

CAPITULO II.— <i>Importancia de las Empresas Públicas en el Sistema Económico</i>	31
1.—Significación económica dentro del sistema	31
2.—Relaciones predominantes entre las Empresas Públicas y Privadas	33
3.—Integración de las Empresas Públicas	34
4.—Objetivos que rigen la actividad de las Empresas Públicas y criterios para medir su eficacia	34
5.—Política gubernamental en materia de acción internacional de las Empresas Públicas	35
5.1 Comercio exterior de las Empresas Públicas	36
5.2 Transferencia de Tecnología	37
5.3 Financiamiento Internacional en las Empresas Públicas	43
5.4 Inversión extranjera directa en las Empresas Públicas	46

CAPÍTULO II

IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL SISTEMA ECONOMICO

I. SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA DENTRO DEL SISTEMA

De las empresas públicas existentes, alrededor de cuatrocientas generan aproximadamente un 10% del producto bruto interno del país; aportan al Gobierno Federal un 10% de su recaudación fiscal y producen un 28% de las exportaciones nacionales. En 1974 el monto de los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetos a control, fue de 132 mil millones de pesos, y sus activos sumaron 271 mil millones de pesos.¹

La importancia de las empresas públicas es variable, dependiendo de la rama de actividad económica en que se desenvuelvan. Su significado va desde el monopolio o control total de la oferta —en algunas ramas— hasta no tener ninguna significación o sólo una fracción muy reducida de la oferta en otras. Sin embargo, en términos generales, puede afirmarse que casi no existe rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. Por ejemplo, en la producción de petróleo y de gas así como en los transportes ferroviarios, el Estado Mexicano controla a través de sus empresas la totalidad de la oferta de producción nacional; casi el 100% en la generación de energía eléctrica para servicio público; cerca del 50% del acero mexicano y el 42% de la producción de azúcar.² Sin embargo, en la producción de bebidas y alimentos, por ejemplo, su participación es, hasta ahora, de poca monta, mientras que la inversión extranjera controla casi el 80% de la producción.

¹ Secretaría del Patrimonio Nacional.

² En la zafra 1968-69 la participación estatal fue del 25%; en la de 1969-70, del 29% y en la de 1972-73 del 42%. El fuerte incremento se debió a la absorción por el sector público del Ingenio San Cristóbal.

Con el propósito de tener una idea mejor de la relevancia de las empresas públicas en nuestro sistema económico puede citarse el siguiente dato: de las 60 mayores empresas mexicanas³ dedicadas a la producción de bienes para el mercado, (dentro del área objeto de este estudio), en 1972, nueve eran de participación mayoritaria del Estado y diez de participación minoritaria. O sea, casi la tercera parte de las 60 empresas más importantes en México, (v. gr. Petróleos Mexicanos, Guanos y Fertilizantes, Altos Hornos de México, Cía. Industrial de Atenquique y Diesel Nacional) son empresas estatales con participación del sector público.

Si sólo se consideran las 20 empresas industriales mayores, al sector público corresponden cinco de participación mayoritaria y tres de participación minoritaria. Esto es, participa el sector público en casi el 50% de las 20 empresas industriales más grandes del país.

En los últimos años el monto de la inversión promedio anual del sector público federal⁴ ha representado un 34% de la inversión bruta fija total del país, siendo realizada la mayor parte por las empresas y organismos productores de bienes y prestadores de servicios. En 1971-1974, de un total de 171,615 millones de pesos a que ascendió la inversión pública federal realizada, el 58.4% estuvo a cargo de los organismos y empresas paraestatales y el 41.6% correspondió a las Secretarías y Departamentos de Estado (dependencias centrales) y a los territorios federales.

Sin embargo, la magnitud de la inversión pública realizada por este tipo de empresas no es justamente revelada por su participación en el producto nacional bruto. Las empresas del sector público aportan sólo entre un 10 y 11% del valor⁵ de la oferta de bienes y servicios del país derivada de la producción nacional. Esto se explica debido a que su creación ha obedecido primordialmente a objetivos de servicio social, bienestar social, comunicaciones y transportes, servicios de limpia y conservación, infraestructura y no a la idea de substituir las actividades encomendadas al sector privado, salvo, como se ha dicho anteriormente, en los casos en que esto se ha vuelto indispensable por razones de conveniencia social.

Las empresas públicas son también importantes contribuyentes al fisco ya que participan con el 10 u 11% dentro de los ingresos tributarios que percibe el Gobierno Federal. Por ello es que se afirma que en México las empresas paraestatales no son favorecidas con un régimen fiscal preferente, en relación con las empresas productoras privadas. (Ver capítulo IV, *Segunda parte*).

³ Timothy King, *México, industrialization and Trade Policies, since 1940*, Oxford University Press, 1970.

⁴ Nacional Financiera, S. A.

⁵ Secretaría del Patrimonio Nacional.

En 1974,⁶ las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron sueldos y salarios por 36,800 millones de pesos (entre 12 y 15% del total pagado en el país por este concepto).

Se ha dicho, en ocasiones, que el Estado es un mal administrador; sin embargo un estudio⁷ reciente apreció que, dentro de las diez empresas que “pierden más”, sólo aparece una del sector público y no ocupa los primeros lugares, sino la octava posición. Por el contrario, de las diez empresas que tienen la mayor tasa de ganancia, el Estado tiene participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una. Pero lo que es más importante, las dos que mayores ganancias obtienen dentro de las empresas mexicanas —consideradas en conjunto— pertenecen al Estado: Teléfonos de México y NAFINSA.

La importancia de las empresas públicas dentro del sistema económico mexicano también puede apreciarse de acuerdo a los criterios de “mayor venta”, “mayor margen de utilidad”,⁸ y “mayor poder de ganancia”.⁹ Puede afirmarse que, entre las diez empresas con mayores ventas, las cuatro primeras y la última son de participación mayoritaria del Estado (PE-MEX, CONASUPO, Teléfonos de México, AHMSA y Compañía de Luz y Fuerza del Centro —hoy de la Comisión Federal de Electricidad—) y en la séptima posición se encuentra una de participación minoritaria (Celanese Mexicana). Asimismo, el sector público tiene participación en el 60% de las empresas mexicanas que más venden, y ejerce el control y la dirección en el 50% de las mismas.

Sin embargo, esta posición ventajosa del sector público no se mantiene cuando se analiza su importancia de acuerdo con los dos últimos criterios mencionados en el párrafo anterior, ya que éstos se vinculan básicamente con la rentabilidad lo que, por otra parte, pone de manifiesto el marcado carácter social de las empresas públicas. En efecto, de las diez empresas con mayores márgenes de utilidad, sólo en dos tiene participación minoritaria el Estado: en una, ésta es importante, (Transportación Marítima Mexicana, S. A.) y en otra, insignificante, (Negromex, S. A.). De las diez empresas con mayor poder de ganancia sólo en dos el Estado tiene participación minoritaria (Condumex, S. A. y Negromex, S. A.).

2. RELACIONES PREDOMINANTES ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

El sector público —a través de sus empresas— es un importante proveedor de los insumos básicos del sector privado: v. gr. transporte ferro-

⁶ Secretaría del Patrimonio Nacional.

⁷ Elaborado por *Publi-Noticias, S. A. Noticias industriales y de negocios* y publicado en diciembre de 1973. (No. 90).

⁸ Utilidad neta ÷ ventas netas × 100.

⁹ Utilidad neta ÷ activo total × 100.

carrilero, energéticos y acero. Destruye con su acción los “cuellos de botella” o “estrangulamientos” que pudieran obstaculizar las actividades de las empresas privadas y de la economía en su conjunto, y acude —complementándolas— a aquellos campos de actividad que las empresas privadas han desatendido.

El carácter y contenido de las relaciones entre las empresas públicas y privadas está dado básicamente por la política de subsidios y auxilios que siguen las entidades públicas más importantes: PEMEX, FERROCARRILES, GUANOMEX, CFE, CONASUPO, FOMEX, FONEI, INFRATUR, FOGAIN, NAFINSA, BANFOCO y SOMEX, entre otras.

3. INTEGRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En general, las empresas paraestatales no se encuentran todavía debidamente integradas. Existen, sin embargo, algunos grupos de empresas cuya integración —horizontal y vertical— es evidente. El grupo Altos Hornos de México, S. A., CONASUPO, PEMEX, Complejo Ciudad Sahagún, Compañía Industrial de Atenquique, Comisión Federal de Electricidad y Filiales, son ejemplos de una relativamente adecuada integración.

4. OBJETIVOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y CRITERIOS PARA MEDIR SU EFICACIA

Las empresas públicas constituidas como organismos descentralizados, generalmente se comportan con pautas de eficiencia que responden al modelo *beneficio social-costo social*. Tal es el caso, por ejemplo, de las empresas mayores del Estado, como las productoras de energéticos, las protectoras del consumo y los ferrocarriles.

Por lo que toca a las empresas públicas organizadas como sociedades anónimas, instituciones de crédito o fideicomisos, podría decirse que no se observan diferencias notorias —en lo que se refiere a los criterios para medir su eficiencia y eficacia operativas— con respecto a sus contrapartes del sector privado. Basta el dato siguiente: las empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios para el mercado que en México son propiedad del Estado, en su conjunto, no operan con pérdidas sino con ganancias netas. En 1972 éstas fueron de 271 millones de pesos, libres de subsidio¹⁰ y, dentro de éstas, la participación de las empresas de participación estatal es la más importante.

¹⁰ Secretaría del Patrimonio Nacional.

5. POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En términos generales, puede afirmarse que el Estado mexicano ha seguido la política de establecer y orientar sus empresas básicamente en función de los requerimientos del mercado interno, y sólo cuando las circunstancias lo han permitido o requerido, ha encaminado su acción al incremento de oferta exportable. Este ha sido el caso, sobre todo, de las empresas públicas productoras de bienes y/o prestadoras de servicios que han surgido, por lo general, para complementar la oferta interna disponible y atender la demanda interior.

En ello radica el hecho de que, hasta hace poco tiempo, las empresas públicas —cuyo fin fundamental no radica en la exportación de sus productos y/o servicios— no hayan seguido una política de exportación coherente y unitaria. Sin embargo, ante los recientes problemas de carencia de divisas que se presentan al país y, dentro del marco general de estímulo a la exportación, el Estado ha venido promoviendo la exportación de productos de algunas empresas públicas, básicamente las vinculadas con el sector primario: los ingenios azucareros, las empresas pesqueras, Cordemex, etc. La reciente creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior tiene, entre otros objetivos, la intención de coadyuvar a la formulación de una política de exportación definida.

Por lo que toca a la política de importaciones, ésta prácticamente se ha reducido hasta ahora a una serie de controles que tienden a garantizar que las empresas públicas se ajusten en sus compras al cuadro de racionalización de divisas establecido por el Estado.

Por su parte, la concepción de una política de adquisición de tecnología externa es un fenómeno relativamente nuevo, pues su expresión legal data de diciembre de 1972 —fecha en que el Congreso de la Unión aprobó la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas y la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera—; dentro de esta legislación general habrá de enmarcarse, en el futuro, la política de adquisición de tecnología extranjera de las empresas.

Por lo que respecta a la política de transferencia de tecnología nacional al exterior, los criterios básicos que la configuran no son de carácter meramente económico y, por lo general, se manifiestan como una cooperación técnica internacional entre México y otros países, en especial con los del área latinoamericana.

En lo relativo a los préstamos internacionales, cabe destacar que las empresas públicas, hasta ahora, han sido por lo general más demandantes

que oferentes. La concesión de estos créditos es reducida y casi siempre relacionada con el financiamiento de los productos y equipos que se exportan. Es muy importante la contratación de préstamos extranjeros por las empresas públicas y un porcentaje bastante significativo de su inversión radica en este factor. Por ello, el gobierno mexicano se ha visto precisado a formular una serie de directrices y controles para su concertación y a establecer criterios para su uso racional. Todos estos elementos conforman los criterios establecidos en materia de contratación de financiamiento exterior y de deuda pública.

México no es un país exportador de capitales de inversión directa, sin embargo, dos o tres empresas públicas¹¹ tienen inversiones en algunos países de Centroamérica. Con relación a la inversión extranjera directa en México, la mencionada Ley de la materia resume los principales lineamientos que constituyen las bases normativas a las cuales deberá ajustarse la inversión extranjera en nuestro país.

En los siguientes apartados se describirá en forma más detallada cuál ha sido el comportamiento de las más importantes empresas públicas en el campo de sus relaciones internacionales. Cuando ha sido posible, se ha intentado presentar un análisis cuantitativo y cualitativo; en los casos en los que no pudieron obtenerse datos precisos, sólo se harán reflexiones de tipo cualitativo.

5.1 Comercio Exterior de las Empresas Públicas

Las empresas públicas presentan, en conjunto, un déficit en su balanza comercial. Durante 1972, éste fue del orden de 375 millones de dólares y se estima que ha aumentado por la situación internacional producida recientemente a raíz de la inflación y la insuficiencia de la oferta internacional en algunos productos, lo que ha originado una elevación de los precios de las materias primas, productos semielaborados y equipo. Asimismo, la escasez interna de alimentos obligó al Gobierno Federal a recurrir a importaciones para estar en posibilidad de atender la demanda interna. En el primer caso, puede mencionarse a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad y, en el segundo, a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Este déficit no ha podido compensarse —a pesar del

¹¹ Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Altos Hornos de México y CORDEMEX, S. A. de C. V. Muy recientemente se han firmado acuerdos para la creación de empresas multinacionales: con Jamaica para producir, en México, aluminio metálico por procesamiento de la bauxita y alúmina jamaíquinas. Con los países latinoamericanos considerados como caribeños, se constituyó una empresa denominada NAVIERA MULTINACIONAL DEL CARIBE (NA-MUCAR).

alza de algunos precios internacionales— como el del algodón, café, jitomate, camarón, cobre, plomo, zinc, azúcar y otros, debido a la baja del volumen exportado por insuficiencia de la producción interna y al mayor ritmo de incremento registrado por las importaciones.¹²

En 1972, las ocho principales empresas públicas exportadoras fueron la Unión Nacional de Productores de Azúcar (121 millones de dólares), Ocean Garden Products (40 millones), CONASUPO (39 millones), Altos Hornos de México (38 millones), PEMEX (26 millones), Algodonera Comercial Mexicana (18 millones) y CORDEMEX (17 millones), que representaron casi el 60% del total de las exportaciones de las empresas seleccionadas¹³ para este trabajo (véase cuadro 4).

Las ocho mayores empresas públicas importadoras son: PEMEX (205 millones de dólares), CONASUPO (92 millones), Comisión Federal de Electricidad (120 millones), Teléfonos de México (64 millones), Complejo Industrial de Ciudad Sahagún (50 millones), Cía. de Luz y Fuerza del Centro —hoy CFE— (32 millones), Altos Hornos de México (29 millones) y Guanos y Fertilizantes de México (29 millones) que, en conjunto, representan el 82% del total de las importaciones de las empresas seleccionadas.

En 1972, las exportaciones de las empresas públicas seleccionadas significaron el 23% del total exportado por el país, mientras que sus importaciones representaron entre el 24 y 28% del total nacional. Las exportaciones de azúcar, productos pesqueros, algodón y productos de fibra duras otorgan cierta estabilidad a las exportaciones de las empresas públicas. Por su parte, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro y Teléfonos de México, requieren asimismo la importación regular de bienes de capital y equipo para mantener su nivel de producción de bienes y servicios y satisfacer sus programas de inversión anual.

5.2 *Transferencia de tecnología*

No se podría decir que en México existe una política tecnológica específicamente diseñada para las empresas públicas, sino que existe una política general que habrá de servir de marco tanto a las empresas públicas como a las privadas. Esta política, sin embargo, es muy reciente y todavía

¹² Este último párrafo se redactó con base al comportamiento del sector externo en 1972 y 1973. Durante 1974, 1975 y lo que va de 1976, el precio de las materias primas se tornó inestable nuevamente, excepción hecha del petróleo.

¹³ Como se indicó en el apartado 4 del Capítulo Primero, se seleccionaron 86 empresas que representan más del 90% del valor total de las exportaciones y las importaciones que realizan las empresas públicas.

CUADRO 4

COMERCIO INTERNACIONAL DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL
SECTOR PUBLICO FEDERAL

(Cifras al 31 — XII — 72)

(Millones de pesos)

	<i>Exportación</i> (X)	<i>Importación</i> (M)	<i>Total</i> (X + M)	<i>Balanza</i> <i>Comercial</i> (X - M)
1. Petróleos Mexicanos	319.0	2,559.8	2,878.8	- 2,240.8
2. Azufrera Panamericana, S. A.	42.8	1.7	44.5	+ 41.1
3. Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S. A.	—	12.3	12.3	- 12.3
4. Cía. de Real del Monte y Pachuca	—	3.3	3.3	- 3.3
5. Macocozac, S. A.	21.3	0.2	21.5	+ 21.1
6. Altos Hornos de México, S. A.	481.1	365.3	846.4	+ 115.8
7. Zincamex, S. A.	38.3	4.3	42.6	+ 34.0
8. Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.	—	0.1	0.1	- 0.1
9. Aceros Esmaltados, S. A.	1.5	2.5	4.0	- 1.0
10. Hules Mexicanos, S. A.	11.2	49.8	61.0	- 38.6
11. Guanos y Fertilizantes de México, S. A.	66.9	345.6	412.5	- 278.7
12. Cía. Industrial de Atenquique, S. A.	—	1.3	1.3	- 1.3
13. Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A.	—	21.3	21.3	- 21.3
14. Cordemex, S. A. de C. V.	213.4	3.2	216.6	+ 210.2
15. Ayotla Textil, S. A.	3.2	1.3	4.5	+ 1.9
16. Comercial de Telas, S. A.	1.1	0.1	1.2	+ 1.0
17. Avntram Mexicana, S. A.	—	4.9	4.9	- 4.9
18. Complejo Industrial Cd. Sahagún	7.7	622.4	630.1	- 614.7
19. Vehículos Automotores Mexicanos, S. A.	—	202.2	202.2	- 202.2

	<i>Exportación</i> (×)	<i>Importación</i> (M)	<i>Total</i> (× + M)	<i>Balanza Comercial</i> (× - M)	
20. Mexicana de Autobuses, S. A. de C. V.	—	51.5	51.5	—	51.5
21. Astilleros de Veracruz, S. A.	—	3.5	3.5	—	3.5
22. Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.	43.8	26.3	70.1	+	16.5
23. Industrial de Abastos	0.8	20.8	21.6	—	20.0
24. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.	11.1	0.1	11.2	+	11.0
25. Congeladora Mexicano de Guaymas, S. A.	12.6	—	12.6	+	12.6
26. Crest Importing Company Inc. ¹	386.4	138.6	525.0	+	247.8
27. Nueva Pesquera de Topolobampo, S. A.	238.2	1.2	239.4	+	237.0
28. Ocean Garden Products Inc.	498.3	71.7	570.0	+	426.0
29. Congeladora San Juan, S. A.	21.3	—	21.3	+	21.3
30. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S. A. de C. V.	—	0.3	0.3	—	0.3
31. Cía. Industrial Azucarera San Pedro, S. A.	—	0.6	0.6	—	0.6
32. Ingenio Independencia, S. A.	—	0.3	0.3	—	0.3
33. Ingenio San Francisco El Naranjal, S. A.	—	4.6	4.6	—	4.6
34. Ingenio Quceserío, S. A.	—	0.3	0.3	—	0.3
35. Ingenio El Dorado, S. A.	—	0.3	0.3	—	0.3
36. Unión Nal. de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. ²	1,507.8	1.0	1,508.8	+	1,506.8
37. Sosa Texcoco, S. A.	—	6.4	6.4	—	6.4
38. Estudios Churubusco-Azteca, S. A.	—	0.2	0.2	—	0.2
39. Comisión Federal de Electricidad	—	1,484.8	1,484.8	—	1,484.8
40. Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A.	—	399.6	399.6	—	399.6

¹ La cifra de la columna × se refiere a las importaciones de camarón procedentes de México.

² La cifra de la columna × incluye la exportación de toda la economía y no sólo la del sector público.

	<i>Exportación</i> (X)	<i>Importación</i> (M)	<i>Total</i> (X + M)	<i>Balanza</i> <i>Comercial</i> (X - M)
41. CONASUPO	492.4	1,154.5	1,646.9	- 662.1
42. Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.	—	339.5	339.5	- 339.5
43. Algodonera Comercial Mexicana, S. A.	224.7	—	224.7	+ 224.7
44. Impulsora y Exportadora Nacional, S. A. de R. L. de C. V.	91.0	154.0	245.0	- 63.0
45. FF. CC. Nacionales de México	—	325.6	325.6	- 325.6
46. Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.	—	66.0	66.0	- 66.0
47. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.	—	34.5	34.5	- 34.5
48. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.	—	18.8	18.8	- 18.8
49. Sistema de Transporte Colectivo	—	34.1	34.1	- 34.1
50. Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	—	5.4	5.4	- 5.4
51. Aeroméxico, S. A.	—	34.7	34.7	- 34.7
52. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	—	21.9	21.9	- 21.9
53. Teléfonos de México, S. A.	—	800.8	800.8	- 800.8
54. Caminos y Puentes Federales de Ingresos, S. C.	—	48.2	48.2	- 48.2
55. Inversiones Turísticas del Caribe, S. A.	—	0.1	0.1	- 0.1
56. Cía. Operadora de Teatros, S. A.	—	3.9	3.9	- 3.9
57. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. y de P. E.	—	5.5	5.5	- 5.5
Total	4,735.9	9,461.2	14,197.1	- 4,725.3

en la actualidad existe un buen número de industriales con escasa conciencia sobre las implicaciones económicas y sociales de un desordenado proceso de transferencia de tecnología. Ello obedece también al hecho de que la rápida industrialización del país —estimulada fuertemente por el Gobierno de la República— obligó a la importación indiscriminada de bienes de capital, sin que fuera común plantearse interrogantes sobre si la tecnología que se importaba con dichos bienes era la más adecuada para la dotación de factores y la situación económica y social del país como un todo. Por ello puede decirse que la industrialización, como objetivo prioritario, se realizó a un costo social difícil de cuantificar.

Hasta fecha relativamente reciente, la industrialización del país se fincó en un uso intensificado del capital en detrimento de la demanda de fuerza de trabajo, debido —entre otras causas— a la política de abaratamiento relativo del capital (importado) y de encarecimiento —también relativo— de la mano de obra. Si bien esta política permitió la sustitución de importaciones de artículos de consumo y de algunos productos semielaborados —e hizo posible, asimismo, alcanzar una alta tasa de incremento del producto industrial— en el campo del empleo tuvo resultados francamente desfavorables. México es un país en el que existe abundancia de fuerza de trabajo y escasez de capital; no obstante se importó tecnología muy poco absorbedora de mano de obra, lo que provocó problemas serios de distribución funcional y familiar del ingreso y, a su vez, originó que la ampliación de la demanda interior de los productos industriales no fuera lo suficientemente grande para permitir un abatimiento de los costos y los precios. Por otra parte, la tecnología importada está concebida para la producción de artículos que no siempre corresponden a los patrones nacionales de consumo y cuya existencia en el mercado interior ha originado, en varias ocasiones, una deformación del consumo nacional.

Otro aspecto distorsionador de la importación indiscriminada de la tecnología extranjera sobre la economía mexicana lo constituye la introducción de características monopólicas, oligopólicas, monopsónicas y oligopsónicas en el funcionamiento del mercado.

Es evidente que la tecnología importada, a corto plazo, puede garantizar al empresario un mayor beneficio económico; pero esto, casi siempre se lleva a cabo con un alto costo social. El empresario obra generalmente en función de sus intereses individuales y no toma en cuenta la responsabilidad social que le compete dentro del conjunto de acciones tendientes a resolver los actuales problemas sociales que confronta el país. No significa esto que el empresario conozca siempre, de manera clara, los efectos desfavorables de su elección de tecnologías y que su actitud sea, en todos los

casos, concientemente negativo; pero las decisiones tomadas, conciente o inconcientemente, conducen a este tipo de resultados.

Pero aún, en los mismos términos económicos, México ha tenido que pagar caro por la tecnología importada, ya que dentro de su costo, hasta hace poco, se incluían siempre —y sin un control adecuado— entre otros los renglones siguientes:

- a) Sobreprecios en la compra de materias primas.
- b) Sobreprecios y prestaciones al personal extranjero.
- c) Sobreprecios por el servicio de consultoría.
- d) Sobreprecios en la compra de equipo obsoleto.
- e) Pagos por licencias y asistencia técnica no acompañados de una transferencia real de tecnología.¹⁴

Por otra parte, el hecho de que el empresario encontrara siempre la tecnología en los mercados extranjeros le alivió la necesidad de financiar una investigación tecnológica propia, por lo cual el proceso de desarrollo industrial no corrió parejo con el de investigación y desarrollo tecnológico nacionales, como fuera de desearse. Lo mismo puede decirse con respecto a la búsqueda y selección de tecnologías más adecuadas a las condiciones específicas de nuestro país ya que éstas hubieran requerido de ajustes y adaptaciones que el potencial de investigación nacional hubiera tenido que resolver.

La actual reorientación que se ha dado a la estrategia de desarrollo económico y social del país hacia objetivos de máximo empleo y de mayor adaptación de tecnología, poniendo énfasis en aquella que sea capaz de absorber —en buena medida— el desempleo del país, que estimule la investigación y que coadyuve a la generación de un patrimonio tecnológico propio. Las líneas generales de esa nueva política tecnológica se encuentran planteadas en la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas. (Ver punto 3 del Capítulo VII, *Segunda parte*).

De dicha disposición se desprende que la Secretaría de Industria y Comercio no registrará los actos, convenios o contratos de transferencia de tecnología¹⁵ en los casos siguientes:

¹⁴ Gerardo Bueno Ziri6n, "La Transferencia de Tecnología", *Revista Planeaci6n y Desarrollo*, A6o 1, No. 4 Sept.-Oct. 1973.

¹⁵ Art. 2o. de la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotaci6n de Patentes y Marcas.

Cuando su objeto sea la transferencia de tecnología disponible en el país, siempre que se trate de la misma tecnología; cuando el precio o la contraprestación no guarden relación con la tecnología adquirida o constituyan un gravamen injustificado o excesivo para la economía nacional; cuando se incluyen cláusulas por las cuales se permita el proveedor regular o intervenir —directa o indirectamente— en la administración del adquirente de tecnología; cuando se establezca la obligación de ceder, a título oneroso o gratuito, al proveedor de la tecnología las patentes, marcas, innovaciones o mejoras que se obtengan por el adquirente; cuando se establezca la obligación de adquirir equipos, herramientas, partes o materias primas exclusivamente de un origen determinado; cuando se prohíba o limite la exportación de los bienes o servicios producidos por el adquirente de manera contraria a los intereses del país; cuando se prohíba el uso de tecnologías complementarias; cuando se establezca la obligación de vender de manera exclusiva al proveedor de la tecnología; cuando se limiten los volúmenes de producción o se impongan precios de venta o reventa para la producción nacional o para las exportaciones del adquirente; cuando se obligue al adquirente a celebrar contratos de venta o representación exclusivas con el proveedor de la tecnología, en el territorio nacional; cuando se establezcan plazos excesivos de vigencia. Estos actos, convenios o contratos que deban surtir efectos en el territorio nacional, se regirán por las leyes mexicanas.

Por lo que respecta a la transferencia de tecnología mexicana a otros países, como ya se indicó anteriormente, ésta aparece casi siempre como una forma de cooperación internacional a países en vías de desarrollo, especialmente a los latinoamericanos. Esta asistencia técnica es común, en el campo de la industria petrolera, entre PEMEX y el Instituto Mexicano del Petróleo y sus homólogos de algunos países sudamericanos;¹⁶ en materia financiera, la aportada en las mismas circunstancias, por Nacional Financiera, S. A. y el Banco de México, S. A.; así como en la tecnología implícita que conlleva la instalación de las plantas de Guanos y Fertilizantes de México, S. A. en Fertilizantes de Centroamérica, S. A. (FERTICA), ubicadas en Costa Rica, Honduras y Guatemala.

5.3 *Financiamiento internacional en las empresas públicas*

México, a partir de los años 40, ha adoptado una política tendiente a hacer un uso cada vez mayor de financiamientos internacionales. El proceso de contratación de empréstitos que inició el sector público al principio de la década mencionada, alcanzó su mayor vigor en la década de los 60,

¹⁶ Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

en que el financiamiento externo llegó a significar un alto porcentaje de la inversión federal.

En la actualidad, la deuda pública en México es de las más elevadas en América Latina; en algunos organismos internacionales de financiamiento, como el BIRF, también figura dentro de los principales deudores.

Es bastante difícil calcular a cuanto asciende la deuda pública externa contratada a plazos de amortización menores de un año; aunque puede asegurarse, conservadoramente, que se acerca a los 1,000 millones de dólares.¹⁷ Sin embargo, se cuenta con cifras relativas a la llamada deuda a largo plazo, contratada a plazos de uno o más años. En el cuadro 5 se muestra la situación de dicha deuda.

CUADRO 5

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO, A PLAZO DE UNO O MÁS AÑOS*

(millones de dólares)

Cifras al 31 de diciembre de cada año

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Deuda Directa del Gobierno Federal</i>	<i>Deuda Garanti- zada por el Go- bierno Federal</i>	<i>Deuda de los Organismos y Empresas Públicas</i>
1968	2,483	679	731	1,073
1969	2,915	779	821	1,315
1970	3,260	858	848	1,554
1971	3,554	882	899	1,773
1972	4,323	972	952	2,399

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

* En la actualidad, el fuerte incremento que tuvo este pasivo en los años 1973, 1974 y 1975, hizo que se disparara la tendencia anterior, ascendiendo, al 31 de diciembre de 1975, a más de 11,000 millones de dólares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Considerando que la deuda garantizada por el Gobierno Federal (penúltima columna) es parte de la de los organismos y empresas de Estado, el pasivo de éstos se elevaría a las cifras que se presentan en el cuadro 6.

¹⁷ Al 31 de diciembre de 1975 ésta era superior a los 2,500 millones de dólares.

CUADRO 6

DEUDA DE ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
(millones de dólares)

<i>Años</i> <i>(31 de Dic.)</i>	<i>Total</i>	<i>Deuda Garantizada por</i> <i>el Gobierno Federal</i>	<i>Deuda</i> <i>Directa</i>
1968	1,804	731	1,073
1969	1,236	821	1,315
1970	2,402	848	1,554
1971	2,672	899	1,773
1972	3,351	952	2,399

Del total de 4,323 millones de dólares a que ascendía la deuda externa del sector público mexicano "a largo plazo", poco más del 60% se pagaría en los primeros cinco años, el 28.7% en los siguientes diez años (1978-1987) y el resto entre 1988 y 2004.

En México existen controles bastante eficaces que rigen la contratación del crédito externo, ya que todos los organismos y empresas estatales deben requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estar en posibilidad de obtener los financiamientos externos que necesiten. Este control quedó bien delimitado en la Ley de Ingresos a partir de 1961. (Ver capítulo III).

Los organismos y empresas, considerando lo apuntado en el párrafo anterior, pueden contratar financiamientos directamente, con la garantía del gobierno federal, o bien a través de las llamadas "agencias financieras gubernamentales".¹⁸

Las mismas agencias financieras del gobierno tienen la obligación de presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de contratación de crédito con el exterior, quedando a cargo de dicha Secretaría la facultad de imponer las tasas máximas de endeudamiento en que cada agencia puede incurrir.

Es tesis gubernamental que los financiamientos procedentes del exterior que contraiga el sector público se destinen a llenar el contenido de

¹⁸ Que son el Banco de México, S. A., la Nacional Financiera, S. A., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. y el Banco Nacional Agropecuario, S. A.

importación de la inversión pública federal. Sin embargo, en la práctica, un porcentaje importante de lo contratado anualmente se destina a pago de pasivo externo y a gastos locales, aunque ha habido ocasiones en que se han contratado financiamientos para cubrir gastos de operación.

Los organismos y empresas del sector público que absorben gran proporción de los financiamientos externos, y por tanto, de la deuda pública vigente, son Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Altos Hornos de México, S. A., el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún y otros; dentro de éstos habría que agregar también a las agencias financieras gubernamentales.

El financiamiento externo contratado por la mayoría de los organismos y empresas mencionadas en el párrafo anterior es de suma importancia para la buena marcha de sus operaciones y con toda seguridad puede afirmarse que difícilmente podrían renunciar a él sin afectar drásticamente sus actividades.

La fuerte afluencia de financiamiento externo al sector público mexicano vino a ser el expediente que sustituyó a otras vías de captación de ingresos, tales como una reforma fiscal progresiva o la modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público a fin de ajustarlas a sus estructuras de costo, entre otros.

En este sentido, el financiamiento externo hizo posible que, desde los años 60, el gasto público —en especial el de inversión— creciera a tasas convenientes que garantizaran un elevado incremento en el producto interno bruto. Debe apuntarse también que el uso de los fondos de procedencia externa no siempre fue el más racional que pudo asignárseles, no obstante la reglamentación existente en este aspecto.

Por lo que se refiere a los financiamientos que México ha otorgado al exterior, éstos casi siempre tienen vinculación con el fomento de las exportaciones de mercancías y de asistencia técnica mexicana. FOMEX es la principal agencia financiadora en esta materia; pero en 1973, el Banco Mexicano, S. A. —banco del Estado— otorgó un financiamiento a Petro-Perú por poco más de 46 millones de pesos, a siete años de plazo y a tasa de interés preferencial, cuyo destino fue el financiamiento de una planta petroquímica para la fabricación de negro de humo.

5.4 Inversión Extranjera directa en las empresas públicas

México es un receptor neto de inversión extranjera directa. Se estima que en 1970 ésta alcanzó la cifra de 2,822 millones de dólares, la que

procedía en un 79.4% de los Estados Unidos de América, 3.4% de Alemania Federal, 3.3% de Inglaterra, 2.8% de Suiza, 1.9% de Italia, 1.7% de Holanda, 1.6% de Francia, 1.6% de Canadá, 1.3% de Suecia y el resto de otros países.

Si bien la inversión extranjera directa asciende a sólo 2,822 millones de dólares, ésta se encuentra distribuida en los sectores de actividad económica más estratégicos y dinámicos. En 1970, casi el 75% de la inversión extranjera directa se localizaba en la industria manufacturera y el 15.5% en el comercio. Lo anterior significa que casi el 90% del total de esta inversión se encuentra registrada en los dos sectores de actividad económica de mayor importancia para nuestro país.

Por lo que respecta a la participación de dicha inversión en las empresas del sector público mexicano, puede afirmarse que ésta es pequeña. Según un estudio reciente,* dentro de las 500 empresas mayores de México sólo 19 de participación estatal cuentan con inversión extranjera directa, mismas que se presentan en Cuadro 7:

CUADRO 7

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y
MINORITARIA CON PARTICIPACION EXTRANJERA*

(De acuerdo con su capital social)

Datos: al 31 de diciembre de 1973

<i>Compañía</i>	<i>Producto</i>	<i>Capital (Millones de pesos)</i>
1. Fundidora de Monterrey, S. A.	Siderúrgica	1,293.6 (Mi)
2. Cía Minera de Cananea, S. A.	Minería	600.0 (Mi)
3. Industrias Polifil, S. A.	Fibras sintéticas	400.0 (Mi)
4. Cía. Mexicana de Cobre, S. A.	Minería	300.0 (Mi)
5. ConduMex, S. A.	Conductores eléctricos	253.0 (Mi)
6. Tereftalatos Mexicanos, S. A.	Fábricas químicas	250.0 (Mi)
7. Nacional de Cobre, S. A.	Productos de cobre	235.0 (Mi)
8. Veh. Autom. Mex., S. A. de C. V.	Automotriz	225.0 (Ma)

* *Análisis* — 73, *La Economía Mexicana*, editado por Publicaciones Ejecutivas de México, S. A. (Suplemento).

<i>Compañía</i>	<i>Producto</i>	<i>Capital (Millones de pesos)</i>
9. Productora de Papel Periódico, S. A.	Papel	200.0 (Mi)
10. Cía. Exportadora de Sal, S. A.	Minería	162.5 (Mi)
11. Cía Minera Autlán, S. A.	Minería	150.0 (?)
12. Heinz Alimentos, S. A. de C. V.	Prods. Alimenti- ticios	150.0 (Ma)
13. Hules Mexicanos, S. A.	Prods. Químicos	125.0 (Ma)
14. Cía. Exploradora del Istmo, S. A.	Minería	100.0 (Ma)
15. Fábrica Nal. de Máq. Herramientas, S. A.	Máq. Herramientas	60.0 (?)
16. Química Flour, S. A. de C. V.	Prods. Químicos	60.0 (Mi)
17. Tetraetilo de México, S. A.	Prods. de petróleo	50.0 (Ma)
18. Motores Perkins, S. A.	Motores diesel	49.8 (?)

(Ma) de participación estatal mayoritaria.

(Mi) de participación estatal minoritaria.

(?) no identificada.

En el cuadro anterior se observa que, de las 18 empresas estatales, sólo en 5 mayoritarias participa la inversión extranjera directa, en 10 minoritarias y en 3 que no se pudo identificar el grado de propiedad del Estado. Es interesante observar que la participación extranjera dentro de las empresas públicas se localiza en aquellas ramas de actividad económica más dinámicas así como en las vinculadas con la exportación.

Por lo que respecta a la inversión directa que las empresas públicas han realizado en el extranjero, debe señalarse que Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Altos Hornos de México, S. A., CORDEMEX, S. A. y Productos Pesqueros Mexicanos han realizado —hasta donde tenemos información— este tipo de actividades en el extranjero.