



# Gaceta Parlamentaria

Año XVIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 22 de septiembre de 2015

Número 4367-II

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, a cargo de los diputados Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD
- 16** Que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputadas del Grupo Parlamentario de Morena
- 20** Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Yolanda de la Torre Valdez, César Octavio Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 24** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por los diputados Ximena Tamariz García y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del Grupo Parlamentario del PAN
- 32** Que expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD
- 70** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y General de Salud, a cargo de la diputada Wendolin Toledo Aceves, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 76** Que reforma el artículo 123 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

**Pase a la página 2**

## Anexo II

**Martes 22 de septiembre**

QUE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO A LA INTEGRACIÓN DE INSUMOS NACIONALES PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA NO ENERGÉTICA, A CARGO DEL DIPUTADO WALDO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LXIII Legislatura, del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Si bien en los últimos años hemos visto mayor certeza en el clima económico, también somos testigos de las inquietudes acerca de los resultados concretos para enfrentar los grandes rezagos de sectores y regiones de nuestro país.

En la búsqueda del desarrollo integral de país en el que la sociedad en su conjunto y todos y cada uno de los mexicanos y las mexicanas en lo individual puedan alcanzar mejores condiciones de bienestar a través de la productividad, se ha reconocido ya como uno de los principales asuntos a considerar, el de la inversión en infraestructura.

Sabemos igualmente, que la inversión nacional y extranjera es un elemento detonante del crecimiento. Su gran demanda de recursos y sus efectos a mediano y largo plazo en el desarrollo, la competitividad y el nivel de crecimiento del país tienen una relación directa con los temas de desarrollo de infraestructura.

Reconocemos una gran oportunidad para el desarrollo de México con el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 que señala como una de sus líneas de acción “evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía, considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectivi-

dad internacional, entre otros”, e identifica como enfoque la atención de las necesidades de todas las regiones y sectores del país “contribuyendo a democratizar la productividad”.

Sin embargo, la ausencia de un marco normativo, con la necesaria jerarquía jurídica y un sólido andamiaje institucional, puede conducir como ha venido ocurriendo, a que el grado de integración y contenido nacional en el desarrollo de infraestructura y obra pública, no se refleje en los niveles que el potencial de las empresas mexicanas pueden desplegar, lo que ha mermado su competitividad e impedido la planeación a mediano y largo plazo de dicho sector privado nacional, lo que representa una barrera interna al desarrollo.

Consideramos que para alcanzar con un mayor aserto los objetivos del programa mencionado, es necesario fomentar y garantizar que en el desarrollo de infraestructura a través de la obra pública, la participación de la industria nacional sea prioritaria y aporte el mayor valor agregado posible a lo largo de la cadena productiva y de servicios, alcanzando con ello mejores niveles de crecimiento y bienestar económico interno.

Por ello, la iniciativa de Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, que hoy se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, expone los fundamentos y argumentos socioeconómicos a fin de sentar las bases jurídico formales para dotar de certidumbre y fortalecer la integración de insumos nacionales en las obras de infraestructura pública que fomenten una mayor participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo de infraestructura pública en México.

A partir de los elementos económicos y jurídicos que se presentarán, la iniciativa que se propone a este Legislativo, representa la herramienta más adecuada para el fomento al sector de infraestructura nacional, con importantes beneficios para el desarrollo económico del país.

Cabe anticipar que la Constitución mexicana permite al estado encabezar la rectoría del desarrollo económico; por ello, es viable proponer una política industrial que aliente y proteja a la industria nacional sin incumplir tratados internacionales ni normas dictadas por or-

ganismos internacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) permite proteger e incentivar a la industria nacional en el supuesto de que dicha protección y subsidios sean para artículos que no estén en el comercio como lo es la realización de la infraestructura nacional (vista como necesidad del poder público).

La infraestructura en términos empresariales se refiere a la capacidad que tienen las entidades de responder a compromisos que se hacen con los clientes, que debe ser cumplida, pero no de cualquier forma, hay que hacerlo superando las expectativas de los clientes, así como la competencia.

En términos de inversión pública, entre los objetivos de la infraestructura están el fomento al empleo a través de obras públicas, el incremento de inversiones para el país, elevar la productividad, fortalecer el ambiente de negocios así como la realización de políticas específicas en las diversas áreas del quehacer público.

En este contexto y siguiendo la clasificación asignada mediante el Sistema de Clasificación de América del Norte (SCIAN) se corresponde con el subsector 237 Construcción de obras de ingeniería civil u obra pesada, a su vez subdividida en:

- 2371 Construcción de obras para el tratamiento, distribución y suministro de agua, drenaje y riego.
- 2372 División de terrenos y construcción de obras de urbanización.
- 2373 Construcción de vías de comunicación.
- 2379 Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada.

Se tiene que el sector equivale al 3.7 por ciento respecto al producto interno bruto (PIB) de la economía nacional (promedio de los últimos tres años). Se trata entonces de un sector cuya aportación es superior al aportado por la agricultura (3.0 por ciento en promedio).

México: PIB de las actividades relacionadas con la infraestructura respecto al PIB nacional. (Porcentajes).

Subsectores	2011	2012	2013
Captación, tratamiento y suministro de agua	0.3%	0.3%	0.3%
Edificación no residencial	1.5%	1.5%	1.4%
Construcción de obras de ingeniería civil	2.0%	1.9%	1.8%
<b>Total subsectores</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.7%</b>	<b>3.5%</b>

Fuente: Con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

En la construcción de obras de ingeniería civil, las actividades relacionadas con las vías de comunicación son las de mayor participación en términos de Producto Interno Bruto (40.7 por ciento), seguidas de las relacionadas con las obras para suministrar agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones.

México: Valor agregado de industrias relacionadas con las obras en ingeniería civil. (Porcentajes)

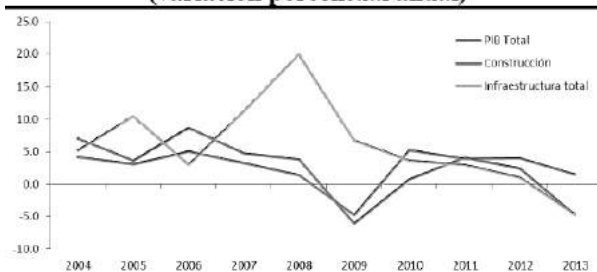
Subsector	2011	2012	2013
<b>Construcción de obras de ingeniería civil Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	35.8%	33.5%	36.5%
División de terrenos y construcción de obras de urbanización	21.4%	22.2%	18.5%
Construcción de vías de comunicación	37.6%	39.4%	40.7%
Otras construcciones de ingeniería civil	5.2%	4.9%	4.3%

Fuente: Con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

El sector de la construcción ha tenido, en los últimos años, un comportamiento en cierto sentido similar al del resto de la economía, esto es, tasas de crecimiento positivas entre 2004 y 2008; tasas de crecimiento negativas en 2009, la industria de la construcción presentó en ese año una reducción del -7.5 por ciento debido a la crisis económica mundial con lo cual tuvo una caída significativa en su comportamiento, luego de tener un buen desempeño en los últimos 4 años.

Es objetivo que la crisis financiera internacional tuvo un impacto negativo muy importante en el desempeño del sector de la construcción en México (la aversión al riesgo frenó las inversiones privadas). Desde agosto de 2008 en que registró su primera caída, el sector no se ha podido recuperar y ha mostrado una tendencia decreciente.

**México: PIB de la infraestructura (variación porcentual anual)**

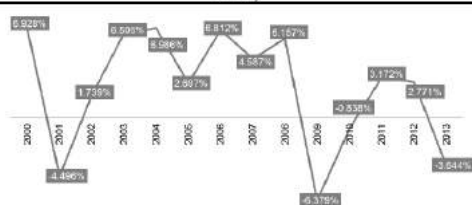


Fuente: Con datos de INEGI.

El último dato disponible muestra que en 2013 la caída fue de -4.7 por ciento. La falta de liquidez y la lenta marcha en el desarrollo de las obras de infraestructura fueron las principales causas.

El índice de actividad industrial de la construcción, que mide la evolución de la actividad productiva ha mostrado una clara tendencia a la baja a partir del tercer trimestre del año 2012 como resultado de una desaceleración económica mundial.

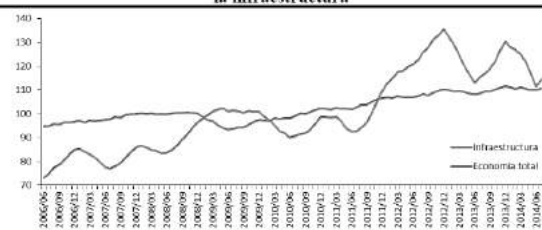
**Ilustración 1: Actividad Industrial de la construcción (variación porcentual anual)**



Fuente: Con datos de INEGI.

Es un hecho relevante que el ciclo económico de este sector es más pronunciado que el de la economía en general. Se ha realizado un análisis comparativo entre el Índice General de la Actividad Económica (IGAE) y el valor de la producción de la infraestructura. Para ello, se construyó un índice simple y se desestacionalizaron las series mediante una media móvil de 6 meses.

**Comparativo entre el IGAE y el índice simple del Valor de la producción de la infraestructura**



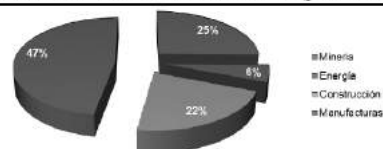
Fuente: Con datos de INEGI.

Nota. Datos desestacionalizados mediante media móvil de 6 meses.

La infraestructura nacional, en su mayor parte se realiza con gasto público, siguiendo un comportamiento procíclico, esto es, cuando hay la posibilidad de realizar el gasto se hace y se contrae en momentos de crisis. En este sentido, este es uno de los elementos que una planeación correcta y una política de gasto de largo plazo y anticíclica podría modificar, dando como resultado un crecimiento más estable y sostenido a la economía nacional.

Actualmente la construcción en general aporta poco más de 22 por ciento del valor total generado en las actividades secundarias, esto es, de los cuatro subsectores, el tercero que más aporta, pero en los últimos años se ha observado una tendencia a la alza por parte de la construcción.

**Composición del PIB de las actividades secundarias (promedio 2000-2013)**



Fuente: Con datos de INEGI.

Por su parte, en los últimos 10 años la infraestructura ha aportado en promedio 20.6 por ciento a la construcción total y 1.6 por ciento en promedio al PIB total. Esta aportación es substancial, de ahí la importancia de una política pública en materia de gasto y desarrollo de la infraestructura, no sólo por su impacto directo sino por la aportación a toda la economía y el impulso que representa para todas las ramas de la economía, tal como se muestra más adelante.

Composición del PIB de las actividades secundarias (promedio 2000-2013)



Fuente: Con datos de INEGI.

Lo mencionado en los últimos párrafos acerca de la tendencia negativa que este sector ha tenido demuestra la vulnerabilidad de éste con la economía internacional. México es un país que necesita de mayor infraestructura, es por ello que a partir de este año se esperan grandes modificaciones en el sector de la infraestructura, por dos motivos, el primero debido a que la economía internacional comienza a reactivarse, y el segundo, por el paquete de obras públicas que el gobierno tiene proyectadas para los próximos años.

Es evidente que la construcción siempre ha estado vinculada con el desarrollo del país y ha sido una pieza fundamental para lograrlo. La infraestructura carretera, las obras pesadas de irrigación, la construcción de obras de equipamiento urbano y muchas más son parte de los activos del país. Mientras más obras se construyen, más riqueza se crea, y no solamente eso, también se genera mayor empleo.

Por lo anterior, la infraestructura es una industria que tiene una importante función social. Es el sector de la economía que absorbe la mayor cantidad de mano de obra no calificada del país. A mayor cantidad de obras que se construyen, mayor cantidad de personal empleado. Aunado a la mayor permanencia de los obreros en las empresas, aumentan los índices de calificación del personal.

Y estas obras de infraestructura han sido generadas por dos fuentes: públicas y privadas. La obra pública fue el sostén de la industria de la construcción durante muchos sexenios; el desarrollo económico y social del país implicó la generación de obras de infraestructura para el transporte carretero, aéreo, marítimo y fluvial, cuya calidad había sido un indicador crítico del nivel de progreso del país y de su viabilidad económica; de construcciones de plantas hidroeléctricas para la generación de energía y de instalaciones para su transmisión; así como de presas, obras de riego y de trata-

miento de aguas; la industria petrolera demandó la construcción de obras industriales para la explotación, refinación, almacenamiento y distribución de productos petroleros y de gas; también las telecomunicaciones requirieron las obras respectivas; las ciudades precisaron de obras de urbanización y la construcción de redes de infraestructura para dotarlas de agua, servicios sanitarios, electricidad, telefonía, telecomunicaciones; la creciente urbanización y el aumento poblacional trajeron aparejado un importante crecimiento en el mercado de vivienda en todos sus niveles y los correspondientes servicios educativos, de salud, de infraestructura urbana y otros. Estas obras implicaron la construcción de muchos servicios complementarios, la preparación de terrenos para la construcción, obras de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de otros tipos para las edificaciones, así como de empresas de alquiler de maquinaria y trabajos de supervisión y administración de las obras.<sup>1</sup>

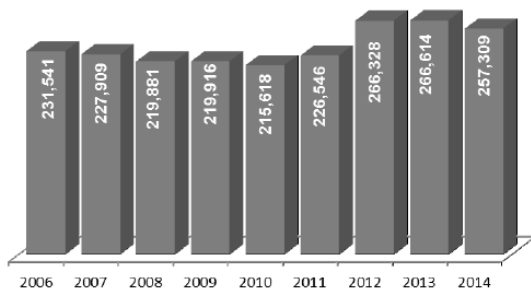
En cuanto a la fuente privada de la infraestructura, la dinámica sistemáticamente se ha sustentado en la construcción habitacional, tanto residencial como de otros niveles, especialmente de interés social; también de plantas industriales, proyectos inmobiliarios, desarrollos turísticos y recreativos, edificación de tiendas departamentales y centros comerciales, además de edificios de otros tipos para servicios educativos, para la salud, etcétera.

La comparación entre ambas fuentes resulta en que la infraestructura en el sector público, cuenta con mayor producción respecto de la del sector privado, debido a que, sistemáticamente tanto el gobierno federal como los estatales incentivan la economía por medio de obras públicas, como herramienta para la activación de la misma, para el desarrollo regional mediante la inyección de recursos en polos de desarrollo turísticos, industriales y urbanos y para la generación de fuentes de empleo.

El efecto multiplicador del sector ha sido importante, de cada 100 pesos que se destinan a la construcción, 56 pesos se utilizan en la compra de servicios y materiales que ofrecen 37 de las 72 ramas económicas del país; esto implica que cuando la construcción crece contribuye al dinamismo de la mitad de las demás actividades productivas y de esta manera aumenta las inversiones en el país y eleva la productividad del mismo.<sup>2</sup>

Según datos de la Encuesta Mensual de la Construcción de Inegi, el sector en los últimos años, ha dado empleo a entre 230 mil y 270 mil personas, observándose un aumento en el nivel de empleo a partir del año 2012.

**Personal ocupado (miles de personas)**



**Fuente:** Con datos de INEGI.

En lo referente a la Inversión Extranjera Directa en el sector de la construcción, es posible observar que ésta ha registrado fluctuaciones en la participación sobre los recursos totales captados por el país en los últimos años. En el grafico observamos como de un año a otro ha ido en aumento un 4.1 por ciento.



**Fuente:** Consultores Internacionales, S.C. con datos de SE.

Debido a que el gobierno ha lanzado varios proyectos de infraestructura, siendo uno de los más importantes el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, en el último semestre de este año la inversión extranjera se ha visto reflejada.

Los datos ilustran nuevamente, el importante peso que tiene el sector infraestructura para México.

En cuanto a las interacciones de la cadena de valor de este sector, así como la coyuntura particular que éste está experimentando a partir de los nuevos anuncios y programas de inversión en el sector, es claro que Mé-

xico se está volviendo atractivo para los inversionistas, por todos los proyectos a desarrollar, lo que resulta conveniente, ya que al tener mayor inversión, habrá más dinero en circulación, lo que logra la reactivación de la economía, elevando los índices de empleo, al tener empleo se tiene ingreso disponible, el cual nos lleva al consumo haciendo este último, la reactivación de la economía.

En efecto, la cadena de valor nos muestra el proceso por el cual la infraestructura se puede llevar a cabo comenzando desde la extracción de los materiales, hasta la elaboración de su obra. Esta cadena consta de los siguientes aspectos:

- **Diseño.** Toda infraestructura es planeada básicamente para satisfacer el público al que ésta estará dirigida, su ubicación deberá ser estratégica, así como los aspectos arquitectónicos, además del espacio físico disponible.

- **Aprovisionamiento de insumos.** La materia prima utilizada es fabricada a partir de materia prima extraída directamente de la naturaleza así como de fuentes no renovables. Esta materia prima prosigue a ser industrializada, para convertirse en:

- Barras de acero
- Tubos estructurales
- Chapas y perfiles
- Aluminio y aleaciones
- Cemento
- Cal
- Corte y pulido de piedras de aplicación
- Ladrillos, tejas, cerámicas y otros

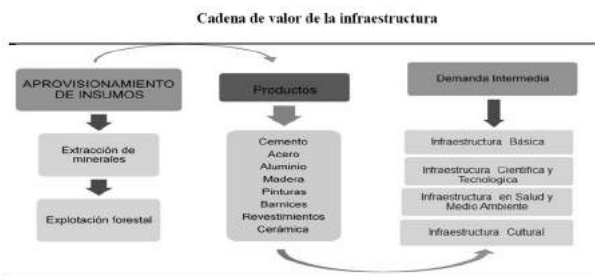
Para pasar a un segundo nivel, produciéndose con lo anterior:

- Hormigón elaborado y pre-moldeados
- Carpintería

- Vidrios
- Plásticos (tubos, cañerías, otros)
- Materiales para pavimentación y techado a base de asfalto
- Barnices y lacas
- Cerámicos, sanitarios, revestimientos, pisos
- Herrería

• **Distribución.** Debe generar una ventaja competitiva, pues es una clave estratégica para ganar clientes, debido que, están evaluando, el cumplimiento, la exactitud en la entrega, o sea recibir lo que pidieron, saber con qué mercancía cuentan y en qué tiempo; en la actualidad se cuenta con buenos sistemas de distribución que se pueden aprovechar para superar las expectativas de los clientes, además que se pueden convertir en una barrera de entrada de nuevos competidores.

• **Ejecución.** La construcción de infraestructura pública genera crecimiento, dado que aumenta la cantidad productiva. Genera 5.6 millones de puestos de trabajo y 2.8 millones lo hace indirectamente, es la cuarta actividad económica con mayor capacidad de generación de empleo.



En otras palabras, si la cadena de valor de la infraestructura, comprende un conjunto de procesos y productos que abastece a muchos sectores de la economía, es clara su importancia dadas sus aportaciones, directas desde el aprovisionamiento de insumos, hasta lo que genera como demanda intermedia, debido al efecto derrama que un eslabón tiene sobre el otro, principalmente como resultado de los nuevos anuncios de

inversión en el sector contenidos en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

Mencionamos ya que todos los proyectos que están por desarrollarse, son las razones por las cuales México se torna atractivo para los inversionistas. En este orden tenemos que el citado Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, se divide en seis sectores estratégicos y para cada uno de ellos se establecen objetivos concretos, estrategias y líneas de acción específicas, dichos sectores son:

Sector	Objetivo
Comunicaciones y transportes	Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social.
Energía.	Asegurar el desarrollo óptimo de la infraestructura para contar con energía suficiente, con calidad y a precios competitivos.
Hidráulico	Incrementar la infraestructura hidráulica, para asegurar agua destinada al consumo humano y riego agrícola, y para el saneamiento y protección contra inundaciones.
Salud	Contribuir a fortalecer y optimizar la infraestructura interinstitucional en salud para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
Desarrollo urbano y vivienda	Impulsar el desarrollo Urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo.
Turismo	Desarrollar infraestructura competitiva que impulse al turismo como eje estratégico de la productividad regional y detonador del bienestar social.

En dicho instrumento de planeación se contempla una inversión programada de 7 mil 750 billones de pesos, distribuidos en 743 proyectos. El sector de energía es el sector en el que se busca una mayor inversión durante la presente administración, 3.9 billones de pesos en 138 proyectos de Comisión Federal de Electricidad (CFE) y 124 de Petróleos Mexicanos (Pemex).

**Consumo intermedio del sector de infraestructura**

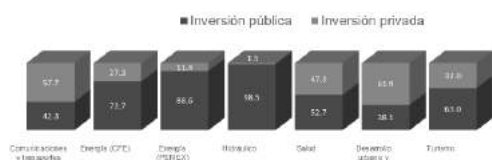
	Millones pesos (2014)	%	Número de proyectos	%
Comunicaciones y transportes	1,320,109	17.0	223	30.0
Energía (CFE)	598,384	7.7	138	18.6
Energía (PEMEX)	3,299,518	42.6	124	16.7
Hidráulico	417,756	5.4	84	11.3
Salud	72,801	0.9	87	11.7
Desarrollo urbano y vivienda	1,860,741	24.0	4	0.5
Turismo	181,242	2.3	83	11.2
<b>Total</b>	<b>7,750,551</b>	<b>100.0</b>	<b>743</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNI 2014-2018.

La inversión esperada está dividida en 67.0 por ciento de origen pública y 33.0 por ciento recursos privados.

Del total de la inversión pública, 56.3 por ciento estará destinada a proyectos de Pemex, 13.7 por ciento a desarrollo urbano y vivienda, 10.8 por ciento a comunicaciones y transportes y el resto en los demás sectores.

**Inversión según origen de los recursos**



Fuente: Con datos del PNI 2014-2018.

En la Matriz de Insumo Producto (MIP) elaborada por el Inegi para 2012, se pueden observar las interrelaciones sectoriales de toda la economía nacional. Así, para los principales sectores económicos de la cadena de producción, se tiene por un lado a los proveedores (consumo intermedio) y por otro a los clientes, como sigue:

**Cadena de producción de la infraestructura**



Fuente: Datos de INEGI-SCNM MIP 2012

Por el lado de los proveedores, se destaca la rama otros trabajos especializados para la construcción, que según la clasificación SCIAN se refiere a “Unidades económicas dedicadas principalmente a la preparación de terrenos para la construcción, y a otros trabajos especializados para la construcción no clasificados en otra parte”.

Si bien es cierto, el comercio al por mayor no provee propiamente insumos necesarios para el desarrollo de

la actividad, se observa que hay un fuerte nivel de gasto en esta rama económica por parte de las unidades económicas que desarrollan infraestructura.

El resto de insumos consumidos por la infraestructura en México, son principalmente productos de concreto, de hierro y acero, petróleo y carbón, plástico, entre varios otros más.

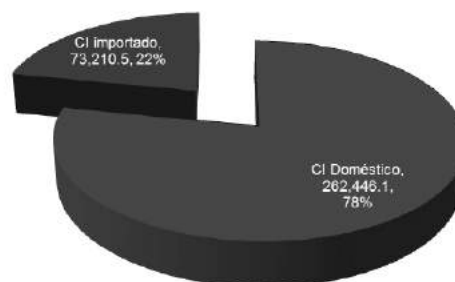
**Consumo intermedio del sector de infraestructura**

Otros trabajos especializados para la construcción	47,694.1	14.2
Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	28,834.1	8.6
Fabricación de cemento y productos de concreto	23,452.0	7.0
Fabricación de productos de hierro y acero	19,352.6	5.8
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	17,502.8	5.2
Industria básica del hierro y del acero	16,000.9	4.8
Resto de la economía	182,820.1	54.5
<b>Total</b>	<b>335,656.6</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Según datos de la MIP, del total del Consumo Intermedio 22 por ciento es de origen importado, el resto es nacional.

**Consumo Intermedio de la Infraestructura, según origen**



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

Se ha identificado que los insumos importados consumidos por la infraestructura nacional provienen de 68 ramas económicas diferentes, sin embargo, más de la mitad de ellos están concentrados en 6 de ellas. Se observa que principalmente se importan equipos de generación y distribución de energía eléctrica; productos de la industria básica del hierro y el acero; otros equipos y accesorios eléctricos; productos metálicos, maquinaria y equipo y productos de plástico.



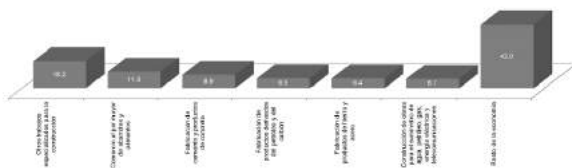
Consumo Intermedio de la Infraestructura, de origen importado



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

Por su parte, las ramas económicas de mayor aportación de insumos nacionales a la infraestructura, pueden apreciarse en la gráfica siguiente:

Consumo Intermedio de la Infraestructura, de origen nacional



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

La demanda intermedia, puede interpretarse de manera general como los sectores que compran al sector de infraestructura, en este caso.

La demanda intermedia puede interpretarse de manera general como los sectores que compran al sector de infraestructura, en este caso.

Por ser un sector altamente especializado, son pocas las ramas económicas que demandan bienes y servicios del mismo. De hecho, se observa que los trabajos especializados para la construcción, son el principal cliente del sector con 70 por ciento.

Demanda intermedia del sector de infraestructura		
Otros trabajos especializados para la construcción	15,998.9	70.0
Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	6,097.5	26.7
Fabricación de cemento y productos de concreto	537.8	2.4
Fabricación de productos de hierro y acero	172.9	0.8
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	20.5	0.1
Industria básica del hierro y del acero	11.7	0.1
Resto de la economía	182,820.1	800.1
<b>Total</b>	<b>22,848.6</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Con datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Se destaca, que según esta misma fuente, el total de los insumos demandados de este sector son de origen nacional.

Si acudimos al modelo de Leontief, la matriz del mismo da cuenta de los efectos directos e indirectos de los componentes demanda, sobre el proceso de producción.<sup>3</sup> Este modelo, mediante el uso de la MIP, permite distinguir los efectos de variaciones en el consumo final, la inversión o las exportaciones netas de importaciones.

Para ello se han construido dos escenarios y se han calculado los efectos descontando el efecto de los insumos importados, de manera que no se sobrestimen los efectos de la producción interna y puedan evaluarse los cambios en la cantidad de insumos importados.<sup>4</sup>

El primero, escenario inercial, está planificado en la idea de que el cumplimiento del Programa Nacional de Infraestructura se realizará bajo las condiciones actuales.

Esta inversión estará realizada entre 2014 y 2018, principalmente en los sectores de salud, turismo y vivienda y en la cual se ha descartado la edificación residencial y no residencial. Así, la inversión requerida anual será en promedio de 1.4 billones de pesos por año. Esto significa que en el primer año la inversión total debería crecer alrededor de 120 por ciento y luego mantenerse por 3 años más en ese nivel.

En este caso, se han calculado los efectos de una variación de 120 por ciento anual sobre la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión), que es a su vez el único elemento que constituye a la demanda final<sup>5</sup> de este sector en la MIP, en cada uno de las ramas económicas que lo componen, tal como se muestra a continuación.

Variación en la demanda final de infraestructura				
SCIAN	Ramas económicas del sector de infraestructura	Demanda Final inicial	Demanda Final estimada	Diferencia
(millones de pesos)				
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	224,663	494,259	269,596
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	148,512	326,727	178,215
2373	Construcción de vías de comunicación	191,439	421,165	229,726
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	45,583	100,283	54,700
237	<b>Total infraestructura</b>	<b>610,197</b>	<b>1,342,434</b>	<b>732,237</b>

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Como puede observarse, este ejercicio supone una inversión de más de 1.3 billones de pesos en el sector<sup>6</sup>, esto es 732.2 millones de pesos más que el registro en la MIP en 2012.

El impacto de un incremento en la Demanda Final del sector de infraestructura (inversión) del orden de 1.4 billones de pesos, tendría un impacto directo en la Producción Bruta Total de la economía del orden de 1.3 miles de millones de pesos<sup>7</sup>, principalmente en insumos procedentes de los sectores de la construcción, el comercio, los productos derivados del petróleo entre otros.

Impacto en la Producción Bruta Nacional, por rama de actividad económica			
SCIAN	Ramas económicas del sector de infraestructura	Impacto (millones de pesos)	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	238,185	18.3
2373	Construcción de vías de comunicación	222,542	17.1
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	161,944	12.4
4311	Comercio al por mayor de abarrotos y alimentos	61,499	4.7
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	53,667	4.1
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	49,091	3.8
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	39,049	3.0
2111	Extracción de petróleo y gas	35,429	2.7
3311	Industria básica del hierro y del acero	29,999	2.3
3273	Fabricación de cemento y productos de concreto	29,489	2.3
	Resto de la economía	381,553	29.3
	Total	1,302,447	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Además, se observa, según las estimaciones elaboradas a partir de la MIP, que se generaría un incremento de 739.9 miles de millones de pesos en la economía total, esto es, un crecimiento económico del orden 4.9 por ciento, sin considerar que pudieran existir otros costos o elementos externos que motiven un decremento.

Como puede observarse a continuación, los principales efectos se distinguen en aquellos sectores donde se realizará la inversión, pero también se distinguen otros como el comercio y la extracción de petróleo y gas.

Valor agregado generado en la economía total			
SCIAN	Rama	Impacto (millones de pesos)	Por (%)
2373	Construcción de vías de comunicación	143,209.2	19.4
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	115,983.1	15.7
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	79,868.0	10.8
4311	Comercio al por mayor de abarrotos y alimentos	49,402.5	6.7
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	38,832.4	5.2
2111	Extracción de petróleo y gas	32,567.7	4.4
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	21,227.9	2.9
	Resto de la economía	258,879.7	35.0
	Total	739,970.5	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

En el tema de empleos, según datos de la MIP, al año 2012, el sector de infraestructura generó 1'221,347 puestos de trabajo, la variación sugerida en la Demanda Final en el sector, generaría 2.3 millones de empleos, de los cuales 1.4 millones serían directos y el resto serían indirectos. Esto es, por cada empleo generado en la infraestructura, se generan 0.6 empleos más en el resto de la economía, en sectores tales como trabajos especializados para la construcción, comercio, servicios de empleo, minería, fabricación de estructuras metálicas, entre otros.

Puestos de trabajo generados			
SCIAN	Rama	Puestos de trabajo generados	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	623,775.6	26.87
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	395,768.4	17.05
2373	Construcción de vías de comunicación	361,748.4	15.58
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	170,563.6	7.35
4311	Comercio al por mayor de abarrotos y alimentos	139,506.4	6.01
5613	Servicios de empleo	132,645.0	5.71
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	84,254.8	3.63
2123	Minería de minerales no metálicos	26,379.4	1.14
3323	Fabricación de estructuras metálicas y productos de herrería	16,343.9	0.70
8111	Reparación y mantenimiento de automóviles y camiones	15,989.5	0.69
	Resto de la economía	354,823.5	15.28
	Total	2,321,798.5	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Para el consumo intermedio de insumos importados, en este primer escenario, se estima el total de la economía requerirá 250,021 millones de pesos de insumos importados adicionales, para soportar la inversión que se requiere. Este movimiento se realizará en 208 ramas económicas, pero la mayor parte se realizará en los sectores de infraestructura y en manufacturas como la siderúrgica, la electrónica y el plástico.

Impacto en el consumo Intermedio de Insumos Importados			
SCIAN	Rama	Insumos importados (millones de pesos)	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	50,609.37	20.2
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	20,723.09	8.3
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	18,490.31	7.4
3353	Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica	13,568.52	5.4
2373	Construcción de vías de comunicación	12,489.15	5.0
3359	Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos	11,258.98	4.5
3311	Industria básica del hierro y del acero	10,988.36	4.4
3344	Fabricación de componentes electrónicos	9,095.71	3.6
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	6,258.63	2.5
3261	Fabricación de productos de plástico	5,254.03	2.1
	Resto de la economía	91,285.54	36.5
	Total	250,021.70	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

El segundo escenario, alternativo, de acuerdo al cual, según datos de la MIP en 2012 el sector de infraestructura tuvo un consumo intermedio de acero y productos de acero del orden de 35,354 millones de pesos, de los cuales 10,660 millones (30.2 por ciento) fueron de origen importado. Sin embargo, si evaluamos rama por rama, observamos lo siguiente:

**Porcentaje de Insumos Importados de la industria siderúrgica**

	Industria básica del hierro y del acero	Fabricación de productos de hierro y acero
Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	77.4	11.7
División de terrenos y construcción de obras de urbanización	70.5	16.3
Construcción de vías de comunicación	27.0	11.5
Otras construcciones de ingeniería civil	40.1	18.8

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

En el escenario anterior, el inercial, se estimó que el consumo de acero para cubrir las necesidades del primer año del PNI sería del orden de, 74,971 millones de pesos, de los cuales 22,605 millones de pesos serían de origen importado.

Para este escenario alternativo, supondremos que como mínimo se requiere que los insumos nacionales de acero para la industria de la infraestructura sean de 50 por ciento.

De esta manera, los impactos en la Producción Bruta Total serían los siguientes:

- Escenario Inercial: 1,302,447 millones de pesos
- Escenario alternativo: 1,304,604 millones de pesos

Esto significa una contribución adicional al crecimiento de esta variable del orden de 0.2 por ciento, contribución significativa, considerando que se trata únicamente de cambios en el contenido nacional del sector siderúrgico.

Esta variación significaría por ejemplo, que el sector de construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones tuviera un incremento de 239,771 millones de pesos en su Producción Bruta Total en este escenario, es decir,

1,586 millones de pesos más que en el escenario anterior.

Es evidente que el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 es una de las más importantes oportunidades de negocio y crecimiento económico que deben ser aprovechadas por empresas de prácticamente toda la economía nacional.

De hecho, se estima que adicional a la dinámica de la economía podrían agregarse hasta cuatro puntos de crecimiento, sin contar aquellos elementos que lo merman.

En materia de empleo, podrían generarse hasta 2.3 millones de empleos, lo cual es prácticamente uno de los elementos más importantes a nivel nacional. 2.3 millones de personas empleadas que aportarán a la economía mediante el gasto y el ahorro.

La MIP es una herramienta de análisis muy completa pero que puede resultar limitada para cálculos más precisos. Dado que está redondeada en millones de pesos, los movimientos a nivel de rama pueden no considerar el total de los efectos.

Se estima que el crecimiento económico nacional de esta medida es menor a 0.01 por ciento anual, sin embargo, esto no significa que sea trivial. Dado que el ejercicio aquí desarrollado considera únicamente la cuarta parte de la inversión del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, es evidente que hacia 2018 este crecimiento puede significar grandes diferencias, sobre todo para industrias como la del acero y otras manufacturas que son las principales proveedoras del sector de infraestructura.

Además se ha considerado aquí que la única inversión se realizaría en el sector de infraestructura, sin embargo, es importante que al análisis se agreguen los efectos de las inversiones que deben realizarse en los sectores económicos participantes. Así, la manipulación de cualquier modelo podría no ser representativo comparado con los efectos reales, que van desde la mejora en la rentabilidad de los proyectos de inversión y por tanto en la preservación y creación de nuevos empleos.

Dado que los supuestos iniciales del modelo de Leontief son que los productos dentro de cada una de las ra-

mas son sustitutos perfectos y no hay variación de precios, esto no considera la posibilidad de productos específicos de alto valor agregado, que podrían en sí mismo ser una diferencia significativa para la industria y la economía, tal es el caso de aceros de alta especificidad que no se manufacturan en México, pero que con las condiciones necesarias y una demanda efectiva por parte de sectores como el de construcción e infraestructura, significarían inversiones millonarias adicionales a las consideradas en este ejercicio.

La MIP tampoco es una herramienta que permita la distinción entre inversión privada y pública, al menos no en este caso en el que el total de la demanda final está compuesta exclusivamente por la Formación Bruta de Capital Fijo.

Sin embargo, dado que la mayor parte de la inversión contemplada en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 no es de origen público, se destaca la importancia de ésta en los efectos de económicos del programa.

No se trata únicamente de un plan de obra de mediano plazo, se trata de la posibilidad de un mayor crecimiento económico, que si en principio está liderado por el gobierno federal, está culminado por las empresas, tanto las dedicadas a la infraestructura como aquellas que serán sus proveedoras

Del análisis de diversos instrumentos de planeación nacional, particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo, se encontró en su apartado relativo a “Competencia y desregulación” que para “elevar y democratizar la productividad” se “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”.

De ello es viable inferir que el Estado mexicano identifica como prioritario impulsar la competencia a fin de generar empleos y mejorar la calidad de vida. En dicha tarea, se identifica la necesidad de apoyar a las empresas mexicanas para que éstas compitan en condiciones justas; ello es una de las premisas necesarias para lograr una verdadera democratización de la productividad.

Por su parte, en el apartado *Infraestructura de transporte y logística* se señala:

“Hoy, México requiere una política moderna de fomento económico en sectores estratégicos. No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos al facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país. Respetar y entender la delineación entre actividad privada y gobierno, no significa eludir el papel fundamental que el Estado debe desempeñar en crear las condiciones propicias para que florezcan la creatividad y la innovación en la economía, y se fortalezcan las libertades y los derechos de los mexicanos. Una nueva y moderna política de fomento económico debe enfocarse en aquellos sectores estratégicos que tienen una alta capacidad para generar empleo, competir exitosamente en el exterior, democratizar la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales. Las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas, del campo, la vivienda y el turismo son ejemplos de estos sectores”.

“Es necesario potenciar la inversión en este sector, lo que se traducirá en mayor crecimiento y productividad, para lo cual se requiere incrementar la participación privada”.

Estos pronunciamientos contenidos en el documento rector de la actual administración federal indican que el sector de infraestructura de transporte es considerado como estratégico y que, además, se asume como obligación del Estado Mexicano, el garantizar condiciones propicias para el desarrollo de estos sectores.

Ello es un indicativo de que está en manos del estado fomentar a estos sectores, con un énfasis particular en la integración de las cadenas locales de proveeduría. Dicha tarea (hacer de la infraestructura un eje para el desarrollo económico) se encuentra igualmente contenida en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI).

El citado PNI señala entre sus objetivos, la necesidad de:

“Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social”.

Dicho objetivo se encuentra en sintonía con lo señalado en el referido Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), indicando que para la política productiva del Estado mexicano, el sector infraestructura tiene un valor estratégico para el desarrollo nacional, por lo tanto, y como indica el propio PND, el Estado debe convertirse en un ente de fomento al mismo.

Para ello, entonces, es que se debe considerar la generación de mecanismos de apoyo al sector de infraestructura nacional, a fin de contribuir al cumplimiento del PND y alcanzar la meta señalada por el PNI. Estos mecanismos, los cuales se deben traducir en estrategia y líneas de acción, se encuentran señalados en varios de los programas sectoriales.

La estrategia 5.2 en el sector Comunicaciones y Transportes, señala como prioritario el “Instrumentar una gestión financiera orientada”. Para ello, señala las siguientes líneas de acción acordes con lo expuesto anteriormente:

“5.2.3 Racionalizar y reorientar el gasto operativo, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario.”

“5.2.6 Promover esquemas innovadores de financiamiento para proyectos del sector.”

“5.2.7 Incrementar a nivel sectorial las compras a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.”

“5.2.8 Establecer vínculos estratégicos con la Autoridad Presupuestal que faciliten la asignación de recursos para proyectos de infraestructura y servicios estratégicos.”

Estas líneas de acción señalan no sólo la necesidad de aumentar la participación de las Mipymes en el sector infraestructura, sino también la exigencia de brindarles mayores y mejores canales de financiamiento. Por ello, es entonces que se identifica que los planteamientos de fomento contenidos en esta iniciativa, guardan congruencia con la política productiva del Estado mexicano.

Lo anterior también se refleja en la estrategia transversal de este mismo programa, llamada Democratizar la Productividad, y cuyo objetivo número 5 señala:

“Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad”.

Para alcanzar dicha meta, la línea de acción que se señala a seguir es:

“Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.”

Al respecto, el ejercicio de matriz de impacto que acompaña a la presente iniciativa se encuentra alineado con lo aquí señalado, toda vez que éste señala la derrama positiva que se obtiene en términos de crecimiento y desarrollo económico, ambos elementos igualmente enunciados por el PND.

Por su parte el Programa de Desarrollo Innovador (PDI) también señala la necesidad del fomento a la industria local. Así, en su objetivo sectorial I señala:

“Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas”.

Para dar cumplimiento, el programa delinea las siguientes estrategias y acciones:

Estrategia 1.4:

“Incentivar el desarrollo de proveeduría, para integrar y consolidar cadenas de valor que coadyuven a la creación de clústeres”.

Líneas de acción:

1.4.2: “Desarrollar la proveeduría nacional permitiendo el eslabonamiento dentro de la industria para elevar la competitividad de sus procesos productivos”.

1.4.3: “Impulsar proyectos de inversión para el desarrollo de proveedores que permitan fortalecer las cadenas nacionales y globales de valor”.

1.4.4: “Atraer proveedores y actores internacionales que coadyuven a la consolidación de cadenas nacionales y globales de valor”.

1.4.5: “Instrumentar esquemas de desarrollo de proveedores de gobierno que incluyan mecanismos de seguimiento y medición de resultados”.

Al respecto, en este programa también se señala explícitamente la política de fomentar la proveeduría local, aunque también integrando a actores internacionales que actúen como empresas de tracción para las cadenas nacionales. Esto igualmente se encuentra en consonancia con el objetivo de la Iniciativa que hoy se somete a la H. Cámara de Diputados, así como la necesidad de incluir una métrica de seguimiento y medición de resultados.

Por su parte, la estrategia 1.7 del mismo va un paso adelante del mismo al señalar:

“Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos de los sectores”.

A fin de alcanzar esto, se proponen dos líneas en particular:

1.7.3: “Promover que en las adjudicaciones se impulse una mayor proveeduría nacional y que atraiga inversión y transferencia tecnológica”.

1.7.4: “Impulsar que las compras de gobierno fomenten la proveeduría nacional, acorde a lineamientos establecidos en acuerdos internacionales”.

Adicionalmente, en otro apartado, se busca hacer partícipes a las Mipymes en alcanzar estos objetivos, como sigue:

Estrategia 3.5:

“Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las Mipymes”.

Para ello se propone la siguiente línea de acción:

“3.5.1 Alinear los programas de apoyos a Mipymes a la política de fomento industrial, comercial y de servicios”

Lo señalado por el PDI es también una parte integral de la política productiva del estado mexicano, y sus es-

trategias y acciones se encuentran orientadas hacia los objetivos que se persiguen con los mecanismos de fomento a la infraestructura.

Por último, en el Programa para Democratizar la Productividad se identifican acciones y estrategias encaminadas a que el crecimiento y desarrollo económico sea de tipo incluyente con relación a las Mipymes mexicanas, haciéndolas parte sustantiva de las cadenas de valor. Ello se encuentra en:

Estrategia 2.3:

“Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).”

Las líneas de acción que se señalan para ello son:

“2.3.5 Apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo.

2.3.6 Facilitar la participación de las Mipymes en las compras de dependencias y entidades del gobierno federal.”

En adición, se tiene:

Estrategia 5.2:

“Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad”.

Para esto, las líneas de acción son:

“5.2.2 Desarrollar métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión, hacia la democratización de la productividad.”

Ambas estrategias, y sus respectivas líneas de acción, concuerdan claramente con los mecanismos de fomento a la industria y con la necesidad de crear una métrica de evaluación para medir los impactos positivos de impulsar el contenido nacional, sobre el resto del aparato económico.

Lo identificado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas revisados, permite identificar que la políti-

ca productiva del estado mexicano considera al sector infraestructura como estratégico para el crecimiento y desarrollo económico, principalmente a través de una mayor participación de las empresas mexicanas en los proyectos, a fin de generar una derrama económica en todo el aparato económico.

Ante ello y con el fin de lograr dicha derrama, se deben impulsar mecanismos de fomento al contenido nacional y la inserción de las Mipymes mexicanas en las cadenas de valor, aunado a contar con métricas e indicadores clave que permitan medir el impacto positivo de éstos en la vida económica nacional.

Con la creación de estímulos para fomentar el uso de insumos nacionales y de integrar a las Pymes mexicanas en las cadenas de proveeduría, se avanza en la misma línea que las estrategias planteadas para el sector comunicaciones y transportes y para el desarrollo de la productividad (estrategia 2.3)

Por su parte, la incorporación de un mecanismo de evaluación/validación se alinea con el PSCT (objetivo 5 de la estrategia transversal “Democratizar la Productividad”), con el PDP (estrategia 5) y con el PDI (estrategia 1.4).

Todo ello permite identificar que la presente Iniciativa, no sólo se encuentra alineada con la política productiva del Estado mexicano, sino que además responde a los objetivos que ésta señala a través del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales analizados.

Lograr las metas planeadas amerita también el análisis del marco jurídico aplicable al objetivo de la Iniciativa. En el mismo, además de las normas nacionales y las alternativas formales para su abordaje, debemos incluir la perspectiva del derecho internacional comparado.

La norma jurídica ha constituido históricamente la herramienta fundamental para regular y delimitar las transformaciones, sociales, políticas y económicas de nuestro país. Podemos afirmar que el sistema jurídico participa activamente en la adecuación de los sistemas económicos para apoyar el funcionamiento correcto del Estado y para que éste, a su vez, logre satisfacer eficazmente las necesidades de sus gobernados, satisfacción que determina el contenido de una ley.

En esta tesitura el estado está facultado expresamente para regir la totalidad de los procesos económicos, no sólo para aquellos casos en donde se genere utilidad para los agentes económicos, sino también para aquellos que tengan por finalidad impulsar el desarrollo económico de la nación, distribuyan la riqueza, fortalezcan el mercado interno y faciliten la vida de la sociedad a través de la preservación de las condiciones adecuadas para la producción de bienes y la consecuente utilización de los bienes que serán afectos a cumplir los cometidos esenciales del poder público.

Los desafíos y vicisitudes que manifiesta el entorno económico global, nos muestran el estancamiento de la economía nacional, la sostenida reducción de su participación en el producto bruto regional y mundial, la incapacidad estructural de generación de empleos y el aumento desmedido de pobreza y desigualdad. Ante este ímprobable escenario se torna impostergable la toma de decisiones fundamentales del poder público para paliar las precarias condiciones del desarrollo económico que México presenta desde hace más de tres décadas.

La complementariedad entre lo jurídico y lo económico, se vislumbra como un tema evidente a la vez de trascendente para la vida de nuestra República, lo que llevado al nivel del ejercicio del poder del Estado, se torna asunto de obligada vigilancia para todos los poderes constituidos, llamado a ser un tópico esencial para la vida de México.

Así, el estado se asume constitucionalmente como rector económico y ante la gran crisis global no puede continuar ajeno al progreso o a la desdicha de los factores de la producción, en específico los asociados a la producción nacional. La fuerza del derecho es en sí misma un requisito necesario y suficiente para realizar las determinaciones necesarias e inaplazables para proponer soluciones de fondo que beneficien a la nación en el mediano y largo plazo.

Por ello, la rectoría económica del Estado debe nutrirse hoy de dos concretas motivaciones, por una parte, sustentarse en el reconocimiento de que la planta productiva nacional es en donde descansa el cumplimiento del abultado régimen fiscal -incluidas las contribuciones de mejoras, cuotas de seguridad social, contribuciones para servicios públicos- y segundo, admitir que pese a las adversas condiciones relacionadas

a los elevados costos directos e indirectos de producción, continúa esforzándose por ser cada vez más competitiva a la vez de generar los empleos bien remunerados que demandan millones de mexicanos.

Hoy, la rectoría económica estatal se enfrenta a desafíos concretos como lo es el planteamiento de directrices económicas innovadoras, para el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó al poder precisamente con la finalidad de detonar el desarrollo económico nacional al que concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El artículo 25 constitucional impone al Estado obligaciones de planeación, conducción, coordinación, y orientación de la actividad económica nacional además de prever que llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco constitucional. Es decir, dota al estado de las herramientas necesarias para trascender inercias arraigadas y construir un nuevo estadio en que se proyecte una visión propia y acorde a la identidad nacional que aproveche las fortalezas de nuestra nación.

Correspondiendo al estado la rectoría del desarrollo nacional, el párrafo octavo del mismo artículo 25 constitucional (reformado el 20 de diciembre de 2013) prevé 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 la propia constitución.

Los suscritos estamos ciertos que la iniciativa que hoy se somete a la consideración del Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, atiende este mandato contenido en el párrafo octavo del artículo 25 de nuestra Constitución política.

Aunado a lo anterior, se tiene que también está facultado el estado para participar con el sector privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, lo que debe llevar a cabo según esta previsión del sexto párrafo del artículo 25 constitucional respecto de las obras involucradas en

los proyectos de infraestructura de los programas sectoriales y el PNI 2014-2018 antes comentados.

Una determinante más en este ámbito se contiene en el párrafo séptimo del reiterado artículo 25 constitucional, por lo que hace a las empresas del sector privado de la economía, en el que se ordena, el apoyo e impulso a las mismas, sujetándolos a las modalidades del interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, además de cuidar su conservación y el medio ambiente.

Por ello, la utilización en dichas obras, de insumos de producción nacional que existan en cantidad suficiente y cumplan con los estándares de calidad requeridos en los proyectos, es un asunto de relevancia estatal cuya finalidad será insertar en las cadenas productivas a las industrias mexicanas como proveedoras de los insumos que demanda la infraestructura y así, detonar su participación competitiva, lo que resulta de vital e impostergable compromiso estatal, toda vez que abonará de manera directa e inmediata al crecimiento del empleo, y en este orden es que se reitera la consideración de que el desarrollo de la infraestructura no se considera un acto mercantil al que puedan aplicar las normas comerciales, aún las contenidas en tratados de libre comercio.

Es síntesis, es trascendental reconocer que la infraestructura será la plataforma sobre la cual México estará en condiciones similares de comerciar internacionalmente con sus competidores y socios comerciales, por ello es necesario construirla en un primer momento para que, con posterioridad, pueda darse sobre ese escenario primigenio, el comercio internacional, como el detonador del desarrollo económico del cual aspiramos nos posicione en niveles de competitividad necesarios para la estabilidad y el logro de nuestras metas comunes.

El estado, de manera conjunta con los actores económicos, considera al derecho como un instrumento con capacidad de regular y también de auspiciar la productividad y, a la vez, de repartir equitativamente los bienes emanados del aparato productivo. Instrumento eficaz incluso para evitar la autodestrucción del sistema por la acción de actores externos que las normas internacionales incluyen en un escenario exclusivo de comercio internacional, sin que las obras de infraestructura participen de las características de asimilarse



como transacciones de comercio sino como la base sobre la cual habrán de desarrollarse tales intercambios comerciales transnacionales.

El punto de partida es el reconocimiento a las desigualdades existentes entre los diversos competidores comerciales desde que México privilegió insertarse al comercio global, descuidando integrarse de manera previa a la productividad como el eje rector del desarrollo económico. Por lo que se hace necesaria la intervención estatal para superar los desequilibrios heredados, por tanto el ámbito jurídico es el espacio natural en que el Estado podrá modificar esquemas y conductas que prevalecen con la intención específica de detonar que el desarrollo de la infraestructura del Estado se logre a partir de la utilización de la planta productiva nacional y su encadenamiento competitivo y productivo.

Identificamos una obligación constitucional del estado cuyo contenido es la promoción de la industria nacional como área de desarrollo mediante incentivos a quienes empleen en el desarrollo de proyectos, insumos de origen nacional para ser utilizados en las actividades derivadas de los contratos que se celebren con motivo de la realización de la infraestructura no energética. Dichos incentivos tendrán por objeto alentar la actividad de la industria nacional, sin contrariar los acuerdos contenidos en los tratados de libre comercio y en otros instrumentos internacionales asumidos por México.

El tema que nos ocupa puede también ser abordado desde la perspectiva de la normativa internacional. Así, se tiene que el artículo III numeral 8 inciso a) del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT) señala: “Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial”, de donde se colige que la infraestructura no se encuentra en el comercio.

De manera que, derivado de la crisis mundial, las obras de infraestructura pasaron a formar parte de los asuntos relevantes de injerencia del Estado, lo anterior es así, toda vez que como se ha señalado en la norma-

tiva internacional contenida en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales, la materialización de los proyectos de infraestructura para la satisfacción de las necesidades del poder público, no se realiza a través de actos de comercio que persiguen fines mercantilistas y utilitarios, sino de obras públicas sujetas al régimen de contrataciones públicas que cumplen con los principios constitucionales de máxima eficiencia en la aplicación de los recursos económicos destinados a cubrir las necesidades que dicta el interés público, tal como lo ordena el artículo 134 de nuestra Constitución política.

Debemos reconocer que México tiene una larga tradición de participación en la escena mundial por lo que hace a su integración en organismos internacionales. Ya desde 1821 nuestro país ha venido participando, en menor o mayor grado y de manera continua, en la escena internacional, sin mostrar una preferencia por sector o materia. En otras palabras, México se ha mostrado interesado en todo tipo de temas que han sido abordados –y que continúan siendo abordados– en distintos foros, mismos que van desde los derechos humanos hasta armamento nuclear, pasando por mecanismos de cooperación económica y de intercambio comercial.

Como resultado de lo anterior, México es miembro de diversos organismos internacionales: aquellos de alcance mundial (como lo son la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etcétera) y aquellos de alcance regional (como lo son la Organización de Estados Americanos, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, el Parlamento Latinoamericano, etcétera)

La participación de México en los organismos anteriormente mencionados obedece no solo a la visión de nuestro país de ser protagonista en la escena mundial, sino que es casi obligada como uno de los líderes de América Latina y siendo la decimosegunda economía a nivel mundial. Dicha participación conlleva resultados y consecuencias que buscan, en el espíritu de las relaciones internacionales, que la relación de todos los países se lleva a cabo en un marco equilibrado de legitimidad, transparencia e igualdad.

En este contexto, se tienen más de quinientos (500) documentos únicamente relacionados a la cooperación comercial y al intercambio de mercancías.

Ahora bien, como se ha descrito anteriormente, el grado de involucramiento de México en el ámbito internacional es en todos los niveles, desde estado miembro hasta mero observador. En una de tantas coyunturas que el sistema internacional presenta, México ha pugnado por el comercio justo, el trato igualitario, la defensa de fronteras pero también el libre mercado o, al menos, la eliminación de barreras arancelarias para ciertos artículos.

El participar en estos organismos conlleva beneficios, pero también acarrea responsabilidades y obligaciones para los países actores, siendo estas últimas una consecuencia directa del querer beneficiarse de acuerdos internacionales específicos.

En otras palabras, y enfocados en el ámbito comercial entre naciones, cuando nuestro país ha buscado la protección internacional tanto para sus productos, como para evitar ser inundado de productos de otros países que violentan la producción nacional o ponen en riesgo la competencia leal, ha obtenido el apoyo de los multicitados organismos internacionales pero, al mismo tiempo, se ha hecho sujeto de obligaciones que lo limitan en cuanto a fijar sus propias reglas de intercambio y le prohíben fijar ciertos límites o barreras propias, cuando justamente ha buscado la protección internacional para que otras economías no apliquen dichos métodos en su perjuicio.

Así es como México se ha aventurado a ser parte de diversos organismos que, si bien guardan diversos órdenes jerárquicos, le significan beneficios y limitantes por igual en distintos niveles, sin que exista un catálogo de normativa que detalle el nivel y alcance de cada acuerdo del que México es parte y, mucho menos, un listado de derechos y obligaciones.

Se estima conveniente, identificar, los acuerdos vigentes en materia de cooperación económica a nivel Organización de comercio y tratados de libre comercio o de trato preferencial, respecto de los que habrá que considerar la existencia de acuerdos específicos sobre los que México podría o no ser parte.

Así, por ejemplo, el acuerdo general sobre la Organización Mundial de Comercio (OMC) del que México es parte. No obstante, dentro de la OMC hay que considerar que existen otros acuerdos específicos; a saber:

- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT)
- Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)
- Acuerdo Sobre Contrataciones Públicas (Acuerdo ACP) del que México todavía no es parte.

Una vez realizada la aproximación general al tema de México en el escenario internacional correspondiente a los entendimientos y acuerdos de comercio que existen en distintos niveles, tenemos que la participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento.

Además de su amplia red de acuerdos comerciales, México participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Así, de lo general a lo particular:

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- Organización Mundial de Comercio
- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
- Asociación Latinoamericana de Integración
- Tratados y acuerdos internacionales (particularmente aquellos que tienen que ver con el libre comercio que, normalmente, supera el nivel de exigencia de los organismos internacionales antes mencionados)

Es fundamental mencionar que todos los organismos internacionales aquí mencionados tienen, entre otras, la función de ser las instancias de denuncia y solución de controversias cuando un estado demanda el cumplimiento de alguna obligación adquirida en dichos foros. Esto es, cada uno de ellos puede iniciar (a petición de parte o de manera autónoma, pero normalmente a petición de parte) una investigación,

sustanciar un proceso, imponer sanciones, suspender beneficios, etcétera.

Sería necesario analizar todos los documentos de la OCDE (a través de sus distintas comisiones, secretarías y grupos de trabajo), de la OMC, de la APEC y de la ALADI, a fin de ubicar y conocer las obligaciones (y también derechos) de carácter regional y a nivel bilateral, que México tiene ante el resto de los estados miembro y que pudiesen influir en una decisión de brindar un grado de preferencia a productos nacionales con el objetivo de evitar incumplir de alguno de los preceptos que por estos medios se establecen, dados los beneficios hasta hoy generados por su participación en dichos organismos.

Particularmente en el caso de la ALADI, siendo México un país clave en la región, su liderazgo puede verse comprometido si adopta algún tipo de medida que sea apreciada como proteccionista por el grupo.

A lo anterior, deben sumarse diversas formas que los países eligen para imponer medidas proteccionistas a sus productos (ya sea para fines de uso y/o de importación/exportación) por lo que deviene necesario comprender cuales son las medidas proteccionistas por excelencia en materia internacional:

- Tarifas (Impuestos y cuotas a la importación)

En forma de impuestos o cuotas compensatorias a la importación, es la medida más recurrente por los gobiernos a fin de proteger el mercado interno. Los tratados de libre comercio eliminan la mayoría de estas tarifas, imponen límites a las mismas o señalan las reglas para los tratos desiguales (*quid pro quo*) donde se puede negociar el proteccionismo de un bien o servicio (Nación A) a cambio de permitir el proteccionismo a otro bien o servicio no relacionado (Nación B).

- Subsidios

Llevados a cabo por los gobiernos de las naciones y tienen dos vertientes. La primera, son aquellos subsidios que tienen que ver con la exención de impuestos para las empresas o los productos que cumplan con ciertas características (ejemplo. que sean producidos en el país, que contraten mano de obra del país para su producción, etc.) o mediante las aportaciones de capital directas (ej. apoyos directos al campo). Lo anterior

busca disminuir el precio final de un producto o servicio nacional a fin de que este sea preferido sobre un producto extranjero.

- Cupos (también conocidos como cuotas)

Mecanismos por virtud de los cuales las naciones no se cierran a la importación de productos a su territorio, pero limitan la cantidad de los mismos en ciertos periodos de tiempo (normalmente, se calculan por año). Con lo anterior, se evita incumplir, de forma parcial, con compromisos internacionales y, al mismo tiempo, asegurar que la producción nacional encontrará mercado dentro de su mismo territorio.

- Devaluación de la moneda local

Sólo se utiliza por países que tienen control sobre su moneda. La devaluación implica que un producto importado en el país aumentará su precio de inmediato ya que el mismo se calcula con base en una moneda extranjera que se vuelve más fuerte. Así las cosas, los consumidores preferirán productos locales pues su costo será menor por un simple método cambiario.

Hay países con fuertes compromisos internacionales que brindan protección a los productos locales.

Brasil séptima economía a nivel mundial si se calcula con base en su producto interno bruto y la séptima también en capacidad adquisitiva con base en paridad cambiaria. Su economía gira en torno a una política moderada hacia el libre mercado y orientada a fortalecer su producción interna.

Es la economía más grande de América Latina y la segunda más grande en el hemisferio oriente. Con una tasa de crecimiento de su producto interno bruto de 5 por ciento, es de las economías de mayor crecimiento en el mundo. Se espera que, dentro de los siguientes años, Brasil se convierta en una de las cinco economías más grandes del mundo.

De conformidad con el Foro Mundial Económico, en 2009 Brasil fue catalogado como el país que más evolucionó en competitividad, sobrepasando a Rusia y acercándose a países como China e India. Desde la década de los 90, el país ha optado por una estabilidad fiscal y fomentar la competitividad (interna).

Entre otros, Brasil es miembro del Mercosur, Unasur, G8+5, G20 y el Grupo Cairns (grupo de países con intereses de importación en agricultura).

Si bien Brasil es miembro de diversos grupos y tiene una considerable participación en tratados bilaterales y multilaterales de comercio, su política principal ha sido de proteccionismo orientado a la protección de su mercado interno a través de los llamados “contenidos nacionales” (domestic components).

Dicha protección la logró Brasil mediante una combinación de tarifas a la importación y, de manera más importante, a través del otorgamiento de subsidios y estímulos fiscales para aquellos productores que utilicen “contenidos nacionales” en su proceso productivo.

De igual forma, otros productos únicamente pueden ser objeto de los mencionados subsidios o la no imposición de impuestos extra normales, cuando establecen en territorio brasileño sus centros de producción, lo que ha hecho que muchas empresas transnacionales hayan abierto centros de producción en dicho país (una parte del subsidio) y utilicen “contenidos nacionales” (la otra parte del subsidio) en sus procesos productivos.

Estas medidas han sido, en los últimos tiempos, contempladas en sus acuerdos y tratados internacionales de cooperación económica o, aquellos que son anteriores, son totalmente evitados por el país para no caer en incumplimiento o, abiertamente, Brasil provoca dicho incumplimiento tras un análisis costo-beneficio.

Al día de hoy, Brasil es el país en América Latina que más procedimientos en materia de comercio exterior presenta ante la Organización Mundial de Comercio, derivando esto de su política proteccionista:

	Brasil		México	
	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados
Anti-Dumping	75	89	9	42
Procesos compensatorios no cumplidos	4	1	--	2
Salvaguardas	2	2	2	--
Restricciones por procesos sanitarios y fitosanitarios	640	315	251	10
Procesos especiales	--	--	--	--
Barreras al libre comercio	612	96	384	70
Restricciones cuantitativas (cupos)	--	--	--	--
<b>Total</b>	<b>1,333</b>	<b>503</b>	<b>646</b>	<b>124</b>

Es importante destacar que la Unión Europea y los Estados Unidos de América se encuentran formando un frente común en contra de Brasil a fin de promover, ante la Organización Mundial de Comercio, un proceso a fin de que se revisen las políticas internas de dicho país bajo el alegato principal que las medidas fiscales brasileñas atentan contra el libre comercio y afectan directamente a dichos países al no propiciar una ambiente igualitario de competencia y violar los preceptos de libre comercio.

Según el Global Trade Alert, en 2013, México impuso 77 medidas proteccionistas (sin especificar cuáles), versus 274 de Brasil.

Los países con las políticas más proteccionistas de América Latina:

- Argentina
- Brasil
- Perú
- Venezuela
- Colombia

Otro caso de proteccionismo lo encontramos en la India. Décima economía a nivel mundial si se calcula con base en su producto interno bruto, y la tercera en capacidad adquisitiva con base en paridad cambiaria. Su economía gira en torno a una política moderada-cerrada hacia el libre mercado y orientada a fortalecer su producción interna que se destina, principalmente, a la exportación.

Este país es uno de los principales miembros del G-20, parte de los BRICS (mayores economías emergentes del mundo junto con Brasil, China, Rusia y Sudáfrica) y uno de las principales 20 economías que se destacan por su participación en el intercambio de mercancías en la escena mundial.

La economía de la India ha experimentado una ligera desaceleración al crecer a tasas del 4.7 por ciento, siendo en la primera década de este siglo donde experimentó su mayor crecimiento. A diferencia de Brasil, en la actualidad, la India tiene su mejor campo de oportunidad en el sector de los servicios y no en las materias manufacturadas o productos básicos.

Tras una fuerte crisis fiscal en el año de 1991, este país ha adoptado una política que intenta congeniar con el liberalismo económico y el intercambio internacional de mercaderías. No obstante, las políticas reinantes todavía son el proteccionismo hacia los productos nacionales e incentivar la sustitución de importaciones (consumiendo, de esta forma, más productos nacionales).

El proteccionismo aplicado por la India corresponde al tipo que ocupan las tarifas y los cupos. Sobre las primeras, y a diferencia de los “estímulos” fiscales brasileños, la India aplica impuestos desproporcionados directos a las importaciones (ejemplo: vehículos), obligando así a (i) los consumidores a preferir productos hechos en casa; y (ii) con esto, elevar el volumen productivo de las empresas nacionales.

La otra vertiente del proteccionismo se realiza a través de regulaciones internas excesivas para empresas extranjeras. Por lo anterior, es muy complicado para una transnacional el intentar establecerse en la India, dejando así los beneficios potenciales exclusivamente en empresas nacionales. Por lo que hace a los segundos, la India es el país asiático que, junto con Australia, Corea del Sur y Tailandia, tiene más proceso de restricción cuantitativa (cupos) de productos ante la Organización Mundial de Comercio.

Finalmente, la India es un país “maquilador” de servicios, por lo que si bien su industria de bienes primarios y de transformación es importante *per se*, al alojar servicios remotos (ejemplo: call centers, servicios de traducción, procesamiento de datos, etcétera) obliga a la creación de nuevas empresas (nacionales) que, a su vez, están obligadas a consumir no los productos deseados, sino los productos (nacionales) disponibles.

Los analistas han mencionado que, aunado a todo lo anterior, la India ha realizado una labor importante de “piratería” ingenieril y de bienes intangibles, aprendiendo los procesos de producción y secretos industriales de empresas privadas y replicándolos en su territorio, en contravención a diversos señalamientos que se le han hecho a este respecto. Con esto último, el país ha encontrado como cubrir ciertas necesidades de la población a muy bajo precio.

Esta es la comparativa con México sobre procedimientos en materia de comercio exterior de acuerdo

con la organización mundial de comercio y que deriva de la política india de proteccionismo a sus productos:

	India		México	
	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados
Anti-Dumping	43	223	9	42
Procesos compensatorios no cumplidos	--	--	--	2
Salvaguardas	20	18	2	--
Restricciones por procesos sanitarios y fitosanitarios	69	19	251	10
Procesos especiales	--	--	--	--
Barreras al libre comercio	90	1	384	70
Restricciones cuantitativas (cupos)	--	59	--	--
Total	222	320	646	124

Finalmente, si bien la tasa de procesos iniciados ante la Organización Mundial de Comercio es mayor en el caso de México, los expertos atribuyen esto a que la India tiene un intercambio mayor con países de su región donde no se respetan (de un lado y del otro) a cabalidad las reglas de comercio (ejemplo: China, Rusia y el sureste asiático). No obstante, en procesos finalizados y donde se ha encontrado a la India como responsable de los mismos, éstos son tres veces más que los correspondientes a México.

Según el Global Trade Alert, en 2013, México impuso 77 medidas proteccionistas (sin especificar cuáles), versus 442 de la India.

En conclusión, tanto Brasil como la India son países considerados como BRICS (economías emergentes tendientes a convertirse en economías de primer mundo) que comparten muchas similitudes, la más importante pareciese ser el crecimiento a base de proteccionismo. Con independencia de la óptica con la que se les analice, las más importantes se pueden resumir de la siguiente forma:

- Son países extensos, con gran variedad de productos primarios (materia prima).
- Son países que se ubican, estratégicamente, en la mitad de sus correspondientes hemisferios, lo que los hace el punto intermedio de los países que se en-

cuentran a los extremos y punto obligado para el intercambio (o, al menos, tránsito) de mercancías.

- Han manejado una política agresiva de proteccionismo hacia su producción interna.
- Si bien son actores importantes del mundo internacional y tienen diversos compromisos con otros países y con organizaciones multinacionales, han preferido incumplir con algunos de estos compromisos antes de frenar su crecimiento económico.
- Los analistas consideran que, por ahora, no tienen riesgo de caer en el aislamiento, y que al ser actores importantes en el medio internacional y proveedores de muchos insumos, la mayoría de los países ha decidido “tolerar” sus conductas, siendo exclusivamente los Estados Unidos o la Unión Europea, los principales opositores a estas prácticas.

Continuando con lo realizado por otros países en términos de fomento a su industria nacional, es necesario referir lo realizado por Estados Unidos, principal socio comercial de México, en la materia.

Conocer el funcionamiento y las implicaciones internacionales de la ley conocida como “*Buy American Act*” (BAA) (U.S.C. §§8301-8305) 1933 nos permitiría evaluar la factibilidad y conveniencia de contar con un ordenamiento similar, sin los peligros de afectar relaciones internacionales o transgredir derechos u obligaciones previamente adquiridos en acuerdos comerciales.

En un acercamiento al tema, tenemos otras leyes que componen el sistema alrededor del cual gira el *Buy American Act*, así como el impacto en el comercio internacional y los contratistas locales que desean brindar servicios al gobierno de los Estados Unidos al amparo de estos ordenamientos, tales como el *American Recovery and Investment Act* (ARIA), *Consolidated Appropriations Act* (CAA) y *Federal Acquisition Regulations* (FAR).

La BAA requiere que el gobierno federal de los Estados Unidos de América prefiera productos de dicho país en sus compras, declinando su aplicación cuando los productos locales son más caros que los productos foráneos en cierto porcentaje, cuando el producto en cuestión se encuentra en proporciones escasas o de

calidad insuficiente o, por razones de interés generalizado.

El presidente tiene la facultad de no atender a esta ley cuando observa convenios donde se le da un trato recíproco a productos americanos:

- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
- Tratado de Libre comercio entre los Estados Unidos e Israel
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá (1988) (cuyo lugar tomó el TLCAN)
- Agreement on Government Procurement como parte de la Organización Mundial de Comercio (1996) y del cual México no es parte.

El BAA se contiene en únicamente 5 artículos que son parte del Capítulo 83 (*Buy American*), Subtítulo IV (Misceláneos), Título 41 (Contratos Públicos), pertenecientes al U.S.C. (Código de los Estados Unidos).

Resultado de la crisis económica de 2008, se aprobó el *American Recovery and Reinvestment Act* (2009 y, posteriormente, 2014). También conocido como *El Estímulo*, promovía un gasto gubernamental de \$784 billones de dólares americanos, destinados a **infraestructura**, educación, salud, energía, incentivos fiscales y ampliación de los beneficios en el desempleo.

Los objetivos fundamentales del ARRA se resumen en cinco puntos:

1. Preservar y crear trabajos, al tiempo de promover la recuperación económica.
2. Asistir a aquellos más impactados por la rescisión.
3. Proveer inversión necesaria para incrementar la eficiencia económica impulsando avances de salud, científicos y tecnológicos.
4. Invertir en transporte, protección ambiental, e infraestructura diversa con el propósito de crear beneficios económicos en el largo plazo.

5. Estabilizar presupuestos estatales y municipales, a fin de evitar o, en su caso, minimizar la reducción en servicios esenciales y la proliferación de incrementos en impuestos.

En aquella ocasión se hizo énfasis que “todos los materiales utilizados fueran fabricados o de origen Americano”. Esto trajo un severo problema internacional, ya que orillaba a los Estados Unidos de América a incumplir con acuerdos internacionales de los cuales eran parte. El problema fue resuelto, entre otros, haciendo excepciones expresas sobre ciertos países, productos y circunstancias donde debiese aplicar el ARRA.

En el año 2013, ante los problemas para aprobar el presupuesto para 2014, el Congreso emite el Consolidated Appropriations Act (H.R. 3547), para poder aprobar un aproximado de 20 resoluciones relacionadas con gasto, en un solo acto, so pena de que el gobierno cerrara por falta de recursos.

En ella se contiene el gasto en rubros como la defensa, energía, comercio, justicia, servicios consulares y del exterior, etc. En todos ellos aplica, en menor o mayor medida, el concepto de gasto en bienes americanos, derivado de los cuerpos de ley antes comentados.

Al haber fallado al asignar partidas presupuestarias individualizadas, este *omnibus bill* (instrumento general que engloba distintos cuerpos de ley) permite una asignación más “laxa” de recursos, donde se vieron beneficiados aquellos contratistas con el gobierno de los EEUU al haber estado al acecho de nuevas (y no programadas) asignaciones de presupuesto a obras de infraestructura.

Básicamente, el Federal Acquisition Regulations (FAR) detalla la forma y proceso que debe seguir el gobierno de los Estados Unidos de América para la adquisición de bienes y servicios. En dicho documento que se edita todos los años, se hacen distintas referencias al Buy American Act y al resto de los ordenamientos antes comentados.

Originalmente, cuando se trataba de comprar productos americanos con fondos federales, las operaciones se regían por dos leyes: la “Buy American Act” de 1933 (y los diferentes cambios que ha tenido desde su promulgación) y la ley “Buy America” (sin la “n”) que se refiere, exclusivamente, a temas de transportación.

Previo a 2009, estas dos leyes chocaban con los principios que señalaba el ARRA. Para comprender el alcance de este conflicto, es importante tener en cuenta dos principios:

En primer lugar, el ARRA original limita específicamente a los contratos directos con el gobierno federal. En segundo lugar, la BAA de 1933 requiere que los materiales de construcción sean fabricados en los Estados Unidos utilizando un mínimo de materiales y componentes de producción nacional del 51 por ciento. Por el contrario, el ARRA requiere una producción 100 por ciento nacional de todo el hierro, acero y productos manufacturados.

Debido a disposiciones internas del nuevo ARRA (febrero de 2009) compite, de una manera más alineada, con el BAA. No obstante, para evitar el conflicto entre ordenamientos y, al mismo tiempo alinear ambos con compromisos internacionales previamente adquiridos, el gobierno de los Estados Unidos incluyó una nueva sección al conocido FAR bajo el número 25.6.

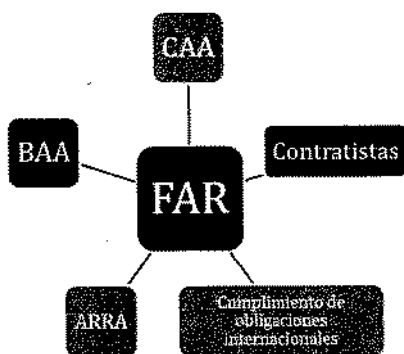
Esta nueva sección se aplica específicamente a los proyectos de construcción financiados por el ARRA e imputa requisitos de compra nacional más estrictas. La mencionada sección utiliza el término “material de construcción” para abarcar materias primas. Adicionalmente, y también con relación al ARRA, en esta sección es donde se requiere que todo el hierro, acero y productos manufacturados utilizados como material de construcción sea producido o fabricado en los Estados Unidos de América.

De igual forma, la sección 25.6 del FAR es el catalizador de todas aquellas operaciones relacionadas con uso de contenidos nacionales ya que, en adición a lo antes explicado:

- Expresa claramente cuándo ha de aplicar una ley u otra dependiendo del tipo de proyecto específico;
- Define con claridad conceptos como “licitación pública”, “trabajo público”, “acero”, “materiales extranjeros”, etc. dependiendo del tipo de operación de que se trate;
- Fija las reglas de excepción para cuando puede dispensarse de la aplicación de alguna de las leyes de contenido nacional;

- Fija las reglas de cumplimiento con las diversas certificaciones para contratistas que presten servicios al gobierno; y
- Fija las reglas para minimizar la posibilidad de caer en un conflicto internacional derivado de un incumplimiento de compromisos previamente establecidos por los EEUU.

En conclusión, la legislación existente en los Estados Unidos de América (EEUU) sobre contenidos nacionales, se ha ido depurando a través del tiempo en disposiciones específicas para proyectos de diversas índoles, a la vez que ha resuelto la forma de aplicación de las mismas -entre ellas en ámbito local y contra acuerdos internacionales en el ámbito mundial- mediante un catalizador llamado FAR.



Ahora bien, ¿cómo afecta el “Buy American Act” al comercio internacional? Una de las principales controversias que involucran lo establecido en el “Buy American” y demás leyes que regulan contenidos nacionales, son los efectos que puede tener sobre el comercio internacional y los acuerdos comerciales internacionales.

Por ejemplo, en el ARRA, se requiere que toda la infraestructura en los Estados Unidos sea provisionada a través de acero y hierro local, así como por productos manufacturados también locales. La cuestión sigue girando en torno a los efectos que ésta tendrá sobre el intercambio comercial.

Hay un umbral de \$ 7,8 mil millones de dólares (aplicables como subsidios) para que los acuerdos internacionales sean exentos de la aplicación del “Buy American” y demás leyes de contenido nacional. Cualquier negocio por debajo de ese umbral deja sin efectos los

acuerdos internacionales. En todos los casos (por arriba o abajo de dicho umbral), puede haber circunstancias en las que los contratistas pueden utilizar bienes manufacturados procedentes de determinados países extranjeros sin solicitar una exención o dispensa (*wai-ver*). Las circunstancias y países involucrados dependerán del beneficiario del producto y/o el acuerdo internacional en cuestión.

Durante el debate del Senado del proyecto de ley, se resolvió “suavizar” algunas restricciones con el fin de mantener las promesas hechas en los acuerdos comerciales internacionales, especialmente los celebrados con la Organización Mundial del Comercio.

Existía el temor de que sin estas disposiciones, otros países buscarían tomar medidas al efecto (*retailiation*). Esto crearía una política de aislamiento y muchos creyeron que esto llevaría a una guerra comercial.

Incluso los fabricantes estadounidenses como John Deere tuvieron quejas sobre la aplicación del “Buy American” y demás leyes de contenido nacional, pues temieron que afectara negativamente a su negocio en proyectos de construcción en el extranjero.

Por otro lado, ¿cómo afecta el “Buy American Act” y demás leyes de contenido nacional a contratistas locales? Por un simple hecho de conveniencia, y en contravención al “Buy American Act” u otras leyes de contenido nacional, un contratista puede adquirir bienes extranjeros a un menor precio que le permitan brindar un servicio más competitivo en valor.

Derivado de este hecho, el mismo contratista que viola el Buy American Act (esto es, prefiriendo bienes extranjeros a nacionales) puede enfrentar la pena consistente en el ajuste a la baja en el precio del contrato con el gobierno en caso de quedar firme una resolución de incumplimiento. Existe, sin embargo, una mayor preocupación: Un contratista que viole leyes de contenido nacional también puede ser responsable por la violación de la “False Claims Act” (FCA o Ley sobre Falsedad en Declaraciones) y ser sometido a una serie de auditorías en materia fiscal; no mediando que puede ser inhabilitado para contratar con el gobierno.

Como medida de control y en todos los casos, cada contratista con el gobierno deberá presentar un certifi-



cado de cumplimiento con los términos de las leyes de contenido nacional.

Luego entonces, a fin de evitar al máximo cualquier incumplimiento con leyes de contenido nacional, cada agencia gubernamental federal (en mayor o menor medida) ha publicado en sus sitios de internet explicaciones dirigidas a los contratistas para evitar que caigan en algún vicio derivado de la conveniencia de usar productos locales vs. productos nacionales por la razón que sea (disponibilidad, precio, volumen, etcétera).

Finalmente, para cada caso, tanto las explicaciones de cada organismo federal, como las disposiciones del FAR, proporcionan una guía a los contratistas que pueden saber en qué casos ciertos productos, provenientes de ciertos países, bajo circunstancias particulares, pueden ser exentos de la aplicación de las leyes de contenido nacional.

Esto último solo ha sido posible tras el análisis minucioso de cada acuerdo, tratado y entendimiento internacional con cada país, grupo de países (TLCAN) u organizaciones internacionales (OMC) con las que los EEUU tienen trato.

Toda esta información se contiene en el FAR y al ser pública está al alcance de todos los gobernados en dicho país.

Adicionalmente es importante mencionar la llamada “circumvention”, “circunvención” o “elusión” con relación a las reglas de importación, dumping y anti-dumping, definida como sigue por la OMC:

“Elusión (o “circumvention”) es el medio o mecanismo empleado conscientemente por los exportadores para el evitar el cumplimiento de obligaciones de comercio (ya sea, evitar caer en “dumping” o eludir una medida “anti-dumping”).”

Para acercarnos a la elusión, es menester conocer su origen. Éste se encuentra en las prácticas desleales que han existido desde siempre. Por cada práctica de este tipo, los actores afectados han buscado una forma de evitarla o contrarrestar sus efectos en la medida de lo posible. Para acercarnos a la “elusión” (en inglés “circumvention”) es necesario conocer su origen.

Todo comienza con la práctica desleal conocida como dumping, misma que a través de los años ha sido objeto de múltiples intentos de regulación (y que se combate a través de las llamadas medidas “anti-dumping”). El “dumping” tiene la peculiaridad de que distorsiona la competencia de mercado mediante la inserción de productos a precios excesivamente bajos en mercados foráneos. Obviamente, a medida de que el “dumping” evoluciona, las medidas “anti-dumping” se han multiplicado.

En la década de los 80 se reconoció una nueva forma de “eludir” los esfuerzos de inundar economías con productos por debajo de su precio de producción local y fue nombrada “elusión”.



La “elusión” amenaza la efectividad de las medidas “anti-dumping” a través de distintos mecanismos. La “elusión” se compone, entre otras, de una serie de estrategias practicadas por exportadores y productores foráneos orientada a evadir reglas de “dumping” o, en su caso, “anti-dumping”, impuestas por un país importador o receptor.

La “elusión” ha sido un tema que se ha tratado internacionalmente desde la Ronda Uruguay (1986 – 1994) del GATT. No obstante, a pesar de múltiples esfuerzos de adoptar reglas generalizadas para evitar la misma, la Organización Mundial de Comercio no ha logrado un consenso al respecto.

La ronda Uruguay del GATT definió tres tipos de “elusión”:

- (i) La elusión directamente cometida por el país importador;
- (ii) La elusión orquestada a través de un tercer país (triangulación); y
- (iii) El conocido como “country-hopping” o salto de mercancías de un país a otro a fin de evitar difrazar el origen de los productos.

En la misma ronda, se discutieron métodos específicos para contrarrestar cada modalidad de esta práctica sin

haber llegado, como ya se ha dicho, a una decisión formal al respecto.

Al día de hoy, la batalla por implementar medidas “anti-elusión” se pelea entre los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y ciertos países que ya cuentan con dichas reglas y que buscan legitimarlas. Por otro lado, se encuentran los países (liderados por Japón) que han buscado que se revisen dichas medidas “anti-elusión” ya que las mismas, sin el debido control, pueden significar restricciones “legalizadas” incluso a operaciones legítimas.

La elusión también funciona como medida para controlar la entrada de productos foráneos a un territorio (caso de los Estados Unidos de América). Mientras que los Estados Unidos es uno de los mercados más abiertos del mundo, todavía conserva reminiscencias de unilateralismo y proteccionismo a sus sistemas de intercambio comercial. El “anti-dumping” es, quizá, la fuente más socorrida de proteccionismo oculto en dicho país (y de lo que se quejan otros países participantes del libre mercado) y ahora, en el mismo sentido, se perfilan las medidas “anti-elusión”.

Algunos de estos problemas (anti-dumping) fueron remediados en la ronda Uruguay del GATT mediante la implementación de legislación en la materia. Lo anterior se reflejó en que los EEUU incluyeron parte de las reglas de la Organización Mundial de Comercio en su legislación interna.

No obstante las mejoras antes descritas, y tras los ocho años de negociaciones en la ronda Uruguay, existen dos preocupaciones fundamentales. La primera es el abuso de normas de “anti-dumping” por parte de los países que las aplican; y la segunda, que las necesidades cambiantes de la vida del comercio internacional obligan a “estirar” las reglas de “anti-dumping” algunas veces a la medida de las necesidades de una nación a fin de salir beneficiada.

Y si los países hacen mal uso de las normas “anti-dumping” que se encuentran medianamente reguladas, más aún de las normas “anti-elusión” sobre las cuales no existe todavía un consenso (no obstante se reconoce abiertamente la existencia de la “elusión”).

Un ejemplo de la tendencia perversa de un sistema “anti-elusión” (como el que profesan los Estados Uni-

dos) es que si bien en primer lugar para determinar que existe “elusión” hay que estar alineado con la Organización Mundial de Comercio, en una segunda etapa nadie controla las medidas “anti-elusión”.

Mientras tanto, los países buscan ayuda de la Organización Mundial de Comercio a través de paneles que persiguen dirimir controversias. Por su parte, la misma Organización Mundial de Comercio se vale de las herramientas con las que cuenta a fin de brindar a los países distinta protección o certeza indirecta mientras se encuentra la “cura” para esta situación. Todo lo anterior lo logra, al día de hoy, a través de los siguientes ordenamientos en materia de comercio exterior:

- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Acuerdo sobre Normas de Origen
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre Salvaguardias
- Acuerdo sobre Dumping

En este entorno, si el Estado mexicano determinare adoptar medidas como estímulos, tarifas, cupos, subsidios o restricciones, para favorecer en los procedimientos de contratación gubernamentales a la producción interna, es indispensable hacer compatibles esas medidas con los compromisos asumidos internacionalmente, lo cual exige, como se ha mencionado, la identificación y el análisis riguroso de las obligaciones y derechos según los Convenios y los Acuerdos de los que es parte, de manera tal, que pueda ser reflejado en esa misma forma, puntual y detallada, desde la Constitución hasta los diversos cuerpos normativos que regulan tales actos y con ello evitar cualquier incumplimiento a dichos instrumentos de derecho público.

Se entiende como uno de los primeros pasos en esa dirección, la identificación de las leyes a modificar. Para ello debe considerarse que según el Banco Mundial, la infraestructura determina el éxito de las actividades manufactureras y agrícolas de un país, toda vez que las inversiones en agua, saneamiento, vivienda y transporte tienen un efecto directo en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones en el mundo, generan-

do empleo e incrementando la actividad económica y la inversión extranjera<sup>8</sup>.

Por su parte la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en su estudio sobre “Los retos de la infraestructura en México 2013-2018”<sup>9</sup>, establece cifras en relación con las áreas de oportunidad en esta materia en nuestro país, conforme a los siguiente:

- A nivel nacional existe una cobertura de 91.6 por ciento de servicio de agua potable en los hogares en México; en las zonas urbanas se cubre 96.2 por ciento y en las zonas rurales el 77.1 por ciento de las viviendas.
- Existen 742 plantas potabilizadoras con capacidad de suministrar 134 metros cúbicos de agua potable por segundo. Anualmente, se suministran alrededor de 321 metros cúbicos por segundo de agua limpia a la red pública, beneficiando así a 99 millones de personas.
- Se cuenta con 2 mil 719 plantas de tratamiento de aguas residuales con capacidad de más de 140 metros cúbicos de agua residual por segundo.
- Existe una cobertura de 90.2 por ciento a nivel nacional en servicios de alcantarillado, en zonas urbanas la cobertura es de 96.6 por ciento, y 69.2 por ciento para la zona rural.
- Existen más de 28 millones viviendas en todo el país. De este total el 55.9 por ciento, según el material en pisos, están construidas de concreto; 37.3 por ciento de madera, mosaico u otro material similar; y el 6.2 por ciento de piso de tierra.
- En 2013, se desarrollaron un total de 374,262 kilómetros (Km) de la red de carreteras, así como 26,704 Km de vías férreas.

De los datos anteriores, se desprende la importancia para nuestro país de explotar la producción en estos bienes y generar las áreas de participación e inversión necesarias para el desarrollo en estos sectores como una obligación del estado para fomentar el crecimiento en todos los sectores económicos nacionales.

Con esta responsabilidad en mente, las directrices bajo las cuales el Estado, a través del establecimiento de

objetivos claros como parte de las políticas públicas que generen un escenario conveniente para la promoción y creación de estímulos para las inversiones en el sector infraestructura; deberá en todo momento defender la producción nacional, e incluso promoverla, con fines tendientes al desarrollo de las empresas mexicanas, para conseguir un real incremento de la producción nacional, desarrollo económico interno, así como crecimiento de las industrias en nuestro país, sobre todo en aquellos proyectos que cumplan con la obligación del estado de explotar los bienes nacionales como agente administrador de los mismos de acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 27 constitucional.

Conforme a lo anterior, la creación de un marco normativo aplicable a la contratación en los proyectos de infraestructura, en los que se involucran recursos públicos, que tenga por objeto el fomento de las industrias nacionales, es fundamental para alcanzar estos objetivos.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa no pasamos por alto que existe una serie de disposiciones cuya naturaleza y alcance sería necesario analizar y actualizar a la luz de la ley que hoy se somete a la consideración de esta soberanía, lo cual sin duda revestiría el objetivo principal de la misma que radica en el impulso del desarrollo de la industria nacional para el siglo XXI.

Inicialmente se han identificado como susceptibles de adecuación en los términos de lo expuesto en el párrafo anterior, las siguientes normas:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.**
- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**
- **Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.**
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

- **Código Fiscal de la Federación.**
- **Ley de Asociaciones Público Privadas.**
- **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Código Penal Federal.**
- **Ley de Aeropuertos.**
- **Ley de Aviación Civil.**
- **Ley de Aguas Nacionales.**
- **Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.**
- **Ley de Puertos.**
- **Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.**
- **Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.**
- **Ley de Desarrollo Rural Sustentable.**
- **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.**
- **Ley General de la Infraestructura Física Educativa.**
- **Ley General de Protección Civil.**
- **Ley de Comercio Exterior.**

En resumen, estas adecuaciones implicarían el análisis de instrumentos jurídico-legales desde el rango constitucional hasta reglamentos y ordenamientos particulares a los procesos de contratación y transparencia, además de las diferentes obligaciones internacionales contraídas por el estado en el ámbito internacional, para prever las excepciones caso por caso. No obstante ello, los elementos expuestos en la presente Iniciativa permiten afirmar la viabilidad de este proceso, sin incurrir en el incumplimiento de los compromisos internacionales, hasta alcanzar las metas planteadas.

### **Contenido de la iniciativa**

En ese contexto, quienes suscribimos esta iniciativa, consideramos que con la ley que se propone sea emitida por esta Soberanía, se dará un impulso determinante a la industria nacional, generando las condiciones que la coloquen en aptitud de competir con las empresas y consorcios extranjeros que día a día se han asentado en nuestro país, bajo la falsa premisa del ofrecimiento de mejores calidad y precios.

Es necesario enfatizar que no se pretende el establecimiento de normas proteccionistas, sino de establecer mecanismos que fomenten el empleo de bienes y servicios de calidad en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores no energéticos, incentivando a las empresas, nacionales y extranjeras, que sean contratadas para su realización, para que opten por la utilización de insumos nacionales en el cumplimiento de los contratos de obra pública que les sean asignados.

Estimamos que el desarrollo de la industria nacional es un tema de interés nacional, por el impacto económico que ello trae consigo, en el incremento de la oferta empleo, en la calificación de mano de obra y por tanto en la elevación de los niveles de vida de las zonas y regiones en que habrán de ejecutarse las obras de infraestructura pública, esta noción se recoge en el Artículo 1 de la Iniciativa que se comete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, estableciendo los mecanismos que habrán de servir para la promoción de ese desarrollo.

Entre los mecanismos que se propone, destaca el contenida en la fracción I del artículo mencionado, relativo al fomento de la utilización de insumos producidos por empresas nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, complementándose con la promoción de la autorregulación de la empresas productoras de dichos insumos, el establecimiento de un sistema de reconocimientos y beneficios a las mismas y la regulación de la actuación de los órganos del poder público del nivel federal que asignen los contratos de obra pública correspondiente, por cualquiera de los procedimientos regulados para ello.

Entendemos por insumos nacionales a los bienes producidos por empresas mexicanas, en cuyo proceso de

producción utilicen un porcentaje de al menos el sesenta y cinco por ciento de bienes y tecnología nacional y la integración de insumos nacionales, objetivo principal de la Iniciativa que se propone, como la utilización en un porcentaje mayor al sesenta y cinco por ciento de insumos nacionales en la elaboración del producto final empleado en la ejecución de Obras de infraestructura pública no energética.

Se trata de una acción legislativa de fomento de la industria en dos vías, por una parte, promover que las empresas mexicanas empleen insumos nacionales en un porcentaje determinado en la producción de los mismos, y por otro, fomentar que la Administración Pública Federal considere de manera preferente a aquellas empresas mexicanas que utilicen dichos insumos, también en un porcentaje determinado, en la ejecución de las obras de infraestructura pública no energética que les sean asignadas mediante los procedimientos de contratación ya previstos en la normativa nacional, precisándose los conceptos de “insumos nacionales” y de “integración de insumos nacionales” en las fracciones IV y V del artículo 4 de la Iniciativa que en esta ocasión se somete a la consideración del pleno.

El importante instrumento normativo que hoy proponemos tendrá como destinatarios necesarios a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, considerando, sin embargo, que sea promovida su aplicación por los órganos autónomos federales constitucionalmente previstos, siempre que ello no sea contrario a las normas que les resulten aplicables, en los términos precisados en su artículo 2.

En virtud de que tanto en las entidades federativas como en los municipios, en múltiples ocasiones, se llevan a cabo obras de infraestructura pública aplicando recursos de origen federal, se estima necesario que en tales casos, a las mismas, les sean aplicables las disposiciones de la ley de que se trata, previsión contenida en la fracción VI del artículo 2 de ésta.

Dada la jerarquía normativa prevista en el artículo 133 constitucional, los suscriptores de la presente iniciativa no podemos desdeñar la existencia de instrumentos internacionales que obligan a nuestro país, siendo necesario establecer expresamente que la aplicación de la ley propuesta procederá siempre que sus disposiciones no contravengan a aquellos e igualmente estable-

cer su aplicación obligatoria respecto de los insumos que provengan de países con los cuales no exista acuerdo o convenio internacional celebrado, términos que se contienen en el artículo 3.

Aunado a lo anterior, se estima importante que esta Soberanía enfatice normativamente que al tratarse de una norma de fomento a la actividad industrial no energética, los actos derivados de su aplicación no constituyen barrera ni distorsión alguna al proceso de competencia y libre concurrencia económicas, tal como se propone en el artículo 5.

La formulación y conducción de las políticas generales de industria son competencia atribuida a la Secretaría de Economía por la fracción I del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, razón que sustenta tanto la disposición contenida en el artículo 6 de esta Iniciativa de Ley, alusiva a la interpretación de sus disposiciones para efectos administrativos, como a la participación que a lo largo de la propia iniciativa le es reservada y que se menciona en párrafos posteriores.

Resulta importante destacar que la presente Iniciativa de Ley tiene un carácter eminentemente sustantivo, siendo preciso prever la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por otra parte, si bien se refiere fundamentalmente a la materia de obras públicas, no aborda los diversos temas que la ley de dicha materia regula, por lo que se hace indispensable también establecer la supletoriedad de la misma como se contiene en el artículo 7.

En el capítulo II de la Iniciativa se detallan las atribuciones de las dependencias que tendrán un papel decisivo en la aplicación de la Ley de cuya Iniciativa se trata, siendo tales las Secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Para la Secretaría de Economía, dado el carácter determinante que tiene como conductora de la política industrial nacional, se reservan en el artículo 8, las atinentes a la emisión de las disposiciones administrativas que resulten necesarias para la aplicación de la ley; la implementación de un Padrón de Empresas Mexicanas, instrumento que servirá para certificar tal carácter y permitir el acceso a los beneficios que en esta Iniciativa se proponen; resolver las consultas que le sean planteadas para la eficaz aplicación de la Ley, y la de-

terminación de la metodología para medir la integración de insumos nacionales, instrumento que sin duda es de los esenciales para satisfacer los objetivos que animan a esta iniciativa.

Por su parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponderá sustancialmente, como se previene en el artículo 9, brindar la asistencia fiscal para el acceso a uno de los beneficios que se prevén en la Iniciativa, y que se trata líneas adelante e intervenir en su carácter de autoridad fiscal para el caso de que se hayan incumplido las condiciones para acceder a dicho beneficio.

En cuanto hace a la Secretaría de la Función Pública, en el artículo 10 se prevé su actuación para acreditar a los observadores de las organizaciones del sector industrial del país que atestiguarán los procedimientos de licitación pública de las obras de infraestructura no energética, establecer las normas de control interno y de evaluación que deberán observar las entidades y dependencias contratantes, así como instaurar los procedimientos de responsabilidad administrativa en los casos que servidores públicos violenten las disposiciones de la ley que se propone.

Un aspecto importante de la Iniciativa es la propuesta de creación del Consejo de Integración de Insumos Nacionales, instancia colegiada en la que concurrirán dependencias de la Administración Pública Federal y representantes de los sectores de la construcción y de la industria nacional, con la finalidad de vincular a las empresas mexicanas con el Gobierno Federal y participar en la formulación de las políticas y de las disposiciones que emita la Secretaría de Economía para la aplicación de la ley que se propone.

En los artículos 11 a 15 de la iniciativa de ley que se plantea, se desarrollan los aspectos nodales del Consejo de Integración de Insumos Nacionales, estimándose necesario destacar la participación de 5 titulares de dependencias federales, siendo los de la Secretaría de Economía, quien tendrá a su cargo la presidencia de esta instancia así como los de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social, dada la intervención de las mismas en la materia nodal de esta Iniciativa. Se previene la participación de 4 representantes de organismos de los sectores de la construcción e industrial del país;

todos los integrantes del consejo tendrán una participación honorífica.

En virtud del alcance nacional de la ley que se propone, es que se plantea la intervención en el Consejo, con el carácter de invitados, a representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.

Siendo consultivo el carácter que se previene para el Consejo de Integración de Insumos Nacionales, las funciones que se reservan para el mismo son de carácter propositivo, de apoyo y de promoción y de emisión de opiniones y recomendaciones, respecto del objeto de la Ley de que se trata, es decir vinculadas con la integración de insumos nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública no energética y con la elaboración de estudios, diagnósticos, catálogos y padrones relativos a la oferta de insumos, la formación de cadenas de proveeduría de dichos insumos, como se expresa en las diversas fracciones del artículo 13.

Se prescribe que el consejo podrá crear comités permanentes o transitorios, para la atención de temas específicos que le encomiende el propio colegiado, estableciéndose en el artículo 15 que de manera obligada debe integrar, con carácter permanente los comités de Enlace con el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México y el de Cadenas Productivas Nacionales, enfocándose el primero a la formulación de propuestas de medidas y acciones de fomento a la integración de insumos nacionales en obras de infraestructura pública no energética con la colaboración del organismo empresarial citado; y el segundo habrá de identificar productos y servicios útiles para la ejecución de las obras mencionadas, así como auxiliar en la implementación de programas para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales.

Considerando la importancia del colegiado que se propone, se deja al mismo la emisión de los lineamientos que regirán su operación y funcionamiento, previéndose en el artículo tercero transitorio que los mismos deberán expedirse en la sesión de instalación del Consejo, la cual habrá de llevarse a cabo dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, y al efecto, el Secretario Técnico, quien deberá ser designado por el Secretario de Economía, previamente a

la instalación, formulará el proyecto de lineamientos que se someterá a la consideración del Consejo.

En el capítulo III se abordan las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales, encaminadas a incrementar la competitividad de las empresas mexicanas en la industria nacional y con ello la generación de empleos, la capacitación para el trabajo y el incremento de los niveles de vida en las zonas y regiones en donde sean ejecutadas obras de infraestructura no energética.

En ese tenor, es importante que las empresas mexicanas tengan la posibilidad de constatar el cumplimiento de la Ley que en esta oportunidad se propone, por lo cual se plantea en el artículo 16 que los organismos que las agrupen puedan acreditar observadores en los procedimientos de licitación pública de las obras de que se trata, participación que deberá sujetarse a las normas que en su oportunidad emita la Secretaría de la Función Pública, partiendo del supuesto expresamente establecido en el mismo preceptos, de que no podrán formular manifestación alguna en las diferentes etapas del procedimiento de que se trate y debiendo formularse un informe que será comunicado a dicha Secretaría, ello permitirá a ésta tener mayor certeza acerca del desarrollo de tales procedimientos y de la observancia de las normas que lo rigen, particularmente de las que en esta iniciativa se proponen.

Atendiendo a la multiplicidad de acuerdos y convenios internacionales suscritos por nuestro país, vinculados con la materia de la presente Iniciativa, y a efecto de impedir su vulneración, se propone en el artículo 17 que las dependencias y entidades licitantes, soliciten a la Secretaría de Economía la existencia o inexistencia de reglas especiales contenidas o derivadas de instrumentos internacionales a que deba sujetarse el procedimiento de contratación específico, consulta que la dependencia mencionada estará obligada a desahogar en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su recepción, en cuyo caso contrario se entenderá que no existen reglas especiales aplicables al procedimiento de que se trate y, en consecuencia, se aplicarán en todos sus términos las disposiciones de la ley que se somete a la consideración de este pleno.

Se previene en el artículo 18 la regla general de convocar a licitaciones nacionales y como excepción las de carácter internacional, siempre que la obligación

de hacerlo resulte de un instrumento internacional, no exista oferta en cantidad o calidad por parte de empresas mexicanas, sea conveniente en términos de precio o se trate de obras financiados con créditos externos.

Como una medida de fomento al empleo de mano de obra nacional, se establece en el artículo 19 que en las licitaciones nacionales para obras de infraestructura pública no energética habrá de requerirse la integración de insumos nacionales en un 30% de los trabajos y al menos el 30% de mano de obra mexicana.

Si bien el artículo 20 establece que las dependencias y entidades contratantes deberán optar por empresas mexicanas, el cumplimiento de tal obligación se condiciona a la existencia de igualdad de condiciones y al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y de las Normas Mexicanas, con precios a valor de mercado, medida encaminada a inhibir la competencia desleal.

La ley de la materia contempla como mecanismo de evaluación de las licitantes el de puntos y porcentajes, disponiéndose en el artículo 20 de la Ley que se propone, el otorgamiento de puntos adicionales a las empresas mexicanas que se comprometan a la integración de insumos nacionales en un porcentaje superior a 30 por ciento, sin considerar en ello la mano de obra, lo que garantizará el empleo de bienes y productos de origen nacional en mayor medida en la ejecución de obras de infraestructura pública no energética.

Finalmente, destaca en las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales, el beneficio de las empresas mexicanas que opten por esta vía, a reducir en un 0.5 por ciento el coeficiente de utilidad para determinar la utilidad fiscal en los pagos provisionales del Impuesto Sobre la Renta, lo que redundará en la ampliación de los márgenes de liquidez de dichas empresas, mientras se ejecuta el contrato de obra pública que le fuera adjudicado.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de las medidas de fomento, en la presente Iniciativa se prevén los mecanismos sancionatorios para su violación y que en párrafos posteriores se mencionarán.

Como instrumento principal para acceder a las medidas de fomento antes citadas, se prevé el establecimiento del Padrón de Empresas Mexicanas, mismo que se desarrolla en el capítulo IV de la presente iniciativa.

Conforme a las normas que se proponen, el padrón estará a cargo de la Secretaría de Economía y en el mismo se llevará el registro de insumos nacionales, con lo que se habrá de generar la información necesaria para la evaluación de la procedencia nacional de bienes y servicios en los procedimientos de licitación pública y clasificar a las empresas mexicanas conforme a la actividad económica que desarrollen. Esta información será de consulta necesaria para las dependencias y entidades contratantes, a efecto de que estén en la aptitud de objetivar los beneficios previstos en el capítulo III de la ley que se propone.

Aunado al registro en el Padrón, las empresas mexicanas estarán obligadas a acreditar el carácter nacional de los bienes y servicios que produce, la utilización de insumos nacionales en las obras que les sean adjudicadas y que su desempeño empresarial está dentro del marco de la sana competencia.

El registro como empresa mexicana y por ende la cancelación de la posibilidad de acceder a las medidas de fomento que esta Ley propone, procederá cuando se incumplan las obligaciones impuestas por la Ley, se incumpla con la obligación fiscal de declarar ingresos, a solicitud de la propia empresa o bien, como sanción, a consecuencia de la determinación que emita la Secretaría de Economía, cuando detectare que los insumos utilizados en la obra adjudicada no son nacionales en términos de esta ley.

Las empresas de cuya cancelación del registro se trate, no podrán obtener otro registro por un plazo de dos a cuatro años, lapso durante el cual, no podrá acceder a las medidas de fomento antes descritas, sin que ello signifique que dejen de participar en procedimientos de asignación de contratos de obras de infraestructura pública no energética, sino que dejarán de hacerlo en la calidad de empresa mexicana en los términos definidos en esta ley que se propone.

El capítulo quinto contiene las reglas para la realización del procedimiento de verificación y las sanciones

que podrán ser impuestas a las empresas mexicanas que violenten las disposiciones de la ley.

El procedimiento de verificación habrá de sujetarse a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si fuera detectado el incumplimiento del porcentaje de integración de insumos nacionales, la Secretaría de Economía deberá informar de ello, tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la dependencia o entidad contratante para los efectos de la cancelación del beneficio de la disminución del coeficiente de utilidad y el inicio del procedimiento fiscal correspondiente para exigir el pago de las diferencias que resulten con las actualizaciones y recargos que procedan, así como para aplicación de las penalizaciones contractuales que se hubieren establecido.

En virtud de la trascendencia de los beneficios previstos por esta Ley para quienes opten por adquirir el carácter de Empresa Mexicana en los términos de esta Ley, las sanciones por violentar las obligaciones que con ello contraen, requieren ser significativas, de modo que inhiban los incumplimientos.

Así, se establecen la cancelación del registro como Empresa Mexicana y la imposición de sanciones pecuniarias que van desde siete mil quinientas hasta doce mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a quienes se opongan a la verificación que deba practicar la Secretaría de Economía, proporcionar información falsa o con relación a la integración de insumos nacionales e incumplir con el porcentaje de integración de insumos nacionales en la realización de la obra que le fuera asignada a la infractora.

Entre las disposiciones transitorias destacan las relativas a la implementación de las medidas necesarias por parte de la Secretaría de Economía, para el inicio de operaciones del Padrón de Empresas Mexicanas, a más tardar dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor de la ley, así como la instauración de los procedimientos para la emisión de las normas oficiales mexicanas y de las normas mexicanas, que deberá concluir en el año siguiente a la entrada en vigor del ordenamiento que se propone.



**Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de**

### **Decreto**

**Único.** Se expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, en los términos siguientes:

### **Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética**

#### **Capítulo I**

#### **De las disposiciones generales**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés nacional y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto la promoción del desarrollo de la industria no energética nacional, a través de los siguientes mecanismos:

- I.** Fomentar la utilización de insumos producidos y servicios prestados por empresas nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- II.** Impulsar la competitividad de las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios, necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- III.** Promover la autorregulación de las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- IV.** Establecer un sistema de reconocimientos y beneficios a las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, y
- V.** Regular la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan el carácter de contratantes de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético.

**Artículo 2.** Esta ley es de aplicación obligatoria en materia de obras para proyectos de infraestructura en sectores ajenos al energético, que realicen:

- I.** Las unidades administrativas de la presidencia de la República;
- II.** Las secretarías de estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III.** La Procuraduría General de la República;
- IV.** Los organismos descentralizados;
- V.** Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI.** Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, respecto de las obras en cuya ejecución sean aplicados recursos federales;

Se promoverá que las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apliquen las normas de la presente Ley, siempre que ello no contravenga las disposiciones que las rigen.

**Artículo 3.** Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los procedimientos de contratación de obra para proyectos de infraestructura pública en sectores distintos al energético, respecto de los insumos provenientes de países con los que México no tenga celebrado convenio o acuerdo internacional y respecto de los insumos regulados por convenios y acuerdos internacionales de los que México sea parte, en lo que no se oponga a éstos.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Consejo,** al Consejo de Integración de Insumos Nacionales;
- II. Contratantes,** a las dependencias, entidades, unidades administrativas y órganos del poder público previstos en el artículo 2 de esta Ley;
- III. Empresa mexicana,** a las personas morales constituidas conforme a las Leyes mexicanas que se

encuentren registradas en el Padrón de Empresas Mexicanas previsto en esta Ley;

**IV. Insumos nacionales**, a los bienes producidos por empresas mexicanas que se encuentren inscritas en el Padrón de Empresas Mexicanas previsto en esta Ley y que en el proceso de producción utilicen un porcentaje de al menos el sesenta y cinco por ciento de bienes y tecnología nacional;

**V. Integración de insumos nacionales**, a la utilización en un porcentaje mayor al sesenta y cinco por ciento de insumos nacionales en la elaboración del producto final empleado en la ejecución de Obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;

**VI. Obras**, a las obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, y

**VII. Secretaría**, a la Secretaría de Economía;

**Artículo 5.** Los actos derivados del cumplimiento de la presente Ley, no podrán considerarse como barrera o distorsión al proceso de competencia y libre concurrencia económicas.

**Artículo 6.** La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos corresponde a la Secretaría.

**Artículo 7.** En lo no previsto por esta Ley se aplicará de manera supletoria la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## Capítulo II De las atribuciones

**Artículo 8.** Corresponde a la Secretaría:

**I.** Emitir las disposiciones de carácter general tendientes a la eficaz aplicación de la presente Ley;

**II.** Implementar y mantener actualizado el Padrón de Empresas Mexicanas el cual contendrá un apartado relativo al Padrón de Insumos Nacionales, previsto en la presente Ley;

**III.** Recibir y atender las solicitudes de incorporación a los padrones a que se refiere la fracción an-

terior y emitir los comprobantes de registro correspondientes;

**IV.** Responder las consultas que sean formuladas por los Contratantes y las Empresas Mexicanas relativas a la aplicación de la presente ley;

**V.** Llevar a cabo los procedimientos de verificación a las Empresas Mexicanas para constatar el cumplimiento de las obligaciones que impone la presente ley;

**VI.** Establecer la metodología para medir la integración de insumos nacionales en Obras, tomando en cuenta factores como bienes y servicios empleados, considerando su origen, empleo de mano de obra y tecnología nacionales, transferencia de tecnología y cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y en su caso, de las Normas Mexicanas;

**VII.** Imponer las sanciones previstas en esta ley;

**VIII.** Presidir el Consejo, y

**IX.** Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el consejo.

**Artículo 9.** Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

**I.** Participar en el Consejo;

**II.** Brindar a las Empresas Mexicanas la asistencia fiscal que le sea solicitada para los casos de reducción del coeficiente de utilidad previsto en esta Ley;

**III.** Llevar a cabo los procedimientos para exigir el cumplimiento total de los pagos provisionales a las contratistas que incumplan las obligaciones previstas en la presente Ley;

**IV.** Proponer en el seno del Consejo la aplicación de medidas fiscales y arancelarias que fomenten la integración de insumos nacionales en la ejecución de Obras, y

**V.** Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el Consejo.

**Artículo 10.** Corresponde a la Secretaría de la Función Pública:

- I.** Participar en el Consejo;
- II.** Acreditar a los observadores que le soliciten las cámaras y organizaciones gremiales, para participar en los procedimientos de licitación pública cuyo objeto sea la ejecución de Obras;
- III.** Emitir las disposiciones conforme a las cuales realizarán sus actividades los observadores a que se refiere la fracción anterior;
- IV.** Establecer las medidas de control interno y de evaluación a que se sujetarán las contratantes para la observancia de las disposiciones de la presente Ley;
- V.** Llevar a cabo los procedimientos administrativos disciplinarios procedentes para los casos en que servidores públicos incurran en violaciones a la presente Ley;
- VI.** Proponer en el seno del Consejo, acciones y programas administrativos encaminados a la eficaz observancia de la presente Ley por las contratantes, y
- VII.** Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el Consejo.

**Artículo 11.** Se crea el Consejo de Integración de Insumos Nacionales como un órgano consultivo de la Secretaría y de vinculación de las Empresas Mexicanas con el Gobierno Federal; tendrá por objeto colaborar en la formulación de políticas y de disposiciones generales que emita la Secretaría así como en el ejercicio de las facultades de verificación de ésta, vinculadas con el objeto de la presente Ley.

**Artículo 12.** El Consejo se integrará por los siguientes miembros:

- I.** El titular de la Secretaría, quien lo presidirá;
- II.** El titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

**III.** El titular de la Secretaría de la Función Pública;

**IV.** El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

**V.** El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

**VI.** Cuatro representantes de organismos de los sectores de la construcción e industrial del país.

Los miembros a que se refiere la fracción VI serán propuestos **por las cámaras y organizaciones gremiales que agrupan a la Empresas Mexicanas** y designados por el Presidente del Consejo, y durarán dos años en sus funciones, pudiendo fungir hasta por un período adicional.

Los miembros del Consejo tendrán voz y voto, y podrán designar a sus respectivos suplentes. En el caso de las fracciones I a V, el suplente deberá tener el nivel jerárquico de subsecretario.

La participación de los integrantes del Consejo será honorífica.

El Consejo, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a tratar, podrá invitar a sus sesiones a representantes de las Contratantes, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, quienes participarán con voz pero sin voto.

El Consejo contará con un Secretario Ejecutivo que será designado por su Presidente.

**Artículo 13.** Corresponde al Consejo:

- I.** Proponer políticas y acciones para la promoción de la integración de insumos nacionales en Obras;
- II.** Apoyar a la Secretaría en la elaboración de análisis, diagnósticos, catálogos y padrones vinculados con la necesidad y la oferta de insumos necesarios para la ejecución de Obras;
- III.** Promover la participación de las Empresas Mexicanas en las Obras;

**IV.** Apoyar acciones para la formación de cadenas de proveeduría para la ejecución de Obras;

**V.** Proponer mecanismos de coordinación y de colaboración entre las Contratantes y con los gobiernos estatales y municipales para la eficaz aplicación de la presente Ley;

**VI.** Recomendar acciones para la eficaz realización de las visitas de verificación;

**VII.** Emitir opiniones acerca de los resultados de las visitas de verificación y de la implementación y desarrollo del Padrón de Empresas Mexicanas y de Insumos Nacionales;

**IX.** Proponer la realización de estudios e investigaciones vinculados con el objeto de la presente Ley;

**X.** Atender y resolver las consultas que sean planteadas por la Secretaría;

**XI.** Emitir los lineamientos que regulen su operación y funcionamiento;

**XII.** Las demás que se determinen en el reglamento de esta Ley.

**Artículo 14.** El Consejo podrá crear comités de carácter permanente o transitorio para la atención de asuntos específicos, los cuales se integrarán como lo acuerde el Consejo, según la naturaleza de los temas a tratar.

En los comités podrán participar representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, de conformidad con los acuerdos del Consejo.

**Artículo 15.** El Consejo acordará la integración de por lo menos, los siguientes comités con carácter permanente:

**I.** Comité de Enlace con el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, al cual corresponderá formular propuestas de medidas y acciones de fomento a la integración de insumos nacionales en Obras; y

**II.** Comité de Cadenas Productivas Nacionales que tendrá a su cargo, entre otros asuntos:

**a)** Identificar los productos y servicios útiles para la ejecución de Obras, así como a los proveedores que los ofertan, y

**b)** Implementar programas para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, a partir de la detección de oportunidades de negocio.

### **Capítulo III**

#### **De las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales**

**Artículo 16.** Las cámaras y organizaciones gremiales a que pertenezcan las Empresas Mexicanas podrán participar como observadores en los procedimientos de licitación pública cuyo objeto sea la ejecución de Obras, para lo cual acreditarán a sus representantes ante la Secretaría de la Función Pública.

Los observadores no podrán realizar manifestación alguna en ninguna etapa del procedimiento y el informe que al respecto elaboren será comunicado a dicha dependencia.

**Artículo 17.** Las Contratantes deberán solicitar por escrito a la Secretaría, que les indique las reglas especiales derivadas de los convenios o acuerdos internacionales de los que México sea parte, que aplican a los procedimientos de contratación que se llevaran a cabo.

La Secretaría responderá a las consultas en un plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación del escrito respectivo, en caso contrario, la Contratante solicitante entenderá que el procedimiento de contratación no está sujeto a reglas especiales.

**Artículo 18.** Las Contratantes realizarán licitaciones de carácter nacional, excepto en los siguientes casos:

**I.** Que resulte obligatorio hacer una licitación internacional conforme a lo dispuesto en algún tratado o convenio internacional;

**II.** Que previa investigación de mercado que realice la Contratante, no exista oferta en cantidad o ca-

lidad de empresas mexicanas o éstas no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate;

**III.** Que sea conveniente en términos de precio, o

**IV.** Que resulte obligatorio por tratarse de obras o proyectos financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

**Artículo 19.** En las licitaciones públicas para Obras, se requerirá la Integración de Insumos Nacionales y de servicios prestados por Empresas Mexicanas, por el treinta por ciento del valor de los trabajos. Asimismo, deberá incorporarse por lo menos treinta por ciento de mano de obra nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

**Artículo 20.** En los procedimientos de contratación de Obras y de servicios relacionados con las mismas, las Contratantes optarán, en igualdad de condiciones incluyendo precios, calidad y entrega oportuna, por quienes garanticen la Integración de Insumos Nacionales y la prestación de servicios por Empresas Mexicanas, siempre que éstos cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas y en su caso, las Normas Mexicanas, con precios en condiciones de mercado.

**Artículo 21.** La Secretaría determinará cuándo se considerará que un bien no es producido en México y las reglas para el cálculo del nivel de Integración de Insumos Nacionales.

**Artículo 22.** Las Empresas Mexicanas que participen en los procedimientos de contratación, podrán manifestar ante la Contratante, bajo protesta de decir verdad, que para la realización de la Obra utilizarán Insumos Nacionales. Esta manifestación se incluirá en el sobre que contenga la propuesta técnica presentada en el respectivo procedimiento y se acompañará del comprobante de registro como Empresa Mexicana emitido por la Secretaría.

**Artículo 23.** En los casos de licitación pública en que se determine el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se otorgarán puntos a las empresas que hubieren acompañado a su propuesta técnica la manifestación de Integración de Insumos Nacionales en un porcentaje superior al treinta por ciento del valor de los trabajos, sin considerar la mano

de obra, siempre que las empresas cuenten con el registro de Empresa Mexicana emitido por la Secretaría.

**Artículo 24.** Las Empresas Mexicanas que obtengan el carácter de contratistas de Obras, podrán reducir en 0.5 por ciento el coeficiente de utilidad correspondiente para determinar la utilidad fiscal de los pagos provisionales del Impuesto sobre la Renta durante el período de vigencia del contrato.

**Artículo 25.** Los comités a que se refiere el artículo 15 de esta Ley llevarán a cabo los estudios, investigaciones y diagnósticos que estimen necesarios para la formulación de propuestas de fomento a la Integración de Insumos Nacionales al Consejo.

Para la realización de los estudios, investigaciones y diagnósticos podrán auxiliarse de las cámaras y organizaciones gremiales que agrupen a la Empresas Mexicanas.

#### **Capítulo IV Del Padrón de Empresas Mexicanas**

**Artículo 26.** La Secretaría llevará el Padrón de Empresas Mexicanas en el cual se llevará también el registro de Insumos Nacionales. El Padrón tendrá los siguientes fines:

- I.** Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal que facilite a las Contratantes, en los procedimientos de contratación de Obras, optar, en igualdad de condiciones, por la utilización de Insumos Nacionales y los propios de la región;
- II.** Generar la información necesaria que permita la adecuada evaluación de la procedencia nacional de bienes y servicios, en los procedimientos de contratación de Obras, y
- III.** Clasificar a las empresas registradas, por la actividad económica preponderante que realicen.

**Artículo 27.** Las personas morales que realicen actividades de producción de Insumos Nacionales podrán obtener su registro como Empresa Mexicana, según la clasificación del Catálogo de Actividades Económicas que da a conocer el Sistema de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

**Artículo 28.** Para obtener el registro como Empresa Mexicana, los interesados deberán presentar por escrito la solicitud correspondiente, en el formato y con los requisitos que al efecto se establezcan.

La Secretaría emitirá la resolución respecto de la solicitud de registro como Empresa Mexicana dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud.

**Artículo 29.** Las personas morales que cuenten con registro como Empresa Mexicana, estarán obligadas a lo siguiente:

- I. Comprobar ante la Secretaría, el carácter nacional de los bienes y servicios que produce;
- II. Comprobar la utilización de productos nacionales en las Obras;
- III. Acreditar que su desempeño empresarial es acorde a los precios en condiciones de mercado, y
- IV. Proporcionar la información que le requiera la Secretaría.

**Artículo 30.** Son causales de cancelación del registro como Empresa Mexicana, que el titular del registro:

- I. Incumpla con alguna de las obligaciones previstas en esta Ley o en las demás disposiciones que para su aplicación se emitan;
- II. Presente un aviso de suspensión de actividades o de cancelación del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. No hubiere presentado la declaración anual de los impuestos federales por los que se encuentre obligado;
- IV. A solicitud del titular del registro, en la que manifieste las circunstancias que la originan; y
- V. Cuando la Secretaría, en el ejercicio de sus facultades de verificación determine que los insumos utilizados en la Obra, no son nacionales.

**Artículo 31.** Cuando el titular del registro de Empresa Mexicana incurra en alguna de las causales a que se re-

fiere el artículo anterior, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del registro, para lo cual, notificará al titular del registro las causas que motivaron dicho procedimiento, concediéndole un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efecto la citada notificación, para ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan.

Cuando el titular del registro como Empresa Mexicana desvirtúe las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría dictará la resolución que deje sin efectos el procedimiento de cancelación, la cual será notificada en un plazo que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha en que concluya el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Si el titular del registro no ofreciere pruebas o no expusiere los alegatos que a derecho convinieren, o si éstos no desvirtúan las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría dictará resolución de cancelación de registro como Empresa Mexicana, la que será notificada dentro del plazo de tres meses a que se refiere el párrafo anterior.

Las personas morales a las que les sea cancelado el registro como Empresa Mexicana, no podrán obtener otro registro por un plazo mínimo de dos años y hasta por cuatro años, contado a partir de la fecha en que haya quedado firme la cancelación del mismo.

Si durante la vigencia del registro como Empresa Mexicana y como resultado del ejercicio de facultades de verificación, la Secretaría determina que la documentación presentada para la obtención del registro resultara falsa o alterada, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la nulidad o anulabilidad de la resolución correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades del orden fiscal, penal y administrativo procedentes.

### **Capítulo Quinto Del Procedimiento de Verificación y de las Sanciones**

**Artículo 32.** Para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, la Secretaría podrá realizar u ordenar visitas de inspección a las Empresas Mexicanas que tuvieren el carácter de contratistas de Obras, sujetándose para ello a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 33.** En caso de que la Secretaría determine que una Empresa Mexicana que hubiere obtenido la calidad de contratista de Obras, ha incumplido con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales ofertado, informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Contratante para que imponga las penalizaciones que correspondan conforme a lo dispuesto en el contrato de obra respectivo y al Órgano Interno de Control de la Contratante para los efectos del artículo 78 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil o penal que puedan derivarse por los mismos hechos

**Artículo 34.** En el caso de que la Contratante compruebe que la Empresa Mexicana que tuviere el carácter de contratista de Obras, incumplió con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales, lo notificará a la Secretaría para los efectos previstos en el artículo anterior.

**Artículo 35.** Por la infracción a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría impondrá alguna o varias de las siguientes sanciones:

**I.** Cancelación del registro en el Padrón de Empresas Mexicanas, en los términos previstos en esta Ley;

**II.** Multa de siete mil quinientas a nueve mil quinientas veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por evitar o tratar de impedir el ejercicio de las facultades de verificación de la Secretaría;

**III.** Multa de nueve mil quinientas a doce mil quinientas veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por proporcionar a la Contratante o a la Secretaría información falsa o alterada con relación a la Integración de Insumos Nacionales, y

**IV.** Multa de doce mil quinientas a quince mil veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por incumplir con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales en la realización de la Obra.

Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, la Secretaría se sujetará a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 36.** En caso de que las Empresas Mexicanas que tuvieran el carácter de contratistas de Obra incumplieren con el porcentaje de Integración Nacional comprometido, perderán el beneficio previsto en el artículo 24 de esta Ley y estarán obligadas a efectuar el pago de las diferencias que resultaren de haberse aplicado el coeficiente de utilidad sin la reducción prevista, a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que le sea notificada la imposición de una penalización contractual en el contrato de Obra de que se trate, el inicio del procedimiento de cancelación de registro como Empresa Mexicana o el inicio de un procedimiento de inhabilitación para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas.

### Transitorios

**Artículo Primero.** La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** La Secretaría implementará las acciones necesarias para que el Padrón de Empresas Mexicanas, su apartado de Insumos Nacionales y los comprobantes de registro correspondientes, se encuentren en operación a más tardar dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de esta ley.

**Artículo Tercero.** El Consejo de Integración de Insumos Nacionales expedirá los lineamientos que regulen su operación y funcionamiento en la sesión de su instalación, la cual deberá celebrarse dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

Al efecto, el titular de la Secretaría, en asunción de sus atribuciones de presidente del Consejo, designará a quien habrá de fungir como secretario técnico del mismo, el cual deberá elaborar el proyecto de lineamientos para someterlos a la consideración del propio Consejo.

**Artículo Cuarto.** Los Comités a que se refiere el artículo 14 de esta ley se instalarán dentro de los quince días hábiles siguientes a primera sesión del Consejo de Integración de Insumos Nacionales.

**Artículo Quinto.** La Secretaría, proveerá lo necesario para la emisión y, en su caso, actualización de Normas

Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas para los insumos requeridos en la obras y proyectos a que se refiere esta ley.

El procedimiento de emisión y, en su caso, actualización deberá concluirse a más tardar el año siguiente a la entrada en vigor de esta ley.

#### Notas

1. Poo Rubio, Aurora. El sector de la Construcción en México, Marzo 2003. Consulta en: [http://administracionytecnologiaparadisenio.azc.uam.mx/publicaciones/2003/6\\_2003.pdf](http://administracionytecnologiaparadisenio.azc.uam.mx/publicaciones/2003/6_2003.pdf)
2. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Consulta: [http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/pef2004/comunicados\\_G\\_E\\_F/overview%20construcci%C3%B3n\\_12feb10.pdf](http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/pef2004/comunicados_G_E_F/overview%20construcci%C3%B3n_12feb10.pdf)
3. Schuschny, Andrés Ricardo, Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, Estudios Estadísticos y prospectivos, CEPAL, 2005.
4. Schuschny, Andrés Ricardo Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, 2005.
5. La demanda Final está compuesta por Consumo privado, Gasto de Gobierno, Inversión (FBKF) y Exportaciones Netas de Importaciones.
6. Esto es aproximadamente el mismo monto de inversión descontando los efectos inflacionarios.
7. Se refiere a la generación adicional en la economía, es decir la diferencia entre la Producción Bruta Total registrada en la MIP y la estimada.
8. Infraestructura. Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/infraestructura> Consultada el 23 de noviembre de 2014.
9. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Los retos de la infraestructura en México 2013-2018. Primera edición, 2012. México. Disponible en: <http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/2013/Retos.pdf> Consultada el 23 de noviembre

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de septiembre de 2015.

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, Y GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA WENDOLIN TOLEDO ACEVES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La que suscribe, Wendolin Toledo Aceves, diputada federal del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se reforman los artículos 200 Bis y 419 de la Ley General de Salud, en materia regulación de asilos, albergues y casas hogar para adultos mayores, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es adecuar el régimen legal que rige a los asilos, albergues y casas hogar para adultos mayores, a fin de que haya mecanismos objetivos para verificar las condiciones de funcionamiento, higiene y calidad en el servicio, en que operan los establecimientos citados.

Este proyecto legislativo parte de la preocupación por tres realidades; primero el crecimiento de la población adulta mayor en México; segundo, la existencia de denuncias sobre la falta de control y vigilancia estatal sobre los establecimientos que se dedican al cuidado de nuestros adultos mayores; y tercero, el carácter de vulnerabilidad de aquellas personas que se encuentran en la última etapa de sus vidas, por lo que pretendemos asegurar la dignidad de las personas que se encuentran en un asilo, albergue o casas hogar.

Al efecto, se propone establecer obligaciones específicas de supervisión y vigilancia a estos establecimientos por parte del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); asimismo, se propone un régimen de infracciones y multas para aquellos asilos o albergues que no cumplan con las obligaciones legales y reglamentarias que le impongan la ley.