



## Análisis Sectorial del Marco Regulatorio del estado de Quintana Roo



## **Análisis Sectorial del Marco Regulatorio del estado de Quintana Roo**

## Agradecimientos

El Análisis Sectorial del Marco Regulatorio para el estado de Quintana Roo fue realizado bajo el liderazgo de Mario Emilio Gutiérrez Caballero, Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ahora Comisionado Nacional de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER); Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Carlos Manuel Joaquín González, Gobernador Constitucional del estado de Quintana Roo.

La coordinación de este proyecto estuvo a cargo de José Daniel Jiménez Ibáñez, Coordinador General de Proyectos Especiales de la CONAMER; Ramón Archila Marín, Coordinador de Estados y Municipios de CONAMER, y Eduardo Sojo Garza-Aldape, Director General del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE. La realización del documento fue dirigida por (DIRECTOR) Francisco Miguel Parra Ibarra, Alain De Remes La Brely, Cristina Galíndez Hernández. El documento fue elaborado por Yania Ortíz Vega y Erik Eduardo Munive Moreno con el apoyo de Patricia Martínez Cano y María Eugenia Vergara Robredo, así como de Misael Aguilar Granados, Paola Gómez Coronado, José Carlos Sandoval, Stephany Diaz de la Vega Cervantes, Juan Carlos Ponce, Zyanya Andrea Alcaraz Gutiérrez y Kerena Arellano Castrejón

Este documento no pudo haberse realizado sin el respaldo y distintivo apoyo del Gobierno del estado de Quintana Roo a través de Rosa Elena Lozano Vázquez, Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo, así como de Alejandra del Carmen Buenfil Pech, Encargada de Mejora Regulatoria del Gobierno del estado de Quintana Roo.

Un especial agradecimiento a las siguientes autoridades del estado de Quintana Roo : Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Estado de Quintana Roo, Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo, Secretaría de Infraestructura y Transporte del Estado de Quintana Roo, Dirección de Ecología del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, Coordinación Estatal de Protección Civil, Instituto Municipal de la Economía Social, Tesorería del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Coordinación Municipal de Protección Civil.

Así mismo a los siguientes representantes del sector privado: Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) Chetumal y la Unión de Transportistas para el Cambio (UNTRAC) Quintana Roo.

## Sobre el Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria

### Fase 2

El 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones en materia de justicia cotidiana, concepto que hace referencia a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática.

Atendiendo la instrucción presidencial, el 27 de abril de 2015, el Dr. Sergio López Ayllón, Director General del CIDE, presentó al Presidente de la República los resultados de los foros en materia de justicia cotidiana, que derivaron en 20 recomendaciones concretas que constituyen un conjunto de medidas que permiten mejorar en el corto y mediano plazo el acceso a la justicia en el país y comenzar a ofrecer una justicia cotidiana efectiva.

De estas 20 recomendaciones, ocho corresponden para su ejecución al Poder Ejecutivo Federal, de las cuales cuatro recaen en la competencia del Sector Economía, y de donde se desprenden dos que fueron encomendadas a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) para ser trabajadas con las entidades federativas. Dichas recomendaciones, son:

1. *Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, y*
2. *Para los emprendedores: acelerar la implementación de la oralidad en materia mercantil*

Para dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales, la COFEMER ahora CONAMER presentó ante el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) el Proyecto Ejecutivo de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria, el cual representó el esfuerzo del Gobierno Federal para implementar acciones de política pública que garanticen una mejora regulatoria integral que permita la democratización de la productividad, el impulso a la competitividad y la mejora del ambiente de negocios en los municipios y entidades federativas del país.

Al respecto, para la realización del Proyecto Ejecutivo de Justicia Cotidiana, se planteó un horizonte de implementación de dos años, para lo cual se

definieron dos fases de ejecución, la Fase 1 se definió para ser implementada de junio de 2016 a junio de 2017; mientras que la Fase 2 se realizaría a partir de junio de 2017.

Para la Fase 2 del Proyecto de Justicia en materia de Mejora Regulatoria se retoma el conjunto de acciones de política pública estipuladas en la Fase 1 del mismo, que garantizan la implementación de una profunda política de mejora regulatoria a nivel nacional, así como la promoción de la correcta implementación de la oralidad en materia mercantil.

En este sentido, el Proyecto en su Fase 2 está compuesto por seis elementos<sup>1</sup> de política pública que continúan su implementación a nivel nacional.

1. Reforma a tres sectores prioritarios;
2. Simplificación de trámites y servicios;
3. Simplificación de la Licencia de Funcionamiento;
4. Simplificación de la Licencia de Construcción;
5. Formación de Capacidades, y
6. Implementación de Juicios Orales Mercantiles.

La implementación del Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria Fase 2 garantizará la implementación de una política de mejora regulatoria que integre a los tres órdenes de gobierno y focalice los esfuerzos de manera estratégica para generar un impacto significativo en la interacción entre el gobierno, los ciudadanos y empresarios. De igual forma, se hará más eficiente el cumplimiento de contratos en materia mercantil para brindar mayor certeza en la actividad económica del país.

---

<sup>1</sup> Con respecto a la Encuesta Nacional sobre Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016 (ENCRIGE) propuesta en la Fase 1 del Proyecto es importante mencionar que los resultados ya fueron alcanzados.

## Contenido

Resumen Ejecutivo .....	1
Identificación de sectores económicos bajo mandato de gobiernos sub-nacionales.....	4
Selección de los sectores económicos prioritarios. ....	4
Análisis regulatorio de las actividades económicas preliminares .....	4
Determinación de los tres sectores económicos prioritarios .....	5
Identificación de los principales obstáculos regulatorios en los sectores prioritarios .....	6
Elaboración preliminar del Memorándum de Reformas .....	6
1. Metodología para la identificación de sectores económicos bajo mandato sub-nacional.....	7
2. Criterios de relevancia económica sectorial .....	14
2.1 Análisis de la participación sectorial en el producto interno bruto (PIB) por sector .....	14
2.2 Análisis de la distribución de unidades económicas por sector .....	15
2.2.1 Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE) .....	16
2.3 Análisis de la distribución del empleo por sector. ....	17
2.4 Análisis de la inversión extranjera directa (IED) por sector económico ..	18
2.5 Análisis de Ventajas Comparativas Reveladas.....	18
2.5.1 Análisis del Empleo por el Indicador de Especialización (Índice POT)	18
2.5.2 Análisis del Ingreso por el Indicador de Especialización (Índice PBT)	19
2.5.3 Atlas de Complejidad .....	20
3. Criterios de Funcionamiento de Mercado .....	24
3.1 Desempeño sectorial conforme al Valor Agregado Bruto (VAB) .....	24
3.2 Indicador de Productividad Relativa Intersectorial (IPRIS) .....	25
3.2.1 Resultados para el Estado de Quintana Roo.....	25
3.3 Índice de Comparación Salarial (ICS).....	27
3.3.1 Resultados para el Estado de Quintana Roo.....	27
3.4 Índice de concentración C4 .....	29

3.4.1 Resultados para Quintana Roo .....	29
4. Determinación de los Sectores Prioritarios .....	31
4.1 Determinación de sectores con base en la metodología de frontera... 31	
4.2 Selección preliminar de Subsectores, Ramas, Sub ramas y Clases Prioritarias con base en las facultades regulatorias. ....	32
4.3 Análisis regulatorio de los Subsectores, Ramas, Sub ramas y Clases identificadas como preliminares .....	34
5. Selección de la Actividad Económica Prioritaria .....	39
6. Identificación de indicios de obstáculos regulatorios por sector .....	42
6.1 Construcción .....	44
6.1.1 Preferencias geográficas en gasolineras.....	44
6.1.2 Preferencias para la acreditación como Director Responsable de Obra .....	46
6.1.3 Requerimientos de estacionamientos.....	47
6.1.4 Altos costos en evaluaciones urbanas.....	49
6.1.5 Altos costos en evaluaciones ambientales .....	51
6.2 Hoteles y restaurantes .....	52
6.2.1 Preferencias geográficas .....	53
6.2.2 Restricción de horarios de operación .....	55
6.2.3 Suspensión discrecional de actividades.....	57
6.2.4 Requerimientos adicionales.....	57
6.2.5 Restricciones a la publicidad y contenido anuncios.....	58
6.3 Transportes .....	62
6.3.1 Concesiones por tiempo indefinido .....	63
6.3.2 Fijación de tarifas para el transporte público de carga .....	64
6.3.3 Facultad discrecional para el otorgamiento de permisos y concesiones .....	65
6.3.4 Regulación de horarios al transporte de carga .....	65
7. Identificación de los principales obstáculos en el marco jurídico de las actividades seleccionadas para el estado de Quintana Roo.....	67
7.1 Construcción e infraestructura .....	67
7.1.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio .....	69

7.2 Hoteles y restaurantes .....	72
7.2.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio .....	74
7.3 Transportes .....	78
7.3.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio .....	80
8. Conclusiones .....	85

## Resumen Ejecutivo

Uno de los principales retos en el país es asegurar que las regulaciones y prácticas de los gobiernos sub-nacionales no restrinjan la creación de empresas, limiten la expansión de las más eficientes o impidan la libre determinación de precios en mercados competitivos. La falta de regulación de calidad afecta a los hogares, a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como al estado.

En este sentido, un estudio que analiza la regulación de las 32 entidades federativas del país, elaborado por el Grupo del Banco Mundial, determinó que la calidad en la regulación promueve el crecimiento del empleo, la creación de empresas y permite un mayor dinamismo en la economía regional. Este mismo estudio concluye que después de la crisis económica mundial de 2008, aquellas entidades federativas con mejor regulación, contuvieron de mejor forma los choques externos, mediante un menor impacto en el desempleo, y manifestaron mayor agilidad en la recuperación económica de la región, en comparación con aquellas entidades federativas que no contaban con un marco regulatorio de calidad. Por lo anterior, resulta necesario promover una revisión rigurosa del marco regulatorio de las entidades federativas en México.

Teniendo en mente lo anterior, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre justicia cotidiana en el país. Dichos foros dieron como resultado 20 propuestas para un plan de acción; 8 de éstas corresponden al Ejecutivo Federal, de las cuales 2 competen a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ahora Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) directamente: i) desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria y; ii) acelerar la implementación de la oralidad en materia mercantil.

Con la finalidad de atender la instrucción presidencial, la Secretaría de Economía por conducto de la COFEMER ahora CONAMER, trabajando en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, diseñó un proyecto estratégico que identifica siete elementos para promover la implementación de una profunda política nacional de mejora regulatoria en las 32 entidades federativas, así como acelerar la implementación de la

oralidad en materia mercantil. Cada uno de estos siete elementos tiene una agenda con acciones específicas, indicadores de medición de avances y mecanismos que nos permitirán cumplir las metas establecidas en el Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de Mejora Regulatoria.

El Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios constituye uno de los ocho elementos del Proyecto de Justicia Cotidiana, en el que trabajan de manera conjunta la CONAMER, el Grupo del Banco Mundial y el CIDE. Dicho Programa tiene el objetivo de identificar las principales barreras regulatorias que afecten el funcionamiento de los mercados locales, con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios y, así impulsar el crecimiento local a través de una economía innovadora, dinámica, incluyente y competitiva.

Para lograr lo anterior, se propone tomar como base una metodología innovadora para analizar y elaborar acciones de mejora al marco normativo. Tal metodología toma como principal referencia el *Market and Competition Policy Assessment Tool* (MCPAT), elaborada por el Grupo Banco Mundial, además de emplear conceptos puntuales del Atlas de Complejidad construido por el CIDE.

La aplicación de este programa y su metodología comprende las siguientes etapas:

1. Identificación de los sectores económicos que se encuentran bajo mandato de los gobiernos sub-nacionales;
2. Identificación de los sectores económicos clave para el desarrollo sub- nacional;
3. Estudio de las características de los mercados priorizados;
4. Análisis del marco regulatorio de los sectores relevantes;
5. Análisis de implementación del marco regulatorio;
6. Priorización de reformas de acuerdo a su impacto;
7. Priorización de reformas de acuerdo a su factibilidad, y
8. Elaboración de Memorándum de Reformas.

El presente informe tiene por objeto desarrollar los puntos 1 a 5 previamente descritos; es decir, llevar a cabo un análisis de carácter preliminar que permita identificar tanto los sectores económicos prioritarios que estén bajo

mandato sub-nacional de las entidades federativas, como las áreas de oportunidad a nivel regulatorio. Asimismo, incluye el estudio del marco regulatorio aplicable a los sectores prioritarios elegidos y la información recopilada a partir de mesas de trabajo celebradas con actores gubernamentales y agentes económicos que desarrollan sus actividades en alguno de los sectores priorizados

Finalmente, cabe mencionar que el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios contempla la elaboración de tres entregables para las entidades federativas, de tal manera que el primer entregable cubrirá las actividades entre 1 a 4, el segundo entregable cubrirá las actividades 5 y 6, y el tercer entregable de la 7 a la 8.

## **Identificación de sectores económicos bajo mandato de gobiernos sub-nacionales**

El objetivo es identificar los sectores económicos –clasificados de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013), utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) – que están bajo mandato legal de las autoridades sub-nacionales, de tal manera que se puedan identificar las materias sobre las cuales los estados y municipios tienen capacidad de llevar a cabo reformas jurídicas y administrativas. Esta identificación se realizó con base en un análisis detallado de diversos instrumentos jurídicos de los tres órdenes de gobierno, el cual determinó de forma específica el alcance del mandato de las autoridades sub-nacionales para establecer regulación respecto de cada uno de los sectores y sub-sectores económicos incluidos en el SCIAN, lo que permitió la construcción de una base de datos de regulaciones de cada sector.

### **Selección de los sectores económicos prioritarios.**

Lo siguiente es analizar la información económica disponible para cada uno de los sectores, a través de la aplicación de indicadores de relevancia y de funcionamiento de mercado, con el fin de obtener un listado de sectores prioritarios, ordenado del más importante al menos relevante. Con base estos criterios, es posible conocer los 6 sectores más relevantes, en materia económica en el estado: a) hoteles y restaurantes; b) comercio al por menor; c) servicios inmobiliarios; d) construcción; e) servicios profesionales; y f) transportes.

Finalmente, con el objeto de contar con un listado de las actividades económicas más importantes dentro de cada sector prioritario, se lleva a cabo un análisis similar al de selección de sectores. No obstante, hay que recalcar que el detalle y nivel de desagregación de la información cambia.

### **Análisis regulatorio de las actividades económicas preliminares**

Con el objeto de determinar las actividades económicas que definan las propuestas iniciales para las autoridades sub-nacionales, se realiza un análisis preliminar del marco regulatorio de las actividades identificadas en el punto anterior. El análisis de la regulación para cada actividad se lleva a

cabo bajo los siguientes enfoques: a) calidad regulatoria; b) atracción de inversiones; c) facilidad para hacer negocios; y d) eficiencia gubernamental. Tal análisis sólo tiene carácter preliminar y será complementado con una evaluación detallada del marco regulatorio en etapas posteriores del proyecto.

Después de considerar la relevancia económica y el total de obstáculos regulatorios de manera preliminar, la actividad económica prioritaria propuesta a las autoridades sub-nacionales es aquella que más puede favorecer –a través de reformas regulatorias– el mejoramiento del ambiente para hacer de negocios, las condiciones para atraer y retener la inversión extranjera, las labores administrativas llevadas por las autoridades locales en materia de trámites, permisos y otros servicios, y la calidad de la regulación.

Como resultado del ejercicio descrito, se identificaron las siguientes actividades económicas prioritarias para el Estado de Quintana Roo clasificadas en el mismo orden que los sectores económicos prioritarios: a) hoteles y restaurantes; b) comercio al por menor; c) servicios inmobiliarios; d) construcción; e) servicios profesionales; y f) transportes.

### **Determinación de los tres sectores económicos prioritarios**

Los equipos de COFEMER ahora CONAMER y Justicia Cotidiana, presentaron a la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo el Proyecto de Justicia Cotidiana: en el elemento de Reforma a 3 Sectores Prioritarios. Puntualmente, en la reunión se dieron a conocer los objetivos del Proyecto, así como los 6 sectores económicos identificados en el análisis preliminar, con el fin de que el ejecutivo del Estado seleccionará 3 sectores.

En línea con lo anterior, la Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo envió un oficio al Director General de la COFEMER ahora CONAMER en donde manifestó el compromiso con el Proyecto, seleccionado los 3 sectores prioritarios para el Estado:

- a)** Construcción;
- b)** Hoteles y Restaurantes, y
- c)** Transporte.

## **Identificación de los principales obstáculos regulatorios en los sectores prioritarios**

Durante el mes de marzo, se llevaron a cabo mesas de trabajo específicas con los reguladores y los representantes privados de los tres sectores. Lo anterior, con el objetivo de entender a detalle el funcionamiento del mercado local, la interacción de las autoridades sub-nacionales con los agentes privados, los mecanismos regulatorios, gubernamentales y administrativos que utilizan las autoridades para aplicar la regulación, así como identificar y analizar las principales recomendaciones en materia regulatoria elaboradas por los agentes privados.

Con lo anterior fue posible realizar el análisis al marco regulatorio y, con ello, estar en condiciones de detectar las posibles fallas regulatorias, así como elaborar las propuestas de mejora, definidas como: a) reforma jurídica; b) acciones de mejora administrativa; y c) líneas de acción

### **Elaboración preliminar del Memorandum de Reformas**

Finalmente, previo a la determinación de las propuestas de reforma jurídica, acciones de mejora administrativa y líneas de acción, en el mes de abril de 2018 se llevaron a cabo mesas de trabajo con reguladores y representantes del sector privado de cada entidad federativa y para cada sector económico seleccionado, con la finalidad de validar las recomendaciones, así como determinar la viabilidad operativa, técnica y jurídica, y política de las medidas. Esto con el objeto de impulsar el crecimiento económico en la región, facilitar la apertura de empresas, atraer y retener inversión local y extranjera, y mejorar la calidad en las regulaciones e impulsar la eficiencia gubernamental.

## 1. Metodología para la identificación de sectores económicos bajo mandato sub-nacional

El sistema federal mexicano presupone la división de poderes y la distribución de facultades regulatorias en diferentes órdenes de gobierno; órdenes que administran el poder público en el ámbito de sus competencias. Tales competencias se encuentran supeditadas a la distribución que de ellas hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La CPEUM establece las facultades del Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen materias exclusivas de la Federación; aquellas en las que concurren estados y municipios, y las que definen bases de coordinación.<sup>2</sup> Además, la CPEUM dicta las facultades legislativas de los estados y municipios.<sup>3</sup> En materia de regulación de sectores económicos se pueden identificar instrumentos jurídicos de orden estatal y municipal que determinan las reglas de operación y funcionamiento que la legislación federal no regula.

De esta manera, analizando el marco jurídico nacional, podemos encontrar que la regulación de los sectores se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) Sectores exclusivos para el orden federal.
- b) Sectores reservados para el orden estatal.
- c) Sectores exclusivos para el orden municipal.
- d) Sectores en los que concurren distintos órdenes de gobierno.

Ante estas posibles clasificaciones, se identificaron aquellas facultades regulatorias de los sectores económicos que están bajo mandato legal de las autoridades sub-nacionales. Lo anterior tuvo como finalidad que se pudieran identificar las materias sobre las cuales los estados y municipios tienen capacidad de llevar a cabo reformas jurídicas y administrativas.

Esta identificación se realizó mediante la construcción de una base de datos que señala las regulaciones que emiten la federación, los estados y los municipios para cada uno de los sectores y subsectores económicos

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), artículo 73.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), artículos 115, 116, 117 y 124.

establecidos en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIAN 2013).

El nivel de profundidad sectorial al que se llegó en el análisis fue a subsector. Tal como lo ejemplifica la tabla 1, el SCIAN 2013 consta de 5 niveles de agregación: sector, subsector, rama, sub-rama y clase. Para este análisis se decidió llegar al nivel subsector con 3 dígitos.

Tabla 1. Niveles de agregación SCIAN

NIVEL	NÚMERO DE DÍGITOS EN CÓDIGO	EJEMPLO DE CÓDIGO	EJEMPLO DE CATEGORÍA
<b>SECTOR</b>	2	11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
<b>SUBSECTOR</b>	3	111	Agricultura
<b>RAMA</b>	4	1113	Cultivo de frutales y nueces
<b>SUB-RAMA</b>	5	11133	Cultivo de frutales no cítricos y nueces
<b>CLASE</b>	6	111331	Cultivo de café

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana con información del INEGI, 2016.

De un análisis preliminar de la Constitución, se identificaron sectores y subsectores cuya regulación es competencia exclusiva de la federación<sup>4</sup>, de tal manera que no se tomaron en cuenta para el análisis de regulación sub-nacional. Adicionalmente, se decidió filtrar a los sectores del SCIAN 2013 con base en dos criterios<sup>5</sup>: participación en el PIB Nacional y relevancia en materia económica.

<sup>4</sup> Sector Minería (21), Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final (22); Servicios financieros y de seguros (52); Corporativos (55); y Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales (93). Además de los subsectores Banca Central (521), Telecomunicaciones (517), Transporte por Ferrocarril (482) y Transporte por Agua (483).

<sup>5</sup> i) Participación en el PIB Nacional. A través de esta variable se descartaron los sectores que se encuentran en la posición más baja en cuanto a su aportación al PIB nacional; ii) Relevancia en

Los resultados obtenidos de este análisis aportaron claridad sobre las áreas en las cuales es factible, al menos dentro del escenario legal, proponer reformas que se encuentren dentro del ámbito de competencias de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Adicionalmente, se decidió crear y agregar a la base de datos los sectores de Proyectos Público-Privados (94), Fomento Económico (95) y Compras Públicas (96), ya que pueden incidir económicamente en los estados, pues establecen reglas para la participación de particulares en estas actividades que pueden tener una incidencia en la dinámica competitiva de estos mercados.<sup>6</sup> Una vez identificados los sectores económicos que conformaron el universo de análisis, se realizó un mapeo preliminar de los instrumentos jurídicos sub-nacionales que podrían incidir en el funcionamiento del sector. Dentro de estos instrumentos jurídicos se identificó la existencia de regulación económica, sustantiva y complementaria, referente a los sectores económicos del SCIAN.<sup>7</sup>

Los criterios para considerar si un determinado instrumento jurídico clasificaba como regulación sustantiva o complementaria fueron los siguientes:

- a) Leyes o Reglamentos sustantivos para un sector:** Se incluyeron instrumentos jurídicos que regulan el funcionamiento de los sectores y subsectores establecidos en el SCIAN 2013.

---

materia económica. A través de esta variable se descartaron aquellos sectores que tienen mayor relación con las actividades gubernamentales, tal como 71 "Servicios de esparcimiento cultural y deportivo y otros servicios recreativos" y el sector 55 "Corporativos"; asimismo, el sector 93 "Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales".

<sup>6</sup> Se entiende que estos nuevos sectores se encuentran inmersos dentro de las actividades realizadas por las unidades económicas de los sectores y subsectores del SCIAN 2013 y forman parte del PIB de los mismos. La decisión de incluirlos como nuevos sectores dentro de la base de datos se tomó debido a que brindaba mayor claridad en la identificación de los instrumentos jurídicos, pues éstos no mencionan los sectores específicos a los cuales son aplicables, sino que van encaminados a definir la manera en que el gobierno y los particulares participarán en la prestación de servicios públicos, desarrollo de proyectos, adquisiciones, arrendamientos y definen las bases para el otorgamiento de apoyo financiero e incentivos a los inversionistas (empresas industriales, comerciales y prestadoras de servicios).

<sup>7</sup> Las fuentes consultadas en la elaboración de dicha clasificación fueron, para el orden federal, el sitio web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que en su sección Leyes Federales y Estatales (disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>), para el orden sub-nacional, el banco de datos que realiza la Secretaría de Gobernación a través del sitio web <http://www.ordenjuridico.gob.mx> y los sitios web de cada uno de los estados y municipios analizados.

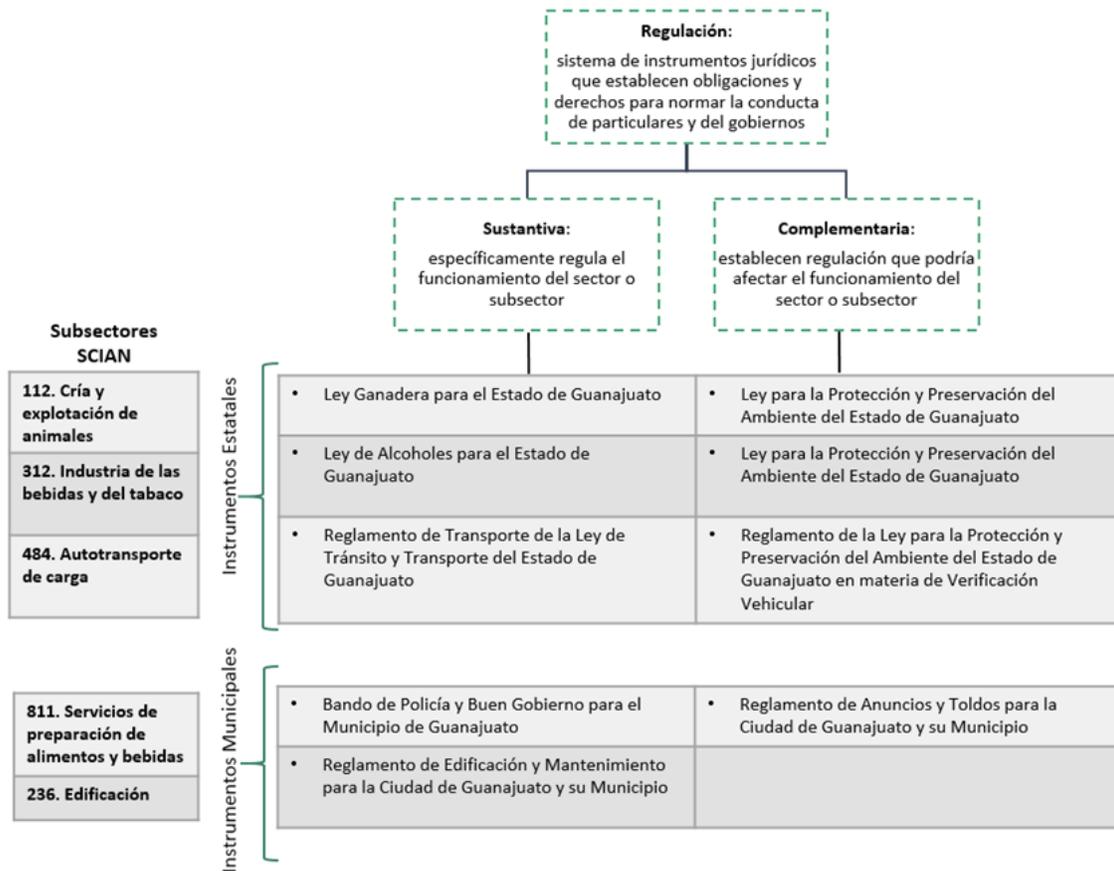
En este sentido, ejemplos de leyes o reglamentos sustantivos pueden ser aquellos que establezcan las siguientes regulaciones:

1. **A la entrada.** Regulaciones que establecen requisitos para prestar el servicio o producir el bien al que se refiere el sector.
2. **A la actividad.** Regulaciones que establecen cómo debe operar o funcionar el sector y particularmente, establecen reglas respecto de la forma y modalidades en la que deben prestarse los bienes y servicios.
3. **Precios o tarifas.** Regulaciones que establecen los precios o tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector o subsector.
4. **Rol de las asociaciones.** Regulaciones que establecen la manera en la que se constituyen y participan las asociaciones en las actividades del sector.
5. **Otras.** Cualquier regulación que no se sitúa en alguna de las categorías anteriores pero que de alguna manera incide de forma relevante en el funcionamiento del sector.

**b) Leyes o Reglamentos que establecen algún tipo de regulación complementaria para el sector:** Se incluyeron las leyes o reglamentos que, aunque no regulan cuestiones sustantivas del sector, sí establecen algún tipo de regulación que podría impactar el funcionamiento o la dinámica competitiva del mismo. Es decir, que puedan incidir en alguno de los 5 aspectos indicados previamente.

La siguiente ilustración muestra, a manera de ejemplo, cómo se realizó la clasificación de los instrumentos jurídicos en el Estado de Guanajuato, de acuerdo con los criterios anteriormente descritos, tomando sólo 5 de los 94 subsectores analizados en cada entidad federativa.

Ilustración 1. Clasificación de la Regulación



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Así, se identificó la regulación sustantiva que en una etapa posterior sería analizada para encontrar posibles restricciones que impidan el crecimiento económico del sector. La regulación a nivel sub-nacional está distribuida como se muestra en la siguiente tabla. Cabe indicar que los resultados de este análisis se presentan de forma resumida a nivel de sector. Sin embargo, el análisis realizado identifica, al interior de cada uno de estos sectores, subsectores y actividades específicas que se encuentran dentro del ámbito de las facultades regulatorias de las entidades sub-nacionales.

Tabla 2. Identificación de regulaciones sustantivas por sector a nivel sub-nacional

Análisis de regulaciones sustantivas por sector			
Sector número	Sector nombre	Estatal	Municipal
11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	X	
21	Minería		
22	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	X	
23	Construcción	X	X
31-33	Industrias manufactureras	X	X
43-46	Comercio	X	X
48-49	Transportes, correos y almacenamiento	X	
51	Información en medios masivos		
52	Servicios financieros y de seguros		
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	X	X
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	X	
55	Corporativos		
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación	X	X
61	Servicios educativos	X	
62	Servicios de salud y de asistencia social	X	
71	Servicios de esparcimiento culturales culturales y deportivos, y otros servicios recreativos		
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	X	X
81	Otros servicios excepto actividades gubernamentales		X
93	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales		
94	Proyectos Público Privados	X	
95	Fomento Económico	X	
96	Compras Públicas	X	X

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de por Justicia Cotidiana.

Expuesto lo anterior, para el Estado de Quintana Roo se realiza un análisis económico que permitirá identificar los 6 sectores prioritarios. Es importante aclarar que para este análisis se prescindió de 5 sectores SCIAN: a) minería (21); b) generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final (22) y; c) servicios financieros y de seguros (52), dado que la regulación es responsabilidad del gobierno federal o que, por la misma naturaleza del sector, la prestación de algunas actividades económicas de estos es responsabilidad del gobierno local, de alguna paraestatal o un monopolio natural, como la energía eléctrica y el servicio de agua.

Por otro lado, se prescindió del sector de corporativos (55) debido a que su relevancia económica en los estados es, en términos generales, baja. Por último, también se prescindió del sector de actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales (93), pues no es una actividad económica que ofrezca algún producto o preste algún servicio en el mercado, sino que alude a las actividades del sector público.

Adicionalmente, es importante mencionar que de los 15 sectores SCIAN restantes que se someterán al siguiente análisis económico, sólo 6 de éstos serán candidatos para la selección de los 6 sectores prioritarios, que son: hoteles y restaurantes (72); comercio al por menor (46); servicios inmobiliarios (53); construcción (23); servicios profesionales (54); transportes (48-49).

Los 6 sectores restantes se analizan con el fin de no perder el contexto de la estructura económica del estado, pero no son candidatos para la selección. Lo anterior, porque su regulación es de índole social, cultural o informativo – como es el caso del sector de educación (61), salud (62), servicios culturales (71) o información de medios masivos (51), respectivamente–; o porque su relevancia económica en el estado es mínima o, incluso, porque, en general, los gobiernos sub-nacionales no cuentan con regulaciones específicas en las actividades económicas de dichos sectores –como servicios de apoyo a los negocios (56) o servicios mecánicos, domésticos y personales (81)–. Una vez mencionado lo anterior, se presenta a continuación el análisis económico para el Estado de Quintana Roo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Derivado del ejercicio anterior, para dicha base de regulaciones se descartaron todos aquellos sectores económicos cuya regulación es de ámbito federal –como la minería, las telecomunicaciones, energía eléctrica, entre otros– o que su desarrollo sea de interés social –servicios de salud o actividades legislativas–. Así, de los 20 sectores económicos que maneja el INEGI, al interior del SCIAN, se descartan 5 sectores pues contaban con las características antes mencionadas. Adicional a lo anterior, se decidió crear y agregar los sectores de Proyectos Público-Privados (94), Fomento Económico (95) y Compras Públicas (96) ya que a pesar de ser actividades que realiza el gobierno, pueden incidir económicamente en los estados.

## 2. Criterios de relevancia económica sectorial

### 2.1 Análisis de la participación sectorial en el producto interno bruto (PIB) por sector

El PIB es un indicador utilizado para saber cuál es la aportación, en términos monetarios, que hace un sector a la economía. De esta manera, sabremos qué tan relevante es para el estado dicho sector, y qué tanta injerencia en el crecimiento de éste tiene tal actividad.

Quintana Roo es el séptimo estado con menor población en el país y el sexto estado con mayor PIB per cápita. En términos del PIB, alcanzó una producción de MXN \$262,824.793 millones (precios corrientes) en 2014, equivalente a 1.61% de la riqueza nacional, posicionando a la entidad como vigésimo segunda que más aporta al PIB mexicano. Resultado de lo anterior, el estado cuenta con importantes áreas de oportunidad, ya que pertenece a la mitad de los estados que menos aportan al PIB Nacional.

Adicionalmente, Quintana Roo presentó un crecimiento económico de 3.7% en 2014, superior a la cifra nacional de 2.1%, mientras que el crecimiento promedio entre 2006 a 2014 fue de 4.3%, igualmente superior a la tasa nacional de 2.4%.

A nivel estatal, los sectores económicos que más aportaron al PIB estatal en 2014 fueron los siguientes: a) hoteles y restaurantes (que aportó 22.1% del PIB estatal), b) comercio (17.1%), c) servicios inmobiliarios (12.8%), d) construcción (8.7%), e) transportes (6.7%) y, f) servicios mecánicos, domésticos y personales (6.1%).

Por otro lado, los sectores en el estado que más aportaron al PIB sectorial nacional fueron: a) hoteles y restaurantes (16.5% al PIB nacional de Hoteles y restaurantes), b) servicios culturales y deportivos (5% al PIB nacional del sector) y, c) servicios mecánicos, domésticos y personales (4.6% al PIB nacional del sector).

Adicionalmente, es importante destacar aquellos sectores prioritarios que sean de mandato sub-nacional y cuyo fin no sea de índole social, cultural o informativo; por ende, los seis sectores a priorizar, con base a su aportación al PIB del estado, son los siguientes: a) industria manufacturera (22.4%); b) servicios inmobiliarios (16.4%); c) comercio (15.8%); d) construcción (6.4%); e) transportes (5.9%), y f) educación (5.3%).

## 2.2 Análisis de la distribución de unidades económicas por sector

Es necesario hacer el análisis de la importancia de los sectores tanto en aportación como en generación de empleos en el estado. Esto determinará en gran medida el impacto que pueda llegar a tener la potencialización de cada sector priorizado.

En cuanto al análisis de la distribución de las Unidades Económicas del estado, comercio concentró el 45% de las unidades a nivel estatal, pero la mayoría de las empresas del sector son Pequeñas y Medianas (PYMES). A manera de detalle, de acuerdo al último Censo Económico (2014), de las 45,488 unidades en el estado, 20,501 se dedican al comercio.

A diferencia del sector anterior, existen otros que cuentan con pocas unidades económicas, pero aportan de manera importante al PIB del estado, tal como los servicios inmobiliarios, que aportó 12.8% del PIB con sólo 3% de las unidades económicas. Asimismo, la Construcción aportó 8.7% al PIB estatal con sólo 0.5% de las unidades, y Transportes 6.7% del PIB con 0.4% de las unidades.

### En resumen:

- a) Los sectores económicos que más aportaron al PIB estatal en 2014 son comercio con 45% de las unidades económicas y, a su interior, el comercio al por menor concentró 42% y el comercio al por mayor el 3% de las unidades.
- b) Los hoteles y restaurantes concentran el 16.5% de las unidades económicas del estado, donde los Restaurantes con preparación de antojitos, concentraron la mayoría de las unidades económicas; seguido por Restaurantes con servicio de preparación de alimentos a la carta y comida corrida; Restaurantes con preparación de tortas y tacos y Restaurantes con preparación de pizzas, hamburguesas, hot dogs, y pollos rostizados para llevar.
- c) Servicios inmobiliarios representan 3% de las unidades económicas en el estado y aportan el 12.8% al PIB Estatal.
- d) A nivel clases, aquellos que cuentan con el mayor número de unidades económicas respecto al total estatal son: comercio al por menor en tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas (11.5% del

total de unidades económicas); Restaurantes con servicio de preparación de antojitos (3.6%); comercio al por menor en minisúper (3.6%) y salones y clínicas de belleza y peluquerías (3.5%).

### 2.2.1 Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE) <sup>9</sup>

Este índice muestra cuál ha sido el crecimiento del número de las unidades económicas de un periodo a otro. La relevancia de lo anterior se justifica al considerar que, en general, el aumento de unidades económicas responde a las oportunidades que ofrece la buena situación de un sector de actividad económica<sup>10</sup> para desarrollar nuevos proyectos empresariales con garantías, promoviendo la aparición de nuevas iniciativas. Al incrementar su presencia en el tejido empresarial de la región constituye un aspecto positivo para la producción y la mejora del empleo.

Este indicador -calculado para 2009 y para 2014- tiene el objetivo de identificar las actividades económicas<sup>11</sup> con mayor crecimiento en determinadas unidades económicas, así como identificar aquellas que tienen el mayor peso en la economía regional. Para su cálculo es necesario combinar dos índices previos, el índice de variación relativa de empresas y el índice del número de empresas.

#### **Resultados para Quintana Roo**

Los resultados mostraron que los 6 sectores más importantes en cuanto al índice de relevancia de las unidades económicas son: a) hoteles y restaurantes, b) comercio al por menor, c) servicios mecánicos, domésticos y personales, d) servicios culturales, e) servicios inmobiliarios y, f) servicios de salud. Además, conviene subrayar que tan sólo los 3 sectores más relevantes

---

<sup>9</sup> El INEGI las define como una entidad (institución, empresa, negocio o persona) que se dedica a la producción de bienes, compra-venta de mercancías o prestación de servicios públicos y privados.

<sup>10</sup> Clasificación de las actividades económicas, de acuerdo con el tipo de bien o servicio que se produce en la unidad económica. La clasificación se realiza con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) 2013.

<sup>11</sup> El INEGI las define como un conjunto de acciones que contribuyen a generar la oferta de bienes y servicios, sean o no de carácter legal y que se dan en un marco de transacciones que suponen consentimiento entre las partes. Incluye: las actividades del sector primario para el autoconsumo (excepto la recolección de leña). Excluye: actos redistributivos, monetarios o en especie, que no suponen una contribución a la oferta de bienes y servicios. Esto significa que se sitúan fuera de un marco de transacciones y las personas que se benefician de ello no realizan una actividad económica, aunque puedan hacerse de un ingreso, tal y como quienes se dedican al robo, al fraude o a la mendicidad abierta o disfrazada.

aportaron el 81% del crecimiento de las unidades económicas del estado en este periodo.

### 2.3 Análisis de la distribución del empleo por sector.

En materia de empleo, Quintana Roo es el estado con mayor porcentaje de su Población Económicamente Activa con empleo, el cual es de 65%, es decir 0.49% mayor de la media nacional. A manera de detalle, en 2015 había 790,255 personas conformando la población económicamente activa (PEA) de las cuales 761,234 personas formaron parte de la población ocupada, es decir, aquellos que contaban con trabajo, ya sea formal o informal.

De 2013 a 2015 el empleo formal mostró un incremento de 8.3% y el empleo en la economía informal mostró un incremento de 2.3%. Sin embargo, este comportamiento no se observó para el crecimiento del PIB, cuyo nivel cayó entre 2010 y 2013.

Por otro lado, al analizar la relación Empleo y el PIB por segmentación de sectores en el estado de Quintana Roo, el producto interno bruto y el número de personas ocupadas mantienen comportamientos similares, a excepción de la Agricultura. Lo anterior se podría explicar porque el sector requiere mucha mano de obra, comparada con el requerimiento de maquinaria.

Finalmente, los sectores que cuentan con mayor participación de empleo respecto al empleo total del estado son los hoteles y restaurantes, el comercio y servicios mecánicos, domésticos y personales; los cuales concentran el 21.5%, 17.9% y 11.4% del empleo, respectivamente.

En suma:

- a) El 65.0% de la Población Económicamente Activa (personas de 15 años y más) en Quintana Roo estuvo ocupada; sin embargo, 5 de cada 10 personas con trabajo laboraban bajo condiciones de informalidad.
- b) Los sectores con mayor índice de informalidad son: la Agricultura (93%) y los servicios mecánicos, domésticos y personales (74%).
- c) Los sectores con menor índice de informalidad son: los servicios de salud (22%) y los hoteles y restaurantes (27%).

## 2.4 Análisis de la inversión extranjera directa (IED) por sector económico

Para este análisis, es necesario destacar cuáles son los sectores con mayor atractivo no sólo a nivel estatal, sino también a nivel internacional, pues éstos podrán ser potencializados por la gran ayuda que reciben de otros países. Es por lo anterior que se estudia el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa, que es un gran detonante del crecimiento a nivel sectorial.

El estado de Quintana Roo es el vigésimo tercero estado en inversión del país, situación que contrasta con la relevancia del estado para el estado de Quintana Roo es el séptimo estado con menor población en el país; no obstante, es el sexto estado en PIB per cápita. Durante 2015, la Inversión Extranjera Directa en Quintana Roo alcanzó USD\$ 284.9 millones, igual a 1.00% del total nacional, que fue USD\$28,382.3 millones.

Los sectores identificados con mayor participación en la IED son: a) servicios financieros y de seguros con 48.66% de la IED estatal de 2015, b) industria manufacturera con el 31% y, c) comercio con 9%. Por otro lado, los que menos recibieron fueron minería (3%) y agricultura (0%).

## 2.5 Análisis de Ventajas Comparativas Reveladas

### 2.5.1 Análisis del Empleo por el Indicador de Especialización (Índice POT)

A continuación, se presenta el índice de personal ocupado total (POT) desarrollado por el CIDE, el cual es una variante del índice de Ventaja Comparativa Revelada, pero aplicado a entidades federativas con comparaciones a nivel nacional; este índice calcula la proporción que representa el personal ocupado en un sector específico en el estado con respecto al total de trabajadores de la entidad, y la contrasta con esta misma proporción pero a nivel federal, de tal forma que se podrá saber si el estado en cuestión dedica una mayor o menor proporción de sus empleados al desarrollo del sector; esta variable es de interés, pues muestra la relevancia y las posibles ventajas del sector para el estado, es decir, qué clases se encuentran representadas respecto a su aportación de empleados totales nacionales.

En términos prácticos, si el valor del índice es mayor a uno, la actividad en cuestión muestra una ventaja comparativa en el empleo en comparación

al empleo generado por dicha actividad a nivel nacional. Si este índice es menor a uno, el sector se encuentra sub representado –con respecto al promedio nacional-. Es por esto que nos enfocaremos en aquellos sectores.

Así, podemos aseverar que el estado de Quintana Roo asigna una mayor proporción de trabajadores a 4 sectores: a) hoteles y restaurantes, b) servicios culturales, c) servicios inmobiliarios y, d) servicios de apoyo a los negocios. A manera de ejemplo, podemos decir que, del total de trabajadores en Quintana Roo, el sector de hoteles y restaurantes –que representa en gran parte al turismo- utiliza una proporción 268% mayor de todo su personal que el resto de las entidades federativas, mientras que esta proporción es 164% mayor para el sector de servicios culturales –que representa, en gran parte, al turismo-; en 11 de 15 sectores, el estado asigna una menor proporción de trabajadores que el promedio del resto de las entidades federativas.

Con base en lo anterior, los 6 sectores más relevantes en cuanto al indicador del POT son: a) hoteles y restaurantes, b) servicios culturales, c) servicios inmobiliarios, d) servicios de apoyo a los negocios, e) servicios profesionales y, f) comercio al por menor. Podemos decir que la proporción laboral de los dos últimos (servicios profesionales y comercio al por menor) está subrepresentada. Al menos en lo que respecta a este índice, éstos serán los sectores que priorizaremos, pues son aquellos que se muestran más relevantes para el estado, al menos en términos comparativos.

Asimismo, los 4 sectores en los cuales la proporción laboral está más subrepresentada, son: a) industrias manufactureras, b) información en medios masivos, c) agricultura y, d) servicios de salud. Estos 4 sectores no serán priorizados dada su falta de relevancia en el mercado laboral.

### **2.5.2 Análisis del Ingreso por el Indicador de Especialización (Índice PBT)**

Similar al índice POT que se presentó anteriormente, el CIDE elaboró el indicador de Producción Bruta Total (PBT); este indicador es también una variante del índice de Ventaja Comparativa Revelada. Se calcula la proporción de la producción total del estado que aporta un sector en específico, y, igual que el índice POT, se contrasta con esta misma proporción, pero a nivel federal; esta comparación nos permitirá saber si el estado está especializado o no en un sector –esto, con respecto al resto de

las entidades federativas-. De esta manera, se sabrá puntualmente qué clases se encuentran representadas respecto a su aportación de ingresos totales al estado.

En términos prácticos, si el valor del índice es mayor a uno, la actividad en cuestión muestra una ventaja comparativa en ingreso en comparación al ingreso generado por dicha actividad a nivel nacional. Como resultado, existen 9 sectores que aportan una mayor proporción a los ingresos de Quintana Roo que en el resto de las entidades, el más destacable es el de Hoteles y Restaurantes. Este indicador muestra qué sectores son el motor del estado.

Con lo anterior en mente, podemos destacar los 6 sectores más relevantes en este aspecto, es decir, aquellos que aportan una proporción mayor a los ingresos del estado -comparados con el resto de las entidades federativas- o los que más cerca están de aportar la misma proporción del promedio nacional; estos 6 sectores son: a) hoteles y restaurantes, b) servicios culturales, c) servicios inmobiliarios, d) servicios de apoyo a los negocios, e) comercio al por menor y, f) servicios Profesionales. De igual manera, es necesario mencionar aquellos sectores que se encuentran subrepresentados en este aspecto, es decir, aquellos que aportan una proporción menor a los ingresos del estado, comparados con el promedio nacional; los sectores 3 más subrepresentados en Quintana Roo son: a) industrias manufactureras, b) información en medios masivos y, c) agricultura. En cuanto a este indicador, estos sectores no serán priorizados, pues, guardando las proporciones, no muestran ser tan relevantes para el estado -una vez más, en cuanto a generación de ingresos-.

### 2.5.3 Atlas de Complejidad

El Atlas de Complejidad Económica es una herramienta gráfica y cuantitativa que busca explicar las fortalezas y el crecimiento de una economía de acuerdo a su conocimiento y capacidad actual para producir y desarrollar ciertos sectores.

El Atlas de Complejidad parte de la premisa que, mientras más conocimiento genera una sociedad, esta será capaz de trasladar su producción a sectores más complejos; es decir, que requieren mayores capacidades productivas y conocimientos, lo cual derivará en una especialización en la producción de bienes de este sector y, esto a su vez,

provocará una ventaja comparativa<sup>12</sup> para la economía especializada. Este conocimiento permitirá que se desarrollen sectores con bienes cada vez más complejos, lo que debe traducirse en mayores inversiones, mayor desarrollo y con ello mayor empleo.

Para realizar el análisis a nivel estatal, se utilizaron los datos del Atlas de Complejidad Económica que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>13</sup> en colaboración con la Universidad de Harvard y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde se desarrolló un Atlas de Complejidad Económica para los sectores del SCIAN, utilizando como variable a estudiar el nivel de empleo formal del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>14</sup>.

### ***Complejidad económica, Distancia y Complejidad Potencial***

Para medir el grado de complejidad de una economía se utiliza el concepto de Ventaja Comparativa Revelada (RCA, por sus siglas en inglés), que es una medida de representación del sector en la actividad económica en el estado.

- a) **Diversidad de la economía:** Es la suma del número de sectores con una RCA mayor a 1; es decir, los estados se clasifican como diversos, si cuentan con un gran número de sectores con RCA mayor a 1.
- b) **Ubicuidad de la economía:** Mide el número de estados donde la RCA de un sector en particular es mayor a 1. La ubicuidad nos indica si un sector se encuentra desarrollado en uno o pocos estados, por lo que un sector es ubicuo si sólo pocos estados se encuentran especializados en este.

Con base en estos términos, es posible determinar la **Complejidad económica** de un sector, que se mide a través del promedio de la diversidad de los estados para un sector en particular y mediante el promedio de la ubicuidad de los estados para dicho sector. La medida de Complejidad describe la cantidad de conocimiento que es incorporado en el desarrollo

---

<sup>12</sup> La capacidad de una economía de producir un bien utilizando menos recursos que otras economías.

<sup>13</sup> Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <http://complejidad.datos.gob.mx/>

<sup>14</sup> También hay un Atlas de Complejidad Económica que replica el Atlas de Complejidad Mundial, en donde el principal insumo son los productos de exportación. Para fines de este estudio, sólo se tomará en cuenta el Atlas de Complejidad Económica sectorial.

de un sector y en la producción de sus bienes; es decir, mientras más conocimiento conlleve la producción de un bien, será más difícil que otras regiones puedan desarrollar dicha capacidad productiva.

También es posible estimar la **Distancia** tecnológica entre sectores, que es una medida de la capacidad de un lugar para desarrollar un sector, teniendo en cuenta las capacidades productivas existentes. La “distancia” es menor en la medida en que las capacidades requeridas por un sector son similares a las ya existentes. Visto de otra forma, la distancia refleja la proporción del conocimiento productivo que se necesita para que aparezca un sector que aún no existe en el lugar.

Finalmente, también es posible obtener la **Complejidad potencial de un sector**, la cual refleja el potencial para incrementar la complejidad económica de un lugar. Tiene en cuenta el nivel de complejidad de todos los sectores productivos existentes, junto con la distancia en términos de capacidades y conocimientos a los demás sectores. Con base en esta información, el indicador mide la probabilidad de que aparezcan nuevos sectores y qué tanto elevarían la complejidad del lugar.

### ***Análisis de indicadores del Atlas de complejidad a partir de Ponderaciones Estratégicas***

La información contenida en el Atlas de Complejidad Económica puede ser explotada para la identificación de sectores prioritarios. Para ello, se utilizaron tres métricas: a) Complejidad de los sectores; b) Distancia<sup>15</sup> tecnológica entre dos sectores y; c) Complejidad potencia del sector.

Con lo anterior en mente, se ponderó cada sector en 3 diferentes estrategias (ponderaciones estratégicas): Factible, Balanceada y Potencial. La estrategia Factible le da mayor importancia a los sectores que son más parecidos a los que actualmente se desarrollan; es decir, que cuentan con capacidades productivas similares y es más probable transferir esas capacidades a otros sectores. Por lo tanto, esta estrategia pondera los sectores que tienen una menor distancia; es decir, los que se podrían desarrollar más fácilmente sin darle tanto peso a la complejidad o complejidad potencial.

---

<sup>15</sup> Tiene la misma interpretación que la distancia, pero a la inversa; es decir, entre más cercanía tenga un sector, el estado estará más cerca de tener las capacidades productivas para desarrollarlo.

Por otro lado, la estrategia balanceada le da la misma importancia a la distancia, la complejidad y la complejidad potencial; es decir, esta estrategia nos dice que los sectores más importantes son los que se desenvuelven de la misma manera en cada una de las 3 métricas.

Por último, la estrategia potencial le da mayor importancia a la complejidad y a la complejidad potencial de los sectores, independientemente de que sean relativamente difíciles de desarrollar y no se cuenten con sectores actualmente desarrollados y con capacidades productivas similares.

Dicho lo anterior, se utilizaron estas estrategias para ponderar cada uno de los sectores dado sus métricas.

### **Resultados para el Estado de Quintana Roo**

Una vez que se ha explicado a detalle la metodología para seleccionar sectores prioritarios mediante las ponderaciones estratégicas, es necesario aplicar la metodología para el caso Quintana Roo, no sin antes mencionar que una de las ventajas del Atlas de Complejidad Económica es que el análisis de los sectores se encuentra desagregado a nivel rama<sup>16</sup>, por lo que primero se realizó el análisis a este nivel desagregado y después se pasará a analizar cada uno de los sectores a los que pertenecen estas ramas económicas.

Como resultado, se demostró el desempeño de los sectores en cada una de las tres ponderaciones estratégicas. En donde el sector de Hoteles y Restaurantes se posiciona como el más factible para el desarrollo en el estado, dadas las capacidades productivas actuales de este; asimismo, lo anterior refleja el atractivo turístico del estado. Por otro lado, el sector de las industrias manufactureras se posiciona como el de mayor potencial para el desarrollo económico del estado.

---

<sup>16</sup> 4 dígitos en la estructura SCIAN, por debajo se sectores y subsectores.

### 3. Criterios de Funcionamiento de Mercado

#### 3.1 Desempeño sectorial conforme al Valor Agregado Bruto (VAB)

El valor agregado bruto (VAB) permite conocer las aportaciones de cada sector al proceso productivo. Para la construcción del indicador, se le resta el consumo intermedio al valor de la producción del sector; es decir, los bienes y servicios que una industria ha consumido de otras para continuar su proceso productivo. El resultado de este indicador refleja la contribución de una industria al valor de la producción total, sin duplicidades. Con el VAB podemos identificar la importancia que tiene cierto sector, tanto en su contribución a la producción total, como la relación que tiene con otras industrias a partir de la compra de bienes y servicios como consumo intermedio.

A manera de detalle, el sector comercio es el que más aporta al PIB del estado con 37% del total, y con un VAB de 18%; el sector de hoteles y restaurantes es el segundo que más aporta al PIB estatal, con 23% y 26% al VAB, mientras que el de los servicios inmobiliarios aportó al PIB del estado 13% y al VAB 3.67%. Asimismo, los siguientes sectores que destacan únicamente por aportación al VAB en el estado son: servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos 11%.

De manera desagregada, el sector de comercio por menor aportó un VAB de \$12648.66 mdp en 2014, donde la clase de comercio al por menor en supermercados, con un VAB de \$2,156.02 mdp (17%), comercio al por menor en tiendas departamentales con \$1,424.31 mdp (11%), comercio al por menor en minisúper con \$1,026.23 mdp (8%) y comercio al por menor de gasolina y diésel con \$1,052.87 mdp (8%).

En resumen, los sectores que más aportaron al VAB del estado fueron: a) comercio, b) hoteles y restaurantes, c) servicio de apoyo a los negocios, d) industrias manufactureras y, e) construcción.

## 3.2 Indicador de Productividad Relativa Intersectorial (IPRIS)

El Indicador de Productividad Relativa Intrasectorial muestra la eficiencia de cada sector dentro del estado de estudio respecto al mismo sector, pero a nivel nacional; diferenciando a su vez entre la productividad de las actividades de las microempresas y la productividad de las empresas con más de 10 empleados en el sector analizado. Este indicador nos permite saber qué tanto más –o menos- productivos son los trabajadores de un sector en el estado, comparados con los trabajadores del mismo sector en el resto de las entidades federativas. Para tal indicador, se tomó en cuenta la producción que genera el sector, así como el número de trabajadores que dicho sector necesita, ambas variables a nivel estatal y a nivel nacional.

### 3.2.1 Resultados para el Estado de Quintana Roo.

Para el cálculo de este indicador se analizaron los mismos 15 sectores mencionados anteriormente, en el mismo periodo de 2009 a 2014; no obstante, se hizo diferencia entre las microempresas y el resto de empresas por cada sector, para complementar el análisis de competencia y quitar efectos a escala. Cabe mencionar que la mayoría de las unidades económicas del estado de Quintana Roo entran en la clasificación de micro empresas, por lo que los resultados de nuestro análisis permitirán comparar estratos muy representativos, con aquellos pocos que lograron crecer.<sup>17</sup>

Una vez calculado el índice sobre los 15 sectores analizados, estos se ordenaron conforme a la media nacional, distinguiendo aquéllos que estaban por debajo y aquéllos que estaban por arriba del promedio; este ejercicio se realizó tanto para las microempresas como para aquéllas con más de 10 empleados. Una vez más, recordamos que, para los fines de este análisis, nos interesan aquellos sectores que presenten una productividad menor en Quintana Roo que en el resto de los estados del país, pues son estos los que presentan mayores áreas de oportunidad; los resultados de dicho índice se muestran a continuación

Para el caso de las microempresas, prácticamente todos los sectores se encuentran por arriba de la media de productividad nacional, es decir, los

---

<sup>17</sup> Estas empresas con mayor número de empleados, que son poco representativas en Quintana Roo, tienen mayor propensión a la formalidad, por lo que de este análisis, se podrían inducir ciertas conclusiones generales sobre la informalidad en dicho estado.

trabajadores quintanarroenses son, en términos generales, más productivos que los trabajadores del resto de las entidades.

En términos de este indicador, serán prioritarios los sectores que tengan menor productividad –comparada con el promedio nacional-, es decir, los siguientes 6 sectores: a) información en medios masivos, b) transportes, c) servicios mecánicos, domésticos y personales, d) construcción, e) agricultura y, f) servicios de Salud.

A manera de detalle, un trabajador promedio quintanarroense que se dedique al sector de Información en Medios Masivos, y que trabaje en una microempresa, es 56% menos productivo que un trabajador promedio del resto de las entidades federativas del mismo sector; esto, a pesar de que, durante el periodo de 2009 a 2014, el trabajador quintanarroense promedio de las microempresas del sector aumentó su productividad 48%.

Asimismo, un trabajador quintanarroense que trabaja en el sector de Transportes produce 35% menos que un trabajador promedio del mismo sector a nivel nacional; esta cifra es menos flagrante al constatar que, en este mismo periodo, el trabajador quintanarroense promedio de las microempresas del sector disminuyó 20% su productividad. Esto muestra que los trabajadores quintanarroenses del sector experimentaron alguna afectación, por lo que aún no son capaces de cerrar completamente la brecha de productividad del sector.

Para finalizar los ejemplos, destacamos que los trabajadores quintanarroenses de los sectores de servicios mecánicos, domésticos y personales y construcción son 21% y 11% menos productivos que un trabajador promedio a nivel nacional –respectivamente-; cabe mencionar que, igualmente en el plazo de 5 años mencionado con anterioridad, los trabajadores quintanarroenses del sector de servicios mecánicos, Domésticos y Personales aumentaron su productividad 47%, mientras que los trabajadores que se dedicaban a la construcción la disminuyeron 44%. Los quintanarroenses de este último sector se están volviendo mucho menos productivos, por lo que les falta mucho para poder igualar la productividad promedio del país.

De manera que los 4 sectores que más destacan en productividad –en términos comparativos- son: a) servicios de apoyo a los negocios, b) servicios inmobiliarios, c) servicios culturales y, d) comercio al por menor. Asimismo, existen 14 sectores que son más productivos en el estado que el promedio

del resto de las entidades federativas. En cuanto a este indicador, no se priorizarán estos últimos sectores. Para el caso de las empresas con más de 10 empleados, -aquéllas que no son microempresas- también se calculó el indicador, los resultados para estas empresas son los siguientes: a) agricultura, b) industrias manufactureras, c) transportes, d) servicios mecánicos, domésticos y personales, e) construcción y, f) comercio al por mayor.

A manera de detalle, un trabajador quintanarroense que se dedica a la Agricultura es 43% menos productivo que un trabajador promedio nacional del mismo sector. Esta baja productividad contrasta bastante con aquella de los trabajadores pertenecientes a las microempresas, pues éstos son 14% más productivos-, lo que nos indica que existe un problema de productividad sólo en las empresas con más de 10 empleados del sector.

Asimismo, un trabajador quintanarroense que labora en el sector de industrias manufactureras es 40% menos productivo que la media nacional, mientras que un trabajador promedio que trabaja en una microempresa es 30% más productivo, comparado con el promedio nacional de los trabajadores en las microempresas de este sector a nivel nacional; volvemos a encontrar que el problema de productividad es en las empresas con más de 10 empleados.

### **3.3 Índice de Comparación Salarial (ICS)**

El Índice de Comparación Salarial nos ayudará a robustecer el análisis sobre la productividad promedio de los sectores, lo que resaltará aún más la importancia de atender las propuestas en las áreas de oportunidad encontradas. De igual manera, tiene como objetivo hacer comparaciones entre los trabajadores de un sector en el estado con aquellos del resto de las entidades federativas. Este índice nos muestra qué proporción de los ingresos de la empresa se destina al pago de salarios y si ésta es mayor o menor en el estado que en el promedio nacional.

#### **3.3.1 Resultados para el Estado de Quintana Roo.**

Este indicador nos permite cuantificar las diferencias salariales existentes entre las microempresas y el resto de las empresas, aquéllas con 10 o más empleados. En este sentido, al igual que en los indicadores anteriores, se realizó un análisis para cada uno de los 15 sectores antes mencionados. Al

igual que en los indicadores anteriores, se realizó el análisis para el periodo 2009 a 2014. Así, se muestran los resultados obtenidos para las microempresas.

Así, se muestra que, en Quintana Roo, prácticamente todos los sectores pagan en salarios una mayor porción de los ingresos –comparando con el resto del país-. Con esto en mente, podemos decir que en términos relativos, los salarios en el estado están en un buen nivel –comparados con la media nacional-.

Al respecto, deben considerarse como áreas de oportunidad aquellos sectores que registran los valores del ICS más rezagados o cercanos a la media nacional, pues son aquellos que pagan, en términos relativos, una menor proporción en salarios; es por esto que los 6 sectores prioritarios fueron: a) información en medios masivos, b) construcción, c) comercio al por menor, d) servicios profesionales, e) industrias manufactureras y, f) transportes.

A manera de detalle, el sector de Información en Medios Masivos es el sector que se encuentra más rezagado de la media nacional. En el periodo analizado, se observó que un quintanarroense que trabajaba en una microempresa de este sector ganaba una proporción de ingresos 18% menor que el trabajador promedio nacional del mismo sector.

El sector de Transportes también asigna una menor proporción de sus ingresos a los salarios -19% menor que la media nacional-.

Es importante recordar que, de acuerdo al ICS, las microempresas promedio de 14 de 15 sectores del estado de Quintana Roo destinan una mayor proporción de sus ingresos al pago de salarios. Se observó que los 6 sectores prioritarios y con mayores áreas de oportunidad fueron: a) información en medios masivos, b) industrias manufactureras, c) transportes, d) comercio al por mayor, e) construcción y, f) servicios educativos. Es importante mencionar que sólo las empresas promedio del sector de Hoteles y Restaurantes y de Agricultura pagan una proporción de salarios mayor al promedio nacional (65% y 6%, respectivamente).

En contraste con las microempresas, las empresas con más de 10 empleados tienen rezagos salariales en muchos más sectores. El sector de Información en Medios Masivos es el que presenta en este caso, el mayor rezago respecto a los demás sectores analizados: un trabajador quintanarroense

ganaba 45% menos que un trabajador promedio del resto de las entidades. Es remarcable que, las microempresas del sector pagan salarios bajos, pero menos de la mitad de salarios bajos comparados las empresas con más de 10 empleados (son 18% menores al promedio nacional). El problema salarial del sector se acentúa en las empresas con más de 10 empleados.

En cuanto al sector de industrias manufactureras, se observó que un trabajador quintanarroense que laboraba en una empresa con más de 10 empleados, ganaba 31% menos que un trabajador promedio a nivel nacional. Asimismo, si comparamos este índice con el IPRIS, observamos que las industrias manufactureras aparecen dentro de los sectores potenciales, pues los trabajadores del sector –tomando en cuenta los de las microempresas y empresas con más de 10 empleados- producían 53% menos de lo que producía un trabajador promedio a nivel nacional; es decir, se trata de un sector poco productivo y, por ende, mal remunerado.

Por último, es importante recordar que 13 de los 15 sectores presentan rezagos salariales respecto a la media nacional –en términos proporcionales-

### 3.4 Índice de concentración C4

El índice C4 es un indicador de concentración de la producción dentro de un sector. Este indicador nos dará una idea de qué tan acaparada es la producción en el sector relevante del estado que se está analizando. En específico, mide la concentración bruta de la producción total por parte de las 4 empresas más grandes del sector en el Estado. Para este caso se utilizó solamente el C4 calculado para 2014. Se eligió este indicador por su gran atractivo de venta, pues muestra claramente el poder que tienen tan solo 4 empresas.

#### 3.4.1 Resultados para Quintana Roo.

Por lo tanto, como fue mencionado anteriormente, se calculó la diferencia entre los índices C4 del sector *i* de Quintana Roo y el del promedio nacional; esta diferencia nos permite indicar, en puntos porcentuales, cuánto más concentrada está la producción bruta en el estado *i* que en el promedio de los estados del país.

**Los 6 sectores más concentrados en Quintana Roo –comparados con sus contrapartes en el resto del país– son: a) construcción, b) servicios culturales,**

**c) servicios educativos, d) agricultura, e) hoteles y restaurantes y, f) transportes.**

El ejercicio nos dice qué tan concentrados están los sectores de Quintana Roo, comparados con estos mismos sectores en el resto de las entidades federativas. A manera de ejemplo, podríamos aseverar que el sector de Construcción está 16 puntos porcentuales más concentrado en Quintana Roo que en el resto del país. Las 4 empresas más grandes del sector en el estado acaparan el 80% de la producción total bruta.

Este análisis, aunado con el del Índice de Relevancia de Unidades Económicas y el Índice de Dinamismo Empresarial, nos da una gran pauta para puntualizar el análisis sobre barreras a la entrada por sector. Si tenemos un IDE alto, sabríamos que el sector está siendo capaz de generar cada vez mayores ingresos, por lo que sería lógico ver un aumento en el número de empresas. Si el IRUE muestra lo contrario; es decir, que no están aumentando el número de empresas del sector, y constatamos que el C4 es mayor que la media nacional, podríamos argumentar con mayor certeza que hay indicios de barreras a la entrada.

Con lo anterior, también fue posible identificar los 5 sectores con el menor Índice C4 en Quintana Roo –comparado con esos sectores en el resto de las entidades federativas- son los siguientes: a) información en medios masivos, b) servicios inmobiliarios, c) servicios de apoyo a los negocios, d) industrias manufactureras y, e) servicios de salud.

## 4. Determinación de los Sectores Prioritarios

### 4.1 Determinación de sectores con base en la metodología de frontera

En razón de lo expuesto, se realizó la selección de 6 sectores que pasarán a la siguiente fase del proyecto, en donde se analizará su marco regulatorio, se seleccionará al menos una actividad económica y se presentarán a las autoridades competentes como los posibles sectores a reformar en el marco del proyecto de Justicia Cotidiana. La selección de los 6 sectores se realizó a través de la metodología utilizada por el Banco Mundial para la elaboración de los indicadores del *Doing Business*, Distancia hacia la Frontera, en donde cada uno de los indicadores utilizados se normaliza, creando una frontera igual a 1 del valor máximo del indicador y 0 para el valor mínimo.

$$\text{Frontera}_i = \frac{\text{Peor desempeño}_i - \text{Sector Observado}_{n,i}}{\text{Peor desempeño}_i - \text{mejor desempeño}_i}$$

En donde la Frontera del índice  $i$  toma el valor de 1 para el sector  $n$  con mejor desempeño y el valor de 0 para el sector  $n$  con el peor desempeño.

Para la realización del análisis de la Distancia hacia la Frontera de este documento, se utilizaron las metodologías e indicadores expuestos en las secciones de criterios de relevancia y de competencia. A manera de detalle, para los criterios de relevancia se utilizó el análisis de componentes principales y la estrategia Factible del Atlas de Complejidad; por otro lado, para los criterios de competencia se utilizó el Indicador de Productividad Relativa Intrasectorial (IPRIS), el Índice de Comparación Salarial (ICS) y el Índice de concentración C4. De esta manera, con el fin de que estos fueran comparables entre sí, los resultados de cada uno de los indicadores o metodologías se les aplicaron la Distancia de la Frontera.

Una vez que se obtuvo la Distancia de la Frontera para los criterios de relevancia y de competencia, se realizó un promedio ponderado por sector, resultando en una Frontera ponderada para cada sector. A este valor se le ordenó de mayor a menor y, en ese orden, se fueron descartando aquellos sectores que no fueran de competencia sub-nacional, que tuviesen poca relevancia en la actividad económica del estado o que su regulación sea de índole social, cultural o informativo y, asimismo, se descartaron sectores en los que, en un análisis preliminar de su marco normativo, no se hayan

encontrado obstáculos regulatorios que puedan inhibir el desarrollo del sector. Realizado lo anterior, se seleccionaron los 6 sectores que se muestran a continuación:

Tabla 3. Sectores Prioritarios seleccionados para Quintana Roo

CÓDIGO SCIAN	SECTOR
72	Hoteles y Restaurantes
46	Comercio al por menor
53	S. Inmobiliarios
23	Construcción
54	S. Profesionales
48	Transportes

Fuente: Elaborado en el marco de Justicia Cotidiana

De esta manera, cada uno de estos sectores seleccionados son parte relevante de la actividad económica del estado de Quintana Roo con la posibilidad de potencializarse aún más.

#### **4.2 Selección preliminar de Subsectores, Ramas, Sub ramas y Clases Prioritarias con base en las facultades regulatorias.**

Una vez que se han determinado los sectores económicos prioritarios, es menester identificar cuáles son los subsectores, ramas, sub ramas y clases prioritarias contenidas en cada sector. Ello con el fin de identificar la regulación estatal y municipal que podría tener incidencia en el funcionamiento de dichas actividades económicas.

Lo anterior es necesario dado que cada categoría (subsector, rama, sub rama, clase) cuenta con actividades económicas específicas. Por ejemplo, el sector de industrias manufactureras cuenta con 21 subsectores, entre ellos

el de industria alimentaria y el de industria química. Al interior de cada subsector existen clasificaciones aún más desagregadas; en el caso de industria alimentaria se pueden encontrar 9 ramas, entre ellas la de Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles, así como el de la Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas. En el caso del subsector de industria química existen 7 ramas, entre ellas está la Fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas, así como el de Fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador. Dicha estructura continúa, siendo las clases la última categoría; es decir, las actividades económicas más desagregadas y específicas que se encuentran dentro de la clasificación del SCIAN.

En este contexto, con el fin de identificar las actividades económicas más importantes del sector seleccionado, se llevó a cabo un análisis económico y estadístico similar al de selección de sectores económicos prioritarios. La diferencia radica en el nivel de desagregación de la información, que para este ejercicio se realizó a nivel de categoría del SCIAN de clase, con el fin de tener una desagregación más puntual de las actividades económicas más importantes para el sector seleccionado. Por ejemplo, uno de los elementos para seleccionar los sectores prioritarios es el análisis del Valor Agregado Bruto (VAB) con datos a nivel sectorial. Entonces, uno de los elementos para la sección de las Actividades Económicas Prioritarias es el VAB, pero con datos económicos a nivel clase. La lógica anterior se replica para todos los indicadores utilizados a nivel sector.

En este sentido, se replicaron a nivel de clase los siguientes criterios de competencia, relevancia sectorial e indicadores: a) Desempeño a nivel clase conforme al Valor Agregado Bruto (VAB); b) Índice de relevancia de las unidades económicas (IRUE); c) Índice de Dinamismo Empresarial (IDE); d) Indicador de Productividad Relativa Intrasectorial (IPRIS); y, e) Índice de Comparación Salarial (ICS). Después de replicar las metodologías e índices mencionados, se obtuvieron —para cada uno de estos— las clases prioritarias ordenadas de mayor a menor impacto; con lo anterior, se aplicó nuevamente la metodología de Distancia a la Frontera, donde cada uno de los indicadores mencionados se normaliza, creando una frontera igual a 1 para el valor máximo del indicador y 0 para el valor mínimo.

$$\text{Frontera}_i = \frac{\text{Peor desempeño}_i - \text{Sector Observado}_{n,i}}{\text{Peor desempeño}_i - \text{Mejor desempeño}_i}$$

Una vez que se obtuvo la Distancia de la Frontera para cada uno de los indicadores, se realizó un promedio de ésta por cada clase, resultando en una Frontera promedio para cada clase. A este valor se le ordenó de mayor a menor con la finalidad de priorizar el análisis regulatorio.

Posterior a la priorización del total de clases para cada sector económico, el paso siguiente es estudiar la regulación de cada actividad económica en el orden de la tabla anterior. Para ello se realizó un análisis preliminar en leyes estatales, reglamentos estatales y reglamentos municipales con el objetivo de identificar indicios de regulaciones que pudieran impactar el funcionamiento de estas actividades económicas las cuales son importantes para el sector seleccionado y para la entidad federativa.

### **4.3 Análisis regulatorio de los Subsectores, Ramas, Sub ramas y Clases identificadas como preliminares**

Una vez identificados los sectores y las clases que, con base en la Distancia de la Frontera, son más relevantes en cada uno de los estados, se procede al análisis de la regulación. Lo anterior, tomando como base los instrumentos jurídicos incluidos en la base de datos resultante de la Identificación de regulaciones federales y sub-nacionales para sectores económicos en México. Dicha base clasifica las regulaciones sustantivas y complementarias a nivel sub-nacional que pueden incidir en el funcionamiento del sector, más no analiza la calidad regulatoria.

En este sentido, es importante destacar que:

- a) El análisis regulatorio de carácter preliminar incluido en este documento se hace sobre leyes estatales, reglamentos estatales y reglamentos municipales, por lo que se dejan fuera instrumentos jurídicos como acuerdos, circulares y otros instrumentos de menor jerarquía legal. Estos documentos serán incluidos en el análisis exhaustivo que se realizara en una etapa posterior del proyecto.
- b) Aunque como resultado del análisis preliminar es posible encontrar regulaciones que podrían parecer restrictivas, en una segunda etapa del proyecto se contrastará esta información con un análisis en campo para conocer la manera en que se implementa dicha regulación y determinar, por lo tanto, su real impacto sobre la dinámica competitiva de los mercados.

- c) Existen regulaciones transversales a todos los sectores económicos como las correspondientes a las materias de protección civil, desarrollo urbano y protección del medio ambiente que podrían tener un impacto adverso en la dinámica de competencia de los mercados y no han sido incluidas en este análisis preliminar.

El primer paso en este análisis preliminar de la regulación es localizar los instrumentos jurídicos contenidos en la base de datos para identificar regulaciones específicas que pudieran implicar una restricción para el desarrollo de la actividad económica que corresponde a cada una de las clases priorizadas. Nuevamente, este análisis preliminar se realiza únicamente a nivel del texto de las normas y no toma en cuenta su implementación, por lo que sólo provee indicios preliminares del nivel de restricciones que estas regulaciones podrían generar en los respectivos mercados.

Para clasificar el tipo de restricción que podrían significar cada una de estas regulaciones, se utiliza la metodología del Banco Mundial, MCPAT (*Markets and Competition Policy Assessment Tool*). De esta manera, al detectar una norma con potenciales efectos que limitan el crecimiento del sector, se clasifica en alguna de las categorías de la metodología MCPAT. Dichas categorías se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 4. Identificación de regulación MCPAT

Regulaciones que limitan la entrada o refuerzan la dominancia	
Preferencias a determinados empresarios que merman la entrada de nuevos empresarios	Serias limitaciones para otorgar licencias
	Otorgamiento de licencias con criterios subjetivos
	Preferencias temporales para ciertos empresarios
Reglas que reducen la entrada y expansión	Pocas licencias para operar en el sector
	Preferencias geográficas
	Pocas licencias para operar en ciertas regiones
	Dificultades para transferir licencias o permisos
	Es necesaria la opinión de otros empresarios para entrar participar en el sector

Necesidad de la anuencia de otros empresarios para participar en el sector	Es necesaria la opinión de las Asociaciones para participar en el sector
Requerimientos injustificados para la entrada	Exigencia de pronunciamiento a otras autoridades
	Revalidaciones anuales y requisitos subjetivos
<b>Reglas desiguales entre los empresarios del sector</b>	
Promueven derechos desiguales	Criterios más estrictos para ciertas empresas
	Reglas que benefician de manera directa a empresas particulares
Los criterios para la aplicación de las reglas son poco claros	No existen criterios técnicos o sustento para aplicar las reglas
	Los criterios para cancelar/revocar licencias no son claros o dependen de la autoridad
Empresas públicas reciben tratos preferenciales	Estado participa directamente en el sector
	Reglas que benefician de manera directa a empresas del Estado
<b>Regulaciones que favorecen los acuerdos entre competidores e incrementan los costos de competir</b>	
Establecen el nivel de precios o tarifas para ciertos bienes y/o servicios	El nivel de precios o tarifas depende de la autoridad
	Se limita la provisión de servicios de bajo costo
Determinan qué tipo de bienes y/o servicios se pueden ofrecer	Determinación de los horarios en los que se ofrecen los bienes y/o servicios
	Limitaciones a descuentos y promociones
	Restricciones a la publicidad
Reglas que facilitan acuerdo entre empresarios	Se facilita que los empresarios realicen acuerdos sobre aspectos clave
	Asociación juega un rol importante en la entrada al mercado
	Se requiere ser parte de un gremio para entrar al mercado

Fuente: Banco Mundial.

Así, una vez identificada de forma preliminar la regulación con potenciales efectos restrictivos conforme a la metodología MCPAT, se construye una base de datos en la cual se encuentran ordenadas las clases priorizadas, con base en la metodología de la Distancia a la Frontera. En dicha base se incluye la regulación específica en la clase correspondiente. Cabe destacar que, dado que este análisis se basa en los instrumentos sustantivos y complementarios que fueron identificados preliminarmente, las restricciones ubicadas constituyen únicamente ejemplos que ilustran restricciones regulatorias a nivel del texto de las normas. Las conclusiones de este análisis preliminar pueden variar en función del análisis exhaustivo que se realizará en una etapa posterior del proyecto. La siguiente tabla muestra la clasificación de los ejemplos de regulaciones restrictivas encontrados.

Tabla 5. Ejemplo de clasificación de regulaciones

Ranking en la Distancia de la Frontera	Clase	Frontera Promedio	Categoría MCPAT	Subcategoría MCPAT	Tipo de Restricción
1	Clase 1.1	0.90	Regulación que restringe el número de firmas o la inversión privada	Derechos monopólicos y prohibiciones absolutas a la entrada	Exclusividades Temporales
2	Clase 2.1	0.80	Regulaciones desiguales para las empresas	Reglas o aplicación discriminatoria en contra de ciertas firmas	Requisitos de licencia más onerosos
3	Clase 3.1	0.75	Regulaciones de precios o que facilitan prácticas anticompetitivas	Control de precios	Precios fijados por la autoridad

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

A manera de detalle, en la base de datos se ubica la regulación de la clase económica correspondiente, en la que se plasma: a) descripción del obstáculo regulatorio; b) extracto del instrumento jurídico en el cual se localiza la regulación que se identificó como restrictiva; c) ubicación jurídica –instrumento jurídico y artículo, fracción, inciso o párrafo al que corresponda–; d) liga electrónica del sitio web en el cual puede ser consultado el instrumento jurídico; y v) tipo de obstáculo regulatorio. Lo anterior permite mapear algunos ejemplos de la regulación que podría ser restrictiva para cada clase económica en el estado o municipio y, con ello, establecer elementos adicionales de análisis. Así, se podrá determinar las actividades económicas que se propondrían como prioritarias a las autoridades sub-nacionales correspondientes.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Es importante mencionar que no en todos los instrumentos jurídicos se logran identificar regulaciones específicas para cada una de las clases en particular. Sin embargo, se pueden identificar regulaciones que de manera transversal afectan varias clases del sector.

## 5. Selección de la Actividad Económica Prioritaria

El siguiente paso es elegir la actividad económica prioritaria en la que se centrarán las propuestas para las autoridades sub-nacionales correspondientes. Es importante aclarar que la actividad económica prioritaria definida puede llegar a contener una o varias clases, subramas, ramas e incluso subsectores íntegros, dependiendo de la relevancia económica de estas categorías y de los posibles obstáculos regulatorios encontrados para cada clase afectan de manera transversal a una o varias clases, subramas, ramas y/o subsectores.

Así, la elección de la actividad económica prioritaria comienza con el análisis de la información contenida en la lista de clases, ordenadas por su desempeño económico, y sus regulaciones posiblemente restrictivas. En el siguiente esquema podemos observar que el primer paso es la identificación de posibles regulaciones restrictivas que atañen a una clase o que afectan transversalmente a toda la rama<sup>19</sup> (o subsector o sector).

Ilustración 2. Ejemplo de análisis de clases en la Distancia de la Frontera

Ranking	Rama	Clase	Frontera Promedio	Regulaciones	
1	Rama1	Clase 1.1	0.90	Sin regulación	
2	Rama X	Clase X	0.80	Regulación restrictiva específica de la clase	← Clase mejor clasificada con alguna regulación restrictiva
3	Rama 3	Clase 3.1	0.75	Sin regulación	
4	Rama 4	Clase 4.1	0.70	Sin regulación	
5	Rama 5	Clase 5.1	0.65	Sin regulación	
6	Rama Y	Clase Y	0.60	Regulación restrictiva que afecta a todo la Rama Y	← Clase con alguna restricción que afecta a toda una rama
7	Rama 7	Clase 7.1	0.55	Sin regulación	
8	Rama 8	Clase 8.1	0.50	Sin regulación	
9	Rama 9	Clase 9.1	0.45	Sin regulación	
10	Rama 10	Clase 10.1	0.40	Regulación restrictiva específica de la clase	

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

En razón de lo anterior, podemos identificar que la Clase X, que se encuentra en los primeros lugares de la clasificación, cuenta con alguna regulación específica. Sin embargo, una Clase Y, con un desempeño más bajo que la

<sup>19</sup> A manera de ejemplo se dice que afecta a una sola Rama, pero en la práctica la regulación de la Clase puede afectar a una subrama, rama, o subsector.

Clase X, tiene una regulación que podría afectar a toda la Rama (o subsector o sector) al que pertenece.

Por ello, se selecciona aquella actividad económica que genera mayor impacto económico en el estado y que, a su vez, cuenta con indicios de obstáculos regulatorios relevantes que podrían limitar el desempeño. Para el caso del ejemplo anterior, reformar los obstáculos regulatorios contenidos en la Clase Y inciden en toda una serie de distintas actividades económicas (Rama Y), mientras que reformar los obstáculos de la Clase X incide únicamente en una actividad.

Ilustración 3. Ejemplo de selección de Actividad Económica Prioritaria

Rama	Clase	Frontera Promedio	Regulaciones
Rama Y	Clase Y	0.60	Regulación restrictiva que afecta a toda la Rama Y
	Clase YY	0.30	
	Clase YYY	0.25	
	Clase YYYY	0.24	
	Clase YYYYY	0.20	

Clase con alguna restricción que afecta a toda una rama

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

De acuerdo con lo anterior, se determina que la actividad económica prioritaria es la Rama Y (la cual se renombra con términos ciudadanos), ya que agrupa diferentes actividades económicas relevantes que, a su vez, están reguladas por los mismos instrumentos jurídicos. Por tanto, en caso de llevar a cabo una reforma regulatoria y administrativa en la Rama Y, se estaría incidiendo de forma positiva en el ambiente de negocios.

Un ejemplo de lo anterior se puede ver reflejado en la Rama 1151 "Servicios Relacionados con la Agricultura" perteneciente al sector 11 "Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza" en Quintana Roo. Dentro de dicha Rama se encuentran las siguientes Clases:

- a) 115111: Servicios relacionados con la agricultura
- b) 11512: Servicios de fumigación agrícola
- c) 11513: Despepite de algodón
- d) 11514: Beneficios de productos agrícolas
- e) 11519: Otros servicios relacionados con la agricultura

Una regulación que afecta a toda la Rama se encuentra en el artículo 98 de la “Ley de Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo”, que establece que:

*“Para ser miembro de una asociación local es requisito indispensable, ser productor de la jurisdicción correspondiente.”*

Esta regulación limita la entrada de nuevos participantes en la asociación y los beneficios que pueden obtener de pertenecer a ellas. Debido a que las asociaciones suelen unirse para lograr objetivos conjuntos para sus asociados, el estar fuera de ellas puede representar ventajas para la operación de la actividad económica.

## 6. Identificación de indicios de obstáculos regulatorios por sector

Con la finalidad de determinar los tres sectores prioritarios que serán objeto del análisis para identificar las principales fallas regulatorias que afecten el crecimiento y desarrollo económico de los sectores y, así, proponer reformas que permitan impulsar la competitividad y la productividad de las empresas, se llevaron a cabo mesas de trabajo con funcionarios públicos del estado de Quintana Roo. Tomando como base la propuesta de seis sectores realizada por la CONAMER y el equipo de Justicia Cotidiana, la cual derivó de un análisis económico, estadístico y regulatorio específico para la entidad, se identificaron los siguientes sectores:

- a) Comercio al por menor
- b) Hoteles y restaurantes
- c) Servicios inmobiliarios;
- d) Construcción e infraestructura;
- e) Transporte y almacenamiento, e
- f) Industria agrícola.

En este sentido, los equipos de COFEMER ahora CONAMER y Justicia Cotidiana, presentaron a la Secretaria de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Quintana Roo el Proyecto de Justicia Cotidiana: en el elemento de Reforma a 3 Sectores Prioritarios. Puntualmente, en la reunión se dieron a conocer los objetivos del Proyecto, así como los 6 sectores económicos identificados en el análisis preliminar, con el fin de que el ejecutivo del estado seleccionara 3 sectores.

En línea con lo anterior, la Secretaria de Desarrollo Económico del Gobierno del estado de Quintana Roo envió un oficio al Director General de la COFEMER ahora CONAMER en donde manifestó el compromiso con el Proyecto, seleccionado los 3 sectores prioritarios para el estado:

- a) Construcción e infraestructura;
- b) Hoteles y restaurantes; y

**c) Transportes.**

Durante los meses de marzo y abril se celebraron reuniones en Othón P. Blanco, Quintana Roo con autoridades estatales y municipales, así como con representantes privados de los tres sectores prioritarios del estado y del municipio. A continuación, se presenta la lista de actores que participaron en las mesas de trabajo.

*Tabla 6. Resumen de entrevistas con actores clave*

<b>Sector Construcción: autoridades reguladoras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo</li> <li>• Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo</li> <li>• Secretaría de Infraestructura y Transporte del Estado de Quintana Roo</li> <li>• Dirección de Ecología del Ayuntamiento de Othón P. Blanco</li> <li>• Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Othón P. Blanco</li> </ul>
<b>Sector Construcción: representantes del sector privado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) Quintana Roo</li> <li>• Colegio de Ingenieros Civiles de Quintana Roo Zona Sur</li> <li>• Colegio de Arquitectos de Quintana Roo</li> </ul>
<b>Sector Hoteles y restaurantes: autoridades reguladoras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo</li> <li>• Coordinación Estatal de Protección Civil</li> <li>• Instituto Municipal de la Economía Social</li> <li>• Tesorería del Ayuntamiento de Othón P. Blanco</li> <li>• Coordinación Municipal de Protección Civil</li> </ul>
<b>Sector Hoteles y restaurantes: representantes del sector privado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) Chetumal</li> </ul>
<b>Sector Transportes: autoridades reguladoras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Infraestructura y Transportes del Estado de Quintana Roo</li> </ul>

**Sector Transportes: representantes del sector privado**

- Unión de Transportistas para el Cambio (UNTRAC) Quintana Roo

*Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.*

## 6.1 Construcción

El sector de la construcción aporta 8% al Producto Interno Bruto del estado, siendo el cuarto sector de mayor participación. En un período de 5 años este sector creció 9%, mientras que en el Sureste decreció 4%. No obstante, el sector de la construcción aporta sólo el 0.5% de las empresas del estado y aporta 2.2% del personal ocupado, cayendo 43% la cantidad de trabajadores en un período de 5 años. En cuanto a remuneraciones, la construcción ofrece salarios 3% menores a la región Sureste.

*Tabla 7. Lista de regulaciones identificadas en el sector*

Clasificación	Regulaciones
Preferencias geográficas para estaciones de combustible	1
Preferencias para acreditación como Director Responsable de Obra	2
Requerimientos de estacionamientos	1
Altos costos en evaluaciones urbanas	2
Altos costos en evaluaciones ambientales	1
<b>Total</b>	<b>7</b>

*Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.*

### 6.1.1 Preferencias geográficas en gasolineras

En la regulación estatal de Quintana Roo se identificó el Reglamento Urbano para Estaciones de Servicio para la Distribución de Gasolina y Combustibles Líquidos Producto de la Refinación del Petróleo en el Estado de Quintana Roo<sup>20</sup>, el cual consiste en la exposición del conjunto de dictámenes, estudios

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

y otros requerimientos necesarios para la construcción de una estación de servicio de gasolina en el estado. No obstante, este reglamento también establece ciertas restricciones geográficas para las gasolineras y distancias mínimas entre ellas.

*ARTÍCULO 35.- [...] no se otorgará permiso alguno para Estaciones de Servicio, incluidas las de autoconsumo, que pretendan instalarse:*

*I. En el centro urbano (CU) del poblado en cuestión, establecido por el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente. [...]*

*VI. En radios menores a 500 metros para protección y amortiguamiento con respecto al mismo radio de otra estación de servicio,*

*VII. Contiguas a vialidades cuyo arroyo vehicular total sea menor de 12 metros,*

*IX. En un radio menor de 50 metros con respecto a un urbano de concentración masiva como restaurantes, bares, centros nocturnos, cines y centros comerciales, contados a partir de cada bomba despachadora de la Estación de Servicio Propuesta, incluyendo las de Autoconsumo y el edificio en cuestión,*

*X. A menos de 200 metros de escuelas, jardines de niños, guarderías infantiles, centros y estancias de desarrollo infantil; hospitales, clínicas, puestos de socorro, centros de urgencias, asilos y orfanatos, oficinas de gobierno de cualquier naturaleza, parques, mercados, templos y demás elementos de equipamiento urbano.*

A pesar de que dichas restricciones pudieran haberse establecido por motivos de seguridad y protección civil, este tipo de regulación representa un obstáculo físico para estos establecimientos, lo que afecta la inversión en las actividades económicas relacionadas a la construcción y venta de insumos combustibles. Por otro lado, es preciso considerar el contexto actual de la apertura a la inversión privada y extranjera en el sector de hidrocarburos.

En las entrevistas realizadas con agentes reguladores se comentó que las estaciones de servicio de gasolina se deben ajustar a los programas de

desarrollo urbano y ordenamiento ecológico municipales, además del cumplimiento de las disposiciones estatales y federales. Por lo anterior, el Reglamento Urbano para Estaciones de Servicio parece no ser de gran utilidad y, en efecto, se ha omitido la aplicación del mismo. En cuanto a las distancias mínimas, éstas aplican por 500 metros respecto a escuelas y otros sitios de reunión.

### **6.1.2 Preferencias para la acreditación como Director Responsable de Obra**

El Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural para el Municipio de Othón P. Blanco establece en el artículo 130 los requisitos para la acreditación como Director Responsable de Obra en el estado, entre ellos, destacan los siguientes.

*Artículo 130.- REQUISITOS PARA EL REGISTRO DEL DIRECTOR RESPONSABLE DE OBRA. Para obtener el registro como Director responsable de obra, se deberá satisfacer los siguientes requisitos:*

[...]

- d) *Acreditar que es miembro del colegio de profesionales respectivos;*
- e) *Acreditar su residencia en el estado cuatro años.*

[...]

Estos artículos establecen dos obstáculos: la necesidad de pertenecer a un gremio y una residencia mínima en la región, aunado a lo anterior, el artículo 131 expone la *Integración de Comités de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsales*, mismo que se compone, en su mayoría por representantes de cámaras y colegios del estado.

En primer término, la pertenencia a colegios locales podría generar conflictos de interés y actos de discrecionalidad para la acreditación como DRO. Por otro lado, la residencia en el estado impide que profesionistas de otras regiones puedan operar, otorgando ventajas a los locales. En general, los requerimientos de pertenencia a colegios locales y residencia en el estado significan impedimentos para el ejercicio profesional y participación en dicha actividad, lo que podría alentar los procesos para algunas construcciones.

Al respecto, agentes reguladores del sector comentaron que la participación de los colegios locales sí se considera como requisito para el registro como Director Responsable de Obra, además de solicitar al menos cuatro años de residencia en el estado. No obstante, se admitió que la experiencia y capacidad se puede evaluar por medio de otros requisitos distintos a la acreditación de formar parte de un colegio. Por su parte, agentes privados añadieron que se puede participar bajo tres categorías de participación en los colegios: como asociado, como vitalicio y asociados oyentes o pasantes.

### 6.1.3 Requerimientos de estacionamientos

El tema requisito de estacionamientos para la apertura de un establecimiento se ha identificado de manera repetida en distintas entidades federativas, tanto en ordenamientos de orden estatal como del orden municipal. En este sentido, se ha analizado la pertinencia de dicha regulación y se ha considerado que el otorgamiento de licencias de construcción o de funcionamiento no debe condicionarse a la prestación del servicio de estacionamiento, ya que la cantidad o dimensiones de éste pueden incrementar el costo de los proyectos de inversión.

La política de estacionamientos ha sido analizada desde la perspectiva de la política de transporte sostenible bajo el supuesto de que el incremento del espacio destinado al automóvil promueve la demanda del uso de los mismos. Algunos países han implementado programas e instrumentos de desarrollo urbano y gestión de la demanda con el propósito de generar un impacto positivo en disminuir la tendencia creciente del uso del automóvil. En este sentido, la oferta de estacionamientos genera su demanda equivalente y, además, un conjunto de incentivos para el incremento del tamaño del parque vehicular. Bajo este análisis, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo -ITDP por sus siglas en inglés- y otras instituciones enfocadas al desarrollo, promueven la reducción de los espacios destinados a estacionamientos para aminorar el congestionamiento vial y plantear una estructura de movilidad con un diseño más amigable con el medio ambiente.

Un aspecto más relevante desde la perspectiva de la mejora regulatoria en materia económica, relacionada con el espacio destinado a la construcción de estacionamientos es el impacto de tales disposiciones en la

facilidad para hacer negocios. Los estudios han identificado que la política de estacionamientos tiene implicaciones importantes en la inversión privada y la apertura de empresas de cualquier tamaño al incrementar los costos de los proyectos de desarrollos comerciales, industriales e inmobiliarios, cuyo principal esquema regulatorio se plantea en los programas de desarrollo urbano y reglamentos de zonificación.

Desde el enfoque regulatorio se considera que la liberalización de la regulación de los estacionamientos –donde la cantidad ofrecida de estacionamientos se determine de acuerdo a la estructura de costos de cada inversionista- podría tener efectos positivos en la inversión privada, no sólo para las actividades relacionadas a la construcción, sino que los desarrollos comerciales, industriales y de servicios encuentran mayores incentivos para la construcción y apertura de establecimientos. Por lo tanto, una flexibilización de la regulación respecto a los requerimientos mínimos de estacionamientos, disminuye los costos de inversión privada, agiliza los proyectos de construcción, y finalmente, incentivaría la apertura de empresas.

La Sección IV del Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural para el Municipio de Othón P. Blanco integra las normas técnicas para la construcción de estacionamientos, entre ellas la dotación de cajones en el artículo 31 donde se establece que los predios y edificaciones de acuerdo con su tipo de ubicación, deberán contar con cierto número de estacionamientos. Entre ellos desatacan los siguientes.

*Artículo 31.- DOTACIÓN DE CAJONES. Los predios y las edificaciones de acuerdo con su tipo de ubicación, deberán contar con los espacios de estacionamiento que se establecen a continuación:*

[...]

## 2. Servicios

2.1. Oficinas General 1 X 30 M2 Bancos y Agencias de Construidos Boletos y Viajes 1 X 15 M2

### 2.2. Comercios

2.2.1. Almacenamiento y Abasto 1 X 150 M2

2.2.2. Tiendas de Productos Básicos y Servicios Construidos

2.2.3. Tiendas de Especialidades

2.2.4. Mercado y Tienda de Autoservicios. 1 X 30 M2

2.2.5. Tiendas de Departamentos y Centros Comerciales Construidos

[...]

Respecto al tema, las autoridades municipales comentaron que los requisitos de estacionamientos para pequeños establecimientos rondan en 1 por cada 50 metros cuadrados. Las plazas comerciales también requieren 1 estacionamiento por cada 50 m<sup>2</sup> sin importar la afluencia u horarios de los locales. Para los establecimientos con venta de bebidas alcohólicas, el requerimiento se incrementa a 1 por cada 10 metros cuadrados. En cuanto al cobro por servicio, no existe prohibición alguna, aunque en general se acostumbra ofrecer el servicio de manera gratuita.

#### 6.1.4 Altos costos en evaluaciones urbanas

De acuerdo con el Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural para el Municipio de Othón P. Blanco, las licencias de construcción varían su vigencia de acuerdo a la magnitud de la superficie de la obra, sujetándose a la solicitud de prórrogas en caso de no terminar la construcción en el tiempo de vida de la licencia.

*Artículo 121.- [...] El tiempo de vigencia de las Licencias de Construcción que expida el Ayuntamiento según el caso, estará en relación con la naturaleza y magnitud de la obra por ejecutar. La Dirección tiene facultades para fijar el plazo de vigencia de cada Licencia de Construcción de acuerdo con los siguientes criterios: Para la construcción de obra o superficie hasta de 300 m<sup>2</sup>, de seis meses, y demás de 1000 m<sup>2</sup>, de doce meses. [...]*

Al respecto, las autoridades municipales comentaron que las licencias con vigencia de 6 meses corresponden a obras de construcción menores a los 1000m<sup>2</sup>, y no 300m<sup>2</sup>, como se expone en el artículo. Aunado a ello, se añadió que una gran cantidad de construcciones llevan más de un año para realizarse, por lo que la temporalidad y las prórrogas de las licencias de construcción en ocasiones resultan inviables.

También en el mismo Reglamento se identificó el trámite denominado como *Visto Bueno de Seguridad y Operación*. Respecto a este trámite, las autoridades municipales comentaron que actualmente no se solicitan vistos buenos como el que se menciona en el artículo 123.

*[...] El visto bueno de seguridad y operación se concederá una vez liquidado los derechos que para el mismo fije la Ley de Hacienda del Municipio, previamente al otorgamiento de la autorización de uso y ocupación, deberá renovarse anualmente, [...]. Son las edificaciones e instalaciones que a continuación se mencionan:*

- 1. Escuelas y cualesquiera otras instalaciones destinadas a la enseñanza;*
- 2. Centros de reunión, tales como cinematógrafos, teatros, salas de conciertos, salas de conferencias, auditorio, centros nocturnos, restaurantes, salones de fiesta o similares, museos, circos, carpas, estadios, arenas hipódromos, plazas de toros o cualesquiera otros con usos semejantes;*
- 3. Instalaciones deportivas o recreativas que sean objetos de explotación mercantil, tales como canchas de tenis, frontenis, squash, karate, gimnasia, boliche, albercas, locales para billares o juego de salón;*
- 4. Ferias con aparatos mecánicos, y*
- 5. Transportadores electromecánicos. En este caso, el visto bueno a que se refiere este Artículo, sólo se concederá después de efectuados las inspección y las pruebas correspondientes y previa exhibición de la responsiva que deberá otorgar la persona física o moral que haya instalado los aparatos."*

Desde la perspectiva de la eficiencia gubernamental, este tipo de autorizaciones deben de establecer criterios claros, así como los procedimientos, requerimientos y especificaciones técnicas que permitan al ciudadano llevar a cabo el pleno cumplimiento de las disposiciones para minimizar los costos y el tiempo que ellos invierten en dichas obligaciones. De la misma manera, es fundamental contar con la certeza de que determinado orden de gobierno es el responsable de emitir dichas

autorizaciones, saber qué se requiere para dar inicio con las mismas y cómo obtener la respuesta positiva.

Agentes privados del sector comentaron que la tramitación de la licencia de construcción no representa un impedimento para iniciar obras, pues ésta se llega a obtener en cuestión de días. No obstante, se comentó que la vigencia de las licencias de construcción parece no ser suficiente para la terminación de una obra, por lo que se sugiere ampliar la duración de dicho permiso. Respecto a la compatibilidad urbanística, se comentó que se trata de un mismo trámite que se solicita por autoridades estatales y municipales y se agregó que el costo de dicho trámite varía de acuerdo al tipo de desarrollo.

### **6.1.5 Altos costos en evaluaciones ambientales**

Uno de los aspectos regulatorios que más impacta en el procedimiento para la apertura de empresas y en el presupuesto de los proyectos de inversión es la Evaluación de impacto ambiental. Este tema fue motivo de reuniones para plantear y aclarar el procedimiento de todos aquellos trámites en materia ambiental que son regulados en el estado de Quintana Roo y el municipio de Otón P. Blanco.

En cuanto a la regulación municipal, el Reglamento del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Municipio de Othón P. Blanco establece una serie de permisos y autorizaciones a los que se sujetan las actividades de construcción y funcionamiento de actividades comerciales e industriales en el municipio.

*Artículo 71. A solicitud del promovente, la Dirección debe emitir los permisos correspondientes a la realización de obras o actividades públicas o privadas que se pretendan desarrollar en el territorio municipal siendo estos los siguientes:*

- I. *Permiso de chapeo y desmonte;*
- II. *Permiso de poda o tala;*
- III. *Permiso de desarrollo;*
- IV. *Permiso de operación ambiental;*
- V. *Factibilidad ecológica/carta de congruencia de uso de suelo;*
- VI. *Permiso por sonido;*
- VII. *Licencia de funcionamiento ambiental.*

[...]

Las autoridades municipales en la materia comentaron que el principal permiso al que se sujetan las actividades de construcción es el Permiso de chapeo y desmonte. El permiso de chapeo y desmonte se requiere en especial para obras que se ubican dentro de la mancha urbana. Si la obra se encuentra en una zona costera o en suelo forestal, requeriría de la Manifestación de Impacto Ambiental de las autoridades estatales y los respectivos permisos federales, además del permiso mencionado. Un hotel, por ejemplo, requiere de los permisos de desarrollo, operación, licencia funcionamiento ambiental y el permiso de chapeo y desmonte. Se añadió que este permiso debería considerarse como requisito para la licencia de construcción, además, también se comentó que el Reglamento de construcción debería considerar la evaluación ambiental previamente a la evaluación urbana. Por su parte, agentes privados comentaron que el permiso de chapeo y desmonte consiste únicamente en la autorización para limpiar un terreno previamente a una construcción, por lo cual se considera poco útil y además costoso.

En cuanto a la regulación estatal, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo indica que la realización de obras y ciertas actividades requieren de una respectiva *Evaluación del Impacto Ambiental*. Tomando en cuenta lo anterior, es posible que los permisos ambientales municipales se estén duplicando con la evaluación ambiental que emiten las autoridades estatales.

## 6.2 Hoteles y restaurantes

El sector de hoteles y restaurantes es el sector que más aporta al Producto Interno Bruto del estado (22%), se posicionó como el segundo sector con mayor crecimiento (45%) en 5 años, rebasando al nivel regional (41%). Los hoteles y restaurantes representan el 17% de las empresas en el estado y aproximadamente 2 de cada 10 empresas se dedica a este sector, aportando la mayor cantidad de empleos en el estado (32%). En cuanto a remuneraciones, los hoteles y restaurantes ofrecen salarios 77% mayores que en el resto de las entidades.

Tabla 8. Lista de regulaciones identificadas en el sector

Clasificación	Regulaciones
Preferencias geográficas	2
Restricción de horarios de operación	9
Suspensión discrecional de actividades	3
Requerimientos adicionales	4
Restricciones a la publicidad	12
<b>Total</b>	<b>30</b>

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

### 6.2.1 Preferencias geográficas

La Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo establece una serie de regulaciones en cuanto a la ubicación de los establecimientos de bebidas alcohólicas. La fracción IV del artículo 26 indica lo siguiente:

*No se otorgará la Licencia de Bebidas Alcohólicas en los siguientes casos:*

*IV.- Cuando el solicitante pretenda domiciliar la Licencia de Bebidas Alcohólicas, para los establecimientos previstos en las fracciones V, VI, VIII y XV del Artículo 25 de esta Ley, en un inmueble que se encuentre ubicado dentro de un rango de 500 metros radiales de otro del mismo tipo o de los demás señalados en esta fracción, excepto en las zonas turísticas. Para este efecto, se entenderá como distancia base la comprendida entre los puntos más cercanos de los inmuebles señalados.*

El artículo citado establece distancias mínimas de los establecimientos con venta de Bebidas Alcohólicas en relación con otros del mismo giro; además de las distancias mínimas entre establecimientos, el artículo 26 también establece distancias radiales de 500 metros respecto a planteles educativos, parques públicos templos religiosos, hospitales, centros deportivos, edificios públicos o de asistencia social y áreas de equipamiento. También se restringe la ubicación de este tipo de establecimientos cuando se

pretendan domiciliar en unidades habitacionales, y colonias de nueva creación que no cuenten con los servicios primarios de electricidad y agua potable y cuando menos dos de los siguientes: parque público, cancha deportiva, plantel educativo, centro de salud, o áreas de equipamiento destinadas para ellos.

El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco retoma las distancias mínimas que se relacionan con determinados lugares de reunión, añadiendo el siguiente obstáculo:

*Artículo 131. [...] De igual forma, no se autorizará el cambio de domicilio de estos giros de las comunidades rurales a la ciudad y viceversa; y procederá cancelar la licencia para la venta de bebidas alcohólicas, de todos aquellos que carezcan de los requisitos legales aplicables.*

Las preferencias geográficas tienden a restringir la oferta de bienes y servicios, lo que podría encarecer el precio de los mismos y afectar el poder adquisitivo de los consumidores. Por otro lado, las restricciones de distancia entre establecimientos otorgan preferencia a aquellos instalados previamente, lo que obstaculiza la entrada de nuevos participantes al mercado.

En las reuniones que se llevaron a cabo con las autoridades del sector, se comentó que las distancias mínimas de 500 metros se encuentran establecidas desde el Programa de Desarrollo Urbano municipal, delegando a las autoridades de desarrollo urbano municipales el cotejo de dichas distancias. Las autoridades aclararon que aun cuando un centro escolar se establezca posterior a un comercio de alcoholes, éste último se verá obligado a reubicarse respetando las distancias mínimas de la regulación. Los agentes privados, por su parte, comentaron que las distancias mínimas entre establecimientos del mismo giro no se han respetado, añadiendo que debería contarse con mayor firmeza en la aplicación de dicha regulación.

## 6.2.2 Restricción de horarios de operación

La regulación municipal<sup>21</sup> en materia de alcoholes establece restricciones a la operación de los establecimientos de acuerdo a la siguiente clasificación de giros.

*Artículo 41.- Los BARES, CANTINAS y CERVECERÍAS, tendrán como horario de funcionamiento: de lunes a sábado de 10:00 a las 17:00 horas y los domingos permanecerán cerrados invariablemente.*

*Artículo 42.- Las DISCOTECAS tendrán como horario de funcionamiento, de lunes a domingo inclusive, de las 21:00 a las 2 horas.*

*Artículo 43.- El PIANO-BAR, funcionará de lunes a domingo inclusive de las 21:00 a las 3:00 horas.*

*Artículo 44.- Los CABARETS o CENTROS NOCTURNOS: de lunes a sábado funcionarán de la 20:00 a las 3:00 horas y los domingos permanecerán cerrados invariablemente.*

*Artículo 45.- Los RESTAURANTES, FONDAS y LONCHERÍAS, tendrán con horario: de lunes a domingo inclusive, de las 10:00 a las 20:00 horas.*

*Artículo 46.- Las COCTELERÍAS funcionarán de lunes a sábado de las 10:00 a las 17:00 horas, permaneciendo cerradas invariablemente los domingos.*

*Artículo 47.- Los CENTROS TURÍSTICOS: de lunes a domingo, tendrán horario de 8:00 a 17:00 horas.*

*Artículo 48.- Las SUB-AGENCIAS, VINATERIAS, LICORERÍAS Y TIENDAS DE ABARROTES, tendrán horario discontinuado, de las 8:00 a las 13:00 horas y de las 17:00 a las 20:00 horas, de lunes a sábado. Los domingos únicamente de las 10:00 a las 13:00 horas.*

---

<sup>21</sup> Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othon P. Blanco.

Además de la restricción de horarios, el reglamento<sup>22</sup> indica días específicos en los que los establecimientos deberán permanecer cerrados, entre ellos el 1 de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1 de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, además de agregar aquellos días que a consideración del Ayuntamiento se estimen pertinentes.

En cuanto a la regulación estatal en materia de alcoholes, el Reglamento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo expone la existencia de dos tipos de horarios, el horario normal que no causará cobro alguno, y el horario extraordinario que se otorga para expender bebidas alcohólicas fuera del horario normal.<sup>23</sup>

Los horarios destinados a establecimientos con venta de bebidas alcohólicas podrían responder a medidas de seguridad y control, sin embargo, estas limitaciones terminan por reducir las perspectivas de ganancia de los empresarios y desalentando la inversión en el sector. Manteniendo una oferta restringida, los precios podrían incrementarse, afectando el bienestar de los consumidores.

De las reuniones con agentes privados del sector, se comentó que la restricción de horarios se ha mitigado mediante las autorizaciones de extensión de horarios que emiten las autoridades municipales. Sin embargo, las extensiones de horarios han resultado arbitrarias pues en los últimos meses el municipio no ha otorgado más de estas autorizaciones, lo que ha afectado no solo a los propietarios de los establecimientos, sino al personal que labora en los mismos, quienes dejan de recibir ingresos por horas de trabajo que ya no pueden cumplirse. Las autoridades reguladoras, por su parte, comentaron que cuando se requieren horarios extensos el Ayuntamiento analiza la procedencia de dicha autorización de acuerdo a las circunstancias del momento. Se mencionó también que los mini súper son los giros que más constantemente requieren de extensiones de horarios.

---

<sup>22</sup> Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othon P. Blanco.

<sup>23</sup> Artículo 14 del Reglamento de la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo

### 6.2.3 Suspensión discrecional de actividades

La Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo faculta a las autoridades para suspender temporalmente la venta de bebidas alcohólicas por razones de interés público o cuando se considere necesario<sup>24</sup>. Por otro lado, la regulación municipal en materia de alcoholes indica que los permisos podrán ser revocados cuando así lo requiera el gobierno municipal, además de sujetar los permisos y licencias a la acreditación de antecedentes de moralidad y buena conducta<sup>25</sup>.

En las reuniones que se llevaron a cabo con autoridades del sector se comentó que las licencias de funcionamiento se revocan únicamente cuando no se dejan de cumplir los requisitos para la obtención de la misma, así como la operación de actividades fuera de los horarios autorizados. Asimismo, los agentes privados confirmaron no conocer alguna situación de cancelación de licencias por criterios discrecionales como los mencionados.

Este tipo de regulaciones, a pesar de orientarse a objetivos de control para situaciones de riesgo, en general terminan por generar actos de discrecionalidad por parte de las autoridades, mismo que representa incertidumbre para la inversión en dicho sector.

### 6.2.4 Requerimientos adicionales

Las actividades comerciales con venta de bebidas alcohólicas se enfrentan a gastos innecesarios a los que los empresarios del sector se ven obligados a cumplir. De inicio, la definición de los giros que integran la venta de bebidas alcohólicas rebasa los objetivos básicos de dichas actividades. Por ejemplo, los cabarets, centros de diversión y esparcimiento deberán contar con servicio completo de restaurante, orquesta o conjunto musical permanente, decoración decente, y cancelas que impidan la vista directa a la calle, además de contar con variedades que a juicio de la autoridad no sean contrarias a la moral y buenas costumbres. Las coctelerías podrán

---

<sup>24</sup> Artículo 10

<sup>25</sup> Artículos 19 y 28 del Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othon P. Blanco.

vender únicamente cerveza y sólo acompañada de alimentos que provengan del mar<sup>26</sup>.

Por otro lado, la misma regulación municipal indica en el artículo 51 que los establecimientos están condicionados a exhibir en la entrada el nombre del giro y el número de licencia, además de contar con un libro de visitas de inspección donde deberán anotar la síntesis de las visitas realizadas.

Finalmente, el reglamento municipal expone lo siguiente:

*ARTÍCULO 5o.- Para lo dispuesto en la fracción X del artículo 9 de la Ley, los establecimientos que caigan en el supuesto de las fracciones VIII y IX del artículo 17 de la Ley, deberán enviar a la Secretaría, durante los tres primeros meses de cada año, mediante archivo electrónico, la siguiente información anual de las personas a quienes hayan vendido bebidas alcohólicas durante el año fiscal inmediato anterior:*

- I. Nombre o Razón Social.
- II. Registro Federal de Causantes.
- III. Domicilio Fiscal del contribuyente y domicilio por establecimiento.
- IV. Monto total de venta con desglose de contribuciones.

Al solicitar numerosos requerimientos para realizar actividades de hotelería y restaurantes y otros giros, los empresarios podrían ver disminuidos los incentivos para invertir en el sector. Por otro lado, dichos requisitos incrementan los costos de las empresas, lo que derivaría en el aumento de precios finales para los consumidores. Al respecto, los agentes privados y reguladores comentaron que esta regulación se encuentra obsoleta en cuanto a su aplicación.

### **6.2.5 Restricciones a la publicidad y contenido anuncios**

La reglamentación municipal en materia de anuncios e imagen urbana para el municipio de Othón P. Blanco consiste en tres instrumentos jurídicos:

---

<sup>26</sup> Artículos 11, 16 y 92 del Reglamento para el Control de Venta y Funcionamiento de Restaurantes, Fondas, Cantinas, Bares, Cervecerías, Discotecas, Piano-Bar, Cabarets, Centros Turísticos y Demás Locales donde se Expendan y Consuman Bebidas Alcohólicas, en el Municipio de Othon P. Blanco.

el Reglamento de Imagen Urbana del Centro Histórico de la Ciudad de Chetumal, el Reglamento para el Uso de Anuncios en el Municipio de Othón P. Blanco y Reglamento de Imagen Urbana del Centro de Población de Mahahual, Othón P. Blanco, Quintana Roo.

El Reglamento de Imagen Urbana del Centro Histórico de la Ciudad de Chetumal establece una serie de disposiciones<sup>27</sup> que limitan la publicidad de bienes y servicios al regular no sólo las medidas de los anuncios sino también su contenido. Además, los procedimientos de autorización son poco objetivos y susceptibles a la discreción de las autoridades competentes. El artículo 80 indica lo siguiente:

*ARTÍCULO 80. Para la colocación y el uso de los anuncios de tipo pizarrón tradicional, se determinan las siguientes consideraciones:*

*I. El dimensionamiento será el siguiente: la altura y ancho máximo debe ser de cien centímetros;*

*II. El pizarrón no tiene que tener obligatoriamente forma rectangular; siempre y cuando se respete el dimensionamiento indicado anteriormente;*

*III. El pizarrón de forma rectangular debe colocarse preferentemente en orientación vertical;*

*IV. El pizarrón puede tener la denominación del restaurante, y su correspondiente logotipo o imagen comercial; pero no puede tener publicidad ni patrocinios comerciales de terceros;*

*V. Puede o no tener un marco, a elección libre, siempre y cuando el marco carezca de publicidad y patrocinios comerciales de terceros, como también que se cumpla el dimensionamiento máximo;*

*VI. La información contenida en este anuncio debe estar escrita en español;*

*VII. No se permite el uso del “pintarrón”;*

---

<sup>27</sup> Artículos 22, 51, 59, 80.

VIII. El anuncio denominativo del restaurante o local, debe cumplir con las condicionantes de dimensiones y ubicación/colocación de acuerdo con la opción seleccionada (adosado sobre fachada, bandera o murete);

IX. Para la correcta colocación del anuncio en pizarrón con el menú se cuenta con dos opciones: a) Lateralmente al acceso, o b) En el aparador;

X. Distancia mínima inferior a noventa centímetros sobre el nivel de banquetea;

XI. La altura máxima, medida en relación con el lado o perfil superior del pizarrón, no debe exceder de dos metros; teniendo en consideración que la información contenida en el pizarrón debe ser siempre legible, y XII. Para una referencia visual esquemática de los puntos anteriores, ver el anexo 17 correspondiente relativo a anuncios.

El Reglamento para el Uso de Anuncios en el Municipio de Othón P. Blanco prohíbe anuncios que afecten a la moral y las buenas costumbres, así como palabras extranjeras. Finalmente, el Reglamento de Imagen Urbana del Centro de Población de Mahahual, Othón P. Blanco, Quintana Roo establece las siguientes condiciones para las fachadas de las construcciones:

*ARTÍCULO 61. [...] Para el uso de materiales y acabados de las fachadas se tomarán los siguientes criterios:*

*[...]*

*II. El uso del zacate será para uso exclusivo en techumbres.*

*[...]*

*V. Se prohíbe el uso de los siguientes materiales para recubrimiento de los muros o elementos arquitectónicos: láminas, placas de metal y losas vitradas.*

*VI. Se prohíbe el uso de toldos con estructuras metálicas y cubiertas de vinil que den a la vía pública.*

VII. Se dará preferencia al uso del color blanco de pintura vinil acrílica. Se podrá hacer uso de la combinación de los colores representados en la paleta de colores del anexo seis del presente Reglamento.

VIII. Además del color blanco se podrá usar como máximo hasta dos colores más de la paleta de colores del anexo seis del presente Reglamento.

IX. Se prohíbe el uso de pintura de esmalte, quedando limitado su uso a molduras o pequeños detalles arquitectónicos.

X. Se prohíbe la repetición de la tonalidad de color entre dos edificios continuos, tomando como referencia los inmediatos laterales al sitio donde se pretenda desarrollar la edificación, excepto el color blanco.

XI.- La Dirección podrá negar el uso de algún color en donde claramente se observe que ha sido aplicado de forma masiva a lo largo de una cuadra. Para este criterio se tomará un patrón de 6 edificaciones continuas con diferente color. Exceptuando el color blanco que puede aplicarse de forma repetida entre las edificaciones.

[...]

Este reglamento también regula la inclinación de la pendiente de las techumbres; prohíbe el uso de idiomas extranjeros, y regula la medida, color, contenido y posición de los anuncios<sup>28</sup>. Por otro lado, en el artículo 76 se faculta a la autoridad para negar los permisos cuando lo estime el interés colectivo.

La regulación al contenido de los anuncios podría afectar la capacidad de promoción de las empresas, poniendo en riesgo la inversión en el sector. Por otro lado, el solicitar requerimientos excesivos en la imagen de los establecimientos incrementa el nivel de costos de inversión de los empresarios, lo que podría afectar el precio final de los bienes o servicios ofrecidos a los consumidores.

---

<sup>28</sup> Artículos 61, 62, 70, 77 y 78

En cuanto al tema, las autoridades municipales reguladoras comentaron que las disposiciones en anuncios se establecieron con el objetivo de dar una imagen uniforme a determinadas zonas turísticas del municipio, para lo cual se encuentran realizando esfuerzos para cumplir la regulación.

### 6.3 Transportes

El sector de transportes en el estado de Quintana Roo aporta el 7% al Producto Interno Bruto del estado, posicionándose en el quinto lugar de este indicador a nivel estatal. Durante un período de 5 años, el transporte creció 32%, nivel que rebasa el promedio de la región Sureste (22%). No obstante, los transportes ofrecen salarios 7.3% menores que la región y aporta sólo el 3.3% del personal ocupado en el estado.

Tabla 9. Lista de regulaciones identificadas en el sector

Clasificación	Regulaciones
Concesiones por tiempo indefinido	1
Fijación de tarifas para el transporte de carga	2
Facultad discrecional para el otorgamiento de permisos y concesiones	1
Regulación de horarios al transporte de carga	2
<b>Total</b>	<b>6</b>

Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

El esquema de concesiones para el transporte público suele ser la figura jurídica más usual para la autorización para los agentes que pretenden participar en el sector transporte en el orden de gobierno subnacional. La naturaleza del esquema concesionado del transporte se justifica en el régimen de esta actividad como un servicio público que debe ser prestado por el Estado. Sin embargo, actualmente las actividades que demandan al transporte como medios de producción, han rebasado la capacidad de oferta del servicio por medio de agentes públicos, por lo cual las entidades gubernamentales han otorgado la potestad del servicio a agentes privados a través de concesiones.

El esquema de concesiones para el transporte ha traído consigo barreras que inhiben la entrada de nuevos agentes económicos, generado rigidez

en los precios y mermado los incentivos para la modernización y mejora de los servicios. En este sentido, y excluyendo del análisis el servicio del transporte de pasajeros cuya prestación requiere mayor regulación, no se han encontrado justificaciones consistentes que expliquen por qué el transporte de carga deba prestarse como servicio público. Sin embargo, la mayoría de las entidades federativas establecen en sus ordenamientos que la prestación del transporte requiere la regulación de oferta por parte de las autoridades. En dicho contexto, es necesario precisar en los ordenamientos jurídicos la clara distinción entre permisos y concesiones de transporte, pues la confusión de dichos conceptos podría obstruir el desempeño del sector e inhibir la participación de los agentes en el mismo.

Al analizar la condición en la que se encuentra el estado de Quintana Roo sobre el tema, se observó que la regulación del transporte público de carga y pasajeros se ejerce a través de un sistema de concesiones, lo cual representa un problema para la entrada de nuevos participantes en el mercado. A continuación, se presentan aquellas regulaciones que podrían afectar el desempeño económico y funcionamiento del sector.

### 6.3.1 Concesiones por tiempo indefinido

La Ley de Tránsito Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo otorga temporalidad indefinida a la explotación concesiones y permisos del transporte público. A pesar de que en el artículo 39 de la Ley se menciona que las concesiones y permisos tendrán una vigencia, ésta se determina discrecionalmente por las autoridades. Aunado a ello, se establece que la renovación de las concesiones se sujeta a estudios de necesidad, mismos que tampoco se definen en la regulación.

*Artículo 39.- Las concesiones y permisos tendrán carácter de temporales y su tiempo de vigencia será el que determine el Ejecutivo del Estado con base en lo dispuesto por los reglamentos, las concesiones podrán ser renovadas o prorrogadas cuando se demuestre la necesidad de permanencia del servicio.*

Autoridades reguladoras del sector aseguraron que las concesiones se expiden por una temporalidad indefinida, mientras que la vigencia de los permisos es por un año fiscal. Por otro lado, se comentó que los estudios de declaratoria de necesidad, tanto para el transporte de carga como de pasajeros, se efectúa por parte del gobierno del estado, quienes revisan las

solicitudes para la obtención de concesiones, mismas que deben contener una breve exposición de motivos y con ello la dirección correspondiente evalúa la factibilidad de autorizar una concesión, tomando en cuenta siempre que no se llegue a sobre ofertar el servicio del transporte. Representantes del sector, en efecto, confirmaron la temporalidad indefinida de las concesiones del transporte público.

Es preciso determinar la temporalidad de las concesiones del servicio de transporte ya que, mantener indefinida la vigencia de una concesión, se prolongan los derechos de explotación de los agentes, lo que implicaría obstáculos para la entrada de nuevos participantes en el sector y posiblemente se reducirían los

### **6.3.2 Fijación de tarifas para el transporte público de carga**

La Ley de transporte del estado otorga a las autoridades estatales para fijar tarifas al servicio de transporte público de carga, ello a través de la Comisión Consultiva de Estudios, Proyectos y Tarifas<sup>29</sup> donde se toma en cuenta la justa redistribución económica de la prestación del servicio.

*Artículo 9º.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:*

- 7. Aprobar las tarifas a que deba sujetarse la prestación del Servicio Público de Transporte, con excepción del transporte urbano de pasajeros en autobuses en ruta establecida.*

La regulación de precios o tarifas representa para el sector una limitante a la oferta de servicios ajustados a los precios que demanda la ciudadanía. También la fijación de tarifas podría representar incertidumbre para la iniciativa privada al limitar la estructura de costos de cada empresa, lo que a su vez desincentivaría la mejora de los servicios y terminaría por afectar a los consumidores.

En las entrevistas con agentes reguladores del sector se comentó que existe un estudio para establecer tarifas en función de al menos cuatro componentes: salario mínimo, la canasta básica, el incremento del precio de los insumos y el crecimiento de la población. En cuanto al transporte de carga, las tarifas resultan de la magnitud y distancia de los viajes efectuados.

---

<sup>29</sup> Artículo 48.- La justa retribución económica que los concesionarios obtengan por la prestación de un servicio público, será la tarifa que fije el Gobernador del Estado, a través de la Comisión Consultiva de Estudios, Proyectos y Tarifas.

El servicio de grúas también se encuentra regulado en cuanto al precio del servicio ofrecido.

### **6.3.3 Facultad discrecional para el otorgamiento de permisos y concesiones**

La regulación estatal de transporte otorga a las autoridades la facultad para emitir concesiones y permisos de manera discrecional tal como aparece en el artículo 34 de la Ley de transporte.

*El otorgamiento de concesiones y permisos para efectuar el servicio público en cualesquiera de sus modalidades, se otorgarán discrecionalmente por el Gobernador del Estado a las personas físicas o morales que lo soliciten, mediante tramitación hecha por conducto de las Direcciones de Comunicaciones y Transportes.*

En efecto, autoridades reguladoras confirmaron que las concesiones se otorgan por instrucción del Ejecutivo del estado en tanto que la lista de solicitudes para la obtención de permisos y licencias se condicionan a la elección discrecional, además de atravesar un filtro adicional de viabilidad que pretende evitar el exceso de concesiones por determinada área geográfica. Asimismo, la opinión de los gremios del sector es crucial, pues una de las consideraciones para emitir los permisos y concesiones es acreditar la pertenencia a los sindicatos del estado y estar integrado en el padrón de socios del mismo.

La autorización para ejercer una actividad económica bajo un procedimiento discrecional podría generar un ambiente de incertidumbre para la inversión privada, a la vez que se promoverían criterios preferenciales para la entrada de agentes al mercado.

### **6.3.4 Regulación de horarios al transporte de carga**

En la regulación al transporte del estado se identificó el establecimiento de horarios de funcionamiento para la prestación del servicio de transporte público, mismo que se puede constatar en el artículo 44 de la Ley de transporte:

*Los concesionarios y permisionarios están obligados a:*

*[...]*

8. *Cumplir con los horarios, rutas, itinerarios, territorios de operación y tarifas aprobadas;*  
[...]

Aunque autoridades reguladoras del sector negaron la aplicación de horarios para el servicio de transporte público, es importante que la regulación clarifique si, en efecto, ningún tipo de transporte público se sujeta a dicha regulación, tomando en cuenta que los horarios de prestación del servicio de transporte de carga representan un obstáculo para el desempeño del sector, mientras que los horarios para el transporte urbano de pasajeros reflejan aspectos sociales y de eficiencia del servicio.

## 7. Identificación de los principales obstáculos en el marco jurídico de las actividades seleccionadas para el estado de Quintana Roo

Uno de los principales objetivos del Programa de Reforma a 3 Sectores prioritarios es analizar el marco regulatorio vigente en los sectores económicos prioritarios e identificar posibles fallas que pudieran limitar el desempeño económico local. La herramienta utilizada para analizar los instrumentos jurídicos es el **Checklist Regulatorio** –una metodología de análisis económico y jurídico–, desarrollada por la CONAMER con el apoyo del Grupo del Banco Mundial y el CIDE. Esta herramienta permite estudiar de manera sistemática y estandarizada los instrumentos jurídicos, de tal forma que es posible identificar de manera clara y objetiva las áreas de oportunidad en la normatividad analizada con la finalidad de que se traduzcan en la generación de recomendaciones de reforma jurídica y mejora administrativa. La herramienta constituye un inventario de preguntas clasificadas en cuatro pilares: a) calidad regulatoria; b) atracción de inversiones; c) Facilidad para hacer negocios; y d) Eficiencia gubernamental.

Es importante mencionar que la información de los instrumentos analizados se obtuvo de tres fuentes principales: 1) Orden Jurídico Nacional<sup>30</sup>; 2) el sitio de web del Gobierno del estado de Quintana Roo<sup>31</sup>; y 3) el sitio web del Ayuntamiento del municipio de Othón P. Blanco<sup>32</sup>.

### 7.1 Construcción e infraestructura

Una vez que se han identificado las autoridades responsables de emitir y aplicar la regulación, se procedió a revisar el marco normativo compuesto por 17 instrumentos jurídicos (9 estatales y 8 municipales). En virtud de lo expuesto, se presentan a continuación los resultados del análisis del Checklist Regulatorio para el sector de construcción en el estado de Quintana Roo y el municipio de Othón P. Blanco.

El análisis de las regulaciones se puede desarrollar por el nivel de restricción que representan para el desempeño del sector, identificando niveles bajos, medios y altos para los diferentes pilares del Checklist Regulatorio. Las

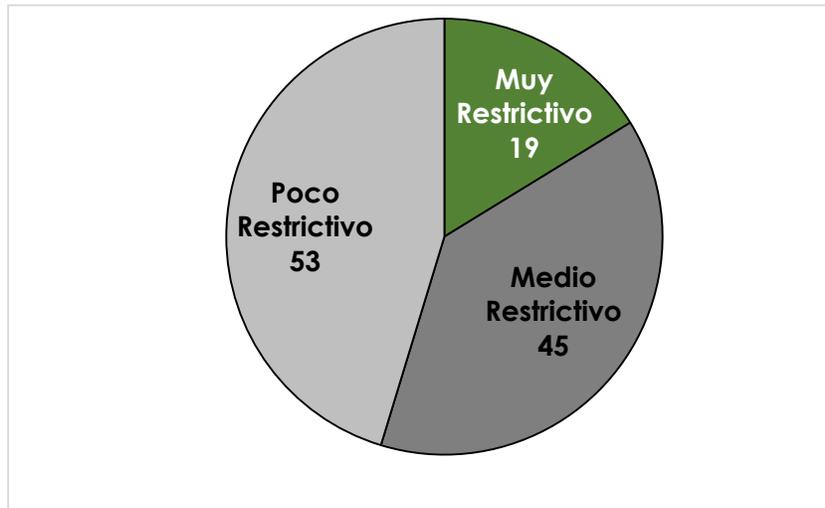
30 Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/>

31 Disponible en: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>

32 Disponible en: <http://www.opb.gob.mx/portal/>

regulaciones del sector de construcción arrojaron los siguientes resultados, de los cuales destaca una mayor incidencia en el nivel de restricción bajo (53).

Gráfica 1. Tipos de instrumentos analizados



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

De lo anterior, se puede estructurar un gráfico adicional donde se muestre el pilar al que pertenecen los obstáculos regulatorios más restrictivos del sector.

Gráfica 2. Tipos de instrumentos analizados



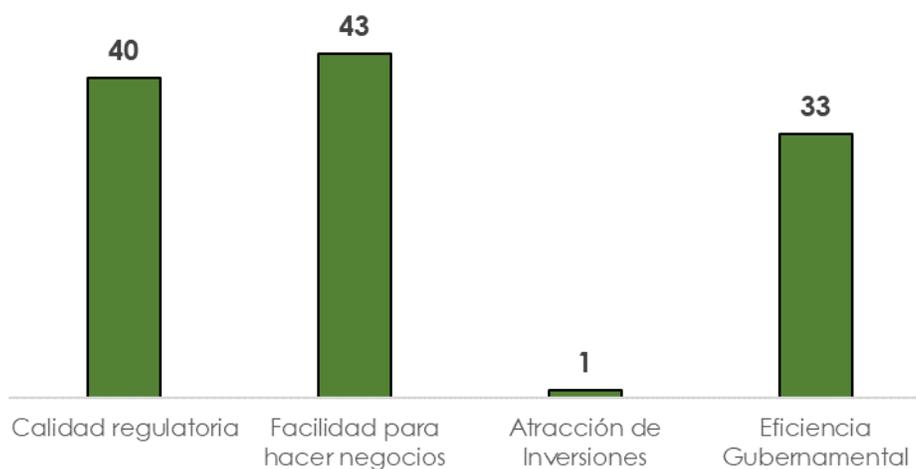
Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Como se puede observar, el mayor número de obstáculos regulatorios –que además son los más restrictivos- se encuentran en el pilar de facilidad para hacer negocios. Por el contrario, el pilar de calidad regulatoria es el que se conforma en su mayoría con los obstáculos de menor grado de restricción.

### 7.1.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio

En los 17 instrumentos analizados se encontraron en total 117 posibles obstáculos regulatorios, de los cuales 33 son relativos a la eficiencia gubernamental, 43 relativos a la facilidad para hacer negocios, 40 en lo referente a calidad regulatoria, y por último, sólo se encontró un obstáculo en cuanto a la atracción de inversiones.

Gráfica 3. Obstáculos regulatorios para los instrumentos jurídicos analizados en el Estado de Quintana Roo

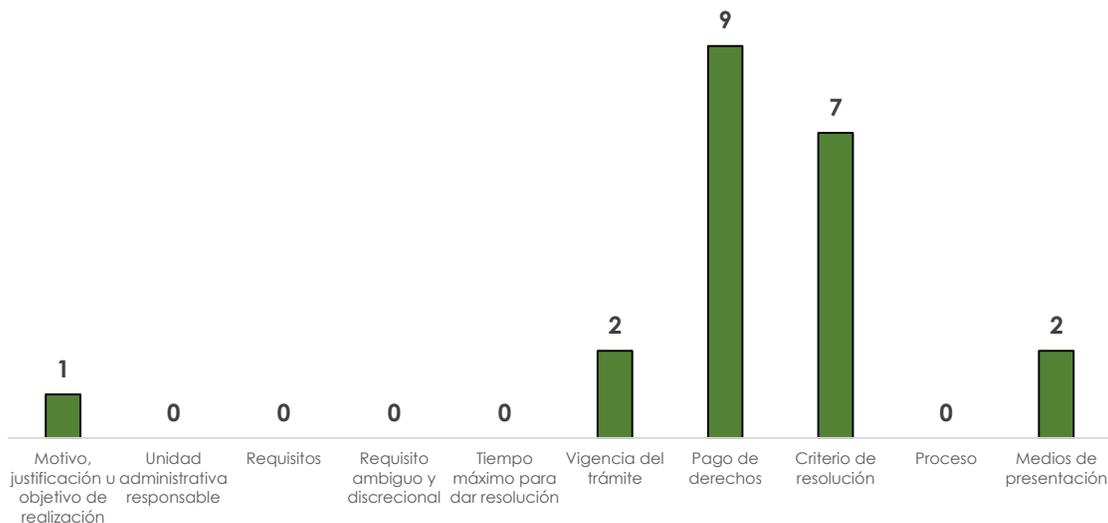


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Una vez mencionado lo anterior, es importante analizar a detalle los resultados obtenidos para cada pilar definido en el Checklist. El análisis del pilar de **Eficiencia Gubernamental** se aplica únicamente para aquellas regulaciones o instrumentos jurídicos de los que se derivan trámites o servicios. Destaca que, de los 17 instrumentos jurídicos analizados, existen obstáculos relativos a la carencia de eficiencia gubernamental en 8 de ellos. Del total de trámites analizados para los 17 instrumentos, se identificaron 33 obstáculos regulatorios, los cuales se distribuyen de la siguiente manera.

Es importante señalar que el elemento de eficiencia gubernamental también contempla el análisis en el procedimiento de licitaciones, que en este caso presentó 12 fallos regulatorios. Es decir, si se suman los 21 fallos relativos a trámites más los 12 fallos relativos a licitaciones, resulta un total de 33 fallos.

Gráfica 4. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Eficiencia Gubernamental

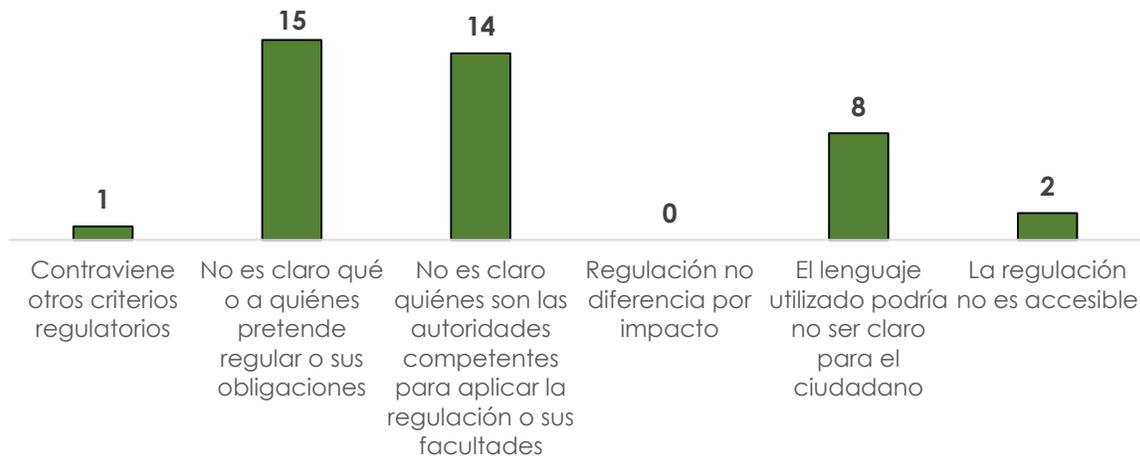


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Podemos apreciar que los obstáculos que más inciden en el estado son los referentes al establecimiento del **pago de derechos** en la regulación. Lo anterior significa que en 9 ocasiones los instrumentos jurídicos analizados no dieron a conocer con claridad si el ciudadano está sujeto a un pago de derechos por la obtención y realización de un trámite. También resaltan los obstáculos relativos al establecimiento de **criterio de resolución del trámite (7)**. Como se puede apreciar, la ausencia de esta información en el procedimiento de resolución de un trámite puede propiciar actos de discrecionalidad, tiempos de respuesta indefinidos, falta de claridad en cuanto a responsabilidades administrativas y pago de derechos, procesos de dictaminación confusos y carencia de áreas encargadas de dar resoluciones.

Respecto al pilar de calidad regulatoria, podemos observar que los obstáculos más comunes son los siguientes:

Gráfica 5. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Calidad regulatoria



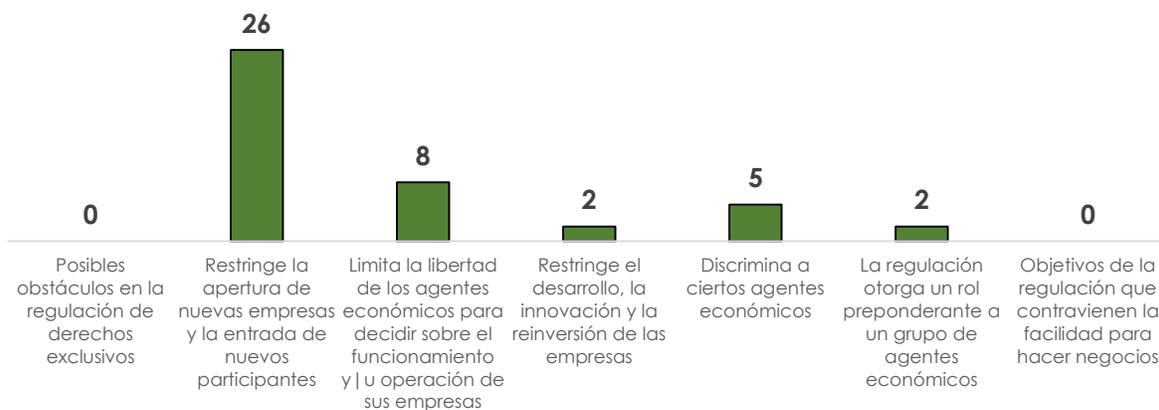
Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

En la gráfica anterior, que explica el desempeño en cuanto al pilar de calidad regulatoria, el obstáculo con mayor frecuencia en los 17 instrumentos jurídicos analizados es el que omite la **declaración de los sujetos regulados**, lo que significa que los instrumentos regulatorios analizados no contienen de manera clara y explícita los agentes o ciudadanos que se sujetan a la regulación, de tal forma que no se conoce de inicio a qué o a quiénes se pretende regular. Otros obstáculos regulatorios que se repiten de manera significativa son las autoridades competentes para aplicar la regulación y sus respectivas facultades, la claridad del lenguaje, así como la accesibilidad para obtener la regulación.

Los casos anteriores pueden propiciar actos de discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de aplicar la ley, también es posible que los empresarios incurran en actos contrarios a la ley, derivado de la poca claridad de las regulaciones. Asimismo, los obstáculos impactan negativamente a la forma en que los empresarios y ciudadanos siguen y revisan el marco normativo, lo que puede derivar en la informalidad.

Con respecto al análisis de los pilares **Facilidad para hacer negocios** y **Atracción de inversiones**, cabe mencionar ambos temas se pueden analizar con más detalle bajo la metodología MCPAT (*Markets and Competition Policy Assessment Tool*), elaborada por el Grupo del Banco Mundial. Para este caso, el uso de ambas metodologías, el Checklist Regulatorio y el MCPAT, permite priorizar los instrumentos jurídicos de mayor a menor de acuerdo a cuán restrictivos son y, con ello, es posible establecer estrategias de reforma regulatoria y mejora administrativa específicas que se traduzcan en un mejor funcionamiento de los mercados y en impulso a la atracción y retención de la inversión en la región. En este sentido, se identificaron 41 obstáculos para los pilares de **Facilidad para hacer negocios (40)** y **Atracción de inversiones (1)**, los cuales se muestran a continuación.

Gráfica 6. Categorías MCPAT para obstáculos identificados en el pilar de Facilidad para hacer negocios



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Como se puede observar, en lo que respecta a la Facilidad para hacer negocios las regulaciones que restringen la apertura de nuevas empresas y la entrada de nuevos participantes (26) son las que mayor presencia tienen en los instrumentos jurídicos analizados lo que se traduce en mercados concentrados donde a los nuevos inversionistas les es difícil entrar al sector.

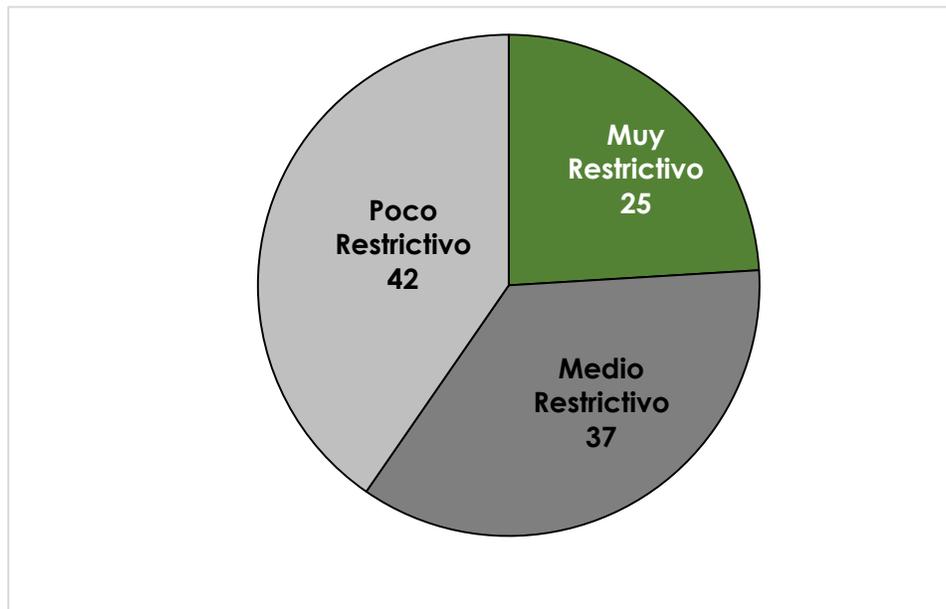
## 7.2 Hoteles y restaurantes

Una vez que se han identificado las autoridades responsables de emitir y aplicar la regulación, se procedió a revisar el marco normativo compuesto por 17 instrumentos jurídicos (9 estatales y 8 municipales). Ello, con el fin de identificar aquellos que pudieran perjudicar la calidad regulatoria, el

ambiente de negocios, y que por ende inhiban la inversión o limiten el grado de eficiencia gubernamental en el sector de los hoteles y restaurantes.

El análisis de las regulaciones se puede desarrollar por el nivel de restricción que representan para el desempeño del sector, identificando niveles bajos, medios y altos para los diferentes pilares del Checklist Regulatorio. El sector de hoteles y restaurantes arrojó los siguientes resultados, los cuales resultaron, en su mayoría, con un nivel de restricción bajo (42).

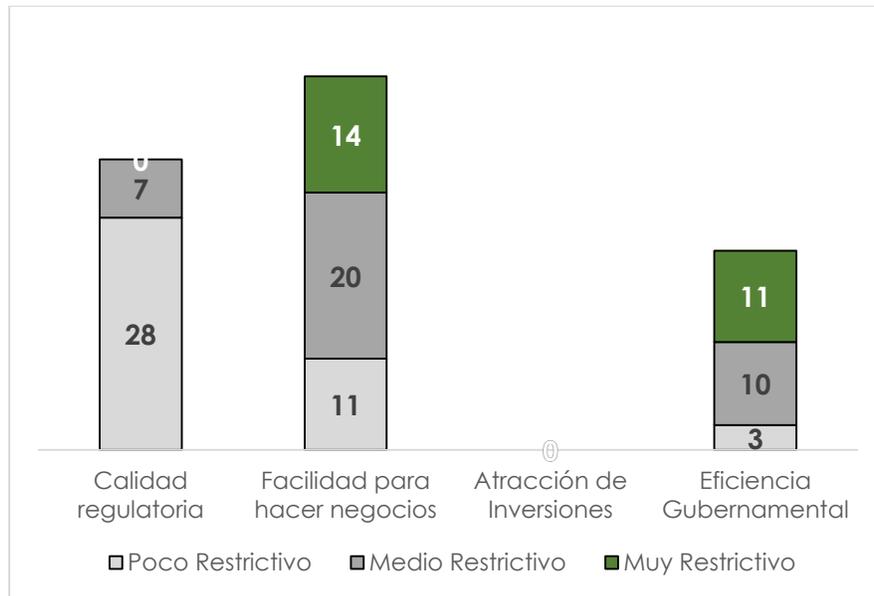
Gráfica 7. Tipos de instrumentos analizados



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

De lo anterior, se puede estructurar un gráfico adicional donde se muestra el pilar al que pertenecen los obstáculos regulatorios más restrictivos del sector.

Gráfica 8. Tipos de instrumentos analizados



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

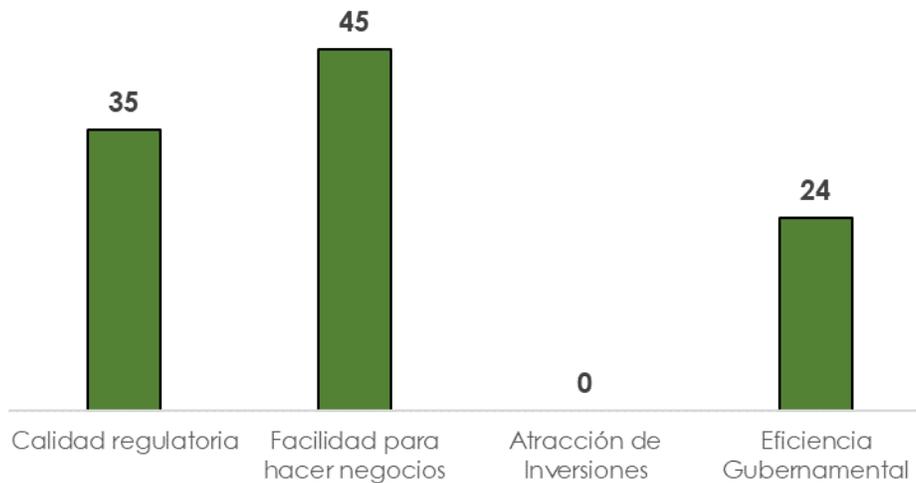
Como se puede observar, el mayor número obstáculos regulatorios más restrictivos se encuentran en el pilar de facilidad para hacer negocios. Por el contrario, el pilar de calidad regulatoria se conforma en su mayoría con los obstáculos de menor grado de restricción.

En virtud de lo expuesto, se presentan a continuación los resultados del análisis del Checklist Regulatorio para los 17 instrumentos jurídicos del sector de hoteles y restaurantes en el estado de Quintana Roo y el municipio de Othón P. Blanco.

### 7.2.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio

En los 17 instrumentos jurídicos analizados se encontraron en total 104 posibles obstáculos regulatorios, de los cuales 24 son relativos a la eficiencia gubernamental, 35 relativos a la calidad regulatoria y 45 se refieren a la facilidad para hacer negocios.

Gráfica 9. Obstáculos regulatorios para los instrumentos jurídicos analizados en el estado de Quintana Roo

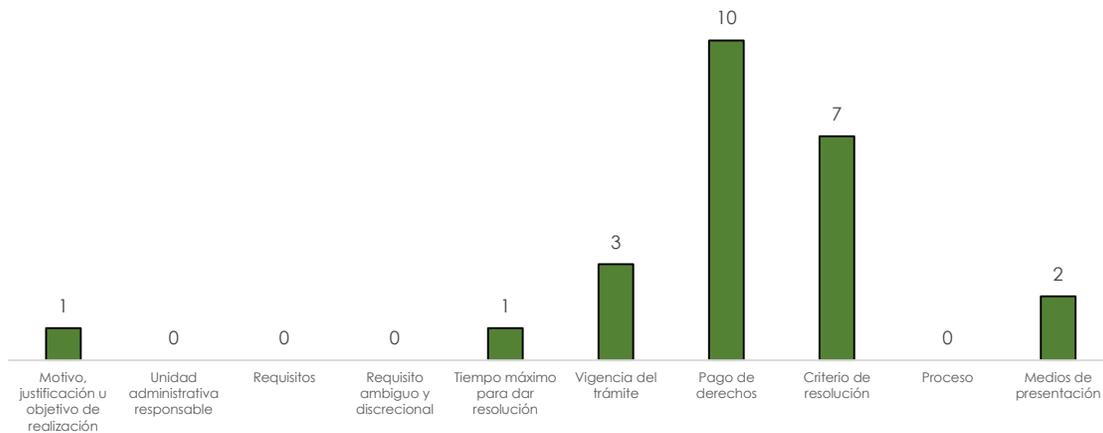


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Dicho lo anterior, se debe analizar a detalle los resultados obtenidos para cada pilar definido en el Checklist.

Una vez mencionado lo anterior, es menester analizar a detalle los resultados obtenidos para cada pilar definido en el Checklist. El análisis del pilar de **Eficiencia Gubernamental** se aplica únicamente para aquellas regulaciones o instrumentos jurídicos de los que se derivan trámites o servicios. Destaca que, de los 17 instrumentos jurídicos analizados, existen obstáculos relativos a la carencia de eficiencia gubernamental en 7 de ellos. Del total de trámites analizados para los 17 instrumentos, se identificaron 24 obstáculos regulatorios, los cuales se distribuyen de la siguiente manera.

Gráfica 10. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Eficiencia Gubernamental

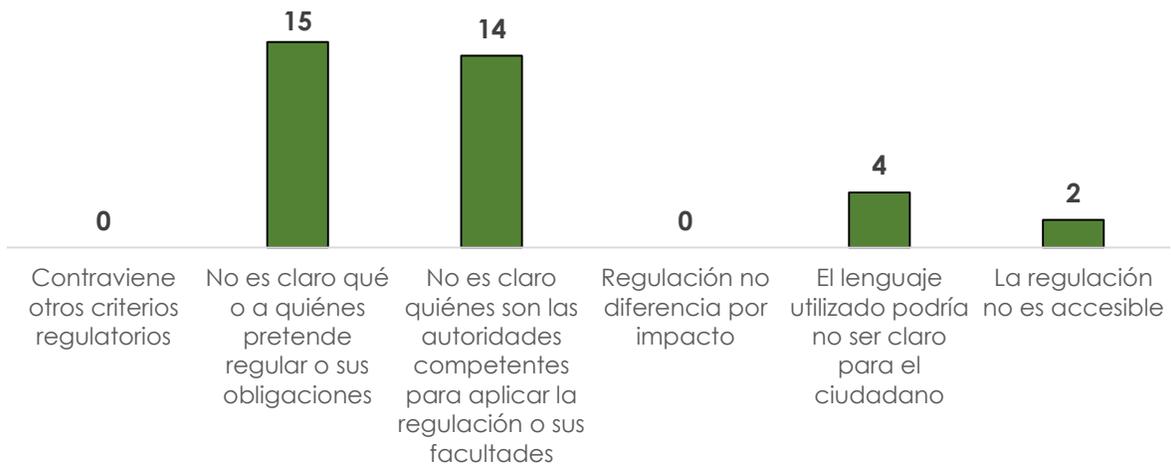


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Podemos apreciar que los obstáculos que más inciden en el estado son los referentes al establecimiento del **pago de derechos (10)** en la regulación. Lo anterior significa que en 10 ocasiones los instrumentos jurídicos analizados no dieron a conocer con claridad si el ciudadano está sujeto a un pago de derechos por la obtención y realización de un trámite. También resaltan los obstáculos relativos al establecimiento de **criterio de resolución del trámite (7)**. Como se puede apreciar, la ausencia de esta información en el procedimiento de resolución de un trámite puede propiciar actos de discrecionalidad, tiempos de respuesta indefinidos, falta de claridad en cuanto a responsabilidades administrativas y pago de derechos, procesos de dictaminación confusos y carencia de áreas encargadas de dar resoluciones.

Respecto al pilar de calidad regulatoria, podemos observar que los obstáculos más comunes son los siguientes:

Gráfica 11. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Calidad regulatoria



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

En la gráfica anterior, que explica el desempeño en cuanto al pilar de calidad regulatoria, el obstáculo con mayor frecuencia en los 17 instrumentos jurídicos analizados es el que omite la **declaración de los sujetos regulados**, lo que significa que los instrumentos regulatorios analizados no contienen de manera clara y explícita los agentes o ciudadanos que se sujetan a la regulación, de tal forma que no se conoce de inicio a qué o a quiénes se pretende regular. Otros obstáculos regulatorios que se repiten de manera significativa son las autoridades competentes para aplicar la regulación y sus respectivas facultades, la claridad del lenguaje, así como la accesibilidad para obtener la regulación.

Los casos anteriores pueden propiciar actos de discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de aplicar la ley, también es posible que los empresarios incurran en actos contrarios a la ley, derivado de la poca claridad de las regulaciones. Asimismo, los obstáculos impactan negativamente a la forma en que los empresarios y ciudadanos siguen y revisan el marco normativo, lo que puede derivar en la informalidad.

Con respecto al análisis de los pilares **Facilidad para hacer negocios** y **Atracción de inversiones**, cabe mencionar ambos temas se pueden analizar con más detalle bajo la metodología MCPAT (*Markets and Competition Policy Assessment Tool*), elaborada por el Grupo del Banco Mundial. Para este caso, el uso de ambas metodologías, el Checklist Regulatorio y el MCPAT, permite priorizar los instrumentos jurídicos de mayor a menor de

acuerdo a cuán restrictivos son, y con ello es posible establecer estrategias de reforma regulatoria y mejora administrativa específicas que se traduzcan en un mejor funcionamiento de los mercados y en impulso a la atracción y retención de la inversión en la región. En este sentido, se identificaron 45 obstáculos para el pilar de **Facilidad para hacer negocios** los cuales se muestran a continuación.

Gráfica 12. Categorías MCPAT para obstáculos identificados en los pilares de Facilidad para hacer negocios



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Como se puede observar, en lo que respecta a la Facilidad para hacer negocios las regulaciones que restringen la apertura de nuevas empresas y la entrada de nuevos participantes son las que mayor presencia tienen en los instrumentos jurídicos analizados lo que se traduce en mercados concentrados donde a los nuevos inversionistas les es difícil entrar al sector.

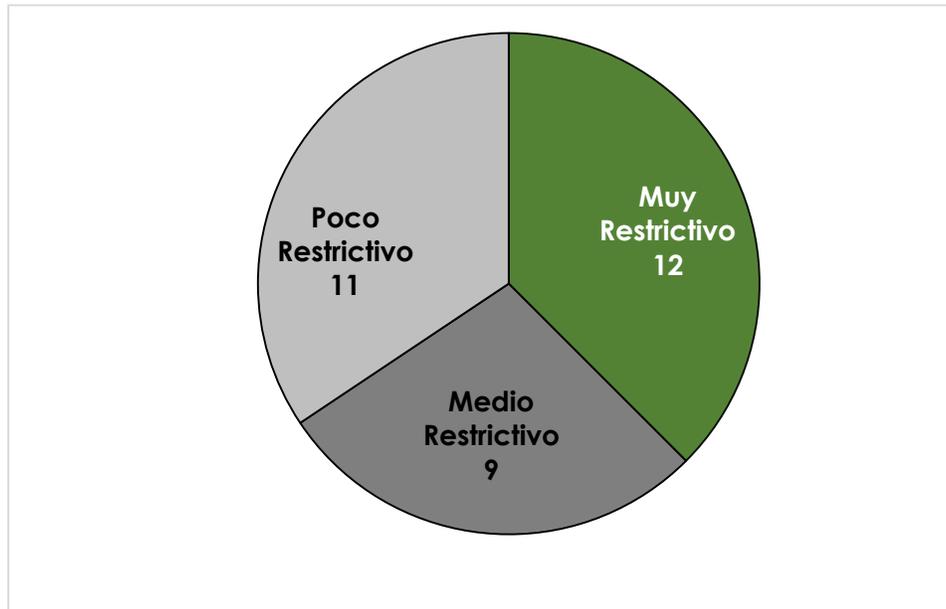
### 7.3 Transportes

Una vez que se han identificado las autoridades responsables de emitir y aplicar la regulación, se procedió a revisar el marco normativo compuesto por 6 instrumentos jurídicos (4 estatales y 2 municipales). Ello, con el fin de identificar aquellos que pudieran perjudicar la calidad regulatoria, el ambiente de negocios, y que por ende inhiban la inversión o limiten el grado de eficiencia gubernamental en el sector del transporte.

El análisis de las regulaciones se puede desarrollar por el nivel de restricción que representan para el desempeño del sector, identificando niveles bajos,

medios y altos para los diferentes pilares del Checklist Regulatorio. El sector del transporte arrojó los siguientes resultados, los cuales resultaron, en su mayoría, con un nivel de restricción alto (12).

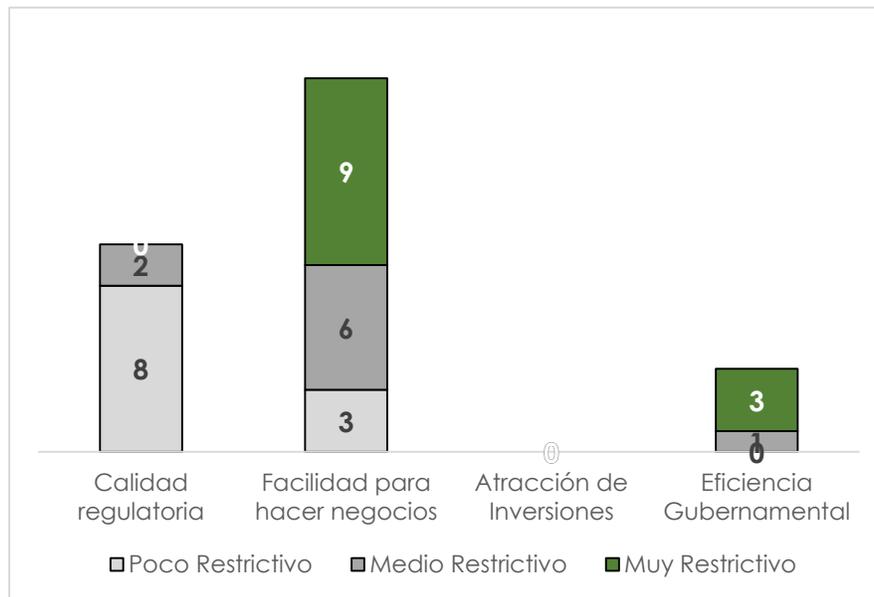
Gráfica 13. Tipos de instrumentos analizados



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

De lo anterior, se puede estructurar un gráfico adicional donde se muestra el pilar al que pertenecen los obstáculos regulatorios más restrictivos del sector.

Gráfica 14. Tipos de instrumentos analizados



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

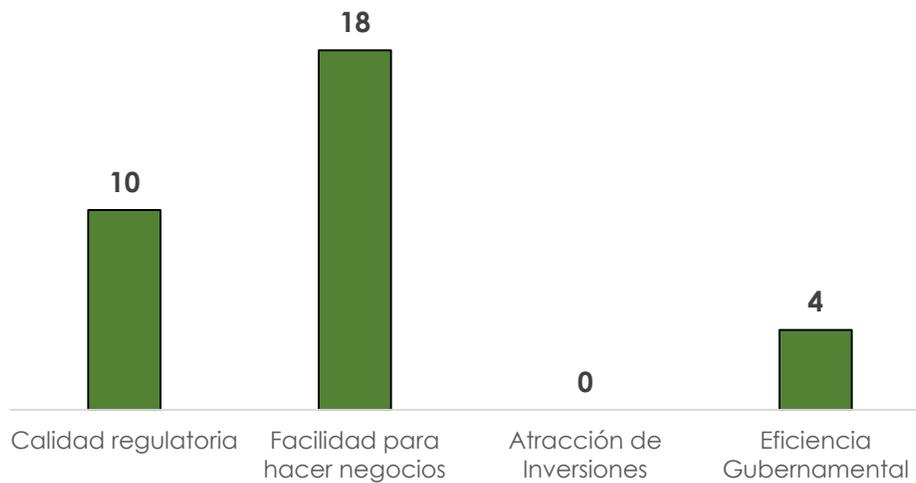
Como se puede observar, el mayor número obstáculos regulatorios más restrictivos se encuentran en el pilar de facilidad para hacer negocios. Por el contrario, el pilar de calidad regulatoria se conforma en su mayoría con los obstáculos de menor grado de restricción.

En virtud de lo expuesto, se presentan a continuación los resultados del análisis del Checklist Regulatorio para los 6 instrumentos jurídicos del sector del transporte en el estado de Quintana Roo y el municipio de Othón P. Blanco.

### 7.3.1 Aplicación y resultados del Checklist Regulatorio

En los 6 instrumentos jurídicos analizados se encontraron en total 32 posibles obstáculos regulatorios, de los cuales 4 son relativos a la eficiencia gubernamental, 10 relativos a la calidad regulatoria y 18 se refieren a la facilidad para hacer negocios.

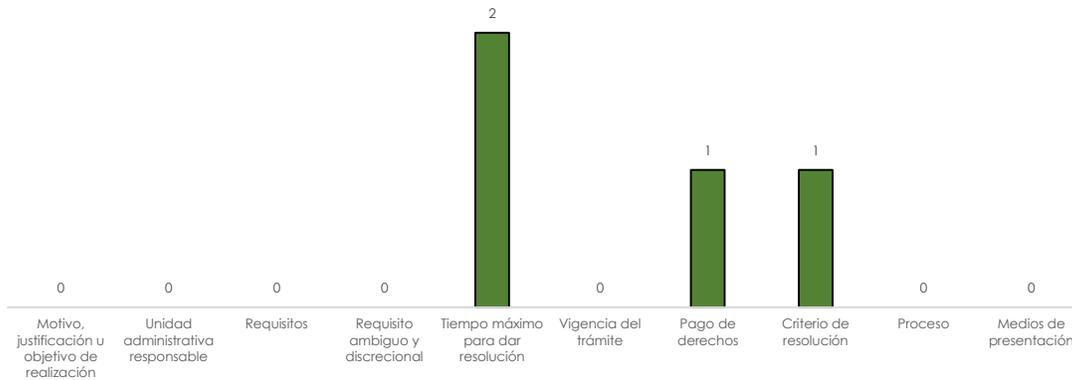
Gráfica 15. Obstáculos regulatorios para los instrumentos jurídicos analizados en el estado de Quintana Roo



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Una vez mencionado lo anterior, es menester analizar a detalle los resultados obtenidos para cada pilar definido en el Checklist. El análisis del pilar de **Eficiencia Gubernamental** se aplica únicamente para aquellas regulaciones o instrumentos jurídicos de los que se derivan trámites o servicios. Destaca que, de los 6 instrumentos jurídicos analizados, existen obstáculos relativos a la carencia de eficiencia gubernamental en 2 de ellos. Del total de trámites analizados para los 6 instrumentos, se identificaron 4 obstáculos regulatorios, los cuales se distribuyen de la siguiente manera.

Gráfica 16. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Eficiencia Gubernamental

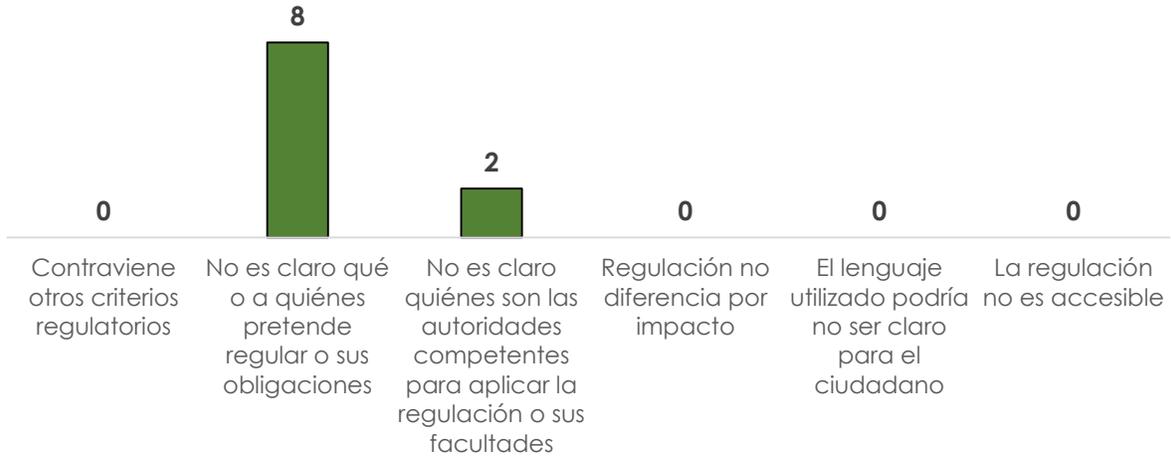


Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Podemos apreciar que los obstáculos que más inciden en el estado son los referentes al establecimiento del **tiempo máximo para dar resolución (2)** en la regulación. Lo anterior significa que en 2 ocasiones los instrumentos jurídicos analizados no dieron a conocer con claridad el tiempo que tienen las autoridades para dar un resolutivo a los trámites. Como se puede apreciar, la ausencia de esta información en el procedimiento de resolución de un trámite puede propiciar actos de discrecionalidad, tiempos de respuesta indefinidos, falta de claridad en cuanto a responsabilidades administrativas y pago de derechos, procesos de dictaminación confusos y carencia de áreas encargadas de dar resoluciones.

Respecto al pilar de calidad regulatoria, podemos observar que los obstáculos más comunes son los siguientes:

Gráfica 17. Obstáculos regulatorios identificados en el pilar de Calidad regulatoria



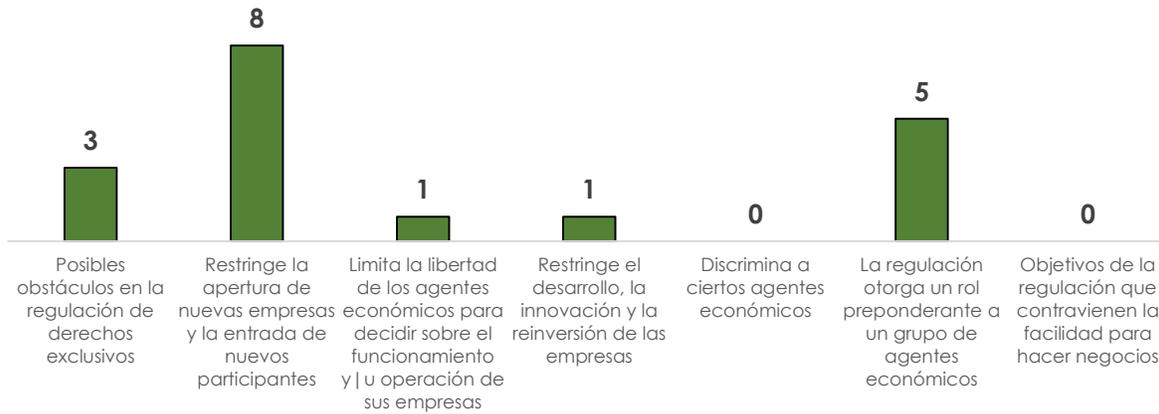
Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

En la gráfica anterior, que explica el desempeño en cuanto al pilar de calidad regulatoria, el obstáculo con mayor frecuencia en los 6 instrumentos jurídicos analizados es el que omite la **declaración de los sujetos regulados**, lo que significa que los instrumentos regulatorios analizados no contienen de manera clara y explícita los agentes o ciudadanos que se sujetan a la regulación, de tal forma que no se conoce de inicio a qué o a quiénes se pretende regular. Los resultados anteriores pueden propiciar actos de discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de aplicar la ley, también es posible que los empresarios incurran en actos contrarios a la ley, derivado de la poca claridad de las regulaciones. Asimismo, los obstáculos impactan negativamente a la forma en que los empresarios y ciudadanos siguen y revisan el marco normativo, lo que puede derivar en la informalidad.

Con respecto al análisis de los pilares **Facilidad para hacer negocios** y **Atracción de inversiones**, cabe mencionar ambos temas se pueden analizar con más detalle bajo la metodología MCPAT (*Markets and Competition Policy Assessment Tool*), elaborada por el Grupo del Banco Mundial. Para este caso, el uso de ambas metodologías, el Checklist Regulatorio y el MCPAT, permite priorizar los instrumentos jurídicos de mayor a menor de acuerdo a cuán restrictivos son, y con ello es posible establecer estrategias de reforma regulatoria y mejora administrativa específicas que se traduzcan en un mejor funcionamiento de los mercados y en impulso a la atracción y retención de la inversión en la región. En este sentido, se identificaron 18

obstáculos para el pilar de **Facilidad para hacer negocios**, los cuales se muestran a continuación.

Gráfica 18. Categorías MCPAT para obstáculos identificados en los pilares de Facilidad para hacer negocios



Fuente: Elaborado por la CONAMER en el marco de Justicia Cotidiana.

Como se puede observar, en lo que respecta a la Facilidad para hacer negocios las regulaciones que restringen la apertura de nuevas empresas y la entrada de nuevos participantes son las que mayor presencia tienen en los instrumentos jurídicos analizados lo que se traduce en mercados concentrados donde a los nuevos inversionistas les es difícil entrar al sector.

## 8. Conclusiones

El Proyecto de Justicia Cotidiana en materia de mejora regulatoria, específicamente el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios, tiene como objetivo identificar las principales barreras regulatorias que afecten el funcionamiento de los mercados locales. Ello con el fin de proponer reformas a sectores prioritarios, y con ello impulsar el crecimiento y desarrollo económico locales.

Con la finalidad de llevar a cabo el Programa de Reforma a Tres Sectores Prioritarios, la CONAMER, el Grupo del Banco Mundial y el CIDE trabajaron de manera conjunta para elaborar una metodología que permitiera analizar el funcionamiento económico local y el marco regulatorio para cada una de las actividades económicas estudiadas. La metodología permitió identificar sectores económicos prioritarios para cada entidad federativa y después definir las principales áreas de oportunidad en los instrumentos jurídicos que regulan su funcionamiento, con base en cuatro pilares de análisis: a) calidad regulatoria; b) facilidad para hacer negocios; c) atracción de inversiones; y d) eficiencia gubernamental.

Con el objetivo de validar los hallazgos obtenidos en el presente Diagnóstico, el equipo de la CONAMER y de Justicia Cotidiana sostuvo diversas mesas de trabajo con autoridades locales que regulan el funcionamiento de las actividades económicas y representantes del sector privado. Lo anterior, permitió la elaboración de acciones alineadas a impulsar el crecimiento económico en la región. Las acciones se traducen en un memorándum de reformas, el cual contempla los siguientes elementos.

- a) **Propuestas de Reforma Jurídica:** se entiende como la modificación de un instrumento jurídico con el objetivo de hacer adecuaciones al contenido de la regulación, así como la incorporación de nuevos elementos, tales como artículos, considerandos, entre otros.
- b) **Acciones de Mejora Administrativa:** se refieren a diversas acciones, tanto de política pública como ejercicios de análisis para mejorar la aplicación

del actual instrumento jurídico y adecuar la regulación en el mediano plazo.

- c) Líneas de acción:** se entiende por las recomendaciones generales que requieren la elaboración de planes de trabajo con autoridades específicas con el objetivo de adoptar mejores prácticas, tanto jurídicas como operativas, en el corto, mediano o largo plazo.

Una vez mencionado lo anterior, el Memorándum de Reformas constituye uno de los entregables que el equipo de la CONAMER y de Justicia Cotidiana harán llegar a las autoridades estatales correspondientes, en el cual se delinearán las propuestas de reforma, acciones de mejora y líneas de acción necesarias para potencializar el crecimiento de los diversos sectores en la entidad. Cabe mencionar que dicho Memorándum, a pesar de ser un documento aparte, tiene como base los hallazgos y validaciones plasmadas en el presente Diagnóstico.

Por lo anterior, el presente Diagnóstico concluye con la presentación de los hallazgos obtenidos en la última reunión de validación de campo. Ahora es menester enfocar esfuerzos en el Memorándum de Reformas, documento que tiene por objeto plasmar todas las recomendaciones en medidas concretas que podrían ser impulsadas y adoptadas por las autoridades subnacionales.

<http://www.gob.mx/conamer> 

[conamer@conamer.gob.mx](mailto:conamer@conamer.gob.mx) 

01 (55) 5629-9500 

@CONAMER\_MX 

MXCONAMER 