



Consolidación de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad en México

Estudio de caso. Baja California¹

Prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendedurismo a nivel subnacional

1. This case study was prepared for the OECD by “Fundación IDEA”.

Acrónimos

BANXICO. Banco de México

CAE. Centro de Atención Empresarial

CEESP. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado

CESUN. Centro de Estudios Superiores del Noroeste

CETYS. Centro de Enseñanza Técnica y Superior

CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas

COCYT. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología

COLEF. Colegio de la Frontera Norte

COFEMER. Comisión Federal de Mejora Regulatoria

CONALEP. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CONAPO. Consejo Nacional de Población

COPLADE. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

DBM. *Doing Business* México

DGI. Dirección General de Informática

FAMPYME. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

FIDECAP. Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas

FBCF por PEA. Formación bruta de capital fija de la población económicamente activa

IED. Inversión Extranjera Directa

IEPS. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ITESM. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

ISO. Organización Internacional para la Estandarización, por sus siglas en inglés

ISR. Impuesto sobre la Renta

ITT. Instituto Tecnológico de Tijuana

IVA. Impuesto al Valor Agregado

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG. Organización No Gubernamental

PEA. Población Económicamente Activa

PIB. Producto Interno Bruto

POA. Programa Operativo Anual

PROTEGE. Programa de Protección a la Economía Familiar y de Generación de Empleo de Baja California

RENAPO. Registro Nacional de Población

SARE. Sistema de Apertura Rápida de Empresas

SAT. Servicio de Administración Tributaria

SEDECO. Secretaría de Desarrollo Económico

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SICADI. Sistema de Calidad de la Dirección de Ingresos

SIDEBAJA. Sistema de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Baja California

SIGER. Sistema Integral de Gestión Registral

TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UABC. Universidad Autónoma de Baja California

UTT. Universidad Tecnológica de Tijuana

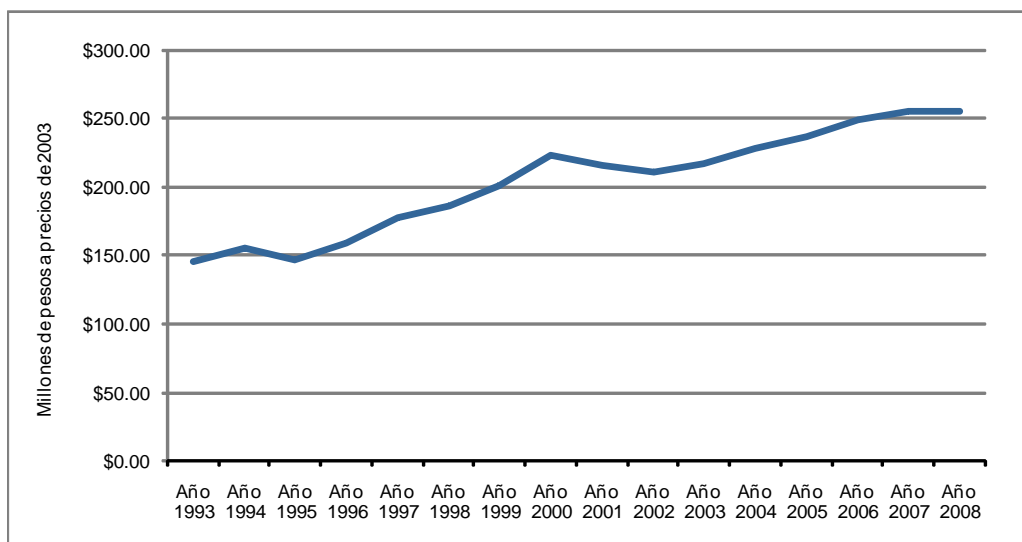
UVM. Universidad del Valle de México

1. Descripción del Desempeño Económico del Estado de Baja California

1.1 Estructura general de la economía y ventajas competitivas

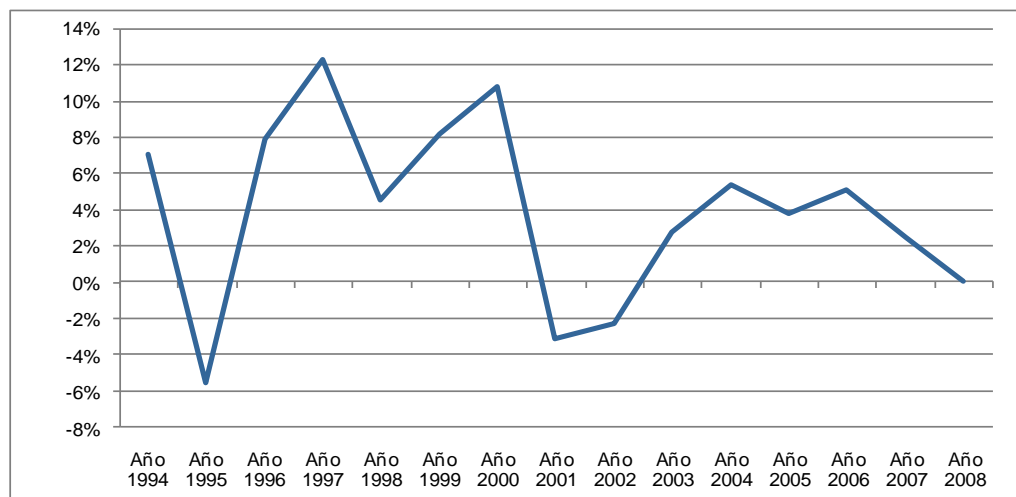
Entre los años de 1994 y 1995 la economía de Baja California tuvo una disminución en su Producto Interno Bruto (PIB), pero a partir de entonces el Estado creció de manera constante hasta el año 2000. Aunque a principios de la década actual, el ingreso experimentó un crecimiento negativo, durante el periodo de 2002 a 2007, el PIB de Baja California presentó una tendencia a la alza. A partir de 2003, la economía del Estado creció a un ritmo superior al 2% anual, superando la tasa de crecimiento del PIB a nivel nacional para todos los años siguientes reportados hasta el momento (Figuras 1 y 2).² En el año 2008, el PIB per cápita anual de Baja California fue de \$106,098 pesos.

Figura 1. PIB de Baja California a precios de 2003



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

Figura 2. Tasa de crecimiento del PIB de Baja California

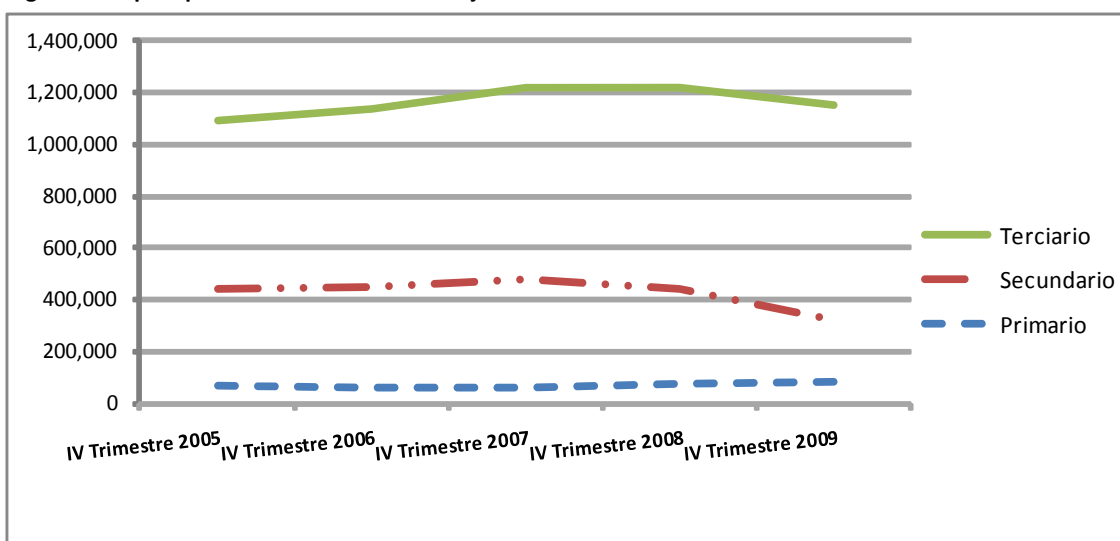


Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

² Según datos del INEGI, el último año en que se tienen datos es 2008.

La población ocupada de Baja California se dedica primordialmente al sector servicios. Alrededor de 830 mil personas pertenecen al sector terciario, lo cual representa más de la mitad de los trabajadores del Estado (Figura 3). Las actividades terciarias más sobresalientes son el comercio, servicios diversos y servicios sociales. Para el cuarto trimestre de 2009 respecto al último de 2008, la población ocupada en el sector terciario creció a una tasa del 7.18%. El sector secundario (industria manufacturera, como la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo) emplea la mitad de la fuerza laboral que el sector terciario. Por su parte, el sector primario (actividades agropecuarias, principalmente) agrupa a alrededor de 100 mil personas y ha mantenido un nivel constante en los últimos tres años.

Figura 3. Empleo por sector económico en Baja California



Fuente: INEGI, ENOE.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en su estudio 2008, existen cinco factores que han mantenido a Baja California como un Estado competitivo, los cuales son³:

1. *Sociedad incluyente, preparada y sana.* 93.3% de la población cuenta con acceso a agua potable (colocándose en el percentil 80 superior con respecto a las demás entidades nacionales, donde la más alta ocupa el percentil 100), la esperanza de vida es de 75.7 años (percentil 90), el promedio de días amparados por incapacidad es de 1.6 (percentil 100), se dan tres muertes provocadas por malnutrición por cada 100,000 personas (percentil 96), la tasa neta de participación laboral de la mujer es del 37.8% de la PEA (percentil 82), existe una tasa de analfabetismo del 3.0% de la población total (percentil 97), el 13.5% de la población ocupada en Baja California cuenta con estudios superiores, maestría y doctorado (percentil 60).
2. *Economía dinámica y estable.* La tasa anual de crecimiento del PIB, de 2005-2008, fue de 3.4% (percentil 80), la inflación promedio para el mismo periodo fue de 4.1% (percentil 71) y el porcentaje de la deuda estatal respecto al PIB estatal fue de 1.5% (percentil 77).

³ La información que se presenta es obtenida de las tablas que se encuentran en el anexo estadístico, del estudio del IMCO.

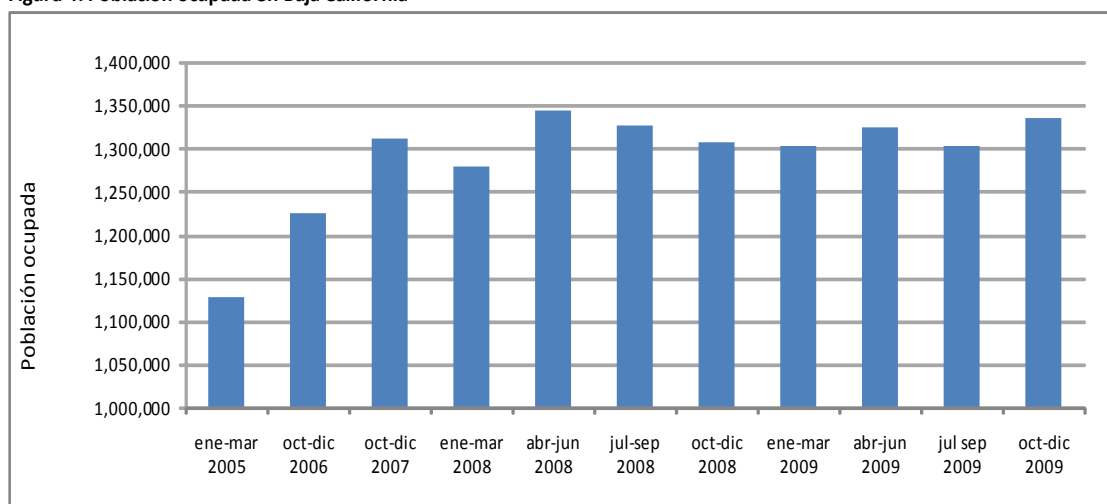
3. *Gobiernos eficientes y eficaces.* Baja California posee un alto índice de transparencia informativa⁴ (percentil 89), el 26.3% del gasto total del Estado corresponde a gasto de nómina (percentil 51) y 11.4% corresponde a inversión (percentil 48).
4. *Aprovechamiento de las relaciones internacionales.* El monto por ingresos de turismo que tiene Baja California corresponden al 29.1% de su PIB (percentil 55), tiene un índice de apertura comercial del 279.3%⁵ (percentil 100), el 39.6% de sus importaciones totales provienen de Estados Unidos (percentil 95).
5. *Sectores económicos en vigorosa competencia.* El PIB industrial del Estado corresponde al 24.6% del PIB total, mientras que el 74.7% del PIB total corresponde al PIB en servicios (percentil 68), existen 261.3 empresas grandes por cada millón de la PEA (percentil 85).

Los indicadores antes mencionados sugieren que Baja California cuenta con ventajas importantes para la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, y para el desarrollo del sector privado. Entre sus atributos más destacados se encuentra el hecho de ser un Estado colindante con Estados Unidos, su buen manejo de las finanzas públicas y contar con un gobierno eficiente, en términos de recaudación y gasto.

1.2 Empresas y creación de empleos

En Baja California, desde el primer trimestre de 2005 hasta 2007 el nivel de la población ocupada creció a un ritmo sostenido alcanzando 1.31 millones de individuos, lo que representa el 97.20% de la población económicamente activa del Estado. Sin embargo, durante 2008 este indicador observó una disminución de 3,752 personas ocupadas. Para 2009 se puede observar una recuperación en los niveles de población ocupada, alcanzando el indicador la cantidad de 1.34 millones de trabajadores, con un aumento de 26 mil personas ocupadas en el año. (Figura 4).

Figura 4. Población ocupada en Baja California



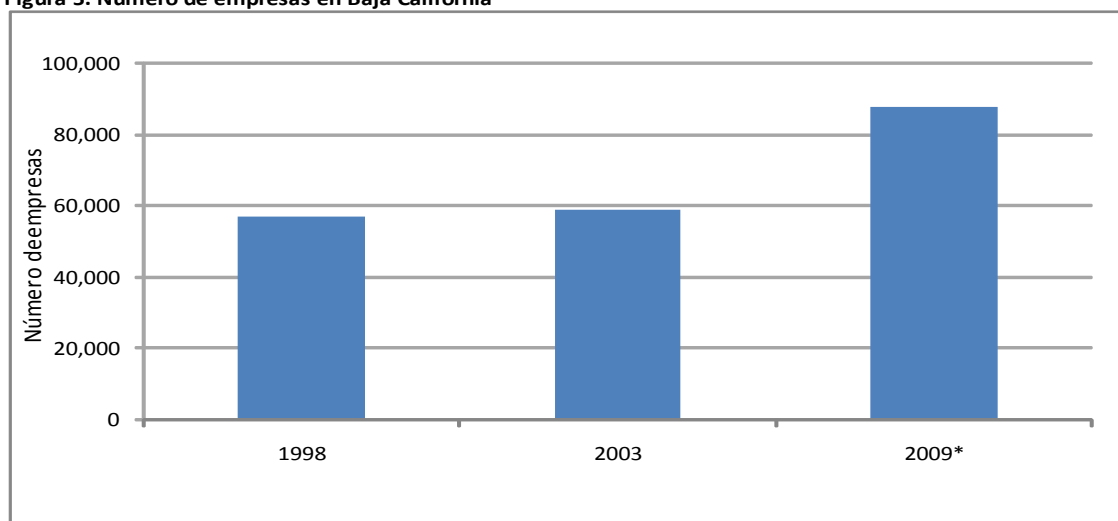
Fuente: ENOE, INEGI.

⁴ Baja California obtuvo un índice de 9 de una escala del 0-10. La información que utilizó el IMCO provino de Aregional.

⁵ El índice de apertura se calcula con la siguiente fórmula (Importaciones + Exportaciones) / PIB.

El número de empresas en Baja California, entre 2003 y 2009, mantiene una tendencia a la alza. Mientras que en 2003 se encontraban operando cerca de 59 mil empresas, para el año 2009 esta cifra llegó a 88 mil, con un crecimiento de 49% (Figura 5).

Figura 5. Número de empresas en Baja California

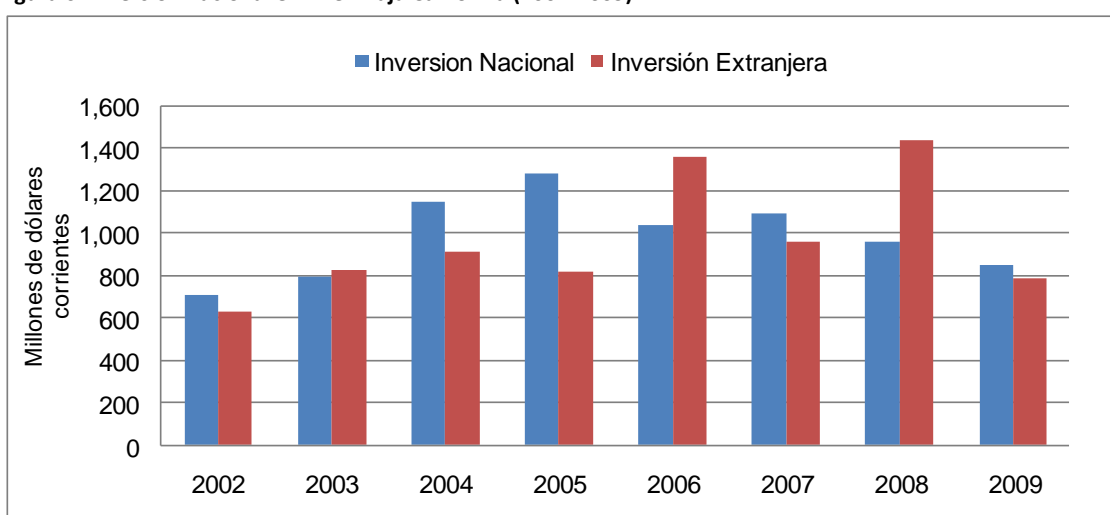


Fuente: Estimación de la Secretaría de Desarrollo Económico con base de datos de INEGI

1.3 Tendencias de la inversión privada: Inversión Extranjera Directa y Nacional

La inversión nacional en Baja California aumentó en términos reales de 2002 a 2005; sin embargo para el período 2005 a 2009 mostró una desaceleración. Por su parte, la Inversión Extranjera Directa (IED) tuvo un comportamiento similar a la inversión nacional, con un fuerte repunte en 2008 (Figura 6). Para el cuarto trimestre de 2009, Baja California es el cuarto Estado con mayor captación de IED en México, concentrando el 4.4% del total nacional.⁶

Figura 6. Inversión nacional e IED en Baja California (2002-2009)



Fuente: Secretaría de Economía y Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Baja California.

⁶ Las entidades que preceden a Baja California en IED, en orden de captación, son: Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León.

1.4 Rankings en Indicadores de Competitividad

El reporte *Doing Business en México (DBM)* es una publicación realizada periódicamente por el Banco Mundial que evalúa la facilidad para abrir un negocio, conseguir sus respectivas licencias de operación, hacer valer contratos, entre otros factores, y establece comparaciones a nivel nacional y sub-nacional. Con información de finales de 2007 y publicado en el 2009 se llevó a cabo una edición para comparar las entidades federativas de México. Según el DBM, en Baja California (Tijuana), para abrir una empresa se tienen que realizar nueve trámites, los cuales se llevan a cabo en un periodo de 29 días con un costo del 24.7% del Ingreso Nacional Bruto per cápita. Para registrar una propiedad, se necesitan realizar ocho trámites en un lapso de 26 días, con un costo equivalente al 3.61% del valor de la propiedad. En lo que respecta al cumplimiento de contratos, en Baja California se realizan 38 procedimientos, los cuales se completan en 446 días con un costo del 27.4% de la demanda de una disputa comercial ante los tribunales locales.

El Estado de Baja California ha variado en el desempeño de los principales indicadores de DBM. De 2007 a 2009, pasó del lugar 18 al 27 en facilidad para hacer negocios. Las áreas en las que se centra el estudio son: Facilidad para abrir una empresa, pasó del 12 al 31; Facilidad para registrar una propiedad, pasó del lugar 15 al 19; y en lo que corresponde a la Facilidad para el cumplimiento de contratos, cambió del 28 al lugar 26⁷ (Tabla 1). A pesar que el *Doing Business* manifiesta que Baja California implementó reformas en al menos un indicador de dicho estudio, en apertura de una empresa⁸, el descenso en el *ranking* obedece, entre otras cosas, a que las acciones emprendidas en el periodo 2004-2007 para mejorar la competitividad en el municipio de Tijuana tuvieron menos impacto comparadas con las acciones tomadas por otros municipios evaluados en dicho estudio, y a que Tijuana tiene un crecimiento poblacional más elevado que las demás ciudades evaluadas, lo que implica una mayor demanda en la prestación de trámites y servicios.

Tabla 1. Facilidad para hacer negocios en Baja California (Tijuana)

| Estado | Ranking 2007 (de 32) | Ranking 2009 (de 32) |
|-----------------|----------------------|----------------------|
| Baja California | 18 | 27 |

Facilidad para abrir una empresa en Baja California

| Estado | Ranking 2007 (de 32) | Ranking 2009 (de 32) |
|-----------------|----------------------|----------------------|
| Baja California | 12 | 31 |

Facilidad para el registro de la propiedad en Baja California

| Estado | Ranking 2007 (de 32) | Ranking 2009 (de 32) |
|-----------------|----------------------|----------------------|
| Baja California | 15 | 19 |

Facilidad para el cumplimiento de contratos

| Estado | Ranking 2007 (de 32) | Ranking 2009 (de 32) |
|-----------------|----------------------|----------------------|
| Baja California | 28 | 26 |

Fuente: *Doing Business México 2007 & 2009*.

⁷ El lugar 1 lo ocupa el Estado con mejor desempeño y 32 el que tiene el desempeño más bajo

⁸ Página 9 del Estudio *Doing Business México 2009*.

Si bien los resultados del DBM reflejan parte de la situación de Baja California en cuanto a facilidad para abrir un negocio, este estudio también presenta limitantes no mide todos los aspectos del entorno empresarial que interesan a las empresas o inversionistas, ni todos los factores que incluyen en la competitividad. En primer lugar, las variables se analizan para empresas de tamaño medio a alto y con ciertas características previamente definidas.⁹ En segundo lugar, se considera solamente al municipio de Tijuana, por lo que estos indicadores no pueden generalizarse para el resto de los municipios del Estado. Adicionalmente, se asume que las personas encargadas de resolver el cuestionario conocen los requisitos para abrir un negocio. Para obtener el *ranking* de facilidad para hacer negocios de 2009, el DBM hace un promedio simple de las clasificaciones percentiles de cada ciudad para las áreas de Registro de Propiedad, Obtención de Permisos de Construcción, Apertura de una Empresa y Cumplimiento de Contratos.¹⁰

El Estado de Baja California muestra un desempeño consistentemente alto en otras medidas de competitividad en comparación con otras entidades de México. Por lo que respecta al estudio más reciente de competitividad a nivel sub-nacional del IMCO, el Estado de Baja California se encuentra en los primeros lugares desde que este índice se comenzó a construir en el año 2004 (Tabla 2).

Tabla 2. Rankings de Competitividad IMCO (2001-2006)

| | <i>Rankings</i> (de 32) por año | | | | | |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| Estado | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Baja California | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 |

Fuente: IMCO, 2008.

Los factores que le restan competitividad al Estado, según el reporte de 2008 del IMCO, son la falta de mercados de factores eficientes (posición 21), debilidades en su sistema de derecho (posición 14), y debilidades en su sistema político (posición 14).¹¹ Según dicho reporte, Baja California presenta una traba en el índice de mercado de factores eficientes porque hubo retrocesos importantes como: “un 27% de menor densidad de tierras agrícolas por trabajador, un aumento de 88% en el costo de oficinas y una caída de 22% en la productividad neta de los

⁹ Según el *Doing Business México 2007*, las principales características del tipo de empresa que analiza dicho estudio, para el indicador de facilidad para hacer negocios, son: ser una compañía con responsabilidad limitada, que sea 100% doméstica, que se dedique a actividades industriales o comerciales, que no califique para incentivos en inversión o beneficios especiales y que después del primer mes de operaciones la empresa cuente con 50 empleados o más.

¹⁰ En el *ranking* de facilidad para abrir una empresa, el DBM contempla el número de trámites para crear y operar una empresa legalmente, tiempo necesario para completar cada trámite, sus costos y el capital mínimo pagado. Para la construcción del índice de Registro de la Propiedad se toma en cuenta el número de trámites para transferir legalmente un título de propiedad inmobiliaria, el tiempo necesario para completar cada trámite y sus costos.

¹¹ El *ranking* de competitividad del IMCO está compuesto por los índices de sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; economía estable y dinámica; sistema político estable y funcional; mercados de factores eficientes; sectores precursores de clase mundial; gobiernos eficientes y eficaces; y sectores económicos en vigorosa competencia.

activos” entre los años 2003 y 2006. En lo que respecta a un sistema de derecho confiable y objetivo, el Estado presenta problemas en este índice porque “retrocedió 47% en el índice de corrupción y buen gobierno, y mejoró más lentamente que el promedio de los Estados en su calidad institucional de la justicia, además de que la percepción sobre la seguridad empeoró 10%”. Por último, en lo referente al índice de sistema político estable y funcional, la entidad presentó retrocesos ya que hubo una “caída de 14% en el porcentaje de curules del partido gobernante en el Congreso, lo que merma la capacidad de tomar acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo estatal; además, el Estado conservó la participación más baja del país en elecciones para gobernador, apenas 37%”.

Los resultados del IMCO son congruentes con otros resultados de estudios de competitividad que han realizado instituciones académicas y de investigación como el ITESM, el CIDE y Aregional, que también ubican al Estado de Baja California en los primeros lugares (Tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3. Rankings de Competitividad del ITESM

| | <i>Rankings (de 32)</i> | | |
|-----------------|-------------------------|----------|----------|
| Estado | Año 1999 | Año 2001 | Año 2003 |
| Baja California | 3 | 4 | 5 |

Fuente: Colegio de la Frontera Norte. Índice de Competitividad de los Estados Mexicanos: Herramienta de evaluación de la política de desarrollo regional.

Tabla 4. Rankings de Competitividad por ciudad del CIDE

| | <i>Rankings (de 60)</i> | |
|---------------|-------------------------|----------|
| Ciudad | Año 2003 | Año 2007 |
| Mexicali | 6 | 14 |
| Tijuana | 8 | 6 |

Fuente: CIDE.

http://www.cide.edu/programas/Documento_INDICE_COMPETITIVIDAD_CIUDADES_Mex_2007.pdf

Tabla 5. Rankings de Competitividad a nivel nacional Aregional

| | <i>Rankings (de 32), correspondientes al índice de competitividad sistémica</i> | | | |
|-----------------|---|----------|----------|----------|
| Estado | Año 2005 | Año 2006 | Año 2007 | Año 2008 |
| Baja California | 6 | 3 | 4 | 3 |

Fuente: Resúmenes ejecutivos del Índice de Competitividad Sistémica de las entidades federativas. Aregional 2005-2008.

Según el estudio del ITESM, Baja California para el periodo de 1999 a 2003, se ha mantenido en las primeras cinco posiciones del país. Para la elaboración de este índice de competitividad se toman en cuenta cuatro factores. El primero corresponde al desempeño económico del Estado como PIB y tasa de desempleo; el segundo se refiere a la eficiencia gubernamental el cual evalúa las finanzas públicas, el ambiente institucional, legislación estatal y educación; el tercer factor se refiere a infraestructura que se analiza en temas de negocios, salud y ecología;

y por último, se tiene el factor negocios que incorpora variables como productividad, mercado de trabajo, finanzas y prácticas administrativas. En 2003, Baja California se encontraba en el segundo lugar en desempeño económico, en la posición 23 en eficiencia gubernamental, sexto lugar en eficiencia de negocios y séptimo en infraestructura.

En lo que respecta al estudio del CIDE, el análisis es más detallado ya que analiza la competitividad a nivel ciudad. Este reporte analiza las 60 ciudades más importantes del país en cuanto a su población y economía. Las principales ciudades de Baja California, Mexicali y Tijuana, se encuentran entre las primeras quince más competitivas del país. El índice se obtiene promediando cuatro componentes que se sacan de un análisis factorial de varias variables. Los cuatro componentes son: el económico, socio-demográfico, urbano-ambiental y el componente institucional. El componente económico lo integran variables como PIB per cápita, activos disponibles y depósitos bancarios per cápita. Para el socio-demográfico se encuentra el índice de marginación, tasa de desocupación abierta, nivel de criminalidad e índice de desarrollo humano. En el componente urbano-ambiental se incluye la infraestructura en telecomunicaciones, servicios comerciales, financieros, educativos, entre otros. Por último, en el componente institucional se incluyen variables en temas como transparencia, deuda pública, reglamentos, mejora regulatoria, capacidad financiera, entre otros.

Aregional considera al Estado de Baja California como una de las entidades más competitivas del país, ya que la ubica, desde el año 2005, entre las primeras seis posiciones. Dicho índice agrupa sus variables de análisis en seis niveles: empresario, empresa, sector regional, nacional, valores sociales e internacional. Para 2008, Aregional ubicó a Baja California en el lugar seis en el nivel empresario, en la cuarta posición en lo que respecta al nivel empresa, en el lugar octavo en el sector regional, en el tercer lugar para el nivel nacional, en el quinto lugar en valores sociales y por último, en el lugar 19 en lo que se refiere al nivel internacional.

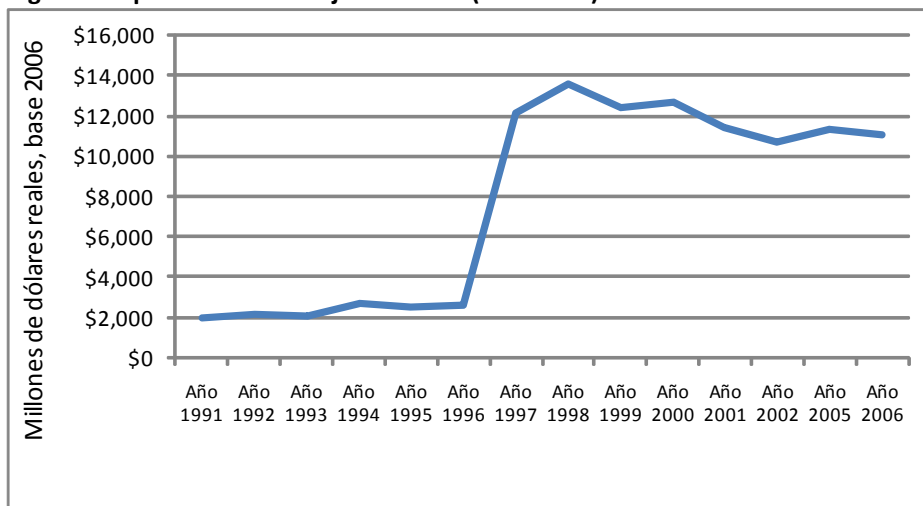
1.5 Sectores Clave en Baja California

Los sectores de industrias manufactureras y el comercio al por menor son los más importantes en el Estado en términos de población ocupada con una participación de 20.2 y 26.3% respectivamente.¹² Los sectores más importantes, en términos de PIB, son las industrias manufactureras y el comercio, ya que representan el 22.5% y el 17.0% de la actividad económica total del Estado para el año 2007. Para ese mismo año, las industrias manufactureras crecieron a una tasa del 0.37%, mientras que el comercio creció a una tasa del 3.70% (Figura 8). A partir del TLCAN, se ha observado un alza permanente en el intercambio comercial de esta entidad con el extranjero, específicamente con el Estado de California en Estados Unidos. (Figuras 6 y 7).¹³

¹² Información provista por el área de Estadísticas Económicas del Estado.

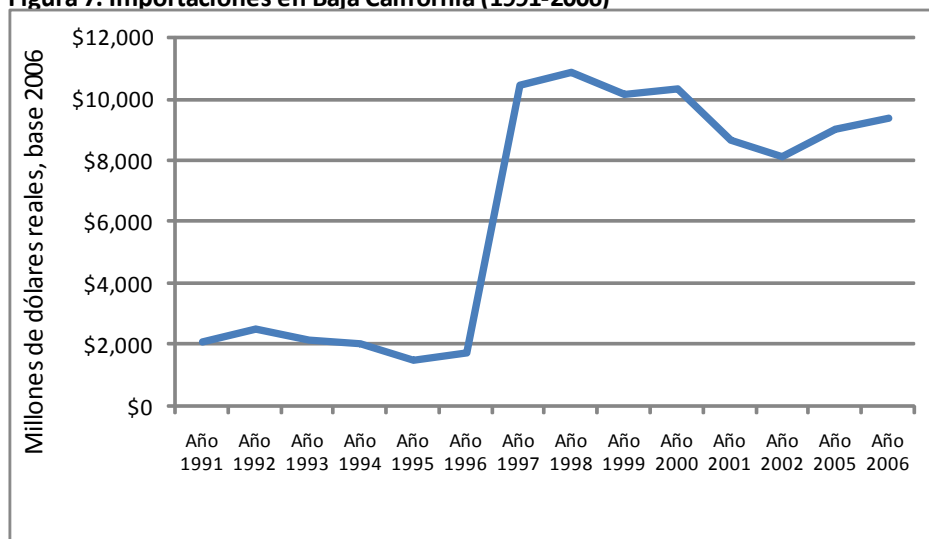
¹³ Para el 2008, el 68% de las exportaciones de California fueron al Estado de Baja California (Información provista por la SEDECO de Baja California con datos del *US Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics and Commerce*).

Figura 6. Exportaciones en Baja California (1991-2006)



Fuente: Información provista por el gobierno del Estado con base a información de la Secretaría de Economía.

Figura 7. Importaciones en Baja California (1991-2006)



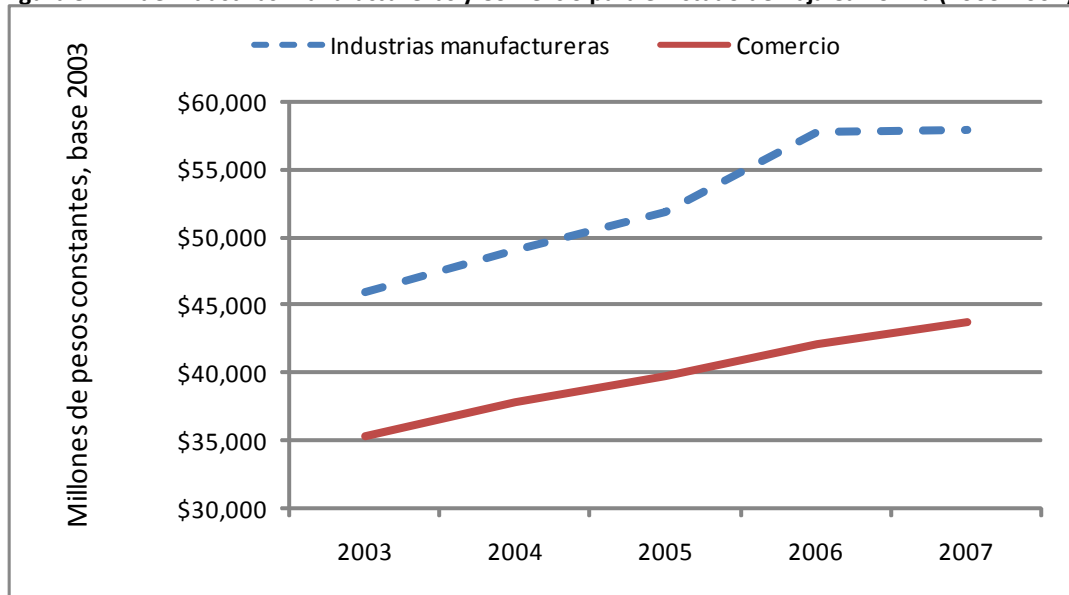
Fuente: Información provista por el gobierno del Estado con base a información de la Secretaría de Economía.

En el año 2006, en Baja California se solicitaron tres patentes, con lo cual se ocupó el lugar 20 a nivel nacional en este rubro. De 1996 a 2006 en dicho Estado se solicitaron 52 patentes, cifra menor a la reportada en Distrito Federal y Estado de México, las cuales son las entidades federativas con mayor número de solicitudes hechas con 1,963 y 598, respectivamente.¹⁴ Comparando Baja California, para el mismo periodo de tiempo, con Estados como Tabasco y Sonora, que tienen niveles similares de PIB, se observa que Baja California posee un mayor número de patentes solicitadas, ya que Tabasco solicitó 33 y Sonora 49.¹⁵

¹⁴ Los datos corresponden al número de patentes solicitadas por Entidad Federativa de residencia del inventor para el periodo 1996-2006, información que se encuentra en el Anexo Estadístico del Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología 2007, con base en información del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

¹⁵ Según el INEGI, en el 2007 Baja California tuvo un PIB de 316,218 millones de pesos corrientes, lo que ubica a dicha entidad en el lugar 13 a nivel nacional. Tabasco se localizó en el lugar 12 con 325,869 millones de pesos y Sonora en la posición 14 con 275,783 millones de pesos. La información se obtuvo del Banco de Información Económica.

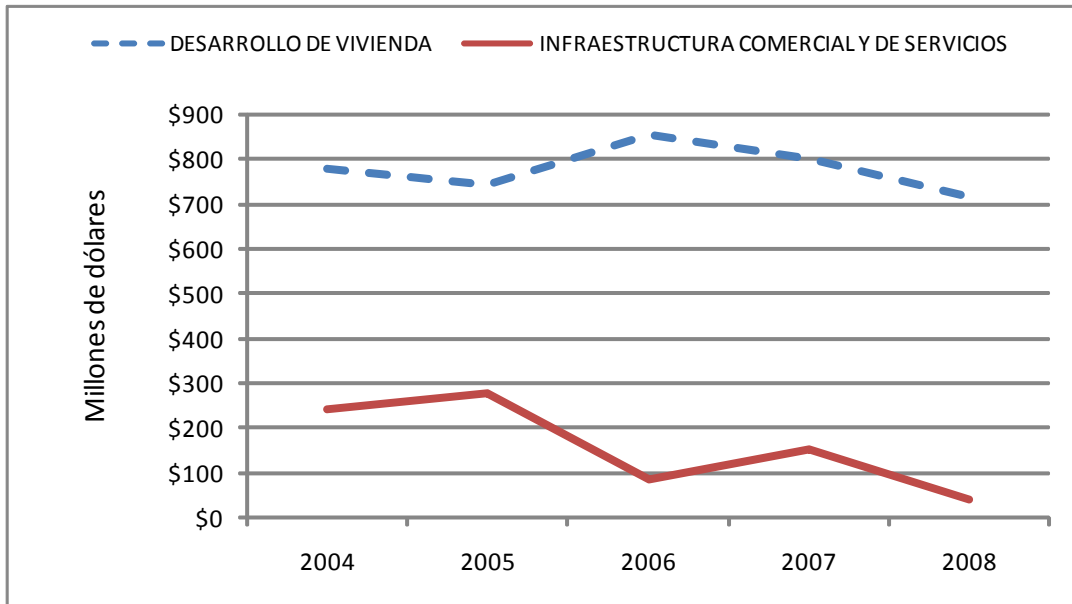
Figura 8. PIB de Industrias Manufactureras y Comercio para el Estado de Baja California (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Información Económica, INEGI.

En lo que respecta a inversión nacional los sectores más beneficiados son el sector para el desarrollo de vivienda e infraestructura comercial y de servicios. En ambos sectores, para el periodo de 2004 a 2007, se presentó volatilidad en los montos de inversión y para 2008, se presentó una caída significativa. (Ver Figura 9).

Figura 9. Inversión Nacional en Desarrollo de Vivienda e Infraestructura Comercial y de Servicios



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDECO.

2. Principales promotores de la reforma regulatoria

2.1 Liderazgo Político para la Reforma Regulatoria

El tema de la reforma regulatoria en el Estado ha tenido, al menos, cuatro momentos relevantes y bien definidos en los últimos 14 años: El año de 1996 con la implementación de la mejora regulatoria en el Estado; el periodo que cubre los años 2001 – 2003 el cual se caracterizó por una apertura de la agenda de la reforma regulatoria a la ciudadanía; 2005 al definir e institucionalizar el Poder Legislativo Estatal en una Ley, el tema de la reforma regulatoria y finalmente, el año 2009, con el lanzamiento de dos instrucciones del gobierno estatal para establecer una estrategia de “guillotina” en la administración pública estatal, para reducir las cargas administrativas a los ciudadanos.

En todos y cada uno de estos momentos, el liderazgo político del gobernador del Estado ha sido fundamental para impulsar las tareas de implementación de los programas, así como del sector empresarial, quienes desde el año 1996 han formado parte de la agenda pública de la mejora regulatoria en el Estado.

Por otro lado, y hacia adentro de la Administración Pública Estatal, existe una estrecha colaboración entre la SEDECO, la Contraloría General del Estado y la Subsecretaría de Innovación y Modernización, dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la instrumentación de la mejora regulatoria en el Estado, logrando resultados destacados como la introducción intensiva del uso de las tecnologías de información (TIC's) en la prestación de los servicios públicos del gobierno, incorporando una perspectiva de “gobierno completo”.

1996: la implementación de la mejora regulatoria en Baja California

El año de 1996 fue para el Estado de Baja California, al igual que para el resto del país, un año crítico para la actividad económica. De acuerdo con información del INEGI, el PIB del Estado se contrajo cerca de un -6%, afectando los niveles de empleo y de comercio exterior de la región.

Ante la coyuntura económica, el Gobierno Federal anunció en el mes de noviembre de 1995, la puesta en marcha del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE). Con el ADAE, el Gobierno Federal inició un programa de desregulación y simplificación del marco regulatorio que incide en la apertura de empresas, con la intención de reducir los costos de transacción que enfrentaban los empresarios y reactivar la inversión, el empleo y la actividad económica.

En diciembre de ese mismo año, el Gobernador del Estado, Héctor Terán, instrumentó en Baja California el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado (ADAEE), el cual fue publicado en la gaceta del Estado el 19 de enero de 1996. Con este Acuerdo se estableció una instrucción a todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal para llevar a cabo un proceso de simplificación, similar al del Gobierno Federal, en todos los trámites y regulaciones que afectan el proceso de apertura de negocios.

El ADAEE de Baja California rescataba elementos del ADAE federal y estableció un procedimiento sistemático de revisión de todos los trámites del gobierno del Estado, incorporó el análisis costo – beneficio de las nuevas regulaciones, creó el Registro Estatal de Trámites

Empresariales, que hoy sigue activo; y definió plazos para llevar a cabo este proceso de desregulación.

El 1 de agosto de 1997 se presentaron los resultados del ADAEE. Además, el Gobernador del Estado emitió un Acuerdo para publicar las medidas aprobadas en la Segunda Sesión del Consejo para la Desregulación Económica del Estado, entre las que destacan la reducción de requisitos y tiempos de respuesta de los trámites ante las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada.

De acuerdo con Tamayo y De Haro (2005) bajo esta iniciativa fueron sujetos de modificación un total de 124 trámites, se elaboraron guías de trámites por giro de actividad para orientar el proceso de apertura de una microempresa, se descentralizaron cerca del 90% de los trámites a los municipios y se abrieron ventanillas únicas de gestión de trámites empresariales que posteriormente fueron cedidas a los municipios.

2001 – 2003: apertura de la agenda de la reforma regulatoria.

A principios de la presente década, el Estado de Baja California profundizó los alcances de la reforma regulatoria al abrir canales de comunicación a la población y grupos empresariales con la creación de Foros sobre Desregulación y, sobre todo, con un mayor impulso a la mejora regulatoria al incorporar a los gobiernos municipales en el esfuerzo estatal.

Aún así pueden identificarse esfuerzos importantes anteriores en el orden de gobierno municipal, como en Tijuana, que en 1999 creó el Consejo Municipal de Desregulación, el Registro Municipal de Trámites (con un total de 232 trámites en su inicio) y una unidad especializada para ejecutar estas acciones,

En el año 2002, se establece el Convenio Marco de Mejora Regulatoria entre el Gobierno Estatal, la COFEMER del Gobierno Federal y los Gobierno Municipales, asimismo se establece el Convenio para implementar el SARE en los Municipios de Mexicali y Tijuana.

2005: la mejora regulatoria en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico

En el año 2005, el Congreso del Estado aprobó la iniciativa del Gobernador del Estado para emitir la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para Baja California (Ley). La Ley tiene como objetivo fomentar la competitividad y el desarrollo económico del Estado, mediante la instrumentación de estímulos a la inversión privada y el diseño de una política de desarrollo empresarial.

La política de reforma regulatoria del Estado se ubica bajo la perspectiva de la política de desarrollo empresarial. Es así que la Ley incluye dos capítulos vinculados al tema en donde se especifica la responsabilidad compartida tanto del Estado, como de los Ayuntamientos y el Sector Privado en impulsar la “simplificación, desregulación, perfeccionamiento, eficacia y modernización de las leyes, reglamentos, procedimientos y demás disposiciones que impacten la actividad empresarial, así como la atracción y realización de Proyectos de Inversión”.¹⁶

¹⁶ Información correspondiente al artículo 23 de la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California, en el Capítulo VIII De la Mejora Regulatoria.

Es importante hacer mención que en mayo del 2006, en la XII Reunión del Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, el estado fue reconocido por el Consejo Coordinador Empresarial por el esfuerzo realizado en la instrumentación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas en todos sus municipios.

2009: la actual administración y la estrategia de “guillotina” para el 2010

El actual Gobierno del Estado ha demostrado un perfil innovador en la gestión pública, estimulado en parte por una sociedad participativa que demanda mayor calidad y eficiencia de las funciones y servicios públicos y por el acelerado crecimiento de la población, que exige el incremento permanente de los recursos y servicios públicos para responder al desafío del desarrollo.

El actual Gobernador del Estado ha promovido acciones específicas de mejora regulatoria en su administración. El compromiso de hoy es la modernización gubernamental, que implica abandonar los esquemas de gestión arcaicos y opacos que aún persistan, sustituyéndolos por un paradigma de gobierno democrático basado en la innovación, la calidad y la eficiencia. El reto de mejorar la producción y provisión de servicios públicos obliga a construir una administración que esté en mejor sintonía con la sociedad, que se caracterice por su capacidad para atender con oportunidad las demandas sociales, por la eficiencia en el uso de los recursos públicos y por la creación de canales permanentes de comunicación con la sociedad.

En septiembre el Congreso del Estado aprobó la “Ley de Firma Electrónica para el Estado de Baja California”, que busca que los diversos trámites de la Administración Pública Estatal como Municipal puedan ser realizados por los ciudadanos a distancia, ya sea desde sus oficinas, hogares o desde cualquier parte del mundo, representando dicho mecanismo un avance significativo en la simplificación y eficacia de la administración pública y en la atención al público.

Con la incorporación de las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones se modernizan los procesos tradicionales conforme a las exigencias de una sociedad cada vez más demandante, revolucionando las actividades humanas y la forma de trabajar a nivel mundial, lo cual fomenta nuevas formas de aprender, comunicarse y realizar negocios; reduciendo las distancias, borrando fronteras y disminuyendo costos.

El Gobierno Estatal está impulsando estrategias que permiten la sistematización y digitalización de todos aquellos procesos que sean candidatos a ser automatizados, aplicando las tecnologías de información para crear expedientes electrónicos con el propósito de promover e incrementar la participación ciudadana, mediante la agilización y mejora regulatoria de los trámites administrativos.

Cuadro 1.- Acciones de la actual administración:

- Fortalecimiento del SARE para la apertura más eficiente de empresas de bajo riesgo.
- Establecimiento de Cartas Compromiso, en las cuales las autoridades estatales se comprometen a entregar un trámite en un determinado tiempo, siempre y cuando el usuario cuente con los requisitos completos
- Consultas a empresas y grupos empresariales.
- Promoción de certificaciones de calidad total en procesos para realizar trámites.

En el mes de diciembre de 2009, el Gobernador anunció un nuevo programa para “Eliminar Trámites y Servicios del Gobierno del Estado” con los siguientes tres objetivos:

1. Identificar y eliminar los trámites que no son útiles,
2. Simplificar la entrega de bienes y servicios públicos; y
3. Agilizar la interacción de los usuarios,

Los líderes del proyecto son la SEDECO, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Estado y la Subsecretaría de Innovación y Modernización del Gobierno del Estado. La fecha límite para determinar los trámites a eliminar es el 31 de marzo de 2010.

La CGMR se encuentra trabajando en la definición de los criterios que permitan eliminar las regulaciones innecesarias y el proyecto se ha planteado en al menos dos fases: la primera que concluye el 31 de marzo de 2010, en donde se presentará el inventario de regulación del Estado; una segunda en donde se presentarán estrategias de simplificación caso por caso.

2.2 Involucramiento del Sector Privado y la Sociedad Civil en la Reforma Regulatoria

El gobierno de Baja California cuenta con varios mecanismos de participación del sector privado en la actividad gubernamental. Existe un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), el cual es un foro en donde se reúnen sociedad civil, autoridades estatales y municipales, representantes de los empresarios, trabajadores, entre otros, con la finalidad de diseñar y planear el desarrollo del Estado.

Sin embargo, el tema específico de la mejora regulatoria ha servido para generar un canal específico de interlocución entre los grupos empresariales del Estado y las autoridades. En 1996, la iniciativa privada fue un motor importante para implementar la primera estrategia de reforma regulatoria en el Estado mediante el ADAEE.

Entre los años 2001 y 2003, el gobierno estatal organizó anualmente un Foro de Desregulación. Estos eventos congregaban a ponentes expertos en la materia y se organizaban mesas de trabajo en donde participaban funcionarios de gobiernos municipales, estatales y miembros de la iniciativa privada. El Foro de Desregulación dio paso a la creación de mecanismos institucionales internos en la Administración Pública Estatal para llevar a cabo las actividades propias que implica la reforma regulatoria.¹⁷

Con la crisis económica mundial, en 2009 el gobierno de Baja California implementó el Programa de Protección a la Economía Familiar y de Generación de Empleo de Baja California (PROTEGE). Dicho programa se compone de diez ejes para reactivar la actividad económica del Estado, uno de esos ejes es el “Impulso a las empresas y a la competitividad” y una de las acciones concretas que plantea el programa es la implementación de mesas de desregulación para simplificar trámites que afectan a las empresas.

Para cumplir con el objetivo mencionado, la SEDECO nuevamente realizó el “Foro de Desregulación para Simplificar Trámites a Empresas”. El Foro se organizó en mesas de trabajo que elaboraron propuestas para mejorar los servicios del padrón fiscal, créditos fiscales y

¹⁷ Información provista por el Gobierno del Estado de Baja California.

control vehicular. Las mesas se realizaron en los municipios de Ensenada, Mexicali y Tijuana en el mes de marzo de 2009. En ellas participó el sector privado a través de: Cámaras de industria, Cámara del Pequeño Comercio, Consejo Coordinador Empresarial, Confederación Patronal de la República Mexicana, Asociación de Maquiladoras, Colegio y Asociación de Contadores Públicos, y Contadores Públicos Independientes. El sector educativo estuvo presente a través de: Universidad Autónoma de Baja California, Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS) Universidad, UVM, UNIVER, CESUN, UTT, ITT y CONALEP.

En las mesas se generaron 68 propuestas. De éstas se implementó el 22.1%; el 33.82% de ellas están en proceso; 11.76% corresponden a una instancia distinta al gobierno estatal; y el 32.35% no resultaron procedentes. Las propuestas que han sido implementadas o están en proceso de implementarse, han sido responsabilidad tanto de la Dirección de Ingresos como de la Coordinación General de Mejora Regulatoria del Gobierno del Estado.

Las propuestas que “corresponden a otra instancia” o que “no proceden” se refieren a propuestas que son competencia de dependencias gubernamentales del gobierno federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), gobiernos municipales o que requieren una coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para la realización de un convenio.

Cuadro 2.- Propuestas que se implementaron, a partir del Foro, en las dependencias estatales para apoyar la actividad empresarial son:

- Al momento del registro o inscripción de una sociedad, se implementó la asignación de una clave electrónica estatal para cualquier régimen fiscal.
- Se definió con mayor precisión el concepto de “espectáculo público”.
- Se propuso la creación de un módulo de orientación a usuarios, para que los trámites sean más rápidos y que el contribuyente acuda con toda certeza a presentar sus movimientos.
- Tener a la vista de todos los criterios que se manejan en caso de que el contribuyente no presente los requisitos establecidos como obligatorios.
- Otorgamiento de incentivos a quienes han cumplido en el pago de derechos e impuestos.

3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Reforma Regulatoria

3.1. Capacidad Institucional para la Reforma Regulatoria

3.1.1. Dependencias Gubernamentales encargadas de la Reforma Regulatoria

La reforma regulatoria en el Estado de Baja California ha venido evolucionando e insertándose en la actuación gubernamental mediante un proceso de aproximaciones sucesivas y casi paralelo al que ha llevado el tema en el ámbito federal. Desde el punto de vista institucional, la mejora regulatoria en el Estado se ha implementado mediante un diseño institucional *ad hoc* a la realidad política, social y económica del Estado.

La Ley define dos instituciones encargadas de llevar a cabo la mejora regulatoria: El Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico (Artículos 24 y 31 de la Ley), el cual es un órgano consultivo en materia de estímulos y mejora regulatoria y que se apoya para llevar a cabo sus actividades en el “órgano de trabajo de mejora regulatoria (OTMR)” (Artículo 25 de la Ley).

El OTMR es un grupo conformado, de acuerdo con la Ley, por un representante de la SEDECO, un representante de la Secretaría de Planeación y Finanzas; el Secretario Técnico del Comité y un representante de los Consejos Coordinadores Empresariales Municipales. El mandato del OTMR es formular propuestas de mejora regulatoria que busquen reducir los tiempos y costos derivados de la regulación.

En la investigación realizada se identificó que en la práctica, la Subsecretaría de Innovación y Modernización, también forma parte del equipo de la mejora regulatoria, ya que es la encargada de implementar las políticas de gobierno electrónico.¹⁸

El OTMR tiene como atribuciones (Artículo 27 de la Ley) llevar a cabo todo el análisis de la regulación que impacte la actividad empresarial, así como la atracción y realización de Proyectos de Inversión; también puede formular propuestas de mejora regulatoria y realizar aquellas que el Comité le designe.

El Comité por su parte, es la institución responsable de impulsar la mejora regulatoria en el Estado y sus Municipios (Artículo 40 de la Ley); crear el OTMR; aprobar las propuestas que le presente el OTMR; elaborar y llevar a cabo la operación del Registro Estatal de Trámites Empresariales, así como su publicidad y actualización; promover y organizar foros que difundan la mejora regulatoria.

Dado que el Presidente del Comité es la SEDECO, es esta Secretaría la que promueve la mejora regulatoria en el Estado de Baja California. En los hechos, esta facultad de la SEDECO se ejerce a través de la Coordinación General de Mejora Regulatoria (CGMR), la cual depende directamente del Secretario y es la responsable directa de proponer y promover medidas para la desregulación y agilización de trámites administrativos y la eliminación de obstáculos a la actividad empresarial.

La CGMR ha cambiado de punto de adscripción dentro de la SEDECO. Hasta el año 2007, esta área se encontraba al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Empresarial, dependiendo de la Dirección de Eficiencia Empresarial. Con el cambio de administración en el gobierno estatal (Noviembre de 2007), dicha coordinación se trasladó a la recién creada Subsecretaría para la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Hacia finales del año 2008, que tomó posesión el actual titular de la SEDECO, se decidió que el área de Mejora Regulatoria dependiera directamente de su oficina.

Es importante señalar que a pesar de que carece de los elementos jurídicos y organizacionales para impulsar la reforma regulatoria en otros órdenes de gobierno, dado el apoyo político que

¹⁸ La participación de la Subsecretaría en temas de mejora regulatoria no se identificó en la Ley de Fomento.

tiene el tema en Baja California, la CGMR ha podido coordinar la apertura y continuidad de los SAREs en el Estado, así como el funcionamiento de los CAEs.¹⁹

3.1.2. Financiamiento para la Mejora Regulatoria

La mejora regulatoria en el Estado de Baja California tiene institucionalizados los recursos públicos presupuestalmente a través de dos vertientes: un subprograma presupuestal denominado “Desregulación económica” dentro de la SEDECO (Este subprograma se encuentra dentro del programa 31 “Fortalecimiento de las MIPYMES”) y la Subsecretaría de Innovación y Modernización, que coordina todo lo relativo al gobierno electrónico de Baja California.

En caso que el POA no sea viable presupuestalmente, Planeación y Finanzas avisa a la Coordinación General de Mejora Regulatoria, en qué rubros del POA deberá disminuir el gasto y en qué otras aumentarlo. Una vez que queda finalizado, este presupuesto se suma al resto de las áreas de la SEDECO para así obtener el presupuesto total de la Secretaría, el cual deberá ser aprobado por el Congreso del Estado.

En el año 2009, el presupuesto de dicha coordinación fue de 1.5 millones de pesos. Dicho monto fue destinado a cubrir adecuaciones de los sistemas que utilizan los módulos del SARE y al proyecto “Medidas de Corto Plazo para Mejorar la Competitividad de las Entidades Federativas de México”. Adicionalmente, la Dirección de Eficiencia Empresarial destina, cada año, aproximadamente cinco millones para financiar los CAEs del Estado.

Por su parte, la Subsecretaría de Innovación y Modernización en el 2009, dentro del Programa Innovación y Modernización de Procesos Gubernamentales tuvo un presupuesto de 10.757 millones de pesos y al Programa “Uso y Adopción de la Tecnología por parte del Ciudadano” se asignaron 3.08 millones de pesos.

De esta manera, las tareas de la mejora regulatoria y de gobierno electrónico suman una cantidad total de 20.337 millones de pesos, que representan el 0.07% del presupuesto total del Gobierno del Estado, el 13% del presupuesto total de la SEDECO y el 46% de la Subsecretaría de Innovación y Modernización.

En lo que respecta a fondos federales, según información provista por el gobierno estatal, Baja California recibió en 2002 y 2003 recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), por un monto aproximado de \$500,000 pesos, para la apertura de las oficinas del SARE. Sin embargo, desde 2003 no se ha contado con recursos federales en este rubro.

3.1.3. Coordinación entre los órdenes de gobierno

En Baja California existe una coordinación estrecha para promover la reforma regulatoria entre el gobierno estatal y los municipios.²⁰ La CGMR realiza la vinculación con las dependencias

¹⁹ Salvo el caso de Tijuana, que en la actual administración municipal no se dio continuidad al SARE.

²⁰ Como se menciona en la sección 3.11, la coordinación que existe entre el Estado y los municipios se encuentra estipulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California en su artículo 28 fracción X se estipula que a la SEDECO le corresponde “asesorar técnicamente a los

municipales para dar seguimiento a los temas de mejora regulatoria. De acuerdo con funcionarios del gobierno estatal, antes y después que un presidente municipal tome protesta, el titular de la SEDECO se reúne con el alcalde electo para presentar los trabajos que ha venido haciendo el gobierno del Estado, entre ellos los de mejora regulatoria y así darle continuidad a los proyectos que existen a nivel local. En términos generales, en todas las administraciones municipales ha existido voluntad política para dar continuidad a los proyectos.

La coordinación vertical entre el gobierno federal- Baja California y sus Municipios

El SARE en Baja California

La SEDECO y la COFEMER encabezaron los primeros esfuerzos de promoción para poder implementar el SARE en Mexicali y Tijuana. La instrumentación de dicho sistema en el resto de los municipios fue llevada a cabo sólo por la SEDECO.

De acuerdo con información provista por la COFEMER, los resultados del SARE se han traducido en un mayor número de empresas, empleos y montos de inversión en cada uno de los municipios de Baja California (Tabla 6). El municipio de Mexicali destaca por sus resultados frente al resto, al concentrar a la mitad de las empresas creadas y de la inversión generada por este programa.

Tabla 6. Impacto del SARE en los municipios de Baja California

| MUNICIPIOS | EMPRESAS | EMPLEOS | INVERSIÓN | AÑO DE INICIO |
|--------------------|-------------|-------------|--------------------------|---------------|
| Mexicali | 1212 | 1818 | \$ 53,331,614.00 | 2002 |
| Tijuana | 349 | 1021 | \$ 6,399,657.00 | 2002 |
| Ensenada | 357 | 654 | \$ 21,623,400.00 | 2004 |
| Tecate | 190 | 311 | \$ 12,562,687.00 | 2006 |
| Playas de Rosarito | 159 | 595 | \$ 8,470,520.00 | 2006 |
| Totales | 2267 | 4399 | \$ 102,387,878.00 | |

Fuente: Información provista por la COFEMER y la SEDECO. Los datos son proporcionados por los municipios y las cifras corresponden al 30 de septiembre de 2009.

Los esfuerzos del Ayuntamiento han demostrado ser fundamentales para la continuidad del SARE. Actualmente, gracias a la coordinación que existe entre el gobierno estatal de Baja California y el municipio de Mexicali, este programa ha estado vigente desde el año 2002 a pesar de que han existido cambios de administración. Es claro que el liderazgo político y la coordinación entre los órdenes de gobierno estatal y municipal son condiciones necesarias para la continuidad de programas de mejora regulatoria a nivel municipal en el Estado.

Finalmente, existen esfuerzos relevantes en el orden municipal, como en Mexicali, en donde se ha emitido el Reglamento para el Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico, que incluye un apartado específico sobre mejora regulatoria. Este reglamento institucionaliza el

Ayuntamientos y a los sectores social y privado en el establecimiento de nuevas industrias o en la formulación y ejecución de proyectos productivos”.

análisis regulatorio en el municipio, así como la coordinación interinstitucional y un registro municipal de trámites empresariales.

3.1.4. Servicio Civil y Recursos Humanos

En la administración pública del gobierno estatal de Baja California no se identificó un programa explícito de Servicio Civil de Carrera. Sin embargo, en los procesos de entrada a la administración pública sí se observó que existen criterios técnicos como perfiles de puesto que requieren niveles de preparación académica y experiencia laboral dependiendo del puesto que se trate.

Por otro lado, todo sistema de servicio civil de carrera requiere que tanto la permanencia como los movimientos verticales y horizontales dentro de la estructura burocrática tengan referencia en algún esquema meritocrático que evalúe el desempeño pasado y que genere mecanismos de competencia equitativa para los integrantes que pretendan desarrollarse. En el caso de Baja California, como es el caso de todas las entidades federativas del país, los esquemas de permanencia y desarrollo en la burocracia estatal se encuentran aún en proceso de vinculación a esquemas de evaluación del desempeño y tiene un peso específico o mayor la evaluación cualitativa del desempeño.

Los mecanismos de salida o separación se mantienen, al igual que los de permanencia, vinculados más a criterios cualitativos.

Sin embargo, una de las dependencias del gobierno estatal en donde se identificaron avances de mecanismos de un servicio civil de carrera es el Registro Público de la Propiedad y Comercio, ya que existe un mecanismo transparente y competitivo de entrada a la unidad administrativa, el cual es apoyado por un sistema de calidad y existe un proceso de profesionalización del personal.

Para el caso de los funcionarios que atienden la mejora regulatoria en el estado es importante señalar que ha habido una permanencia en el puesto de la titular de la CGMR por un periodo de 8 años, lo cual ha permitido la continuidad del tema y su institucionalización.

La historia en el municipio de Mexicali no es diferente a la de la administración pública estatal, el criterio para contratar personal en temas de mejora regulatoria es en base al perfil del puesto. Dependiendo de las calificaciones necesarias se escoge al candidato más idóneo respecto a su nivel académico y experiencia laboral.

3.1.5. Información y Administración de Datos

El sistema de información y administración de datos para acompañar la reforma regulatoria en Baja California, tiene la fortaleza de contar con una plataforma electrónica montada en internet. A través de ella, los ciudadanos pueden consultar el inventario de trámites estatales (el registro tiene un total de 864 trámites) y municipales organizados por dependencia y orden de gobierno.

El proceso de administración de este registro es centralizado. La Subsecretaría de Innovación y Modernización es el área encargada de coordinar el proceso de suministro de información,

mantenimiento y actualización. Este proceso se realiza en conjunto con la SEDECO y la Oficialía Mayor.

Por otro lado, es importante señalar que la centralización del manejo de la información en tres instancias que dependen directamente del Gobernador, ha sido un factor relevante para poder diseñar una estrategia de gobierno electrónico bajo la perspectiva de “gobierno completo”. De tal manera que existe sólo una interfaz electrónica a la cual accede el ciudadano “front office” y el “back office” se encuentra completamente integrado en la Subsecretaría de Innovación y Modernización, la cual administra todas las bases de datos del gobierno estatal.

En la parte de administración de proyectos regulatorios, la administración estatal utiliza un esquema simple de reuniones o grupos de trabajo que coordina el “Comité”. Según la titular de la CGMR, este esquema es eficiente para la administración del proceso de creación de la regulación debido a que el flujo anual de emisión de regulaciones es cercano a los 10 anteproyectos, por lo que no es necesario institucionalizar un mecanismo de administración de los anteproyectos.

Sin embargo, con el objeto de impulsar la transparencia y el principio de máxima publicidad, podría ser interesante que se avance a un esquema de pre-publicación de los anteproyectos, que permitiera consultar la información y escuchar la opinión del ciudadano en todo el proceso de creación de la disposición.

Un hecho destacable en Baja California es que la regulación vigente que ha sido publicada en el Periódico Oficial del Estado se encuentra disponible vía internet en la página oficial del gobierno del estado y la información está disponible desde el año de 1953.

3.1.6. Optimizando la discreción de las autoridades públicas

El gobierno del Estado cuenta con la Contraloría General del Estado, la cual es una dependencia directa del Gobernador del Estado que tiene dentro de sus responsabilidades la de supervisar el desempeño de los funcionarios públicos.

Dentro de las estrategias que han implementado para abatir los niveles de corrupción en la parte de servicios y trámites a los ciudadanos se encuentra la “Carta Compromiso”. Este mecanismo hace público al ciudadano la totalidad de requisitos que requiere un trámite o un servicio gubernamental. Esta información se pone a disposición del público en las áreas de recepción de trámites, con objeto de eliminar los incentivos del funcionario público para solicitar requisitos adicionales al ciudadano.

De igual manera se puso en marcha la línea telefónica de denuncia 01 800 HONESTO (01 800-466-37-86).

El objetivo de esta línea es proporcionar a la ciudadanía una herramienta eficiente y eficaz en la lucha contra la corrupción a través de las quejas y denuncias contra irregularidades de los servidores públicos mediante una llamada telefónica gratuita. La línea telefónica sirve cuando el ciudadano siente que fue objeto de mala prestación del servicio, actos deshonestos, lentitud injustificada en los trámites, mal uso de recursos públicos, negativa injustificada de un servicio

público, o por cualquier acto arbitrario o abuso de autoridad que cometan los servidores públicos.

Otros mecanismos implementados son los talleres de cultura de la legalidad, los cuales son impartidos a los servidores públicos con el objeto de incentivar la actuación apegada al marco jurídico.

3.1.7. Normas de gestión continua de calidad

El Estado de Baja California posee certificaciones de calidad establecidas por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés); para establecer y optimizar los principales procesos de diversas dependencias con el objeto de que sean efectivos y con ello mejorar la satisfacción de los usuarios.

Actualmente, las dependencias del gobierno estatal que tienen certificaciones ISO son la Secretaría de Planeación y Finanzas, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, la Comisión de Servicios Públicos de Ensenada. En lo que corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas los procesos que están certificados por la norma ISO 9001:2000 corresponden a los siguientes trámites:

- Padrón fiscal-control de obligaciones
- Departamento de créditos fiscales y control de ingreso

Dichos trámites se llevan a cabo en las 13 oficinas de Recaudación, Centrales, Auxiliares e Integrales, de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California. La decisión de implantar un sistema de calidad, conocido como SICADI (Sistema de Calidad de la Dirección de Ingresos) para atender a los ciudadanos fue visto como un acierto por funcionarios del gobierno estatal, “debido principalmente a que es posible en todo momento, durante los horarios de servicio, revalidar una licencia de conducir o una tarjeta de circulación, o bien dar avisos al registro estatal de causantes, en menos de cinco minutos, reducir los errores internos al efectuar los trámites y cumplir las metas de los objetivos trazados”.²¹

Por su parte, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio posee el 100% de sus procesos certificados.²² El proceso de certificación fue paulatino, empezó en 1992 con la implementación de un sistema electrónico con el cual se dejaron de utilizar libros registrales para así tener la información digitalizada. En 1999 se llevó a cabo una reingeniería de procesos, a partir de un cambio de computadoras y la introducción de un nuevo *software* para las cinco oficinas registrales del Estado. Fue en el año 2000 que el Registro Público de Mexicali obtuvo su primera certificación ISO-2000 para el 100% de sus procesos, la cual ha mantenido vigente hasta la fecha. Tomando como modelo a seguir el módulo de Mexicali, se difundió el aprendizaje dentro del Registro Público y para el año 2003 se implementó el ISO-2000 al resto de las oficinas registrales, es decir, las oficinas de Tecate, Tijuana, Rosarito y Ensenada.

²¹ Información provista por la Secretaría de Planeación y Finanzas.

²² El total de los procesos del Registro Público se pueden clasificar en: Asesoría registral, inscripción y certificación.

Después, el Registro Público adoptó el modelo nacional de calidad; con lo cual en 2004 obtuvo el “Premio Baja California a la Calidad”. En 2005 y 2006 se le otorgó al Registro Público el Premio Innova de la Secretaría de Economía por mejores prácticas. El siguiente paso para el Registro Público es contar con la certificación ISO-2001:2008, la cual se piensa que puedan obtener en los próximos meses, lo que implicaría una actualización de los procesos.

Proceso de modernización del Registro Público de la Propiedad y Comercio

Anteriormente, la persona o empresa que tuviera la necesidad de consultar información en el Registro Público tenía que acudir a las oficinas de dicho organismo. A partir de 2004, esta situación ha cambiado gracias a la implementación de módulos de auto consulta. En la actualidad, las oficinas del Registro Público de Mexicali cuentan con cuatro computadoras para auto consulta. Estos módulos eliminan la necesidad de los usuarios de interactuar con algún funcionario. El Registro Público de Baja California también cuenta con un “Enlace Remoto en Línea”, el cual permite al usuario realizar consultas desde donde le resulte más conveniente.

Entre los años de 2003 y 2004, que se hicieron las reformas al Código de Comercio, se implementó el Sistema Integral de Gestión Registral, promovido por la Secretaría de Economía a nivel nacional. La introducción de este sistema no favoreció al Registro Público de Baja California ya que el sistema con el que contaba previamente era más eficiente. Antes del SIGER, el tiempo para cualquier tipo de consulta relativa a comercio no era mayor a 24 horas (por ejemplo, para la inscripción de sociedades, se otorgaba en una hora). Después de la implementación del SIGER el plazo se disparó a diez días. Al día de hoy, los tiempos de respuesta se han logrado estabilizar a la baja en 48 horas.

3.2. Políticas y Herramientas para la Mejora Regulatoria

3.2.1 Procedimientos para las nuevas regulaciones

El proceso de evaluación de la regulación en el Estado de Baja California se encuentra definido en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California. Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, el proceso de evaluación se encuentra atribuido a un ente denominado el “Comité” (Artículo 40 fracción V).

El “Comité” es un cuerpo colegiado integrado por el Titular de la SEDECO, quien es su Presidente; un Secretario, que es nombrado por el Titular de la SEDECO y 14 vocales: el titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas; el presidente del Ayuntamiento de cada Municipio (son cinco municipios); el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial de cada Municipio (son cinco integrantes); el Presidente del Consejo Estatal Empresarial; dos representantes de las instituciones de educación superior (uno del privado y uno del sector público); y cuando se requiera, el Presidente del Comité está facultado para invitar a personas o autoridades relacionadas con alguno de los asuntos comprendidos en el orden del día.

El Comité, de acuerdo con la Ley (artículo 36) se debe reunir por lo menos una vez cada dos meses, y de manera extraordinaria, cuando lo determine el Presidente o la mayoría de los integrantes.

Las facultades del Comité en materia de mejora regulatoria son las siguientes:

Artículo 40.-.....

III. Impulsar la simplificación, desregulación, perfeccionamiento, eficacia y modernización del marco jurídico estatal y municipal que impacte la actividad empresarial, así como la atracción y realización de Proyectos de Inversión;

IV. Crear el órgano de trabajo en materia de mejora regulatoria;

V. Aprobar las propuestas que le turne el órgano de trabajo en materia de mejora regulatoria;

VI. Definir la información que quedará inscrita en el RETE, así como el procedimiento para su publicación y actualización, promoviendo que las autoridades municipales cuenten con un instrumento similar;

VII. Promover el uso de tecnologías de la información para la difusión y gestión de trámites empresariales;

VIII. Fomentar y favorecer la celebración de acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, así como convenios y demás actos jurídicos necesarios para cumplir sus objetivos;

IX. Promover, organizar y participar en foros, seminarios y demás actividades orientadas a impulsar el proceso de mejora regulatoria en el Estado, y

Artículo 41.- El Comité elaborará y llevará el control del RETE, que compilará y proporcionará datos y procesos en relación con los trámites y servicios que prestan las Dependencias del Estado y Entidades Paraestatales; que de manera enunciativa y no limitativa contendrá la siguiente información:

I. Nombre del trámite o servicio;

II. Fundamentación jurídica y fecha de inicio de su vigencia;

III. Casos en los que debe o puede realizar el trámite o solicitar el servicio;

IV. Requisitos para el trámite o prestación del servicio;

V. Indicación de que el trámite debe iniciarse o el servicio solicitarse mediante escrito simple o formato oficial;

VI. Datos y documentos específicos que se deben adjuntar al trámite o a la solicitud de servicio;

VII. Plazos de la autoridad responsable para resolver el trámite o la solicitud del servicio;

VIII. Monto de los derechos, contribuciones, cuotas, tarifas, aprovechamientos y demás cobros aplicables, así como su fundamento jurídico;

IX. Seguimiento de los permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan, así como la duración del servicio;

X. Criterios y procedimientos para resolver el trámite o prestar el servicio;

XI. Unidades administrativas ante las que se puede iniciar el trámite o solicitar el servicio;

XII. Horario de atención al público;

XIII. Dirección, números de teléfono y correo electrónico en caso de que la autoridad que preste servicio lo estime necesario; y,

XIV. La demás información que se prevea en el Reglamento o que la Dependencia del Estado o Entidad Paraestatal considere que pueda ser de utilidad para los interesados.

Artículo 42.- La veracidad del contenido de la información que se remita al Comité para su inscripción y publicación en el RETE, corresponde a las Dependencias del Estado y Entidades Paraestatales que correspondan.

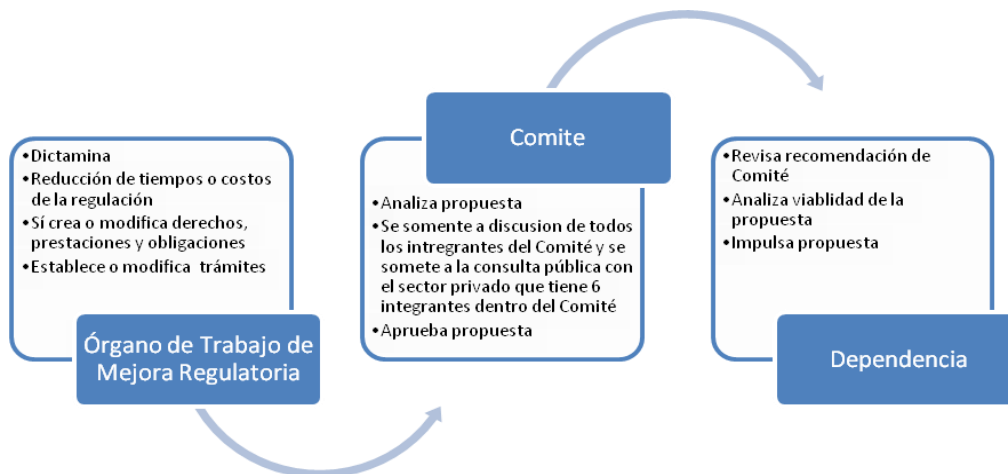
Con esas facultades, el Comité crea el OTMR para que éste a su vez realice el análisis de propuestas. Para ello debe considerar, por lo menos, el impacto que la regulación pueda tener en la creación o modificación de derechos; el establecimiento de nuevos trámites y la modificación de los trámites existentes (Artículo 26 de la Ley). Además de los criterios anteriores, la Ley define en su artículo 24 que las propuestas de mejora regulatoria buscarán reducir los tiempos o costos derivados de la regulación.

El OTMR está integrado por un representante de la SEDECO, un representante de la Secretaría de Planeación y Finanzas; el Secretario Técnico del Comité y un representante designado de común acuerdo por los Consejos Coordinadores Empresariales.

El procedimiento de evaluación de la regulación en Baja California sigue un mecanismo de corte “consensual”, en donde los actores relevantes exponen sus argumentos, las debilidades, fortalezas de la propuesta de regulación y buscan acuerdos en el seno del OTMR. Una vez aprobado en este espacio, la propuesta se pone a consideración del Comité, en donde se acompaña de un dictamen ya sea positivo o negativo que debe formular el OTMR, para que sea nuevamente discutido y en su caso aprobado por el Comité.

Una vez que ha sido aprobada la propuesta, se remite a las autoridades correspondientes, a efecto de que determinen su viabilidad y procedencia jurídica, para que, en su caso, impulsen su implementación.

Cuadro 3.- Proceso de creación de nueva regulación en el Estado de Baja California



Caso Mexicali

El 20 de agosto de 2009, el Ayuntamiento de Mexicali publicó su Reglamento para el Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico. El Reglamento incorpora un Título Tercero denominado “de la Mejora Regulatoria”.

El documento define varios instrumentos para impulsar la mejora regulatoria en el Municipio como el Programa de Mejora Regulatoria de la Administración Pública Municipal (Programa), que establece un mecanismo de coordinación del proceso de mejora regulatoria hacia adentro de las unidades administrativas mediante la figura de responsable de la mejora regulatoria, el cual tiene como obligación, además de ser responsable de la mejora regulatoria en su unidad, la de someter a un “Comité” el Programa en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia o entidad y los reportes periódicos de que se trate.

Una obligación más del responsable de la mejora regulatoria será la de enviar todos los anteproyectos de regulación al “Comité”, acompañados de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR). Finalmente, debe de enviar también la información a inscribirse en el Registro Municipal de Trámites Empresariales (REMUTE).

El “Comité” está obligado a hacer públicos los programas y reportes de avance sobre el mismo y las opiniones que se emitan sobre estos instrumentos.

El “Comité” está integrado por el Presidente del Ayuntamiento; un Secretario Técnico, que será el Oficial Mayor; y 9 vocales: El Síndico Procurador; el Regidor Coordinador de la Comisión de Turismo y Desarrollo Económico, el Regidor Coordinador de la Comisión de Desarrollo Rural; el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial; el Director de la Comisión para el Desarrollo Industrial del Municipio de Mexicali; el Director de la Comisión de Desarrollo Agropecuario; el Director del Comité de Turismo y Convenciones del Municipio, un representante de la Universidad Autónoma de Baja California y un representante del CETyS.

Las decisiones del Comité se toman por mayoría de votos y para ello deben considerar la MIR, además de criterios como la creación o modificación de derechos, prestaciones u obligaciones para las empresas, el establecimiento de nuevos trámites y la modificación de los existentes.

Es importante mencionar que las disposiciones sobre el proceso en Mexicali son de reciente publicación y que se debe dar un espacio prudente para poder observar el funcionamiento del proceso de evaluación.

3.2.2. Consulta regulatoria

La consulta pública de los anteproyectos de regulación ha estado vigente desde la implementación de la mejora regulatoria en Baja California. Una de las características importantes del modelo de Baja California es que el sector empresarial siempre ha formado parte de los órganos institucionales que discuten y aprueban los anteproyectos de regulación.

El ADAEE establecía la participación del sector privado en el proceso de revisión de la regulación como un elemento fundamental del proceso de desregulación de 1996.

La Ley del 2005, en su capítulo de mejora regulatoria, institucionaliza el mecanismo e involucra al sector privado en las dos instancias de revisión de los proyectos de regulación, tanto en el OTMR como en el Comité. El proceso actual de evaluación de la emisión de la regulación es consensual, por lo que los usuarios de la regulación son considerados ampliamente en el diseño.

3.2.3. Programas de simplificación de trámites

El Gobierno de Baja California cuenta actualmente con 3 programas para simplificación de trámites, en el mes de junio de 2009, lanzó una estrategia para mejorar la productividad, calidad y mejora en tiempos de respuesta en la realización de trámites ante la administración pública estatal. El objetivo del programa es profundizar en el uso de las TIC's para implementar un sistema de mejora regulatoria.

Otra estrategia que lanzó el Gobierno estatal durante el mes de noviembre de 2009 es la ya señalada en el apartado 2.1 y que consiste en fortalecer el programa anterior mediante una instrucción del Gobernador a todas las dependencias para eliminar la regulación que no sea necesaria y que cause una afectación a la actividad empresarial. Este programa tiene como fecha límite para entregar la primera evaluación el 31 de marzo de 2010, para continuar con la segunda etapa de evaluación de estrategias de simplificación.

Finalmente, existe un programa permanente de revisión de los trámites, el cual es coordinado por la SEDECO, la Contraloría General del Estado, la Subsecretaría de Innovación y Modernización y la Oficialía Mayor. De acuerdo con funcionarios de la SEDECO, el proceso de actualización del sistema de gobierno electrónico requiere siempre del trabajo conjunto de las cuatro dependencias mencionadas, las cuales realizan un análisis del trámite a registrar o modificar y sugieren acciones de reingeniería o dado el caso de mejora regulatoria.

3.2.4. Accesibilidad y Gobierno Electrónico

En Baja California, las políticas de gobierno electrónico han permitido que los usuarios tengan conocimiento de los requisitos que se necesitan para realizar algún trámite, tanto a nivel estatal como municipal.

A nivel estatal existe la Subsecretaría de Innovación y Modernización, la cual está encargada de "definir la política para el desarrollo de soluciones de gobierno electrónico, aplicables a todos los sectores de la administración gubernamental".²³ En especial se corroboró que la Subsecretaría de Innovación y Modernización y la Coordinación de Mejora Regulatoria trabajan de manera conjunta. Uno de los principales resultados que ha dado la Subsecretaría de Innovación y Modernización consiste en haber sido parte del equipo que realizó la Ley de Firma Electrónica, que permite que procesos internos (como pago de nómina) y externos (trámites empresariales) puedan realizarse en línea, de una manera más eficiente y sin la necesidad de presentarse físicamente en alguna dependencia gubernamental.²⁴

²³ Esta competencia de la Subsecretaría de Innovación y Modernización corresponde al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

²⁴ Dicha Ley ya se aprobó en el congreso local, sólo se está esperando a que se publique para que pueda entrar en vigor.

La Subsecretaría de Innovación y Modernización está encargada de mejorar los procesos internos de las dependencias como Finanzas, Contraloría, Normatividad, entre otras. En lo que respecta a trámites externos, es decir que están ligados a los usuarios, la Coordinación General de Mejora Regulatoria trabaja de la mano con la Subsecretaría de Innovación y Modernización. Cuando se presenta el caso de un trámite tardado o que genera problemas a los usuarios, tanto la Subsecretaría de Innovación y Modernización como la dependencia encargada de llevar a cabo el trámite, trabajan para automatizar algún requisito del trámite, con el objeto de darle mayor fluidez al proceso.

Las políticas de gobierno electrónico han permitido que el Registro Público de la Propiedad haya obtenido un proceso de certificación ISO, y que la mayoría de los procesos en la Secretaría de Planeación y Finanzas se encuentren sistematizados y con posibilidad de pagos en línea.

En la página de Internet del Estado se encuentra el Catálogo de Trámites y Servicios, el cual permite realizar la búsqueda de los trámites y servicios de las dependencias y organismos del gobierno. En dicho portal se pueden encontrar los trámites de dependencias como la Secretaría de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Educación y Bienestar Social, Fomento Agropecuario, Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado, Salud, Seguridad Pública, Turismo, General de Gobierno. Además, se pueden consultar los trámites de institutos y universidades, como el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, Instituto de Salud Pública del Estado de Baja California y Universidad Tecnológica de Tijuana; así como de Fideicomisos del Estado.²⁵ También se encuentran los trámites y servicios por municipio, los cuales se pueden consultar en la misma página electrónica.

El gobierno del Estado, cuenta con un portal en Internet, el cual muestra información sobre cuáles son los requisitos de los trámites y en algunos casos, brinda la posibilidad de pagarlos vía electrónica.

- Centro de Atención Empresarial (CAE). Este centro es el espacio físico en donde se lleva a cabo el SARE por lo que tiene el objetivo de facilitar la apertura de empresas de bajo riesgo en un tiempo aproximado de 48 a 72 horas. Además, brinda servicios como informar y asesorar a los empresarios sobre las opciones de créditos que ofrecen instituciones tanto públicas como privadas; es decir, brinda una red de apoyos, capacitación y gestión empresarial, particularmente para MIPYMEs. De igual forma, en su página de Internet se encuentra una lista de Trámites Empresariales, los cuales están desglosados por niveles de gobierno.²⁶ Según cifras del gobierno estatal, los CAEs en Baja California han atendido 38,199 personas, capacitado 6,841 empresarios y han podido vincular a 7,415 personas a algún plan de financiamiento.²⁷
- Registro Público. Algunos trámites de los que se puede obtener información vía Internet son²⁸:

²⁵ La información del catálogo se puede consultar en la siguiente dirección:

<http://www-2.baja.gob.mx/intranet/OficiosSitrasedecofrm-tramites-consulta?OpenForm>

²⁶ La lista de trámites que competen al CAE se pueden encontrar en la página siguiente:

http://www.bajacalifornia.gob.mx/sedeco/cae/cae_tramites.html

²⁷ Información provista por el gobierno estatal desde noviembre del 2002 al 31 de diciembre del 2009.

²⁸ En la información específica de cada trámite, se indica si se puede realizar o no por Internet.

- Expedición de certificado de inscripción
- Expedición de certificado de no propiedad
- Expedición de copias certificadas
- Expedición de historia registral de sociedades
- Expedición de informe registral
- Inscripción de actas constitutivas de sociedades mercantiles
- Consulta de la base de datos del Registro Público para obtener información registral del Estado
- Trámites de la Secretaría de Planeación y Finanzas. Algunos trámites de los que se puede obtener información vía Internet son:
 - Solicitud de alta de cuenta bancaria para pago electrónico.
 - Expedición de certificado de gravamen.
 - Expedición de pagos por derechos que prestan otras dependencias del Gobierno del Estado.
 - Alta, baja o suspensión, cambio de domicilio, aumento o disminución de obligaciones, clave electrónica estatal, constancia de situación fiscal y copia certificada.
 - Recepción de declaraciones de pago de impuestos estatales.
 - Pagos de convenios de I.S.R., I.V.A. e I.E.P.S.

El hecho de que exista un listado en línea de los trámites que involucran la apertura y operación de una empresa, representa una buena práctica ya que disminuye el tiempo que destinan los empresarios para averiguarlo. Las cartas compromiso que se emiten en cada dependencia apoyan este proceso, ya que establecen que ningún funcionario público puede solicitar más requisitos ni realizar el trámite en un plazo distinto al establecido en los documentos públicos.

Respecto a los portales de Internet, se identificó que son fáciles de consultar y de uso amigable para los usuarios. Por esta razón no se ha visto la necesidad de diseñar manuales de uso. En la investigación realizada no se encontró evidencia sobre ventanillas únicas que sean electrónicas, ni la posibilidad de abrir un negocio sin tener la necesidad de llevar a cabo alguna visita a oficinas gubernamentales.

El municipio de Mexicali tiene previsto en su Reglamento para el Fomento de la Competitividad y Desarrollo Económico, la creación de un Registro Municipal de Trámites. Dicho registro constituirá un inventario de todos los trámites, servicios y formatos relacionados con la actividad empresarial que dependen del municipio.

El gobierno estatal acaba de iniciar la fase de implementación de un nuevo *software* llamado ASISTE, el cual ya incorpora la firma electrónica. El objetivo de dicho sistema es que se pueda realizar cualquier trámite de los gobiernos estatales y municipales sin la necesidad de visitar alguna dependencia gubernamental, por lo que estará disponible en línea. Es decir, esto aplica para licencias de funcionamiento, permisos de construcción, renovaciones, certificaciones, pago de impuestos municipales, etc. Dicho *software* fue realizado por la empresa SIGNIA SOFTWARE (Desarrollo de Sistemas Integrales para la Administración Pública). Se tiene contemplado que la primera etapa se realice en este año, lo cual contempla que todos los

procesos al interior de las oficinas gubernamentales, estatales y municipales, sean electrónicos. La última etapa, que se tiene pensado que podría estar lista para el próximo año, implica subir al sistema a todo tipo de usuarios.

3.2.5. Mecanismos de conformidad e inspecciones

La evaluación de la conformidad de las regulaciones es un tema que ha sido poco explorado en Baja California. De entrada, cada dependencia está obligada a aplicar las regulaciones que salen del proceso de mejora regulatoria y por ende deberían de hacer algún esfuerzo en esta dirección. A nivel federal, tampoco existe una valoración de la conformidad con las regulaciones, sino que existen mecanismos informales para hacerle saber a las autoridades los problemas con la regulación. En el caso de Baja California, la cercanía con el sector privado por parte del Gobierno permite que sean los mismos miembros del sector privado los que detonan las revisiones cuando se identifican problemas.

Las inspecciones son un tema relevante a nivel municipal, ya que la mayoría de los trámites que involucran la apertura de empresas son municipales. Siguiendo el modelo del SARE, las inspecciones *ex-post* a la apertura del negocio resultaron ser una buena práctica, ya que no retrasan el otorgamiento de las licencias de funcionamiento o los usos de suelo para que el negocio pueda empezar a operar.²⁹ El caso de Tijuana es un ejemplo en donde las inspecciones son un problema severo para los empresarios, ya que se realizan *ex-ante* a la apertura del negocio, lo anterior se debe a que el programa SARE dejó de operar durante la actual administración municipal y por la dinámica de la actividad económica inherente del municipio.

A nivel estatal, las inspecciones que habían generado problemas de discrecionalidad eran las referentes al control vehicular (para requerimientos de derechos y tenencias) y para el pago del impuesto a la importación. Como buena práctica, el gobierno implementó un mecanismo por el cual se graban las inspecciones en video y audio, entre las unidades de verificaciones y los usuarios. La Contraloría, Auditoría Interna y Control y Legalidad son las únicas tres dependencias que pueden ver y modificar las grabaciones de las unidades de inspección, ya que el inspector no puede modificar la imagen ni el audio. En caso que el inspector intente modificar alguna de las grabaciones, es sancionado y puede ser separado de su puesto.

Según autoridades de finanzas, a partir de la implementación de estas cámaras, el número de quejas por parte de los usuarios que manifestaban haber sido víctimas de un caso de corrupción disminuyó significativamente. Al momento de ser inspeccionados, la autoridad correspondiente notifica al usuario que la inspección será grabada. El costo unitario de dichas cámaras fue de \$9,266.66 pesos y se empezaron a adquirir en junio de 2008.

En términos de sistemas de quejas, en ambos niveles de gobierno, se cuenta con buzones de quejas y sugerencias, trípticos de información, ligas de contacto a través de los portales de Internet y para trámites estatales.

²⁹ En el municipio de Mexicali, la figura de licencia de funcionamiento no existe, sólo se tiene la figura de uso de suelo.

3.2.6. Evaluaciones Ex-post y Rendición de Cuentas

El Gobierno del Estado cuenta con varios mecanismos para la rendición de cuentas y la evaluación ex post de la actuación gubernamental. Sin embargo, estas evaluaciones, que son realizadas por la Contraloría General del Gobierno del Estado, están dirigidas a realizar evaluaciones de la inversión pública, la gestión financiera de los recursos, la calidad de los servicios, entre otros, que presta el gobierno.

No obstante, una evaluación específica del proceso de la mejora regulatoria en el Estado y los municipios no se lleva a cabo por esta autoridad, lo cual se vislumbra como un área de oportunidad.

3.2.7. Revisión y actualización de regulaciones existentes

La Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico, establece la obligación del Comité para llevar a cabo un proceso continuo de simplificación, desregulación, perfeccionamiento, eficacia, y modernización del marco jurídico estatal y municipal que impacte la actividad empresarial, así como la atracción y realización de Proyectos de Inversión (Artículo 40, fracción III).

Sin embargo, dada la naturaleza consensual del mecanismo de revisión de la regulación, el cambio de regulaciones existentes generalmente se lleva a cabo a partir de alguna queja del sector privado expresada en el Comité o en algún foro de consulta, como puede ser el “Foro de Desregulación para Simplificar Trámites a Empresas” que ya se analizó en el apartado 2.2.

A partir de dicha interacción las autoridades estatales definen la instalación del OTMR para reformar regulaciones existentes.

4. Políticas para la competitividad e incentivos al sector privado

4.1 Políticas para el desarrollo empresarial

La política para el desarrollo empresarial de la actual administración está plasmada en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California,³⁰ la cual establece una serie de estímulos estatales fiscales y no fiscales para atraer inversiones. Esta normatividad plantea una asignación objetiva de los estímulos, dejando de lado la discrecionalidad para la designación de los beneficiarios. Prueba de lo anterior, es el sistema de puntaje para obtener estímulos fiscales dando prioridad a cierto tipo de empresas. Si una empresa genera más empleos, más puntos obtiene; lo mismo ocurre si en la empresa laboran estudiantes de carreras técnicas, personas adultas mayores y personas con capacidades diferentes. De igual forma, se le da una mayor puntuación si el monto de la inversión es elevado, y en caso que la inversión sea 100% local se obtendrían más puntos que si fuese 100% extranjera. Además, esta ley provee una continuidad en la asignación de los estímulos ya que no se debe renovar año tras año, como lo es el caso de los Decretos.

³⁰ Dicha Ley se publicó el 10 de junio de 2005.

En la Ley de Fomento se puede apreciar que el Estado busca aumentar la intervención de MIPYMEs en mercados externos, a través de los siguientes mecanismos:

1. “Apoyar mediante asistencia técnica a las empresas que cuenten con potencial exportador;
2. Apoyar la participación de empresas en ferias y eventos nacionales e internacionales para promocionar productos, y
3. Establecer programas específicos por sectores y grupos de empresas para promover exportaciones”.³¹

Mientras que en el pasado la SEDECO orientaba sus esfuerzos básicamente a la atracción de capital extranjero, para la nueva administración esta actividad se complementa con un mayor impulso al sector privado local, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas.

En Baja California se encontraron programas que promueven el emprendimiento y el desarrollo de las empresas, los cuales son parte de un esfuerzo coordinado entre el gobierno estatal y federal, ya que parten de fondos mixtos. Los programas que se identificaron son:

Capital Semilla

Este programa con recurso federal y estatal brinda créditos a los proyectos viables de empresas “para la formación y arranque de nuevos negocios que son capacitados y asesorados a través de incubadoras reconocidas por el Sistema Nacional de Incubación Empresarial”.³² Según datos provistos por la SEDECO, por cada peso que ponga el gobierno estatal, la federación contribuye con cinco. Conforme al segundo informe de labores, se han destinado “3 millones 225 mil pesos a emprendedores de nuevos negocios que egresaron de una incubadora y presentaron proyectos viables para la formación y arranque de un negocio, con lo cual se generaron 85 empleos. De las 17 empresas beneficiadas con este recurso dos corresponden al municipio de Ensenada, nueve a Mexicali y seis a Tijuana”.³³

Capital Semilla cuenta con tres tipos de montos de crédito: tradicional, tecnología intermedia y alta tecnología.

- Tradicional
 - Monto: Hasta 120 mil pesos
 - Porcentaje máximo de apoyo: 80% del proyecto
 - Plazo para el pago: hasta 36 meses
 - Periodo de gracia: hasta 3 meses en capital
- Tecnología intermedia
 - Monto: Hasta 450 mil pesos
 - Porcentaje máximo de apoyo: 85% del proyecto
 - Plazo para el pago: hasta 42 meses

³¹ Información correspondiente al Capítulo III De estímulos de la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Baja California.

³² Información provista por la SEDECO del Estado de Baja California.

³³ Información obtenida del segundo informe de labores del gobierno de Baja California.

- Periodo de gracia: hasta 6 meses en capital
- Alta tecnología
 - Monto: Hasta 1.2 millones de pesos
 - Porcentaje máximo de apoyo: 85% del proyecto
 - Plazo para el pago: hasta 48 meses
 - Periodo de gracia: hasta 12 meses en capital

PROSOFT 2.0

Este programa está enfocado a proyectos de creación, desarrollo y consolidación de tecnologías de información a través de apoyos para la capacitación, estudios, innovación, protección de la propiedad intelectual, entre otros rubros. Según la SEDECO, por cada peso que ponga el gobierno estatal, la federación pone otro peso. Al día 14 de octubre de 2009, se han suministrado “18 millones de pesos a 25 empresas que generaron 727 empleos. Mexicali y Tijuana registraron 12 cada uno en la distribución de las empresas beneficiadas y un proyecto estatal”.

PROLOGYCA

El objetivo del programa es “otorgar subsidios a proyectos que fomenten la creación, mejora, eficiencia, disminución de costos, competitividad y sustentabilidad en las empresas instaladas en Baja California, en lo que respecta a la logística y el abasto, y sus mejores prácticas”.

PROLOGYCA está enfocado a empresas, organismos y/o instituciones relacionadas con los servicios logísticos y de abasto. Los apoyos tendrán que ser destinados a equipamiento de proyectos logísticos y de abasto, planes maestros para proyectos de inversión, reconversión y estudios de mercado de servicios logísticos y de abasto, desarrollo de competencias del capital humano y modernización e innovación de sistema logístico. Al igual que PROSOFT, en este programa la aportación del gobierno federal corresponde al mismo monto que proporcione el gobierno estatal. En Baja California se destinaron “14 millones de pesos a ocho empresas y se generaron 209 empleos. Ensenada registró una de las empresas beneficiadas, Mexicali cinco y Tijuana dos”.

También se identificaron otro tipo de programas y fondos que apoyan el emprendimiento, como el Fondo Emprendedor, que otorgó un millón 300 mil pesos, con lo que se apoyó a 12 empresas que generaron 12 empleos. A través del “Programa Incubadoras-Creación de Empresas se aportaron 2 millones 289 mil pesos a 595 empresas por crearse. En Ensenada 180 empresas, 120 en Mexicali, 25 en Playas de Rosarito, 20 en Tecate, 199 en Tijuana y 51 en instituciones estatales”. Además, se aportaron “850 mil pesos adicionales para la creación de cinco nuevas incubadoras: Empreser San Quintín, Cety's Universidad Campus Mexicali y Tijuana, UABC campus Mexicali e Instituto Tecnológico de Mexicali”.³⁴

Los programas antes mencionados no se encuentran institucionalizados, de tal modo que al cambio de una administración podrían desaparecer. Sin embargo, actualmente la SEDECO está cabildeando con el congreso estatal para impulsar una ley que permita la conformación de

³⁴ Información extraída del Segundo Informe de Labores.

presupuestos multianuales, lo que permitiría la continuidad de los programas y fondos mencionados anteriormente.

La creación y aplicación de los programas y fondos antes mencionados cumplen cabalmente con la política de desarrollo empresarial que se plasma en la Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico y el Programa de Protección a la Economía Familiar y de Generación de Empleo, que surgió por la contingencia de la crisis económica. La participación del sector privado en la elaboración e implementación de los programas y fondos es mediante los comités de evaluación donde analizan y validan la propuesta técnica que se realiza. Adicionalmente, apoyan en la difusión de los programas y participan en los eventos de entrega y de manera coordinada se realizan eventos como la Caravana de Emprendedores y Financiamiento, Semana Pyme y otros foros. Esto permite que la política de desarrollo empresarial de la administración actual canalice los fondos de una forma equitativa.

La información para que los empresarios puedan recibir los apoyos de los programas antes mencionados se puede encontrar en los distintos CAEs que existen en el Estado o en las oficinas de la SEDECO y los Ayuntamientos. A pesar de que existen programas que se operan en coordinación con otras instituciones como el de Capacitación y Asistencia para el Desarrollo Microempresarial, con la UABC, el de Incubadoras donde participan UABC, CETYS, UTT y el programa emergente que operó en coordinación con Nacional Financiera y la Banca Comercial, se requieren mayores esfuerzos, particularmente con ONGs para fortalecer sus resultados.

4.2 Implicaciones de un buen ambiente de negocios

La política económica para la competitividad y el empleo y el programa PROTEGE contemplan apoyos a las MIPYMEs. Para promoverlas, PROTEGE se planteó como meta el incrementar a 85% las compras del gobierno estatal a proveedores MIPYMEs regionales. A octubre de 2009, se ha avanzado al 80.7% respecto a la meta establecida, lo que generó una transacción de 485 millones 100 mil pesos. Para lograr este apoyo a las MIPYMEs, a través de licitaciones estatales, “se realizaron cinco eventos donde se atendieron a 502 MIPYMEs, las cuales realizaron dos mil 792 entrevistas de negocios de proveeduría. Adicionalmente, se realizaron tres giras con empresas que asistieron a los eventos para vincularlas a compras de gobierno”.

Otro tipo de apoyos que se brindan a las MIPYMEs es la exención del pago del impuesto sobre remuneraciones (nómina) a microempresas con una nómina de hasta 10 mil pesos mensuales, lo que según datos del Informe de Labores, representó una inversión de 24 millones 700 mil pesos. También, durante 2009 se proporcionaron tres mil 578 asesorías y consultorías para el desarrollo empresarial. En cuestión de financiamiento, a partir del Bono MIPYMEs se otorgaron 3.4 millones de pesos, lo que apoyó a 155 empresas y generó 1,159 empleos. Dicho bono entrega recursos económicos por un monto de tres mil pesos a las MIPYMEs que contraten nuevos trabajadores, para ello el patrón deberá registrar a los trabajadores adicionales en el IMSS.

También existe el Fondo Emprende, que ha destinado 4.4 millones de pesos a 91 MIPYMEs del sector industrial, agroindustrial, comercial y de servicios, con lo que se generaron 346 empleos. Por último, se tiene el FOPRODE que es un fondo mixto, en el cual por cada peso que pone el gobierno estatal, la federación pone otro. Los montos son de 150 a 500 mil pesos para

micros, de 500 mil a un millón de pesos para pequeñas y para medianas de un millón hasta 1.5 millones de pesos. El plazo del crédito es de hasta 48 meses con una tasa de interés anual del 6%. Dichos créditos van enfocados a los sectores industrial, agroindustrial, comercio y servicios.

Para el combate a la informalidad, el gobierno estatal arrancó en febrero de 2009 el “Programa de Capacitación y Asistencia para el Desarrollo Microempresarial”, que tiene como objetivo brindar asistencia a microempresarios de base social, para incluirlos a la formalidad y una vez que estén operando legalmente, se les apoya económicamente a través de financiamientos que van desde los 4,000 hasta los 20,000 pesos. Dichos recursos económicos provienen de un fondo que se llama “Fondo para la Asistencia y Desarrollo Empresarial”, que está compuesto de aportaciones de la Secretaría de Economía, Gobierno del Estado y del sector empresarial. En el 2009 se logró brindar asistencia a 2,611 microempresas, de las cuales se formalizaron 1,721 y todas estas han recibido apoyos económicos.

4.3 Maximizando ganancias de ventajas competitivas

El gobierno del Estado de Baja California posee una Política de Desarrollo Empresarial, la cual es impulsada por la SEDECO del Estado. Dicha política busca el desarrollo de clústers a través de vocaciones productivas, que son aquéllas que han crecido en su nivel de empleo por arriba de la media nacional. Estas vocaciones han sido identificadas a nivel municipal y son las siguientes:

Mexicali

1. Fabricación y/o ensamble de equipo electrónico
2. Industria metalmecánica
3. Comercio de productos alimenticios
4. Actividad agropecuaria
5. Turismo en San Felipe
6. Industria automotriz

Tijuana

1. Fabricación y/o ensamble de equipo electrónico
2. Manufactura de muebles
3. Comercio de productos alimenticios
4. Comercio de productos no alimenticios
5. Turismo
6. Industria automotriz

Ensenada

1. Industria restaurantera
2. Turismo
3. Industria vitivinícola
4. Actividad agroindustrial
5. Pesca

6. Minería

Rosarito

1. Turismo
2. Fabricación y comercio de muebles rústicos
3. Industria restaurantera
4. Pesca deportiva
5. Maquiladora selecta
6. Industria filmica

Tecate

1. Fabricación y/o ensamble de equipo electrónico
2. Industria de las bebidas
3. Industria maquiladora en general
4. Ecoturismo
5. Artesanías
6. Turismo de salud

San Quintín

1. Actividad agrícola
2. Pesca deportiva
3. Turismo

A partir de las vocaciones antes mencionadas, en el Estado de Baja California se han definido un total de 15 clústers, los cuales facilitan la coordinación y las transacciones entre empresas y fueron identificados a partir del estudio "Elementos de la Política de Desarrollo Empresarial: El Caso de Baja California" elaborado por el Colegio de la Frontera en 2008 (Tabla 8).

Tabla 8. Clústers identificados en Baja California

| | |
|----|-------------------------|
| 1 | Turismo |
| 2 | Servicios Médicos |
| 3 | Aeroespacial |
| 4 | Eléctrico y Electrónico |
| 5 | Automotriz y Plástico |
| 6 | Productos Médicos |
| 7 | Software Electrónico |
| 8 | Muebles |
| 9 | Logística |
| 10 | Agroindustrial |
| 11 | Vitivinícola |
| 12 | Biotecnología |
| 13 | Pesca y Acuicultura |
| 14 | Energía |
| 15 | Plásticos |

Fuente: Información provista por el Gobierno del Estado.

Para la identificación de cada uno de los clúster en Baja California se investigó lo siguiente:

- “Distribución de las empresas en el clúster (grandes, medianas y pequeñas)
- Canales de cooperación (formal e informal)
- Innovación tecnológica (con investigación y desarrollo)
- Redes de proveedores (nacionales o internacionales; de materias primas, maquinaria, componentes)
- Principales competidores (nacionales o internacionales; grandes, medianas o pequeñas empresas)
- Apoyos institucionales (gobierno federal, estatal o municipal)
- Tipos de apoyos (asistencia tecnológica, comercial, legal o financiera)
- Servicios (de transporte, almacenamiento y distribución)
- Estrategia comercial (mercado nacional o internacional)
- Importancia y formación de recursos humanos (básicos o especializados)
- Vinculaciones con instituciones educativas (universidades, tecnológicos)”.

Actualmente, la SEDECO se encuentra en proceso de evaluación de la política de clústers puesta en marcha en los últimos años. Por un lado, existe amplia evidencia sobre el potencial económico que las vocaciones planteadas pueden traer al Estado. Por otro lado, se necesita una evaluación que analice si los instrumentos de política pública que están siendo empleados son los más pertinentes para contribuir al desarrollo de estos sectores.

Las políticas que se identificaron para facilitar la creación de nuevos clústers y apoyar a los actuales es el “Programa de Fortalecimiento y Creación de Clústers”, el cual contempla una reestructuración a través de sus planes estratégicos, así como dirigirlos a proyectos en materia de innovación y desarrollo tecnológico.

Con las cámaras de comercio del estado y con el fin de establecer acciones en materia de competitividad, se está apoyando el “Estudio de Competitividad Comercial y Clúster del Comercio”, a cargo de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Asimismo, se trabaja intensamente en la promoción y conformación de los clústers turístico, cinematográfico, cinegético, así como de pesca y acuicultura, reparación naval y agropecuario.

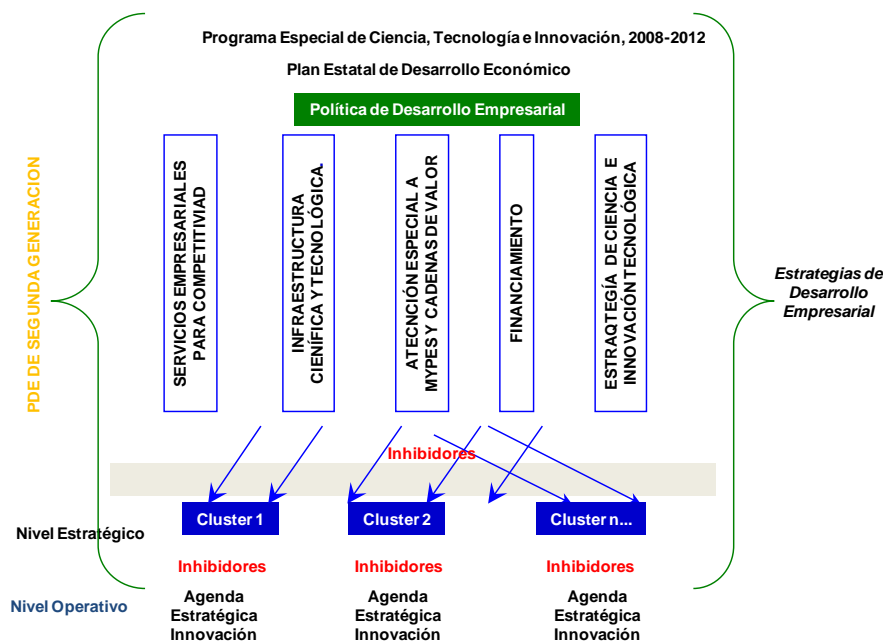
En Ensenada se está trabajando en la promoción de un clúster de construcción y reparación naval, en el proyecto “Corredor Costero de Desarrollo Económico Punta Mezquita-Punta China”, así como en construir el esquema de administración de la Zona Federal Marítima Terrestre a través del Programa “Playas Sustentables” por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En la ciudad de Tecate cobran relevancia el proyecto de integración del clúster de ecoturismo y la modernización y ampliación de la aduana fronteriza. En Playas de Rosarito se trabajó en la consolidación del clúster turístico y el Parque Industrial Zona Noreste”.

Para impulsar la innovación, según el segundo informe de labores, a través del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COCYT), con el apoyo del CONACYT y aportaciones del gobierno de

Baja California, se estableció la formación de un Fondo Mixto (FOMIX) para la Implementación del Sistema de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Baja California (SIDEBAJA), con una bolsa de 137 millones de pesos para proyectos de ciencia y tecnología. De acuerdo a cifras de la SEDECO, se han aprobado 37 proyectos por un monto de 127 millones 252 mil 079 pesos.

La estrategia en materia de ciencia y tecnología contempla lo siguiente:



En estos momentos y de acuerdo a los nuevos tiempos, la Política de Desarrollo Empresarial se encuentra en análisis para convertirla en una política de segunda generación, siendo sus objetivos los siguientes:

- a) Orientar la estructura industrial, comercial y de servicios del estado para la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado.
- b) Articular un entorno regional de competitividad para beneficiarse de la inversión nacional y extranjera directa en la formación y acumulación de innovación a través de cadenas de valor en MIPYMEs.
- c) Impulsar una economía del conocimiento, altamente competitiva y socialmente incluyente.

Referencias

OECD, (2004). *Mexico: Progress in Implementing Reform*, OECD.