

VIII. DERECHO ECONÓMICO Y FOMENTO INDUSTRIAL	161
Introducción	161
Política de fomento industrial	162
Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	163
Instrumentos jurídicos para el desarrollo económico	165
Subsidios	165
Estímulos fiscales	167
Desregulación económica	170
Programas de apoyo financiero	177
Problemas de transferencia de tecnología e inversión extranjera	179
De la tecnología	179
De la inversión extranjera	182
Legislación reglamentaria	184
Ley Federal de Competencia Económica	184
Ley de Metrología y Normalización	185
Ley de Inversiones Extranjeras	187
Ley de Propiedad Industrial	189

VIII. Derecho económico y fomento industrial

INTRODUCCIÓN

Según sea el sistema económico vigente, las normas jurídico-económicas que fomentan la actividad industrial, tienen una fisonomía diferente.

En México, que se encuentra en la implementación acelerada de una economía de mercado, se exhibe un derecho económico desregulador que al decir de Werner Sombart “se inclina hacia una marcada consideración hacia los intereses capitalistas”,¹ sobre todo con las libertades de propiedad, de adquisición, “de ejercer la actividad económica cómo, cuándo y dónde cada uno quiere, incluso esto se refuerza con el principio de trato nacional que el TLCAN otorga a los empresarios canadienses y estadounidenses”² (residencia, constitución y arbitraje, por ejemplo).

Así, el derecho económico moderno incluye, en el análisis de Sombart: las libertades de apropiación, utilización, enajenación y sucesión hereditaria de bienes; la protección de los derechos privados legítimamente adquiridos y de manera general, garantías de tráfico y positivo estímulo a los intereses capitalistas.³

Como se afirmó en el primer capítulo, el derecho económico mexicano asiste a un cambio cualitativo en el cual el Estado cede sus facultades de rectoría y planeación dejando a los sectores privados —nacionales y extranjeros— y al mercado interno —zonal y mundial—, las decisiones fundamentales del desarrollo industrial del país. Se trata, en suma, de un Estado menos interventor y cada vez más promotor.

Ahora bien, el sector industrial y su fomento en México comprende la planta productiva nacional, es decir, la suma de empresas manufactureras que tienen como arranque básico la utilización de energéticos, sector estra-

¹ Werner Sombart, *El apogeo del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 64-65.

² *Idem.*

³ Marcos Kaplan, *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM-Pemex, México, 1994.

tégico que por mandato constitucional está radicado en el sector público de la economía (energía eléctrica y petróleo).

El sistema productivo nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Nacional Financiera (INEGI-Nafin), está integrado por 1.3 millones de empresas establecidas, de las cuales 98% lo capturan las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas empresas absorben más del 50% de la mano de obra, aportan 43% del producto nacional equivalente al 11% del producto interno bruto, PIB.

En cuanto a la localización de la planta productiva, se observa una concentración evidente. El 61% de dichos establecimientos se ubica en el Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz.

Según la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la planta industrial nacional la conforman 44 ramas que en conjunto generan 44% del producto manufacturero.⁴

De acuerdo con la revista *Expansión*, las diez principales empresas exportadoras nacionales son: Pemex, General Motors, Chrysler de México, Teléfonos de México, IBM de México, Desarrollo Industrial, ISPAT Mexicana, Aerovías de México, Celanese Mexicana y Met-Mex Peñoles.

Por su parte, las mayores importadoras son: General Motors, Chrysler de México, Hewlett Packard de México, Aerovías de México, Teléfonos de México, Controladora Comercial Mexicana, INIK, Kodak Mexicana, Teleindustria Ericsson y DINA Autobuses.⁵ Conviene destacar que estas últimas participaron activamente en los 38 483 millones de dólares que en 1993 integraron la columna de importaciones que no han sido hasta la fecha compensadas por las empresas exportadoras.

Sin embargo, para 1996, las exportaciones mantienen una tasa de crecimiento anual cercano al 20%, indicador positivo a todas luces que puede, sin embargo, neutralizarse con un aumento dinámico de las importaciones —digno de crecimiento para algunos analistas— provocando indicios de preocupación en la balanza comercial para los próximos 12 meses.

POLÍTICA DE FOMENTO INDUSTRIAL

El modelo económico neoliberal iniciado en la década de los ochenta, ha pretendido consolidarse al inicio de los noventa con base en tres premisas esenciales:

⁴ Canacintra, *Informe Anual*, Mimeo., 1993.

⁵ "Las Principales Empresas Importadoras y Exportadoras de México", en *Revista Expansión*, núm. especial, México, 1994.

1. Saneamiento de las finanzas públicas.
2. Privatización de empresas paraestatales.
3. Apertura económica y comercial.

El instrumento de política económica para llevar a cabo dichas metas han sido los numerosos pactos o acuerdos para la estabilidad y el crecimiento, mecanismos cupulares que no son contemplados ni en la carta fundamental, ni en el derecho económico nacional.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1996, se diseñó este programa sectorial, que tiene como objetivo establecer la coordinación de los sectores productivos para desarrollar una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y con mayor contenido tecnológico (véase anexo VII).

Las líneas estratégicas contempladas en él, apuntan a:

- a) crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación;
- b) fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional, y
- c) inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad, con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Ahora bien, las políticas para promover la competitividad de la industria mexicana se enumeran así:

1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.
3. Fomento a la integración de cadenas productivas.
4. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
5. La regulación económica.
6. Promoción de exportaciones.
7. Negociaciones comerciales internacionales.
8. Promoción de la competencia.

Para la nueva política industrial que se contempla, destaca el fomento a la integración de cadenas productivas y cuya importancia es textualmente señalada por el programa, que a la letra dice:

Resulta indispensable dar a la política de fomento de integración de cadenas productivas, una base regional sólida. La experiencia internacional confirma que con frecuencia, las cadenas industriales exitosas se integran sobre bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficiencia las “economías de aglomeración”; la presencia de un núcleo de empresas exitosas tiende a atraer factores productivos en condiciones competitivas de calidad y precio —fuerza de trabajo capacitada, institutos de educación especializada, proveedores eficientes, clientes dinámicos—, que su vez, refuerzan la competitividad de todo el agrupamiento industrial[...]

En la estrategia de política industrial, las acciones que se contemplan al respecto son: *a)* diseñar programas de coordinación regional; *b)* desarrollar parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las diferentes regiones, y *c)* diseñar y ofrecer servicios de atención y promoción a la inversión nacional y foránea.

Las cadenas productivas diseñadas en el programa son las siguientes:

- a)* industria manufacturera de contenido tecnológico elevado;
- b)* industria de manufactura ligera intensiva en mano de obra;
- c)* industria petroquímica y derivados;
- d)* industria automotriz;
- e)* proveedores del sector público;
- f)* sector forestal-industrial;
- g)* sector agroindustrial, y
- h)* sector minero.

Otro aspecto que destaca el programa, es el referente a la desregulación económica, la que se materializará con base en los siguientes principios:

1. Justificación y objetivos claros de la regulación.
2. Beneficios netos de la desregulación.
3. Factibilidad de aplicación.
4. Coordinación entre las distintas entidades del gobierno con facultades regulatorias.

La promoción de la competencia justa tanto interna como externa, permite la mayor eficiencia de todo el sector industrial, por ello es que el programa contempla en esta materia tres elementos. La prevención y combate a prácticas monopólicas, la protección oportuna contra el *dumping* y

la subvención y el estricto cumplimiento de regulaciones arancelarias y no arancelarias en la importación de productos.

En cuanto al comercio exterior, el programa contempla dos rubros importantes, la promoción de exportaciones y negociaciones comerciales internacionales.

La política de promoción de exportaciones se basa en los siguientes principios: mayores recursos para la promoción de exportaciones, promoción congruente con la oferta exportable y estrecha coordinación de las acciones, tanto del sector público como privado.

En materia de negociaciones comerciales internacionales, el programa establece los siguientes principios: reciprocidad de acceso a mercados, establecer plazos de apertura graduales para el sector industrial y comunicación estrecha entre el gobierno federal, Poder Legislativo y sector privado.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Subsidios

Para iniciar este apartado es importante definir lo que ha de entenderse por subsidio: según la fracción I del artículo 73 del Presupuesto de Egresos para 1998.⁶

Los subsidios son los recursos federales que se asignan para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los del mercado o de los costos de producción, así como para promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos.

Un concepto muy vinculado a éste, es el de transferencias, las cuales según la fracción II del artículo antes mencionado "son las ministraciones de recursos federales, que se asignan para el desempeño de las atribuciones que realizan las entidades y los órganos administrativos desconcentrados". Es decir, tienen la misma función que los subsidios, la diferencia es a quién le son asignados.

Respecto a los subsidios, es importante mencionar, en principio, que cada institución que recibe dicho ingreso, debe destinarlos a programas o planes bien definidos, los cuales deben cumplir con los requisitos antes señalados.

⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1997.

Por lo que se refiere a las transferencias, éstas se destinan a diversos organismos desconcentrados, con funciones muy específicas,⁷ como por ejemplo las siguientes:

1. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
2. Caminos y Puentes Federales.
3. Ferrocarriles Nacionales de México.
4. Instituto Mexicano del Seguro Social.
5. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
6. Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
7. Centro Nacional de Metrología.
8. Colegio de México.
9. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
10. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
11. Distribuidoras Conasupo (son regionales).
12. Hospital General.
13. Instituto Nacional de Bellas Artes.
14. Instituto Nacional Indigenista.
15. Instituto de Ecología.
16. Instituto Politécnico Nacional .
17. Leche Industrializada.
18. Televisión Metropolitana Canal 22.
19. Universidad Nacional Autónoma de México.

Con el objeto de asegurar que los subsidios y las transferencias se apliquen efectivamente para alcanzar los objetivos y metas contenidos en los programas autorizados, así como a los sectores o población objetivo, además de ser plenamente justificados, será responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades evaluar y reportar los beneficios económicos y sociales, con la periodicidad que determinen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁸

Por ser erogaciones con cargo al presupuesto público, el Ejecutivo federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, debe tener un control sobre los mismos. En el informe de gobierno de este año se exhibe una síntesis de la cuenta de la hacienda pública federal, en la que se detalla lo relativo a subsidios y transferencias:

⁷ Para información más detallada consultar la publicación de la SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, publicación trimestral de la SHCP.

⁸ Artículo 79 del Presupuesto de Egresos para 1998.

Durante enero-junio de 1998, el gobierno federal otorgó ayudas, subsidios y transferencias por 127 958.4 millones de pesos, monto superior en 22.9% en términos reales respecto al del mismo periodo del año anterior. Los recursos asignados para ayudas, a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro ascendieron a 1 470.4 millones de pesos, destinándose al pago de pensiones civiles, militares y de gracia.⁹

Por concepto de subsidios se asignaron 11 811.0 millones de pesos para apoyar el consumo de tortilla y harina de maíz, la distribución de maíz en zonas rurales, la provisión de leche a niños de escasos recursos, así como las actividades prioritarias de ASERCA, la Comisión de Sanidad Agropecuaria, el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y a los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social; asimismo, se otorgaron 385.6 millones de pesos para la descentralización de recursos a las entidades federativas y a los municipios, principalmente a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.¹⁰

Según el objeto del gasto, los subsidios se clasifican en:

- a) subsidios a la producción;
- b) subsidios al consumo;
- c) apoyos financieros a estados y municipios;
- d) subsidios para inversión, y
- e) subsidios para cubrir deficientes de operación.

En el cuadro de la página siguiente, extraído del informe de gobierno de 1998, se detallan las cantidades destinadas a ayudas, subsidios y transferencias durante 1996 y 1997.

Estímulos fiscales

Con fecha 29 de diciembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los siguientes decretos: el decreto por el que se reforma el diverso apoyo adicional a los deudores del fisco federal. Mediante este decreto se extiende la vigencia del Proafi hasta el 31 de diciembre de 1998, y el decreto por el que se exime del pago de diversas contribuciones federales, como las siguientes:

Exención del impuesto al activo de 1998. Artículo primero. A los contribuyentes del impuesto al activo cuyos ingresos para efectos de la Ley del Impuesto sobre la

⁹ Publicación oficial del informe anual de gobierno de 1998, p. 76.

¹⁰ *Idem.*

CONCEPTO MILLONES DE PESOS	1996	1997
MILLONES DE PESOS		
TOTAL	149 156.4	233 747.4
Ayudas	5 946.3	8 144.6
Pensiones	1 150.7	1 552.0
Ayudas para expropiación de predios	1 741.3	448.0
Ayudas a instituciones sin fines de lucro	945.9	3 322.7
Becas	1 342.9	1 376.6
Ayudas culturales y sociales	648.4	710.4
Otros	117.1	734.9
Subsidios	22 929.0	28 258.7
Subsidios a la producción	7 674.8	10 078.4
Subsidios al consumo	8 716.8	8 303.1
Apoyos financieros a estados y municipios	0	1 875.0
Subsidios para inversión	1 566.8	1 305.6
Subsidios para cubrir deficientes de operación	4 471.8	6 461.8
Otros	498.8	234.8
Transferencias	120 281.1	197 344.1
Apoyos financieros a estados y municipios	50 728.4	83 539.5
Servicios personales	23 986.6	47 360.1
Adquisición de materiales y suministros	9 605.9	7 819.2
Contratación de servicios	7 779.2	12 629.2
Adquisición de bienes muebles	6 796.9	8 076.1
Gastos de asistencia social	3 064.5	3 986.1
Apoyos para obras públicas	4 810.6	5 011.7
Transferencias del Estado para seguridad social	6 633.7	22 124.8
Inversión financiera	3 800.4	0
Otros	3 074.9	6 797.4

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Renta en el ejercicio de 1997, no hubieren excedido de 10 000 000 de pesos, se les exime del pago del impuesto al activo que se cause durante el ejercicio fiscal de 1998.

Exención de impuesto al valor agregado (IVA) por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico. Artículo segundo. Se exime totalmente del IVA que se cause por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico durante el ejercicio fiscal de 1998.

Acreditamiento del IVA. Artículo tercero. Los contribuyentes que presten el servicio o suministro a que se refiere el artículo anterior, podrán efectuar el acreditamiento del impuesto que se les hubiere trasladado por la adquisición de bienes y servicios destinados a la prestación del servicio o suministro señalado, en los términos de las disposiciones aplicables.

Facultades de la SNCP. Artículo cuarto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las disposiciones necesarias para la correcta y debida aplicación de las exenciones previstas en el presente decreto.

Decreto. Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre de 1998.

Artículo segundo. Publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se creó un decreto de estímulos fiscales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, como el siguiente:

Impuesto al activo. Artículo 14. En materia de estímulos fiscales, durante el ejercicio fiscal de 1998, se estará a lo siguiente:

- I. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, consistente en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el ejercicio, mismo que podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarse.
- II. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los contribuyentes residentes en México que se dediquen al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes por los aviones o embarcaciones que tenga concesión o permiso del gobierno federal para ser explotados comercialmente, en los siguientes términos:
 - a) Tratándose de aviones o embarcaciones arrendados, acreditarán contra el impuesto al activo a su cargo, el impuesto sobre la renta que se hubiera retenido de aplicarse la tasa del 21% en lugar de la tasa del 5% que establece el artículo 149 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los pagos por el uso o goce de dichos bienes, siempre que se hubiera efectuado la

retención y entero de este último impuesto y que los aviones o embarcaciones sean explotados comercialmente por el arrendatario en la transportación de pasajeros o bienes.

- b) En el caso de aviones o embarcaciones propiedad del contribuyente, el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplicará por el factor de 0, tratándose de aviones y por el factor de 0.2 tratándose de embarcaciones y el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción no podrán reducir del valor del activo del ejercicio las deudas contratadas para la obtención del uso o goce o la adquisición de los aviones o embarcaciones por los que se aplique el estímulo a que la misma se refiere.

- III. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los almacenes generales de depósito por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, consistente en permitir que el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplique por el factor de 0.2; el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción, que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

- IV. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a las personas físicas que tributen conforme a la sección III, del capítulo VI, del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en eximir a dichos contribuyentes del pago de este impuesto.

Desregulación económica

Por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1989, se facultó a la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial (Secofi), para revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional.¹¹

Para llevar a cabo dicha revisión y cumplir con los demás objetivos contenidos en el acuerdo mencionado, se estableció un programa a través de un acuerdo secretarial, mismo que fue publicado en el DOF el 3 de febrero de 1989.

Este programa precisa las acciones a realizar para el cumplimiento de los propósitos previstos en el acuerdo presidencial citado, y prevé que estará a cargo de un coordinador, que actualmente es el jefe de la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi.

Asimismo, con fecha 2 de octubre de 1995, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secofi, mismo que establece en su artículo 37 las atribuciones a cargo de la Unidad de Desregulación Económica, entre las que se encuentran:

Desarrollar una estrategia general y lineamientos específicos para adecuar el marco regulatorio de la actividad económica nacional en aquellas áreas y ramas donde la reglamentación existente sea inconvenientemente inhibitoria o constituya un obstáculo a la eficiencia y productividad económica nacional.

Realizar los estudios necesarios que permitan identificar aquellos ordenamientos cuyas normas constituyen barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados o que fomente una concentración excesiva de los productores, en detrimento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores.¹²

Estas facultades se han venido ejerciendo a través de la formulación de diversos proyectos de reformas, adiciones o derogaciones de aquellas disposiciones jurídicas que inhiben la libre concurrencia de los particulares o grupos sociales a la actividad económica nacional, y promoviendo la celebración de convenios con otras dependencias del gobierno federal o con entidades federativas, para analizar y proponer medidas en materia de regulación económica.

Además, la desregulación se ha enfocado, principalmente, a mejorar la eficiencia del marco normativo vigente, para que la salud humana, el medio ambiente, la sanidad vegetal y animal, así como los intereses de los

¹¹ Este acuerdo presidencial fue abrogado por el artículo segundo transitorio del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹² Véase fracciones II y III del artículo 37 del Reglamento Interior de la Secofi.

consumidores, sean preservados al menor costo posible para el establecimiento y crecimiento de las empresas.

De esta manera, y en aras de fortalecer la desregulación a través de la supresión de aquellas disposiciones legales que por los requisitos o trámites que prevén aumentan costos y desalientan la producción, el 24 de noviembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE).

Dicho acuerdo presidencial (ADAE), tiene por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, estando a cargo de la Secofi su aplicación e interpretación para efectos administrativos.¹³

Asimismo, destacan en el contenido del ADAE, la creación del Registro Público de Trámites Empresariales que llevará Secofi y que formará parte del Registro Federal de Trámites de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como del Consejo para la Desregulación Económica (Consejo), como órgano técnico y consultivo para el cumplimiento del acuerdo, que integra las opiniones de los diversos sectores de la sociedad en el esfuerzo desregulatorio, y que sesionó por primera vez el 8 de diciembre de 1995.¹⁴

Dicho Consejo está integrado por los titulares de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, que lo preside; de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que funge como vicepresidente; de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social; por cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores académicos, laboral y agropecuario. Además, se invita de manera permanente al gobernador del Banco de México y, cuando los asuntos a tratar así lo requieren, el presidente del Consejo puede invitar a los gobernadores de los estados y a otros servidores públicos.

Asimismo, con el ADAE se ha iniciado un proceso de revisión y ajuste de las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal, cuya aplicación compete a las dependencias de la administración pública centralizada, y con esta misma finalidad, se elaboran propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal, así como a las disposiciones expedidas por entidades federales, es decir, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos.

¹³ Véase artículo 1o. del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1995.

¹⁴ *Ibid.*, artículos 9o. y 11.

El citado proceso de revisión y ajuste se ha emprendido con la realización de tres acciones que tienen por objeto establecer un marco normativo que incremente la competitividad de las empresas, a saber:

1. Revisión integral de los trámites federales vigentes.
2. Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas.
3. Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica.

Revisión integral de los trámites federales vigentes. Por acuerdo del Consejo se estableció una estrategia de *revisión vertical* y otra *horizontal* de los trámites y requisitos que establecen las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La *estrategia vertical* consiste en revisar los trámites vigentes de cada una de las dependencias y entidades, y consta de dos etapas:

La primera consiste en elaborar un inventario de todos los trámites federales existentes, que habrá de publicarse en otoño de 1996. Su finalidad es identificar la totalidad de los trámites vigentes en cada una de las dependencias y entidades federales y describir en forma detallada la información, datos y demás documentos anexos que se requieren para realizar el trámite.

La otra consiste en revisar el inventario de trámites vigentes de cada dependencia y entidades e inscribir, en el Registro Federal de Trámites Empresariales, aquellos cuya permanencia se justifique. Esta instrumentación, así como la publicación de los inscritos, en el *Diario Oficial de la Federación*, se irá realizando conforme a la conclusión que de la revisión mencionada se realice en cada dependencia y entidad, así como en la medida en que se lleven a cabo las reformas administrativas y legales correspondientes.

Esta *estrategia vertical* ha dado buenos resultados —por lo menos en el caso de la Secofi—, la que el 28 de junio de 1996 publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Desregulatorio¹⁵ de la misma y su Sector Coordinador.¹⁶

En efecto, con este Acuerdo Desregulatorio se redujeron los trámites vigentes de 211 a sólo 127; disminuyeron los requisitos y documentos

¹⁵ Véase Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y su Sector Coordinador, publicado en el DOF el 28 de junio de 1996.

¹⁶ El Sector Coordinador de Secofi se integra actualmente por el Centro Nacional de Metrología (Cenam), el Consejo de Recursos Minerales (Coremi), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco).

anexos; casi 10% de los trámites que aún subsisten se transformaron en simples avisos a la autoridad, bajo protesta de decir verdad; se establecieron plazos de respuesta de la autoridad y, en caso de que ésta no cumpla, se configurará la *afirmativa ficta*; ¹⁷ y, por último, se descentralizó la realización de los trámites a las delegaciones federales de Secofi, además de que, de manera general, podrán realizarse a través de correo certificado o por servicios de mensajería, tanto las solicitudes o avisos correspondientes, como la resolución que emita la autoridad.

Por lo que hace a la *estrategia horizontal*, ésta consiste en revisar los trámites y requisitos vigentes para detectar problemas comunes o duplicidad de regulaciones que competen a diversas dependencias o entidades, con el fin de elaborar e instrumentar propuestas que permitan resolverlos.

Esta *estrategia horizontal* se está realizando de manera coordinada con 12 dependencias federales, las que han venido remitiendo a Secofi información relativa a los trámites, así como el sistema electrónico correspondiente, el cual consta de una parte descriptiva y otra justificativa. Por último, se está verificando la información remitida, e instrumentando las propuestas de desregulación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Dependencia	Trámites entregados	Parte descriptiva	Parte justificativa
Secofi*	211	entregado	entregado
SRE*	24	entregado	entregado
SSA*	112	entregado	entregado
DDF*	119	entregado	entregado
SEP*	26**	entregado	26 de agosto
STPS	103	entregado	2 de septiembre
SE	178	entregado	17 de septiembre
Segob	30	entregado	9 de septiembre
Semarnap	85	entregado	19 de septiembre
SCT	830	entregado	23 de septiembre
Sagar	64	entregado	30 de septiembre
SHCP	—	24 de junio	7 de octubre

* La revisión de los trámites de estas dependencias, por parte de la Secofi, será en 1996.

** Sólo su sector central.

¹⁷ Sin embargo, sólo en nueve trámites, como excepción a la regla general, se establece la figura de la negativa ficta. Ésta se conservó en los trámites que implican un alto riesgo, y para otorgar certeza a las empresas como en los casos de la autorización de modelos o prototipos de instrumentos de medición previa a su comercialización y para la autorización de reconstrucción o reacondicionamiento de productos usados.

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 1996.

Revisión de requisitos contenidos en proyectos de disposiciones normativas. Secofi, en coordinación con el grupo de trabajo del Consejo, y con la finalidad de verificar que su instrumentación no imponga costos innecesarios a las empresas, ha revisado los proyectos de reformas a las leyes y directivas siguientes:

Dependencia	Disposición normativa
SE	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
SE	Reglamento de Gas Natural
SE	Directiva de Contabilidad para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SE	Directiva sobre la Determinación de Precios y Tarifas para las Actividades Reguladas en Materia de Gas Natural
SHCP	Reglamento de la Ley Aduanera
SCT	Ley Federal de Telecomunicaciones
SCT	Reglamento del Servicio Ferroviario (de pronta emisión)
DDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
DDF	Ley Ambiental del Distrito Federal
DDF	Ley de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos

Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica. Con la finalidad de contar con disposiciones normativas que prevengan su ágil aplicación, mediante una impartición de justicia pronta y expedita; que coadyuven a la reactivación de la actividad empresarial; que impulsen mecanismos crediticios a más bajo costo, y que fortalezcan el desarrollo de los mercados, Secofi participó en la elaboración del proyecto de Decreto que se publicó en el DOF el 24 mayo de 1996, mismo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos jurídicos:

1. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
3. Código de Comercio.
4. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Asimismo, el proceso de revisión y ajuste de disposiciones legales que se inició con el ADAE, y al que ya se ha aludido, se lleva a cabo también en las entidades federativas y municipios mediante la celebración de acuerdos

análogos en su ámbito de competencia, con el propósito de que los beneficios que genere la desregulación se perciban también en los tres niveles de gobierno. Así, en las siguientes 11 entidades federativas se han expedido acuerdos para la desregulación de la actividad empresarial a nivel local, y en algunas, inclusive, se ha hecho convenio municipal, a saber:

Estado	Acuerdo/convenio
Baja California	Acuerdo estatal y convenio municipal
Campeche	Acuerdo estatal y convenio municipal
Estado de México	Acuerdo estatal y convenio municipal
Guerrero	Convenio municipal
Hidalgo	Acuerdo estatal y convenio municipal
Jalisco	Acuerdo estatal y convenio municipal
Morelos	Acuerdo estatal y convenio municipal
Sonora	Acuerdo estatal y convenio municipal
Tamaulipas	Acuerdo estatal
Yucatán	Acuerdo estatal y convenio municipal
Zacatecas	Acuerdo estatal

Otros ocho estados (Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz) presentan un avance considerable en la elaboración de instrumentos jurídicos para la desregulación de la actividad empresarial.

Por último, cabe decir que de conformidad a lo dispuesto en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, publicado en el DOF el 31 de mayo de 1996, la revisión del marco regulatorio durante el sexenio 1995-2000 persigue dos objetivos principales:

1. Reducir a un mínimo indispensable el costo para las empresas derivado de todas las disposiciones normativas que afectan a la planta productiva y, en particular, el costo de los trámites y requisitos para su establecimiento y operación.
2. Reducir la incertidumbre en las transacciones económicas, derivada de la obsolescencia de la legislación mercantil vigente y de los elevados costos de recurrir al sistema judicial para lograr el cumplimiento de las obligaciones mercantiles.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la desregulación ha venido fortaleciéndose al grado que actualmente constituye una de las principales acciones gubernamentales de la política industrial y comercial de México, reflejándose los beneficios que su actividad acarrea, al incrementarse la competitividad de las empresas nacionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Programas de apoyo financiero

En el contexto de la banca de desarrollo (Nafin, Bancomext y Banobras). Nacional Financiera (Nafin) tiene como misión:

- a) fomentar el desarrollo integral;
- b) fomentar la eficiencia y competitividad del sector industrial, y
- c) promover el ahorro y la inversión.

En su condición de banca de desarrollo, Nafin persigue los siguientes objetivos:

1. Fomentar, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región.
2. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales.
3. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica, el incremento de la productividad, el desarrollo integral del mercado de valores, acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito, y con los sectores social y privado.
4. Fomentar la reconversión industrial, producción de bienes exportables, sustitución eficiente de importaciones.
5. Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el gobierno federal para el fomento de la industria o el mercado de valores.

Los objetivos particulares de Nafin para 1996 fueron los siguientes:

1. Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas de la industria manufacturera.
2. Atender, especialmente, a los sectores y ramas de la industria manufacturera que Nafin considera como prioritarias.
3. Apoyar el desarrollo de proveedores.
4. Coadyuvar en la preservación de la planta productiva y del empleo.
5. Impulsar la realización de nuevas inversiones que estimulen el crecimiento de la economía.
6. Canalizar, a través de los bancos, 85% de los recursos presupuestados por Nafin en apoyo a la reactivación económica del país.
7. Recuperar la cartera vencida.
8. Identificación y formulación de proyectos detonadores del desarrollo regional.

Los tipos de empresas industriales y de servicios susceptibles de acceder a los programas Nafin, se describen en el siguiente cuadro:

Tamaño de empresa	Ventas netas anuales	Núm. de empleados
Micro	hasta \$1 500 000	hasta 15 empleados
Pequeña	hasta \$15 000 000	de 16 a 100
Mediana	hasta \$34 000 000	de 101 a 250
Grande	más de \$34 000 000	más de 250

Fuente: Nafin.

Respecto a la ubicación y domicilio de las empresas beneficiadas por los apoyos Nafin, los estados se ubican en una clasificación tripartita de la siguiente forma:

GRUPO I (Menor desarrollo relativo)	GRUPO II (Desarrollo relativo intermedio)	GRUPO III (Mayor desarrollo relativo)
Baja California Sur	Aguascalientes	Baja California
Campeche	Chihuahua	Coahuila
Chiapas	Guanajuato	Distrito Federal
Colima	Michoacán	Estado de México
Durango	Puebla	Jalisco
Guerrero	Querétaro	Nuevo León
Hidalgo	Sinaloa	Sonora
Morelos	Tamaulipas	
Nayarit	Veracruz	
Oaxaca		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Tabasco		
Tlaxcala		
Yucatán		
Zacatecas		

Fuente: Nafin.

Programas de Nafin

Programa único de financiamiento a la modernización industrial (Promin). Es el conjunto integrado de los programas para la micro y pequeñas empresas, de mejoramiento del medio ambiente, de desarrollo tecnológico, de infraestructura y de modernización.

El programa otorga recursos para capital de trabajo, activos fijos, reestructuración de pasivos, contratación de asesorías, desarrollo de tecnologías, infraestructura tecnológica y mejoramiento del medio ambiente.

Durante 1996, el Promin otorga dichos recursos por un monto superior a 30 000 millones de pesos a empresas de diversos estratos, tanto en pesos (54%) como en dólares (46%).

Los sujetos de apoyo del Promin son empresas productivas o de servicios que se ubican en algunas de las siguientes tres hipótesis.

1. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas del sector industrial, así como del sector servicios que sean proveedores de la industria.
2. Proyectos de empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios, ubicadas en los estados de la República con menor desarrollo relativo.
3. Proyectos de ampliación de grandes empresas que favorezcan el desarrollo de proveedores o la creación e integración de cadenas productivas en las que participen micro, pequeñas y medianas empresas.

Las características de los créditos que ofrece el Promin son plazos máximos a 20 años y las tasas de interés dependen del estrato de la empresa y del tipo de moneda (nacional o extranjera).

Otros programas de Nafin. Esquema de reestructuración de pasivos en diferentes programas: apoyo extraordinario para capital de trabajo en UDIS; financiamiento al comercio exterior; programa de garantías; programa de participación accionaria; programa extraordinario de capital de riesgo Nafin (banca comercial); servicios de banca de inversión; operaciones internacionales y programa de desarrollo empresarial (Prodem); programa de desarrollo de proveedores; programa de apoyo a la constitución y desarrollo de empresas integradoras; programa de fortalecimiento para uniones de crédito y, finalmente, operaciones de crédito de primer piso.

PROBLEMAS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA E INVERSIÓN EXTRANJERA

De la tecnología

Si se observa el panorama de la tecnología en el mundo, se llega a la conclusión de que está concentrada en los países "avanzados" y que en ellos tiende a monopolizarse cada vez más, lo que no es resultado de la casualidad, sino de una estrategia bien planteada, cuyos exitosos resultados están

a la vista, como en el caso de países como Alemania, Reino Unido y Francia, entre otros.

Los países industrializados destinan sumas crecientes a la investigación tecnológica, convencidos de que se trata de una inversión redituable, lo que en efecto así es, debido a que es la base de la productividad, además que el proceso de traspaso tecnológico, tal como se verifica actualmente, ha hecho de la tecnología una mercancía que se vende a altos precios en un mercado monopolizado por sus propietarios.

Hay una estrecha vinculación entre el desarrollo y la tecnología, ya que ésta constituye un prerrequisito para alcanzar aquél, pero también el desarrollo es indispensable para que pueda darse el progreso tecnológico. Esta clase de “círculo virtuoso” acontece en los países avanzados, mientras que en el mundo en desarrollo se convierte en un “círculo vicioso” que no es fácil de romper.

En efecto, la carencia de recursos financieros aunada a la urgencia de resolver necesidades básicas de la población conduce a postergar o hasta a abandonar la investigación y el desarrollo tecnológicos, lo que a su vez trae como consecuencia la “pobreza” tecnológica que se observa en casi todos los países no industrializados.

México es un país en proceso de desarrollo con enormes carencias todavía no resueltas y con una población mayoritariamente marginada de los beneficios del progreso, y al igual que en las demás naciones que componen ese heterogénico grupo, es el Estado el que fundamentalmente enfrenta el gasto en estas actividades, obviamente, de manera incompleta y además generalmente ineficiente.

La crisis financiera que se desencadenó a partir de 1995, ha traído como consecuencia que el Estado mexicano le destine cada vez menos recursos financieros a este renglón, que es fundamental, por lo que la brecha tecnológica que separa a México de los países industrializados se ha venido ensanchando cada vez más.

A lo anterior se aúna la circunstancia de que para enfrentar la crisis se adoptó un nuevo modelo de desarrollo que pone el acento en la apertura comercial y la interrelación con otras economías, tratando de provocar en el aparato productivo una actitud más propicia para generar exportaciones.

La apertura comercial es un reto para los empresarios, pero constituye también una oportunidad para la modernización del aparato productivo. Mejorar los procesos productivos significa introducir tecnología “de punta”, mejorar la planta es obtener nuevos y más modernos equipos tecnológicamente avanzados y no descartar la automatización. Todo esto implica la necesidad de alcanzar una adecuada importación tecnológica y una rápida asimilación de lo importado, aunada a la realización de actividades propias de investigación que propicien innovaciones en procesos y productos.

Por su parte, el gobierno debe apoyar los esfuerzos del sector productivo mediante el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, y propiciar el desarrollo de la tecnología en las instituciones de investigación con acciones que faciliten y promuevan la vinculación entre ambos.

El progreso tecnológico se ha acelerado en las últimas décadas debido a muy diversas causas, de entre las cuales destaca el incremento de las inversiones que realizan todos los países, especialmente los industrializados (arriba del 2% del producto interno bruto) en las actividades de investigación y desarrollo tecnológicos, la aparición reciente de un “método” para inventar, además del apoyo que las computadoras brindan a aquellas complejas tareas al simplificar las operaciones que incluyen un amplio número de variables.

El progreso tecnológico se manifiesta en la elevación del monto de los bienes y servicios que el aparato productivo pone a disposición de los consumidores, es decir, en el incremento de los volúmenes de producción, pero su impacto no es sólo cuantitativo sino también cualitativo, ya que la tecnología permite acceder a la productividad y provoca cambios importantes en los hábitos de consumo y en el modo de vida de las personas.

Nadie puede dudar que el desarrollo de la ciencia y la tecnología se alimenta constantemente de los frutos de la capacidad inventiva del ser humano, máxime si se reconoce que la tecnología es dinámica por naturaleza y en esa constante evolución la propiedad intelectual funge como el motor que propicia su aceleramiento.

Una vez creada la obra (la artística o la tecnológica), es necesario protegerla. Mantenerla para las siguientes generaciones sin enturbiar su origen y propiciar que se generen otras. Para enfrentar estas necesidades surgió el sistema de protección a la propiedad intelectual.

Si la obra intelectual tiene como destino la producción o satisfacción de un mero sentimiento estético o cultural, como una pintura, una escultura, novela, poema, sinfonía, canción, texto universitario o una cinta cinematográfica, estamos frente a un objeto que corresponde al ámbito de la propiedad intelectual en un sentido estricto, o derechos de autor.

Pero si el esfuerzo del investigador o el resultado de su actividad intelectual apuntan al planteamiento de un problema técnico que se origina en la industria y a la solución idónea del mismo, entonces el fruto del talento—llamado actividad inventiva— genera otra propiedad que también es intelectual pero que específicamente se denomina “propiedad industrial”.

El sistema de la propiedad industrial se originó con el propósito de proteger las invenciones, recompensando al creador con la ventaja de un monopolio de explotación de su invento, para promover éstas en beneficio de la comunidad, por lo que desde su origen se presenta estrechamente vinculado al desarrollo tecnológico.

Como ha señalado la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI),

cuanto más moderna sea la tecnología y más elevado sea el grado de especialización del procedimiento o del producto, tanto más probable es que esa tecnología esté sujeta a derechos de propiedad industrial y que esa información técnica, calificaciones o experiencia profesional, esté controlada en forma exclusiva por un particular o una empresa que a menudo opera en muchos países, es decir, una corporación transnacional.

Los principales derechos pertenecientes a la propiedad intelectual son las patentes, los certificados de invención, las marcas, los certificados de dibujos o modelos industriales; los derechos de autor también son conocidos como *copyright*.

El debate acerca de estos derechos ha ido ganando trascendencia en las negociaciones económicas internacionales, debido a que a través de ellos se otorga protección jurídica a los nuevos desarrollos tecnológicos que ocurren fundamentalmente en los países avanzados, como la biotecnología, la cibernética, la informática, los nuevos materiales industriales, las fibras ópticas y otros.

En efecto, el adelanto económico y el progreso de la técnica han motivado que se pretenda ampliar el concepto de protección a la propiedad intelectual a otras esferas, como la de las variedades vegetales, los conocimientos técnicos (*know how*) y otras fases de la tecnología en su sentido más alto, lo cual ha dado lugar a una tendencia propiciada por los países avanzados, que sostiene la incorporación de estas nuevas materias en el concepto amplísimo de propiedad intelectual. Lo mismo debe decirse respecto de la protección jurídica de la cibernética en general, de los sistemas de computación electrónica y de los modernos medios de transmisión del arte y de la ciencia como los videocasetes y las estaciones nacionales y multinacionales operadoras de satélites.¹⁹

De la inversión extranjera²⁰

Es la actividad económica (producción o prestación de servicios) que realizan los nacionales de un país mediante la adquisición de activos de cualquier índole en otro país como depósitos bancarios, acciones, valores

¹⁹ Jaime Álvarez Soberanes, "México: reto y oportunidades en el año 2000", en *Jus*, México, 1993, pp. 64 y ss.

²⁰ OCDE, *Proceedings, Políticas de inversiones en América Latina y reglas multilaterales de inversiones*, París, 1997.

industriales, participación en el capital de empresas locales e incluso en bienes raíces.

Este tipo de inversión puede ser directa e indirecta, productiva o de portafolio. La inversión extranjera de *portafolio* es aquella que adquiere valores (Cetes, Tesobonos, etc.) con el único objetivo de obtener ganancias especulativas de corto plazo al amparo de tasas de interés altas o de diferencias cambiarias programadas. Su expansión proliferó a principios de los noventa y se basa en la desregulación mundial de las tasas de interés y de la libre flotación de las monedas.

La crisis financiera de México, Argentina, Brasil, Rusia, Japón y Asia desde 1995 hasta 1999, son la mejor evidencia del carácter cíclico y devastador de sus efectos financieros, sociales y económicos.

La inversión extranjera *productiva* o directa es el aporte proveniente del extranjero, es propiedad de personas naturales o empresas extranjeras, al capital de una empresa local en monedas libremente convertibles, maquinaria o equipos con derecho a la reexportación de su valor en divisas y a la transferencia de utilidades al exterior (dividendos).

Según el último informe de Naciones Unidas referente a la inversión extranjera en el mundo:

los flujos de inversión destinados a América Latina y el Caribe han crecido en un 52% en 1996 (es decir, la mayor alza registrada en las regiones en desarrollo) alcanzado un nivel récord de cerca de 39 mil millones de dólares. Importantes modificaciones han sido introducidas en la región concernientes a los regímenes aplicables a la inversión extranjera directa —tanto a nivel nacional como por la vía de acuerdos bilaterales de inversiones— lo que ha ciertamente contribuido a tal resultado.²¹ La inversión intrarregional ha progresado sensiblemente, siendo Chile, Brasil y Argentina los principales países de origen y Argentina, Perú y Venezuela las principales destinaciones.²²

La idea generalizada de que la inversión extranjera y las empresas transnacionales pueden jugar un rol muy positivo en el proceso de desarrollo de los países receptores, es particularmente nítida en América Latina. En efecto, una encuesta reciente revela que en esta región existe una mejor percepción de la inversión extranjera: señala que mientras el 48% de los estadounidenses piensa que la inversión extranjera da demasiada influencia a otros países, sólo el 25% de los latinoamericanos comparte esa opinión. Por otra parte, el 57% de los latinoamericanos piensa que el capital

²¹ Naciones Unidas, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 1997, Ginebra, septiembre de 1997, p. 23.

²² *Ibid.*, p. 24.

extranjero ayuda al crecimiento de la economía y sólo el 40% de los estadounidenses comparte la opinión.²³

Por ello, el mundo actual ha abierto sus puertas a la inversión extranjera. Incluso los países más proteccionistas han reemplazado sus normas de carácter restrictivo o disuasivo por legislaciones que tienden a incentivar los flujos de capital externo (para conocer el marco regulatorio existente en México, véase el anexo VIII). Esta situación ha generado un clima de alta competencia en el que la inversión extranjera y las empresas transnacionales son percibidas como factores que pueden incidir positivamente en el desarrollo nacional de los países receptores. Diversos Estados de América Latina, África y Asia han cambiado radicalmente de actitud y se han sumado a la corriente imperante en el mundo que tiende a revalorizar la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales, superando los marcos ideologizados que eran tradicionales, hace apenas algunos años, en los países en vías de desarrollo y en general en los países de economía centralmente planificada.²⁴

El enorme interés que existe hoy en todos los países por atraer inversiones extranjeras ha generado la preocupación por protegerlas debidamente. En efecto, algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-ley en Chile o los convenios de estabilidad en Perú, al mismo tiempo que se han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), del Banco Mundial y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o ICSID.²⁵

A estos esfuerzos debemos sumar los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones (APPRI); el Capítulo XI del TLCAN y el discutido proyecto multilateral de la OCDE conocido como Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA

Ley Federal de Competencia Económica

Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, y tiene por objeto proteger el proceso de competencia y la libre

²³ Encuesta Panamericana El Mercurio/Wall Street Journal Americas, *El Mercurio*, 26 de abril de 1998, Cuerpo B, Santiago de Chile, p. 1.

²⁴ Juan Banderas, *El nuevo marco jurídico de inversión extranjera en América Latina*, Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago de Chile, 1992, p. 9.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

concurrancia y amplía los espacios para la actualización de los particulares en el ámbito económico, mediante la prevención y eliminación de estancos, monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (producción, procesamiento, distribución y comercialización). Permite la acción correctiva del Estado para evitar el abuso monopólico; el surgimiento de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, y fusiones de empresas que desemboquen en prácticas monopólicas. Adecua a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, para promover la eficiencia económica; protege el proceso competitivo y la libre concurrancia de los particulares en las actividades económicas, reiterando la ilegalidad de las prácticas monopólicas y sancionándolas severamente (véase anexo IX). Se crea la Comisión Federal de Competencia que goza de autonomía para dictar resoluciones encaminadas a combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Promueve la eficiencia económica y protege el proceso competitivo de los particulares.

Esta ley debe analizarse en función del capítulo XV del TLCAN debido a que se trata de disciplinar la competencia, no solamente a nivel interno, sino a nivel zonal.²⁶

Con fecha 4 de marzo de 1998 se publicó en el DOF el Reglamento de esta ley, con lo cual se cubrió un vacío de 7 años en la materia, así como el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, publicado en el DOF el 28 de agosto de 1998.

Ley de Metrología y Normalización

Esta ley se expide y se publicó en el DOF el 1o. de junio de 1992, con la finalidad de adecuar el marco jurídico de las normas y la metrología a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en su elaboración.

La metrología es el campo del conocimiento relativo a las mediciones. Incluye todos los aspectos, tanto teóricos como prácticos, que se relacionan con las mediciones; cualquiera que sea su nivel de exactitud y en cualquier campo de la ciencia y la tecnología.

En este aspecto, la ley tiene por objeto:

- a) establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
- b) precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;

²⁶ Rogelio López Velarde, "La Ley Federal de la Competencia Económica y algunas consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional privado", en *Jurídica*, núm. 24, México, 1995, p. 281.

- c) establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d) establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados;
- e) instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia, y
- g) regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

De manera adicional, se instituye el Sistema Nacional de Calibración (SNC) y el Centro Nacional de Metrología (Cenam).

En materia de normalización se plantea la separación de denominación entre las normas voluntarias y las obligatorias. De esta manera las normas obligatorias reciben el nombre de Norma Oficial Mexicana (NOM) y las voluntarias se conocen como Normas Mexicanas (NMX).

En cuanto a la elaboración de normas oficiales mexicanas señala:

1. Cada secretaría, según el ámbito de competencia, está facultada para elaborar, adoptar y aplicar normas oficiales mexicanas. Estas secretarías son la de Energía, Secofi, SAGD, SCT, SS, STPS, Sectur, Semarnap.
2. Se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.
3. Cada dependencia creará los comités consultivos nacionales de normalización que considere oportunos. Estos comités estarán integrados por personal técnico de la propia dependencia y por organizaciones de industriales y prestadores de servicios.

Otros temas que contempla la ley son el acreditamiento, la certificación, verificación, vigilancia y sanciones (multa, clausura temporal o definitiva y arresto).

Esta ley se relaciona con el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que fue suscrito por México y cuyo decreto aprobatorio del Senado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de abril de 1988 y que fue reformado por los acuerdos de la Ronda Uruguay que dio nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que reemplaza al GATT y que está vigente en el derecho económico mexicano a partir del 1o. de enero de 1995.

Las empresas exportadoras, además de observar las regulaciones de metrología y normalización antes descritas, si desean penetrar el mercado de la Unión Europea deben cumplir con la norma de calidad *iso 9000*.

La ISO 9000 (International Standard Organization) es un organismo nacido en 1945 con el fin de emitir normas internacionales para reglamentar el comercio internacional. Existen más de 10 000 normas a nivel mundial. Su sede se ubica en Ginebra, Suiza, y tiene 96 países miembros que han hecho de ISO su propia norma oficial.

México forma parte de ISO desde 1945, y de sus 2207 comités de elaboración de normas, participa en 27 de ellos y a partir de 1990 adoptó éstas como normas oficiales.

En agosto de 1994, ISO emitió la nueva versión de sus normas que en 1995 regirán mundialmente. El Comité Técnico Nacional de Normalización y Certificación trabaja en Secofi actualizando las normas nacionales a las exigencias de las nuevas ISO 9000.

Ahora bien, la norma ISO 9000 controla la calidad de los productos y procesos. Se trata de un control de calidad total a las empresas.

La certificación ISO 9000 la realizan empresas de gran prestigio internacional, en los que destacan British Standard Institute, Floyd Register del Reino Unido, Societe General de Surveillance (SGS) de Suiza, Underwriter Laboratories (UL) de Estados Unidos, y Av. Qualité de Bélgica.

El costo de una certificación ISO 9000 fluctúa entre 10 000 y 80 000 dólares, inversión que se compensa ampliamente con las ventas a mercados externos. Actualmente sólo 60 empresas mexicanas han obtenido la certificación ISO 9000.²⁷

Ley de Inversiones Extranjeras

Esta ley se publicó en el DOF el 27 de diciembre de 1993, define conceptos relevantes sobre inversión extranjera, establece las vías para la canalización del capital extranjero, permite la apertura a la inversión extranjera en actividades donde su participación se considera necesaria y simplifica los trámites administrativos. Esta ley es fundamental porque establece los parámetros a seguir por las demás leyes relacionadas con la inversión extranjera, además se debe conocer su reglamento, publicado en el DOF el 8 de septiembre de 1998.

En esta ley, de acuerdo con lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, establece que actualmente están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades de mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos de territorio de México y

²⁷ A. Marasch Stanley, *La calidad de los productos y procesos de la Unión Europea*, Instituto Español de Comercio Exterior, España, 1993, p. 17.

el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares; la inversión extranjera podrá participar en esos rubros a partir del 18 de diciembre de 1995 hasta con 49% del capital social de sociedades de mexicanos; a partir del 1o. de enero del año 2001, hasta con 51% y a partir del 1o. de enero del año 2004 hasta con un 100 por ciento.

La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con el 40% del capital social en las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz y a partir del 1o. enero de 1998 la inversión extranjera podrá participar hasta con 100%. La inversión extranjera podrá participar de inmediato hasta con 49% en servicios de los videotextos y computación en paquete y a partir del 1o. de julio de 1995 hasta con 100 por ciento.

Se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para participar en un porcentaje mayor al 49% en actividades de edificación, construcción e instalación de obras y a partir del 1o. de enero de 1999 hasta con 100 por ciento.

Estas disposiciones muestran claramente cómo se ha empezado a establecer lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la nueva Ley de Inversión Extranjera (véase el anexo VIII). Pero para el estudio que se pretende realizar en este trabajo, es fundamental que se detallen algunas de las disposiciones establecidas en la Ley de Inversión Extranjera que tienen el mismo propósito:

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica, fabricar nuevos líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar y relocalizar los ya existentes (art. 4o.).

Se reservan de manera exclusiva al Estado las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radiactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.

Están reservados de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros: transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo, servicios de radiodifusión (excepto televisión por cable), uniones de crédito, banca de desarrollo y servicios profesionales y técnicas que señalan las leyes.

La inversión extranjera podrá participar hasta: el 10% en sociedades cooperativas de producción; el 25% en el transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especial; el 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles; el 49% en instituciones de seguros, institucio-

nes de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103, frac. IV, de la Ley de Instituciones de Crédito, sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercado de Valores, acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión, fabricación y comercialización de explosivos, impresión y publicación de periódicos, acciones serie " T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales, televisión por cable, servicios de telefonía básica, pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, administración portuaria integral, servicios portuarios de pilotaje, sociedades navieras, servicios conexos al sector de ferrocarriles, suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Estos límites de participación sólo podrán ser reservados por la inversión extranjera neutra (la que sólo otorga derechos pecuniarios a sus seguidores, derechos corporativos limitados, sin derecho de voto en asambleas generales ordinarias).

Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en: servicios portuarios, sociedades navieras, administración de terminales aéreas, servicios privados de educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados, servicios legales, sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores, agentes de seguros, telefonía celular y construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados y perforación de pozos petroleros y de gas (art. 8o.).

Esta ley necesariamente debe analizarse con el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a que en él se establecen cuatro principios básicos: 1. apertura sectorial; 2. trato a la inversión; 3. inexistencia de requisitos de desempeño, y 4. transferencias, expropiación, compensación y solución de controversias.²⁸

Ley de Propiedad Industrial

Esta ley se publicó en el DOF el 1o. de agosto de 1994 y su Reglamento el 23 de noviembre de 1994.

La propiedad industrial y la propiedad autoral que se refieren a la protección de los derechos de autor, conforman la propiedad intelectual. En México las instituciones encargadas de administrar el sistema de propiedad industrial y los derechos de autor son el Instituto Mexicano de la Propiedad

²⁸ Fernando Heftye Ettiene, "El capítulo XI del TLC de América del Norte. Inversión", en *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, México, t. II, 1993, p. 55.

Industrial y la Secretaría de Educación Pública, por medio de la Dirección General de Derechos de Autor.

La propiedad industrial consiste en todas las creaciones realizadas por personas físicas o morales, como un producto técnicamente nuevo, una mejora a una máquina o aparato, un diseño industrial original para hacer más útil o más atractivo un producto, un proceso de fabricación novedoso, una indicación distintiva del fabricante o distribuidor particular, una denominación identificadora de un establecimiento, un aviso publicitario, y una aclaración sobre el origen geográfico que distingue y hace especial a un producto. Estas creaciones se presentan y se utilizan continuamente en las actividades de producción y comercialización de bienes y servicios, y redundan en un beneficio económico para sus creadores y en un mayor bienestar para los consumidores o usuarios.

En el marco de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y para apoyar el proceso de modernización en la materia, en diciembre de 1993 se creó por decreto presidencial el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). El objetivo inicial fue ofrecer apoyo técnico a la Secofi para el otorgamiento de los derechos de propiedad industrial y con ello brindar un servicio expedito a los usuarios del sistema de propiedad industrial.

Como resultado de las reformas a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, en julio de 1994 se dio al IMPI autoridad para administrar el sistema de propiedad industrial, por lo que está capacitado para proporcionar, entre otros servicios, asesoría y orientación a la industria nacional, y elaborar estudios sobre la situación del sistema de propiedad industrial en otros países. Además, examinará y resolverá solicitudes para proteger invenciones y registrar signos marcarios y será la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y aplicar, en su caso, las sanciones que procedan.

Por lo que respecta a la adhesión a los tratados internacionales más importantes en la materia, en 1995 México ingresó al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), ya que este instrumento multilateral es consecuente con la política de internacionalización de la economía mexicana. Una vez que México ingresó a ese tratado, puede solicitar el registro de una patente en varios países por medio del IMPI.

La reforma que se le hizo a la ley, que incluso cambió el nombre por Ley de Propiedad Industrial (véase anexo XI), se planteó los siguientes objetivos:

1. Se otorga una protección mayor a las marcas notoriamente conocidas en escala internacional, conforme a las actuales tendencias del comercio mundial. Cabe señalar que en las nuevas disposiciones se incluye

una definición que considera conceptos innovadores en escala mundial en la protección de este tipo de marcas.

2. Establece un capítulo especial de disposiciones para prevenir o reparar los daños ocasionados por la violación de los derechos de propiedad industrial.
3. Se establece el procedimiento de la inversión de la carga de la prueba para los casos de posibles invasiones de patentes en proceso. En este sentido, corresponderá al presunto infractor demostrar que no está utilizando el proceso protegido por la patente en cuestión.
4. Se definen de manera clara los derechos que confiere una patente. En esta disposición se precisa que no se permitirán importaciones paralelas en materia de patentes.
5. Se atribuyen al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial las funciones de autoridad administrativa para que ofrezca un servicio más eficiente en el otorgamiento, registro y protección de los derechos de propiedad industrial.

Esta ley debe relacionarse con el capítulo XVII del TLCAN que en materia de propiedad intelectual establece cinco principios generales, de aplicación en Canadá, Estados Unidos y México. Estos principios son:

1. La protección y defensa de los derechos de propiedad industrial no deberán constituir en ningún caso un obstáculo al comercio legítimo.
2. Se reconoce la aplicabilidad de las disposiciones sustantivas del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, que representa un instrumento de armonización y consenso internacional en la materia.
3. La protección que los tres países se comprometen a otorgar a los derechos de propiedad industrial es la mínima. Cada país, si así lo desea, puede conceder una más amplia que la comprendida en el TLCAN.
4. Se reconoce el principio de trato nacional conforme al cual los medios y procedimientos para la protección y defensa de los derechos de propiedad industrial que se dispongan en cada uno de los tres países deberán proporcionarse sin discriminación a los individuos o empresas que sean nacionales de cualquiera de los tres signatarios. Es decir, que en cada uno de los países, sus nacionales no recibirán en esta materia un trato más favorable que el que se otorgue a los nacionales de los otros dos, sino que todos recibirán el mismo trato como si fueran nacionales del país en cuestión.

5. Como parte de la legislación para procurar el buen funcionamiento de la competencia en sus mercados, cada país podrá regular determinadas prácticas o conductas que, tratándose de derechos de propiedad industrial, puedan considerarse anticompetitivas. Con esto se pretende que el ejercicio legítimo de los derechos de propiedad industrial no conduzca a abusos por parte de sus titulares, con efectos negativos en la competencia en los mercados de cualquiera de las tres economías.²⁹

²⁹ Jorge Amigo, “Modernización del sistema de propiedad intelectual”, en *Comercio Exterior*, México, 1994, p. 40.