

La política económica en el informe presidencial

El 1 de septiembre último, de conformidad con lo establecido por la Constitución General de la República, el Presidente de México presentó su primer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, reunido en sesión solemne. Es habitual que, en tanto el sexto y último informe dé cuenta y razón de los logros obtenidos a lo largo de la gestión administrativa de un presidente, el primero subraye los renglones programáticos más importantes. Así sucedió en esta ocasión. El Presidente de México mostró las grandes tendencias que definen su administración, los logros de la misma, y los obstáculos a que ésta se ha enfrentado.

En otras páginas de esta misma revista se recoge el texto de los fragmentos económicos del documento presidencial, por tanto, este comentario se limita a subrayar aquellos que revisten una especial significación.

OPERACION DE LA POLITICA
ECONOMICA

Desde el inicio de la actual administración, el Presidente de México y sus principales colaboradores han hecho hincapié en los programas de política económica del régimen: fomento industrial; reforma fiscal; creación de instrumentos eficaces para el fomento del comercio exterior; mejoramiento de las operaciones portuarias; desarrollo de la investigación científica y tecnológica, entre otros lineamientos básicos de política económica, que también comprenden la continuación de un programa intensivo de irrigación; un nuevo rumbo de la política agraria, y un decidido apoyo a la diversificación económica regional. En el informe se subrayó la prioridad concedida y las acciones adoptadas en los principales de estos aspectos.

Desconcentración y desarrollo regional

“La inadecuada distribución de la riqueza en nuestro país —señaló el Presidente de México— coincide, en buena medida, con una desigual repartición de las actividades productivas en el territorio nacional, y, sobre todo, con una excesiva concentración en el Valle de México, donde se acumulan recursos y oportunidades y se realiza el 56% de la producción industrial.”

Tal concentración propicia, además, que el Valle de México contemple una paulatina degradación del medio físico y humano, que conlleva serios riesgos para la salud y el bienestar público. El problema de la contaminación (tanto atmosférica como de corrientes acuáticas) presenta las características más alarmantes en el Valle de México. “La intensa circulación de muchos miles de vehículos, los enormes residuos generados por la población, la colecta, el hacinamiento diario de basura, los desperdicios industriales y las frecuentes tolvaneras, han producido visible deterioro a nuestro medio.”

Para combatirlo, el Presidente de México señaló que entró ya en vigor la “Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental”; por medio de ella se busca evitar, en lo posible, y no sólo en el caso del Valle de México, sino en toda la república, la paulatina degradación y contaminación de la atmósfera y las aguas del territorio.

Pero, además, se contempla un apoyo decidido a la política de descentralización económica, en el sentido de fomentar la instalación de nuevas industrias en regiones tradicionalmente deprimidas desde el punto de vista económico. El impulso al desarrollo de las zonas áridas, la diversificación industrial, la creación de nuevos centros industriales tiende, pues, a combatir, al mismo tiempo que la concentración de la actividad económica y del ingreso en el Distrito Federal y la zona metropolitana del Valle de México, la degradación ambiental.

Reforma educativa y desarrollo tecnológico

“Llegamos con retraso a las grandes etapas de la evolución humana. Durante siglos vivimos al margen de las transformaciones que desembocaron en la Revolución Industrial. Antiguos y nuevos colonialismos extrajeron nuestras riquezas naturales por el empleo de mano de obra escasamente preparada y erigieron lejos de nosotros inmensas prosperidades.”

Para oponerse a este colonialismo, la educación nacional intenta ampliar su base y su sentido. “México está empeñado en un movimiento de liberación mental para volver más autónomo y rápido su crecimiento”, pues mientras, por una parte, se dispone de científicos de alto nivel, aunque escasos, y de técnicos altamente calificados, “aún tenemos que abatir el analfabetismo en muchas regiones”.

Este contraste, que evidencia las profundas desigualdades que padece nuestra sociedad, es otro más de los ejemplos que pueden ilustrar la contradicción en que México se desenvuelve. “A pesar de su elevado monto, los recursos que invertimos en educación son insuficientes. Es menester aumentar la proporción de la riqueza nacional que se destina a la obra educativa y la cooperación de todos los sectores.”

En efecto, el monto total destinado a la educación en nuestro país no alcanza aún la cifra mínima que la UNESCO estima imprescindible (4% del PNB) para alcanzar las metas adecuadas en un sistema educativo funcional. Pero no sólo se trata de un problema económico, como es obvio. La educación es una transformación de conciencias que implica un cambio significativo en cuanto a organización, diseño y sentido de los programas educativos, desde la primaria hasta la educación superior. Una mayor racionalización de los sistemas de enseñanza, que contemplara su aprovechamiento óptimo, un cambio en las estructuras mentales de los propios profesores, que evitara el dispendioso sistema de reprobación generalizada y abatiera los niveles de deserción, contribuiría, en buena medida, a que el actual gasto educativo tuviera una utilización más racional y coherente.

Desarrollo minero e industrial

Por lo que ve al desarrollo industrial y al aprovechamiento de recursos minerales, es conveniente señalar que tres grandes decisiones fueron tomadas en el período que el primer informe contempla. En primer término, el 3 de agosto último se resolvió iniciar la obra de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas: “un reto para la técnica y la capacidad productiva de los mexicanos”, que absorberá una inversión de casi 7 000 millones de pesos a lo largo del sexenio y que, a partir de 1976, comenzará a producir 1.5 millones de toneladas de acero.

Por otra parte, el Presidente de México informó que, con objeto de satisfacer los requerimientos de hierro de la industria siderúrgica nacional y para sustituir las importaciones de chatarra que actualmente se realizan, se decidió emprender la explotación de los yacimientos de hierro de Peña Colorada, en Colima, “que representan la cuarta parte de las

reservas de este mineral en el país", por parte de un consorcio minero integrado con capital mayoritario del Gobierno Federal.

Por último, en este mismo aspecto, el Presidente de México informó de la mexicanización de la empresa cuprífera de Cananea, mediante la adquisición de la mayoría de su capital accionario con la participación del Gobierno Federal, a través de Nacional Financiera, S.A., y de la Comisión de Fomento Minero.

Lo importante de tales medidas es que "nuestro país usará estos recursos naturales para estimular su desarrollo, ya sea abasteciendo la demanda interna o fomentando las exportaciones".

Finanzas públicas y control del desequilibrio externo

Unido al crecimiento económico sostenido, se ha presentado el problema del elevado nivel del endeudamiento externo. El recurso al financiamiento proveniente del exterior ha estado determinado, en gran medida, por "los bajos niveles de la recaudación fiscal". "La necesidad de importar maquinaria y equipo —advirtió el Presidente de México—, aunada al incremento constante de los precios de los productos que compramos en el extranjero y a los gastos de turistas mexicanos, por una parte y, por la otra, a la escasa demanda externa propiciada por las incertidumbres de la economía internacional, acentuaban la deuda pública externa y el déficit de la cuenta corriente de nuestras transacciones con el exterior."

Como un primer paso para superar tales desequilibrios, el Presidente de México señaló que se ha modificado la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se adoptarían medidas para modernizar los métodos recaudatorios, de suerte que se facilitara el pago de los impuestos, y que se intensificaría la lucha contra el contrabando. Además, "el efecto combinado de cierta mejoría observada en la balanza de mercancías y servicios con préstamos de desarrollo económico a largo plazo, sumados a ingresos y repatriaciones de capital a corto plazo, produjeron un superávit en la balanza de pagos total que se refleja en aumentos en la reserva de oro, plata y divisas del Banco de México, superiores a la tendencia observada en los últimos años". El Presidente de México también subrayó que el programa federal de inversiones había superado, a la fecha del informe, "la atonía ocurrida en los primeros meses del año", a pesar de que se imprimió un claro sentido antiinflacionario al ejercicio del presupuesto federal.

En suma, el primer informe del Presidente de México reflejó, en sus aspectos económicos, los primeros pasos —algunos de ellos realmente significativos— de la instrumentación de la política económica definida por la nueva administración mexicana.

Hacia una política en materia de transferencia de tecnología

En diversos estudios dados a conocer recientemente¹ se manifiesta una bien definida preocupación por las formas, condiciones y términos en que se realiza el proceso de

¹ Véanse, principalmente, Nacional Financiera, S.A., y Comisión Económica para América Latina, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, México, 1971 (especialmente el capítulo

transferencia de tecnología extranjera a México y se cuestiona el valor real de su aportación al desarrollo económico del país, confrontándolo con las cargas que su costo real supone para la posición general de la balanza de pagos.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGÍA EXTRANJERA A MÉXICO

Aunque se reconoce que el proceso de transferencia de tecnología extranjera a México empieza apenas a ser estudiado sistemáticamente y se advierte que muchas cuestiones clave no se conocen aún suficientemente, en esos estudios se plantea una situación inquietante que, en forma muy resumida, podría ser caracterizada por los siguientes elementos:

a) Para todo propósito práctico, puede considerarse que el desarrollo industrial de México depende —y seguirá dependiendo en el futuro inmediato— de la tecnología importada, tanto de la que se adquiere incorporada a la maquinaria, equipo y otros bienes de capital, como de la que se importa mediante arreglos contractuales de licencia para el uso de tecnología patentada y de prestación de asistencia técnica.

b) Esta acusada dependencia respecto de la tecnología extranjera es la otra cara de una moneda cuyo anverso muestra una situación de profundo subdesarrollo científico y tecnológico nacional, resultado de la escasa prioridad y los insuficientes recursos que el país ha dedicado a la formación de personal científico-técnico de alto nivel y al desarrollo de la investigación científica y tecnológica a lo largo de más de dos décadas de desarrollo industrial acelerado. No es sino hasta los últimos años cuando el Gobierno federal y la comunidad científica mexicana toman conciencia de este problema y de sus graves implicaciones para el futuro desarrollo económico de México, planteando iniciativas de política y adoptando acciones concretas —como los trabajos del Instituto Nacional de la Investigación Científica—² y la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.³ Sin embargo, como generalmente se reconoce, los frutos de estos esfuerzos sólo se manifestarán a mediano y largo plazo, por lo que en el futuro inmediato puede darse por supuesta la continuada dependencia del país respecto de la tecnología extranjera.

c) En general, la tecnología extranjera que importan las empresas mexicanas procede en su mayor parte de un solo país —Estados Unidos— y ha sido desarrollada para un mercado cuya dimensión no guarda proporción con la del mercado nacional y para una economía cuya dotación relativa de factores de producción no tiene punto de contacto con la existente en México. Además, el subdesarrollo científico y tecnológico en el país ha impedido, por una parte, buscar activamente otras fuentes de tecnología —como algunos países europeos, Canadá, Australia y Japón— más congruentes con las condiciones de

"Financiamiento, inversión extranjera y tecnología", pp. 293-347) y Miguel S. Wionczek, Gerardo Bueno y Jorge Eduardo Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología a nivel de empresa: el caso de México*, Naciones Unidas, División de Hacienda Pública e Instituciones Financieras, ESA/FF/AC2/10, Nueva York, abril de 1971 (mimeografiado). (El artículo de Miguel S. Wionczek, "Los problemas de la transferencia de tecnología en un marco de industrialización acelerada: el caso de México", que se publica en este mismo número de *Comercio Exterior*, pp. 782-794, es una versión resumida del capítulo primero del estudio publicado por la División de Hacienda Pública e Instituciones Financieras de la Secretaría de las Naciones Unidas.)

² Véase Instituto Nacional de la Investigación Científica, *Política nacional y programas en ciencia y tecnología: Documento final*, México, 1970.

³ Véase la nota "Establecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", *Comercio Exterior*, México, enero de 1971, pp. 36-39, y el comentario editorial "Problemas de la ciencia y la tecnología en México", *Comercio Exterior*, marzo de 1971, pp. 182-183. El texto de la "Ley que Crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología" (*Diario Oficial*, México, 29 de diciembre de 1970) se encuentra reproducido en Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, pp. 303-311.

dotación de factores y dimensión de mercado prevalecientes en México y, por otra, realizar un esfuerzo significativo de adaptación de la tecnología importada a la magnitud de mercado y a la dotación de factores prevalecientes en México. Esta falta de adaptación —que presiona al alza los costos de producción en México— no preocupa mayormente a las empresas privadas, las que, en virtud de las altas barreras protectoras de que gozan, están en posición de trasladar a los consumidores y usuarios de sus productos cualesquiera costos que suponga el uso de tecnologías inadecuadas, por excesivos que éstos sean. Empero, esta situación afecta negativamente las posibilidades de exportación de los productos manufacturados con auxilio de tecnologías extranjeras.

d) Además, la tecnología extranjera suele importarse en condiciones que limitan en forma excesiva los usos que de ella pueden hacer las empresas importadoras. La restricción más usual y, quizá, la más lesiva para los intereses de la economía nacional, es la que prohíbe, limita o condiciona las exportaciones de la empresa nacional usuaria de tecnología extranjera. En un estudio reciente de la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, en que se analizan las cláusulas restrictivas a la exportación contenidas en los contratos de transferencia de tecnología a los países en desarrollo, se presenta la siguiente información sobre nuestro país:

En el caso de México se examinaron 109 convenios para el uso de patentes, marcas comerciales y *know-how* no patentado, encontrándose diversos tipos de cláusulas restrictivas. De los 109 convenios, 104 contenían cláusulas que limitaban las exportaciones; en 53 de estos casos la limitación tomaba la forma de prohibición absoluta. Los otros tres tipos más frecuentes de limitación fueron los siguientes: regulación de exportaciones a través de patentes y marcas comerciales (quince), autorización previa [por parte del proveedor de tecnología] (trece), y el requisito de que las exportaciones se realicen a través de una empresa determinada (doce). Además, en cuatro convenios se imponían limitaciones en la fijación de precios de exportación.⁴

e) Debido al subdesarrollo científico y tecnológico del país y a la falta de preocupación de las empresas privadas por los costos y condiciones de la transferencia de tecnología, el país se encuentra situado en “una posición de debilidad”⁵ en las negociaciones para la adquisición de tecnología extranjera, que lo obliga a aceptarla en condiciones lesivas para sus intereses a largo plazo.

f) Los pagos que México realiza por la tecnología importada adoptan facetas muy diversas, dependiendo de la forma legal que adopta la transferencia. Sin embargo, en la generalidad de los casos, el costo nominal de la tecnología (los pagos de regalías por el uso de patentes o los pagos por asistencia técnica) representan sólo una fracción del costo real de la tecnología extranjera. Es muy común que el contrato de transferencia obligue a la empresa establecida en México a adquirir de la empresa proveedora de tecnología una serie de insumos físicos cuyos precios entre compañías suelen situarse arbitrariamente, muy por encima de los prevalecientes en el mercado mundial.⁶ En otros casos, se transfieren al

⁴ Véase Trade and Development Board, *Restrictive Business Practices*, TD/B/C.2/104, 19 de enero de 1971, párrafo 126, p. 57.

⁵ Esta “posición de debilidad” en las transacciones de comercialización internacional de tecnología es una característica de la mayoría de los países en desarrollo. Véase, al respecto, Constantine V. Vaitos, “Opciones estratégicas en la comercialización de tecnología: el punto de vista de los países en desarrollo”, *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1971, pp. 806-815, ensayo en que se plantean diversas posibilidades de política para mejorar la posición negociadora de los países en desarrollo en las transacciones internacionales de tecnología.

⁶ Esta práctica parece estar muy difundida en la industria farmacéutica, en la que se han encontrado porcentajes de sobreprecio que a menudo exceden de 1 000%. (Miguel S. Wionczek, Gerardo Bueno y Jorge Eduardo Navarrete, *op. cit.*, capítulo III, “La industria farmacéutica”.)

exterior, bajo el disfraz de pagos por asistencia técnica, utilidades u otros ingresos, con propósitos de evasión fiscal.⁷

LOS ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA EN MATERIA DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA EXTRANJERA

Todos estos elementos contribuyen a demostrar que, en la forma en que actualmente se realiza la transferencia de tecnología extranjera a México afecta negativamente por lo menos dos de los objetivos fundamentales de la política económica del país: el desarrollo industrial autónomo y la exportación de productos manufacturados. Por lo tanto, parece evidente la necesidad de diseñar una política claramente definida para regular la transferencia de tecnología extranjera a las empresas establecidas en el país, de suerte que se asegure que esa transferencia contribuya realmente a los objetivos a largo plazo del desarrollo del país.

De manera preliminar y tentativa, puede considerarse que los elementos clave de una política nacional en materia de transferencia de tecnología son los siguientes:

a) Establecer el registro obligatorio, en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de todos los convenios de transferencia de tecnología extranjera a empresas establecidas en México —sean de capital extranjero o nacional.

b) Definir criterios limitativos de aplicación general en cuanto a las condiciones aceptables de admisión de la tecnología extranjera, que impidan que los contratos de transferencia incluyan cláusulas restrictivas de las exportaciones, del uso y adaptación de la tecnología, de adquisición obligatoria de insumos físicos a la empresa proveedora de tecnología, de condiciones de pago onerosas, etc.

c) Establecer, en el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, un centro de información sobre las disponibilidades y costos de tecnologías a escala mundial y sobre las condiciones óptimas en que otros países y otras empresas han obtenido determinada tecnología, para fortalecer la posición negociadora de las empresas nacionales en sus transacciones para adquirir tecnología extranjera.

Esta política no sólo es un paso intermedio necesario mientras rindan sus frutos las políticas a más largo plazo orientadas a fortalecer el desarrollo científico y tecnológico del país, sino que, en realidad, es un prerrequisito para la instrumentación y el éxito de estas mismas políticas.

La reacción de América Latina ante las medidas norteamericanas

El conjunto de medidas económicas adoptado por la Administración del presidente Nixon el pasado 15 de agosto contiene disposiciones que vulneran muy seriamente los intereses comerciales y económicos latinoamericanos. Ante esta situación, los países de la región integraron —en dos reuniones, celebradas en la primera mitad de septiembre— un frente común orientado a plantear con toda claridad y firmeza la necesidad de que la política norteamericana sea revisada en aquellos aspectos que afectan los intereses legítimos de

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Impuesto sobre la Renta, "Algunas consideraciones sobre la asistencia técnica", *Investigación Fiscal*, México, 46, octubre de 1969, pp. 13-31.

América Latina. Tanto en el "Manifiesto de América Latina", adoptado en la reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) como en la resolución "Medidas económicas adoptadas por los Estados Unidos", aprobada por "unanimidad menos uno", en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES),¹ los países latinoamericanos plantearon la necesidad de que sea derogado el impuesto adicional de 10% a las importaciones norteamericanas sujetas a derechos, cuando procedan de países en desarrollo, y la de tener una mayor participación —que asegure un mejor entendimiento de sus legítimos intereses— en las discusiones a escala mundial orientadas a reformar el sistema monetario internacional. Desafortunadamente, Estados Unidos asumió una actitud rígida y —salvo una concesión menor: eliminar la reducción de 10% que había impuesto a los fondos de ayuda, cuando éstos se destinen a América Latina— se negó a atender los planteamientos latinoamericanos.

Los países latinoamericanos fundamentaron sus planteamientos con toda claridad: por una parte, consideran que no deben ser víctimas de las medidas adoptadas en forma unilateral e inconsulta por una gran potencia, destinadas a resolver un problema al que ellos no han contribuido. Antes al contrario, al través de los persistentes déficit de la balanza en cuenta corriente de América Latina frente a Estados Unidos, la región ha contribuido a aliviar en parte las presiones de balanza de pagos de ese país, originadas fundamentalmente —como declaró el Consejo del GATT— no en factores comerciales, sino en una política financiera irresponsable y en la falta de acatamiento de la disciplina elemental de balanza de pagos.

Por otra parte, las decisiones que se adopten en cuanto a la reforma del sistema monetario internacional afectan intereses vitales de América Latina, por lo que, en el "Manifiesto de América Latina" se señala que

...los países latinoamericanos y los demás países en desarrollo deben participar plenamente en los actuales y eventuales mecanismos de decisión y en la reforma del sistema monetario internacional; que en el futuro debe lograrse que las normas monetarias internacionales, a fijarse con la intervención de todos los países, tengan un general acatamiento en un plano de igualdad entre todos los miembros de la comunidad internacional, y que debe atenderse a las necesidades de un vínculo entre la mayor liquidez y el financiamiento externo del desarrollo.

La actitud de América Latina se enfrentó a la rigidez norteamericana en la reunión del CIES. Estados Unidos manifestó que no consideraba ninguna posibilidad de eliminar el impuesto adicional de 10% a sus importaciones sujetas a derechos en favor de ningún país o grupo de países, independientemente del saldo de su balanza comercial frente a EUA; que no podía precisar si el esquema norteamericano dentro del Sistema General de Preferencias entraría en vigor de acuerdo al compromiso asumido, y que no estaba en posición de apoyar una mayor participación de América Latina y otros países en desarrollo en las deliberaciones monetarias a escala mundial.

El enfrentamiento América Latina—Estados Unidos escenificado en Panamá no es sino un episodio de un enfrentamiento más amplio, que se inicia en Washington —en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— en el momento de cerrar esta edición. Cabe prever que en Washington, Estados Unidos se enfrentará a serios obstáculos para llevar adelante su plan de restaurar su prosperidad económica interna y mantener su *status* de privilegio internacional a costa del resto del mundo.

¹ Véanse, en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*, los textos de estas declaraciones y, en la "Sección Latinoamericana", una nota que reseña las deliberaciones habidas en las reuniones de la CECLA (Buenos Aires, 2-5 de septiembre de 1971) y del CIES (Panamá, 17 al 20 de septiembre de 1971.)