 2009.

En referencia a la evaluación y al seguimiento del desempeño, se desarrolló una matriz de indicadores de resultados, misma que permitirá conocer con exactitud el comportamiento de las variables que se espera modificar como consecuencia de la actividad gubernamental.

Desde el enfoque participativo, este programa incluye la aportación de las dependencias y entidades que tienen ámbito de competencia en la materia en el marco del Subcomité Sectorial de Fomento Económico del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

IV.2. Alineación del Programa con los Planteamientos Nacionales y Estatales.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁴.

El Gobierno Federal establece cinco ejes fundamentales para el desarrollo de la política pública mexicana: Estado de Derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sostenibilidad ambiental y Democracia efectiva y política exterior responsable.

El mejoramiento del nivel de la competitividad del país es un tema reiterado en cada uno de los ejes, entre los cuales diversos objetivos y estrategias se encuentran estrechamente vinculados con la mejora regulatoria.

Eje 1. Estado de Derecho y seguridad.

El Gobierno Federal reconoce que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales y subraya que la impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

Al abordar el apartado Estado de Derecho se establece en la sección 1.1, Certeza jurídica, que un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica. Es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen. Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional.

Con el fin de atender el área de oportunidad que se plantea en materia de certeza jurídica, el Gobierno Federal se propone:

Objetivo 10. Combatir a la corrupción de forma frontal.

Estrategia 10.3. Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

Así, la Federación considera que los procedimientos administrativos, que incluyen multitud de trámites a realizar por los particulares, son confusos y en ocasiones los ciudadanos tienen que realizarlos en oficinas diversas y alejadas unas de otras. Esto implica altos costos para el interesado, motivo por el cual se propicia la corrupción y la improductividad, por la pérdida de miles de horas hombre. La existencia de procedimientos complejos – añade– abre espacio para intermediarios que simplifican los procesos a cambio de una remuneración económica. Es por esto que se ampliarán los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos.

Se relaciona con el desempeño de nuestra economía, en el sentido de lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo depende que los individuos cuenten en nuestro país con mayores capacidades, y que

México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso.

El Gobierno Federal afirma que hoy por hoy el aumento de la población en edad de trabajar representa una gran oportunidad. Por ello considera que es necesario elevar la competitividad y lograr mayores niveles de inversión en diferentes ámbitos que nos permitan crear los empleos que demanda este sector de la población. Ello redundará en un círculo virtuoso de mayor ahorro e inversión relacionado con el ciclo de vida, ya que son los individuos en edad de trabajar los que realizan el mayor ahorro.

Se subraya de igual manera que una estructura eficiente de derechos de propiedad es condición necesaria para una economía vigorosa. Por ello es indispensable que las leyes, normas y reglamentaciones que afectan de distintas maneras la actividad económica estén diseñadas para fomentar la productividad en México.

En el apartado *Economía y finanzas públicas* el Gobierno Federal plantea como sección 2.1 una Política hacendaria para la competitividad. Así, se planea:

Objetivo 1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

Estrategia 1.2. Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.

Para la estrategia se considera que el sistema fiscal mexicano debe cumplir con las siguientes características:

Eficiencia económica, reduciendo en lo posible el costo que los impuestos tienen sobre el bienestar y las decisiones de las familias y la iniciativa privada;

Simplificación de los impuestos, limitando los costos administrativos del sistema fiscal y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes;

Flexibilidad del sistema, brindando la capacidad de ajustarse rápida y adecuadamente a cambios en las condiciones económicas;

Transparencia, fomentando un diseño para la fácil y rápida identificación de las obligaciones fiscales, tanto para los contribuyentes como para las autoridades;

Equidad, dando un mismo trato fiscal a personas físicas y morales que están en condiciones económicas semejantes.

En el apartado *Productividad y competitividad* del mismo Eje 2, la Federación se plantea en la sección 2.5, Promoción de la productividad y la competitividad, que una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados. Así, considera que para que en los próximos años se incremente la competitividad del país, es necesario generar condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que permitan a los consumidores acceder a bienes y servicios bajo condiciones de mayor equidad. Y subraya que entre los principales factores que determinan la competitividad se encuentran la productividad de la mano de obra, que depende en buena medida de la tecnología empleada, la eficiencia de los mercados, del marco regulatorio, así como de la disponibilidad de una infraestructura moderna.

Para alcanzar las metas en materia de Productividad y competitividad, el Gobierno Federal se propone:

Objetivo 5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

Estrategia 5.1. Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados tangibles a corto y mediano plazo.

Estrategia 5.3. Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria. Mejorar la regulación y hacerla más expedita mediante la ampliación de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES) en los municipios del país, reduciendo trámites y agilizando los tiempos de respuesta en la apertura de negocios.

Estrategia 5.4. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir a los monopolios. Se debe contar con una regulación eficiente que fomente la competitividad de las empresas y de los sectores, provocando un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el bienestar social, para lo cual es necesario impulsar una reforma regulatoria en sus vertientes administrativa y legislativa.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012⁵.

El Eje 2, Economía competitiva y generadora de empleos, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que la política hacendaria para la competitividad tiene como objetivo contar con una hacienda pública eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica y, de esa forma, lograr el fin último de la política económica: la promoción de un desarrollo humano integral y sustentable.

Este objetivo tiene cuatro fines últimos: i) dotar de mayor fortaleza a las finanzas públicas; ii) establecer un esquema tributario que simplifique y fortalezca la recaudación al ampliar la base, y que favorezca la inversión; iii) canalizar mayor gasto a infraestructura, y iv) otorgar mayores recursos al gasto en desarrollo social.

El Gobierno Federal sostiene que el Objetivo 1 Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica contenido en el Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se logrará mediante la implementación de cinco estrategias, de entre las cuales la 1.2

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2008.

Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país, se destaca por su relación con el tema de la competitividad y la mejora regulatoria.

La Federación, en este sentido, afirma que la Reforma hacendaria por los que menos tienen constituye un paso esencial para el logro de las estrategias planteadas en el Programa Nacional porque mejorará la administración tributaria, mediante el fomento del cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal. Todo ello de forma tal que se incremente gradualmente la recaudación hasta llegar a un punto porcentual adicional del Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo de la Administración.

La Administración Pública Federal añade que la Reforma hacendaria por los que menos tienen también ayudará a establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, que provea de fuentes alternativas de ingreso mediante un esquema tributario más favorable para la inversión, sustentado en la introducción del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), que, a su vez, permite la deducibilidad inmediata de la inversión.

Asimismo, incrementará la disponibilidad de recursos públicos de manera estable, llevando a la mayor recaudación tributaria no petrolera en la historia y a una proporción de Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial (incluyendo IETU) respecto del PIB similar a la del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Entre objetivos particulares a seguir en el Programa Nacional con el fin de materializar la Estrategia 1.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 destaca el siguiente:

Objetivo 1.2. Profundizar la simplificación tributaria, buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación.

El Gobierno Federal subraya que para facilitar y promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas físicas y morales, la implementación de la *Reforma*

hacendaria por los que menos tienen profundizará la simplificación, buscará mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento y así fortalecer la recaudación, empleando para ello las siguientes líneas de acción:

Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones mediante una página en Internet que les permita a los contribuyentes registrar las operaciones para cumplir con sus obligaciones fiscales de manera simple y barata, hasta un tope de ingresos de cuatro millones de pesos anuales;

Transparentar y mejorar los trámites, requisitos y niveles de servicio al contribuyente en forma sistematizada, didáctica y amigable, mediante un catálogo electrónico con altos estándares de calidad para la orientación integral sobre los principales servicios, sus características y sus requisitos;

Elaborar un mapa electrónico de oficinas del SAT con tiempos de espera por servicios para consulta en línea;

Elevar la eficiencia aduanera con el propósito de aumentar el reconocimiento ponderado de cada aduana, simplificar, mejorar y actualizar los trámites aduaneros, e implementar el proyecto de reducción de costos en las aduanas;

Apalancar los programas entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de homologar criterios y estandarizar procedimientos para simplificar y facilitar la rendición de cuentas en actividades asociadas a la inscripción de contribuyentes, la selección de grupos a fiscalizar, los procesos de fiscalización y defensa del interés fiscal en los diferentes impuestos, incluyendo predial, renta, IVA, entre otros; y

Desarrollar programas dirigidos a reordenar el ambulante o cualquier esquema de venta informal.

*Programa Sectorial de Economía 2007-2012*⁶.

El Programa Sectorial de Economía 2007-2012 está estructurado en cuatro Ejes, los cuales contienen los objetivos y estrategias planteados por la Secretaría de Economía y su sector coordinado para el cumplimiento de su misión definida como: Ser una institución que promueva e instrumente políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas y más y mejores emprendedores.

A continuación se describen los objetivos y estrategias que se plantea el sector relacionados con la competitividad y la mejora regulatoria:

Objetivo rector 2.2. Contribuir a la mejora de la competitividad de los sectores económicos mediante la promoción de una mejora regulatoria integral.

El contenido de este objetivo contribuye directamente al logro de la Estrategia 5.4 del Plan Nacional de Desarrollo que consiste en *contar con una regulación eficiente* que fomente la competitividad de las empresas y de los sectores, para lo cual es necesario impulsar una reforma regulatoria en sus vertientes administrativas y legislativas.

La Secretaría de Economía afirma que con este objetivo se trabaja en propiciar una mejora en el marco regulatorio nacional y en preparar una serie de propuestas para la desregulación de mercados que fomenten la apertura sectorial y la competitividad en áreas claves de la economía. De igual forma, mediante el impulso de propuestas de modificaciones legales y administrativas de tipo transversal para el establecimiento de acciones de competitividad y de mejora regulatoria.

Línea Estratégica 2.2.1. Realizar una propuesta de reforma regulatoria profunda (en sus vertientes administrativa y legislativa), a fin de lograr la mejora de la regulación aplicable a sectores económicos estratégicos.

Acciones:

Revisar el marco regulatorio nacional y preparar una serie de propuestas para la desregulación de mercados que fomenten la apertura sectorial y la

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2008.

competitividad en áreas tales como: i) energía; ii) transporte terrestre, aéreo y marítimo; iii) telecomunicaciones, incluyendo radio y televisión; y, iv) actividades agropecuarias.

Llevar a cabo una revisión del marco regulatorio en materia económica del país y hacer propuestas de mejora regulatoria en el marco del convenio a desarrollarse con la OCDE.

Línea Estratégica 2.2.2. Realizar propuestas de modificaciones legales y administrativas de tipo transversal para el establecimiento de acciones de competitividad y de mejora regulatoria.

Acciones:

Preparar un paquete de reformas regulatorias transversales que atenderá y dará solución a varias de las recomendaciones vertidas por los distintos estudios y diagnósticos realizados al marco regulatorio nacional, particularmente, en materia de competitividad, tales como: i) estudios Doing Business en México, elaborados de manera conjunta entre el Gobierno Federal y el Banco Mundial; y, ii) el Programa de Incorporación de los Activos Empresariales a la Formalidad, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Objetivo rector 2.6. Dar certidumbre jurídica a los factores económicos a través de la adecuación y aplicación del marco jurídico, así como la modernización de los procesos de apertura de empresas.

El logro de este objetivo deberá impactar favorablemente en el logro de la Estrategia 5.1 del Plan Nacional de Desarrollo que consiste en integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados tangibles a corto y mediano plazo.

De igual manera impacta en la Estrategia 5.3 del mismo Plan, que menciona que se deberán disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria. Además de que el objetivo está relacionado directamente con lo expresado en el diagnóstico del Eje 2, que señala que se debe fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad, lo que a su vez se encuentra vinculado al Objetivo 10 del Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad.

Línea Estratégica 2.6.1. Promover cambios legislativos que incidan positivamente en el impulso al crecimiento económico, el empleo y el bienestar de la población.

Acciones:

Proponer iniciativas que impacten positivamente en el desarrollo de la competitividad del país, asegurando su congruencia con el marco legal vigente y con las estrategias generales de desarrollo del Gobierno Federal.

Generar consensos, primero al interior del sector público para obtener la posición unificada del Gobierno Federal y posteriormente, con los organismos e instituciones del sector privado.

Apoyar a los Comités de Competitividad en el Poder Legislativo con información, análisis y preparación de fichas técnicas de las diferentes iniciativas que faciliten su aprobación.

Facilitar el impulso y participación de iniciativas a nivel estatal y municipal.

Línea Estratégica 2.6.2. Promover la existencia de una regulación verdaderamente nacional.

Acciones:

Coadyuvar en la mejora del marco regulatorio de estados y municipios, promoviendo: i) la adopción de una ley modelo en materia de competitividad y mejora regulatoria; ii) el establecimiento de registros estatales y municipales

de trámites y servicios; y, iii) la conformación de consejos estatales y municipales para la competitividad y la mejora regulatoria.

Revisar el marco regulatorio nacional en materia de constitución y desarrollo de sociedades mercantiles, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas que permitan contar con una regulación eficiente y competitiva que simplifique y facilite la creación y el desarrollo de nuevas empresas. Asimismo, dicha propuesta deberá buscar incentivar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas que se encuentren en operación.

Consolidar y fomentar el establecimiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en un mayor número de municipios del país.

Línea Estratégica 2.6.10. Promover el comercio electrónico y el uso de la firma electrónica y los servicios de conservación de mensajes de datos.

Acciones:

Realizar los trabajos necesarios para la acreditación de un mayor número y diversidad de Prestadores de Servicios de Certificación en materia de firma electrónica, la interoperabilidad de certificados de Firma Electrónica Avanzada (FEA) en la Administración Pública Federal y las administraciones locales y la regulación de los nuevos servicios de firma e identificación electrónica y de otras tecnologías relacionadas. Todo lo anterior, para favorecer el desarrollo del comercio electrónico y del gobierno electrónico lo que generará ahorros en transporte, papel, almacenamiento y otros a las empresas, instituciones, comerciantes y personas en general, con seguridad jurídica, en beneficio de la competitividad general y con impacto ecológico favorable.

Promover la armonización de la regulación técnica en materia de servicios de firma electrónica avanzada con los estándares internacionales para facilitar el intercambio comercial por Internet, la interoperabilidad con certificados

digitales emitidos en otros países para efectos del comercio electrónico y el abatimiento de costos para el reconocimiento recíproco entre los certificados digitales emitidos en México y en el extranjero.

Impulsar cambios legislativos y reglamentarios para que la regulación en materia de comercio electrónico permita una ágil y continua actualización para mantenerla al día y en sintonía con los principales avances tecnológicos y las tendencias globales en la materia.

Difundir entre particulares y autoridades, principalmente las jurisdiccionales, los mecanismos de seguridad que ofrece la firma electrónica avanzada y los servicios relacionados para fomentar su uso y su pleno reconocimiento en el ámbito jurisdiccional con el objeto de abatir costos asociados a litigios sobre la autenticidad de mensajes de datos con efectos en la esfera jurídica de personas físicas y morales.

Llevar a cabo acciones de regulación y difusión para que los servicios de firma electrónica avanzada sean accesibles al mayor número de personas por su costo y facilidad de uso.

Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012⁷

Alineado al Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno del Estado estableció en su Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 seis pilares para la consecución de los objetivos locales y, por ende, de los nacionales: I) Política Social Activa, II) Desarrollo Regional para el Crecimiento Equilibrado, III) Fomento Económico Moderno, IV) Inversión en Capital Humano, V) Legalidad y Fortalecimiento de la Seguridad, y VI) Gobierno de Calidad.

En su Pilar III, Fomento Económico Moderno, el Plan estatal establece como visión para el establecimiento de Certidumbre y Seguridad para el Desarrollo Económico (sección III.1.1 del apartado III.1, Condiciones para una Economía Moderna):

⁷ Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 31 de enero de 2008.

Que Yucatán se ubique en una posición de liderazgo entre las entidades federativas del país que ofrecen un clima propicio para la inversión y generación de riqueza; que otorgue a los inversionistas y emprendedores las condiciones necesarias de certidumbre y seguridad jurídica, y un marco regulatorio claro y ágil para realizar sus actividades productivas de manera redituable y que contribuya al desarrollo integral del Estado.

El objetivo de la certidumbre y seguridad para el desarrollo económico es revisar y modernizar el marco institucional y normativo, mediante una estrategia que busca adecuar el marco institucional y normativo para crear un clima propicio para el desarrollo de negocios y para la generación de empleos productivos.

La acción concreta, en este sentido, es hacer una revisión exhaustiva y modernizar el marco jurídico de los negocios y las actividades productivas para hacerlos más eficientes y dar seguridad jurídica a los particulares que las realizan, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos.

La sección III.1.2, Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa, marca más claramente diversas estrategias y líneas de acción en la materia objeto del presente programa especial.

La visión es:

Que Yucatán cuente con un esquema permanente de mejora regulatoria y simplificación administrativa transparente, que facilite la apertura de empresas y la atracción de inversión; ofreciendo la realización de trámites y el acceso a los servicios de manera ágil y sencilla, con un alto grado de aprovechamiento de las tecnologías de la información.

El objetivo es:

Establecer órganos, acciones y recursos legales para la mejora regulatoria, con la finalidad de apoyar a la ciudadanía, atraer inversiones y facilitar la creación de empresas.

La primera estrategia es:

Contar con el marco legal general que permita a la Administración Pública del Estado reglamentar las disposiciones para consolidar una mejora regulatoria homogénea que incluya a los municipios considerando el respeto a su autonomía.

Esta estrategia incluye varias líneas de acción:

Promover la continuación del proceso legislativo de la iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria de Yucatán, con las adecuaciones que procedan.

Impulsar la homologación de los trámites estatales y municipales para el establecimiento de empresas.

Fortalecer los mecanismos de supervisión y coordinación de la institución que impulsa la competitividad en el estado.

Integrar el Consejo de Mejora Regulatoria mediante procesos participativos e incluyentes.

Presentar al Legislativo la iniciativa para la Ley de Documentos Digitales y Firma Electrónica que dé plena validez a los documentos electrónicos.

La segunda estrategia tiene que ver con:

Establecer los programas necesarios que contribuyan a la atracción de inversiones al Estado y a la simplificación de la relación ciudadano-gobierno.

Esta estrategia incluye varias líneas de acción:

Instalar más ventanillas de apertura rápida de empresas (VAREY) en municipios del interior del Estado y consolidar las existentes con recursos del Fondo PYME.

Impulsar el establecimiento y la consolidación del Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán (RUPAY) para la agilización de trámites administrativos.

Estimular el espíritu emprendedor y alentar una competencia sana.

Contribuir al establecimiento de mecanismos que faciliten la creación y operación de empresas, que impulsen la atracción de inversiones al Estado y la simplificación de la relación ciudadano-gobierno.

Impulsar el establecimiento de los mecanismos necesarios para la implantación del sistema digital, así como contar con la infraestructura adecuada para la digitalización del sistema de mejora regulatoria.

Destino Yucatán Exitoso: El Camino al Futuro⁸

En el documento de visión a largo plazo de la Administración Pública del Estado se plantea la perspectiva de un Estado eficaz y eficiente, cuyos recursos escasos deben ser asignados a sus mejores usos sin descuidar la provisión de servicios.

El documento añade que un gobierno meramente eficaz es aquel que se concentra en cumplir con la provisión de servicios. Por otro lado, un gobierno eficiente que solamente intenta reducir costos indiscriminadamente, corre el riesgo de desatender sus mandatos. Por ello, la combinación deseable es un gobierno eficaz y eficiente.

Por tal motivo, la presente administración sostiene que es imprescindible mejorar la regulación, eliminando las normas innecesarias y modernizando las que deben ser conservadas. Asimismo, habrá de realizarse un esfuerzo extraordinario para hacer efectiva la simplificación administrativa y hacer realidad el concepto de ventanilla única de servicios. Todo ello habrá de complementarse con un flujo de información de amplia cobertura y fácilmente accesible.

⁸ Documento presentado el 12 de marzo de 2008.

Compromisos de la C. Gobernadora⁹

El tercer Pilar, el Fomento Económico Moderno, marcará las políticas públicas encaminadas a crear las condiciones para una economía estatal moderna, orientada a la exportación y altamente diversificada.

Emprenderemos políticas públicas para la mejora regulatoria y la simplificación administrativa.

Acciones destinadas a fomentar el crecimiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, industrial, de servicios y turismo.

Políticas para la mejora y aumento de la creación de plazas laborales; acciones para el fomento a la productividad y competitividad; políticas para dar certidumbre al desarrollo, la innovación y la vinculación tecnológica.

IV.3. Referentes Legales

La mejora regulatoria en Yucatán tiene como fundamento la Constitución Política del Estado de Yucatán, el Código de la Administración Pública de Yucatán, la Ley Estatal de Planeación, la Ley de Desarrollo Económico y Fomento al Empleo, así como los planes Estatal y Nacional de Desarrollo 2007-2012, además de diversos decretos y acuerdos del Ejecutivo Estatal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una estrategia para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables. En este sentido, dicho Plan se encuentra estructurado en cinco ejes rectores, entre los cuales destacan Estado de Derecho y seguridad, y Economía competitiva y generadora de empleos, por sus claras estrategias de mejora regulatoria con miras a elevar la competitividad nacional.

⁹ Compromisos expresos de la Gobernadora respecto al sector contenidos en el discurso de presentación del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012.

La Constitución Política del Estado de Yucatán y el Código de Administración Pública de Yucatán, en sus títulos Quinto y Único del Libro Primero, respectivamente, otorgan al gobernador las facultades necesarias para la mejor organización, funcionamiento y coordinación de los órganos de gobierno.

La Constitución Política del Estado en su artículo 55 fracción XXII establece que la actividad gubernamental para el desarrollo del Estado debe planificarse, mandato que se incluye en el artículo 7 del Código mencionado y se amplía, por supuesto, en la Ley Estatal de Planeación, que en sus artículos 3 y 4 define la planeación estatal del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural y se señala al Poder Ejecutivo como responsable en la conducción de la planeación con la participación democrática de los grupos sociales.

La obligación de cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que de éste derivan encuentra su fundamento en el artículo 37 de la Ley Estatal de Planeación al darles a estos últimos el carácter de reglamentos, mismos que deberán ser expedidos por el propio titular del Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial del Estado. Cumplida esta formalidad serán obligatorios para toda la Administración Pública del Estado, puntualiza.

Con el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 el actual gobierno estableció algunas acciones en materia de mejora regulatoria entre las principales políticas para el fomento económico moderno, orientado a un desarrollo sustentable y diversificado. De igual forma, en el documento de visión de largo plazo Destino Yucatán Exitoso se menciona una serie de objetivos estratégicos para la productividad, la competitividad y el crecimiento económico sostenible y diversificado.

En el convenio firmado en 2002 entre el Gobierno del Estado y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se acuerdan acciones para el Registro Estatal de Trámites y Servicios, la simplificación o abrogación de trámites administrativos, y la elaboración y aplicación de metodologías para preparar Manifestaciones de Impacto Regulatorio, entre otras.

La Ley de Desarrollo Económico y Fomento al Empleo, publicada en diciembre de 2005, crea el Registro Estatal de Trámites y Servicios y sienta las bases para la mejora regulatoria en sus artículos 38 y 39.

La mejora regulatoria da formalmente inicio en la administración pública del Estado con el Decreto 661 que crea el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental¹⁰, donde se establece un conjunto de órganos, métodos y procedimientos que involucran a organismos de los sectores público, social y privado, con el fin de efectuar acciones coordinadas para la mejora continua de trámites y servicios; la revisión y mejoramiento del marco jurídico de la administración pública, y la promoción y consolidación del desarrollo, uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías en la simplificación administrativa, para un gobierno más eficiente y eficaz.

Por disposición del Decreto 661, el anterior Instituto Yucateco para la Calidad y la Competitividad efectuó una serie de reformas a su estructura para atender las nuevas responsabilidades conferidas. Así, en el Decreto que Reforma la Denominación, Objeto y Funciones del Instituto para la Calidad y la Competitividad¹¹ se destaca el cambio de nombre del organismo a Instituto para la Innovación, la Calidad y la Competitividad (INICC) y la inclusión de las Subdirecciones de Mejora Regulatoria e Innovación, y la de Calidad y Competitividad.

Como primera acción en el marco del Sistema Estatal, la Comisión de Administración Pública emitió el Acuerdo 81 que estableció los Lineamientos para la presentación de los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental y para la realización de las vertientes del Sistema¹². En él se establecen las bases para la operación de tres de las cuatro vertientes (Registro Estatal de Trámites y Servicios, Manifestaciones de Impacto Regulatorio, y la Ventanilla de Apertura Rápida de Empresas).

El Acuerdo 81 también establece los tres grupos de actividades que las dependencias y entidades efectuarán año con año: Acciones en materia de Registro Estatal de Trámites y

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 20 de febrero de 2006.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 9 de marzo de 2006.

¹² Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 15 de mayo de 2006.

Servicios, Acciones en materia de Manifestaciones de Impacto Regulatorio y acciones en materia de Innovación Gubernamental. En marzo de 2007 se publicó el Acuerdo para la operación y administración del Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán¹³, en el que se sientan las bases legales para su operación y completa la normatividad para la operación de las vertientes del sistema estatal.

V. Diagnóstico

V.1. Introducción

La mejora regulatoria y la innovación son consideradas factores para la competitividad, es decir, son componentes de ésta. Por tanto, en principio definiremos este concepto, lo que nos permitirá más adelante establecer la importancia de esos factores clave para la elaboración del presente programa (ver figura1).

En el plano internacional y nacional, la *competitividad* se define como *la capacidad de un país para producir bienes y servicios que superan la prueba de los mercados internacionales, manteniendo y aumentando al mismo tiempo los ingresos reales de sus habitantes a largo plazo*¹⁴. De igual manera se le conceptualiza como *la capacidad de un país para atraer y retener inversiones*¹⁵.

¹³ Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 28 de marzo de 2007.

¹⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2003): *El mejoramiento de la competitividad de las Pymes mediante el aumento de la capacidad productiva*. UNCTAD. Ginebra, Suiza, pág. 1.

¹⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad (2006): *Punto de Inflexión. Situación de la Competitividad en México 2006*. IMCO. México, D.F., pág. 42.

Figura 1: 10 Factores de Competitividad



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) sostiene que la competitividad depende no sólo de los ajustes macroeconómicos, pues para que unas políticas macroeconómicas adecuadas se traduzcan en una economía cada vez más productiva es preciso que al mismo tiempo se lleven a cabo mejoras microeconómicas. El organismo subraya que las ventajas competitivas *obedecen en gran medida a una acción colectiva e intencionada más que al invisible efecto del mercado* (concepto de competitividad sistémica)¹⁶. En este sentido, las normas y las instituciones encargadas de generarlas y aplicarlas cobran gran importancia para alcanzar la competitividad.

El concepto de *mejora regulatoria* surge en el ámbito internacional a mediados de los años setenta y se consolidó como política pública vertebral en occidente a finales de los noventa. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sostiene que el objetivo de la mejora regulatoria es *optimizar las economías nacionales y su capacidad de adaptarse a los cambios*, pues considera que una mejor normatividad y sus

¹⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), óp. cit., págs. 5 y 6.

correspondientes reformas estructurales son complementos necesarios para el funcionamiento de políticas macroeconómicas.

La OCDE añade que los gobiernos necesitan una regulación de calidad que garantice que sus estructuras y procesos son sólidos, transparentes, responsables y con visión de futuro, sobre todo en ámbitos como el social, económico y el tecnológico. *La mejora regulatoria no es una sola vez, sino un esfuerzo dinámico y de largo plazo, proceso multidisciplinario*¹⁷, subraya.

En Europa, la mejora regulatoria se ha adoptado como un compromiso permanente de los gobiernos por legislar mejor, por ejemplo, en los procesos de política, formulación y redacción de textos legislativos, así como en la eficacia y coherencia de la reglamentación. La idea de *legislar mejor* también ayuda a dibujar una distinción importante en la amplia agenda de reforma regulatoria y una idea más concreta: la desregulación.

En Alemania, el tema de mejora regulatoria se considera necesario debido al impacto que tiene la regulación en la competitividad nacional y en la calidad de la vida diaria. Por tales motivos promueve los siguientes principios para “Legislar mejor”: Necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia, rendición de cuentas y coherencia.

Ahora bien, legislar mejor se traduce en beneficios, no sólo en el ámbito local y nacional, sino que también se pueden aplicar a nivel internacional. Por ejemplo, en Europa se redujo mucho el papeleo, es más sencillo y eficiente aplicar una sola norma en todos los Estado miembros que, en el mismo caso, aplicar normas distintas a nivel nacional y regional. La legislación europea ha sido efectiva en la eliminación de situaciones que lleven a una falsa competencia y que creen conflictos entre distintos sistemas nacionales.

En el plano nacional, por mejora regulatoria se entiende la actividad que eleva la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de aumentar sus beneficios, reducir sus costos y acrecentar su eficiencia. Sus objetivos son: la protección de los intereses sociales con el menor costo posible para los

¹⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2005). *Principles for regulatory quality and performance*. Paris, Francia. pág. 1.

ciudadanos; el mejoramiento de la eficiencia de la economía y de su capacidad para adaptarse a los constantes cambios; incentivar la innovación y la competitividad; y promover la iniciativa de los particulares en la economía¹⁸.

Pero la administración pública federal considera que la mejora regulatoria no sólo es un instrumento de desarrollo económico sino también es un instrumento fundamental de buen gobierno¹⁹. Se trata de un proceso sistemático y permanente de revisión del marco normativo basado en la transparencia, la consulta pública y el análisis cuidadoso de alternativas que permiten decisiones óptimas de política pública.

En conclusión, la mejora regulatoria aparece en el ámbito internacional y nacional como un componente importante para la competitividad de un país, de una región o incluso de una ciudad. Por tanto, hablar de mejora regulatoria es hablar de competitividad. Debe considerársele como tema transversal en la administración pública, que aborda temas como el desarrollo económico y la innovación gubernamental, así como acciones de desregulación²⁰, regulación de calidad, simplificación administrativa, reingeniería de procesos administrativos, incentivación de mercados, eficiencia económica, transparencia y participación ciudadana.

Por otra parte, la misma OCDE considera que *una innovación es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores*²¹.

¹⁸ Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2003.

¹⁹ La administración pública federal 2000-2006 estableció una Agenda de Buen Gobierno que incluyó seis estrategias: 1. Gobierno que cueste menos, 2. Gobierno de calidad, 3. Gobierno profesional, 4. Gobierno digital, 5. Gobierno con mejora regulatoria, 6. Gobierno honesto y transparente. Véase PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002). *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. México, D.F.

²⁰ El Gobierno Federal, en su Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, subraya que en ocasiones, desregulación y mejora regulatoria se utilizan como sinónimos, pero no es adecuado. La desregulación es un componente de la mejora regulatoria que se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica. La mejora regulatoria abarca no sólo la desregulación, sino también la reforma de regulaciones propuestas o vigentes, e incluso la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

²¹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006): Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Ed. Grupo TRAGSA. Madrid, España; pág. 56.

El organismo internacional añade que *las actividades innovadoras se corresponden con todas las operaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales que conducen efectivamente, o tienen por objeto conducir, a la introducción de innovaciones. Algunas de estas actividades son innovadoras en sí mismas, otras no son nuevas pero son necesarias para la introducción de innovaciones. Las actividades de innovación incluyen también a las de investigación y desarrollo (I+D) que no están directamente vinculadas a la introducción de una innovación en particular*²².

La OCDE aclara que no se deben considerar innovaciones el cese de la utilización de un proceso, de un método de comercialización, de un método de organización o de la comercialización de un producto; la simple sustitución o ampliación de equipos; los cambios que derivan solamente de variaciones del precio de los factores; la producción personalizada; modificaciones estacionales regulares y otros cambios cíclicos; así como la simple comercialización de nuevos o significativamente mejorados bienes o servicios²³.

En el mismo documento se concluye que *por definición, toda innovación debe incluir un elemento de novedad. El concepto de novedad se configura bajo tres formas que se describen a continuación: nuevo para la empresa, nuevo para el mercado y nuevo para el mundo entero*²⁴. La innovación, por tanto, es un proceso creativo e interactivo para satisfacer necesidades del hombre.

La productividad es la clave para aumentar el ingreso real y la competitividad. El análisis económico generalmente encuentra que el crecimiento de la productividad es atribuible a las inversiones de las organizaciones en capital físico, capital intelectual y tecnología. Datos recientes de la OCDE muestran que la adopción o desarrollo de innovaciones tecnológicas resulta en mayor productividad, pero que otros factores, como el capital intelectual relacionado con la capacitación laboral, la estructura organizacional y la habilidad administrativa son de suma importancia²⁵.

²² *Ibíd.*, Pág. 57.

²³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). *Ibíd.*, págs. 68-69.

²⁴ *Ibíd.* Pág. 69.

²⁵ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1998): *Technology, productivity and job creation: best policy practices*. OCDE. París, Francia.

De todo lo anterior se concluye que la administración pública, como organización activa en la competitividad de una nación, entidad o municipio no debe ser ajena a la innovación.

La *innovación gubernamental* implica no sólo la adopción de tecnología y la sistematización de procesos, pues se caería más bien en una aplicación de tecnología lo que en sí misma, como hemos visto, no se considera innovación. La innovación gubernamental implica una profunda y permanente modernización administrativa, que mediante la investigación y con ayuda de diversas ciencias, introduzca novedades en sus servicios, procesos u organización, en sus prácticas internas o en sus relaciones con agentes externos.

Dicho concepto generalmente implica el rediseño de las instituciones gubernamentales (reinención del gobierno), así como el desarrollo de capacidades de dirección estratégica y adaptación tecnológica (e-Gobierno) ante la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, la calidad, la simplicidad y la participación de los particulares en el gobierno. Esto a su vez deriva en acciones como la descentralización, la reingeniería de estructuras y procesos administrativos, profesionalización de los servidores públicos, nuevos tipos de asociaciones con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, así como una evaluación con base en resultados.

A decir de la Organización de las Naciones Unidas *sólo los países que cuentan con una administración pública eficaz, instituciones políticas y económicas sólidas, políticas sociales adecuadas y un liderazgo comprometido, pueden asegurar que todos los sectores de la sociedad se beneficien de una mayor integración a la economía mundial*²⁶.

La ONU añade que *para hacer uso pleno de las oportunidades que la globalización ofrece, los países en desarrollo necesitan, entre otras cosas, reinvertir en su sector público y mejorar su capacidad de análisis, formulación e instrumentación de políticas. Sin duda, lo que los países requieren para permitir a la gente disfrutar los beneficios de la globalización*

²⁶ Bertucci, Guido. (2003): La innovación gubernamental en el mundo: retos y perspectivas. ONU. Nueva York.

(y mitigar sus costos sociales) es fortalecer sus instituciones, desarrollar la capacidad de recursos humanos y lograr la suficiencia tecnológica²⁷.

En este sentido, sólo resta aclarar lo que para efectos del presente programa debe entenderse como e-gobierno o gobierno electrónico.

En el ámbito internacional, el *e-Gobierno* se relaciona con la administración pública caracterizada por el uso creciente, permanente y ubicuo de las Tecnologías de Información y de Comunicación (TIC) con el fin de facilitar: a) Las operaciones internas y la comunicación entre las unidades administrativas y entre los diferentes ámbitos de la administración, y b) Las relaciones de la administración pública con los ciudadanos y las empresas, a fin de que, por mediación de las TIC, se proporcionen no sólo servicios de información de los procedimientos administrativos, sino también de la tramitación completa de los expedientes iniciados para cada servicio o procedimiento administrativo.

En el ámbito nacional, el e-Gobierno se concibe como las acciones encaminadas a posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece²⁸.

El e-Gobierno para efectos del presente documento debe centrarse en la interacción particular-gobierno y en especial, en el análisis, desarrollo, implementación y capacitación de la tecnología que surge como consecuencia de una innovación gubernamental prevista en las acciones contenidas en presente programa o derivado de éstas.

Por todo lo anterior, concluimos que la competitividad es un tema que implica el correcto funcionamiento de diversos factores, entre los que se encuentra la mejora regulatoria como base. Además, de la aplicación del concepto de innovación al ámbito de la administración pública surge un factor clave para la mejora regulatoria: la innovación gubernamental. Esta a su vez se materializa en un elemento esencial para la nueva relación gobierno-particular: el e-Gobierno. Estos son los conceptos clave para el desarrollo del presente programa especial de mediano plazo.

²⁷ Ídem.

²⁸ Presidencia de la República (2002). *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. México, D.F.

V.2. Diagnóstico General

De todo lo expuesto en el Marco de Referencia, se concluye que la Federación plantea que *una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados, y que para que en los próximos años se incremente la competitividad del país, es necesario generar condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que permitan a los consumidores acceder a bienes y servicios bajo condiciones de mayor equidad.*

Así, el Gobierno Federal establece, como plan para la competitividad del país vinculado a la mejora regulatoria: Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados tangibles a corto y mediano plazo; y contar con una regulación eficiente que fomente la competitividad de las empresas y de los sectores, para lo cual es necesario impulsar una reforma regulatoria en sus vertientes administrativa y legislativa.²⁹

En su momento se propuso de igual manera disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria y la ampliación de los Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES), reduciendo trámites y agilizando los tiempos de respuesta en la apertura de negocios; y dar certidumbre jurídica a los particulares mediante la reducción de los trámites burocráticos, con el fin de abatir la discrecionalidad y la corrupción.

La Federación, por último, busca establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, reduciendo en lo posible el costo de los impuestos; simplificando los impuestos y limitando los costos administrativos del sistema fiscal; fomentando un diseño para la fácil y rápida identificación de las obligaciones fiscales, y dando un mismo trato fiscal a personas físicas y morales que están en condiciones económicas semejantes.

²⁹ Gobierno Federal: Programa Sectorial de Economía 2007 – 2012. México, D.F.

En tanto, de acuerdo con el diagnóstico del sector contenido en el Plan Estatal de Desarrollo *la población del estado exige una economía dinámica que le genere mayores niveles de bienestar; quiere más empleos mejor remunerados, quiere la diversificación, ampliación y fortalecimiento de la economía local. De manera específica demanda la reactivación del sector primario, la modernización del comercio, el fortalecimiento del sector turístico; la ampliación de la infraestructura productiva y de comunicaciones.*

¿Cuáles son entonces los retos a que se enfrenta el Estado para alcanzar los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo? ¿Cuáles son los hechos que nos permitirán afrontar aquéllos?

Yucatán está inmerso en la zona sureste del país, el Estado ocupa el lugar 20 nacional por su extensión territorial (39 mil 612 km²). Cuenta con amplios litorales y está estratégicamente ubicado dentro de una región en crecimiento y relativamente próspera, pues de acuerdo con el Reporte Territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se encuentra entre las 10 regiones con más rápido desarrollo, aunque también es aún una región rezagada en el contexto nacional en el aspecto científico, tecnológico, educativo, económico y social.

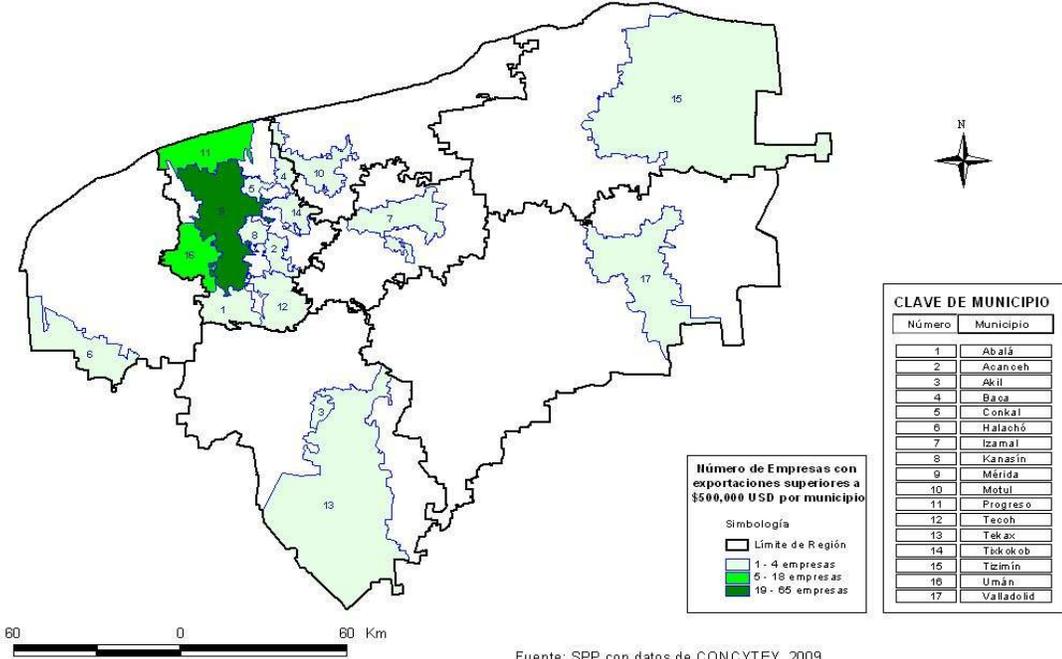
La ubicación del Estado representa una importante ventaja. Yucatán está a sólo unos cuantos cientos de kilómetros de la Florida y eso lo hace una ubicación estratégica no sólo para el transporte hacia los Estados Unidos, sino también para América Central. Con tantos productos chinos, brasileños y centroamericanos que se transportan por barco, la distancia hasta el mercado final se vuelve un factor clave. Pero aún con su mejorada infraestructura, la eficiencia del puerto de Progreso es baja y está declinando. Los costos competitivos de transporte marítimo exigen el desarrollo de una apropiada infraestructura, puntualidad y eficiencia portuaria, lo que es crucial³⁰.

³⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2007): OCDE Territorial Reviews Yucatán, México. París, Francia. Pág. 16.

El número de empresas que exportan en el Estado de Yucatán es muy bajo, comparado con las más de 62 mil unidades económicas que existen en la entidad³¹. Además, un muy bajo porcentaje presenta un valor significativo de sus mercancías (ver mapa 1).

Mapa 1

Empresas con exportaciones superiores a \$500,000 USD por municipio en Yucatán (2007 - 2008)



Pese a su posición geográfica estratégica, Yucatán es uno de los estados que menos aprovecha las relaciones comerciales internacionales con que cuenta México. El país tiene varios Tratados de Libre Comercio con importantes regiones y países como la Unión Europea, Japón, Chile, Argentina y Colombia, los cuales se deberían aprovechar más³².

Se calcula que Yucatán tan sólo concentra 2.9% de la inversión extranjera directa de la mesoregión, incluso de 2000 a 2004 ésta decreció en casi 25%. Según datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía la inversión extranjera en

³¹ Inegi. Censos Económicos 2004.

³² Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009). *Diagnóstico para el mejoramiento del entorno de negocios de Yucatán*. Mérida, Yucatán. Pág. 22.

Yucatán es mínima. El Estado se ubica en este rubro en el sitio 28 nacional. La mayor inversión se concentra en Mérida. Sólo en 2007 hubo una inversión estadounidense importante en el sector de comercio de 40 millones de dólares, de los cuales 39.9 millones de dólares se destinaron a la rama de comercio al por mayor de productos no alimenticios. Estados Unidos ha sido también el mayor inversionista en el sector industrial, liderado por los establecimientos maquiladores³³.

La OCDE subraya que pese a los estrechos lazos entre los estados vecinos hay un cierto nivel de competencia entre ellos, particularmente con respecto a las actividades de desarrollo económico, tales como el turismo y la pesca. Sin embargo, hay oportunidades potenciales de colaboración, particularmente con respecto a la administración de recursos y temas de salud pública.

En términos de sostenibilidad, Yucatán se caracteriza por ser una de las entidades con mejor manejo del medioambiente. Cuenta con una gran riqueza natural y alberga también a una de las siete nuevas maravillas del mundo (Chichén Itzá). Yucatán es rico en recursos naturales. Hoy por hoy tiene reconocidas 10 áreas naturales protegidas. Probablemente el mayor reto en relación con la sostenibilidad recae en el tratamiento del agua y la provisión de un sistema de drenaje³⁴.

En 2005 la población del Estado representaba el 1.8% del total nacional, y el 9.7% del total de la mesoregión. De acuerdo con los datos estadísticos de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2005 el Estado registró una población de 1 millón 818 mil 948 habitantes distribuidos en 106 municipios (ver cuadro 1), cantidad que supera en más del doble la población en 1970 (758 mil 355 habitantes).

³³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Óp. Cit., pág. 19.

³⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Óp. Cit., Pág. 17.

Cuadro 1: Municipios con mayor número de habitantes en el Estado

Región	Municipio	Población (En miles)	Porcentaje
Yucatán		1,818.9	100.0
II	Mérida*	781.1	42.9
V	Tizimín*	69.6	3.8
VI	Valladolid*	68.9	3.8
II	Umán	53.3	2.9
II	Kanasín	51.8	2.8
II	Progreso	49.5	2.7
VII	Tekax	37.5	2.1
VII	Ticul*	35.6	2.0
IV	Motul*	31.5	1.7
VI	Chemax	30.0	1.6
Total		1,208.8	66.3

*Municipio cabecera de región.

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Los datos arrojan que tan sólo 10 municipios concentran más de dos tercios de la población (66.3%), en tanto que los otros 96 reúnen al resto (33.7%). El INEGI también reporta que nueve de los municipios señalados son los que presentan un mayor número de nacimientos tomando en cuenta la residencia habitual de la madre (ver cuadro 2), claro indicio de concentración poblacional.

Cuadro 2: Municipios con mayor número de nacimientos en el Estado

Región	Municipio	Nacimientos	Porcentaje
Yucatán		33,855	100
II	Mérida*	13,301	39.3
VI	Valladolid*	1,643	4.9
V	Tizimín*	1,406	4.2
II	Kanasín	977	2.9
VI	Chemax	906	2.7
II	Progreso	853	2.5
II	Umán	663	2.0
VII	Tekax	641	1.9
IV	Motul*	585	1.7
VII	Oxkutzcab	584	1.7
Total		21,559	63.8

*Municipio cabecera de región.

Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales 2004.

Las estadísticas también muestran que prácticamente los municipios cabeza de región representan el mayor desarrollo económico del Estado al ser de las poblaciones con el

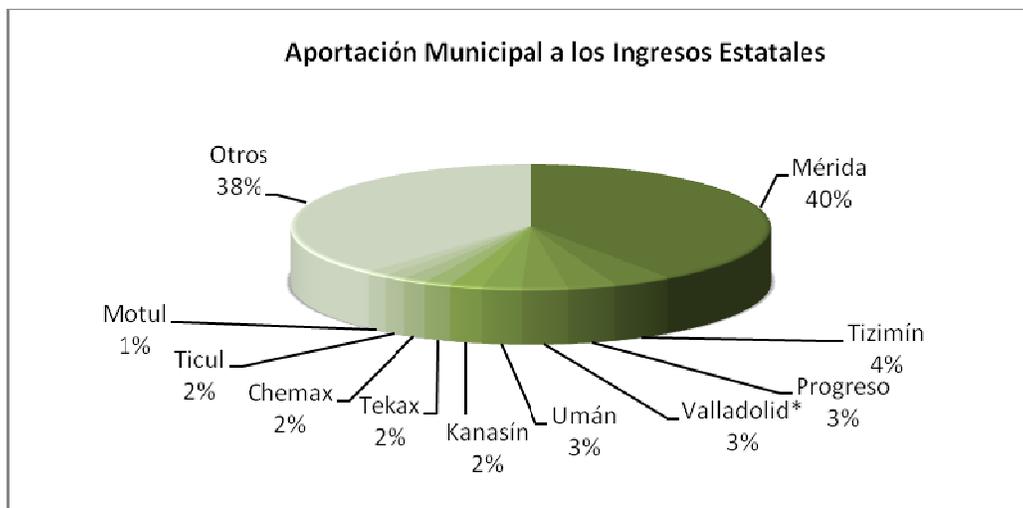
mayor número de personas económicamente activas, así como de población ocupada. De igual manera son los municipios con mayor número de unidades económicas y los que más ingresos captan (ver cuadros 3, 4 y 5; y gráfico 1).

Cuadro 3: Municipios con mayor población económicamente activa

Región	Municipio	PEA	Porcentaje
Yucatán		1'212,854	100.0
II	Mérida*	288,809	23.8
V	Tizimín*	21,419	1.8
VI	Valladolid*	19,506	1.6
II	Umán	19,369	1.6
II	Progreso	18,705	1.5
II	Kanasín	14,747	1.2
VII	Tekax	12,687	1.0
VII	Ticul*	12,231	1.0
IV	Motul*	11,045	0.9
I	Hunucmá	9,412	0.8
Total		427,930	35.2

*Municipio cabecera de región.
Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda. 2000.

Gráfico 1



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Municipales 2005.

Cuadro 4: Distribución de la población ocupada

Región	Municipio	Población Ocupada	Porcentaje
Yucatán		618,448	100.0
II	Mérida*	286,134	46.3
V	Tizimín*	21,280	3.4
VI	Valladolid*	19,397	3.1
II	Umán	19,205	3.1
II	Progreso	18,560	3.0
II	Kanasín	14,624	2.4
VII	Tekax	12,614	2.0
VII	Ticul*	12,181	2.0
IV	Motul*	10,977	1.8
I	Hunucmá	9,376	1.5
Total		424,348	68.6

*Municipio cabecera de región.

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda. 2000.

Cuadro 5: Distribución de unidades económicas por municipio

Región	Municipio	Unidades Económicas	Porcentaje
Yucatán		62,799	100.0
II	Mérida*	30,263	48.2
II	Progreso	2,606	4.1
VI	Valladolid*	2,249	3.6
V	Tizimín*	1,965	3.1
VII	Ticul*	1,498	2.4
VII	Tekax	1,126	1.8
VII	Oxkutzcab	1,104	1.8
IV	Motul*	1,102	1.8
II	Umán	1,078	1.7
I	Hunucmá	1,004	1.6
Total		43,995	70.1

*Municipio cabecera de región.

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda. 2000.

Uno de los principales indicadores del desarrollo económico es la dinámica de la oferta y la demanda de empleo, medido a través de la Población Económicamente Activa (PEA), pues dependiendo de ésta se conoce el comportamiento de los ingresos reales de la población y su bienestar. Ahora bien, el comportamiento de la PEA en Yucatán de 1990 al 2000 muestra un aumento considerable al pasar de 413 mil 593 a 623 mil 33 habitantes de 12 años y más. En tanto, la Población Económicamente Inactiva (PEI) pasó de 524 mil 884 en 1990 a sólo 586 mil 740 habitantes en el 2000. Lo que indica un buen comportamiento en este rubro.

Aquí resulta de suma importancia resaltar el destacado papel que juegan las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Aunque por lo general se reconoce que las PYMES son

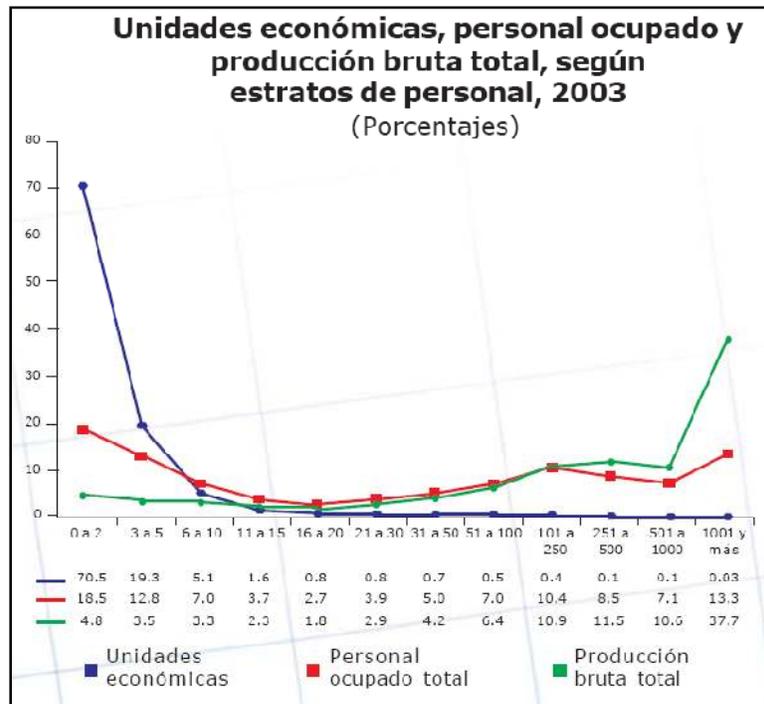
importantes contribuyentes a la economía nacional, no son muchos los gobiernos que han formulado medidas para potenciar su aportación o aumentar su competitividad. Esto se debe en gran medida a que, como asegura la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la mayoría de los gobiernos ni siquiera tienen estadísticas confiables sobre las PYMES.

El organismo internacional sostiene que el argumento a favor de la intervención gubernamental para ayudar a las PYMES se basa en el hecho de que, debido a numerosas deficiencias del mercado, estas empresas no pueden crear capacidades por no tener acceso al financiamiento, la información, la tecnología y los mercados. Por tanto, se precisan políticas y programas específicos y los marcos institucionales apropiados para ayudar a las PYMES a superar estos obstáculos.

Las cifras disponibles correspondientes a los países en desarrollo señalan que las PYMES representan el 98% de todas las empresas, entre el 50 y el 80% del empleo industrial y el 50% de la producción manufacturera.

En México, según los datos del Censo Económico de 2004, las PYMES concentran 99.3% de las unidades económicas del país, 60.6% del personal ocupado total, pero generan únicamente 29.2% de la producción bruta total. Por el contrario, las grandes empresas, con menos del 1% de las unidades económicas a nivel nacional, generan 70.8% de la producción bruta total con 39.4% de la fuerza laboral (ver gráfico 2 en la siguiente página).

Gráfico 2



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004

Pero son precisamente las Pymes las que presentan una mayor concentración en la informalidad, como muestra la OCDE señala que en Yucatán las actividades informales representen la mitad de la economía en el Estado y, a pesar de los numerosos esfuerzos por formalizar los negocios, la competencia injusta de los negocios informales, así como la burocracia, aumentan los costos de llevar a cabo un negocio con toda la formalidad de la ley.³⁵

Por otra parte, de los ocho estados que integran la mesoregión (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), al comparar el ingreso promedio diario de sus trabajadores asalariados en 2003, siete de los Estados presentan el mismo promedio de 87.2 pesos por día, mientras que en el caso de Yucatán presenta un salario menor de 74 pesos por día. No obstante, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, en los últimos seis años el crecimiento de los ingresos por habitante en

³⁵ OCDE. Reporte Territorial de Yucatán. 2007.

Yucatán fue ligeramente superior al de las tres entidades más competitivas del país. De igual manera, presenta una reducción de 42% en coeficiente de desigualdad de ingresos³⁶.

Siguiendo con el tema de ingreso familiar, en México la migración y las remesas son fenómenos de una relevancia cada vez mayor, tanto por la pérdida de fuerza de trabajo como por los efectos multiplicadores que generan las remesas en las comunidades de origen. En la actualidad Yucatán se encuentra en el lugar 23 nacional entre los Estados de donde más personas emigran. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2005 salían del Estado 28 mil 720 personas, mientras que para el mismo año, en inmigración se colocó en la posición 24 nacional, con 34 mil 380 personas que arribaban a la entidad. La crisis económica y el creciente desempleo en EE.UU. podrían tener un importante efecto negativo para las remesas de los mexicanos residentes en ese vecino país³⁷.

En la actualidad, *Mérida es el centro concentrador comercial y de servicios de la región. En esta ciudad se ubica el 79% del total de las 141 sucursales bancarias del Estado*³⁸ (ver cuadro 6).

Cuadro 6: Distribución de unidades bancarias por municipio.

Región	Municipio	Unidades bancarias
Yucatán		142
I	Hunucmá	1
II	Mérida*	113
II	Progreso	7
II	Umán	2
II	Tixkokob	1
III	Izamal*	1
IV	Motul*	3
V	Tizimín*	3
V	Buctzotz	1
VI	Valladolid*	4
VI	Peto	1
VII	Ticul*	3
VII	Tekax	1
VII	Oxkutzcab	1

*Municipio cabecera de región.

Fuente: INICC con datos del INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2007.

³⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2008): Índice de Competitividad Estatal 2008. México, D.F., págs. 426-427.

³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Óp. Cit., pág. 12.

³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Óp. Cit. pág. 13.

Mérida también se ubica como el centro de población que acapara la apertura de empresas en todo el Estado; inclusive los municipios que pertenecen a la misma región de la cual la ciudad capital es cabecera, no son representativos en cuanto a la contribución que realizan al indicador que nos ocupa.

La ciudad capital concentró en el año 2007, el 83% de las aperturas de sociedades mercantiles en el Estado (ver cuadros 7 y 17).

Cuadro 7. Apertura de Sociedades Mercantiles por Región y Sector

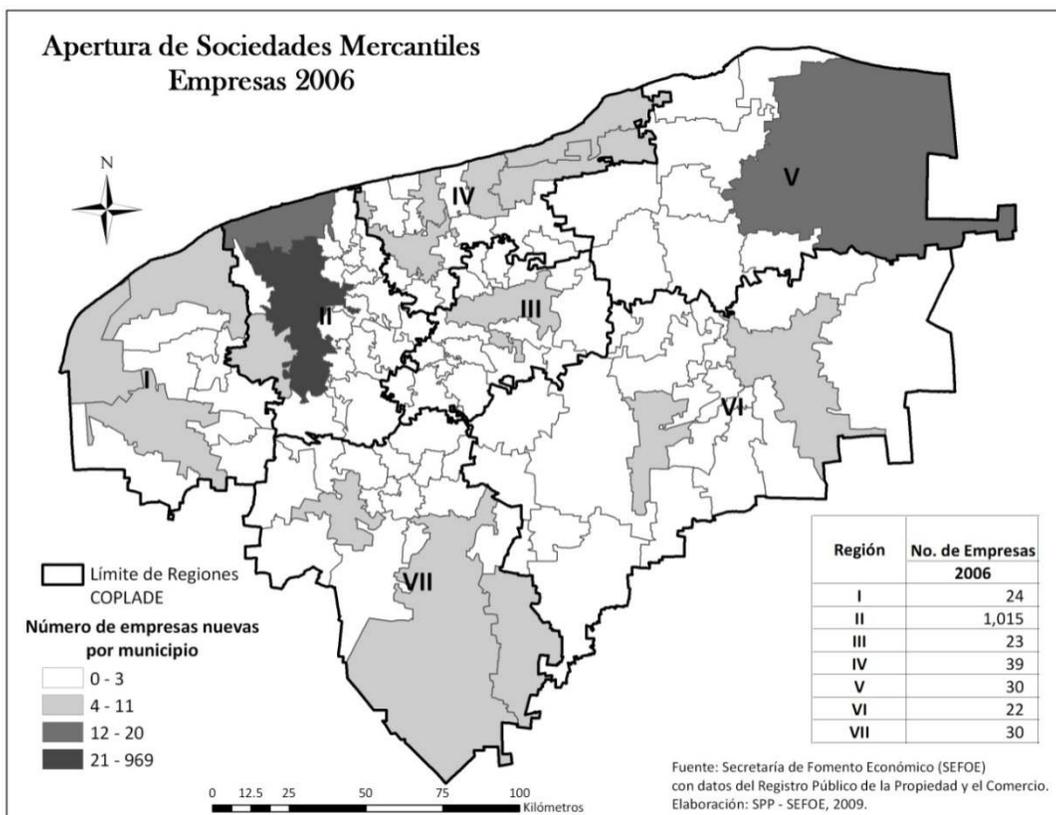
Región	No. de Empresas		Industria		Comercio y Servicios		Agropecuario y Pesquero	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
I	24	20	8	3	14	16	2	1
II	1,015	1,267	138	164	864	1,101	13	2
III	23	6	10	2	13	4	0	0
IV	39	22	3	4	27	14	9	4
V	30	24	2	8	18	13	10	3
VI	22	70	3	15	17	54	2	1
VII	30	36	3	12	23	22	4	2
NA*	1	0	0	0	0	0	0	0
Total	1,184	1,445	167	208	976	1,224	40	13

Fuente: Sefoe con datos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

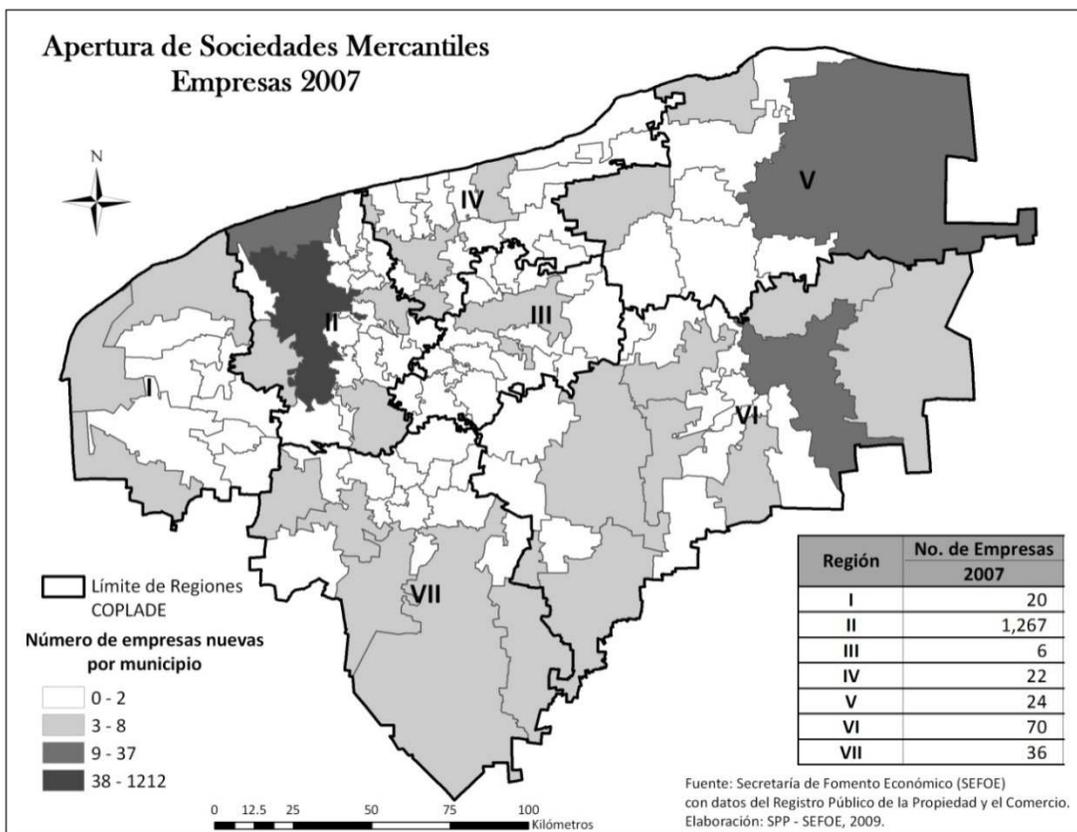
*Nota. De acuerdo a la cedula de inscripción en el Registro Público de la Propiedad no fue posible identificar el lugar de instalación de la sociedad mercantil y tampoco el sector económico al que pertenece

Los comparativos demuestran que del periodo 2006 al 2007 las regiones III, IV y V presentaron una disminución en el número de aperturas mercantiles, teniéndose un incremento de 253 aperturas en la región cuya cabecera es Mérida, lo cual demuestra que la gran mayoría de las aperturas de sociedades mercantiles se concentra en la capital del Estado (ver cuadro 17 y mapas 2 y 3).

Mapa 2

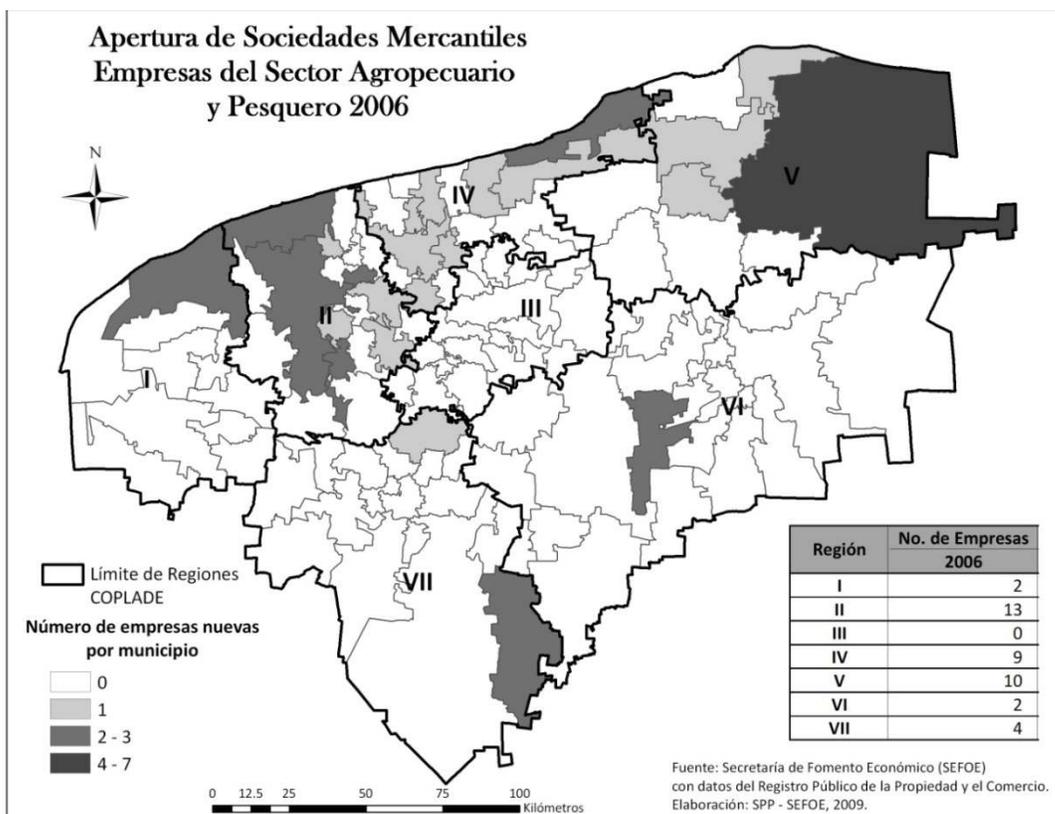


Mapa 3

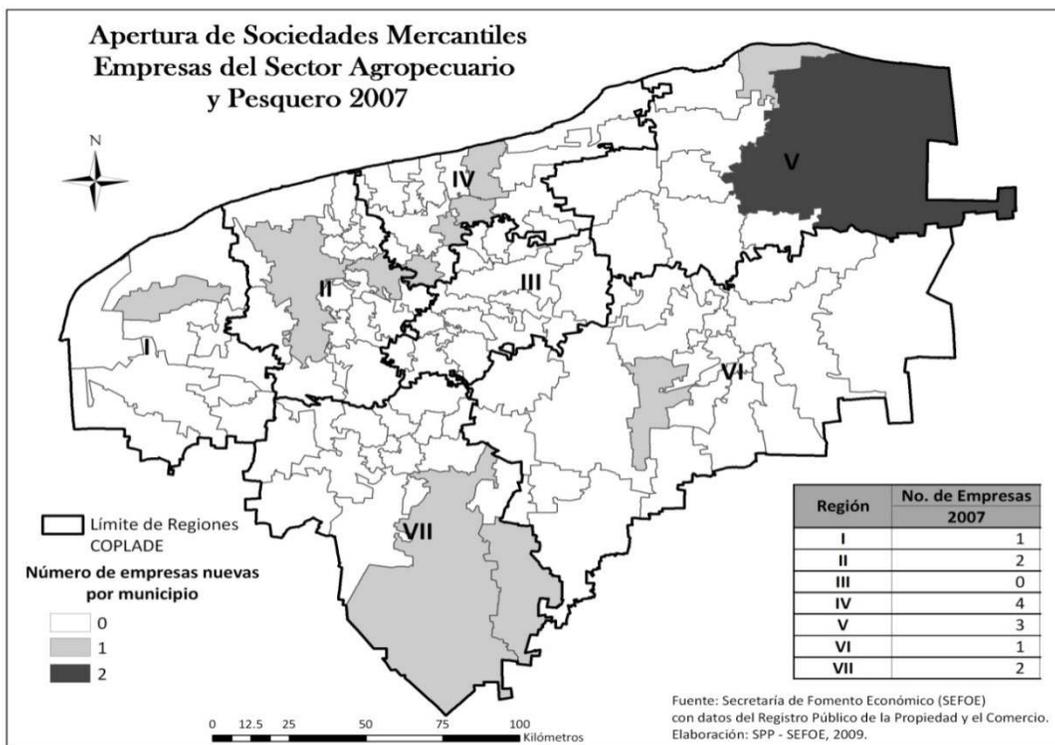


De igual manera, la apertura por sectores económicos denota del periodo 2006 a 2007 la terciarización de la economía del Estado, notándose más en el sector primario dónde la apertura de sociedades mercantiles tuvo un decrecimiento del 67.5% (ver mapas 4, 5, 6, 7, 8 y 9).

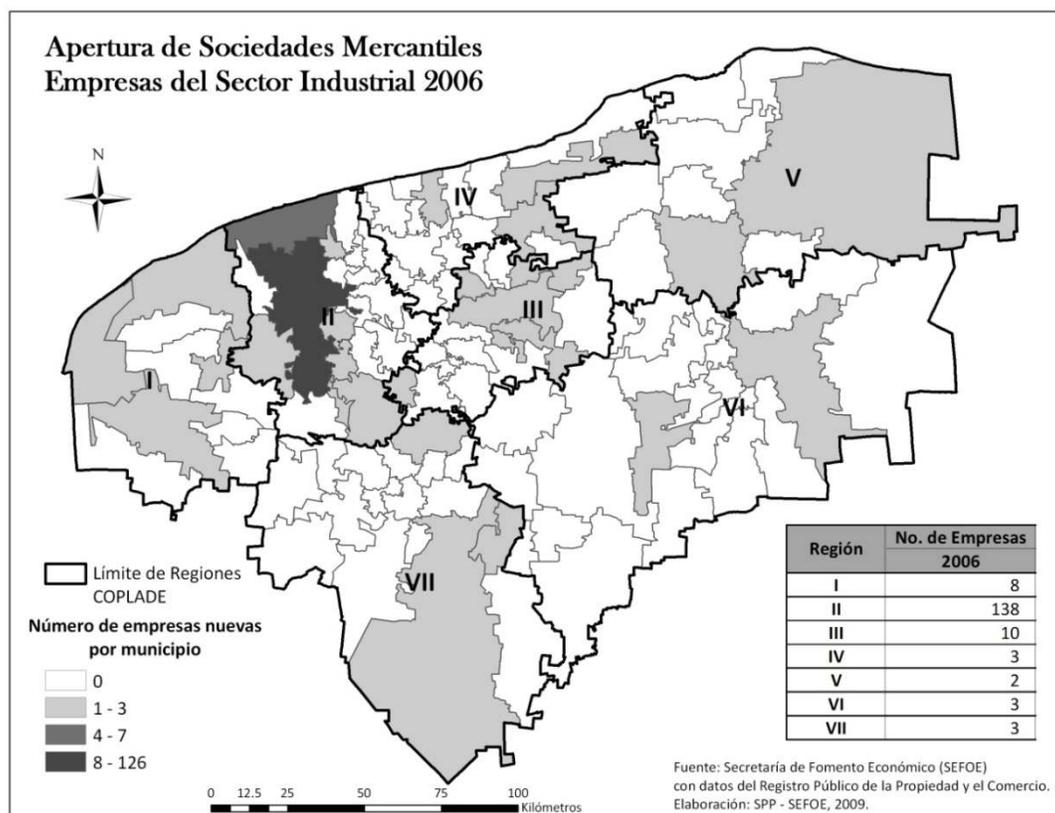
Mapa 4



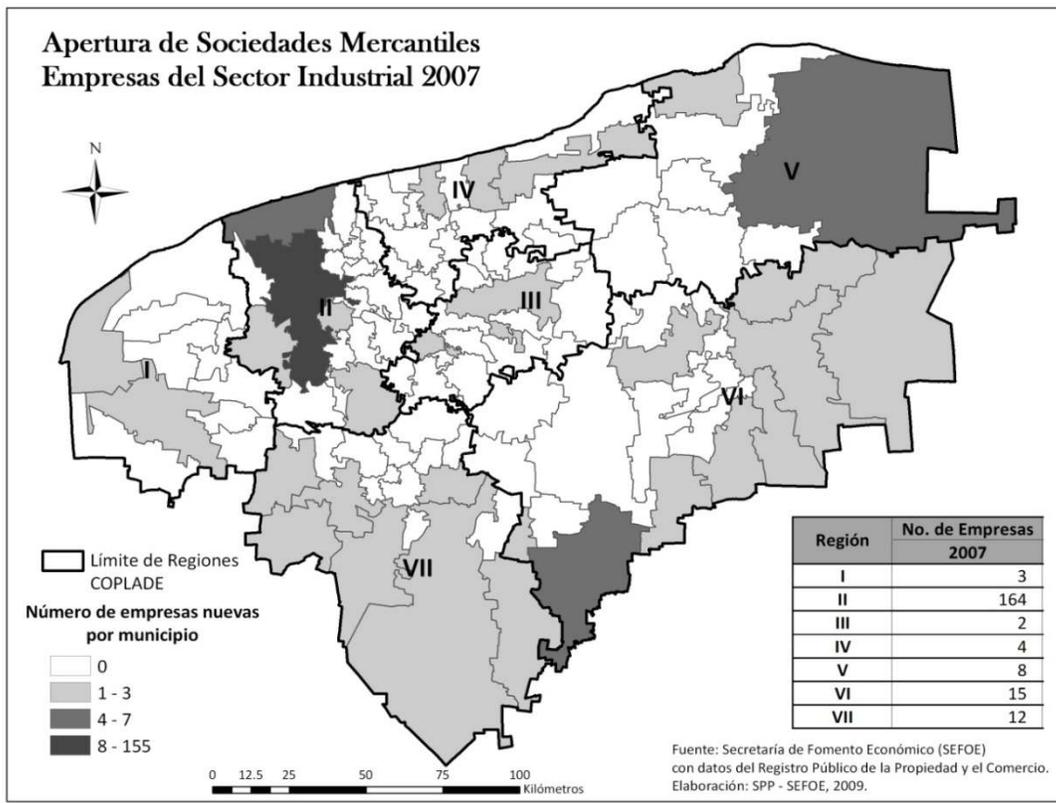
Mapa 5



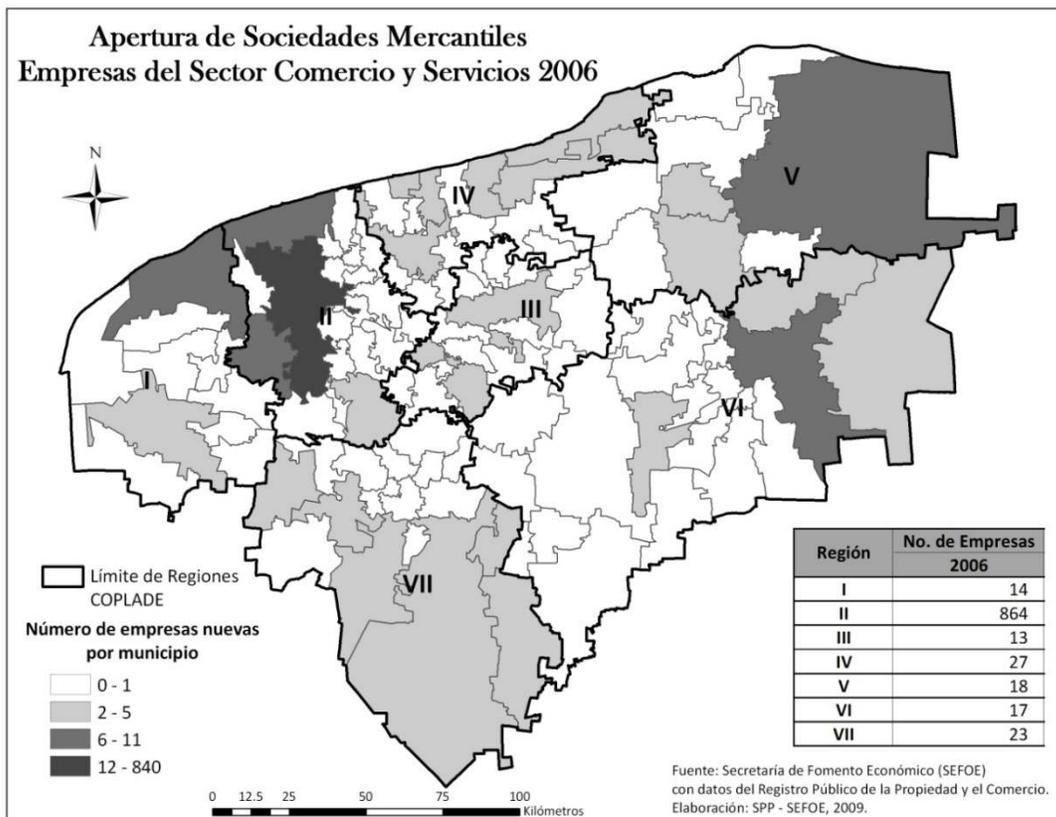
Mapa 6



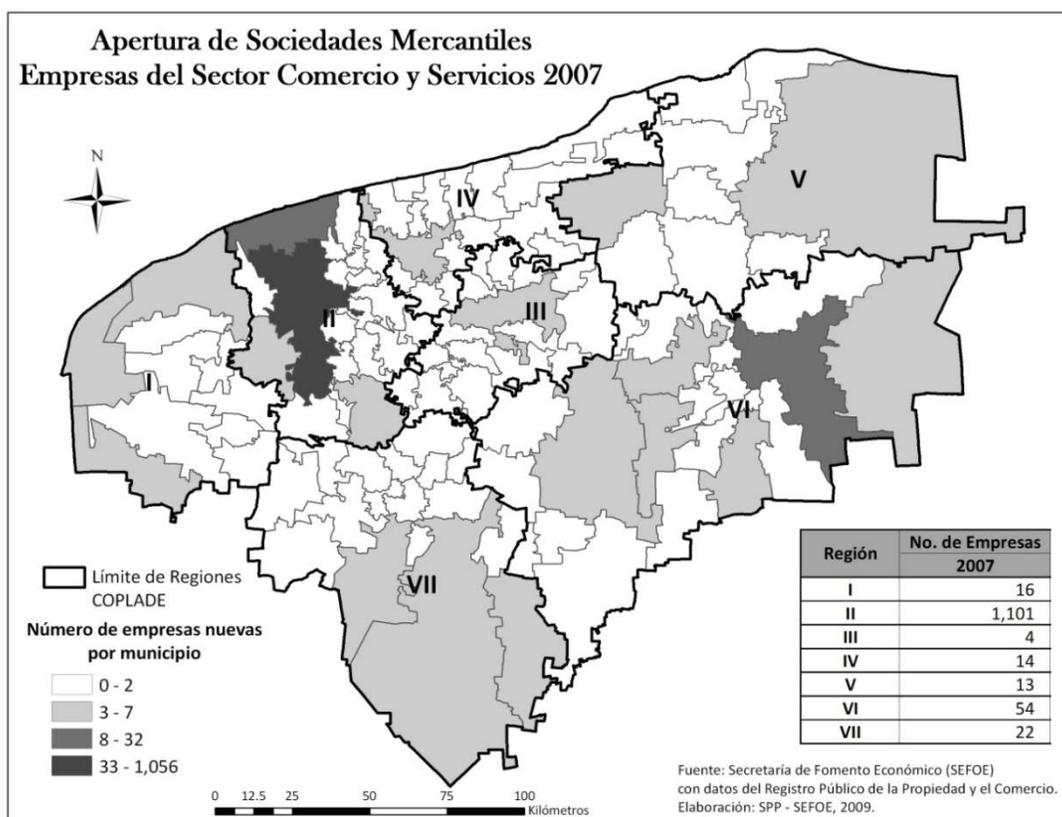
Mapa 7



Mapa 8



Mapa 9



La escasez de recursos financieros y las dificultades de acceso al crédito, especialmente para las empresas pequeñas y los productores independientes, impiden aprovechar oportunidades productivas rentables, reduciendo así la productividad y la competitividad.

La OCDE añade que falta de acceso a infraestructura adecuada también es un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas y para el crecimiento de las empresas, sobre todo en el interior del Estado; se suman a esto las deficiencias de las instituciones públicas, las cuales son posiblemente la principal causa de los problemas de competitividad.

Las deficiencias señaladas elevan los costos de transacción, desincentivan la inversión privada nacional y extranjera, desvían recursos productivos hacia la búsqueda de rentas e impiden el aprovechamiento de oportunidades de inversión, innovación u organización. Lo anterior se constata en la baja inversión privada en casi todos los sectores económicos en Yucatán.

Existe un incipiente número de experiencias en Yucatán que empiezan a resaltar con base en la importancia de la innovación. Esos buenos ejemplos se pueden encontrar en las tecnologías de la información y en el cultivo de frutas tropicales aunque, en contraste, se retrocedió en el número de usuarios en Internet, una capacidad tecnológica importante.³⁹

La OCDE sostiene que Yucatán tiene amplias posibilidades de competitividad si enfoca su gasto a la investigación y el desarrollo, y se diversifica de su base económica para incluir de manera intensiva las actividades de agricultura, textil, alta tecnología, manufactura y turismo.⁴⁰

La importancia de mejorar la calidad de las actividades a procesos con un mayor valor agregado, han sido enfatizadas por el reciente decrecimiento en las actividades de manufactura y la limitada capacidad de las actividades primarias para alcanzar los mercados internacionales⁴¹.

Ahora bien, del análisis de todos los datos estadísticos hasta ahora expuestos se establece que hay determinados municipios que, mediante la implementación de determinados programas, como los relacionados con acciones de regulación de calidad, desregulación e incentivación de mercados, permitirían alcanzar el desarrollo regional equilibrado que requiere el Estado para su competitividad (ver cuadro 8 en la siguiente página).

³⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Iniciativa para el Mejoramiento del Clima de Negocios en Mérida y Valladolid. 2008.

⁴⁰ OCDE. Reporte Territorial de Yucatán. 2007.

⁴¹ OCDE, Óp. Cit., pág. 16.

Cuadro 8: Conjuntos Urbanos para el Desarrollo Equilibrado

Región	Municipio o conjunto urbano	Observaciones
I	Hunucmá	Hunucmá supera en gran parte de los indicadores económicos a Maxcanú, municipio cabecera de la Región I, por lo que aquélla se perfila como una ciudad de creciente importancia. Hunucmá se encuentra más integrada a la Región II que a la suya. El constante avance de la zona metropolitana de Mérida hacia el poniente es un aspecto que motiva dicho crecimiento socioeconómico.
II	Mérida* Progreso Umán Kanasín Conkal Ucú	Conkal, Kanasín, Mérida, Progreso, Ucú y Umán deben impulsarse de manera integral, pues conforman ya en realidad una zona conurbada. Tan sólo Kanasín, Mérida, Progreso y Umán concentran el 51% de la población total del Estado, 47% de los nacimientos en la entidad y 28% de la Población Económicamente Activa. De igual manera, reúnen a 55% de la población con trabajo y 54% de las empresas formales establecidas en Yucatán, además que captan 49% de los ingresos del Estado.
III	Izamal*	Izamal no aparece entre las diez principales poblaciones del Estado de acuerdo con las estadísticas socioeconómicas. Sin embargo, se destaca como el principal centro urbano de su región. Concentra el 1.2% de las unidades económicas y de la población ocupada en el Estado, capta el 1% de los ingresos estatales, reúne al 0.6% de la Población Económicamente Activa de la entidad, concentra 1.4% de los nacimientos en el Estado y 0.8% de la población total.
IV	Motul*	Motul no sólo es el principal municipio con movimiento socioeconómico de su propia región, sino que se encuentra también entre las diez principales ciudades del Estado con esa característica. En esta región, a diferencia de las demás, la cercanía de sus localidades ha permitido su consolidación. De igual manera, la zona metropolitana de Mérida parece ya influir en su desarrollo, dada la importante infraestructura carretera que une a ambas regiones.
V	Tizimín*	Tizimín se encuentra en condiciones similares a las de Motul: es el principal municipio con movimiento económico de su región y está entre las diez principales ciudades del Estado desde el punto de vista socioeconómico. Pero su desarrollo casi a la par de la de Valladolid y su cercanía con este municipio lo hacen converger más a una zona de integración Tizimín-Valladolid, lo que se refuerza dada la dispersión de las otras localidades que conforman esta región.
VI	Valladolid* Chemax	Aunque en esta zona destaca la posición socioeconómica de la ciudad de Valladolid, el municipio de Chemax presenta características interesantes, pues pese a que éste no se encuentra entre las primeras diez poblaciones con más unidades económicas, Población Económicamente Activa o población ocupada sí está entre las diez primeras con mayor población, número de nacimientos y aportación al ingreso del Estado. Una posible explicación para su concentración poblacional y su alta aportación en ingresos estatales, pese a su bajo desarrollo económico, está en la gran atracción que ejerce la Riviera Maya en materia laboral y que permitiría una importante derrama económica en el municipio de Chemax. En ese sentido será clave el impulso conjunto Valladolid-Chemax en la región.
VII	Ticul* Oxkutzcab Tekax	En la zona sur, Ticul, Oxkutzcab y Tekax hacen un importante "corredor productivo" para el desarrollo de la región y del Estado. Juntos reúnen 6% de las unidades económicas estatales y aportan cerca del 5% de los ingresos de la Entidad, colocándose por encima de Progreso y Tizimín, respectivamente.

*Municipio cabecera de región.

Fuente: Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad (INICC) con datos de la Regionalización Oficial del Estado de Yucatán y el Perfil Geoestadístico de las Regiones (2008).

Para afrontar los retos que se imponen al Estado, la OCDE puntualiza que se requiere de un marco institucional que permita el adecuado desarrollo, implementación y medición de políticas públicas para la competitividad.

Es necesario advertir que el presente programa especial tiene en gran medida un carácter transversal, pues su desarrollo e implementación tiene un impacto para todo el Estado.

Pero, para el caso de algunas acciones concretas, el diagnóstico regional permite dar prioridad a ciertas poblaciones, con el fin de hacerlos detonantes de un desarrollo estatal más equilibrado y un Yucatán más competitivo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que, en el ámbito nacional, el país ha mejorado su marco regulatorio, reformando instituciones públicas y modificando los instrumentos legales y de política. Pero para que esto ocurriera se requirió de un liderazgo político del más alto nivel y de la creación de nuevas instituciones encargadas de la conducción de la política regulatoria, además de la aprobación y modificación de distintas leyes que institucionalizan la mejora regulatoria. En este proceso, el Congreso de la Unión se ha involucrado de manera paulatina en el debate.

En el año 2000, México introdujo cambios jurídicos, institucionales y de política a su programa regulatorio para poner en práctica las recomendaciones clave presentadas por la OCDE. Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo institucionalizaron un programa amplio de mejora regulatoria que extendió la política en éste ámbito. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) fue creada como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía, pero técnica y administrativamente independiente, con el fin de coordinar y supervisar el Programa de Mejora Regulatoria del gobierno federal.

La política regulatoria que aplica la COFEMER incluye un esfuerzo de gran importancia para aumentar la responsabilidad y la disciplina al interior del gobierno federal. Las secretarías y otros organismos descentralizados tienen la obligación de presentar Programas Bienales de Mejora Regulatoria, que incluyan una lista de reglamentaciones potenciales que se presenten en medidas futuras de política e identifiquen los trámites de alto impacto, a fin de modificarlas o eliminarlas.

En 2002 la COFEMER dio a conocer el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) que permite a los emprendedores cumplir con la reglamentación federal, estatal y municipal e iniciar operaciones en menos de tres días hábiles. La medida fue en respuesta a un informe acerca del mejoramiento de la competitividad de las pequeñas y medianas

empresas (PYMES) que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) emitió el 20 de diciembre de 2002. En él se señala como una medida para las instituciones públicas abrir una "oficina de servicios" para las PYMES, en la que puedan obtener ayuda centralizada.

La COFEMER, además, ha avanzado en el mejoramiento y desarrollo de las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR), en el aumento de la transparencia y la participación ciudadana. También el Registro Federal de Trámites y Servicios fue puesto en marcha por la COFEMER. Dicho Registro contiene, racionaliza, actualiza y mantiene el acceso público a todos los trámites y servicios del gobierno federal.

Aunado a los trabajos de la COFEMER, en abril de 2004 se expidió un acuerdo presidencial que estableció una moratoria regulatoria durante un año. Dicho acuerdo restringió la publicación de nuevas regulaciones y obligaba a los organismos federales a llevar a cabo, en conjunto con la COFEMER, un estudio de la regulación existente. El acuerdo fue ratificado con algunas reformas en el año 2005.

En la actualidad, también los particulares participan activamente en las acciones emprendidas en materia de mejora regulatoria y de simplificación de trámites y servicios en el ámbito nacional, emitiendo sus opiniones al respecto, entre las que destacan las de ampliar el SARE a un mayor número de municipios y la de fortalecer la estructura de la COFEMER.

La OCDE considera que en general, en México hay una serie de debilidades estructurales que restringen el aumento de la productividad y requieren una estrategia proactiva y orientada hacia el crecimiento. Por esta razón, uno de los principales retos que enfrenta México reside en impulsar las reformas estructurales en los sectores de servicios básicos e infraestructura que den impulso a la competitividad de la economía⁴².

En este contexto destacan las recomendaciones de la OCDE en el sentido de crear organismos reguladores independientes o agencias administrativas autónomas con

⁴² OCDE (2004): Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria: avances de la implementación en México. París, Francia, pág. 1.

poderes reguladores. A nivel internacional se tiene el ejemplo de países como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Corea y Turquía, en los que dichas entidades han sido establecidas en el sitio más cercano al centro del gobierno, es decir, en las oficinas del Presidente o Primer Ministro, según corresponda. Ello a fin de que tal política pública se gestione a través de una instancia coordinadora al mismo nivel que opera el resto de las dependencias, que asegure la debida imparcialidad, transversalidad, relevancia y toma de decisiones en tales temas.

Distintos actores nacionales analizan hoy por hoy la pertinencia de modificar la naturaleza jurídica de la COFEMER, ampliando su autonomía técnica, de decisión y presupuestal mediante su evolución de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía a: a) un organismo descentralizado no sectorizado; b) una dependencia adscrita a la Presidencia de la República, con una naturaleza similar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; o c) como un organismo autónomo que podría brindar servicio tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo Federal, así como a los gobiernos estatales y municipales.

Desde abril del 2006 se presentó en la Cámara de Senadores una iniciativa por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que pretende fortalecer institucionalmente a la COFEMER dándole el carácter de organismo descentralizado no sectorizado y mejorar su proceso operativo.

Como ya hemos subrayado en el apartado conceptual del presente documento, la competitividad requiere de una serie de mejoras microeconómicas que deben desarrollarse a través de un sistema de normas y las instituciones encargadas de generarlas y aplicarlas, con lo que éste sistema y su adecuado funcionamiento cobran gran importancia para alcanzar la competitividad.

Por este motivo, la competitividad y la mejora regulatoria, aunque de manera reciente, aparecen como políticas públicas más o menos estructuradas en la administración local. En el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 se establecieron compromisos del sector de Desarrollo Económico, a fin de promover y fomentar el crecimiento económico sustentable, creando las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de los sectores

económicos que llevarán a Yucatán al liderazgo en el Sureste del país y mejorarán la calidad de vida de los yucatecos.

Para atender este compromiso se propuso el cumplimiento de dos retos específicos: La simplificación de trámites administrativos, a fin de favorecer la apertura de los negocios en forma ágil; y un desarrollo económico equilibrado, ordenado, sustentable y justo.

Para tal efecto se diseñó e implementó el Programa Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental, publicado en el Diario Oficial del Estado el 26 de junio de 2006, cuyo objetivo incidió sobre cuatro áreas de oportunidad: Creación del Registro Estatal de Trámites y Servicios; mejora continua de trámites y servicios; desarrollo e implantación de proyectos de innovación gubernamental y la implantación de un sistema de Manifestaciones de Impacto Regulatorio.

Dicho programa de mediano plazo estableció tres principales acciones: En materia de trámites y servicios; en materia de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; y en materia de Innovación gubernamental, lo anterior mediante el establecimiento de un Sistema Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental.

Para el funcionamiento del Sistema Estatal se estableció el área de Mejora Regulatoria e Innovación en el Instituto para la Innovación Calidad y Competitividad. Para tal efecto se publicó:

1. El Decreto 661 que crea el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental, publicado en el Diario Oficial del Estado de fecha 20 febrero 2006;
2. El Decreto 662 que reforma la denominación, objeto y funciones del Instituto Yucateco para la Calidad y Competitividad, publicado el 9 de marzo de 2006;
3. El Acuerdo 81 que establece los Lineamientos para la presentación de los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental y para la realización de las vertientes del sistema, publicado el 15 de mayo de 2006, y
4. El Reglamento Interno del Instituto, publicado el 22 de junio 2006.

El Sistema Estatal se concibió con cinco vertientes:

- a. *Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental*: Documentos de planeación y programación que expresan de manera clara y sencilla los objetivos que las dependencias y entidades de la administración pública del Estado buscan cumplir en un año calendario en materia de mejora regulatoria. Así, cada dependencia y entidad de la administración pública estatal está obligada a mejorar al menos tres trámites al año.
- b. *Registro Estatal de Trámites y Servicios*: Padrón único y oficial para dar a conocer a la sociedad, con seguridad y transparencia, toda la información para gestionar los trámites y servicios enfocados al público que prestan las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- c. *Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán*: Padrón por el cual, mediante una sola inscripción ante cualquier dependencia o entidad de la administración pública estatal, se entregará una clave única de registro, con la que los interesados gestionarán cualquier trámite estatal, sin necesidad de proporcionar de nuevo los requisitos comunes que se determinen para la inscripción única. Así, los interesados no tendrán que exhibir los mismos documentos ante cada una de las dependencias y entidades en cada trámite, ya que como sus registros estarán entrelazados, la inscripción única en una de ellas se tendrá como válida y obligatoria para las demás, ahorrando tiempo y dinero a los ciudadanos.
- d. *Manifestación de Impacto Regulatorio*: Instrumento técnico-jurídico por medio del cual las dependencias y entidades de la administración pública estatal realizan sus proyectos de modificaciones, adiciones o eliminación de las regulaciones existentes y en la que se expresarán los cambios propuestos, las razones para ello, los impactos favorables esperados, la necesidad de su implementación, para que se tome una decisión consciente e informada de los cambios que se pretendan realizar al marco normativo estatal, tomando como base el costo-beneficio de la regulación bajo análisis.

- e. *Ventanillas de Apertura Rápida de Empresas de Yucatán*: Se enfoca primordialmente a las pequeñas y medianas empresas. Consiste en diagnosticar los trámites de más alto impacto en los tiempos de apertura de empresas y mejorar las regulaciones que los afectan, firmando los convenios de coordinación con la Federación o los ayuntamientos que se requiera para este fin, buscando ser un Estado ejemplar en la disminución de los tiempos de aperturas de empresas.

Para el funcionamiento del Sistema Estatal también fueron nombrados enlaces institucionales, con sus respectivos suplentes, que son los encargados de implementar la mejora regulatoria en sus dependencias y entidades, y de dar seguimiento a sus programas anuales en la materia.

Como resultado de las anteriores implementaciones, en 2007 se logró mejorar la posición del Estado en el ámbito nacional en diversos indicadores.

A continuación se señalan los indicadores de competitividad y mejora regulatoria que ha registrado el Estado de Yucatán (ver cuadro 9):

Cuadro 9: Indicadores de Competitividad y Mejora Regulatoria de 1999 a 2007

Indicador	Fuente	Posición Nacional			
		Antes del Sistema Estatal		Con el Sistema Estatal	
		1999	2003	2006	2007
¿Dónde es más fácil hacer negocios en México?	Banco Mundial			Lugar 7 ₁	Lugar 20
¿Dónde es más fácil hacer negocios en el Sureste?	Banco Mundial				Lugar 2₂
Calidad de programas de Mejora Regulatoria	CEESP		Lugar 3 ₁		Lugar 16
Opinión empresarial sobre calidad en la gestión de trámites	CEESP		Lugar 23		Lugar 9
Índice general de competitividad estatal	IMCO	Lugar 17	Lugar 18	Lugar 20	* 3
Porcentaje de mejora de trámites y servicios	INICC			24%	9%₄

1 En "Doing Business 2006" se analizaron sólo 13 ciudades del país.

2 La región Sureste incluye a los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Veracruz.

3 El estudio se vuelve bianual y se efectúan ajustes a su metodología.

4 La renovación de las administraciones públicas estatal y municipal, así como de los Enlaces Institucionales afectaron en los alcances de los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental 2007.

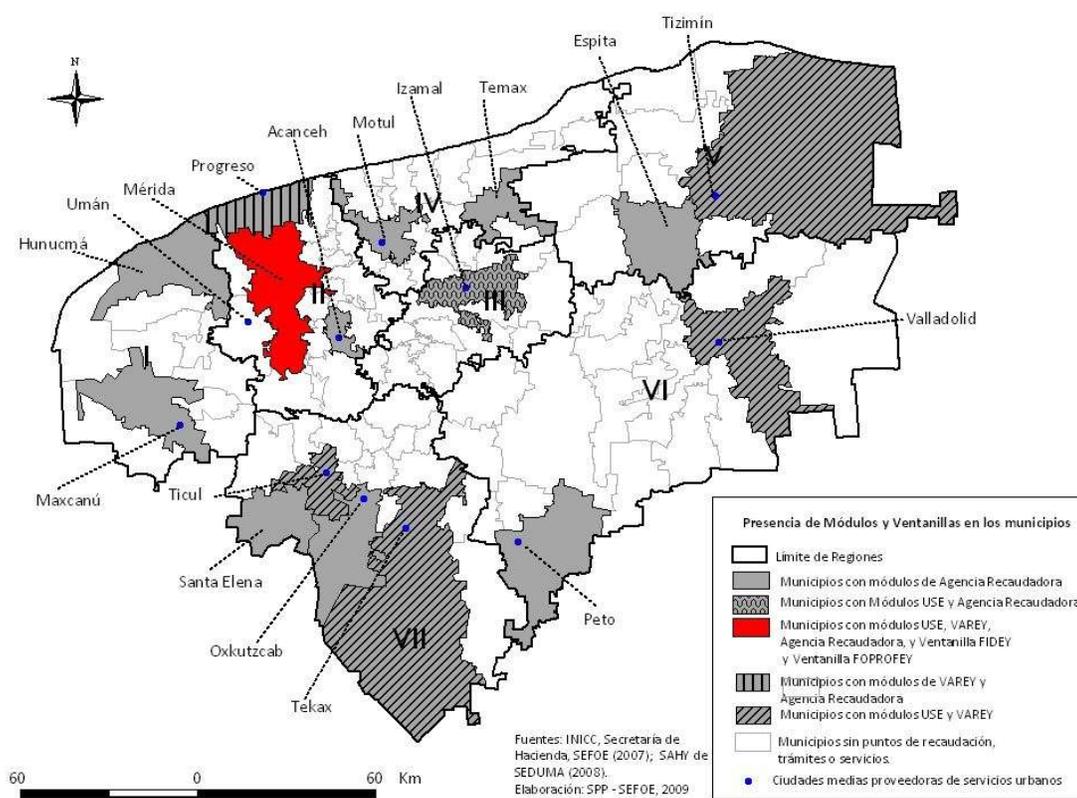
Fuente: INICC. Informe de Mejora Regulatoria. 2008.

En cumplimiento al Decreto que crea el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental se inauguraron, en junio de 2007, cinco Ventanillas de

Apertura Rápida de Empresas de Yucatán (VAREY) ubicadas en los municipios de Progreso, Ticul, Tizimín, Tekax y Valladolid (ver mapa 10).

Mapa 10

Puntos de recaudación, trámites y servicios del Estado de Yucatán, 2007



El modelo de la VAREY sigue los parámetros del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) del Gobierno Federal⁴³. La VAREY funciona en una primera instancia para las empresas que se consideran de bajo riesgo público y susceptibles de ser desarrolladas principalmente por las micro, pequeñas y medianas empresas, pero se proyecta en una segunda etapa establecer ventanillas para la apertura de empresas de alto y mediano

⁴³ El programa federal se estableció mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 2002. A la fecha hay más de 130 municipios con este tipo de centros de atención.

riesgo. El proyecto también contempla la inclusión de Unidades de Servicio Electrónico (USE) para facilitar la tramitación y pago de otras obligaciones estatales.

Los principales beneficios están relacionados con la facilidad para abrir un negocio en el interior del Estado, con un plazo de respuesta máximo de 48 horas. Esta vertiente busca que Yucatán sea un Estado ejemplar en la disminución de los tiempos para la apertura de empresas, a fin de eliminar las barreras que frenan al comercio y la industria, y fomentar la inversión y el empleo.

Si bien gran parte de los trámites iniciales en una entidad para la apertura de un negocio corresponden a los municipios, el Gobierno del Estado puso de su parte con la mejora de los trámites fiscales y de salud que le competen, así como con la asesoría para la instalación y funcionamiento de las VAREY en beneficio de la actividad económica de los municipios, y en general del Estado.

Además de los convenios con los municipios mencionados, también se firmó un convenio con el municipio de Mérida para el intercambio de experiencias, así como el mejoramiento de los trámites municipales y estatales que convergen en su Centro de Apertura Rápida de Empresas.

El 28 de marzo de 2006 se elaboró y publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el Acuerdo 104, que establece los lineamientos para la operación y administración del Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán (RUPAY). De esta manera se pretendió responder a la petición ciudadana de eliminación de requisitos en diversos trámites, que generan un costo al ciudadano y retrasan la respuesta de la autoridad a sus solicitudes de servicios.

En la actualidad el RUPAY se encuentra aún en desarrollo por falta de los recursos necesarios, pese a la exigencia del sector empresarial de contar con esta herramienta.

Como se advierte, pese a los avances en competitividad y mejora regulatoria ya señalados, hay una evidente falta de un marco legal que materialice estos conceptos en políticas públicas permanentes, y que otorgue mayores facultades al órgano encargado. La falta de dicha normatividad también afecta los trabajos en la materia en el ámbito estatal, pues

hay incumplimiento de los objetivos planteados por las dependencias y entidades en los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental.

La cooperación intergubernamental con los municipios también se enfrenta a varios retos, pues dicha cooperación es impedida por varios factores culturales, institucionales y burocráticos, además que los proyectos de planeación y desarrollo están estrechamente vinculados con los ciclos electorales.

Un ejemplo de esta situación es el cierre de las VAREY de Progreso, Tizimín, Tekax y Valladolid a causa del cambio en las administraciones municipales en 2007, quedando en operación únicamente la de Ticul. Además, para impulsar el desarrollo regional es necesario que los municipios cuenten con la regulación institucional mínima necesaria.

La falta de disposiciones claras en materia de atribuciones al órgano encargado de la operación del Sistema Estatal también impide la canalización de recursos para el desarrollo de proyectos de innovación gubernamental claves, como el Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán, al igual que el desarrollo y seguimiento de indicadores de la competitividad estatal que permitan al gobierno su medición y la toma de decisiones.

El desconocimiento y falta de iniciativa de otros poderes y municipios en la adopción de medidas para mejorar la competitividad en general es otro factor que afecta el desarrollo económico del Estado. Un ejemplo se consigna en el estudio del Consejo Coordinador Financiero 2007 sobre la *“Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las Entidades Federativas”*, que ubica a Yucatán en el lugar 24 de indicador de Duración de los Procedimientos Mercantiles. Ese estudio analiza otros indicadores donde también hubo retrocesos (ver cuadro 10).

Cuadro 10

Tópicos comparados	Posición		
	2001	2003	2006
	Calidad de los juzgadores	26 de 32 2.73	4 de 32 3.59
Imparcialidad de los juzgadores	2 de 32 3.92	11 de 32 3.14	20 de 32 3.20
Condiciones materiales de los juzgados	7 de 32 4.13	13 de 32 3.23	14 de 32 3.30
Rapidez en los procedimientos ejecutivos mercantiles	3 de 32 4.05	23 de 32 3.01	20 de 32 2.78
Eficiencia en la ejecución de sentencias	25 de 32 1.96	13 de 32 3.30	19 de 32 3.15
Eficiencia del Ministerio Público	18 de 32 1.59	3 de 32 2.38	32 de 32 0.77

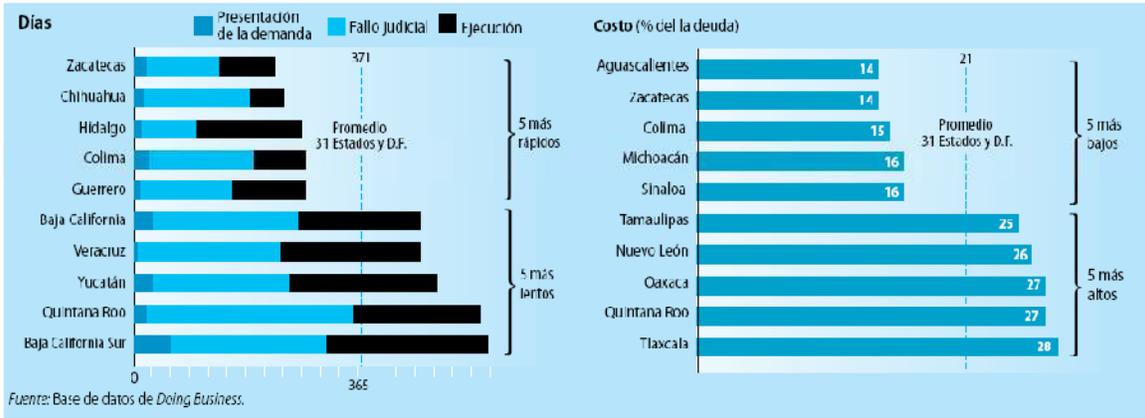
Fuente: Consejo Coordinador Financiero, Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las Entidades Federativas 2007.

El estudio “Doing Business 2007” del Banco Mundial, por su parte, también coloca al Poder Judicial estatal en el lugar 30 nacional en el tiempo de cumplimiento de contratos, es decir, el tiempo que les toma a los inversionistas el ejecutar ante los juzgados locales las garantías derivadas de contratos mercantiles, lo que desincentiva la inversión nacional e internacional. El IMCO corrobora lo anterior al establecer que los Estados que más posiciones retrocedieron fueron Yucatán, Quintana Roo y Baja California Sur. Las tres entidades retrocedieron en la eficiencia en la ejecución de sentencias, incrementaron la duración de sus procedimientos mercantiles y empeoraron en el índice de corrupción y buen gobierno. Yucatán perdió once posiciones por la caída del 8% en el índice de la calidad institucional de la justicia (ver gráfico 3).⁴⁴

⁴⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) Índice de Competitividad Estatal 2006.

Gráfico 3

Tiempo y costo de cumplimiento de un contrato en México



Por todas estas circunstancias, el Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad elaboró un proyecto de Iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental para el Estado. En la norma destaca la inclusión de los Poderes Legislativo y Judicial estatales, así como de los municipios y los organismos públicos autónomos en la incorporación de prácticas de mejora regulatoria e innovación gubernamental.

De igual forma se establece la definición de conceptos clave como calidad, competitividad, innovación gubernamental y mejora regulatoria, entre otras, así como los objetivos y los órganos del Sistema Estatal de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental.

En la iniciativa de ley se incluye una serie de disposiciones generales sobre trámites y servicios, ante la falta de una legislación en materia de procedimientos administrativos, y se establece que cualquier falta u omisión de los servidores públicos que contravenga lo dispuesto en las disposiciones legales respectivas que afecte al Sistema Estatal será causa de responsabilidad administrativa y sancionada en los términos de las leyes aplicables en la materia.

La calidad de vida es uno de las principales ventajas de Yucatán, pues cuenta con un gran número de destinos turísticos, un clima atractivo durante todo el año y bajos niveles de criminalidad. Sin embargo, *la cohesión social se ve amenazada por los sueldos bajos, falta*

*de empleo en la economía formal y bajos niveles de recolección de impuestos, esto último debido también al complicado sistema tributario*⁴⁵.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico añade que si bien las causas de la falta de competitividad de los países latinoamericanos son muy diversas, en Yucatán pueden destacarse los bajos niveles de educación del grueso de los trabajadores, lo cual dificulta la asimilación de nuevas tecnologías y formas de organización, reducen la movilidad del trabajo y limitan la productividad⁴⁶.

Pese a que Mérida es el centro peninsular para la educación superior hay claras discrepancias entre las habilidades y capacidades adquiridas en los centros educativos y aquellas que demandan los mercados laborales. La mayoría de la fuerza laboral del Estado la integra trabajadores con un nivel de educación básico (primaria). El desempleo es precisamente más agudo entre los jóvenes y graduados, lo que refleja en parte la discrepancia de las carreras estudiadas y las demandadas, y también el posible sobrecupo de algunas otras, como administración, contabilidad o mercadotecnia. En contraste, la demanda de técnicos e ingenieros no se satisface⁴⁷.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identifica ciertas deficiencias de las instituciones públicas como la principal causa de los problemas de competitividad en Latinoamérica, que a saber son: la ausencia de un sistema jurídico estable y respetado; la ineficacia en algunas instancias de gobierno y un ambiente propicio a la corrupción; la falta de coordinación entre el gobierno y el sector privado, y la ausencia de ciertas instituciones de protección social y de solución de los conflictos distributivos. Estas deficiencias elevan los costos de transacción, desincentivan la inversión privada nacional y extranjera, desvían recursos productivos hacia la búsqueda de rentas e impiden el aprovechamiento de oportunidades de inversión, innovación u organización.⁴⁸

⁴⁵ OCDE, Óp. Cit., pág. 17.

⁴⁶ OCDE, Óp. Cit., págs. 19-20.

⁴⁷ OCDE, Óp. Cit., págs. 19-20.

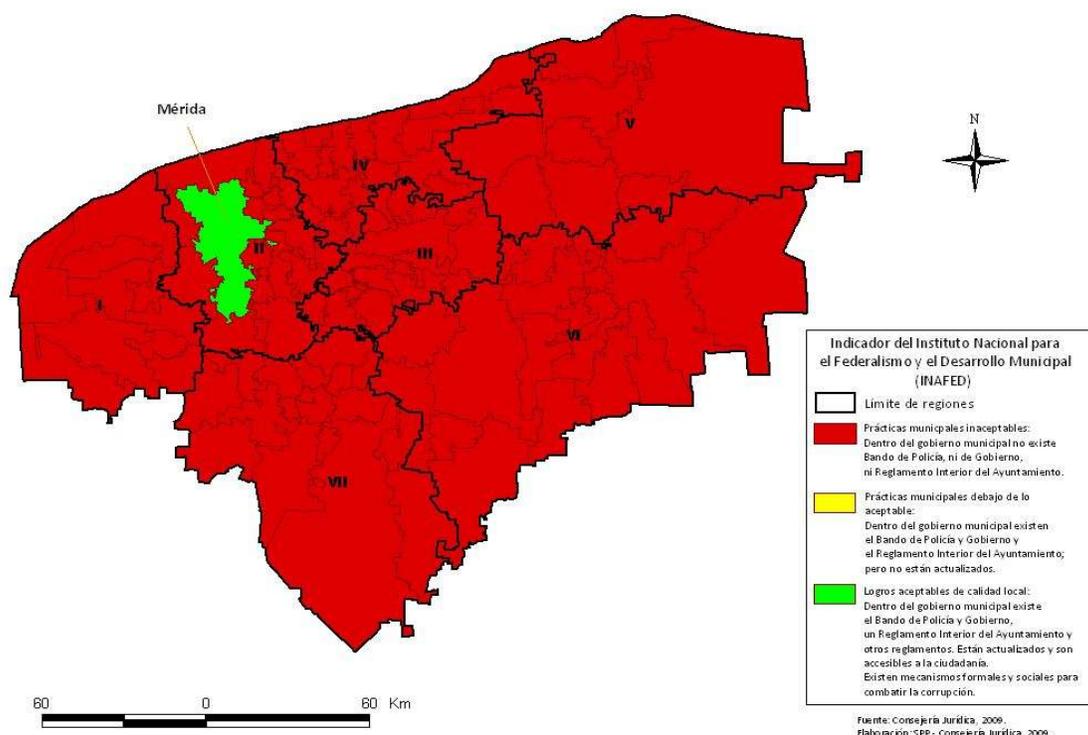
⁴⁸ BID, (2003): Competitividad: Documento de estrategia. Washington, pág. i.

En México una de las principales autoridades reguladoras es el Municipio, el cual cuenta con atribuciones para reglamentar en las materias contenidas en el artículo 115 constitucional. En Yucatán se ha tratado de fortalecer la autonomía municipal en los últimos años a través de acciones y proyectos orientados al desarrollo del municipio, sin embargo, y a pesar de las distintas asesorías jurídicas que se proporcionaron (791 en materia de normatividad), los municipios siguen presentando deficiencias a la hora de emitir sus normas⁴⁹.

Un análisis efectuado por la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) arroja que es prácticamente inexistente la regulación mínima indispensable en las poblaciones que son las cabeceras de las siete regiones en que se divide el Estado (ver mapa 11).

Mapa 11

Municipios jurídicamente ordenados en Yucatán al 2009, según indicador INAFED

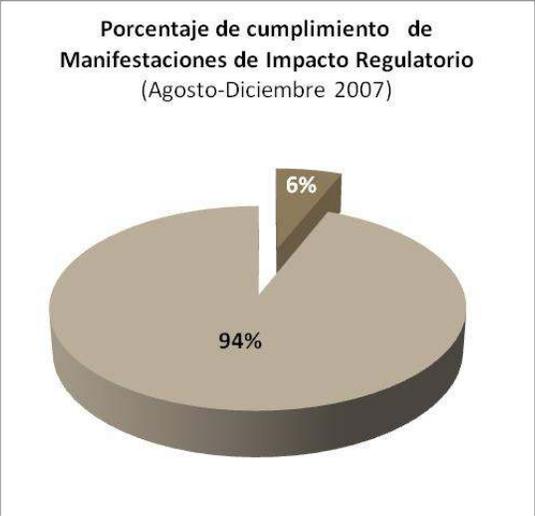


⁴⁹ Gobierno del Estado de Yucatán, Sexto informe de Gobierno 2001-2007, pág. 27.

Tal falta de regulación debe ser subsanada, pues es obligación de los ayuntamientos preservar y fortalecer el Estado de Derecho, a través de reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo sostenido de la sociedad, incluidas las actividades económicas.

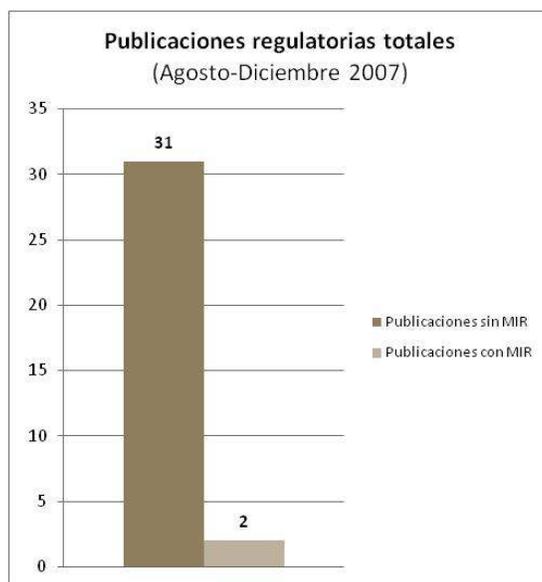
En el ámbito de la administración pública estatal, con la recepción de la primera solicitud de exención de Manifestación de Impacto Regulatorio, el 7 de agosto de 2006 se puso formalmente en operación esta vertiente del Sistema Estatal. Así, se dio seguimiento a aquellos proyectos regulatorios del Poder Ejecutivo que requieren de revisión para su formalización antes de ser publicados en el Diario Oficial, así como aquéllos que deben enviarse al Congreso del Estado para su aprobación con un porcentaje de cumplimiento de 6% (ver gráficos 4 y 5).

Gráfico 4



Fuente: INICC, Informe de Mejora Regulatoria 2007.

Gráfico 5



Fuente: INICC, Informe de Mejora Regulatoria 2007.

De enero a julio de 2007 el Instituto para la Innovación Calidad y Competitividad admitió 12 solicitudes de análisis de impacto regulatorio para anteproyectos normativos. Todos fueron resueltos en sentido positivo. Con el cambio de administración, de agosto a diciembre de 2007 se emitieron 33 disposiciones que requerirían de su publicación en el Diario Oficial estatal o su envío al H. Congreso del Estado para su aprobación, pero sólo para 2 de ellas se presentaron las Manifestaciones de Impacto Regulatorio respectivas, incumpléndose así lo dispuesto en el Decreto 661 y el Acuerdo 81.

Como parte de los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental, *durante 2006 se mejoraron en total 181 trámites en diferentes indicadores, como costo, tiempo de respuesta y número de pasos en el proceso de gestión, entre otros, una mejora real de 24% en toda la administración pública. Así se rebasó el objetivo de 12% de mejora real sin la implementación del Registro Único de Personas Acreditadas de Yucatán (RUPAY)*⁵⁰.

⁵⁰ INICC, (2007). Informe de Mejora Regulatoria 2007. Mérida, Yucatán. Pág. 6.

*En 2007 las dependencias y entidades se comprometieron a mejorar 67 trámites de alto impacto cuando, de acuerdo con el Programa Estatal del ramo, la meta era de 18% de trámites a mejorar, es decir, un total de 114 trámites, tomando como base las nuevas cifras del Registro Estatal de Trámites y Servicios. De esta manera se alcanzó sólo 59% de la meta. En tanto, de los 67 trámites identificados sólo se mejoraron 55, es decir, se cumplió 82% de la meta que se propusieron las dependencias y entidades*⁵¹.

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, no obstante, se preocuparon por mejorar sus procesos, certificando incluso algunos de ellos, como en el caso de la Procuraduría General de Justicia, que logró certificar los procesos relativos a la solicitud de “Certificado de Antecedentes Penales”, “Recepción de averiguaciones previas sin detenido” e “Integración y determinación de la averiguación previa con detenido”⁵².

Una dirección que mejoró sus trámites de forma considerable fue el Catastro del Estado, el cual redujo sus tiempos de respuesta de los servicios en 40%, e incluso simplificó los requisitos para la expedición de constancias de no propiedad y única propiedad. La extinta Secretaría de Protección y Vialidad, ahora Secretaría de Seguridad Pública, implementó la gestión vía internet de sus trámites de “Duplicado de licencia de conducir”, así como el de renovación, agilizando y proporcionando mayor eficiencia a los particulares.

El Sistema Estatal también establece la creación de un Foro Ciudadano de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental, órgano colegiado consultivo para la Comisión de Administración Pública, cuyo fin es promover la participación de los sectores privados y no gubernamentales en las áreas de competencia del Sistema Estatal. El Foro Ciudadano permite al Gobierno del Estado recabar solicitudes de mejora a diversos trámites no sólo estatales, sino también federales, municipales e, incluso de otros poderes, que inciden en el desarrollo del Estado.

De 2006 a 2007 los ciudadanos efectuaron 30 peticiones de mejora a igual número de trámites en el ámbito estatal, siete en el ámbito federal, cinco municipales y uno a otros

⁵¹ Ídem.

⁵² Gobierno del Estado de Yucatán. Sexto Informe de Gobierno 2001-2007, pág. 82.

poderes, las cuales fueron turnadas a las dependencias o entidades correspondientes para que sean atendidas.

En 2006, como parte de los trabajos de identificación de los trámites y servicios de la administración pública estatal se logró establecer que el Gobierno del Estado aplicaba 889 trámites, 288 más que los que aparecían en el Catálogo de Trámites, predecesor del Registro Estatal de Trámites y Servicios (RETS), que sumaban a 601 (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Número de Trámites en el Registro Estatal de 2006 a 2007



Fuente y elaboración: INICC, Informe de Mejora Regulatoria 2007.

Del inicio de los trabajos en 2006 a fines de 2007, la cifra de trámites del gobierno del Estado se redujo de 889 a 631, siendo eliminados o no admitidos en el RETS principalmente los trámites internos, es decir, aquellos en los que no intervienen directamente los particulares. De igual manera contribuyeron las fusiones de trámites o la eliminación de aquéllos que carecían de fundamentos legales.

En este ámbito se ha detectado que una legislación estatal en materia de procedimiento administrativo es una necesidad apremiante, pues se requiere homogenizar la actividad administrativa en cuanto a requisitos relacionados con trámites y servicios, así como para la unificación de los recursos administrativos.

Como parte del impulso al desarrollo y al aprovechamiento de las nuevas tecnologías en el ámbito gubernamental, el Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad elaboró una propuesta de iniciativa de Ley de Documentos Digitales y Firma Electrónica para el

Estado, con el fin de dar validez a los documentos electrónicos expedidos por las autoridades de la administración pública estatal, así como de permitir a los ciudadanos efectuar trámites y presentar documentación ante una autoridad de una manera ágil, legal y económica (ver mapa 12).

Mapa 12



Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), 2007.

La falta de una normatividad clara en materia de mejora regulatoria también afecta el interés social, pues hay incumplimiento en el análisis costo-beneficio de los anteproyectos regulatorios (MIR) y en la atención a las observaciones realizadas a los trámites inscritos en el Registro Estatal de Trámites y Servicios. De igual manera se constata una falta de consecución de los objetivos planteados en los Programas Anuales de Mejora Regulatoria e Innovación Gubernamental.

V.3. Situación Actual

La mejora regulatoria es un aspecto indispensable para elevar la competitividad de todo el Estado, por lo que resulta indispensable analizar los diversos factores que inciden en su desarrollo y consolidación.

El mundo entero se encuentra en constante intercambio comercial. Ahora las empresas realizan operaciones internacionales con gran frecuencia, generando ganancias para sus países. Yucatán cuenta con pocas empresas exportadoras (341 en 2007 que representan cerca del 0.5% de los establecimientos existentes en Yucatán), con respecto al número de empresas existentes en el Estado de Yucatán (62 mil 799 según el Censo Económico 2004)⁵³, lo que significa que no se ha insertado de manera suficiente a ésta economía global. Un ejemplo es la falta de aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio firmados con distintos países. La situación económica mundial también repercute en la competitividad, dado que las operaciones internacionales se reducen, incidiendo más en los Estados que tienen pocas empresas exportadoras.

El fomento a la certificación de empresas bajo la norma ISO-9000 representa un factor importante para impulsar la competitividad en el Estado. A menor número empresas con ISO-9000, menor será la posibilidad de exportar productos a países que exigen dicha certificación como requisito para introducir bienes a su territorio.

Otros estados resultan ser mejores competidores al momento de atraer inversiones. Lo anterior se puede observar en la disminución de capital extranjero invertido en el Estado⁵⁴. Yucatán no ha sacado provecho de su posición geográfica ni del potencial de diversificación de su economía. Falta elevar la calidad de las actividades a procesos con un mayor valor agregado, aprovechar el crecimiento del ingreso por habitante, el aumento de la Población Económicamente Activa y la explotación de la vocación turística (cultural, ecológica, extrema, de playa, de convenciones, de salud y de educación) de Yucatán, con el propósito de detonar la competitividad.

⁵³ 341 Empresas Yucatecas exportaron en el año 2007, según la Administración General de Aduanas.

⁵⁴ Fuente: Secretaría de Economía: Dirección General de Inversión Extranjera.

En este sentido, un factor importante para la atracción de nuevas empresas es la seguridad del Estado y el mantenimiento de los bajos índices de criminalidad, de acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. en su índice denominado Termómetro del Delito, el Estado de Yucatán tiene el índice delictivo más bajo a nivel nacional en el año 2007, ocupando por tanto el primer lugar⁵⁵.

Un factor negativo para el desarrollo de la competitividad y la mejora regulatoria es el desconocimiento y la falta de iniciativa en otros poderes y en los municipios precisamente en la adopción de medidas en la materia. El tema de la apertura de empresas, es un ejemplo, pues incumbe a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y la falta de coordinación entre estas, pero en específico, la falta de compromiso en la simplificación administrativa repercute negativamente.

Otro factor que afecta la competitividad de Yucatán es que gran parte de los estados del país presentan mayores avances en temas de competitividad en lo general y de mejora regulatoria en lo particular, en comparación con Yucatán. A diferencia de otros Estados, Yucatán ha demorado en involucrarse en temas de mejora regulatoria y de simplificación administrativa, lo que indica un largo periodo de inmovilidad administrativa sobre el tema.

El Estado no está aprovechando el creciente interés en materia de competitividad y de mejora regulatoria en el ámbito nacional e internacional, pues hay programas de apoyo o financiamiento disponibles para la implementación de acciones encaminadas a mejorar la competitividad en general y para la mejora regulatoria en particular, dado que estos temas son vistos con interés por el sector privado. Éstos son apoyos proporcionados por organismos de reconocido prestigio internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y en el ámbito nacional por la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Organismos internacionales y economistas coinciden en que una crisis económica como la que se vive en el mundo debe tomarse como una oportunidad para los gobiernos, dado que les permite focalizar sus baterías en la revisión y mejoramiento del fuero interno, con

⁵⁵ Índice Nacional de Inseguridad: Termómetro del Delito 2007. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.

el propósito de estar preparados y en una mejor posición para cuando se reactiven los mercados. En tanto, los empresarios deben ser los más interesados en invertir, incidir y participar de manera activa en ese proceso, dado que un mejor gobierno, de calidad, simplificado les redituará en más y mejores oportunidades para crecer.

El Gobierno del Estado carece de un organismo con suficientes facultades para dar seguimiento a los diversos estudios nacionales e internacionales en materia de competitividad en general, y de mejora regulatoria en particular, ni para desarrollar los propios en el ámbito estatal y, por tanto, se pierde o se carece de importante información que sirva de insumo para la mejora del trabajo de cada dependencia y entidad, e incluso de otros Poderes y de municipios.

En este sentido tampoco se cuenta con un organismo que lleve la investigación, desarrollo e implementación de medidas en materia de innovación gubernamental, ni se cuenta con un instituto estatal de administración pública que desarrolle estudios o capacite en la materia.

El marco normativo sobre mejora regulatoria en el Estado si bien representa una buena base para continuar los trabajos en el tema no cuenta con un organismo coordinador con suficientes facultades para conducir los trabajos en la materia en toda la administración pública estatal, es decir, resulta necesario fortalecer la base normativa e institucional ya mencionada.

Pese al escaso activo institucional con que se cuenta hay muestras de importantes logros, pues por ejemplo se mantiene una constante mejoría en cada uno de los indicadores del estudio "Doing Business", pese a no verse ésta reflejada en las cifras generales dado el mayor avance que presentan otros estados del país en comparación con nuestra Entidad. En este sentido cabe destacar que la de Yucatán ha sido la primera oficina de mejora regulatoria en el país con todos sus procesos certificados bajo la norma ISO-9000.

El naciente interés de la administración pública estatal en emprender acciones para el mejoramiento del clima de negocios representa una oportunidad para impulsar y consolidar las vertientes del actual Sistema Estatal de Mejora Regulatoria. En este sentido

serán importantes las acciones encaminadas a intensificar los trabajos de revisión del Registro Estatal de Trámites y Servicios para disminuir los trámites a cargo del Gobierno del Estado y para la consolidación del análisis costo-beneficio de los anteproyectos regulatorios (MIR), con el propósito de mejorar la calidad de las normas estatales.

La ampliación en la coordinación que se mantiene con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) representa un importante factor que fortalecería las acciones a poner en marcha, ya que dicho organismo ha demostrado su activa colaboración en lo tocante a temas de competitividad, como en la apertura rápida de empresas.

V.4. Análisis Estratégico FODA.

Cuadro 11. Análisis FODA

Ambiente Externo	
Amenazas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desconocimiento y falta de iniciativa de otros poderes y municipios en la adopción de medidas en materia de competitividad en general. 2. Mayores avances de otros estados en temas de competitividad en general y de mejora regulatoria en particular. 3. Cierre de Ventanillas de Apertura Rápida de Empresas en los municipios. 4. Baja calidad del marco regulatorio municipal. 5. Fuerte atractivo de los estados vecinos para la apertura de empresas y el empleo. 6. Caída en el índice de eficiencia de ejecución de sentencias. 7. Disminución de la inversión extranjera. 8. Escasez de oportunidades de empleo. 9. Complejidad del sistema tributario nacional. 10. Rezago de infraestructura portuaria y aérea regional. 11. Retroceso en el número de usuarios en internet. 12. Baja cobertura de la banca fuera de Mérida. 13. Bajo número de empresas exportadoras. 14. Bajo aprovechamiento de tratados de libre comercio con países diferentes a EE.UU. 15. Crisis económica mundial y en particular en Estados Unidos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creciente interés en materia competitiva y de mejora regulatoria en el ámbito nacional e internacional. 2. Mejora de la opinión empresarial con temas relacionados con la mejora regulatoria. 3. Financiamiento internacional disponible para implementación de acciones para la competitividad en general y la mejora regulatoria en particular. 4. Vocación turística del Estado. 5. Características propias para la diversificación de la economía estatal. 6. Ligeramente crecimiento del ingreso por habitante. 7. Aumento de la Población Económicamente Activa. 8. Aumento de la penetración informática. 9. Aumento de la seguridad del Estado.
Ambiente Interno	
Fortaleza	Debilidad
<ol style="list-style-type: none"> 1. Marco normativo, organismo y herramientas base para la mejora regulatoria en el Estado. 2. Naciente interés de la Administración Pública Estatal en emprender acciones para el mejoramiento del clima de negocios. 3. Avances y logros del equipo que en la actualidad coordina la mejora regulatoria en el Estado. 4. Coordinación con la Federación en materia de mejora regulatoria. 5. Bajo costo del registro de sociedades mercantiles en comparación con otros estados. 6. Convenios con diversos países en materia de intercambio comercial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de un organismo coordinador dotado de las facultades necesarias para conducir los trabajos en materia de competitividad en general y de la mejora regulatoria en particular, así como en materia de innovación gubernamental. 2. Baja calidad del marco regulatorio estatal. 3. Falta de coordinación del Gobierno del Estado con el sector privado, así como la falta de promoción de los beneficios de la mejora regulatoria. 4. Falta de consolidación del análisis costo-beneficio de las regulaciones. 5. Complejidad en el Estado para la apertura de empresas. 6. Importante número de trámites a cargo del Gobierno del Estado.

Fuente: Sefoe.

VI. Misión y Visión

VI.1. Misión

Ser una Administración Pública capaz de generar las condiciones para un dinámico desarrollo de las actividades gubernamentales en beneficio de los ciudadanos mediante las herramientas de desarrollo tecnológico e innovación, simplificación administrativa y descentralización de trámites y servicios.

VI.2. Visión

Yucatán es un Estado que cuenta con una Administración Pública eficaz y eficiente, con tiempos de respuesta y estándares de calidad que cumplen con las expectativas de los habitantes en beneficio del adecuado y ágil desarrollo de las actividades económicas y sociales.

VII. Temas Estratégicos

De acuerdo al análisis efectuado con la información cualitativa y cuantitativa existente se detectaron los ámbitos de intervención, los cuales dan la pauta para atender los asuntos de competencia de este programa, y proporcionan la orientación sobre los temas de interés prioritario.

Los temas estratégicos marcan la línea a seguir por lo que es necesario particularizar las áreas de atención a través de los Objetivos de Desarrollo. Estos darán la operatividad a las estrategias y políticas.

El Programa Especial de Mejora Regulatoria busca a través del trabajo coordinado entre sociedad y gobierno, articular las políticas y acciones eficaces en la materia, emanadas del Plan Estatal de Desarrollo.

VII.1. Tema Estratégico 1: Marco Jurídico para la Competitividad

Con este tema estratégico la administración pública estatal busca atender la necesidad de contar con una base normativa e institucional acorde al proyecto de desarrollo que se

pretende para el Estado, tomando como base la información que aportan los diferentes estudios nacionales e internacionales en la materia.

Se podrá constatar que esta administración no busca imponer sino concertar y consensar lo que quieren los yucatecos para que el Gobierno actúe en consecuencia, sobre todo cuando se trata de trámites y servicios que tienen un impacto en la actividad económica y en el entorno empresarial; por ello se requiere un trabajo coordinado y de estrecha vinculación entre el Gobierno del Estado, los Municipios y la Federación.

Los trabajos en este tema implican acciones de análisis, revisión, y diálogo de las regulaciones actuales, y verificar cuáles son los cambios que necesitan las leyes y reglamentos para fomentar la existencia de un entorno propicio para la realización de negocios, todo esto resumido en el desarrollo de un nuevo marco jurídico para la competitividad.

Objetivo de Desarrollo

Actualizar el Marco Jurídico en materia de Mejora Regulatoria

Estrategias

1. Establecer la Normatividad adecuada en materia de Mejora Regulatoria para elevar la competitividad del Estado.
2. Establecer Órganos de Ejecución en materia de Mejora Regulatoria para administrar y gestionar de manera adecuada los asuntos concernientes al ramo.
3. Establecer canales de comunicación permanente con la sociedad civil organizada.

Políticas

1. En un plazo no mayor a cinco años.
2. El Consejo Estatal de Mejora Regulatoria será el órgano único de ejecución y decisión en materia de Mejora Regulatoria en el Estado de Yucatán.
3. La Mejora Regulatoria debe tener tres vertientes: jurídica, administrativa y económica.

4. La normatividad en la materia debe considerar como premisa fundamental el impacto social, económico y administrativo de las regulaciones.

Líneas de Acción

1. Crear la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Yucatán y su Reglamento para tener el marco jurídico que la regule en el Estado.
2. Emitir los lineamientos para la operación y funcionamiento de las herramientas del Sistema Estatal de Mejora Regulatoria para su correcta implementación.
3. Reformar las leyes secundarias en materia de mejora regulatoria para estar acordes con la realidad.
4. Crear el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria que será el encargado de las actividades de implementación, fomento y desarrollo del tema en cuestión.

Indicador

Nombre	Línea base	Meta 2012
Lugar que ocupa el Estado de Yucatán de acuerdo al Índice de Competitividad Estatal en el contexto nacional	18	10

VII.2. Tema Estratégico 2: Establecimiento y Consolidación de las Sociedades Mercantiles

Mediante este tema estratégico se establecerán los mecanismos más eficientes para la adecuada relación de las empresas con la administración pública en materia de trámites y servicios.

Desde el proceso de apertura de una sociedad mercantil, hasta los trámites que con motivo de su funcionamiento natural deban de realizar los empresarios, es necesario contar con las herramientas necesarias que permitan un desenvolvimiento ágil, eficiente, rápido y sobre todo con certeza, para que los inversionistas puedan hacer negocios sin preocupaciones de tiempo y cuellos de botella con las dependencias y entidades a las que tengan la necesidad de acudir.

Se pretende establecer una comunicación y coordinación estrecha entre los diferentes órdenes de gobierno para generar procesos de atención al empresariado más flexibles y simples de operar, atendiendo todos los requisitos que de acuerdo a la ley se deban cubrir, y desde el ámbito de atención de cada uno.

Para ello se contempla realizar un análisis exhaustivo del proceso de apertura de las sociedades mercantiles y detectar las etapas en las cuales se puedan aplicar adaptaciones tecnológicas a fin de reducir los tiempos de respuesta y simplificar los trámites y los servicios.

Asimismo se pretende atender la necesidad de abatir la economía informal ampliando la base contribuyente mediante las acciones hacendarias que sean necesarias para dicho cumplimiento, al mismo tiempo que se otorga a las empresas las facilidades para ello.

Objetivo de Desarrollo

Mejorar las condiciones para la creación y funcionamiento de las empresas.

Estrategias

1. Mejorar la coordinación entre las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
2. Diseñar e implementar procedimientos ágiles y rápidos en los que intervienen los tres órdenes de gobierno, mediante la participación de los actores involucrados.
3. Establecer canales de comunicación permanente con la sociedad civil organizada.
4. Implementar aplicaciones con tecnología de punta.

Políticas

1. Establecer un Proceso de Apertura Rápida, específicamente dirigido a empresas de bajo riesgo.
2. Se observará en todo momento la intención de reducir el tiempo que reviste el proceso de apertura de una sociedad mercantil de bajo riesgo, para hacerlo competitivo en el escenario nacional.

3. Los procedimientos de apertura rápida de las sociedades mercantiles deberán ser concebidos de manera integral, tomando en cuenta todos los requisitos, trámites y pasos que deba cubrir el empresario.

Líneas de Acción

1. Llevar a cabo un estudio sobre la situación de la apertura y funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Estado.
2. Crear Ventanillas de Apertura Rápida de Empresas, para facilitar los trámites a los empresarios.
3. Suscribir convenios de colaboración con la federación y los municipios del Estado, para agilizar los trámites donde intervengan ambos entes.
4. Emitir los lineamientos necesarios para el funcionamiento de las Ventanillas de Apertura Rápida de Empresas con la finalidad de ofrecer una buena atención a los empresarios.
5. Generar mecanismos de participación ciudadana para la mejora del proceso de apertura de las sociedades mercantiles.
6. Implementar aplicaciones tecnológicas en los procesos de apertura y funcionamiento de las empresas para ofrecer un servicio acorde con los requerimientos informáticos de vanguardia.
7. Desarrollar y operar un nuevo sistema que integre a todos los sistemas operantes en la actualidad, y que inciden en los procesos de apertura y funcionamiento de una empresa.
8. Implementar un portal de internet que enlace a todos los actores involucrados para que el ciudadano pueda consultar requisitos y realizar los trámites necesarios para aperturar sociedades mercantiles.
9. Llevar a cabo el Programa de Apoyo a la Regularización y Registro para abatir la economía informal.

10. Modernizar las reglas de operación y mecanismos administrativos de los fondos de financiamiento empresarial que ofrece el sector público.
11. Implementar un sistema de automatización de procesos de juicio ejecutivo mercantil en los juzgados del Estado.

Indicador

Nombre	Línea base	Meta 2012
Promedio de días del proceso de apertura de una sociedad mercantil	90	10

VII.3. Tema Estratégico 3: Trámites y Servicios que presta la Administración Pública.

Este tema estratégico implica una profunda y permanente modernización administrativa y, por extensión, de innovación gubernamental, tal y como se define en el marco conceptual del presente programa.

Este tema implica acciones encaminadas al rediseño de las instituciones gubernamentales ante la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, la calidad, la simplificación administrativa, la adaptación tecnológica y la participación de los particulares. Esto a su vez implica acciones como la descentralización; la reingeniería de estructuras y procesos administrativos, profesionalización de los servidores públicos, nuevos tipos de asociaciones con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, así como una evaluación con base en resultados.

Importancia total revisten los trámites de alto impacto, aquellos que por su demanda, costo, duración y exigencia tienen un alto grado de afectación en la sociedad, mismos que al ser identificados, diagnosticados y mejorados, pueden representar un beneficio mayúsculo para la ciudadanía dependiendo de sus propias características.

Objetivo de Desarrollo

Mejorar los trámites y servicios que presta la Administración Pública.

Estrategias

1. Promover la participación de los actores económicos y sociales en la desregulación y modernización de la administración pública estatal para tener el punto de vista de todos los actores sociales.
2. Simplificar los procedimientos, mecanismos, normatividad, requisitos, documentos y tiempos de respuesta de los trámites y servicios que presta el Gobierno del Estado en beneficio de la ciudadanía.
3. Descentralizar los trámites y servicios que ofrece la Administración Pública para acercar los servicios al ciudadano.
4. Implementar acciones de innovación tecnológica para ofrecer un servicio acorde a los estándares que tienen otros estados líderes en esta materia.

Políticas

1. Que las acciones de simplificación y descentralización de trámites y servicios tomen en cuenta las iniciativas de la sociedad civil organizada.
2. Todos los trámites y servicios que presta el Gobierno del Estado deberán estar inscritos en el RETS.
3. Dar prioridad a los trámites de alto impacto.

Líneas de Acción

1. Reducir el número de trámites en el Registro Estatal de Trámites y Servicios mediante el análisis y estudio con criterios de pertinencia, prioridad, costos y beneficios.
2. Identificar el costo y tiempo promedio de respuesta de los trámites inscritos en el Registro Estatal de Trámites y Servicios (RETS) para la pronta apertura de las empresas.

3. Simplificar los trámites existentes mediante acciones de reducción del número de requisitos, documentos solicitados y reducción de tiempos de respuesta con la finalidad de la pronta apertura de las empresas.
4. Implementar el Registro Único de Personas Acreditadas del Estado de Yucatán (RUPAY) con la finalidad de que el ciudadano ahorre tiempo, dinero o papeleo.
5. Simplificar los procesos administrativos mediante acciones de innovación gubernamental para tener un gobierno más eficiente.
6. Mejorar las capacidades y destrezas de los servidores públicos mediante acciones de capacitación y adiestramiento para que atiendan en tiempo y forma a la ciudadanía.
7. Aplicar adaptaciones tecnológicas a los procesos administrativos con la finalidad de agilizarlos.
8. Aplicar acciones de gestión de la calidad con la finalidad de que el ciudadano tenga la seguridad de tener un buen servicio por parte de la instancia prestadora.
9. Establecer ventanillas universales para el pago, trámite y gestión de servicios que la administración pública ofrece a la ciudadanía.

Indicadores

Nombre	Línea base	Meta 2012
Porcentaje de trámites registrados en el Registro Estatal de Trámites y Servicios (RETS), simplificados	9%	30%
Variación porcentual del número de trámites y servicios inscritos en el RETS	900 trámites	(-30%) 630 Trámites
Tiempo promedio de respuesta de los trámites de alto impacto inscritos en el RETS	12 días hábiles	5 días hábiles

VII. 4. Coherencia de los Temas Estratégicos (TE), Objetivos de Desarrollo (OD) y el PED 2007-2012.

El Programa Especial de Mejora Regulatoria busca a través del trabajo coordinado entre sociedad y gobierno, articular las políticas y acciones eficaces en materia de Mejora Regulatoria, emanadas del Plan Estatal de Desarrollo (PED). Para ello propone los siguientes Objetivos de Desarrollo.

En el PED 2007-2012 se cuenta con un objetivo único en materia de mejora regulatoria, de tal manera que a efectos de alinearlos con dicho documento, todos los temas estratégicos de este Programa Especial a través de sus Objetivos de Desarrollo, convergen al mismo objetivo (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Coherencia del Programa Especial de Mejora Regulatoria con el PED 2007-2012



Fuente: Sefoe.

VIII. Evaluación y Control

El presente Programa será evaluado mediante una estructura de indicadores que permitirá conocer el impacto de la gestión y las acciones realizadas en cada uno de los ámbitos de intervención que han sido identificados (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Matriz de indicadores de evaluación

Tema Estratégico	Objetivos de Desarrollo	Indicador	Descripción	Fórmula	Unidad de Medida	Línea Base	Meta	Fuente
Marco Jurídico para la Competitividad	Actualizar el Marco Jurídico en materia de Mejora Regulatoria	Lugar que ocupa el Estado de Yucatán de acuerdo al Índice de Competitividad Estatal en el contexto nacional	Dato comparativo con otros estados de la República que permite ver qué tan competitivo es el Estado de Yucatán de acuerdo a los parámetros del IMCO	A	Número	18 (2006)	10 (2012)	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)
Establecimiento y Consolidación de las Sociedades Mercantiles	Mejorar las Condiciones para la creación y funcionamiento de las Empresas	Promedio de días del proceso de apertura de una sociedad mercantil	Promedio de días del proceso de apertura de una sociedad mercantiles bajo las modalidades identificadas en la Iniciativa para el Mejoramiento del Clima de Negocios de la Ciudad de Mérida y Valladolid	$(\Sigma B/C)$	Número	90 (2007)	10 (2012)	Actual: Banco Mundial (BM) Esperada: Consejo Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER)
Trámites y servicios que presta la administración pública	Simplificar y descentralizar los trámites y servicios que presta la administración pública.	Porcentaje de trámites registrados en el Registro Estatal de Trámites y Servicios (RETS), simplificados.	Resulta del cociente de los trámites que han sido simplificados entre los trámites inscritos en el (RETS) multiplicado por 100.	$(B/C)*100$	Porcentaje	9% (2007)	30% (2012)	Actual: Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad (INICC) Esperada: (CEMER)
		Variación porcentual del número de trámites y servicios inscritos en el RETS.	Describe cuál ha sido el comportamiento del número de trámites inscritos en el RETS en términos de cambio porcentual.	$VTRETS = [(TACT - TANT) / TANT] * 100$	Porcentaje	900 trámites (2007)	-30% (630 trámites) (2012)	Actual: INICC Esperada: CEMER
		Tiempo promedio de respuesta de los trámites de alto impacto inscritos en el RETS.	Describe el tiempo promedio en que la administración pública da respuesta a un trámite iniciado por los ciudadanos.	$(\Sigma B/C)$	Número	12 días hábiles (2007)	5 días hábiles (2012)	Actual: INICC Esperada: CEMER

Nota: Las líneas temporales de medición de los indicadores se determinaron con base en la periodicidad con que se presentan los datos de acuerdo a las Fuentes de Información; cabe señalar que se buscó dotar de uniformidad a la base de indicadores, lográndolo hasta el grado que se presenta.

Fuente: Sefoe.

IX. Anexos

Cuadro 14. Matriz de indicadores del Tema Estratégico Marco Jurídico para la Competitividad

Objetivo de Desarrollo	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
Marco Jurídico en materia de Mejora Regulatoria actualizado mediante la promulgación de Leyes, Reglamentos y Lineamientos.	Lugar que ocupa el Estado de Yucatán de acuerdo al Índice de Competitividad Estatal en el contexto nacional	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	Que no exista deficiencia de recursos humanos capacitados en el tema y que existan condiciones de estabilidad política y paz social que le permitan al Poder Ejecutivo proponer y lograr la aprobación de sus iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos normativos

Fuente: Programa Especial de Mejora Regulatoria.

Cuadro 15. Matriz de indicadores del Tema Estratégico Establecimiento y Consolidación de las Sociedades Mercantiles

Objetivo de Desarrollo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Condiciones para la creación y funcionamiento de las empresas, mejoradas mediante la coordinación entre dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno que permita el diseño de procesos administrativos ágiles y expeditos	Promedio de días del proceso de apertura de una sociedad mercantil	Actual: Banco Mundial (BM) Esperada: Consejo Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER)	Que exista suficiencia presupuestal y que no exista deficiencia de recursos humanos capacitados en el tema, además de que existan condiciones de seguridad pública, paz social y estabilidad financiera y monetaria, para que al conjugarse todas ellas, se conviertan en un ambiente favorable para la inversión productiva

Fuente: Programa Especial de Mejora Regulatoria.

Cuadro 16. Matriz de indicadores del Tema Estratégico Trámites y Servicios que presta la Administración Pública

Objetivo de Desarrollo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Trámites y servicios que presta la administración pública simplificados y descentralizados mediante el rediseño de procesos administrativos y la implementación de tecnologías de información en beneficio de los ciudadanos	Porcentaje de trámites registrados en el Registro Estatal de Trámites y Servicios (RETS), simplificados	Actual: Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad (INICC) Esperada: (CEMER)	Que se cuente con el marco normativo adecuado para dotar de sustento a las acciones de mejora regulatoria en el Estado, y que existan condiciones que propicien el diálogo entre la autoridad y la sociedad civil para que los trámites y servicios respondan a las necesidades y requerimientos de la ciudadanía
	Variación porcentual del número de trámites y servicios inscritos en el RETS.	Actual: INICC Esperada: CEMER	
	Tiempo promedio de respuesta de los trámites de alto impacto inscritos en el RETS.	Actual: INICC Esperada: CEMER	

Fuente: Programa Especial de Mejora Regulatoria.

**Cuadro 17: Apertura de Sociedades Mercantiles en el Estado de Yucatán
por Región, Municipio y Sector en 2006 y 2007**

Apertura de Sociedades Mercantiles por Región, Municipio y Sector									
Región	Municipio	No. de Empresas		Industria		Comercio y Servicios		Agropecuario y Pesquero	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
I	Celestún	4	6	3	2	1	4	0	0
	Chocholá	0	0	0	0	0	0	0	0
	Halachó	1	3	0	0	1	3	0	0
	Hunucmá	11	6	2	0	7	6	2	0
	Kinchil	0	1	0	0	0	1	0	0
	Kopomá	0	1	0	0	0	1	0	0
	Maxcanú	5	2	2	1	3	1	0	0
	Opichén	1	0	0	0	1	0	0	0
	Samahil	1	0	1	0	0	0	0	0
	Tetiz	1	1	0	0	1	0	0	1
	Subtotal	24	20	8	3	14	16	2	1
II	Abalá	0	0	0	0	0	0	0	0
	Acanceh	1	1	0	0	1	1	0	0
	Baca	0	1	0	0	0	1	0	0
	Conkal	1	0	0	0	1	0	0	0
	Chicxulub Pueblo	3	0	1	0	1	0	1	0
	Ixil	0	2	0	0	0	2	0	0
	Kanasín	3	2	1	1	1	1	1	0
	Mérida	969	1,212	126	155	840	1,056	3	1
	Mocochá	1	0	0	0	1	0	0	0
	Progreso	20	37	7	5	11	32	2	0
	Seyé	1	0	0	0	0	0	1	0
	Tahmek	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tecoh	3	5	1	2	2	3	0	0
	Timucuy	3	0	1	0	0	0	2	0
	Tixkokob	1	3	0	0	0	2	1	1
	Tixpéhual	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ucú	0	0	0	0	0	0	0	0
	Umán	7	4	1	1	6	3	0	0
Yaxkukul	2	0	0	0	0	0	2	0	
Subtotal	1,015	1,267	138	164	864	1,101	13	2	
III	Cuzamá	3	0	2	0	1	0	0	0

Apertura de Sociedades Mercantiles por Región, Municipio y Sector									
Región	Municipio	No. de Empresas		Industria		Comercio y Servicios		Agropecuario y Pesquero	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	Hocabá	2	1	0	1	2	0	0	0
	Hoctún	0	0	0	0	0	0	0	0
	Homún	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huhí	2	0	0	0	2	0	0	0
	Izamal	8	4	3	1	5	3	0	0
	Kantunil	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sanahcat	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sudzal	3	0	2	0	1	0	0	0
	Tekal de Venegas	3	0	2	0	1	0	0	0
	Tekantó	2	0	1	0	1	0	0	0
	Tepakán	0	0	0	0	0	0	0	0
	Teya	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tunkás	0	1	0	0	0	1	0	0
	Xocchel	0	0	0	0	0	0	0	0
	Subtotal	23	6	10	2	13	4	0	0
IV	Bokobá	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cacalchén	2	3	0	0	1	2	1	1
	Cansahcab	0	2	0	0	0	1	0	1
	Dzemul	1	1	0	0	1	1	0	0
	Dzidzantún	5	3	0	1	4	1	1	1
	Dzilam de Bravo	5	2	0	0	3	2	2	0
	Dzilam González	6	2	1	2	4	0	1	0
	Dzoncauich	0	0	0	0	0	0	0	0
	Motul	5	4	0	0	4	4	1	0
	Muxupip	1	0	0	0	1	0	0	0
	Sinanché	4	2	1	1	2	1	1	0
	Suma	2	1	0	0	1	0	1	1
	Telchac Pueblo	2	0	0	0	1	0	1	0
	Telchac Puerto	3	1	0	0	3	1	0	0
	Temax	2	0	1	0	1	0	0	0
Yobaín	1	1	0	0	1	1	0	0	
Subtotal	39	22	3	4	27	14	9	4	
V	Butctzotz	1	3	0	0	1	3	0	0
	Calotmul	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cenotillo	0	0	0	0	0	0	0	0
	Espita	3	0	1	0	2	0	0	0

Apertura de Sociedades Mercantiles por Región, Municipio y Sector									
Región	Municipio	No. de Empresas		Industria		Comercio y Servicios		Agropecuario y Pesquero	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	Panabá	2	0	0	0	1	0	1	0
	Río Lagartos	1	2	0	0	0	1	1	1
	San Felipe	1	3	0	1	1	2	0	0
	Sucilá	3	0	0	0	2	0	1	0
	Tizimín	19	16	1	7	11	7	7	2
	Subtotal	30	24	2	8	18	13	10	3
VI	Cuncunul	0	1	0	0	0	1	0	0
	Chacsinkín	0	1	0	0	0	1	0	0
	Cantamayec	0	4	0	2	0	2	0	0
	Chankom	7	5	2	0	3	4	2	1
	Chemax	2	7	0	1	2	6	0	0
	Chichimilá	0	1	0	1	0	0	0	0
	Chikindzonot	0	2	0	1	0	1	0	0
	Dzitás	0	1	0	0	0	1	0	0
	Kaua	0	1	0	0	0	1	0	0
	Peto	0	6	0	4	0	2	0	0
	Quintana Roo	0	1	0	0	0	1	0	0
	Sotuta	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tahdziú	1	0	0	0	1	0	0	0
	Tekom	0	1	0	0	0	1	0	0
	Temozón	3	3	0	2	3	1	0	0
	Tinum	0	6	0	1	0	5	0	0
	Tixcacalcupul	0	8	0	1	0	7	0	0
	Uayma	0	0	0	0	0	0	0	0
	Valladolid	9	19	1	2	8	17	0	0
Yaxcabá	0	3	0	0	0	3	0	0	
Subtotal	22	70	3	15	17	54	2	1	
VII	Akil	0	0	0	0	0	0	0	0
	Chapab	0	0	0	0	0	0	0	0
	Chumayel	0	0	0	0	0	0	0	0
	Dzan	0	2	0	0	0	2	0	0
	Mama	0	0	0	0	0	0	0	0
	Maní	1	0	0	0	1	0	0	0
	Mayapán	1	0	0	0	1	0	0	0
	Muna	2	3	0	1	2	2	0	0
	Oxkutzcab	3	7	0	3	3	4	0	0

Apertura de Sociedades Mercantiles por Región, Municipio y Sector									
Región	Municipio	No. de Empresas		Industria		Comercio y Servicios		Agropecuario y Pesquero	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	Sacalum	1	1	0	0	1	1	0	0
	Santa Elena	1	2	0	2	1	0	0	0
	Teabo	1	2	0	1	1	1	0	0
	Tekax	4	7	1	1	3	5	0	1
	Tekit	2	2	1	0	0	2	1	0
	Ticul	5	3	0	2	5	1	0	0
	Tixméhuac	3	0	1	0	2	0	0	0
	Tzucacab	6	7	0	2	3	4	3	1
	Subtotal	30	36	3	12	23	22	4	2
NA	NA	1	0		0	0	0	0	0
	Total	1,184	1,445	167	208	976	1,224	40	13

Fuente: Sefoe con datos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

*Nota. De acuerdo a la cedula de inscripción en el Registro Público de la Propiedad no fue posible identificar el lugar de instalación de la sociedad mercantil y tampoco el sector económico al que pertenece

Ivonne Aracelly Ortega Pacheco
Gobernadora Constitucional del Estado

Víctor Manuel Sánchez Álvarez
Secretario General de Gobierno

Víctor Manuel Cervera Hernández
Secretario de Fomento Económico

Armando José Baqueiro Cárdenas
Secretario de Planeación y Presupuesto