

# LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES

CARLOS ARRIOLA

## ANTECEDENTES

LA ORGANIZACIÓN DE LOS EMPRESARIOS MEXICANOS en cámaras fue anterior a la promulgación de una ley que normara sus actividades. En 1874 se creó la Cámara de Comercio de la Ciudad de México y durante el porfiriato cerca de 15 más, que agruparon, además de los comerciantes, a otro tipo de empresarios, como mineros e industriales. Estos últimos intentaron desde el final de la década de 1880 organizar una Confederación de Comerciantes e Industriales de la República Mexicana pero, debido a su escaso número, el proyecto no prosperó y las cámaras de comercio continuaron representando los intereses de todos los empresarios. Fue hasta finales del gobierno de Porfirio Díaz cuando se promulgaron las primeras leyes de cámaras: en 1908 la de comerciantes y al año siguiente (21 de diciembre) la de cámaras agrícolas, que les otorgó el carácter de instituciones “cuasi públicas”.

Durante el periodo revolucionario se crearon nueve cámaras de comercio más y en 1923 ya existían 86 en todo el país. En los años siguientes continuó creciendo su número, normadas todas por las disposiciones de la Ley de 1908 que continuó en vigor hasta 1936. Al amparo de estas disposiciones se celebró por iniciativa del secretario de Comercio, Industria y Trabajo del gobierno de Carranza, Alberto J. Pani, el Primer Congreso Nacional de Cámaras de Comercio que fue inaugurado por el presidente de la República el 12 de julio de 1917. En esta reunión se proyectó la creación de una organización nacional de cámaras y tres meses después nació la Concanaco. En dicha reunión los industriales del país plantearon a Pani la necesidad de contar con su propia organización, y esta vez tuvieron éxito, ya que al año siguiente, en

septiembre de 1918, se creó la Concamin, y los empresarios de la minería lograron que se aceptara la constitución de la primera cámara “específica” (la de mineros), en aquellas localidades donde hubiera un número suficiente de empresarios de esta rama a fin de defender sus intereses.<sup>1</sup> También en el seno de la Concamin surgió la propuesta de hacer obligatoria la afiliación: en 1927, la Cámara Minera del estado de Chihuahua pidió que se modificara la Ley de 1908 para sancionar a las empresas que se negaban a asociarse.<sup>2</sup>

La primera ley que daría a las cámaras su personalidad actual de “instituciones de interés público” fue la de 1936, expedida por el presidente Lázaro Cárdenas. Antes de ello ocurrieron dos hechos relevantes. El primero fue la creación de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), por iniciativa del empresario regiomontano Luis G. Sada, que tuvo como base jurídica la Ley Federal del Trabajo (artículo 232), que autorizaba la creación de sindicatos de trabajadores y patronos, cuya afiliación sería libre (artículo 234). Este artículo señalaba expresamente que a nadie se le podía obligar a formar parte de un sindicato.

El segundo hecho fue la promulgación de la “Ley sobre Cámaras Agrícolas, —que en lo sucesivo se denominarán asociaciones agrícolas—”, por el presidente Pascual Ortiz Rubio, publicada en el *Diario Oficial* del 27 de agosto de 1932. Estas asociaciones, que podían estar organizadas con carácter local, regional o nacional, tenían como objeto promover la calidad, mejorar la distribución, gestionar medidas para el desarrollo de los transportes y para la obtención de cuotas racionales de energía eléctrica, así como estimular la creación de asociaciones de almacenamiento, molinos, plantas refrigeradas y de empaque, entre otros servicios conexos. Cabe hacer notar que esta ley preveía la organización “exclusiva” de productores especializados e introdujo el concepto de “región”, retomado en la Ley de 1996. La Ley de 1932 hizo referencia a la obligación de los productores agrícolas de asociarse en las uniones, pero expresamente obligó a las asociaciones agrícolas locales a organizarse en uniones agrícolas regionales.

La Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936 fusionó las actividades comerciales e industriales en un solo organismo representati-

<sup>1</sup> La Ley de Cámaras de 1936 recogió esta necesidad, al igual que la de 1941 y la de 1996, al reconocer la existencia de cámaras “genéricas” y “específicas” en el ámbito industrial.

<sup>2</sup> Robert J. Shafer, *Mexican Business Organization, History and Analysis*, Nueva York, Siracuse University Press, 1973.

vo, pero sólo permaneció en vigor cinco años. Los estudios para su reforma se emprendieron siendo aún presidente Cárdenas, mas su promulgación tuvo lugar en los primeros meses del siguiente gobierno, ya que se publicó en el *Diario Oficial* del 26 de agosto de 1941.

Las principales características de la Ley de 1941, además de separar las actividades de industriales y comerciantes, fueron las siguientes:

a) Las Cámaras constituyen: “órganos de consulta del Estado, para la satisfacción de las necesidades del comercio o de las industrias nacionales”.

b) Las Cámaras se organizan, según el caso, a solicitud de un grupo no menor de cincuenta comerciantes domiciliados en la misma plaza o de un grupo no menor de veinte industriales de una misma rama.

c) Las Cámaras de Comercio se integran por comerciantes, cualquiera que sea su actividad específica; se constituyen con un criterio de distribución geoeconómico establecido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y a ellas deben afiliarse todos los comerciantes de la localidad donde funcionan, sin importar la rama del comercio a que se dediquen.

d) Las Cámaras de Industria pueden constituirse como cámaras de carácter genérico o de carácter específico; las primeras agrupan a industriales de ramas afines y las segundas a industriales de una sola rama.

e) Corresponde a la Secretaría de la Economía Nacional, vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley.

f) Por lo que se refiere al gobierno y administración de las Cámaras, la participación de los miembros no está claramente especificada por la ley, que solamente proporciona criterios de índole general acerca de la estructura y funcionamiento de los mayores cuerpos directivos de las agrupaciones. Son las propias cámaras las que determinan, en sus estatutos, las formas de representación y los procesos de elección de sus dirigentes. Los estatutos de las Cámaras deben ser aprobados por la Secretaría.

Cabe mencionar que además de las cámaras se creó un sinnúmero de organizaciones privadas para la defensa y promoción de los intereses empresariales, con criterios geográficos o sectoriales, como la Asociación de Industriales de Vallejo o la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, muchas de las cuales forman parte de la Concamin o de la Concanaco. También conviene mencionar la existencia de organismos representativos del sector agropecuario como la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola —creada en 1946— y la Unión Agrícola Nacional (UNAN), que se fundó en 1975, entre otros.

Casi 55 años estuvo vigente la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria de 1941, hasta que fue sustituida por la Ley de Cámaras Empresa-

riales y sus Confederaciones que entró en vigor el 1 de enero de 1997. El ordenamiento de 1941 rigió las relaciones del Estado con los empresarios durante el periodo de sustitución de importaciones, cuando la industrialización se convirtió en el motor del desarrollo económico del país. A pesar de la cláusula que hacía obligatoria la afiliación de los empresarios a las cámaras, la ley respondió adecuadamente a los requerimientos de las partes y no fue motivo de impugnaciones por sus afiliados. En el marco de una economía cerrada y sobrerregulada sus principales funciones fueron de gestoría: negociación de precios, obtención de permisos de importación o exportación y exenciones de impuestos, entre otras.

Las organizaciones empresariales tampoco entraron en conflicto con los gobiernos que se sucedieron entre 1940 y 1970, salvo con el de López Mateos por discrepancias con motivo del libro de texto gratuito, su política hacia la Revolución cubana y su declaración de Guaymas (1 de julio de 1960), cuando se definió "dentro de la Constitución, de extrema izquierda". En esa ocasión los organismos empresariales fueron los principales promotores de la oposición a estas políticas y lograron organizar una considerable movilización en todo el país con el lema de "cristianismo sí, comunismo no".<sup>3</sup>

Las tensiones que surgieron entre el sector privado y el Estado con motivo de la política mexicana hacia la naciente Revolución cubana no llegaron a mayores, y el presidente López Mateos entregó el poder a su sucesor sin ningún problema. La situación cambió a partir de 1970, cuando el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones se había agotado. En los inicios del gobierno del presidente Echeverría, uno de sus jóvenes colaboradores más cercanos, Porfirio Muñoz Ledo, lo reconoció en una conferencia pronunciada en la Universidad de Austin, Texas, el 27 de abril de 1971. Algunas de las conclusiones a las que llegó al final de su exposición fueron las siguientes: "la evolución hacia adentro que caracterizó el periodo anterior debe ceder el paso a un modelo de crecimiento más abierto y competitivo". En referencia a las cámaras señaló: "hasta hace poco tiempo los jueces invariables de las actividades del poder público eran en general las asociaciones patronales; frente a cada decisión importante hacían valer sus reservas o expresaban abiertamente su censura. Ahora se han invertido los términos".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Véase Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972; y Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México (Colección Jornadas, núm. 66), 1970.

<sup>4</sup> El texto fue publicado por la Asociación de Profesores Universitarios de México (APUM) con el título de "Apertura política para el desarrollo", el 30 de mayo de 1971.

Estos propósitos no fructificaron y la apertura de la economía al exterior se demoró otros 15 años, a pesar de que en el gobierno de López Portillo se habían realizado las negociaciones previas para el ingreso al GATT, encabezadas por el secretario de Comercio, Héctor Hernández, e impulsadas por el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid. La demora obedeció, en buena medida, a que los extraordinarios ingresos del exterior, por venta de petróleo y préstamos, generaron la ilusión de que el crecimiento podía continuar en el marco de una economía cerrada y así se desaprovechó una magnífica oportunidad, ya que esos cuantiosos recursos pudieron haberse destinado a financiar la modernización de la planta industrial. Los problemas que surgieron entre los empresarios y los gobiernos de Echeverría y López Portillo fueron encabezados, del lado del sector privado, por los dirigentes de las cámaras y otras organizaciones empresariales de carácter privado como la Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), creado en 1975.

Posteriormente, con la llegada al poder del presidente De la Madrid los conflictos se apaciguaron, pero la politización de los empresarios ha sido creciente y actualmente (1998) un industrial de la talla de Canales Clariond gobierna Nuevo León y otros de menor importancia económica rigen Guanajuato y Querétaro, amén de aquellos que forman parte del Poder Legislativo. La mayoría de ellos han sido postulados por el PAN y tienen en común, casi todos, el haber estudiado en el Instituto Tecnológico de Monterrey, haber sido dirigentes de un organismo empresarial (principalmente de Coparmex o de alguna cámara de comercio) y haber sido convencidos de participar en política por el ex presidente del CCE y ex candidato presidencial del PAN, Manuel Clouthier.

La apertura de la economía en 1986 exigió a su vez, que las cámaras modificaran tanto su estructura y funcionamiento como la naturaleza de los servicios que prestaban a sus afiliados. Sin embargo, la fuerza política que representaban demoró la expedición de una nueva ley, ya que sus dirigentes se oponían, sobre todo, a suprimir la cláusula de la afiliación obligatoria y, por ende, el pago de cuotas.

La obsolescencia de los servicios que prestaban muchas de las cámaras se había manifestado desde tiempo atrás en la creación de asociaciones privadas similares a dichas cámaras, algunas de ellas muy poderosas como la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), con las que el gobierno negociaba directamente porque en muchos casos contaban con mayor legitimidad y eficacia. El anquilosamiento impidió también que muchas cámaras se

ajustaran a las nuevas circunstancias y ocasionó que en el gobierno del presidente Salinas se hiciera manifiesta la inconformidad de los empresarios con la afiliación obligatoria. Muchos de ellos se ampararon contra esta disposición por considerarla violatoria de la Constitución, y la Suprema Corte de Justicia les otorgó la razón y sentó jurisprudencia acerca de la inconstitucionalidad de esta disposición de la Ley de Cámaras de 1936 recogida por la de 1941.

Además, el anquilosamiento de las cámaras planteaba, entre otros, los siguientes problemas:

– La excesiva centralización de la organización camaral en la ciudad de México. Por ejemplo, de las 67 cámaras de industria autorizadas, el Distrito Federal concentraba, en la década de los noventa a 45, que eran consideradas nacionales y tres designadas como “regionales”. En el resto del país sólo funcionaban nueve cámaras “regionales”, principalmente en los estados de Jalisco, Nuevo León y Puebla.

– Las cámaras “nacionales”, a excepción de Canacintra, no contaban con suficientes delegaciones en provincia para atender adecuadamente las necesidades locales.

– Las cámaras genéricas<sup>5</sup> no facilitaban una adecuada representación sectorial, lo que dificultaba los procesos de consulta, diálogo o concertación.

– La organización del sector comercio enfrentaba tres problemas fundamentales: *i*) la falta de especialización por rubros de actividad, lo cual ha provocado la aparición de diversas asociaciones de comerciantes como la ANTAD, mencionada anteriormente, y la Asociación Mexicana de Vendedores de Automóviles, entre otras; *ii*) la poca participación de los comerciantes en pequeño que se consideraban marginados del proceso de toma de decisiones en la Concanaco; *iii*) los intentos periódicos de los prestadores de servicios, en particular los asociados al turismo, por crear su propia confederación, los cuales nunca tuvieron éxito. Cabe mencionar que la Concanaco añadió *motu proprio* las siglas Servitur para englobar los servicios y el turismo y que, obedeciendo a su vocación original (representar los intereses de todos los empresarios), nunca ha visto con buenos ojos la creación de otras confederaciones.

– En virtud de que la Ley de Cámaras de 1941 no comprendía el sector servicios, su organización es dispersa y heterogénea: ciertos

<sup>5</sup>Las principales cámaras industriales genéricas eran tres en todo el país: la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León, y la Cámara Regional de Transformación del estado de Jalisco.

prestadores de servicios en pequeño se encuentran agrupados en las cámaras de comercio locales, por ejemplo, peluquerías, hoteles y agencias de viajes; otros, como talleres de reparación y servicios de fotocopiado, están integrados en la Canacintra. Los grandes prestadores de servicios, organizados en cámaras, se encuentran afiliados a la Concamín, como la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados y la Cámara Nacional de Hospitales.

– Otros empresarios han formado asociaciones privadas, algunas de las cuales están afiliadas a la Concamín (38 en 1988), donde pagan cuotas (además de las que obligatoriamente cubrían a sus respectivas cámaras) y tienen derecho a servicios, pero carecen de voto en las asambleas.

El crecimiento y, sobre todo, la diversificación de la actividad económica del país requerían una reorganización de la estructura de las cámaras para permitir mejor participación de los representantes de las diversas ramas de la actividad económica. Por otra parte la apertura de la economía exigía una redefinición de las funciones de dichas cámaras, así como de los servicios que prestan.

## LA LEY DE 1997

La nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones que entró en vigor el 1 de enero de 1997 modificó ante todo su título, y en lugar de adjetivar las cámaras por la naturaleza de sus actividades económicas las denominó simplemente “empresariales”. El solo título anunciaba un cambio fundamental: suprimir la limitada división de las actividades empresariales en dos categorías: el comercio y la industria. Sin embargo, esta intención no se tradujo en el texto de la nueva Ley.<sup>6</sup> Su análisis permitirá conocer hasta qué punto la ley adecuó las funciones de las cámaras a las nuevas exigencias de una economía abierta, como es, básicamente, asumir un papel promotor.

<sup>6</sup> En el dictamen de las comisiones unidas de comercio y de patrimonio y fomento industrial se indica que se recibieron “reiteradas peticiones de considerar en forma específica las actividades turísticas. Por lo mismo recomendaron a la Secofi que en las listas de giros y actividades las considerara. Parece necesario insistir en que hubiera resultado muy conveniente para la integración de las cadenas productivas [uno de los mejores propósitos de la ley] haber previsto la creación de una confederación” de prestadores de servicios al turismo.

La Ley de 1997 está dividida en seis títulos:

- I. Disposiciones generales
- II. De la circunscripción, actividades, giros y regiones;
- III. Del objeto y organización de cámaras y sus confederaciones (título subdividido en seis capítulos);
- IV. Del sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM);
- V. Disolución y liquidación de las cámaras
- VI. Sanciones, además de los transitorios.

El título primero se refiere a las disposiciones de orden general y conviene destacar que el primero establece, además del carácter nacional de su observancia, que dicha ley tiene por objeto normar "la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupan, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano", con lo cual se excluyó la posibilidad de que el sector de otros servicios organizara sus propias confederaciones a pesar de que la importancia económica de éstos es creciente en todo el mundo. Esta exclusión también se menciona en otros títulos. En el segundo referente a la circunscripción de las cámaras y a las actividades de las empresas (artículos 7 y 8), y en el tercero se especifica que el objeto de las cámaras es "representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, según corresponde" (artículo 10, fracción I). Al mencionarse los requisitos que se deben satisfacer para crear una cámara se hace referencia sólo a las de comercio e industria, al igual que al regular los de las confederaciones (artículos 13, 14 y 15). En el título cuarto referente al SIEM, también se menciona que su objetivo es promover el mejor desempeño de las actividades comerciales e industriales (artículo 27), y en el transitorio sexto se faculta a la Secofi para publicar las listas de giros y "determinar qué actividades serán comerciales o industriales, *incluyendo* (¿en el rubro comercio, o en ambos?) los servicios turísticos y de otra naturaleza", a fin de autorizar la constitución de nuevas cámaras, pero no de confederaciones. En otros artículos sí se hace el distingo de actividades "comerciales, industriales o de servicios", como en la fracción II del artículo 2, que define lo que la ley entiende por empresa.

En el mismo artículo citado en el párrafo anterior se habla al principio de personas físicas y morales, pero se excluye de la definición de empresa a aquellas personas que realizan actividades "en puestos fijos o semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes", al igual que a los locatarios de los mercados que realicen exclusivamente ven-



tas al menudeo, de ahí que los comerciantes de las centrales de abasto sí estén incluidos en el concepto de empresa.<sup>7</sup>

Finalmente cabe mencionar que no se hizo ninguna referencia a la creación de cámaras agrícolas, que dadas las nuevas disposiciones derivadas de la reforma al artículo 27 constitucional podrían surgir en particular para asociar a los empresarios relacionados con la agroindustria. A este respecto hay un silencio en la ley que, en cambio, sí es explícita en señalar que “las listas de actividades comerciales e industriales en ningún caso comprenderán los servicios financieros ni los profesionales” (artículo 9).

En suma, la Ley de 1997 no rompió los diques de la anterior, que limita la representación nacional de las actividades empresariales a sólo dos confederaciones, la de comercio y la de industria. Quedará a discreción de la Secofi determinar en cuál de las dos grandes confederaciones se integrarán las cámaras de servicios, por lo que es de esperarse que se mantendrá el *statu quo*. Hubiera sido más exacto que la Concanaco se denominara Confederación Nacional de Prestadores de Servicios, ya que el comercio también es un servicio.

Otros cambios incluidos en la nueva ley son los siguientes:

– En el artículo 4 se define a las cámaras como instituciones de “interés público” o sea que se les suprimió el carácter de “instituciones públicas” (“cuasipúblicas” en la Ley de 1908), pero se mantuvo su autonomía, el ser un órgano de consulta del Estado (artículo 10). En cambio, se hizo específica la prohibición de realizar “actividades religiosas y partidistas” (artículo 4).

– Se menciona expresamente la constitución de “entidades extranjeras” con objetos iguales o semejantes a las cámaras que requerirán de la autorización de la Secofi para operar, “actuarán como personas morales privadas sujetas al derecho común” (artículo 4), y podrán usar la denominación cámara o confederación, haciendo referencia a su nacionalidad.

– En el capítulo 1 del título tercero, referente a los objetivos de las cámaras y confederaciones (a diferencia de la de 1941) se especifica en la fracción IV del artículo 11 el establecimiento de relaciones de “colaboración” con instituciones afines del extranjero, cuando la Ley de 1908 ya

<sup>7</sup> En la ley anterior las uniones de comerciantes ambulantes y las de comerciantes de mercados públicos municipales y del Distrito Federal estaban incluidas en el artículo 1, como “instituciones públicas autónomas”, al igual que las cámaras de comercio y las de industria. Esta reforma fue realizada por el presidente Díaz Ordaz y publicada en el *Diario Oficial* el 24 de diciembre de 1965.

señalaba: “establecer y sostener *relaciones* comerciales con las demás Cámaras Nacionales y Extranjeras” (fracción IV del artículo 1).

– Las cámaras serán las responsables de operar el SIEM.

– Entre las facultades y atribuciones de la Secretaría se incluye, en el artículo 6 fracción VI, la facultad de “determinar el monto máximo de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM escuchando la opinión de cámaras y confederaciones”. Esta disposición fue vista por algunos críticos de la Ley (que se mencionarán más adelante) como una fórmula para que las empresas continúen contribuyendo al sostenimiento de las cámaras, al haberse suprimido la afiliación obligatoria y, por ende, el pago de cuotas. Sin embargo, esta facultad de las cámaras para operar el SIEM está sujeta a ciertos requisitos que se analizarán en el título cuarto.

El título segundo de la Ley se refiere a la “circunscripción, actividades, giros y regiones” de las cámaras, que anteriormente habían sido definidos en un solo artículo, el segundo, con un criterio geoeconómico para las de comercio, cuyo domicilio y jurisdicción fijaba la Secretaría. En el caso de las cámaras de industria, la Ley de 1941, con las reformas de enero de 1960, establecía que su domicilio era la ciudad de México, salvo que la asamblea señalara otro. La nueva ley estableció una división geográfica más compleja para la delimitación de las circunscripciones:

### *Cámaras de comercio*

– La circunscripción regional. Se crearán “regiones comerciales” que serán áreas geográficas conformadas “por uno o varios municipios adyacentes de una entidad federativa y, tratándose del Distrito Federal, por el conjunto de las delegaciones”, cuando en la actualidad existe una cámara de comercio en la delegación Alvaro Obregón, además de la Canaco del Distrito Federal. Aquí aparece un criterio rígido, ya que una “región comercial” puede desbordar el límite político de una entidad federativa (tal es el caso de Gómez Palacio y Torreón). En el Distrito Federal la zona norte tiene más vínculos con los municipios adyacentes del Estado de México que con las delegaciones del sur de la ciudad. Las disposiciones de la anterior ley eran más flexibles ya que permitían a la Secretaría fijar, en forma discrecional, el ámbito de la actividad de una cámara.

– La Ley de 1997 establece también que la Secretaría deberá procurar, al fijar las “regiones comerciales”, integrar la actividad comercial

existente en la “zona geográfica” y, además, “definir una región comercial, preferentemente cuando su población sea superior a doscientos mil habitantes y dentro de la circunscripción existan por lo menos un mil quinientas empresas comerciales” (artículo 7).

– El mismo artículo prevé la constitución de cámaras de comercio en pequeño cuyas características fijará el reglamento de la Ley.

### *Cámaras de industria*

– La Ley parte de la definición del ordenamiento jurídico anterior para clasificar estas cámaras (genéricas y específicas, con circunscripción nacional o regional), pero añade otros criterios como son el de “giro industrial” y el de “región industrial”. El primero servirá para que la Secretaría defina “cuándo la importancia económica de las actividades que lo integren (el “giro industrial”) haga necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independiente de otras, de modo tal que refleje adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía” (párrafo segundo, fracción 1 del artículo 8). Hay que señalar que la Ley no define el concepto de “giro industrial” y que hasta el 30 de junio de 1998 la Secretaría publicará la lista de giros. En el párrafo tercero de la misma fracción se indica que “dicha integración por giros se basará en la ‘Clasificación Mexicana de Actividades y Productos’ elaborada por el INEGI, excepto cuando el carácter distintivo de los procesos productivos, de la tecnología empleada o el destino común de la producción, haga conveniente una agrupación distinta”.

– El segundo criterio, “región industrial”, sí es definido por la Ley en los siguientes términos: “área geográfica conformada por una o varias entidades federativas adyacentes” (no se menciona al Distrito Federal como en el caso de las “regiones comerciales”). Para definir un área geográfica la Secretaría deberá tomar en cuenta (la Ley dice “procurará”) criterios acerca del monto de la producción que varían según se trate de cámaras genéricas o específicas, todas de carácter regional. Con base en los criterios mencionados se prevé la creación de los siguientes tipos de cámaras industriales (se sigue el orden en que se enumeran en el artículo 8 de la Ley):

– Cámaras “específicas” con circunscripción nacional. Estas estarán integradas con empresas (y sus establecimientos) localizadas en el país que realicen actividades correspondientes al mismo giro industrial.

– Cámaras “específicas” con circunscripción regional. La única diferencia con las anteriores es el ámbito de su circunscripción, pero deberán cumplir con los siguientes requisitos: las empresas y sus esta-

blecimientos localizados en una región industrial (“conformada por una o varias entidades federativas adyacentes”) deberán realizar actividades correspondientes a un mismo giro industrial, que representen “al menos el veinte por ciento del PIB industrial en la región”, y produzcan “al menos el treinta por ciento de la producción nacional del giro industrial correspondiente” (este último requisito limitará a tres el número de cámaras “específicas” regionales por giro industrial).

– Cámaras “genéricas” con circunscripción nacional. Serán aquellas que se integren con empresas y sus establecimientos que cumplan los siguientes requisitos: ubicarse en cualquier parte del territorio nacional salvo donde exista una cámara “genérica” con circunscripción regional (que se tratarán en el siguiente párrafo); realizar una actividad industrial no comprendida en un giro para el cual exista una cámara “específica” de industria, y que la Secretaría haya determinado “que la actividad o giro industrial correspondiente deba quedar comprendido en este tipo de cámara”. A la luz de estos requisitos tampoco parece probable que prolifere este tipo de cámaras.

– Cámaras “genéricas” con circunscripción regional. Serán integradas por las empresas que realicen “cualquier” actividad industrial y se localicen en una región industrial. Además, la Secretaría tomará en cuenta para autorizar su creación que:

i) El *porcentaje* del producto *industrial* de la región, en relación con el PIB de la misma, sea igual o superior al *porcentaje* del producto industrial del país con respecto al PIB nacional.

ii) Las actividades industriales en la región estén diversificadas, de manera que allí mismo existan diversos establecimientos representativos de la mayoría de los sectores industriales.

Éstos son los requisitos para la constitución de los cuatro tipos de cámaras industriales que prevé la Ley. Es indudable que el espíritu de ésta favorece la creación de cámaras “específicas” con circunscripción nacional (no en balde en el texto legislativo vienen en primer lugar), ya que para su constitución no existen mayores requisitos. Además, dado que la afiliación es voluntaria, es de suponerse que las empresas líderes de los giros industriales y de las cadenas productivas serán las promotoras de la creación de nuevas cámaras. También es de prever que estas nuevas cámaras (las más poderosas) integrarán la Concamín, por lo que el futuro de la Canacinfra parece incierto.

El predominio de las cámaras específicas con carácter nacional responde adecuadamente a uno de los principales objetivos de la nueva Ley: reflejar la composición de las cadenas productivas, lo que parece

necesario para que el espíritu promotor anime a las cámaras y que éstas se apliquen a estimular incrementos en la competitividad de las empresas afiliadas, así como en las exportaciones, entre otras tareas.

Finalmente cabe señalar que dentro del título segundo se incluye una disposición (artículo 9) que obliga a la Secofi a elaborar, publicar y actualizar “las listas de actividades comerciales e industriales, incluyendo servicios turísticos y de otra naturaleza”, así como las listas de giros industriales, de regiones comerciales y de regiones industriales. En los artículos transitorios se incluye uno (el sexto) en el que se indica que las listas mencionadas deberán publicarse “a más tardar el 30 de junio de 1988” y, a partir de esa fecha, la Secofi podrá autorizar la constitución de nuevas cámaras.

El título tercero es el más extenso (consta de seis capítulos) ya que regula los objetivos de las cámaras, los procedimientos y requisitos para su constitución, así como lo referente a las confederaciones de cámaras.

Al igual que en la ley anterior se menciona que los objetivos de las cámaras son: defender los intereses generales del comercio y la industria, así como los particulares de sus afiliados; actuar como árbitros y promover el desarrollo de las actividades comerciales e industriales, entre otros.

Además se incluyeron, como nuevas facultades, las dos siguientes:

- i) Operar con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano en los términos establecidos por esta Ley y su reglamento (artículo 10, fracción v).
- ii) Prestar además de los servicios que determinan sus estatutos, los *servicios públicos* destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria, que les sean autorizados o concesionados por las dependencias de la administración pública (artículo 10, fracción vii).

Respecto a las confederaciones (limitadas al comercio y la industria) se mantuvieron los mismos objetivos de la ley anterior y se añadieron dos más que responden a la apertura de la economía:

- i) Establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero (artículo 11, fracción iv).
- ii) Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las cámaras y aplicarlos.

Se eliminaron, en cambio, las disposiciones añadidas en 1974, referentes a la organización de una “Confederación Nacional de Unio-

nes de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y Ambulantes” y, como se indicó anteriormente, se cerró la puerta a la creación de otras confederaciones como la de prestadores de servicios turísticos, algunos de los cuales, en años anteriores, pugnaron por su independencia de la Concanaco.

Los nuevos requisitos para la creación de una cámara son los siguientes:

*De orden general*

a) Que no exista otra cámara del mismo tipo, constituida “en los términos de esta Ley” (artículo 12, fracción 1)

b) El “grupo promotor” (definido por la Ley como el conjunto de empresas que se organiza para constituir una cámara) deberá presentar su solicitud a la Secofi, acompañada del proyecto de estatutos; demostrar que cuenta con un patrimonio de por lo menos 14 mil 600 veces el salario mínimo del Distrito Federal, y que cubre “los porcentajes requeridos por esta Ley” (artículo 14, fracción 1) (no se hace explícito que por “porcentajes” se refiere al número de empresas afiliadas respecto a la totalidad de un giro o región, como se verá más adelante).

c) La Secretaría verificará en un plazo de 45 días que el “grupo promotor” ha cubierto estos requisitos, a fin de que éste pueda convocar a una asamblea general constitutiva.

d) Las cámaras y confederaciones constituidas con anterioridad deberán haber adecuado sus estatutos en un plazo de 120 y 180 días, respectivamente, posteriores a la promulgación de la nueva Ley, o sea a más tardar el pasado 1 de abril de 1997 para las cámaras y el 1 de julio para las confederaciones.

*Requisitos particulares: número de afiliados*

– Cámaras de comercio o de comercio en pequeño. Deberán incluir entre sus miembros 20% del total de las empresas comerciales y sus establecimientos ubicados en la región correspondiente, o contar con 15% (de las empresas) “siempre y cuando el personal empleado por éstas represente por lo menos 30% del personal total empleado por las empresas comerciales y sus establecimientos en la región” (artículo 13, fracción 1)

– Cámaras “específicas” de industria con circunscripción nacional. Éstas deberán afiliarse 40% de las empresas de un giro industrial del país, o 30%, “siempre” que el personal que labore en ellas represente 50% del total empleado en dicho giro en el país.

– Cámaras “genéricas” de industria con circunscripción nacional. Estas deberán contar con 40% de las empresas de cualquier giro industrial, con apego a lo dispuesto en el artículo 8, fracción III. (Véase *supra*).

– Cámaras “genéricas” o “específicas” con circunscripción regional. Ambos tipos deben incluir entre sus afiliados 40% de las empresas de cualquier tipo para las primeras y del giro industrial correspondiente en las segundas. Igualmente bastará con que agrupen 30% del mismo tipo de empresas, siempre y cuando el personal empleado represente, al menos, 50% del personal total empleado por las empresas industriales de la región.

– Finalmente, se prevé que una cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido podrá continuar en funciones, mientras no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto por la nueva Ley para constituir una nueva cámara.

Los capítulos III, IV, V y VI del título tercero incluyen las disposiciones referentes a la organización de las cámaras, a los derechos y obligaciones de los afiliados, así como a los órganos directivos y su patrimonio. Una de las nuevas disposiciones ordena que “toda minoría que represente al menos el 20% de los afiliados tendrá derecho a designar, por lo menos, a un miembro propietario del consejo directivo y su suplente”. El mismo artículo dispone también que 60% de los miembros de un consejo directivo habrá de tener la nacionalidad mexicana (en la ley anterior se exigía 80%); que el periodo en que prestarán sus servicios los consejeros será de dos años (al igual que en la ley anterior), y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

El título cuarto no existía en la ley anterior y está referido al SIEM. En varias fracciones del artículo 19 de la ley anterior (V, y de la XIII a la XXI) ya se establecían las obligaciones de las cámaras de recopilar y proporcionar información referente a la calidad y cotización de “los productos y mercancías” en los mercados nacionales y extranjeros, y estudiar medidas de fomento, así como otras actividades promotoras, incluyendo las exportaciones. Muchas de estas obligaciones se conservaron y en el título cuarto se añadieron otras más referentes a la recopilación de información para el dicho Sistema.

El SIEM se define como

un instrumento de planeación del Estado, de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de los programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; de referencia [?] para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo [desregulación] y, en general, para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales (artículo 27).

Esta disposición aclara que “la captación de la información y *operación* de dicho Sistema son de interés público”.

Las empresas están obligadas a proporcionar información anual (en el primer bimestre) para identificar sus “características” a fin de conocer su oferta, su demanda de bienes y servicios y los procesos productivos en que intervienen. El texto aclara que esta información “no hará prueba” ante autoridades administrativas o fiscales en juicio o fuera de él. La Secofi establecerá las reglas y los formatos para la operación del SIEM.

Para las empresas será obligatorio proporcionar la información que se les requiera, y la Secretaría “autorizará a las cámaras y confederaciones que así lo soliciten y cuenten con los recursos materiales, humanos y técnicos” a captar la información requerida. Esta delegación de facultades se basa en el supuesto, hecho expreso en la Ley, de que las cámaras y confederaciones serán más eficaces para operar el sistema. En los artículos transitorios se dispone que la operación del SIEM se iniciará dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley y que las cámaras que no lo hubieran hecho “quedarán impedidas para hacerlo”. Además, se fijó un plazo de 90 días para que las empresas entregaran la información correspondiente, lo cual no se cumplió a lo largo de 1997, como se verá en seguida.

Por último, los títulos quinto y sexto de la ley disponen los procedimientos y requisitos para la disolución y liquidación de las cámaras, aunque no se indica nada acerca de las confederaciones, y las sanciones que se impondrán en caso de violación a la ley, entre las que se incluyen “el desarrollo de actividades religiosas, partidistas o de especulación comercial”, así como utilización de la información del SIEM en forma distinta a la establecida en la ley.

#### PRIMEROS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

La Cámara de Diputados aprobó la nueva Ley por mayoría: 335 votos en favor y 26 en contra de diputados del PRD y el PT. El resto se abstuvo o sencillamente no estuvo presente en el momento de la votación. Según las informaciones de prensa, algunos comerciantes de Puebla, Veracruz y del Estado de México protestaron, en las afueras de la Cámara, por la aprobación de la Ley.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Uno más uno*, 6 de diciembre de 1996.



En cambio, los dirigentes de la Concanaco, Concamin y Canacintra convinieron en que la nueva Ley obligaría a las cámaras a prestar mejores servicios a sus afiliados, por lo que no preveían una desbandada. En referencia a los ingresos para el sostenimiento de las cámaras, el presidente de Concamin, Víctor Manuel Díaz Romero, expresó, imprudentemente que no lo consideraba un problema, ya que contaban con los ingresos que percibirían las cámaras por la operación del SIEM.<sup>9</sup>

La única organización empresarial que se opuso a la nueva Ley fue la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT), organización privada de muy escasa representatividad. Su dirigente, que en ese momento era Pedro Salcedo, opinó que la nueva Ley pretendía consolidar el neocorporativismo empresarial.<sup>10</sup> Salcedo fue electo diputado por el PRD en julio de 1997 y a fines de ese mismo año presentó, a nombre de su partido, una iniciativa para reformar la Ley, principalmente en lo referente a la obligación de inscribirse en el SIEM. Sin ton ni son calificó las disposiciones de la Ley de "autoritarias, despóticas y corporativas". Como era de esperarse, la ANIT lo secundó y propuso que el SIEM fuera gratuito y que lo manejara la Secofi. Contra estas posiciones, el presidente de Canacintra, Carlos Gutiérrez, y el de Concamin, Víctor Manuel López Bolaños, defendieron la nueva Ley, hicieron un llamado a la unidad y pidieron tiempo para ver sus bondades y defectos.<sup>11</sup>

La debilidad de la ANIT no permite suponer que tenga la capacidad de presión dentro del propio PRD, para impulsar un proyecto de cambios a la Ley de Cámaras ya que obligaría al partido a una negociación costosa, por lo menos en tiempo, cuando existen otros asuntos de mayor importancia en la agenda política de 1998, como es la reforma del Estado.

La mayor amenaza para la nueva Ley proviene de la ineficacia mostrada a lo largo de 1997 por muchas cámaras para organizar el SIEM, como se verá a continuación, lo cual pudiera obligar a que la Secofi se encargara de manejarlo.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Véase *La Jornada* del 10 de diciembre de 1996. Esta asociación se creó en 1985 como resultado de una división de la Canacintra. Se calcula en 1 600 el número de sus afiliados. Véase Matilde Luna, "La acción organizada del sector privado", en Thomas Calvo y Bernardo Méndez (coord.), *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, p. 183.

<sup>11</sup> *El Universal*, 5 de diciembre de 1997, y *El Financiero*, 11 de diciembre de 1997.

Como se indicó anteriormente, en el artículo cuarto transitorio de la nueva Ley se estableció que la operación del SIEM se iniciaría dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley (o sea el 31 de enero de 1997) y que *las cámaras que no lo hicieren en el plazo señalado quedarían "impedidas" para hacerlo*. A las empresas se les otorgó 90 días naturales para entregar dicha información. Antes de que se cumpliera este plazo, la Secofi lo amplió a tres meses más (hasta el 30 de junio) para que las empresas cumplieran con esta obligación. El anuncio fue hecho por el Subsecretario de Normatividad y Servicios a la Industria y Comercio, Raúl Ramos Tercero, acompañado de los directores de las confederaciones nacionales de cámaras. El subsecretario, al exhortar a las empresas a cumplir con esta obligación, destacó los beneficios que les aportará el SIEM, pero a la vez reconoció la existencia de presiones para sancionar a los morosos. Manifestó que la actitud de la Secofi era promotora y no punitiva, pero añadió que una vez transcurrido el nuevo plazo podrían imponerse sanciones por un monto equivalente al importe de 100 a 300 salarios mínimos.

Conviene hacer notar, por una parte, que no se proporcionó información acerca del número de cámaras que cumplieron con los requisitos para operar el SIEM y, por otra, que la Secofi, con base en datos del INEGI, expresó que el número de empresas que deberían registrarse en el SIEM ascendía "a más de dos millones". En algunas ocasiones se habló de 2 400 000 y en otras hasta de 2 750 000, de ahí que los porcentajes de empresas que se inscribieron en el SIEM antes del 30 de junio no sean confiables. El hecho es que, faltando pocos días para que concluyera el nuevo plazo otorgado, altos funcionarios de la Secofi y dirigentes de las cámaras reconocieron que era muy bajo el número de empresas inscritas en el SIEM. De ahí que hayan multiplicado sus exhortaciones y las amenazas de aplicar sanciones a los incumplidos. Según la prensa, a principios de junio sólo se habían registrado en el SIEM 53 557 empresas. Tanto los dirigentes de la Concamin como los de la Canaco de la ciudad de México estimaban que la inscripción oscilaba entre el 10 y 15 por ciento.<sup>12</sup>

Finalmente, según *El Nacional* del 28 de junio, el secretario Hermino Blanco se reunió con empresarios para analizar la posibilidad de ampliar nuevamente el plazo (lo cual no se aprobó); reconoció que sólo se habían inscrito 80 000 empresas, lo cual representaba 3%, pero

<sup>12</sup> Véase *Uno más uno* del 13 de marzo, *La Jornada* del 2 de junio, *Reforma* del 17 de junio y *Uno más uno* del 27 de junio, todos del año de 1997.

que esperaba que se sumaran “las 400 000 que forman parte de las cámaras y las 600 000 inscritas en el IMSS”. Esta información acerca del número de empresas que deberían registrarse difirió de la proporcionada anteriormente por los subsecretarios de la Secofi, y de la que al día siguiente presentaron los dirigentes empresariales.

El 1 de julio la prensa informó que no se otorgaría una nueva prórroga, que se aplicarían las sanciones previstas y que los líderes empresariales proporcionaron de manera confusa diversas explicaciones a la escasa respuesta de las empresas. En primer lugar, ya no manejaron la cifra de más de dos millones de empresas con obligación de registrarse como lo había hecho la Secofi, sino que hablaron de un universo de 650 000 con base en los datos del IMSS. En segundo lugar, proporcionaron los siguientes datos: el presidente de la Concanaco, Armando Araujo Montaña, reconoció que de las 315 000 empresas del ramo comercio (y otros servicios) inscritas en el IMSS sólo 68 680 se inscribieron en el SIEM; el presidente de la Concamín, a su vez, dijo que 25 000 empresas estaban en Internet y que faltaban “por introducir” 125 000 más. Carlos Gutiérrez, presidente de la Canacindra, aseguró que “los datos de 13 024 industrias se encuentran en proceso de captura, de un universo de 60 000 empresas afiliadas a la cámara citada”. En tercer lugar, los dirigentes empresariales mencionados, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Eduardo Bours, y el de la Canaco del Distrito Federal, José Alfredo Santos Asseo, reconocieron que “por falta de capacidad operativa” (de las cámaras) muchas empresas que habían pagado sus cuotas de inscripción al SIEM no habían sido dadas de alta. Por lo mismo convinieron con la Secofi en fijar un plazo de 60 días para concluir el proceso de captura y proporcionar correctamente la información necesaria para que dicha Secretaría pudiera comenzar a imponer sanciones (esta fue una nueva prórroga tácita). En cuarto lugar, los líderes empresariales atribuyeron “a las campañas políticas, a la excesiva publicidad de las Afores y a la guerra de anuncios de las empresas telefónicas” la baja respuesta de las empresas para afiliarse al SIEM, ya que no pudieron difundir su invitación a que se dieran de alta en él.<sup>13</sup>

Estas explicaciones no sólo parecieron confusas, sino que rayaron en lo absurdo. En cambio fue clara la improvisación: cámaras y autoridades fijaron los plazos en la nueva Ley sin haber considerado el número exacto de empresas ni la capacidad de las cámaras para efectuar

<sup>13</sup> *El Universal*, 1 de julio de 1997.

su trabajo. Tampoco hubo una campaña previa de convencimiento de los empresarios. Para ello no eran indispensables la radio ni la televisión, ya que los dirigentes y el personal local de cada cámara debió haberse dirigido a sus afiliados. De ahí que no se cumpliera el propósito de la Ley en los plazos señalados para la creación del SIEM. También se puso de manifiesto la falsedad de una aseveración permanente del sector privado: que los empresarios son más eficaces que el gobierno. Tan se ha generalizado esta aseveración que la propia Ley, en su artículo 30, textualmente dice: "para la *eficaz* operación del SIEM, la Secretaría autorizará a las cámaras y confederaciones que así lo soliciten y cuenten con los recursos materiales, humanos [éstos debieron haberse considerado en primer lugar] y técnicos necesarios para que en el ámbito de su actividad, giro y región correspondientes capten la información".

La Secofi, a su vez, mencionó que 40 cámaras no cumplieron con sus obligaciones, pero, como se indicó anteriormente, al no haberse proporcionado previamente el número de las que solicitaron operar el SIEM, es imposible saber si esta cifra es alta o baja. Si todas las cámaras del país, tanto de comercio como de industria, o al menos la mayoría, fueron autorizadas a operar el SIEM, las fallas de 40 serían irrelevantes para explicar que la inscripción de las empresas, en los seis meses de que dispusieron, haya sido tan baja.<sup>14</sup>

El 8 de agosto, o sea después de más de 5 meses del término en que las cámaras y empresas debieron haber cumplido con las obligaciones impuestas por la nueva Ley, el secretario Herminio Blanco expresó que los últimos datos indicaban que solamente 190 000 empresas se habían inscrito al SIEM, y que la meta era incorporar a las 600 000 inscritas en el IMSS. Además mencionó que 45 cámaras (anteriormente eran 40) no habían presentado ningún registro, por lo que analizaría con los dirigentes del sector privado la manera de solucionar este punto.<sup>15</sup>

Según la Ley, las cámaras que no operaran correctamente corrían el riesgo de desaparecer o fusionarse con otras, previo acuerdo con los dirigentes empresariales.<sup>16</sup> El 29 de enero de 1998, poco más de un año después de haber entrado en vigor la Ley, el secretario Blanco formuló una nueva exhortación a inscribirse en el SIEM y "lograr en el presente año el registro de las 600 000 empresas". En esta ocasión no mencionó el número de las registradas y tampoco aclaró si la Secreta-

<sup>14</sup> *Uno más uno, El Nacional y Reforma*, 2 de julio de 1997.

<sup>15</sup> *Uno más uno*, 8 de agosto de 1997.

<sup>16</sup> *Uno más uno*, 2 de julio de 1997.

ría había sancionado a las cámaras ineficientes y a los empresarios morosos, pero días después el subsecretario Decio de María aclaró que la Secofi no había impuesto una sola multa y que aún faltaban por inscribirse al SIEM, 200 000 empresas de las 600 000 dadas de alta en el IMSS.<sup>17</sup>

De lo anterior puede deducirse que hubo una falta de planeación tanto en la elaboración como en la aplicación de la Ley. Todo parece indicar que se otorgó mayor importancia al SIEM (fuente de ingresos para las cámaras) que a la reorganización de la estructura de las cámaras, lo cual exigía tiempo y esfuerzo para convencer a los empresarios de los eventuales beneficios que recibirían al afiliarse voluntariamente a ellas. Hubría sido más prudente haber comenzado con la modernización a fondo del sistema cameral, a fin de adecuarlo a los nuevos requerimientos de la economía para que comience a prestar servicios eficaces. También habría sido necesario que la Secofi hubiera elaborado y publicado el Reglamento de la Ley en 1997, como estaba previsto, al igual que la lista de giros y regiones que la misma fijó. Pero en los artículos transitorios se fijó como plazo el 30 de junio de 1998 y sólo entonces podría autorizar la constitución de nuevas cámaras.

Sobre estas bases, la Secretaría habría podido autorizar a las cámaras y confederaciones renovadas, que realmente contaran con la capacidad y eficacia requeridas, a operar el SIEM. Pareciera, como reza el dicho popular, que se puso la carreta delante de los bueyes.

Pero no fue solamente un problema de operación. También existe un problema de fondo: la propia Ley. Como se advierte en páginas anteriores, es evidente que se buscó mantener el *statu quo* (solamente dos confederaciones) y que se establecieron regulaciones excesivas y poco flexibles para definir regiones y autorizar la creación de nuevas cámaras. Es sorprendente que la Secretaría responsable de la desregulación haya elaborado una ley que no facilita ni promueve la libre formación de nuevas cámaras y confederaciones. Esto pudo haber obedecido, por una parte, a que los dirigentes empresariales, a pesar de su fervor por la desregulación de la economía, hayan presionado para que se regulara fuertemente la creación de nuevas cámaras y confederaciones, y así conservar el control político de las mismas, y por otra, a que estuvieran más preocupados por compensar la pérdida de las cuotas, al desaparecer la afiliación obligatoria, y por lo mismo, hayan comenzado con la implantación del SIEM a fin de allegarse recursos.

<sup>17</sup> *El Financiero*, 29 de enero de 1998 y *Uno más uno*, 16 de febrero de 1998.

La experiencia que ofrece la organización del SIEM debe servir para que las dependencias de la administración pública actúen con mayor cautela antes de autorizar o concesionar a las cámaras la prestación de "servicios públicos", tal y como lo prevé la fracción séptima del artículo décimo.

#### APÉNDICE: LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN OTROS PAÍSES

La organización de empresarios en cámaras y asociaciones es un fenómeno generalizado en todo el mundo. El tipo de organización varía en función del Estado y la cultura política del país. Para los fines de este trabajo se pueden señalar dos grandes modelos: el latino y el anglosajón.

El prototipo del modelo latino es Francia y sus rasgos principales son: las cámaras son organismos públicos, interlocutoras oficiales del Estado y asumen funciones promotoras de las actividades económicas nacional, regional o local. La afiliación es obligatoria y, por ende, lo es la cotización. En determinados casos, las cámaras pueden aplicar sanciones o actuar como árbitros en conflictos integremiales. Además de ellas existen asociaciones privadas como el Consejo Nacional del Patronato Francés, equivalente de Coparmex, donde la participación es voluntaria.

En Francia las organizaciones camarales se rigen por la Ley Orgánica de Cámaras de Comercio e Industria de 1898, reformada en 1960 y 1964, que las define como entes públicos y representantes de los intereses generales del comercio e industria del país. Las cámaras son unitarias ya que abarcan a todas las empresas sin distinciones por actividad.

Las cámaras de comercio e industria (CCI), salvo casos de excepción, funcionan con carácter local: por departamentos. En el ámbito regional funcionan 21 cámaras regionales de comercio e industria (CR-CI) que coordinan y facilitan las actividades de las CCI locales, y son órganos de consulta de los poderes públicos en cuestiones económicas, tales como las decisiones de gobierno en materia de inversión regional. La Asamblea Permanente de Cámaras de Comercio e Industria (APCCI) es el órgano camaral de más alto rango, con sede en París.

Las CCI colaboran con el Estado para fomentar el desarrollo económico local. La APCCI es un interlocutor permanente ante el gobierno, como representante de los intereses generales de comercio, industria y servicios, y participa en todas las instancias de negociación y concertación con los poderes públicos.

En el plano internacional la APCCI es miembro de la Conferencia Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la Unión Europea y ostenta la representación de las empresas francesas en ese organismo.

Las cámaras de comercio e industria son diferentes de los sindicatos patronales franceses, organismos de derecho privado, que representan los intereses económicos y políticos de los empresarios, como el Consejo Nacional de Patronos de Francia (CNPF).

Otros países que siguen el modelo francés son: España, Italia y Alemania.

En España las cámaras se gobiernan conforme a la Ley de Bases de 1911 y por Real Decreto de 1975. Son corporaciones de derecho público dependientes del Ministerio de Comercio y Turismo, gozan de personalidad jurídica y se estructuran en tres entes camarales: de comercio, de industria y de navegación.

La Ley prevé cámaras locales y provinciales, cuya demarcación fija el Estado. En cada provincia existe al menos una cámara, y en Madrid, el Consejo Superior de Cámaras. Forman parte de las cámaras como electores todas las personas físicas o morales que se dedican al comercio, la industria o la navegación. La afiliación es obligatoria.

En el ejercicio de sus atribuciones, a las cámaras les corresponde ser oídas en los asuntos relacionados con la vida económica del país que afecten al comercio, la industria y la navegación; emitir los informes que solicite el gobierno; proponer reformas legales o administrativas y realizar estudios diversos.

Las cámaras se dedican al fomento de los intereses generales del comercio, industria y navegación. En las áreas de su competencia pueden realizar obras para satisfacer los intereses generales que les están confiados; fungir como árbitros; fomentar la exportación; expedir certificados de origen y documentos relacionados con las operaciones mercantiles nacionales e internacionales; promover la enseñanza y la investigación aplicada; fomentar la transparencia de las transacciones mercantiles; cooperar en la información sobre precio y calidad de los productos que se fabrican y venden en el mercado; y colaborar en el mantenimiento del normal tráfico comercial conjuntamente con los organismos públicos. Poseen, además, diversas atribuciones en el plano económico, fabril, mercantil y naviero.

En España existe además un ente patronal de carácter privado, la Confederación Española de Organismos Empresariales (CEOE) de activa participación en el ámbito de la economía y la política de este país.

En Italia las cámaras de comercio e industria y agricultura poseen personalidad jurídica; son entes de derecho público que persiguen obtener un fin económico y social reconocido por el Estado.

La ley establece las normas de la organización camaral que les garantizan autonomía en su funcionamiento, si bien algunas de sus decisiones están supeditadas a la aprobación gubernamental. Son entes que gozan de capacidad para actuar por sí mismos en interés de sus asociados y del Estado.

La afiliación es obligatoria, cobran cuotas, aplican sanciones y ofician como árbitros. Las cámaras funcionan con carácter local y la Unión Italiana de Cámaras de Comercio e Industria, Artesanado y Agricultura es una instancia nacional dotada de personalidad jurídica y considerada como de derecho público. Constituida como asociación voluntaria, no compromete la autonomía de las cámaras asociadas. Se relaciona con el gobierno por conducto del Ministerio de Industria, Comercio y Artesanado.

La Unión Italiana de Cámaras promueve reuniones para el estudio de problemas económicos de interés nacional y sectorial y representa a sus asociados en congresos y reuniones en el país y en el extranjero.

Los estudios económicos y estadísticos que realizan las cámaras se ponen a disposición de las autoridades a fin de que sirvan como antecedentes para adoptar decisiones nacionales o locales en materias relacionadas con las actividades mercantiles, industriales o agrícolas. Las cámaras también apoyan a los Centros Regionales para el Comercio Exterior, creados por disposición gubernamental, con el objeto de fomentar la actividad exportadora e importadora de Italia.

En la República Federal Alemana rige una Ley sobre Cámaras de Industria y Comercio del año 1953 que les otorga el carácter de corporaciones de derecho público.

La organización camaral abarca todas las ciudades de importancia de la República Federal Alemana y las cámaras en el exterior. Su instancia superior, con sede en Bonn, coordina la actividad camaral y representa los intereses de esa nación ante la Conferencia Permanente de Cámaras de Industria y Comercio de la Comunidad Económica Europea.

Forman parte de las cámaras todas las personas físicas, sociedades o empresas inscritas en el Registro Mercantil, ya que la afiliación es obligatoria y las cuotas de los miembros de las cámaras se fijan con relación al monto del impuesto industrial que les corresponde pagar.

El objeto de las cámaras es defender el interés general de los industriales; fomentar el comercio y la industria; mantener una relación equilibrada entre los establecimientos comerciales e industriales, y ve-



lar por la honorabilidad en el desempeño de sus asociados. Asimismo, además, un compromiso con los poderes públicos en el sentido de apoyar la acción del gobierno con proposiciones, dictamen, e información económica estadística u otras relacionadas con la industria y el comercio.

Además, pueden fundar establecimientos para la información profesional, comercial e industrial y apoyar el desarrollo de ramas específicas de la industria y el comercio. Pueden extender certificados de origen y otros para la seguridad y seriedad de las operaciones mercantiles pero no les compete defender intereses de tipo laboral ni de política social.

En el modelo anglosajón, cuyo prototipo es la Gran Bretaña, las organizaciones empresariales son básicamente asociaciones privadas. La participación es voluntaria, y no son interlocutores obligados del Estado. En estos países existe un sinnúmero de variantes: la Confederación de la Industria Británica tiene un papel consultor; en Canadá las asociaciones están reguladas por una ley y existen vínculos oficiales con el Estado. En Estados Unidos las asociaciones voluntarias pueden solicitar reconocimiento oficial, el cual les otorga mayor prestigio y eficacia.

Otros países que siguen el modelo anglosajón son: Brasil, Venezuela, Japón, la República de Corea y Canadá.

En Brasil existe una Confederación Nacional de Industrias, asociación privada fundada en 1938 y que abarca todo el país, constituida con fines de estudio, coordinación, protección y representación de las industrias.

Las cámaras tienen competencia municipal, estatal y nacional con la participación de federaciones por ramas de la actividad industrial. Las federaciones de industria integran el Consejo de Representantes, que es la autoridad máxima de la Confederación que, entre otras atribuciones, elige al directorio, el cual durante tres años desempeña funciones ejecutivas. Asimismo elige al Consejo Fiscal que lleva el control financiero de la Confederación.

La Confederación representa los intereses generales de la industria frente a los poderes públicos, federales estatales o municipales, y colabora con los mismos en el estudio y solución de asuntos que repercutan en el fomento de la economía nacional. Puede además adoptar medidas en favor de los intereses de las federaciones afiliadas en todo aquello que pueda contribuir a su desarrollo, e imponer contribuciones a dichas entidades para el sostenimiento de la Confederación.

Compete a la Confederación buscar soluciones a los problemas de orden laboral que afecten a la industria, así como promover los proce-

sos tecnológicos y métodos comerciales. Además tiene atribuciones para firmar contratos colectivos de trabajo y designar representantes de la industria en instancias de nivel nacional e internacional.

En Venezuela las cámaras responden al modelo de asociaciones civiles de empresarios que se agrupan en forma independiente del Estado con el objeto de representar los intereses comunes de sus afiliados.

Las primeras cámaras de empresarios en este país datan de 1894 y en sus inicios las integraban sólo comerciantes. A fin de responder con mayor vigor a las demandas de las nacientes asociaciones laborales se incorporaron a las cámaras "industriales, agricultores y criadores", en un proceso que tuvo lugar en 1928.

Desde 1944 existe Fedecámaras, órgano camaral superior de carácter nacional que agrupa sin distinciones a empresarios de la industria, comercio, agricultura y ganadería.

Además de representar los intereses de sus agremiados, Fedecámaras tiene participación concedida por el gobierno en los Consejos Nacionales de Economía, de Energía y de Comercio Exterior, para dar cabida a la opinión de los empresarios en las decisiones de dichos organismos. Los empresarios participan en la elaboración del Plan de la Nación y colaboran en la Oficina Central de Coordinación. Fedecámaras influye en forma importante en la formulación de la política tributaria y laboral.

En Japón, las cámaras se encuentran organizadas en asociaciones civiles que agrupan a los diversos sectores de producción, en forma similar al modelo estadounidense.

Las cámaras son de carácter regional y agrupan al comercio y la industria. La más importante es la Cámara de Comercio e Industria del Japón, la única que agrupa a empresarios de todo el país, aunque no funciona como confederación.

La Cámara de Comercio e Industria del Japón cuenta con representaciones en otros países como México, Indonesia, Corea del Sur, Estados Unidos y China, mismas que se desempeñan en estrecha relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, con sus embajadas con JETRO (Japan External Trade Organization) y con otros organismos japoneses.

En lo que se refiere a la representación por ramas no existen cámaras "específicas", sino una multitud de asociaciones que representan los intereses de sus afiliados, por ejemplo, la Japan Elevator Association, o la Communications Industry Association of Japan. Existen además asociaciones regionales como The Osaka Industrial Association, o nacionales como The Industry Club of Japan. Hay también

asociaciones patronales como la Japan Federation of Employers Association.

El propósito fundamental de las cámaras es fomentar el desarrollo de los negocios, muy en especial la actividad exportadora, de ahí que las entidades camarales proporcionen a sus asociados información acerca del mercado mundial, sus necesidades y posibilidades; calidades, precios, financiamientos y otros datos relativos a la exportación. Dicha información tiene singular importancia en la expansión hacia el exterior de pequeñas y medianas empresas que carecen de la experiencia y conocimientos adecuados para enfrentar la competencia internacional.

La estructura camaral en la República de Corea es similar a la de Japón o Estados Unidos. Son asociaciones privadas de empresarios que se congregan con el propósito de promover sus negocios.

Las cámaras de industria y comercio están organizadas en regiones y en la capital funciona un órgano nacional que se encarga de representar sus intereses generales. Este órgano camaral tiene representaciones en el extranjero a fin de fomentar las exportaciones de ese país.

En Canadá existe la Asociación de Industriales de Canadá que se rige por un Ordenamiento Especial del Parlamento, de 1902, y está dotada de reconocimiento oficial. La afiliación no es obligatoria.

El reglamento de la Asociación comprende una organización geográfica provincial a la que puede pertenecer cualquier persona o corporación que desempeñe una actividad manufacturera.

Los asociados, mediante el pago de cuotas proporcionales a la importancia de sus empresas, contribuyen al financiamiento de este organismo y su objetivo es promover las industrias canadienses, impulsar actividades orientadas a la exportación, y brindar servicio y apoyo a los empresarios miembros de la Asociación.

La Asociación estimula el desarrollo y la comercialización de la producción canadiense, obtiene información relativa al comportamiento de los mercados y proporciona datos estadísticos para uso de sus asociados.