



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

ACCIONES INSTRUMENTADAS EN MÉXICO POR LA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN MATERIA DE
COMPETITIVIDAD EN EL PERIODO 2013 - 2018

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

ENRIQUE HERNÁNDEZ HERRERA

DIRECTORA DE TESINA:

DRA. PATY AIDÉ MONTIEL MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2013.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción general.....	4
Objetivos	5
Objetivo General	5
Objetivos particulares.....	5
Metodología y estructura del trabajo.....	5
Capítulo I. La Competitividad: consideraciones teóricas y su contexto en México en 2013.....	9
Introducción	9
1.1 La competitividad.....	9
1.2 Consideraciones Teóricas sobre la Competitividad	12
1.3 Diagnóstico para Identificación de impulsores o barreras a la competitividad en el contexto mexicano de 2013	15
1.3.1 Tiempos y costos para realizar los trámites necesarios del ciclo de vida de una empresa	16
1.3.2 Registros Públicos de Comercio y de la Propiedad.....	17
1.3.3 Acciones impulsadas en el país para promover la competitividad.....	18
1.3.4 Articulación entre sectores público, privado y academia a nivel nacional.....	21
1.3.5 Niveles de competitividad a nivel local y brechas de desarrollo regional.....	22
1.3.6 Regulaciones para una competencia económica eficiente.....	22
1.3.7 Barreras para la exportación y penetración de productos mexicanos en mercados internacionales.....	24
1.3.8 Eficacia del Sistema de Normalización.....	25
1.3.9 Regulaciones en relación con la Inversión Extranjera Directa.....	26
1.3.10 Nivel de confianza en el comercio electrónico en México.....	27
1.3.11 Conclusiones del Diagnóstico	29
Capítulo II. El Marco Normativo, la estructura institucional y la vinculación con la Planeación Nacional	30
Introducción	30
2.1 Estructura institucional.....	31
2.2 Marco Normativo de aplicación general	35
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	35
2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	35
2.2.3 Ley de Planeación	36
2.2.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Economía	36

2.2.5	Manual de Organización General de la Secretaría de Economía	36
2.2.6	Marco Normativo que faculta a cada Unidad Responsable (UR) adscrita a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad.....	36
2.3	Vinculación con la Planeación Nacional.....	39
Capítulo III. Acciones para incrementar la Competitividad.....		41
Introducción		41
3.1	Hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas	42
3.1.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	42
3.1.2	Seguimiento y evaluación	44
3.1.3	Avances	45
3.2	Impulsar y articular acciones locales.....	46
3.2.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	46
3.2.2	Seguimiento y evaluación	48
3.2.3	Avances	49
3.3	Fomentar la competencia económica	50
3.3.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	50
3.3.2	Seguimiento y evaluación	53
3.3.3	Avances	55
3.4	Fortalecer el Sistema de Normalización y facilitar su cumplimiento.....	56
3.4.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	56
3.4.2	Seguimiento y evaluación	60
3.4.3	Avances	60
3.5	Eliminar topes y requisitos a la Inversión Extranjera Directa.	61
3.5.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	61
3.5.2	Seguimiento y evaluación	64
3.5.3	Avances	64
3.6	Dar certidumbre jurídica al comercio electrónico.....	65
3.6.1	Diagnóstico y acciones derivadas.....	65
3.6.2	Seguimiento y evaluación	67
3.6.3	Avances	67
Resultados asociados a las metas de la Planeación Nacional.....		67
Conclusiones		71
Bibliografía		75

Introducción general

El presente trabajo presentará en forma detallada, las acciones que la administración pública, en particular la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, impulsó con el objetivo de elevar la competitividad del país en el periodo 2013 – 2018. Se trata de un trabajo de gabinete que aprovecha la actividad profesional del autor como Asesor Económico Adjunto en la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad en el periodo indicado.

El análisis del nivel de competitividad de cada país solo puede estudiarse desde el caso concreto de cada uno de ellos, su contexto, su situación geopolítica y todas las condiciones que en general solo le son propias a cada nación. El crecimiento económico de México ha sido limitado en comparación con el de otros países que han logrado despegar económicamente en las últimas décadas. Las mediciones internacionales en materia de competitividad son útiles para medir comparativamente el avance de cada uno de ellos en ese apartado, considerando que los organismos especializados cuentan con metodologías para obtener información detallada de los factores que inciden en el nivel de competitividad. En esa línea, el avance moderado de México en las mediciones internacionales debe ser analizado en sus propias circunstancias y contexto, sin perder de vista cómo es que el nivel de Competitividad del país es un factor determinante para detonar el crecimiento económico. Por ejemplo, como un factor relevante ha sido la insuficiente articulación entre entes públicos y privados, limitando la implementación de proyectos o acciones conjuntas que eleven la competitividad de las empresas y la calificación del país en la materia.

Para poder hablar de un mercado interno fuerte o sano, bajo el modelo en el que se desarrolla la economía del país, se debe contar con un ambiente donde se propicie la sana competencia sin barreras a la entrada, de esta forma las empresas podrían producir de forma eficiente y lograr un aumento en la demanda de sus bienes y servicios, con mejores precios y calidad de insumos y bienes finales, además de menores costos de transacción. En este sentido, es evidente la necesidad de impulsar una mejor regulación que propicie mayor competencia en

mercados de alto impacto para empresas y consumidores finales, y con esto, elevar la competitividad.

Por lo anterior, uno de los propósitos de este trabajo es mostrar que el aumento de la competitividad requiere de acciones específicas a nivel regional al interior del país. En México, el perfil de la distribución del ingreso refleja desigualdades entre personas y regiones. Esto en parte se deriva de una insuficiente articulación entre los actores públicos y privados para implementar proyectos o acciones conjuntas para impulsar la productividad regional.

Objetivos

Objetivo General

Presentar un análisis de las acciones específicas que la Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad diseñó e implementó para mejorar el ambiente de negocios y elevar las capacidades competitivas de las unidades económicas del país en beneficio de los consumidores en el periodo de referencia.

Objetivos particulares

- Contextualizar la posición de México ante el resto del mundo en términos de competitividad.
- Referir la labor de las instituciones públicas, particularmente la Secretaría de Economía, en materia de competitividad.
- Detallar las estrategias más relevantes implementadas desde el sector público para elevar los niveles de competitividad.

Metodología y estructura del trabajo

Para fines del presente trabajo, y como medio para analizar la labor que la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad realizó en materia de competitividad, se recurrió a un estudio de gabinete con la información institucional pública disponible, además del análisis de bibliografía y documentos y/o estudios de instancias nacionales e internacionales que sirvieron como referencia para contextualizar la situación del país en términos de competitividad.

Este trabajo está motivado y basado ampliamente en mis aprendizajes y experiencia profesional adquirida en la Administración Pública Federal, en la que he tenido la oportunidad de desempeñarme en diferentes instituciones y dependencias, en diferentes cargos y realizando diversas actividades y asumiendo con el tiempo distintas responsabilidades. La mayor parte del tiempo desde que inicié (2001 y hasta 2018) me desempeñé en la Secretaría de Economía, la relación con los temas y las cosas que ahí fui aprendiendo fueron de hecho lo que motivó mi elección de estudios universitarios. En un principio, realizaba labores de atención al público, después, como parte del *staff* de la oficina del secretario del ramo, llegué a ser responsable de atención ciudadana, control de gestión y otros temas de apoyo a la labor del titular. Fue cuando me integré a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad cuando empecé a realizar actividades más específicas y especializadas que exigían el uso de mi formación como economista. En el último cargo que ahí ocupé, Asesor Económico Adjunto (entre 2014 y 2018), era responsable entre otras cosas del seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios a cargo de la subsecretaría, estaba involucrado en el desarrollo de indicadores, Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), Evaluación de Riesgos (PTAR), programa de trabajo de control interno (PTCI), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Metodología de Marco Lógico (MML).

El seguimiento de esos temas establece la relación entre las acciones estratégicas que son motivo de este documento y mis responsabilidades en el cargo que ahí desempeñaba: cualquier diseño e implementación de políticas públicas, estaba sujeta a los sistemas de seguimiento y evaluación con que contaba la Administración Pública Federal y que cobran especial relevancia por ser uno de los métodos de vigilancia del ejercicio de recursos públicos.

El presente trabajo consta de tres capítulos en los que se abordará el tema partiendo de las consideraciones teóricas necesarias para comprender el concepto de competitividad, pasando por el trabajo de análisis que permitió a las instituciones contar con un diagnóstico de la situación nacional en ese rubro para llegar finalmente a la descripción y análisis de las acciones estratégicas que, convertidas en políticas públicas, se implementaron para elevar los niveles de competitividad, y en general, crear un ambiente de negocios para mejorar los indicadores de México en la materia.

En forma más específica, el primer capítulo parte de la definición del término Competitividad y se hace una recapitulación de algunas de las teorías desde las que diversos autores han abordado el tema. En el capítulo 1 y para iniciar a abordar el tema, se detalla el diagnóstico que desde la administración pública se realizó para identificar las áreas de oportunidad en las que eventualmente, con un buen diseño de acciones y políticas públicas, con las que podría incidirse en la mejora de la competitividad de las unidades económicas y los efectos multiplicadores que con ello pudieran conseguirse.

Cuando hablamos de políticas públicas o acciones de gobierno, no se puede omitir la importancia que tiene la normatividad o todo el cuadro jurídico aplicable, por lo que se dedica el capítulo 2 a plantear cuál era, durante la administración a la que hacemos referencia, el marco normativo que facultaba a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad y sus Unidades Responsables para poder realizar las intervenciones que motivan el presente trabajo. En ese capítulo se describe también la estructura institucional con la que se hizo frente al diseño e implementación de acciones específicas y la forma en que todo se encontraba vinculado con programas, ejes y acciones gubernamentales transversales. Como complemento a la premisa de referir los recursos con los que se contaba para la ejecución de las acciones estratégicas, se detalla también el presupuesto con el que contaban cada una de las Unidades Responsables adscritas a la subsecretaría.

En el capítulo 3 se ofrece el análisis específico de las acciones que se diseñaron e implementaron a partir de los diagnósticos previamente realizados, orientadas a mejorar el ambiente de negocios e incrementar la competitividad de las unidades económicas. Se detallan cuáles fueron las necesidades de política pública que se detectaron y cuáles fueron las acciones que se diseñaron para atenderlas. Para cada acción, además de las motivaciones que impulsaron su diseño e implementación, se detalla el proceso de evaluación y seguimiento, sistema bajo el que eran evaluados los programas y acciones gubernamentales que permitía calificar su viabilidad, sus resultados y, por tanto, la permanencia de su aplicación. Todo ello, evidentemente para evaluar los efectos económicos reales.

En México, la competitividad y sus factores asociados se miden a partir de indicadores. El desempeño de las variables y en general de las acciones que motivan este documento también fueron medidas y evaluadas a través de indicadores (de desempeño y estratégicos,

esencialmente), por ello, al final del capítulo 3 se incluye también la evolución de los que fueron utilizados por la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad para determinar su avance y eventualmente el resultado de las acciones implementadas, lo que ayuda también a emitir algunas conclusiones sobre la efectividad de las políticas públicas que en periodo de estudio y en ese ámbito se implementaron.

Capítulo I. La Competitividad: consideraciones teóricas y su contexto en México en 2013.

Introducción

Para poder abordar el tema central de este trabajo que es el análisis de las acciones que se emprendieron desde la administración Pública Federal para incrementar el nivel de competitividad del país, es necesario en primer término tener un acercamiento teórico sobre el significado de la competitividad como concepto y, en forma general, el contexto en el que se encontraba el país antes del inicio del periodo que se analiza, 2013-2018.

Para ello, es necesario presentar las definiciones de competitividad que en ese momento eran las de uso generalizado, desde las asentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u otras instancias gubernamentales, las de Organismos Internacionales y las que teóricos como Michael Porter definieron.

Posteriormente, se abordarán las teorías que fundamentan el concepto, partiendo de las teorías de desarrollo hasta llegar a las formalizaciones de Porter e instancias como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, y como parte fundamental para adentrarnos en el análisis de las acciones que se desarrollaron para implementar políticas públicas orientadas a incrementar la competitividad, se detallará el diagnóstico que en su momento se realizó a partir de cada uno de los problemas detectados dentro del ámbito de atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Economía específicamente, de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad.

De esta forma, se integrarán los elementos teóricos, los antecedentes y el contexto necesarios para comprender las motivaciones que desde el ámbito gubernamental se tuvieron para definir las acciones que deberían llevarse a cabo con el propósito de incrementar la competitividad.

1.1 La competitividad

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).La competitividad es el grado en el que un país puede, bajo condiciones de mercado libre y justo, producir bienes y servicios que superen la prueba de los mercados internacionales y, al mismo tiempo, mantener y expandir los ingresos reales de su población en el largo plazo (OCDE,

1996). Para el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), la competitividad de las naciones se sostiene en 12 pilares de diferentes rubros, los cuales están agrupados en tres subíndices, tal como se muestra en la tabla 1 (FEM, 2010).

Cabe destacar que la metodología del WEF es aplicable a prácticamente cualquier país sin importar su realidad particular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, define a la competitividad como “el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

Para Michael Porter (1990, p. 76), a quien se considera el primero en estructurar el concepto de competitividad, ésta consiste en “El único indicador de competitividad a escala nacional es la productividad. El principal objetivo de una nación es producir un alto y creciente nivel de vida para sus ciudadanos. La capacidad para hacerlo depende de la productividad con que se empleen la mano de obra y el capital de una nación.” Afirma también que “La productividad es el principal determinante a largo plazo de un país, del nivel de vida de un país y del ingreso nacional por habitante. La productividad de los recursos humanos determina los salarios, y la productividad proveniente del capital determina los beneficios que obtiene para sus propietarios” (Porter, 1990, p. 76)

Históricamente, México ha enfrentado retos respecto a su nivel de competitividad en el escenario internacional y en cómo hacer que esto se traduzca en beneficios de largo plazo para la población.

Tabla 1. Los 12 pilares de la competitividad del Foro Económico Mundial

Requerimientos básicos	
Instituciones	Conceptos relacionados con la protección de los derechos de la propiedad, la eficiencia y la transparencia de la administración pública, independencia del poder judicial, la seguridad física, la ética empresarial y gobierno corporativo.
Infraestructura	Se refiere a la integración de los mercados por medio de transporte y comunicaciones, al igual que a la calidad del suministro eléctrico.

Ambiente macroeconómico	Está comprendida por indicadores fiscales y monetarios, tasa de ahorro y calificación de deuda soberana.
Salud y educación básica	Mide la cantidad y calidad de la salud y de la educación básica de un país. Según el WEF trabajadores sanos y educados están preparados para ser más productivos.
Promotores de eficiencia	
Educación superior y capacitación	Mide la calidad y cantidad de la educación superior, y la calidad y disponibilidad de la formación en el puesto de trabajo. El WEF señala que, para ser una economía competitiva es necesario tener una fuerza laboral calificada y que ofrezca productos superiores en la cadena de valor.
Mercado de bienes	La eficiencia del mercado de bienes se refiere a la asignación eficiente (sin desperdicios) de recursos en dicho mercado, en el cual debe existir una competencia saludable a nivel doméstico e internacional.
Mercado laboral	Se refiere a que los mercados laborales deben tener la flexibilidad de los trabajadores para permitir fluctuaciones salariales sin muchas distorsiones. Así como generar los incentivos necesarios, meritocracia y un ambiente de paridad de género, creando efectos positivos en la retención de talento.
Mercado Financiero	Mide la eficiencia, estabilidad y confiabilidad del sistema financiero y bancario.
Disponibilidad Tecnológica	Mide la factibilidad de una economía para adaptarse a la tecnología existente y mejorar la productividad de sus industrias, con énfasis en su capacidad para aprovechar al máximo las tecnologías de la información y comunicación (TIC).
Tamaño de mercado	Incluyen los mercados tanto internacionales como extranjeros para determinar la extensión del mercado. Según el WEF, el tamaño de mercado afecta la productividad y es un determinante de la competitividad al permitir las economías de escala.
Factores de innovación y sofisticación	
Sofisticación en los negocios	Se refiere a la calidad de las redes empresariales (cantidad y calidad de oferentes locales, así como su interacción) y a la calidad de las operaciones y estrategias de las empresas particulares. El WEF señala que cuando las empresas están interconectadas, la eficiencia se refuerza, y hay mayor capacidad para la innovación en procesos y creación de productos.
Innovación	Se focaliza en la innovación tecnológica, fundamental para incrementar la productividad existente, que permite el diseño de nuevos productos y servicios, así como sostener altos salarios en las economías más avanzadas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía

Hablando de algunos indicadores que dan cuenta del estado de la competitividad del país a través de los años tenemos que, por ejemplo, el Índice de Apertura Comercial ha mostrado crecimiento, pues mientras en 1980 era del 19%, en 2012 llegó a ser del 67%; las exportaciones crecieron 10.9% de 1993 a 2012 y México se ubicó como el décimo sexto exportador a nivel mundial. De igual forma, la Inversión Extranjera Directa (IED) pasó de un promedio de 2 mil quinientos millones de dólares entre 1980 y 1993 a casi 20 mil millones de dólares promedio de 1994 a 2012.

Sin embargo, aun cuando el PIB de México ocupaba para el inicio del periodo de referencia la posición quince a nivel global, su tasa de crecimiento anual no ha sido sostenida y pasó de estar por arriba del 6% en la década de 1960 a menos del 4% de 1980 a 2018.

1.2 Consideraciones Teóricas sobre la Competitividad

Para entender en un sentido amplio el concepto de competitividad, se vuelve necesario fundamentarlo desde su origen. Las primeras teorizaciones formales realizadas por Michael Porter y las desarrolladas posteriormente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS), serán útiles para el propósito de tener una vista teórica sobre el concepto.

Antes de llegar a ese punto, veremos cómo las teorías del desarrollo se vinculan de una manera particular con el concepto de competitividad. Para Adam Smith la ventaja absoluta de una nación es inherente a las industrias que producen con menores costos, con respecto a los costos de otros países, por lo que un país deberá especializarse en aquel bien que produce de forma más eficiente, es decir donde tenga la ventaja absoluta (Escobar 2012, Prado y de Diego, 1994). Es, sin embargo, una visión estática de la competitividad pues su origen es la dotación inicial de recursos, lo que favorece mantener bajos los precios de los factores abundantes y, por lo tanto, de los productos creados con esos factores. En esta visión, no se contempla la idea de que las capacidades productivas y competitivas de los países pudiera elevarse mediante la creación de nuevos factores. Para David Ricardo, a su vez, en su teoría de las ventajas comparativas, atribuye éstas a las ventajas relativas existentes de desventajas menores en la producción de ciertos bienes, lo cual se ve reflejado en un menor precio relativo del bien en comparación con otro país (Escobar, 2010).

Los modelos neoclásicos tradicionales postulan la existencia de una función de producción con dos factores, trabajo y capital, con rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de cada factor. Dentro de estos, destaca el modelo de Solow (1956, 1957) que explica el crecimiento a largo plazo mediante una variable exógena: el progreso técnico, variable que permite oponer la tendencia a los rendimientos decrecientes, pero que, al ser variable exógena, no puede ser controlada por los agentes económicos.

Por otro lado, las teorías del crecimiento endógeno consideran el progreso técnico como una variable endógena que puede ser manipulada por los agentes económicos mediante decisiones sobre inversión en tecnología. Aquí, el capital humano y el conocimiento general tienen la capacidad de generar nuevo conocimiento.

Es relevante destacar que algunas teorías explicativas del subdesarrollo ya apuntaban a variables endógenas que debían ser manipuladas para lograr superarlo. La teoría de Prebisch y otros autores de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta del siglo XX se refería a características estructurales diferentes entre los países periféricos latinoamericanos, los países centrales, y los polos, las cuales causan que los latinoamericanos perpetúen bajos niveles de ahorro y productividad (López, 1999). La estructura de los países periféricos se caracterizaba por su especialización en los sectores productivos primarios lo que los convertía en exportadores de materias primas hacia los países centrales, dejando a al sector industrial sin relevancia por lo que eran principalmente importadores. Planteaban que la solución a esta situación podría ser la creación de las estructuras productivas adecuadas mediante políticas públicas. Con ello se crearían también los factores de producción ausentes en las economías latinoamericanas. Sin embargo, este pensamiento, al que se denominó estructuralista, no fue generalmente aceptado.

Las teorías del crecimiento endógeno de los años noventa traen nuevamente la idea de que el proceso de crecimiento resulta de decisiones conscientes, particularmente decisiones de inversión en tecnología. Y, por otro lado, como las economías parten de diferentes bases tecnológicas, entonces no se puede suponer que se produzca una convergencia entre las tasas de crecimiento de economías con distinto grado de desarrollo a partir de procesos de apertura comercial.

Los modelos de crecimiento endógeno recomiendan la intervención a través de políticas públicas. Romer (1993) concluye que las políticas públicas en los países rezagados son fundamentales en la creación del capital humano requerido para acelerar el crecimiento. Le compete al Estado un papel central en la construcción de la base interna necesaria, por la vía de adecuar el sistema de educación y los marcos institucionales, de modo que el mejoramiento del capital físico y humano resulte rentable para las empresas privadas.

Por último, en la idea de completar la revisión de las fuentes teóricas que permiten analizar el fenómeno del subdesarrollo en sus condicionantes internas, habría que agregar el valioso aporte de la escuela evolucionista que se caracteriza por atribuirle importancia al progreso técnico y, en particular, al marco institucional en que el mismo se produce, así como al papel de la demanda en el crecimiento económico. Nelson (1997) hace una contribución teórica relevante a través de la incorporación del cambio tecnológico en el crecimiento económico.

Podría afirmarse que, así como la teoría de la competitividad, la del crecimiento endógeno y la evolucionista permiten centrar la atención en los elementos que resultan condicionantes internos del subdesarrollo y en los factores que es necesario crear para superarlo, también proporcionan elementos estratégicos importantes para caminar hacia la competitividad y el desarrollo económico de los países subdesarrollados.

Según Porter (1990), existe una relación de doble vía entre productividad y niveles de vida de la población. Es claro que sobre la productividad inciden tanto los salarios y las ganancias como la distribución del ingreso, la calidad ambiental, los niveles de gobernabilidad política y las libertades y derechos de las personas. La productividad también define los niveles de salarios y las ganancias sobre el capital invertido, en otras palabras, los niveles de ingreso que van a determinar el nivel de vida de la población. Cuando por competitividad se entiende solamente un crecimiento sostenido de la inversión, entonces deja de ser importante la elevación del nivel de vida de la población y la inserción de esta en procesos de desarrollo.

En el ámbito empresarial, también inciden la infraestructura, los mercados financieros, la sofisticación de los consumidores, la estructura productiva nacional, la tasa y estructura de las inversiones, la infraestructura científica y tecnológica y otros elementos no menos

importantes, como la educación, las instituciones y la cultura. No hay que perder de vista que no es el entorno el que se vuelve competitivo, sino las empresas que se desarrollan en él.

Michael Porter (1990, p. 73) señala: “La competitividad de un país depende de la capacidad de su industria para innovar y actualizarse. Las empresas ganan ventaja frente a los mejores competidores del mundo gracias a la presión y el desafío. La ventaja de tener rivales nacionales fuertes, proveedores nacionales agresivos y clientes locales exigentes”

Igual que Porter, la CEPAL (1990) considera que en el aumento de la competitividad inciden múltiples factores. Pero preocupados por las transformaciones estructurales necesarias en los países latinoamericanos que permitan crear las competencias para generar un clima de competitividad en condiciones de escaso desarrollo del capital privado, ponen especial énfasis en las políticas públicas, potencialmente generadoras de esas competencias. En ese sentido apuntan a que una sola política o acción no son suficientes para generar competitividad.

La CEPAL (1990) introduce el concepto de competitividad auténtica de una economía, entendida como la capacidad de incrementar, o al menos de sostener, la participación en los mercados internacionales con un alza simultánea del nivel de vida de la población. Consecuentemente, en la actualidad se ha generalizado y aceptado la percepción de que un incremento de la competitividad de las naciones implica mucho más que simplemente lograr niveles elevados de inversión.

1.3 Diagnóstico para Identificación de impulsores o barreras a la competitividad en el contexto mexicano de 2013

En la elaboración y contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018) se reconoció que para elevar la competitividad se requería de un ambiente de negocios y un marco regulatorio eficaz. Con la finalidad de dar pasos hacia el objetivo plasmado en el PND 2013-2018 se llevó a cabo un diagnóstico que indicara el camino a seguir para el diseño de políticas públicas que atendieran de forma adecuada las necesidades identificadas.

La Secretaría de Economía con criterio estrictamente normativo eligió aquellas áreas en las que por sus atribuciones y responsabilidades podía incidir a través de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad con el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a

mejorar el ambiente de negocios e incrementar el nivel de competitividad de las unidades económicas. Estas áreas de incidencia son las siguientes:

- Tiempos y costos para realizar los trámites necesarios durante el ciclo de vida de una empresa en las diferentes instancias involucradas para tal fin;
- la operación de los Registros públicos de comercio y de la propiedad;
- las acciones impulsadas en el país para promover la competitividad;
- la articulación entre sectores público, privado y academia a nivel nacional;
- los niveles de competitividad a nivel local y brechas de desarrollo regional;
- la regulación para una competencia económica eficiente;
- la existencia de posibles barreras para la exportación y penetración de productos mexicanos en mercados internacionales;
- la eficacia en el sistema de normalización;
- la regulación en relación con la inversión extranjera; y
- el nivel de confianza en el comercio electrónico en México.

Todas estas áreas en su conjunto forman parte de la plataforma administrativa y regulatoria local, regional y nacional que pudiera facilitar o representar una barrera para la iniciativa privada en su actuar e impulso de la competitividad, por lo que las acciones que se deriven de su diagnóstico deberán ser en la medida de lo posible implementadas de forma paralela para que en su conjunto den una respuesta adecuada al objetivo de contar con un ambiente de negocios y un marco regulatorio eficaz. En los apartados subsecuentes, se detallan los resultados del diagnóstico a cada una de estas áreas lo que permitió identificar las problemáticas a resolver dando origen a su vez a políticas públicas y acciones específicas para incrementar las capacidades competitivas del país.

1.3.1 Tiempos y costos para realizar los trámites necesarios del ciclo de vida de una empresa

El Banco Mundial (BM, 2012) en su reporte Doing Business 2012 realiza una clasificación de 183 países sobre la facilidad para hacer negocios. México se ubica en ese año en el lugar 53 en facilidad para hacer negocios y en el lugar 75 en facilidad para abrir una empresa. El reporte indica que las economías que facilitan los trámites de apertura de una empresa

muestran un sector informal más pequeño, con mayor número de nuevas empresas que generan a su vez, tasas mayores de empleo.

Para los emprendedores mexicanos, nunca ha sido fácil abrir y/o cerrar sus empresas por la alta carga de trámites federales, estatales y municipales a los que se encuentran obligados. Trámites que tienen costos frecuentemente altos, y requieren una inversión de tiempo y esfuerzo. No hay homologación, por lo que estos factores negativos suelen, además, ser distintos en cada estado y municipio. Según el reporte Doing Business 2012, abrir una empresa durante 2011 podía requerir de 6 a 8 trámites que podrían requerir de 7 a 19 días, sin contar los costos monetarios en los que sería necesario incluir, además, honorarios de un fedatario público.

Los costos directos e indirectos que también implicaba cerrar una empresa propiciaban que muchos emprendedores omitieran realizar su disolución formal, por lo que, si bien habían bajado la cortina, jurídicamente seguían existiendo.

1.3.2 Registros Públicos de Comercio y de la Propiedad

Los Registros Públicos de Comercio y de la Propiedad son instituciones que brindan certeza a los inversionistas al llevar el registro oficial de las empresas, sus actos mercantiles y de la propiedad de bienes inmuebles respectivamente. Dichos registros encuentran su razón de ser en brindar certidumbre a los posibles inversionistas o clientes, presuponiendo que cuentan con datos confiables para la toma de decisiones al establecer una relación comercial o en la compra de un bien inmueble.

**Tabla 2. Posición de México en la variable
“Registro de propiedades”**

Año	Posición de México	Economías Analizadas
2008	71	178
2009	88	181
2010	99	183
2011	105	183
2012	140	183

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Doing Business.

El reporte Doing Business 2008 del Banco Mundial (2008) ubica a México en el lugar 71 en la calificación de “Registro de propiedades” que evalúa el número de trámites, tiempo y

recursos necesarios para realizar la compraventa de un inmueble. La evolución de este indicador se muestra en la Tabla 2.

En cuanto a la variable “apertura de una empresa”, el reporte Doing Business en su edición 2012, ubica a México en la posición 75 de 183 economías, variable que considera para su cálculo factores como la inscripción al Registro de Comercio.

Tabla 3. Posición de México en la variable “Apertura de una empresa”

Año	Posición de México	Economías Analizadas
2008	75	178
2009	115	181
2010	90	183
2011	67	183
2012	75	183

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Doing Business. Banco Mundial (2012)

Se identificó que los Registros Públicos de Comercio no contribuían a la simplificación de los negocios y el aumento de la competitividad de las unidades productivas en México. Para hacerlo, debían contar con información actualizada, oportuna, confiable y de fácil acceso en tiempo real y a costos accesibles, tanto para la inscripción como para consulta por los ciudadanos o las instituciones del Estado, condiciones inexistentes en ese momento.

Bajo las circunstancias que prevalecían, los interesados en realizar trámites registrales debían trasladarse a la entidad federativa correspondiente, tanto para realizar la consulta como para hacer los pagos de derechos correspondientes

1.3.3 Acciones impulsadas en el país para promover la competitividad

Algo muy relevante que toman en cuenta los inversionistas al momento de tomar la decisión sobre el destino de sus inversiones, es el nivel de competitividad del país o la región. En tal sentido, toda nación que desee ser atractiva requiere lograr un impulso y crecimiento en los 12 pilares que en ese momento el Foro Económico Mundial consideraba que se sustentaba la competitividad.

La posición de México en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial en el reporte 2012-2013, se colocó a México en el lugar 53 de 144 países. Era evidente que

se requerían acciones que dieran impulso al incremento de la competitividad y mejoraran la posición de México entre los países evaluados.

Tabla 4. Posición de México en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial

Año	Posición de México	Economías analizadas
2006-2007	58	125
2007-2008	52	131
2008-2009	60	134
2009-2010	60	133
2010-2011	66	139
2011-2012	58	142
2012-2013	53	144

Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial

La competitividad en México presentaba dos grandes problemas al inicio de la administración en 2012: la desarticulación a nivel nacional, estatal y local de las políticas y acciones de impulso a la competitividad y, altas brechas de desarrollo regional.

Sabiendo que la competitividad es un factor clave para el desarrollo nacional, así como para fortalecer la vinculación de las acciones de gobierno, se impulsó desde la Secretaría de Economía:

- La reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales
- La Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional,

En la reforma anterior a la del 2013, realizada en 1999 el Artículo 25 Constitucional dictaba que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución." (DOF, 1999). Fue a través de la reforma del 2013 que se integra el concepto de competitividad a este

artículo de la siguiente forma “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.” Agregando también que “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.” (DOF, 2013).

De la misma forma, en 2013, se integra el concepto de competitividad al artículo 26, que en su última reforma en 1983 versaba “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación” (DOF, 1983). Una vez hecha la reforma de 2013 este artículo quedó como sigue: “

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.” Además, agrega que “El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.” (DOF, 2013)

Con la reforma de los artículos 25 y 26 constitucionales se coloca el concepto de competitividad como eje rector del desarrollo nacional, los cuales fueron reglamentados con la creación de Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, la cual tiene como objeto la promoción permanente de la competitividad, el incremento continuo de la productividad, y la implementación de una

política nacional de fomento económico que impulse el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales. Adicionalmente, con la última reforma a esta Ley publicada el 17 de mayo de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, le confiere a la Secretaría de Economía la facultad de identificar inhibidores a la competitividad a través del análisis de indicadores nacionales e internacionales (Artículo 18).

1.3.4 Articulación entre sectores público, privado y academia a nivel nacional

Para elevar la competitividad nacional, es necesario impulsar políticas y acciones de manera articulada entre los sectores público y privado, la academia y los tres órdenes de gobierno.

Los diagnósticos que se realizaron cuando inició la administración del periodo que se analiza, revelaron que las políticas públicas, las instituciones públicas y los organismos privados no se encontraban articulados para impulsar la competitividad nacional. Se identificaron múltiples causas, entre las que destacan:

- Insuficiente diálogo entre los sectores público, privado y la social.
- Nula coordinación entre dependencias de los tres niveles de gobierno.
- Herramientas insuficientes para medir de forma estandarizada los factores que influyen en la competitividad de México, tanto a nivel nacional como regional.
- Escaso conocimiento de los componentes de la competitividad y las organizaciones que la miden.
- Falta de difusión de las acciones de gobierno realizadas para dar impulso a la competitividad, su impacto y los resultados obtenidos, en México y en foros internacionales.
- Baja participación de México a nivel internacional para hacerse de mejores prácticas que se puedan implementar posteriormente.

Se consideró que, para revertir la situación, era necesario fortalecer el marco normativo para promover una mayor articulación entre los actores involucrados, así como el diseño y uso de herramientas para medir la competitividad en México e identificar sus inhibidores.

1.3.5 Niveles de competitividad a nivel local y brechas de desarrollo regional

De acuerdo con la OCDE, México registró en 2011 la mayor desigualdad regional entre los países pertenecientes a esa organización. El mismo reporte mostró que las políticas de México se encuentran fragmentadas entre varias dependencias y entidades, sin que exista un responsable único de la política regional. En ese sentido, la falta de articulación entre diferentes instituciones, públicas y privadas, así como los diferentes órdenes de gobierno, que provocan esfuerzos aislados, se convierte en un inhibidor de la competitividad regional.

Además de la dispersión de la política regional, otro de los inhibidores que limitan la competitividad local y regional es la falta de homologación de las regulaciones estatales y municipales, especialmente en plazos, requisitos y trámites. Esta heterogeneidad regulatoria y normativa genera costos y tiempos adicionales para los inversionistas, además de propiciar incertidumbre operativa y jurídica.

Ejemplos de estos y otros inhibidores de la competitividad, pueden verse en la “Guía para mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites estatales y municipales e impulsar la Competitividad en México” de la OCDE (2012b). Según la Guía, en 2012 se requerían entre 39 y 83 días y entre 7 y 11 trámites para obtener un permiso de construcción, dependiendo del municipio. El número de días necesarios para abrir una empresa podía ir de 6 días en estados incorporados al portal federal tuempresa.gob.mx hasta 49 días en estados no incorporados.

A pesar de que en periodos anteriores se habían implementado políticas y acciones, además del aumento de las exportaciones y la inversión extranjera, en los hechos, no se habían logrado reducir las brechas de desarrollo regional.

1.3.6 Regulaciones para una competencia económica eficiente

De acuerdo con la OCDE (2015), una competencia eficiente de los mercados se logra con mercados desconcentrados y sin monopolios; de lo contrario, se generan sobrepuestos en productos y servicios, lo que ocasiona la reducción del consumo y la capacidad de ahorro de las familias. Según el estudio, la falta de competencia en los mercados afecta la eficiencia y la competitividad de los países.

Es evidente que fomentar la competencia de los mercados es una de las mejores estrategias que pueden seguir los países para impulsar el desarrollo económico, ya que conlleva beneficios como la expansión de la producción, la integración de mercados fragmentados e incorporación de más empresas en los sectores productivos y, consecuentemente una reducción de precios e inclusión de consumidores que antes no tenían acceso a ciertos bienes y servicios.

En enero de 2012, la OCDE (2012a) publicó el documento “Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio” en el que señalaba que el incremento de la productividad era uno de los mayores desafíos de México. Planteaba la necesidad de reformas estructurales en temas como la regulación empresarial, policía de competencia y educación, como medio para estimular e impactar positivamente en la productividad. En el mismo documento se mencionaba que, de acuerdo con un análisis conjunto realizado entre México y la OCDE, debido a las regulaciones anticompetitivas, los consumidores gastaban alrededor de 40% más de lo que deberían gastar si existiese competencia.

Desde el inicio de la administración se trabajó en las modificaciones a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2015, abrogando la LFCE de 1992. Uno de los conceptos más innovadores que buscó plantear, fue el fortalecimiento de la autoridad competente, pues así contaría con facultades para iniciar investigaciones ante cualquier sospecha de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas. También facultaría a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) a emitir orientaciones generales con carácter vinculante.

Con la LFCE también se buscaría que la Secretaría de Economía tuviera facultades específicas para solicitar a las autoridades de competencia:

- Investigaciones por prácticas monopólicas con carácter preferente.
- Iniciar procedimientos especiales para:
- Determinar insumos esenciales o barreras a la competencia;
- Resolver sobre condiciones de mercado;
- Emitir opiniones o resoluciones en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos.

- Emitir opiniones sobre:
 - Ajustes a programas o políticas por parte de autoridades;
 - Iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos, así como de leyes, reglamentos, acuerdos y circulares vigentes;
 - Asuntos en materia de libre concurrencia y competencia en la celebración de tratados internacionales.

Además de lo anterior, la LFCE también ampliaría el catálogo de conductas monopólicas. En suma, se buscaba fortalecer el marco legal en materia de competencia económica para sentar las bases que permitieran llevar a México hacia un mercado más competitivo y estar en concordancia con los estándares internacionales en la materia.

1.3.7 Barreras para la exportación y penetración de productos mexicanos en mercados internacionales

En 2012, México contaba con un bajo número de Normas Mexicanas (NMX), y la gran mayoría no estaban homologadas a las mejores prácticas internacionales. Como consecuencia lógica a la poca o nula concordancia entre las regulaciones a las que están sujetos los productos mexicanos en relación con los estándares internacionales, se encontraba el tener dificultades en las operaciones de exportación y en los intentos de penetración de productos en el extranjero.

México contaba con pocos acuerdos de reconocimiento mutuo en materia de evaluación de la conformidad, incrementando los costos de transacción de las empresas que deseaban exportar sus productos. Esta situación causaba que los productos mexicanos no siempre cumplieran con los estándares requeridos por otros países para ser comercializados en esos mercados.

Se detectó que era necesaria la alineación del sistema de normalización y la evaluación de la conformidad a las tendencias y mejores prácticas internacionales para apoyar la competitividad de las empresas, permitir la creación de nuevos productos y mercados, incentivar la innovación y las patentes, reducir los costos de transacción y promover economías de escala.

1.3.8 Eficacia del Sistema de Normalización

A consecuencia del largo proceso para generar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y la falta de incentivos para su cumplimiento, el sistema de normalización era poco eficaz debido a que los mecanismos para verificar el cumplimiento de las normas eran insuficientes o, en su caso, la sanción tardaba mucho en aplicarse. Adicionalmente, ambos procesos de creación, tanto de NOM (normas obligatorias) como de NMX (normas voluntarias) eran lentos y poco eficientes.

Por un lado, se identificó que, en ocasiones, las dependencias, organismos del gobierno o legisladores proponían la emisión de normas o de regulaciones paralelas, sin que dichas propuestas se encontraran alineadas a los objetivos de políticas públicas o consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta situación provocaba el aletargamiento del proceso de emisión de NOM establecido en la propia Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN). Por esta razón, era necesario buscar la actualización ordenada de la LFMN para cumplir con las necesidades que se presentaron y generar una alineación legal adecuada.

Por otro lado, se detectó que los Organismos Nacionales de Normalización (ONN) del sector privado no estaban alineados con la política pública de que las NMX debían estar vinculadas con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta situación se debió a que estos organismos abarcan solo una parte de la actividad económica y responden a requerimientos, intereses y necesidades de sectores específicos.

Por otro lado, se contaba con escasos Organismos de Certificación, lo que generaba falta de competencia y poca regulación en los precios y tarifas por los servicios prestados, lo que incidía negativamente en su calidad.

Se detectó también que había poco conocimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y las Normas Mexicanas entre la población, lo que generaba pocos incentivos para su utilización y cumplimiento.

Por tanto, la Secretaría de Economía buscaría hacer más eficientes los procesos de normalización y evaluación de la conformidad. Uno de los propósitos era desarrollar un sistema informático que facilitara el proceso de normalización e hiciera más eficiente la coordinación, participación y seguimiento de los temas inscritos en el Programa Nacional de

Normalización y su suplemento a cargo de las dependencias normalizadoras con el objetivo de transparentar su uso.

1.3.9 Regulaciones en relación con la Inversión Extranjera Directa

Cuando inició el sexenio 2013-2018, se llevaron a cabo diversas reformas estructurales en México en materia energética, de telecomunicaciones, radiodifusión, financiera y de transporte aéreo que, entre otras cosas, permitieron también modificar la regulación de la Inversión Extranjera Directa. Esas reformas, en conjunto con las realizadas en temas laborales, educativos y de competencia económica, fortalecieron la competitividad, la productividad y el desarrollo del país. Uno de los resultados que se esperaban era el fortalecer la posición de México en el mundo como una opción atractiva para los inversionistas.

En su momento se detectó que sectores como el petrolero y eléctrico no permitían la participación de inversión extranjera directa. Lo anterior, aunado a que en 2010 la mayoría de los flujos de inversión provenían de Estados Unidos y de la Unión Europea y su destino era el sector manufacturero (OCDE, 2012c). Esta situación hizo notar que México tenía potencial para atraer inversión proveniente de otras regiones del mundo, además de generar reformas que facilitaran el desarrollo de los sectores eléctrico y petrolero, lo que posibilitaría un incremento en el flujo de IED a México. Aun así, cualquier inversión extranjera atraída tendría que cumplir con la carga regulatoria existente en esos momentos para el sector.

Aunado a estas condiciones y un entorno mundial complicado por la crisis europea, el crecimiento estimado del PIB para el 2012 era del 4%, lo que colocó a México en una posición de crecimiento para la región y con la expectativa de que las reformas a sectores comerciales e industriales generarían incentivos para atraer inversiones.

Así pues, se iniciaron los trabajos para que en materia de inversión extranjera se eliminaran barreras de entrada y cargas regulatorias excesivas para la inversión extranjera y con ello facilitar los negocios en México para los inversionistas.

Se detectó que debido a que la reglamentación obligaba a las empresas a registrar absolutamente todos los flujos de IED, independientemente del monto, además de generar una carga regulatoria excesiva para las empresas, provocaba que el Registro Nacional de

Inversiones Extranjeras (RNIE) destinara muchos recursos a la atención y resolución de transacciones poco significativas en términos estadísticos: en los 15 años previos a 2015, las empresas remitieron un promedio anual de 6 mil avisos de IED por montos inferiores a 20 millones de pesos que en conjunto representaban tan solo el 1.36% de los flujos totales de IED.

Durante el periodo comprendido entre 1999-2014, la Secretaría de Economía elaboraba trimestralmente una estimación de la distribución por entidad federativa de los flujos de IED, cuya metodología consistía en asignar la inversión reportada por la empresa al domicilio fiscal o planta principal. Esto provocaba que la desagregación del destino geográfico de la IED presentara un sesgo estadístico hacia la Ciudad de México y otras entidades donde se ubican los corporativos de las empresas, en detrimento de los estados donde se realizó efectivamente dicha inversión. Un segundo problema identificado, fue el desacuerdo de algunos estados con los reportes de información de IED generados por el RNIE. Los principales problemas se centraron en la falta de una metodología homogénea en la asignación de IED por estado y la forma en que el dato de inversión y su distribución por estado, era resultado de una estimación realizada por las propias empresas, quienes en muchos casos reportaban la aplicación de la inversión en la Ciudad de México y algunos otros estados donde se ubicaban sus corporativos, en lugar de reportar la inversión en el estado donde realmente se había ejercido.

Desde el año 2006, el RNIE contaba con una plataforma informática para la presentación de los trámites vía internet; se detectó que las empresas no lo utilizaban, de tal forma que, en 2014, solo el 29% de los trámites se presentaron por este medio.

Por los motivos expuestos, se determinó que era necesario modificar el marco jurídico en materia de inversión extranjera para establecer nuevos umbrales para el registro. Así, se llevaron a cabo proyectos para reasignar los flujos de IED por estado, nacionalidad y país de origen. Con esto, se esperaba facilitar el registro de inversiones y poder contar con información más confiable y oportuna.

1.3.10 Nivel de confianza en el comercio electrónico en México

En 2012, las ventas a través de medios digitales en Estados Unidos Generaron alrededor de 225.5 mil millones de dólares (U.S Department of Commerce, 2013). En ese país empezaron a

utilizarse las computadoras para realizar compras de productos y servicios desde la década de 1970.

En 2013 en México, de acuerdo con la Encuesta sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del INEGI (2013), solo 5.7% de los usuarios de internet (2.6 millones) declaró realizar al menos una compra o pago por esta vía.

Por otro lado, el Estudio de OBS Business School sobre El Comercio Electrónico 2014 (Abad, 2015), estimó que entre 2012 y 2017, el crecimiento anual en B2C (Business to Consumer) en América Latina fue del 14.96%.

En el mismo sentido, de acuerdo con la Asociación de Internet Mx, en el 2009 el valor del mercado para el comercio electrónico fue de 24,500 millones de pesos. Para el 2016, el valor de mercado incrementó a casi 330 millones de pesos. El crecimiento del mercado es de más del 900% en 7 años¹. La dinámica de comercio ha cambiado a nivel mundial, con el uso de teléfonos inteligentes y tabletas, lo que facilita la compra de bienes y servicios desde cualquier lugar.

La normatividad existente no era suficiente para crear certidumbre en los usuarios de internet para realizar transacciones electrónicas. Un primer avance tenía que ver con lanzar la NOM-151-SCFI-2016, que actualizaría y ampliaría su ámbito de aplicación para regular la conservación de mensajes de datos relacionados con el comercio electrónico.

La legislación mercantil (Código de Comercio) establecía la obligación de las empresas de conservar durante 10 años sus libros, registros, comprobantes y cuentas, entre otros documentos, en original y de forma física. Esto también generaba costos adicionales a las empresas. Fue necesario impulsar una reforma para permitir que la documentación de las empresas pudiera nacer y archivarse por medios electrónicos, siendo reconocida legalmente en procesos judiciales y administrativos.

La Secretaría de Economía detectó que debía desarrollar regulaciones para las transacciones electrónicas en medios digitales para generar confianza en los consumidores.

¹ <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/>

1.3.11 Conclusiones del Diagnóstico

La situación que revelaron los diagnósticos realizados en 2013 fue que en México existían problemas estructurales para el desarrollo empresarial y la competitividad. Se identificó una baja o nula articulación entre las instancias públicas federales, los gobiernos locales y la iniciativa privada para diseñar e implementar políticas públicas, proyectos y acciones que impulsaran la competitividad, un marco regulatorio que obstaculizaba el funcionamiento eficiente de los mercados, altos costos y tiempos para realizar trámites por parte de las empresas, muchas veces derivado de la misma falta de coordinación entre las dependencias, de homologación de los trámites a nivel nacional y de herramientas modernas y certidumbre para realizar trámites y transacciones económicas por medios electrónicos. Además, no se contaba con herramientas metodológicas para la toma de decisiones, realizar diagnósticos, identificar problemáticas, medir de manera objetiva y dar seguimiento a la competitividad.

Los diagnósticos realizados en el año 2013 por la administración pública que recién había llegado al poder, permitieron identificar dos problemas generales que obstaculizaban que se pudiera contar con un entorno propicio de negocios y una mayor competitividad: 1) una baja o nula articulación entre actores públicos en los diferentes niveles de gobierno y los actores privados para para implementar proyectos y acciones conjuntas y, 2) la existencia de obstáculos regulatorios para que las empresas puedan desarrollar sus actividades.

Se identificaron deficiencias en la comunicación entre los distintos órdenes de gobierno para realizar los trámites necesarios durante el ciclo de vida de una empresa, así como dificultades para realizar trámites a nivel federal, estatal y municipal: Registros Públicos del Comercio y de la Propiedad no actualizados, trámites no interconectados, tecnología obsoleta, asimetría normativa, entre otros.

Como parte del diagnóstico quedó claro un bajo grado de concordancia de normas nacionales con las normas internacionales, lo que ocasionaba que productos y servicios producidos en territorio nacional no cumplieran con estándares establecidos en mercados foráneos, lo que limitaba su acceso a ellos.

Adicionalmente, se identificó que persistían también obligaciones en el registro de la IED que tenían que cumplir las empresas, lo que significaba para ellas una carga regulatoria innecesaria.

Capítulo II. El Marco Normativo, la estructura institucional y la vinculación con la Planeación Nacional

Introducción

En este capítulo se describirá en forma detallada el marco normativo vigente durante el periodo 2013-2018 que permitió, rigió y justificó la intervención de la política pública diseñada en la Secretaría de Economía (SE), a través de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (SCN) para impulsar acciones que permitieran incrementar el nivel de Competitividad en el país.

Se mostrará en primer lugar, la estructura institucional que integraba a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, como un elemento relevante para plantear que esa instancia contaba con los recursos humanos y financieros necesarios para desarrollar e impulsar la tarea de implementación de las acciones que motivan este trabajo.

A continuación, se detallarán 6 elementos del marco jurídico, según su jerarquía de observancia: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3) Ley de Planeación, 4) Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, 5) Manual de Organización de la Secretaría de Economía y 6) El marco normativo específico aplicable a cada Unidad Responsable involucrada en el diseño e implementación de las acciones específicas.

Con todo esto, será posible entender de una mejor manera los motivos que llevaron al diseño de las acciones específicas que se detallarán en el siguiente capítulo. Se evidenciará que fueron justo las atribuciones y responsabilidades de las Unidades Responsables (UR), las que permitieron diseñar y aplicar determinadas acciones para conseguir los objetivos planteados.

Finalmente, se detallará la forma en que las acciones desarrolladas se vinculaban con la planeación nacional que se definió para el periodo 2013-2018 y, más importante, la forma en que contribuían a alcanzar los objetivos que, en los temas relacionados, se había planteado la administración pública para todo el país. En tal sentido, será relevante observar cómo las acciones específicas diseñadas e implementadas por la SE, tuvieron impactos a nivel nacional.

Al termino de este capítulo, quedará clara la importancia de que los entes públicos realicen todas sus actividades, les den seguimiento e implementen otras nuevas siempre en total apego a la normatividad vigente que rijan su actuación. En un primer momento, porque ahí se definen los ámbitos y alcances de su actuación, pero al final, y más importante, porque para el desarrollo de sus funciones, hay necesariamente uso de recursos públicos y su aplicación debe ser transparente y orientada a dotar de beneficios a los sectores de la población que se pretende atender.

2.1 Estructura institucional

De acuerdo al Organigrama de la Secretaría de Economía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2016, modificado el 19 de diciembre de ese mismo año, alineado además al Acuerdo que inscribe orgánicamente a las unidades administrativas de la Secretaría de Economía publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016 y modificado el 31 de enero de 2017 la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad verse, contaba con dos Unidades adscritas y tres Direcciones Generales.

Figura 1. Organigrama de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad



Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2016.

A continuación, se detalla cuál era la Misión y los objetivos la Subsecretaría y de cada una de sus Unidades Responsables, pues son elementos que en su propio contenido justifican las

intervenciones de política pública que motivan este trabajo. La información se obtiene del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía.

- **Subsecretaría de Competitividad y Normatividad.**

Misión. Incrementar la productividad y competitividad de la economía mexicana mediante el establecimiento de políticas y disposiciones normativas que promuevan la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, así como que mejoren el ambiente de negocios, favoreciendo el desarrollo económico de emprendedores, empresas, ciudadanos y consumidores.

Objetivo. Fortalecer la competitividad económica nacional, desarrollar las acciones necesarias para promover la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, así como para fortalecer el clima de inversión que el país requiere en los términos del marco jurídico vigente; además de promover el crecimiento de la actividad económica, mediante el desarrollo y aplicación de políticas públicas y de una normatividad clara, eficaz y simplificada.

- **Unidad de Competencia y Políticas Públicas para la eficiencia de los mercados.**

Misión. Promover, coadyuvar y diseñar políticas y acciones que fomenten el funcionamiento eficiente y la competencia en los mercados que incrementen la competitividad de la economía mexicana.

Objetivos. Coordinar a los sectores público, privado y social, para identificar, analizar y diseñar políticas públicas y acciones que promuevan el desarrollo económico, así como la productividad y competitividad de la economía mexicana y coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la implementación y evaluación de políticas públicas que fomenten e impulsen el crecimiento económico.

- **Unidad de Competitividad**

Misión. Ser la unidad administrativa del Gobierno Federal que coordine y promueva acciones que contribuyan a impulsar y/o fortalecer la competitividad nacional que, a su vez, fomenten el crecimiento económico y la productividad del país.

Objetivo. Dar seguimiento a las estrategias, líneas de acción derivadas del Plan Nacional de desarrollo, planes sectoriales, programas especiales, agendas transversales, indicadores nacionales e internacionales y Ley para Impulsar el

Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, para contribuir en el análisis y diseño de acciones que fortalezcan la competitividad en nuestro país.

- **Dirección General de Inversión Extranjera**

Misión. Fomentar la productividad y competitividad de la economía mexicana a través de la implementación de políticas e instrumentos jurídicos y estadísticos, a fin de mejorar el ambiente de negocios y fortalecer la atracción de inversión extranjera productiva que mejore las condiciones de vida de los mexicanos.

Objetivo. Diseñar e implementar políticas e instrumentos jurídicos y estadísticos que favorezcan el clima de inversión extranjera, con el fin de fortalecer la economía nacional.

- **Dirección General de Normas**

Misión. Impulsar en el ámbito nacional e internacional, el desarrollo de normas y procedimientos de evaluación de la conformidad como herramientas de política económica para fomentar la competitividad y productividad de la industria y el comercio, en beneficio de los consumidores.

Objetivo. Coordinar el sistema de metrología, normalización y evaluación de la conformidad, apegándose para ello, a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento para proteger la seguridad de los consumidores, fomentar la competitividad de la industria y el comercio en el ámbito nacional e internacional.

- **Dirección General de Normatividad Mercantil**

Misión. Conducir, determinar e implementar las políticas, estrategias y directrices que faciliten la apertura de empresas, su vida corporativa y su desarrollo, así como promover un marco regulatorio eficiente en materia mercantil que fortalezca el desarrollo del comercio, el gobierno electrónico y la simplificación de la interacción entre los comerciantes y el gobierno.

Objetivo. Autorizar, definir, dictar y coordinar las políticas, estrategias y directrices encaminadas a fortalecer los servicios de los Registros Públicos a su cargo, el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) y de Correduría Pública para el desarrollo del comercio y, fortalecer las políticas, estrategias y directrices sobre el uso de la firma

electrónica avanzada como factor en el gobierno electrónico y la simplificación de la interacción entre los comerciantes y el gobierno.

Una parte fundamental de la operación de las Unidades Responsables para el desempeño de sus funciones, lo determina el presupuesto que tienen asignado para cada ejercicio fiscal. En el siguiente cuadro se muestran las variaciones en ese rubro para cada UR, lo que eventualmente incide en el logro de objetivos y alcance de resultados.

Tabla 5. Presupuesto asignado anualmente a las Unidades Responsables de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad durante el periodo 2013 - 2018 (millones de pesos)

Unidad Responsable		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variación
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad	Original	432.19	535.34	556.84	472.05	327.1	313.36	
	Modificado	292.15	344.54	315.88	377.41	293.26	310.36	
	Ejercido	292.15	344.54	315.88	377.41	293.26	201.37	
Unidad de Competencia y Políticas Públicas para la eficiencia de los mercados	Original	n.a.	3.75	11.83	11.7	14.4	12.48	
	Modificado	1.62	7	9.26	11.45	11.48	11.72	
	Ejercido	1.62	7	9.26	11.45	11.48	4.59	
Unidad de Competitividad	Original	52.75	70.32	64.69	29.32	23.05	23.04	
	Modificado	32.3	50.39	34.8	36.16	23.61	31.25	
	Ejercido	32.3	50.39	34.8	36.16	23.61	15.66	
Dirección General de Inversión Extranjera	Original	48.77	66.98	70.77	87.93	51.71	63.76	
	Modificado	36.66	45.93	43.66	67.33	50.02	57.5	
	Ejercido	36.66	45.93	43.66	67.33	50.02	39.26	
Dirección General de Normas	Original	71.44	83.01	85.97	83.23	65.29	61.73	
	Modificado	53.94	90.21	79.08	82.07	50.56	60.85	
	Ejercido	53.94	90.21	79.08	82.07	50.56	42.31	
Dirección General de Normatividad Mercantil	Original	172.03	222.14	229.33	170.46	94.66	83.59	
	Modificado	100.5	73.74	82.63	94.44	85.09	74.36	
	Ejercido	100.5	73.74	82.63	94.44	85.09	56.34	

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP)

En el periodo que se analiza, la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad ejerció un monto presupuestal total de 1,933.62 millones de pesos. Todas las acciones que se describen en este trabajo fueron realizadas con el presupuesto asignado y el personal adscrito a la subsecretaría. Con él, fueron pagados sueldos y salarios, contratos de servicios, estudios, desarrollo de sistemas, verificaciones, cursos, consultorías, reuniones de trabajo, comisiones y todo aquello que resultara necesario para alcanzar las metas planteadas en cada plan de trabajo.

2.2 Marco Normativo de aplicación general

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En materia de competitividad, como se mencionó en el apartado 1.3.3, son los artículos 25 y 26 los que, como resultado de las últimas reformas, integran y formalizan el término de competitividad, quedando establecido en el artículo 25 que “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.” Así como, en el artículo 26 que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

De forma general, el artículo 93 de la Constitución establece que los Secretarios de Despacho, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y que cualquiera de las Cámaras podrá requerir información o documentación a los titulares de las dependencias, en este sentido es la Secretaría de Economía la encargada de informar las acciones y el estado de la competitividad en el país.

2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 12 de esta Ley señala que cada Secretaría de Estado formulará respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

El artículo 23 establece que los Secretarios de Estado darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos. Asimismo, el artículo 34 señala los asuntos en los cuales la Secretaría de Economía despachará.

Finalmente, el artículo 37 fracción XXIII señala que corresponde a la Secretaría de la Función Pública establecer las acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.

2.2.3 Ley de Planeación

El artículo 8 de la ley de Planeación señala que los Secretarios de Estado deberán dar cuenta de forma anual del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional y de los resultados de las acciones previstas ante el Congreso de la Unión. Si hubiere el caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

2.2.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Economía

El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, vigente en el periodo de referencia señala en su artículo 5, fracción V que el Secretario de Economía informará al Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría en los términos de las disposiciones legales aplicables.

El artículo 6 del Reglamento señala en la fracción I que el titular de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad tendrá la facultad de planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban, a saber, la Unidad de Competitividad y Políticas Públicas para la eficiencia de los mercados, la Unidad de Competitividad, la Dirección General de Inversión Extranjera, la Dirección General de Normas y la Dirección General de Normatividad Mercantil.

2.2.5 Manual de Organización General de la Secretaría de Economía

La versión de este ordenamiento que se encontraba vigente en el periodo que nos ocupa, en su apartado 9. Funciones y Objetivos, sección 1.1 establece la misión, objetivo y funciones de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad. En las subsecciones 1.1.1 a 1.1.5 del mismo apartado 9, establece las misiones, objetivos y funciones de las Unidades y Direcciones Generales adscritas a la Subsecretaría.

En conjunto, las atribuciones y funciones conferidas a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, dan sustento legal a las acciones específicas diseñadas e implementadas durante el periodo 2013-2018.

2.2.6 Marco Normativo que faculta a cada Unidad Responsable (UR) adscrita a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad

Por la naturaleza de sus funciones, cada una de las Unidades Responsables debía atender, además del marco legal inherente a la Administración Pública, todo un conjunto de

ordenamientos específicos para tener el sustento legal que cada acción existente o por emprender, pudiera necesitar.

Por ello, para cada una de las UR, se contaba con un marco legal específico en el que sustentaban su operación sustantiva, además de contar con el correspondiente Manual de Procedimientos específico.

La Dirección General de Inversión Extranjera tomaba como marco de sus operaciones la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica misma que reglamenta el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás relacionadas.

Otra de los lineamientos normativos de dicha Dirección era la Ley de Inversión Extranjera, así como los reglamentos, resoluciones y normatividad derivada de la misma.

Como parte de las herramientas necesarias para la sistematización de la información relacionada con la inversión extranjera la Dirección General de Inversión Extranjera contaba con el Sistema de Asuntos Jurídicos para la Inversión Extranjera, el cual había sido establecido mediante el Acuerdo correspondiente.

La Dirección General de Normas basaba su operación en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como los reglamentos y normas derivadas de la misma. Algunos de los temas regulados por esta Ley son: el establecimiento del Sistema General de Unidades de Medida; los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida; la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados; instituir el Sistema Nacional de Calibración, el Centro Nacional de Metrología. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación esta Ley tenía como objetos fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales

mexicanas y normas mexicanas; instituir la Comisión Nacional de Normalización; promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; entre otras.

Derivado de lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización la Dirección General de Normas debía observar también lo establecido en otras leyes, así como algunos de los acuerdos derivados de las mismas. Dentro de este marco normativo destacan la Ley Federal de Protección al Consumidor; Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Ley de Productos Orgánicos; Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el caso de la Dirección General de Normatividad Mercantil su marco normativo se encontraba compuesto por las leyes y reglamentos aplicables a toda actividad mercantil, como el caso del Código de Comercio que data de 1887, y requiere para su aplicación del marco jurídico establecido en los siguientes leyes y sus instrumentos que de ellas derivan: Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley Federal de Correduría Pública; Ley General de Sociedades Cooperativas; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley Aduanera; Ley de Concursos Mercantiles, así como la Ley de Firma Electrónica Avanzada que facilita su operatividad.

La Unidad de Competencia y Políticas Públicas para la Eficiencia de los Mercados basa sus acciones en diferentes instrumentos que le proporcionan su marco jurídico como son la Ley Federal de Competencia Económica la cual tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Para hacer operativas las funciones de la Unidad de Competencia y Políticas Públicas para Eficiencia de los Mercados, esta hace uso del Programa Sectorial de la Secretaría de Economía.

En cuanto a la Unidad de Competitividad esta basa sus acciones sobre lo establecido en la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, la cual regula lo referente a la promoción permanente de la competitividad, el incremento continuo de la productividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico que impulse el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales.

En este sentido sigue lo indicado por el Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, y el Decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad.

2.3 Vinculación con la Planeación Nacional

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, las acciones para mejorar la competitividad se inscriben en la Meta Nacional “México Próspero” que cuenta entre sus objetivos el de promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y la generación de igualdad de oportunidades. Esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas.

También dentro de la Meta Nacional “México Próspero” se señala como una línea de acción la “Competencia y desregulación, donde se establece lo siguiente:

“Eleva y democratiza la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz y bienes públicos de calidad que permitan a las empresas prosperar. Para ello se debe promover una mayor competencia en los mercados que genere más empleos, eleve los salarios reales y mejore la calidad de vida de los mexicanos. En línea con lo anterior, el 58% de los participantes de la Consulta Ciudadana consideró necesaria una mejor regulación para fomentar la competencia” (PND,2013).

Para alinearse y aportar al cumplimiento de los objetivos del PND, la Secretaría de Economía integró el documento Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 que

incluye los objetivos sectoriales, estrategias y líneas de acción necesarias para llevar a cabo los programas transversales derivados del PND.

El PRODEINN preveía que México incrementara y mejorara su competitividad y nivel de inversión, proponiendo acciones específicas como:

1. Mejorar el marco regulatorio.
2. Fortalecer el mercado interno y propiciar mejores condiciones para el consumidor.
3. Incrementar la productividad con una política innovadora de fomento a la industria, comercio y servicios.
4. Fomentar la innovación como impulsora del desarrollo económico.
5. Impulsar el emprendimiento y fortalecer el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y los organismos del sector social de la economía.
6. Consolidar la política de apertura comercial para promover la participación de México en la economía global y;
7. Aprovechar y fomentar las oportunidades de negocio.

La alineación con el PND de los objetivos sectoriales 1 “Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas”, 5 “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”; y prioritariamente el número 4 “Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral”, plasmados en el PRODEINN enmarcan la política pública que se detalla en este documento. A su vez, las atribuciones de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad justifican su intervención en el diseño de acciones específicas que ayuden al cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional.

Las acciones realizadas por la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad se encuentran prioritariamente vinculadas con el Objetivo sectorial 4 del PRODEINN, el cual mandata lo siguiente “Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral”

Capítulo III. Acciones para incrementar la Competitividad

Introducción

El objetivo de este capítulo es describir a detalle las acciones específicas que al principio de la administración fueron identificadas a través del diagnóstico descrito en el apartado 1.3, y diseñadas en respuesta al mismo y posteriormente implementadas durante el periodo de estudio por la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (SCN) para buscar el objetivo de incrementar la competitividad.

Con los datos arrojados por el diagnóstico y con base en un análisis de recursos disponibles e impacto esperado, se determinó realizar las siguientes acciones a lo largo del período 2013-2018: hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas incluyendo la optimización de los Registros Públicos de Comercio y de la Propiedad; detonar la competitividad a nivel local; fomentar la competencia económica en beneficio de empresas y consumidores; fortalecer el Sistema de Normalización para facilitar su cumplimiento y lograr así, un mayor acceso de productos mexicanos al exterior, eliminar topes y requisitos a la Inversión Extranjera Directa y otorgar certidumbre jurídica a las transacciones económicas realizadas por medios electrónicos. A través de estas intervenciones la SE buscaba colocar a la competitividad como eje rector del desarrollo nacional.

Se explicará cómo fue que dichas acciones fueron definidas a partir de los diagnósticos sobre necesidades de política pública realizados por las Unidades Responsables (UR) adscritas a la SCN, y en apego a las atribuciones que en ese momento tenían en la normatividad vigente y que fueron detalladas en el capítulo anterior.

Cada acción específica será abordada desde tres ángulos o momentos: se partirá de los resultados del diagnóstico y acciones derivadas, en segunda instancia los mecanismos utilizados para darle seguimiento y evaluarla y, finalmente, se resaltarán los avances observados y/o cuantificados dentro del período de referencia.

Uno de los objetivos prioritarios que se planteó el Gobierno de la República en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018 fue el de generar mejores condiciones de competencia en los mercados e impulsar la agenda de competitividad y mejora regulatoria, delegando las funciones que resultaran necesarias a la Secretaría de Economía y,

particularmente, a la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad. El énfasis en el desarrollo de este capítulo estará, como se ha señalado, en las acciones específicas orientadas a incrementar la competitividad.

Un mercado interno fortalecido debe contar con un ambiente de sana competencia y libre concurrencia, que se traduzca en mejores precios y calidad de insumos y bienes finales, además de menores costos de transacción, para que las empresas puedan producir de forma eficiente y aumentar la demanda por sus bienes y servicios. La falta de competencia inhibe la eficiencia, la innovación y la productividad de las empresas, pero además reduce el bienestar de los consumidores. De ahí la importancia de impulsar una mejor regulación y mayor competencia en mercados de alto impacto para empresas y consumidores finales.

El aumento de la competitividad requiere de acciones específicas en el ámbito regional. En México, el perfil de la distribución del ingreso refleja desigualdades entre personas y regiones. Esto en parte se deriva de una insuficiente articulación entre los actores públicos y privados para implementar proyectos o acciones conjuntas para impulsar la productividad regional. Para contrarrestar esta situación, la Secretaría de Economía consideró necesario instrumentar políticas de carácter regional que fortalecieran las vocaciones productivas a nivel subnacional. Se hizo necesario también privilegiar la coordinación regional para articular acciones entre los sectores público, privado y académico con el ánimo de impulsar las vocaciones productivas, y aprovechar las capacidades distintivas de las localidades.

3.1 Hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas

3.1.1 Diagnóstico y acciones derivadas

Se detectó que no existía comunicación entre las dependencias involucradas en los trámites federales necesarios para constituir una empresa, desde la obtención de la denominación social hasta los que le permitirían a una empresa realizar operaciones de compra-venta, lo que reducía considerablemente los incentivos para la creación de empresas, más aún por medios electrónicos. Por si fuera poco, una vez que un empresario o emprendedor ha realizado trámites federales, le queda aún por delante es enfrentarse a trámites locales, estatales o municipales cuya realización podía resultar varias veces más tortuosa. El hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas, se planteó como una estrategia transversal que incluía acciones para impulsar la eficiencia de los mercados. En primer término, se trabajó

en reducir tiempos y costos para abrir una empresa, desregular como medio para abatir costos para nuevas unidades productivas. Era una forma de alentar la formalidad facilitando que se abrieran micro y medianas empresas de forma gratuita y sin la necesidad de que interviniera un fedatario público.

Se creó la figura de las Sociedades por Acciones Simplificada (SAS) para lo que fue necesario modificar la Ley General de Sociedades Mercantiles, se promovió también la constitución de sociedades unipersonales, aunque las modificaciones necesarias a la Ley no vieron su aprobación en el Congreso de la Unión durante el tiempo que duró la Administración.

En el caso de las Sociedades por Acciones Simplificada los interesados podían obtener en poco tiempo y en forma gratuita los siguientes trámites:

1. Boleta del Registro Público de Comercio (RPC).
2. Registro Federal de Contribuyentes (RFC).
3. Firma electrónica.
4. Registro de Alta Patronal.

Otra actividad fue implementar un procedimiento que permitiera constituir una empresa vía internet, sin costo, con uno o más socios y sin necesidad de algún fedatario como intermediario, solo utilizando una plataforma que interconectara a las dependencias del ámbito federal para poder compartir y validar información en tiempo real para los siguientes trámites:

1. Autorización de denominación o razón social de la Secretaría de Economía.
2. Contrato electrónico de la nueva figura societaria.
3. Inscripción de la sociedad en el Registro Público de Comercio.
4. Firma Electrónica Avanzada (FIEL) del Servicio de Administración Tributaria (SAT).
5. Registro Federal de Contribuyentes del SAT.
6. Alta de trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
7. Registro de trabajadores en el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT).

Otra de las actividades para lograr el objetivo de hacer más eficiente el ciclo de vida de las empresas fue optimizar los Registro Públicos de Comercio y de la Propiedad. El objetivo del Registro Público de Comercio (RPC) es dar publicidad a los actos jurídicos propiedad de la actividad comercial. Para ayudar a que este objetivo se cumpliera, se optimizó el proceso para que los inversionistas o clientes pudieran contar con datos confiables a la hora de tomar decisiones para invertir en una empresa o establecer relaciones comerciales. Para dar certeza legal a la propiedad de bienes inmuebles fue diseñada una herramienta para optimizar el registro y la consulta del Registro Público de la Propiedad (RPP) que se puso a disposición de los gobiernos locales. Se simplificó el manejo del RPC y del RPP mediante una plataforma informática que facilitaba la inscripción y proporcionaba información oportuna, confiable y en tiempo real de los registros.

Con dicha herramienta informática, se posibilitó que los fedatarios públicos pudieran realizar las inscripciones de los actos jurídicos, disminuyendo así, costos para empresas y ciudadanos interesados. Todo esto estuvo acompañado de un esfuerzo de digitalización de información de actos mercantiles de las 269 oficinas registrales del país, de esta forma se lograba además tener acceso a la incorporación, verificación y consulta de la información en tiempo real. Evidentemente, todo estuvo acompañado de un esfuerzo conjunto con las autoridades locales.

3.1.2 Seguimiento y evaluación

Como todo programa, acción o estrategia gubernamental, era preciso que se tuviera claridad sobre el impacto que deberían tener, y para ello, establecer mecanismos que en el camino permitieran medir cualitativa y/o cuantitativamente los resultados derivados de la intervención gubernamental para la necesidad detectada.

En el caso de la acción específica “hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas”, se esperaban resultados tales como:

- Reducción de costos y tiempos para abrir una empresa en México.
- Consolidación de trámites en un solo sistema de fácil acceso para los usuarios.
- Transparencia y certeza jurídica en la realización de trámites necesarios para iniciar operaciones.

- Facilitar que los fedatarios públicos realicen sus procesos de formalización de empresas desde cualquier ubicación.
- Certeza jurídica para cualquier potencial inversionista.
- Facilitar el procesamiento de información del Registro Público del Comercio y del Registro Público de la Propiedad.
- Generación de información que facilite la toma de decisiones para el mejoramiento de las acciones implementadas.
- Mejorar la imagen del país como destino de inversión.

Para verificar el avance en la obtención de las metas propuestas, se decidió dar seguimiento a los siguientes indicadores, algunos propios, otros de diferentes instancias, en los que se había determinado que el avance en la acción contribuiría al avance del indicador.

- Apertura de empresas del Doing Business.
- Número de trámites federales básicos para abrir una empresa, sistematizados e interconectados.
- Número de días para inscribir una empresa en el Registro Público de Comercio.
- Posición de México en la variable “registro público de la propiedad” del índice Doing Business.
- Costo de inscripción de una empresa en el Registro Público de Comercio.

3.1.3 Avances

Los principales logros alcanzados con la implementación de estas acciones fueron:

- Los trámites relacionados con todo el ciclo de vida de una empresa se centralizaron en un solo portal denominado tuempresa.gob.mx.
- Se creó la figura societaria denominada Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), que permite constituir una empresa por vía electrónica en menos de 24 horas y sin requerir la intervención de un fedatario público.

- Se creó el Portal de Publicaciones de Sociedades Mercantiles para facilitar la inscripción y consulta de convocatorias de asamblea, balances financieros, avisos de fusiones, escisiones y liquidaciones, por parte de las empresas.
- Se lograron reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles para facilitar la disolución y la liquidación de las empresas.

3.2 Impulsar y articular acciones locales

3.2.1 Diagnóstico y acciones derivadas

En las ciudades cuyo desarrollo en todos los sentidos es más acelerado es también donde se concentran las actividades económicas más importantes y consecuentemente se detonan la producción y el empleo, se observa también que son las que concentran mayor población y que la acrecientan a tasas más rápidas.

El crecimiento urbano genera desafíos importantes en los ámbitos económico y social, pues crecen las necesidades de infraestructura, vivienda, empleo, transporte y servicios básicos. Su atención exige la concurrencia del gobierno, la industria y la sociedad civil para que las localidades potencialicen sus actividades económicas a fin de elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Es una tarea de los diferentes niveles de gobierno implementar políticas sectoriales, transversales y regionales orientadas a incidir en la competitividad y la sustentabilidad de las ciudades con miras a mejorar el desempeño de las regiones y reducir la disparidad regional.

El gobierno federal, en el periodo que nos ocupa, especificó en El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en el Eje “México Próspero” una línea de acción para “Articular, bajo una óptica transversal, sectorial y/o regional, el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos orientados a fortalecer la competitividad del país”.

Además, el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía (Programa de Desarrollo Innovador, PRODEINN) incluye acciones para la coordinación e impulso de una agenda integral que promueva mayor competitividad y un mejor ambiente de negocios.

Las entidades federativas que están más vinculadas a los principales mercados de exportación y que disponen de una mejor infraestructura institucional, física y de capital humano, han

obtenido mayores beneficios, mientras que las demás presentaron retrocesos importantes que se reflejan en elevados niveles de pobreza y marginalidad.

De acuerdo con el informe “Diagnóstico de Desarrollo Regional: México” (OCDE, 2015), nuestro país registra la mayor disparidad regional entre los países integrantes de dicha organización. Las brechas significativas entre las distintas regiones de México representan un problema clave para la equidad en la distribución del ingreso y la eficiencia operativa de la industria nacional.

Aunado a la disparidad regional, la problemática común que enfrentan los Estados guarda relación con las actuales condiciones del ambiente de negocios que limitan el surgimiento de emprendimientos productivos y el crecimiento de las empresas.

Con base en el estudio “Doing Business en México 2016” del Banco Mundial, entre las entidades federativas aún existe una gran disparidad en su facilidad para hacer negocios debido a que los Estados y municipios cuentan con marcos regulatorios y procesos operativos disímiles.

La heterogeneidad de sistemas institucionales a nivel federal, estatal y municipal representa un reto para el desarrollo empresarial y la generación de condiciones que atraigan y retengan la inversión. Adicionalmente, la falta de articulación entre diferentes entidades públicas y privadas ha derivado en esfuerzos desagregados, carentes de un enfoque regional, que limitan el desempeño de las localidades en su conjunto.

Con frecuencia los emprendedores y empresarios se enfrentan con diversas dificultades dada la persistencia de trabas regulatorias, altos costos logísticos y mercados altamente concentrados que limitan el desarrollo y comercialización de sus productos.

Estas dificultades inhiben la competitividad local debido a que obstaculizan la operación diaria del sector empresarial, y disminuyen su capacidad para ser más eficiente y productivo.

Establecer mecanismos de colaboración a nivel Federal, Estatal y Municipal, que permitan identificar inhibidores a la competitividad local que, por su especificidad, no han sido atendidos por otros esfuerzos públicos o privados, y que ameritan soluciones de corto y mediano plazo.

Desarrollar agendas de competitividad local entre entidades públicas, privadas y el sector académico, con acciones concretas que faciliten la operación diaria de las empresas y, con ello, propiciar un mejor ambiente de negocios que, a su vez, apoye el crecimiento de las localidades con base en el desarrollo de sus ventajas competitivas.

3.2.2 Seguimiento y evaluación

Para la acción específica “Impulsar y articular acciones locales” se identificaron actividades en las que debería avanzarse a fin de promover la competitividad, fue evidente desde el principio que era a nivel regional donde debería trabajarse conseguir al final que el país sea más competitivo. Algunas de las actividades en las que se puso énfasis son las que se señalan a continuación.

1. Implementar la Ley Reglamentaria de los artículos 25 y 26 constitucionales para promover la competitividad, dentro de la cual se considera la dimensión de competitividad regional.
2. Propiciar la coordinación entre los sectores público, privado y académico para la identificación de inhibidores a la competitividad local y el desarrollo conjunto de agendas que impulsen el crecimiento y el desarrollo económico de las localidades en ámbitos de regulación gubernamental, competencia económica, facilitación comercial, y logística, en el marco de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.
3. Fomentar el mapeo y difusión de mejores prácticas de los estados y municipios más competitivos.
4. Desarrollar instrumentos de medición a nivel municipal que permitan evaluar su desempeño.
5. Generar recomendaciones para promover el aprovechamiento óptimo y eficiente de los recursos locales para incentivar el desarrollo de proyectos conjuntos.
6. Vincular los trabajos del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México y del Comité Nacional de Productividad y sus grupos de trabajo, con los requerimientos y políticas locales y regionales.

Con la realización de estas actividades se esperaba incidir de tal forma que pudiera hablarse de impactos como:

- Que la competitividad local sea motor de crecimiento.
- Mejorar el ambiente de negocios, reduciendo costos para las empresas, que se traduzcan en un mercado interno competitivo a nivel subnacional.
- Identificar acciones locales, que al final, tengan impacto en la competitividad nacional.
- Emitir recomendaciones para integrar el Programa Especial para la Productividad y Competitividad.

Para medir el avance en estas actividades relacionadas con la acción específica, se utilizaron los siguientes indicadores:

1. Indicadores del Reporte de Doing Business Subnacional del Banco Mundial:
 - a. Apertura de empresas
 - b. Registro de la propiedad

3.2.3 Avances

Algunos logros alcanzados tras la implementación de acciones para detonar la competitividad a nivel local fueron:

- Elevar a rango de ley la obligación de desarrollar una política nacional de fomento económico que incluya estrategias orientadas a lo regional.
- Se generaron agendas de competitividad local en Oaxaca, Tijuana, Ciudad Juárez y la Región de la Laguna y se atendieron 95 inhibidores que representaban un 79% de avance en dichas agendas.
- Se estandarizó el trámite de “Licencia de Funcionamiento” y se incorporó en el sistema de constitución de Sociedad por Acciones Simplificada.
- Se hizo entrega del módulo de “Digitalización de Licencias de Funcionamiento” a 12 municipios para ponerlo en marcha a nivel local.

La tabla 6 muestra que los días necesarios para el registro de propiedad se redujo en 35 días en el período 2012-2018, pasando del lugar número 140 al 99 de acuerdo al Reporte del Banco Mundial Doing Business de esos años. Asimismo, los días hábiles para inscribir una empresa en el Registro Público de Comercio se redujeron en 6

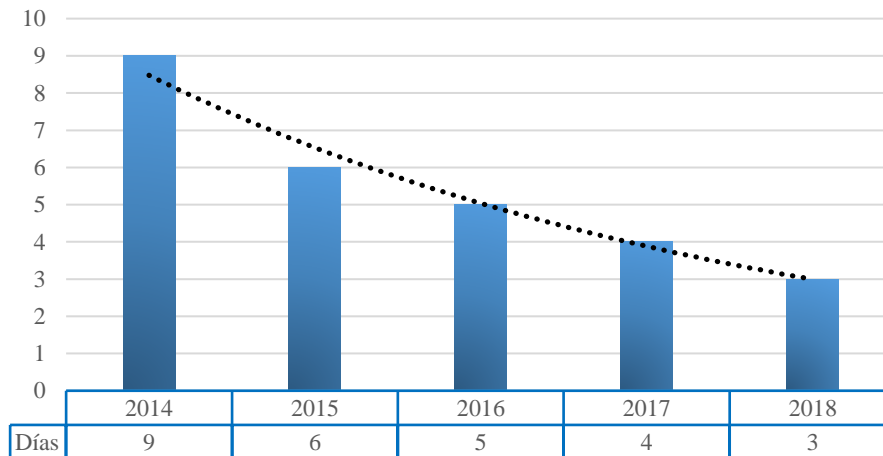
unidades del 2014 al 2018, siendo necesarios 9 días hábiles en 2014 y tan sólo tres en 2018. Esto coincide con lo expuesto en el capítulo 1, donde se comenta que al inicio del período bajo análisis se identificó que los Registros Públicos no contribuían a la simplificación de los negocios, por lo que la reducción de los días hábiles invertidos fue una acción coherente en ese sentido.

Tabla 6. Calificación de México en la variable "Registro de la propiedad" del Reporte *Doing Business*

Variable	2012		2018	
	Días	Lugar	Días	Lugar
Registro de propiedad	74	140	39	99

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Doing Business del Banco Mundial

Figura 2. Días hábiles necesarios para inscribir una empresa en el Registro Público de Comercio



3.3 Fomentar la competencia económica

3.3.1 Diagnóstico y acciones derivadas

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), durante muchos años la economía mexicana se ha visto debilitada por prácticas y regulaciones anticompetitivas. En opinión de la OCDE, los mercados concentrados y los monopolios generan precios excesivos en productos y servicios y reducen el consumo, así como la capacidad de ahorro de las familias, especialmente de las más vulnerables.

Dicha organización también indica que la falta de una competencia intensa en los mercados nacionales reduce la eficiencia y la competitividad de la economía de los países, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos y restringe la innovación.

La competencia, sin ser un objetivo en sí mismo, es el mejor instrumento que las economías de mercado tienen para impulsar el desarrollo económico, ya que los mercados en competencia no solo permiten la expansión de la producción, sino también la inclusión de sectores productivos, segmentos de la población y regiones a la economía moderna.

La competencia no solo hace posible el acceso de las empresas a los mercados, sino que permite la integración de mercados que antes se encontraban fragmentados, así como la inclusión de consumidores que antes no tenían acceso a bienes y servicios.

La mayor producción de bienes y servicios en un ambiente de competencia implica una economía más innovadora y competitiva, un crecimiento económico más sólido y sustentable, mejores empleos y de mejor calidad, y un fortalecimiento del poder adquisitivo de las familias. En otras palabras, la competencia contribuye a lograr un mayor bienestar para el consumidor, sus familias y la sociedad en su conjunto.

La Secretaría de Economía se encuentra facultada por la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) para solicitar a las autoridades de competencia:

- i. Investigaciones por prácticas monopólicas con carácter preferente.
- ii. El inicio de procedimientos especiales para: a) determinar insumos esenciales o barreras a la competencia; b) resolver sobre condiciones de mercado; y, c) emitir opiniones o resoluciones en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos.
- iii. La emisión de opiniones sobre: a) ajustes a programas o políticas por parte de autoridades; b) anteproyectos de disposiciones, reglas o acuerdos que pretendan emitir autoridades públicas; c) iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos; y, d) asuntos en materia de libre competencia y competencia en la celebración de tratados internacionales.

Además, la SE tiene como misión fomentar la productividad y la competitividad del país a través de la creación y el impulso de una política de fomento industrial, comercial y de servicios, así como el impulso a los emprendedores y las empresas. Lo anterior basado en la mejora regulatoria, la competencia en los mercados, la diversificación del comercio exterior, la mejora del ambiente de negocios, el fortalecimiento del mercado interno y la atracción de inversión nacional y extranjera, que mejore las condiciones de vida de los mexicanos.

La problemática que se detectó para tomar la decisión de implementar una acción específica para fomentar la competencia económica es que la economía mexicana se caracteriza por contar con mercados poco competidos tanto en servicios como en bienes de consumo popular, lo que afecta a consumidores y empresas en lo que se refiere a precio, calidad y variedad, lo que, a su vez incide negativamente en el poder adquisitivo de las personas y su bienestar. Merma además la capacidad de las empresas para competir al elevar sus costos.

El Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2015-2016 ubica a México en el lugar 59 en intensidad de competencia local, 103 en extensión del dominio de mercado y 67 en la efectividad de la política anti-monopolio.

También, otros problemas de competencia derivan de la existencia de barreras y regulación inadecuada que afecta el desempeño eficiente de los mercados.

A partir del diagnóstico descrito, se establecieron como objetivos:

1. Lograr mejores condiciones de competencia en los mercados que más impactan el bienestar de los consumidores y la eficiencia de las empresas.
2. Detectar regulaciones, obstáculos y barreras que distorsionan el proceso de competencia en mercados relevantes para el consumidor, la competitividad de las empresas o la economía nacional, así como proponer medidas correctivas que pueden incluir reformas a leyes, reglamentos o, en su caso, solicitar procedimientos ante los organismos autónomos de competencia.
3. Colaborar con el Poder Judicial de la Federación en la implementación de mejores prácticas de Tribunales Especializados en competencia, para generar certidumbre sobre las decisiones del poder judicial en la materia y, con ello, contribuir con la

creación de un ambiente de negocios que brinde confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros.

3.3.2 Seguimiento y evaluación

Para esta acción específica, se diseñaron y llevaron a cabo diversas actividades que permitieran fomentar la competencia en los mercados, dentro del ámbito de las facultades que la Ley de Competencia otorga a la Secretaría de Economía. Algunas de las actividades que se instrumentaron y a las que se les dio seguimiento son las que se detallan a continuación.

- a. Elaborar y publicar un manual de exámenes de mercados que se sustente en las mejores prácticas internacionales, que proporcione una metodología robusta para estudiar mercados de alto impacto para la economía y los consumidores, y que proporcione elementos para proponer mejoras a la eficiencia de los mercados.
- b. Definir mercados de alto impacto para empresas y consumidores, para ser analizados conforme al manual.
- c. Aplicar el manual para estudiar las condiciones de competencia en mercados específicos y analizar posibles barreras regulatorias en:
 - § Bienes o servicios relevantes para las cadenas de valor y la competitividad de las empresas
 - § Bienes o servicios de consumo generalizado, sobre todo aquellos con sobrepuestos que castigan principalmente a los consumidores de menores ingresos
 - § Servicios de alto impacto en el bienestar social
- d. En colaboración con la OCDE aplicar el Competition Assessment Toolkit (CAT) en sectores o mercados de alto impacto para detectar regulaciones contrarias a la competencia y proponer posibles soluciones.
- e. Establecer coordinación interinstitucional para que las áreas de la Administración Pública Federal identifiquen prioridades y proporcionen información relevante que amerite una solicitud de investigación ante la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

- f. Informar a la Cofece o al Instituto Federal de Comunicaciones (IFT) sobre posibles prácticas anticompetitivas para que éstas, en su caso, inicien las investigaciones que correspondan.
- g. Elaborar estudios de referencia sobre diversos aspectos de competencia económica para que la SE los utilice como base para ejercer sus nuevas atribuciones.
- h. Colaborar con el Poder Judicial de la Federación en la adopción de mejores prácticas en Tribunales Especializados a través de la realización de talleres con jueces internacionales, y la elaboración de documentos de referencia sobre temas tales como insumos esenciales, barreras a la entrada, separación de activos y cooperación entre competidores.

Con estas actividades, se esperaba lograr entre otras cosas:

- Mejorar la eficiencia de los mercados en beneficio de las empresas y los consumidores.
- Disminuir o eliminar las barreras a la entrada en mercados de alto impacto para la economía nacional y para los consumidores.
- Lograr la inclusión de sectores de la economía, regiones y consumidores a la economía moderna.
- Incrementar la oferta, mejorar la calidad y precios de bienes y servicios e impulsar la innovación y la competitividad, para con ello promover un crecimiento económico sostenido que se traduzca en más y mejores empleos, que incrementen el bienestar de la sociedad mexicana en su conjunto.

Los indicadores que se decidió observar para determinar el avance en los objetivos propuestos para mejorar la competencia en los mercados fueron aquellos en los que se verificaba el lugar que ocupa México en el índice de Competitividad Global del WEF en las variables:

- Intensidad de competencia local.
- Extensión del dominio de mercado.
- Efectividad de la política antimonopolio.

3.3.3 Avances

En el caso de la presente acción específica, pueden enumerarse algunos resultados concretos derivados de la aplicación de las actividades que fueron diseñadas con tal propósito.

- La Secretaría de Economía en coordinación con la OCDE realizaron los talleres de capacitación a funcionarios públicos para realizar exámenes de mercados el 5 y 6 de octubre de 2015.
- La SE y la OCDE acordaron la elaboración de un Reporte sobre tribunales especializados que incluiría referentes internacionales sobre aspectos de análisis económico y procesal de casos, así como de temas institucionales que inciden en el desempeño de los tribunales especializados en competencia económica.
- Durante octubre y noviembre de 2015 se realizaron talleres entre Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y los Jueces y Magistrados de los tribunales especializados con sus pares extranjeros, para discutir temas que proveerán de insumo al Reporte, cuyo índice se presentó en un taller público el 3 de diciembre de 2015.
- En ejercicio de las facultades que le otorgó la nueva LFCE para presentar solicitudes de investigación sobre posibles conductas anticompetitivas, la Secretaría de Economía presentó ante la COFECE una solicitud de investigación por barreras a la competencia en el mercado de transporte de carga en el estado de Sinaloa, misma que la COFECE inició el 25 de junio de 2015. El 7 de octubre de 2015 la Secretaría de Economía firmó con la COFECE un convenio de colaboración, con el objetivo de promover la competencia y libre concurrencia, a través de: el apoyo de la SE a la COFECE por conducto de sus Delegaciones y Subdelegaciones; el intercambio de información; y la promoción de la competencia.
- El 29 de febrero de 2016, la SE solicitó una investigación por posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de venta al menudeo de tortilla en el Estado de Jalisco.
- Se realizaron estudios en mercado del huevo y la tortilla.
- Las variables seleccionadas del Índice de Competitividad Global, tuvieron la evolución que se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 7. Calificación de México en variables del Índice de Competitividad Global

Variable	2012		2018	
	Calificación	Lugar	Calificación	Lugar
Intensidad de competencia local	4.8	75	5.2	63
Extensión del dominio de mercado	3.2	113	3.5	90
Efectividad de la política antimonopolio	3.5	115	3.7	64

Fuente: Elaboración propia con información del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial

Aunque no fue significativo, en cada una de esas variables se logró un avance respecto a las calificaciones que el mismo reporte del Foro Económico Mundial que significaron también un avance en la posición comparativa respecto al resto de las economías analizadas.

3.4 Fortalecer el Sistema de Normalización y facilitar su cumplimiento

3.4.1 Diagnóstico y acciones derivadas

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), tienen por objeto dictaminar las características y especificaciones de los productos – nacionales o importados-, que puedan construir un riesgo para la seguridad de las personas, el medio ambiente y el patrimonio de los consumidores o usuarios de los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades.

A través de la ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), se establecen las reglas mediante las cuales las dependencias de la Administración Pública Federal pueden elaborar y emitir NOM, de acuerdo a su competencia.

Por su parte, las Normas Mexicanas (NMX), son de carácter voluntario y establecen estándares de calidad aplicables a productos y servicios. Dichas NMX son elaboradas por Organismos Nacionales de normalización (ONN) privados, o por la Secretaría de Economía (SE). En algunos países, la elaboración de normas de calidad las realiza un solo organismo de normalización privado. No obstante, en México existen 10 ONN encargados de elaborar las NMX.

El proceso para asegurar que los bienes y servicios cumplan con las normas se denomina Evaluación de la Conformidad.

Dicha Evaluación de la Conformidad funciona para asegurar que un producto o servicio cumpla con los requisitos especificados en las normas y que para generar certidumbre y confianza en los consumidores.

Si bien las dependencias gubernamentales son las encargadas de verificar el cumplimiento de las NOM, la LFMN establece la posibilidad de que terceros acreditados privados, evalúen el cumplimiento de las normas a través del procedimiento de Evaluación de la Conformidad. Por su parte, las NMX que voluntariamente las empresas quieran ostentar para diferenciar sus productos o servicios, deben acudir con un organismo de evaluación de conformidad acreditado en la propia NMX, salvo cuando éstas están referidas a una NOM.

La Secretaría de Economía vigila y coordina el cumplimiento de la estructura normativa y de la evaluación de la conformidad, lo cual genera un efecto multiplicador en la economía, que se traduce en la generación de aproximadamente 90 mil empleos directos, colocados en micro y pequeñas empresas.

Los organismos de normalización de otros países elaboran normas utilizando plataformas únicas en medios electrónicos, lo que fomenta la participación de actores relevantes y la rapidez en el consenso del contenido de las normas. Dichas plataformas sirven también para generar información en una sola base de datos, lo que les permite contar con un gran acervo normativo, acorde a las necesidades del mercado y a sus objetivos de política pública.

La tendencia internacional para utilizar las tecnologías de la información y comunicación en la implementación de políticas públicas, contribuye al acercamiento del Gobierno con la ciudadanía, con la finalidad de transparentar su actuación al buscar una mayor participación y colaboración en la generación de regulaciones y estándares.

Las Normas Oficiales Mexicanas, en su carácter de regulación obligatoria, involucran intereses de muchos actores, y en ocasiones, las dependencias, organismos del gobierno o legisladores proponen modificaciones a la LFMN o la emisión de regulaciones paralelas a la misma que son materia de la propia Ley, sin que dichas propuestas se encuentren alineadas

a los objetivos de política pública o sean consideradas en el Programa Nacional de DesarrolloLo anterior, deriva en parte del largo proceso en la emisión de NOM's establecido en la LFMN.

Los Organismos Nacionales de Normalización del sector privado que elaboran las NMX, abarcan una porción limitada de la actividad económica, por lo que sus esfuerzos son dispersos y responden a los requerimientos e intereses de sectores específicos, lo que genera una desarticulación entre la creación de una NMX, con los objetivos de política pública.

Si bien existen 4,073 organismos acreditados para verificar que las normas se cumplan, la falta de recursos e infraestructura de la autoridad para vigilarlos genera incertidumbre respecto a la correcta aplicación de los servicios que prestan. También, las bajas sanciones que se imponen al incumplimiento de las NOM's no desincentivan a los infractores, quienes continúan incumpléndolas en perjuicio de los consumidores.

Asimismo, existen cerca de 370 normas de referencia emitidas por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cuyos criterios, en algunos casos, impiden la participación de empresas, acotando la participación de otras opciones de proveeduría y estableciendo un esquema de excepción a las NOM's y NMX.

La Secretaría de Economía (SE) asumió el compromiso presidencial en el marco de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA) de integrar en una Plataforma Virtual la Información sobre las Normas Oficiales Mexicanas Vigentes. Por ello, con el objeto de modernizar el aparato normativo del país, el Gobierno Federal dio a conocer a finales de 2015, una herramienta electrónica denominada Sistema de Normalización y Evaluación de la Conformidad (SINEC).

El SINEC permite dar a conocer anteproyectos de NOM y NMX, que las Dependencias responsables elaboran, modifican o cancelan.

A través de dicha plataforma, el SINEC compartirá información sobre el estatus general de las normas, los actores que participan en los grupos de trabajo, los comités de análisis y aprobación, las minutas de las reuniones de trabajo, así como información sobre las personas

acreditadas y aprobadas para evaluar la conformidad, el trámite, la vigencia y su seguimiento; todo ello, en línea y en tiempo real.

Una vez considerados los antecedentes, se determinó como prioritario fortalecer el marco jurídico del sistema de normalización y evaluación de la conformidad (SINEC) proponiendo una reforma a la LFMN que permita: a) facilitar la emisión de normas alineadas a las políticas de fomento sectoriales; b) fomento a la innovación, transferencia de tecnología y mayores estándares de calidad; c) que se establezcan mejores controles y mayores sanciones a quienes incumplan las NOM's en beneficio de los consumidores; y, d) que más empresas mexicanas puedan proveer sus bienes y servicios al Gobierno.

Para articular y transparentar el proceso de normalización, desde la elaboración, hasta su evaluación de la conformidad, es indispensable la utilización de la plataforma que ofrece el SINEC. Dicho Sistema debe considerar la participación de todos los actores involucrados en el proceso de normalización y evaluación de la conformidad. Para ello, la plataforma deberá generar datos, protocolos, y herramientas que permitan analizar, consultar, desarrollar y evaluar de manera integral la política pública de normalización.

Para fortalecer el sistema de normalización y facilitar su cumplimiento se estableció que los objetivos podrían alcanzarse dando cauce a las siguientes acciones específicas:

- a. Concluir el proyecto de reforma a la LFMN y su reglamento.
- b. Reforzar el control y sanción sobre los organismos de evaluación de la conformidad.
- c. Promover que la normalización permita la innovación, la transferencia de tecnología y los mayores estándares de calidad.
- d. Reforzar el diseño de la plataforma virtual en línea para transparentar los procesos del sistema que permita proponer, evaluar y aprobar normas, publicitar los organismos acreditados y aprobados para evaluarlas, y permitir la consulta interactiva en línea de todas las etapas del proceso.
- e. Coordinar con todas las dependencias involucradas, organismos del sector privado y los consumidores, la utilización de este sistema como instrumento para eficientar y evaluar todo el sistema de normalización y su alineación con la política pública.

3.4.2 Seguimiento y evaluación

A fin de verificar los avances, dar seguimiento y finalmente, evaluar el cumplimiento de las acciones implementadas, era necesario tener claridad sobre los impactos que se esperaban lograr, a saber:

- Mayor certidumbre y transparencia en el diseño de normas y mejores controles y sanciones a su incumplimiento.
- Reducción de plazos en el proceso de emisión de normas (opinión de los comités de normalización, respuesta de la dependencia a los comités y a la consulta pública y publicación definitiva de la NOM definitiva en el Diario Oficial de la Federación).
- Mayor información y contenido tecnológico de los bienes y servicios sujetos al cumplimiento de las normas.
- Adquisición por parte del Gobierno Federal de bienes y servicios de proveedores nacionales o extranjeros que cumplan con las NOM o NMX.
- Elaboración de todas las NOM's y NMX a través de la plataforma virtual.
- Integración, monitoreo y evaluación de las actividades de todos los actores relevantes en el sistema de normalización y Evaluación de la Conformidad.
- Conocer el ciclo de vida de todas las normas, vigencia y viabilidad de su implementación.
- Generar información estadística para evaluar la política de normalización y evaluación de la conformidad y su alineación con los objetivos de política pública.

3.4.3 Avances

- Se desarrollaron 1,178 NMX armonizadas con las normas internacionales para que los productores diseñen o elaboren sus productos conforme a las reglas que se exigen internacionalmente y tengan acceso a mercados internacionales.
- Se concluyó el macro proceso del Programa Nacional de Normalización (PNN) 2016 para ser integrado a la plataforma virtual del SINEC.
- Asimismo, se activó la funcionalidad de consulta pública del catálogo de NOM y NMX dentro del SINEC.

La tabla 8 muestra la producción total de normas que da cuenta del avance en los objetivos de homologación y regulación que permiten a su vez establecer estándares de calidad en productos y servicios para ubicarlos en mejores condiciones competitivas ante otros

competidores en los mercados domésticos e incluso internacionales. La diferencia que se observa entre número de NOMs y NMX emitidas, tiene que ver con el hecho de que las primeras al ser impulsadas por los órganos de gobierno, requieren un mayor trabajo de consenso y organización con los entes económicos involucrados, mientras que las NMX responden a las necesidades identificadas del sector privado por elevar los estándares de calidad de sus productos y servicios.

Tabla 8. Producción Total de Normas

Tipo	Total
NOM	51
PROY-NOM	101
NOM-EM	4
NMX-SCFI	315
PROY-NMX-SCFI	373
NMX	1,178
PROY-NMX	1,250

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Evaluación de la Conformidad (SINEC)

3.5 Eliminar topes y requisitos a la Inversión Extranjera Directa.

3.5.1 Diagnóstico y acciones derivadas

La Secretaría de Economía participó en las reformas jurídicas que se han implementado para facilitar el acceso y la carga regulatoria a la inversión extranjera. En particular, las modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera han eliminado topes a la inversión extranjera directa (IED) (energía, telecomunicaciones, organismos financieros; en revisión el sector aviación), lo cual ha contribuido al incremento en los flujos de entrada de inversión al país.

- IED ene-dic. 2015: 28,382.3 mdd (25.8% superior a ene-dic 2014)
- IED acumulada de 2013 a junio 2016: 120,292.2 mdd.

También hemos eliminado requisitos para el registro de IED.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) es el sistema que contabiliza los flujos de inversión extranjera directa en nuestro país, mediante la información que le

presentan las empresas con capital extranjero en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento.

Como en otros casos de gestión gubernamental, se encontró que la obligación que tienen las empresas de registrar la IED representa una carga regulatoria excesiva en aquellos casos en que deben reportar montos poco significativos en términos estadísticos.

En los últimos 15 años, las empresas remitieron un promedio anual de 6 mil avisos de IED por montos inferiores a 20 millones de pesos, en su conjunto, dichos montos representaron tan solo el 1.36% de los flujos totales de IED.

Asimismo, en los últimos 15 años, las empresas remitieron un promedio anual de 14 mil informes anuales con montos menores a 110 millones de pesos, en su conjunto, dichos montos representaron tan solo el 1% de capital contable total.

Ante estas circunstancias, el 31 de octubre de 2014, el C. Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Dichas reformas entraron en vigor el 28 de enero de 2015 y permitirán:

- a. Eliminar trámites que tienen bajo impacto en las estadísticas de inversión extranjera. Así, únicamente se tendrán que presentar ante el RNIE los avisos e informes de las operaciones cuyo monto rebase el mínimo que estableció la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) mediante Resolución General publicada el 23 de febrero de 2015;
- b. Disminuir costos, incorporando la información de los avisos de modificación en los informes trimestrales de ingresos y egresos. De este modo, ahora sólo se presentará un aviso de actualización trimestral; y,
- c. Reducir el plazo de resolución de los trámites presentados ante el RNIE, de 20 a 10 días hábiles.

Por otra parte, y a fin de complementar las reformas antes mencionadas, el 23 de febrero de 2015 se publicaron nuevos formatos para trámite ante el RNIE y las reglas de operación para tramitar vía Internet cualquier asunto ante dicho registro.

De esta manera, la reforma al Reglamento contribuye a garantizar reglas claras que incentivan el desarrollo de un mercado interno competitivo y fortalece los instrumentos estadísticos en materia de inversión extranjera.

Asimismo, existen espacios de oportunidad para mejorar el registro de la información de IED por entidad federativa que, al reportarse de acuerdo a la dirección de los corporativos de las empresas, hace que los flujos de IED se concentren en la Ciudad de México y algunos otros pocos estados en los que se ubican los grandes centros corporativos.

Por lo anterior, a partir de 2015 se implementa una nueva metodología para la asignación de flujos de IED por estado, de tal forma que refleje mayor precisión y confiabilidad.

Finalmente, aunque desde 2006 todas las empresas sujetas a la obligación de reportar flujos de IED tienen la posibilidad realizarlo electrónicamente, sólo el 29% de los trámites se presentan a través de dicho medio.

Lo anterior deriva de la falta de una herramienta informática amigable que incentive la presentación de reportes por internet. En este sentido se propone reestructurar el portal www.rnie.economia.gob.mx buscando detonar su utilización.

Debía buscarse entonces hacer más eficiente el RNIE mediante la implementación de los umbrales de IED obligatorio, la mejora de la estadística de inversión por entidad federativa y la generación de incentivos para que un mayor número de empresas reporte sus inversiones a través del portal electrónico.

Para alcanzar los objetivos, se decidió implementar acciones específicas como las siguientes:

- a. Difundir y aplicar las modificaciones al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del RNIE, en materia de umbrales para que solo se reporten al RNIE flujos de IED por arriba de 20 millones de pesos (mdp).
- b. Aplicar la nueva metodología para mejorar la estadística sobre la distribución de IED por entidad federativa.

- c. Elaborar una redistribución de los flujos históricos por entidad federativa.
- d. Rediseñar el portal electrónico del RNIE.

3.5.2 Seguimiento y evaluación

En este caso, se identificaron dos impactos específicos que se esperaba alcanzar tras la correcta aplicación y seguimiento de las acciones específicas.

- Aumentar la confiabilidad de la distribución estatal de los flujos de IED.
- Incrementar el porcentaje de trámites presentados vía Internet.

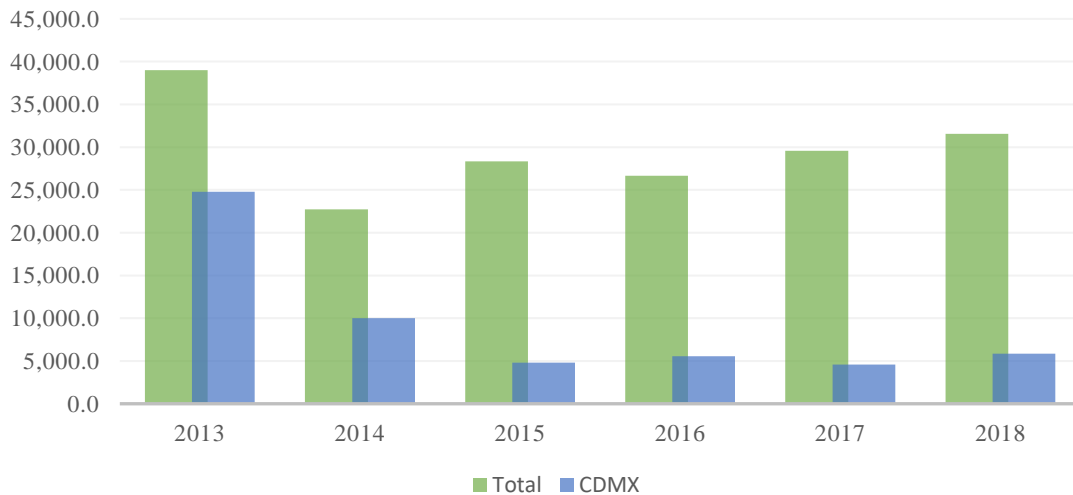
Dos son también los indicadores cuya evolución habría de seguirse para evaluar el cumplimiento de las metas propuestas.

1. Reducción del número de trámites presentados al RNIE.
2. Porcentaje de trámites ante el RNIE presentados vía internet.

3.5.3 Avances

- A partir de las modificaciones al Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, a diciembre 2015 se presentaron 2,115 avisos de actualización trimestral, lo que representa una reducción del 73%, comparado con el promedio recibido en los primeros semestres de los últimos cinco años.
- Se presentaron 6,415 informes anuales, lo que representa una reducción del 76%, comparado con el promedio recibido anualmente, durante los últimos cinco años.
- A partir de 2015 Las estadísticas sobre flujos de IED se elaboraron con una nueva metodología sobre distribución por entidad federativa. A manera de ejemplo, en el 2015, la Ciudad de México recibió 16.95% (4,804.4 millones de dólares) del total de los flujos de IED, mientras que en 2013, con la metodología anterior, el porcentaje ascendía a 63.56% (24,791.1 millones de dólares) básicamente porque las empresas solían hacer sus registros en la Ciudad de México (donde se encuentran sus corporativos), aunque la inversión real estuviera radicada en otras entidades. En la figura 3 puede observarse la disminución de montos registrados en la Ciudad de México como porcentaje del total como resultado de la aplicación de la nueva metodología.

Figura 3. Registro de IED en la Ciudad de México como porcentaje del total(millones de dólares)



3.6 Dar certidumbre jurídica al comercio electrónico

3.6.1 Diagnóstico y acciones derivadas

El comercio electrónico o *e-commerce* se inició en los Estados Unidos en la década de los setenta del siglo XX, cuando comenzaron a utilizarse las computadoras para compra de productos o servicios, y la emisión de facturas.

La experiencia internacional en el uso del comercio electrónico, muestra que, para que éste sea exitoso, se requiere evitar el exceso de reglamentación y que su operación sea funcional, teniendo en cuenta la libertad del mercado y las características de la oferta y la demanda de bienes y servicios, al mismo tiempo que se brinde protección y certidumbre a los distintos intereses involucrados, principalmente los de los consumidores.

El impulso del comercio electrónico ha dinamizado al sector terciario y por tanto, ha fortalecido el mercado interno y acelerado el crecimiento económico de los países que lo han promovido.

En el caso de México, de acuerdo con la Encuesta Sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información (MODUTIH) 2013 del INEGI, sólo 5.7% de los usuarios de Internet (2.6 millones de personas), declaró haber realizado al menos una transacción (compra o pago por esta vía).

De este total, menos de la mitad (1.2 millones de personas) declararon haber realizado en línea ambos tipos de transacción, tanto para compra como pago de algún servicio.

Son diversos los problemas que se detectan y que se desea atacar con el diseño de acciones estratégicas, entre ellas, que el comercio electrónico es escasamente utilizado en México y no ha sido reconocido como un incentivo al crecimiento económico.

La incertidumbre en la utilización de esta modalidad de comercio se debe a que la población percibe un riesgo de ser víctima de delito al realizar transacciones de esta naturaleza.

Aunque existe una NOM que regula la conservación de los mensajes de datos relacionados con el comercio electrónico, dicho ordenamiento no está adecuado a los avances en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's) y no brinda la certidumbre necesaria para hacer seguras y confiables este tipo de transacciones.

Por otro lado, la legislación mercantil establece la obligación para los comerciantes de conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones por un plazo mínimo de diez años. Esta documentación debe conservarse físicamente, generando costos adicionales a las empresas.

Se debía trabajar entonces en modernizar el marco jurídico para que las empresas generen y conserven su documentación en medios electrónicos y así fomentar la confianza en las transacciones comerciales electrónicas.

Además, fomentar cultura y confianza en las transacciones comerciales electrónicas fortaleciendo la normatividad en la materia y el uso de plataformas tecnológicas modernas.

Se consideró que con las tres acciones específicas siguientes podría avanzarse en el objeto de dar certidumbre jurídica al comercio electrónico:

- a. Fortalecer la legislación para perfeccionar el sistema de protección al consumidor en materia de comercio electrónico.
- b. Modificar la legislación mercantil (Código de Comercio) para que los documentos de las empresas puedan nacer en medios electrónicos, así como para que estos archivos sean reconocidos como prueba en los procedimientos judiciales y administrativos.

- c. Adecuar la NOM-151 de prácticas comerciales-requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos, acorde a las mejores prácticas internacionales y los avances tecnológicos; así como incluir los procesos para llevar a cabo la digitalización de documentos.

3.6.2 Seguimiento y evaluación

Se buscaba lograr:

- Mayor certidumbre jurídica a empresas y consumidores por las transacciones de compraventa efectuadas por medios electrónicos.
- Reducir costos a las empresas por la conservación documental en archivos electrónicos.
- Mayor dinamismo del mercado interno estimulando el comercio basado en TIC's.

Para verificar el avance en dichos propósitos, se determinó medir y dar seguimiento a los indicadores:

- 1) Incremento del comercio electrónico de bienes y servicios como porcentaje del comercio total.
- 2) Porcentaje de usuarios de internet que realicen transacciones en línea de compra o pago por medios electrónicos.

3.6.3 Avances

- En conjunto con el INADEM se diseñó la Estrategia Nacional de Comercio Electrónico, la cual fue lanzada en la Semana del Emprendedor 2015.
- Se colaboró de manera directa con el Poder Legislativo en la elaboración de la reforma al Código de Comercio en materia de digitalización de documentos de las empresas, la cual fue publicada en el DOF el 7 de abril de 2016. El texto de la NOM-151 se actualizó y el 8 de agosto, derivado de los trabajos realizados por el Grupo de Trabajo, se aprobó la modificación a la NOM, incorporándose lo señalado en la reforma al Código de Comercio.

Resultados asociados a las metas de la Planeación Nacional

En Administración Pública las metas y objetivos que se pretenden alcanzar, se encuentran siempre asociados a las metas y objetivos que, desde el inicio de los periodos sexenales, se

encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en los Programas que de él se derivan.

En resumen, y tal como se mencionó en el apartado 2.3 sobre la Vinculación de las actividades de la Subsecretaría con la Planeación Nacional, los principales Programas y sus objetivos a los que se encontraba alineados son:

1. México Próspero
 - a) Objetivo 4.7 Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
 - b) Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.
2. México con responsabilidad global
 - a) Objetivo 5.3 Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
3. Programa de Desarrollo Innovador
 - a) Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.
 - b) Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral.
 - c) Incrementar los flujos internacionales de comercio e inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones

Las dependencias y entidades del ámbito federal dan seguimiento a sus avances, cumplimiento de metas y objetivos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que establece, entre uno de sus múltiples instrumentos de evaluación, la obligatoriedad de contar con indicadores, propios o seleccionados (siempre que se determine que resultarán útiles para medir el impacto de la aplicación de políticas públicas) y que se encuentren asociados directamente a las metas y objetivos de la Planeación Nacional a la que cada entidad se encuentre vinculada. A los indicadores en este nivel, se les considera estratégicos

y son susceptibles de medición durante todo el periodo para el que fueron seleccionados, una de sus características es que no son susceptibles de cambios o modificaciones de acuerdo a la normatividad aplicable. Es relevante mencionar que las dependencias y entidades pueden contar con otros indicadores de otros niveles (gestión y resultados) que, a diferencia de los estratégicos, si puede plantearse su cambio o modificación si se estima conveniente.

De acuerdo con lo anterior, la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad optó por elegir los siguientes cuatro indicadores estratégicos:

1. Calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.
2. Calificación de México en la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los Negocios del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.
3. Días para inscribir una empresa en el Registro Público del Comercio.
4. Inversión Extranjera Directa.

En la tabla 9 se resume el comportamiento de los indicadores estratégicos en el periodo 2013-2018: La línea Base, la Meta planteada y el resultado alcanzado al final del periodo.

Tabla 9. Indicadores Estratégicos vinculados a la Planeación Nacional

Indicador	Línea base	Meta	Resultado 2018
1. Calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.	5.05	5.38	5.2
2. Calificación de México en la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los Negocios del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.	4.83	5.77	5.1
3. Días para inscribir una empresa en el Registro Público del Comercio.	9	5	4
4. Inversión Extranjera Directa. (mmd)	131.3	157.6	192.83

Fuente: Elaboración propia con información del Libro Blanco "Política de Competitividad y Normatividad"

Como puede verse, fueron alcanzadas y superadas dos de las metas planteadas, no así en el caso de la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, en la que se tuvo un avance del 45.4%. En el mismo sentido, la variable Impacto de las Reglas de Inversión Extranjera Directa en los negocios, se tuvo un avance del 28.7%. Una parte de lo que explica este comportamiento, se encuentra en el cambio de la metodología utilizada por el Foro Económico Mundial en la edición 2012-2013 y la última edición del periodo al que nos referimos en este trabajo, 2018.

Conclusiones

El tema de la competitividad de las empresas y consecuentemente de los países, resulta ser fundamental para insertarse exitosamente en el comercio mundial. Sin embargo, la visión y actuación de los agentes involucrados no debe centrarse exclusivamente en las medidas y acciones que se adopten pensando solo en ello sino, por el contrario, impulsar medidas, estrategias y políticas públicas que mejoren para todos el ambiente de negocios y cualquier emprendedor tenga posibilidades razonables de crecimiento a partir de condiciones normativas y económicas sanas.

La Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, hizo uso de sus atribuciones para revisar aquellas áreas que determinaban el que hubiera o no un buen ambiente para los negocios, y que, en consecuencia, incidían en el nivel de competitividad general del país. A partir de ahí, puede determinarse que se hizo un esfuerzo por hacer un diagnóstico completo y amplio del nivel de competitividad en México en diferentes ámbitos, y de reconocer la necesidad de instrumentar acciones y políticas públicas orientadas a mejorarlo.

Se lograron identificaciones importantes, como el hecho de que era caro y tardado el proceso asociado al ciclo de vida de una empresa, desde los tiempos y costos para iniciar operaciones, y su eventual cierre; Los Registros Públicos de Comercio y de Propiedad no contribuían a simplificar tiempos y trámites para dar certeza a inversionistas; la coordinación interinstitucional y con entes involucrados, era mínima o inexistente en muchos casos; amplias brechas de desarrollo regional y local; falta de regulaciones en términos de competencia económica que contribuyeran a la entrada a los mercados de más competidores en beneficio de la población; regulaciones excesivas e innecesarias en materia de registro de Inversión Extranjera Directa y un sistema de normalización que en general no elevaba estándares de calidad que posicionaran de una mejor manera la producción nacional en mercados internacionales.

Para instrumentar políticas públicas que incrementaran la competitividad, darles seguimiento y evaluarlas, la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad se apegó al Marco Legal y Normativo vigente en el periodo de estudio. Trabajó además en las adecuaciones a ordenamientos como la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Federal de Metrología y

Normalización, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Competencia Económica y otros que permitieran alcanzar los objetivos propuestos. Normativamente, las acciones y políticas públicas desarrolladas estuvieron siempre vinculadas al sistema de Planeación Nacional, sus programas derivados, transversales, objetivos prioritarios y metas nacionales.

Tras la ejecución de las políticas públicas desarrolladas se logró entre otras cosas hacer eficiente el ciclo de vida de las empresas, logrando que fuera posible constituir una unidad económica por vía electrónica en menos de 24 horas (bajo el régimen societario Sociedad por Acciones Simplificada) y en el término de su ciclo productivo, facilitar su disolución y liquidación. Los días hábiles para registrar una empresa en el Registro Público de Comercio pasaron de 9 en 2014 a 3 en 2018.

Tras reconocer que las acciones debían tener una lógica de funcionamiento que tomara en cuenta prioritariamente las necesidades y particularidades de las micro y pequeñas unidades económicas, se logró conjuntar esfuerzos con todos los niveles de gobierno y todos los sectores interesados para desarrollar políticas de fomento económico orientadas a lo local y regional. Lo anterior derivó en que, por ejemplo, se elevara a rango de ley la obligación de desarrollar una política nacional de fomento económico que incluya estrategias orientadas a lo regional.

Se hizo evidente que, para alcanzar los objetivos en el propósito de incrementar la competitividad, es fundamental que exista articulación de esfuerzos en todos los niveles y sectores, desde el ámbito gubernamental con el impulso de políticas públicas que contemplen a cada ente sin importar su tamaño, hasta las grandes empresas que suelen ser generadoras de sinergias y efectos multiplicadores. A pesar del trabajo que se hizo con empresas, instituciones y gobiernos de todos los niveles, los beneficios de las políticas públicas en que se trabajó no permearon en unidades económicas de menor tamaño.

Se estableció un sistema de trabajo conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para desarrollar una metodología que permitiera detectar con facilidad prácticas monopólicas o que inhibieran la sana competencia de los mercados. Con la emisión de la nueva Ley Federal de Competencia Económica, la Secretaría de

Economía adquirió la atribución de solicitar investigaciones en forma directa a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), cuando hubiera sospechas de prácticas anticompetitivas en los mercados.

Con el incremento en la emisión de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas, ambas homologadas bajo estándares internacionales, y un adecuado funcionamiento del sistema de evaluación de la conformidad, se pretendía alcanzar mayores niveles de competitividad en mercados internacionales, que eventualmente, permitirían también un mayor acceso de la producción nacional a mercados foráneos.

Durante el periodo de referencia, se dio un impulso importante al comercio electrónico al buscar que tanto empresas como consumidores tuvieran certeza jurídica e incrementaran con ello su confianza en este tipo de transacciones. Dando mayor dinamismo a esta forma de comercio, se lograba también el efecto multiplicador de incremento del comercio total.

A nivel de indicadores estratégicos asociados a las metas planteadas, se observó en el seguimiento de su desempeño que en dos de ellos (días para inscribir una empresa e Inversión Extranjera Directa) de cuatro en total, se superaron las metas establecidas, y no sucedió así en los otros dos (Intensidad de la Competencia Local e Impacto en las Reglas de Inversión Extranjera).

Los indicadores utilizados para verificar avances y resultados, sobre todo los considerados indicadores estratégicos, no mostraron mejoras notables. La mayoría de ellos, al ser medidores de percepción o cualitativos, no dan cuenta en forma correcta de los avances en el propósito de incrementar la Competitividad. Puede determinarse que las instancias públicas involucradas deberán hacer un mejor trabajo de selección de indicadores o incluso, desarrollar los propios.

De acuerdo con el análisis de los avances reportados por la dependencia, los esfuerzos y acciones realizadas no carecieron de relevancia y, por el contrario, demostraron tras su aplicación cierto nivel de eficacia. Muchas de las acciones instrumentadas en el periodo de estudio tuvieron efectos o mostraron resultados que beneficiaron en alguna medida el ambiente de negocios, desde la posibilidad de abrir una empresa prácticamente sin costo y

en muy poco tiempo, hasta poder dotar de mejores incentivos a los inversores extranjeros con interés en México.

Bibliografía

- Abad, S. (2015). *El Comercio Electrónico 2014* (pp. 9-11). OBS Business School.
<https://recursos-project-management.obs-edu.com/informe-comercio-electronico-2014>
- BM (2008), *Doing Business 2008: Comparando regulaciones en 178 economías*.
Washington, DC, Estados Unidos de Norte América
- BM (2012), *Doing Business 2012: Haciendo negocios en un mundo más transparente*.
Washington, DC, Estados Unidos de Norte América.
- Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112786/1_DZM_2010_PAG_1-34.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (1983). *Reformas Constitucionales por Artículo*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (1999). *Reformas Constitucionales por Artículo*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_141_28jun99_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2013). *Reformas Constitucionales por Artículo*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_207_05jun13.pdf
- Escobar, A. G. (2010). De la ventaja comparativa a la ventaja competitiva: una explicación al comercio internacional. *Publicaciones Icesi*.
- FEM (2010), *Global Competitiveness Report 2010-2011*. Davos, Suiza.
- FEM (2012), *Global Competitiveness Report 2012-2013*. Davos, Suiza.
- INEGI (2013), *Encuesta sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC 2013)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/entic/2013/#Tabulados>
- López Ortega, E (1999). *El concepto de competitividad en el posicionamiento tecnológico* (1ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.

- Nelson, R. R. y Winter (1977), S. G., In search of useful theory of innovation, *Research Policy* 6 (1),36-76, [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(77\)90029-4](https://doi.org/10.1016/0048-7333(77)90029-4)
- OCDE (1996), *Industrial Competitiveness*. París, Francia.
- OCDE (2012a), *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. <https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>
- OCDE (2012b), *Guía para mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites estatales y municipales e impulsar la Competitividad en México*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50485069.pdf>
- OCDE (2012c) *Eliminación de restricciones a la participación extranjera en México*. <https://www.oecd.org/DAF/competition/IEDreporteOCDECFE.pdf>
- OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*. <https://doi.org/10.1787/9789264218734-es>
- Prado y de Diego (1994). *La hipótesis de la ventaja absoluta y la nueva teoría del comercio internacional*. Boletín de la Facultad de Derecho (4). Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, España. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1994-7-14428D99/PDF>
- PND (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Secretaria de Gobernación. Diario Oficial de la Federación DOF: 20/05/2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gs_c.tab=0
- Porter, M. E. (1990) The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review* (March–April 1990), 72-91.
- Romer, P. (1993), Idea gaps and object gaps in economic development, *Journal of Monetary Economics*, 32 (3), 543-573.

Secretaría de Economía [SE] (2022). *Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial*. <https://www.gob.mx/se/mexicocompetitivo/acciones-y-programas/indice-de-competitividad-global-del-foro-economico-mundial>

Solow, R. M. (1957) Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39 (3) , 312-320, <https://doi.org/10.2307/1926047>

Solow, R. M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70 (1) 65-94.

U.S. Department of Commerce (2013). U.S Census Bureau News: Quarterly retail e-commerce sales 4th quarter 2012. <https://www2.census.gov/retail/releases/historical/ecommm/12q4.pdf>