



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

283
364

La Fracción II del Artículo 5o. de la Ley de Transferencia de Tecnología

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

Rodolfo Rosas Kamel

No. DE CUENTA 7017400-5

ASESOR DE TESIS; DR. JORGE GAXIOLA RAMOS

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PÁG.

CAPITULO I. FUNCION DEL ESTADO EN MATERIA ECONOMICA	1
A) PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO	4
B) EL ESTADO COMO COMPLEMENTARIO DE LA ACCION DE LOS PARTICULARES CON RESPECTO A SUS FINES	21
C) EL ESTADO COMO EMPRESARIO	30
D) MONOPOLIOS DE ESTADO	41
CAPITULO II. MECANISMOS DEL ESTADO EN MATERIA ECONOMICA	60
A) LEGISLATIVOS	60
B) EMPRESAS DE ESTADO	70
C) COINVERSION	91
CAPITULO III. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	102
A) DEFINICION	102
B) DESARROLLO	107
C) TECNOLOGIA EN PAISES EN DESARROLLO	117

D) LA APLICACION DE LA TECNOLOGIA EN MEXICO	124
CAPITULO IV, LA OBLIGACION DE LAS EMPRESAS DE ESTADO PARA SU REGISTRO EN TRANSFERENCIA TECNOLOGICA	134
A) ARTICULO 5°, FRACCIÓN II (LEY DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA)	136
B) ARTICULO 17 (MISMA LEY)	138
CONCLUSIONES	140
BIBLIOGRAFIA	142

INTRODUCCION

TODO PASANTE DE UNA CARRERA PROFESIONAL SE VE PRECISADO A ELABORAR UN TRABAJO DE TESIS PARA ASÍ OBTENER EL DERECHO A SU EXAMEN DE GRADO.

COMO ES MI INQUIETUD ELABORAR MI TESIS PROFESIONAL DENTRO DEL ÁMBITO JURÍDICO-LEGAL DEL DERECHO INTERNACIONAL, ELEGÍ EL TEMA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 5° DE LA LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EL USO Y EXPLOTACIÓN DE PATENTES Y MARCAS, PORQUE IMPLICA QUE EL ESTADO DEBE REGISTRAR ANTE EL ESTADO MISMO LOS CONTRATOS QUE CELEBRE COMO EMPRESARIO, CUANDO SE TRATEN DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, FUNDAMENTALMENTE, SE ENTIENDE, PROVENIENTES DEL EXTERIOR.

ESTA OBLIGACIÓN DEL ESTADO ME PROCUPÓ Y PRETENDÍ HACER UNA INVESTIGACIÓN SOBRE ELLO. PARA LLEGAR A UNA RESPUESTA, TUVE QUE ESTUDIAR LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO, LOS MECANISMOS QUE ÉSTE UTILIZA, TANTO POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS, COMO EMPRESARIALES Y DE COINVERSIÓN INTERNACIONAL PARA LOGRAR LOS FINES ECONÓMICOS DE LA NACIÓN. PERO COMO EL ASPECTO FUNDAMENTAL DE ESTA TESIS ES LA TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA, ELABORÉ UN CAPÍTULO A PARTIR DE QUÉ ES LA TECNOLOGÍA, SU DESARROLLO Y LA TRANSFERENCIA DE LA MISMA.

AHORA BIEN, EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY SEÑALA QUIENES ESTÁN OBLIGADOS A REGISTRARSE, Y LA FRACCIÓN II DEL MISMO, NOS HABLA DE LA OBLIGACIÓN QUE TIENEN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL PARA SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA.

LA LEY NOS DA TODAS LAS DEFINICIONES SOBRE: QUÉ ES TECNOLOGÍA, CUÁNTOS TIPOS DE TECNOLOGÍA EXISTEN, INCLUSIVE, SE INMISCUYE EN DERECHOS DE AUTOR DE DISEÑOS INDUSTRIALES, E INCLUYE A LOS

CONTRATOS DE EMPRESAS ESTATALES EN CUALESQUIERA QUE SEAN SUS MANIFESTACIONES.

AL HACER MI INVESTIGACIÓN ENCONTRÉ QUE JUSTO EL TEMA DE MI TESIS CONTABA CON MUY Poca EXPERIENCIA, BIBLIOGRAFÍA Y OPINIONES ESCASAS, POR LO QUE, LA CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA ES PRECARIA, MÁs BIEN ELABORADA EN BASE A EXPERIENCIAS Y CONSULTAS PERSONALES REALIZADAS, SIN EMBARGO, DEBEMOS CONSIDERAR QUE NO SOLAMENTE ES NUESTRO PAÍS EL QUE ADOLECE DE ESTA SITUACIÓN, SINO QUE LAS LEYES DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA IMPLICAN, POR LO COMÚN DEL PROBLEMA, A LOS PAÍSES EN DESARROLLO COMO QUEDA DEMOSTRADO EN ESTE MODESTO TRABAJO.

LA REGLAMENTACIÓN SE INICIA EN 1973 A CONSECUENCIA DE LA CONFERENCIA DE NUEVA DEHLF DE 1971, DONDE SE PIDE QUE LOS PAÍSES EN DESARROLLO REGLAMENTEN, TANTO EN INVERSIÓN EXTRANJERA COMO EN TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA.

CONSIDERANDO QUE ES UN TEMA REALMENTE NUEVO A TRATAR EN EL DERECHO INTERNACIONAL POR LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO, EXISTEN POCAS FUENTES DE INVESTIGACIÓN, POR LO QUE ES PALPABLE LA DEFICIENCIA LÓGICA DE ESTE TRABAJO Y LAS LIMITACIONES QUE TUVE PARA SU ELABORACIÓN.

CAPITULO I

FUNCION DEL ESTADO EN MATERIA ECONOMICA

INTRODUCCION

Nación y Estado son dos aspectos del orden social occidental y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poseer o surgir de una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a una forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar.

La nacionalidad y la autoridad del Estado, son factores elementales en nuestro medio de vida. Pero tan pronto comenzamos a reflexionar, nos damos cuenta que el gran valor de nuestro sistema es la libertad, que tiene el riesgo de ser libre. Admite la iniciativa individual y sus derechos; pero si no armoniza con la necesidad social, conlleva a la injusticia y al privilegio.

Es función del Estado mexicano, en cuanto rector de la economía, supuesto social y gran corrector legal de las deformaciones, por esto podemos invocar protección y amparo, al Estado corresponde la propiedad originaria y detenta los recursos básicos del país.

Por eso existe un régimen jurídico de mexicanización, que propicia y apoya la iniciativa de los mexicanos, excluyendo y condicionando o regulando a los extranjeros.

El concepto de función constituye la base de este desarrollo: "La misma etimología de la palabra función determina cum-

plidamente su concepto; proviene de *fungere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *finire* por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública".

Bonnard nos dice que "las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines".¹

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de la función esencial del Estado.

La función administrativa, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada articularizando su aplicación.

En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines. Estas funciones se encaminan a los poderes públicos.² Gabino Fraga afirma que "las funciones constituyen la

1. Roger Bonnard, mencionado en Teoría del Estado de Herman Heller, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963, 5a. edición.

2. Dice a este propósito Burdeau: "El poder político circula ciertamente por toda la inmensa red del aparato gubernamental y administrativo, pero permanece único, pues próximos o alejados

forma de ejercicio de las atribuciones, (mas, nos parece más adecuada la posición de Villegas Basavilbaso cuando sostiene en forma diversa que las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones)".

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares, y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de control.³

Hans Kelsen⁴ define la función administrativa como un tipo de la teoría pura del Derecho: "los tres poderes que distin-

del centro de decisión inicial, todos los que tienen competencia para ejercer una parte del poder del Estado, no pueden, so pena de desnaturalizarlo, usar de él más que para participar en la integración de la idea del Derecho en el ordenamiento público positivo".

L. Jordana de Pozas, "El problema de los fines de la actividad administrativa" Rev. de Admón. Páb., IEP, Madrid, núm. 4, enero-abril, 1951, pág. 11.

3. "Juzgo razonable el criterio de que, cuando se defina el derecho administrativo, se prescinda de definir simultáneamente la función administrativa. Se trata de conceptos distintos, que deben analizarse separadamente y cuyo tratamiento conjunto sólo tiende a complicar las cosas, en virtud de las discrepancias que existen acerca de lo que ha de entenderse por la función administrativa".
Miguel S. Marienhoff, Tratado de Der. Admvo., T. I, pág. 133, Ed. 1965.
4. Para Kelsen la función administrativa es siempre creadora de Derecho y de manera absolutamente comparable a la función legislativa; tanto la función legislativa como la función administrativa son creadoras de Derecho.
Por otra parte, las normas jurídicas comprenden lo mismo a las normas individuales como a las reglas de Derecho general; es decir, entre la regla general y la aplicación individual que puede ser hecha, no hay una separación tajante, sino en grado progresivo.

quen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente". La acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus de terminaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general que determina la esencia de la actividad del Estado.

La ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica es el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, descartando por supuesto los preceptos relativos de la propia Constitución. Nos señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico sobre la naturaleza de las re laciones del Estado con las actividades comerciales e individuales.

A. PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO*

Concepto de Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, ba jo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

Jellinek dice que es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentado en un determi nado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

*Jean Dabin; Doctrina General del Estado, México, D.F., Editorial Jus, 1955, segunda edición.

ELEMENTOS DEL ESTADO.

En un enfoque sistémico encontramos que el supersistema del Estado tiene como elementos integrantes a diversos sistemas, a los cuales conviene analizar, antes de externar esta interpretación del fenómeno estatal.

La Población.

Entre los elementos tangibles y previos del Estado, encontramos en primer término a la población, sin la cual no puede darse el fenómeno estatal. Así, no podemos siquiera imaginar un Estado que carezca de población permanente, por ejemplo, el Polo Sur no puede existir como Estado independiente, entre otras causas porque no tiene una población estable.

Pero la población del Estado no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos. Así, una familia por sí sola, no puede constituir la población de un Estado; tampoco un reducido grupo de familias puede conformar toda una población estatal, o sea: la población estatal necesita un número y densidad tal que amerite la organización estatal.

Hay Estados cuya población no rebasa los cien mil habitantes; sin embargo, cien mil personas reunidas en un estadio deportivo no integran la población de un Estado y sí, en cambio, posiblemente sean parte de la población de muchos Estados. La población del Estado no requiere forzosamente ser de la misma nacionalidad o la misma raza, religión, idioma o costumbres, como vemos con claridad en el Estado norteamericano, cuya población se integró con personas de muchas razas y de muy distintas nacionalidades, religiones, idiomas y costumbres; pero sí requiere residir permanentemente en un territorio determinado; por ello, las tribus nómadas no formaron Estado, porque no se asentaron en un territorio.

El Territorio.

El otro elemento tangible, previo, e insustituible del Estado, es el territorio, en el que debe asentarse la población estatal. El pueblo judío no pudo constituir el Estado israelí mientras careció de territorio, igual que ahora no puede hacerlo el pueblo palestino.

El territorio del Estado debe ser propio y exclusivo, es decir, no debe compartirse su dominio con otro o varios Estados más.

Sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir una nación, un pueblo, una empresa, un club, o cualquier otra forma de asociación humana, excepto un Estado. El territorio, como dijera Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

El orden jurídico.

Indiscutiblemente, la población, el territorio y el poder son elementos insustituibles del Estado, pero no son los únicos; de ahí, como dice Stein: "La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad".⁵

A la teoría de los tres elementos se opone rotundamente la tesis de la escuela vienesa, para quien el Estado no es sino el ordenamiento jurídico; por ello, éste es su único elemento, por tanto el pueblo y el territorio no son sino el ámbito personal y espacial de vigencia de ese orden jurídico.

5. Stein, Ekkhart, Derecho político, Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1973, p. 3.

En la actualidad, la mayoría de los autores contemporáneos agregan a los tres elementos "visibles" o "externos", como cuarto elemento, el orden jurídico normador y regulador de las relaciones y actividades comunitarias producidas en el Estado, y sin el cual no es posible el fenómeno estatal.

El deber ser del Estado.

Definido ya lo que es el Estado, pasamos a lo que debe ser, o sea, a definir el Estado ideal. El Estado debe ser la unidad teleológica de asociación -como dice Jellinek- y de acción -como afirma Heller-, un sistema unitario -como apunta Smend- formado por un conjunto humano, asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado -como comenta Stein- mediante la coincidencia mayoritaria de voluntades constantemente renovada, sujeta a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos deben consistir -como agrega González Uribe- en la realización de valores individuales y sociales de la persona humana y -como sostiene Porrúa Pérez- en la obtención del bien público temporal, de acuerdo -como indica Serra Rojas- con sus condiciones históricas.

En primer lugar, en lo que concierne a la relación del Estado y la sociedad en general, se cometería un error al considerar al Estado simplemente como una superestructura que viniese a rematar o coronar una estructura anterior del mismo orden.⁶ En realidad, el Estado aporta un principio original -el principio político-generador de una estructura *sui generis* cuya materia previa y estructura política tenga como misión eliminar o absorber la estructura social.

6. Comp. E. Baudin, Cours de Philosophie Morale, p. 466: "El Estado está subordinado a la nación cuya estructura social precede, prepara y priva sobre la superestructura política que se le añade" Vid. también p. 403. En el mismo sentido, Pereira Dos Santos, La Constitution sociale et politique portugaise, Paris, 1935, pp. 20 y 21.

Si el Estado no puede ni actuar ni subsistir sin la ayuda de un soporte territorial, de allí resulta que goza, con relación al territorio, de un verdadero derecho.⁷ Es el caso de todas las instituciones: conviene reconocerles, a título de derecho constitucional, las facultades indispensables para la realización de su obra. ¿De qué naturaleza es ese derecho particular del Estado sobre su territorio? Teniendo por objeto una cosa —el territorio—, erróneamente se le llamaría derecho de soberanía (*imperium*) porque la soberanía, que es autoridad, no puede ejercerse más que sobre las personas y no sobre las cosas.

La expresión soberanía territorial encierra un equívoco: toda soberanía es personal; no es territorial sino en tanto que comprende a las personas que se encuentran sobre la extensión del territorio.⁸ Afectando al territorio mismo, el derecho del Estado no podría ser, pues, más que un derecho de dominio (*dominium*) que se traducirá, por ejemplo, en el derecho de devastación para los fines de defensa nacional (teoría llamada del territorio-objeto).

Esta especie de derecho real eminentemente no es, sin embargo, un derecho de propiedad. No se confunde ni con el derecho del Estado sobre su dominio privado ni aun con el derecho del Estado sobre el dominio público.

Por una parte, el derecho del Estado sobre el territorio es a la vez general y limitado de su objeto: se extiende al territorio entero, mientras que la propiedad aun pública, no alcanza más que a partes determinadas del territorio; no entraña plenitud y exclusividad de poderes que siguen perteneciendo, en principio, al propietario subyacente, sino tan solo ciertas facultades de terminadas de utilización. Por otra parte, a diferencia del derecho de propiedad que está destinado a la satisfacción de fines ego-

7. En sentido contrario, *Duguit, op. cit.*, T. II, 2a. Ed. pfo. 7 pp. 51-52.

8. *Comp. en cuanto a este punto, Carré De Malberg, op. cit.*, T. I. núm. 2, p. 4, *Duguit, op. cit.*, T. II, 2a. Ed., pfo. 7, p. 52.

istas (en el sentido etimológico del término) el derecho del Estado sobre el territorio participa del carácter funcional, institucional del Estado: encuentra su razón de ser y su límite en el interés público, en las necesidades de la existencia del Estado y del cumplimiento de su misión. Y por estar así limitado por su fin, es por lo que, igualmente, es general y está circunscrito a su objeto. Laband hablaba de un "derecho real de derecho público"; podría hablarse quizá de un derecho real institucional.⁹

Que no se objete, con Michoud y otros, que el pretendido derecho sobre el territorio no es en realidad más que un poder sobre las personas.¹⁰

Sin duda, como lo señalan esos autores, el poder de utilización del territorio se resuelve finalmente en un derecho que pertenece al Estado de ordenar a los propietarios de los terrenos sobre los que ha puesto sus miras (caso de expropiación, de devastación) que se abstengan de toda resistencia a la utilización proyectada: caso de soberanía personal, de *imperium* por consiguiente.

Pero ¿no pasa siempre así cuando un derecho se ejerce sobre una cosa, incluyendo el derecho de propiedad privada? Por definición el derecho, inclusive el real, supone otros hombres a los que se le opone y que están obligados a respetarlo, de allí resulta también que si el Estado tiene el derecho de ordenar a los propietarios la abstención, es porque tiene, si no sobre los terrenos mismos, si al menos sobre el territorio del que esos terrenos forman parte integrante, un derecho real de uso que en aquellas circunstan

9. *Comp. acerca de esta discusión, de la Bigue De Villeneuve, op. cit., T. 1º, pp. 244 a 249; Le Jur, La Nation et L'Etat en la Encyclopédie Française. T. X, pp. 10, 10-7, col. 1 y 2.*

10. *Vid. especialmente, L. Michoud, La Théorie de la personnalité morale, 3a. edición por L. Trotabart, París, 1932, T. II, núm. 201, pp. 64 y 65, y en particular la nota 2 de la p. 65.*

cias en que el interés público está de por medio, es superior al derecho privado de los propietarios.

¿Podría irse más lejos y a pretexto de que el territorio es indispensable al Estado, considerarlo como un elemento del ser mismo y de la personalidad del Estado que, en su esencia, estaría compuesto de hombres y territorio a la vez? (teoría llamada del territorio-sujeto).¹¹

El Estado tiene una personalidad jurídica propia, ya sea como persona moral, ya sea como el ente rector de un conglomerado políticamente formado que es a su vez el elemento esencial y fin último que éste es, el pueblo del Estado, aquí hablamos del Estado como la formación por el propio pueblo, para regirlo, como órgano rector, debemos de entender aquí el Estado, lo que propiamente se llama el Gobierno, pero *latu sensu* el estado con su gobierno es el que cumple con todas estas funciones.

Razón de ello es que el Estado tiene dentro de sus funciones primordiales la última que es el bien social, el fin social del Estado, es decir, procurar el bienestar de todos sus nacionales y el bienestar y organización de todos los entes que lo componen.

Ya hemos afirmado que, como realidad social¹² al Estado le corresponde una realidad jurídica y, como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia, la cual ha sido muy discutida por la teoría.

11. *Vid.*, en este sentido G. Jellinek, L'Etat moderne et son droit, edición francesa, T. II, pp. 16 y sigs; Carré de Malberg, op. cit., T. I, núm. 2, p. 4, nota 4.

12. Sobre la realidad del Estado como un hecho social, consúltese: Goñidec, P.F.: Relations Internationales, Les Cours de Droit, 158 rue Saint-Jaques. Paris, 1974, p. 72 y 73. Hans Kelsen: Teoría General del Estado, Barcelona, Ed. Labor, 1934.

CONCEPTO DE PERSONA. La palabra persona es un término multívoco; puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico. Este último es el contenido que nos interesa y generalmente se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.

Originalmente *personae* significaba máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición, el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y, posteriormente, al individuo y, en nuestra época, por extensión a los entes jurídicos colectivos.

La clasificación de las personas es en: a) Persona física; b) Persona jurídica colectiva.

A) PERSONA FISICA.

Es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad y termina, la de ejercicio, por la interdicción y ambas por la muerte; las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

B) PERSONA JURIDICA COLECTIVA.

Se significa por una serie de circunstancias entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la persona jurídica colectiva.

Se han obtenido diferentes explicaciones para el problema de la existencia de la persona jurídica colectiva; las más conocidas son las de la ficción, con sus diferentes variantes a partir

de las obras de Windscheid y Savigny en el sentido de que constituye un ente ficticio creado por el derecho, y en el fondo, carece de voluntad y una objetividad propia.¹³

Existen también las tesis del patrimonio de afectación, o del derecho sin sujeto, según las cuales las personas jurídicas colectivas no tienen una realidad, sino que son un patrimonio destinado a un fin. Es evidente que el patrimonio, atributo de la personalidad jurídica, sólo puede explicarse en función de la existencia de ésta y, en los raros casos que pudiera haber discusión, como en los fideicomisos, éstos derivan del patrimonio de una persona y los derechos que a ellos se refieren son ejercitados por el titular derivado (institución fiduciaria), además, pueden ser la excepción que confirma la regla, razones por las que se rechazan estas teorías.

Para Ferrara, la personalidad jurídica colectiva es producto del orden jurídico, éste se la reconoce y se la atribuye.¹⁴

No obstante las tesis expuestas con anterioridad, los autores reconocen, casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad. Ellas son: el Estado y el Municipio. El primero ya lo afirmamos, existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas.

La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y autodeterminante, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde ese momento, personalidad jurídica que no es ni una ficción ni una creación abstracta del derecho.

13. Jean Dabin, op. cit., Doctrina General del Estado.

14. Ibld.

La personalidad jurídica del Estado ante el Derecho positivo: éste la sanciona en el plano jurídico, lo que la teoría política le entrega como resultado del análisis de la naturaleza del Estado.

Del hecho de que el Estado sea una persona moral según la filosofía política y la ciencia jurídica, se desprende como consecuencia necesaria su personalidad jurídica.

Por regla general la personalidad moral, según la doctrina, se impone también en el terreno jurídico y debe ser reconocida por el Derecho positivo. Esto es lo que ocurre con el Estado en las legislaciones contemporáneas.

La personalidad jurídica del Estado es un imperativo ineludible. Sólo ella puede dar satisfacción a la necesidad de unidad y continuidad en la actividad estatal, como lo han reconocido los juristas. Y se da, por decirlo así, ontológicamente por ser el Estado lo que es, sin que para ello influyan ni el régimen interior de la comunidad estatal ni la forma de gobierno.

Esa personalidad jurídica es única y no múltiple, se habla, en la doctrina jurídica, de la doble personalidad del Estado. Se ha dicho que el Estado actúa, en ciertas ocasiones, con entero poder soberano, como persona de Derecho Público, y en otras, en un plano de igualdad con los particulares, como persona de Derecho Privado.

El Derecho Administrativo está para hablarnos del Estado que actúa con plena autoridad cuando dicta e impone un reglamento y del Estado que se comporta como un particular cuando alquila, vende, compra. Pero de estos hechos innegables no puede sacarse la consecuencia de que la persona misma del Estado esté escindida. En realidad el Estado, encargado de la empresa del bien público tempo-

ral, no puede dejar de ser soberano en ningún momento. Puede actuar, en algunos momentos, a la manera de los particulares, pero sin perder sus características de sociedad política, cuyo fin está por encima del de cualquier agrupación privada.

La diferencia está en las actividades del Estado, no en la persona que es única e indivisible, lo cual no implica, ciertamente, que no puedan existir otras personas de Derecho Público dentro del Estado, como son por ejemplo: los municipios o las entidades federativas en un Estado federal. El Estado en un régimen democrático no debe absorber a las entidades políticas menores, sino re conocerlos y asegurarles el pacífico y legítimo ejercicio de sus funciones. Pero políticamente y jurídicamente, esas entidades son siempre inferiores y subordinadas. El Estado es la única persona moral y jurídica que no reconoce a ninguna otra por encima de ella, dada la amplitud de sus fines y la perfección de los medios de que dispone para realizarlos.

Estas teorías fueron sustentadas por distinguidos autores, entre otros, por Gabino Fraga, actualmente se estima que están superadas. El único razonamiento que exponen es que el Estado se rige por Derecho Público y por Derecho Privado y, en ciertos casos, no actúa como autoridad, sino en relaciones de coordinación; pero no explican en qué momento se desdobra la personalidad o la voluntad.

Consideramos que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo.

Un ejemplo nos sirve para afirmar nuestra idea: el individuo, persona física, entra en relaciones de Derecho Público cuando solicita licencia, paga impuestos o ejercita sus derechos electorales; y en relaciones de Derecho Privado cuando arrienda bie

nes, compra artículos, otorga mandatos o suscribe títulos de créditos y, hasta ahora, ningún autor ha afirmado que el individuo tenga dos personalidades o dos voluntades según sean las relaciones de Derecho en las que intervenga; lo mismo podemos decir de las sociedades civiles y mercantiles (una sociedad anónima) y de los organismos públicos descentralizados que constituyen una sola persona jurídica y tienen una sola voluntad, aunque entren en múltiples relaciones, ya sea de Derecho Público o de Derecho Privado, por ejemplo: Petróleos Mexicanos es una persona jurídica colectiva de Derecho Público y, hasta ahora, nadie afirma que tenga dos personalidades o dos voluntades.

De lo expuesto anteriormente tenemos que el Estado es una persona jurídica de Derecho Público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la constitución y leyes administrativas secundarias y cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia.¹⁵

Hans Kelsen dice: "Conocida la personalidad del Estado como expresión unitaria de un orden jurídico que regula la conducta humana, que otorga facultades y deberes jurídicos", compréndase sin dificultad cómo puede "tener" aquél deberes y derechos, cómo puede haber derechos y deberes del Estado que sean al mismo tiempo -aun cuando en sentido diferente- deberes y derechos del hombre. La relación es la misma que en el caso de la persona "jurídica" o incluso de la persona "física". El problema surge cuando se pretende identificar la "persona" con el hombre, cuando se pasa del plano jurídico-normativo al plano causal y psicológico, cuando se considera que la personalidad del Estado es cosa distinta del Derecho, situada, como el hombre, frente a éste, ya que el hombre es un ser natu-

15. *Sustentando igual criterio véase: López Portillo, José. Génesis y teoría general del Estado moderno, 3a. Ed., I.E.P.E.S., México, 1976, pp. 635 a 654.*

ral, cuyas funciones hállanse casualmente determinadas, que posee una fuerza, un poder psíquico o físico-psíquico y constituye un organismo dotado de poder, de fuerza. Según este criterio que domina hoy en los medios científicos, la ineludible cuestión en torno a las relaciones entre Estado y Derecho tiene que ser resuelta en el sentido de que, por una parte, aquel es supuesto de éste, pero, por otra parte, ha de estar sometido al mismo, es decir, ha de estar facultado y obligado por el orden jurídico lo mismo que cualquier súbdito; la teoría del Estado, como teoría de los derechos y deberes del Estado y toda la distinción entre el hombre y el "Estado" consiste únicamente en que aquel está facultado y, especialmente, obligado por éste, el cual crea el orden jurídico por su propia voluntad; mientras que el Estado se obliga y se faculta a sí mismo. Tal es la idea fundamental de la moderna teoría del derecho político "(esta idea es radicalmente insostenible)".

ANALISIS Y CRITICA DEL ARTICULO 25 DEL CODIGO CIVIL
DEL DISTRITO FEDERAL.

Creemos que el Código Civil del Distrito Federal, en su Artículo 25 contiene normas que, teóricamente, son de Derecho Público y resulta discutible que el legislador, para el Distrito Federal, hubiese tenido facultades para reconocer la personalidad de las entidades federativas, de los municipios y demás corporaciones de Derecho Público, ya que la personalidad de los dos primeros entes deriva de la Constitución y la de los últimos, de las leyes de Derecho Público, federal y local que confieren esa personalidad y no el Código Civil.¹⁶

16. El Código Civil del Distrito Federal, originalmente fue promulgado en el Diario Oficial de 2 de marzo de 1928 como Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal.

Al transformarse los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur en Estados de la federación, dicho Código quedó con el nombre primeramente citado, según reformas publicadas en el D.O. de 23 de diciembre de 1974.

Quando el Estado celebra contratos sujetos a Derecho Privado, no deja su carácter de ente público, ni se transforma su voluntad, ni las relaciones son enteramente de coordinación; si se quiere explicar esto, puede decirse que en esos casos el Estado considera necesario, para su actividad y cumplimiento de sus fines, celebrar contratos sujetos hasta cierto punto al Derecho Civil, autolimitándose en el ejercicio de su autoridad frente al particular, sin que su voluntad, ni su personalidad se transformen. Contra el Estado no pueden dictarse medidas de apremio ni embargos, como sí sucede con los particulares.¹⁷

Consideramos que puede establecerse una distinción entre persona pública mayor, que es el Estado, y personas públicas menores, que son las entidades federativas, los municipios y los organismos públicos descentralizados.

Los entes públicos, dentro de los que consideramos al Estado (federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de Derecho Público, tienen ciertas características constantes desde un punto de vista genérico, aunque desde el punto de vista específico puedan presentarse algunas variaciones:

Es de aclarar que cada Estado de la federación tiene sus propios códigos civiles, penales y de procedimientos.

El artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, en su parte relativa dice:

"Son personas morales: I. La nación, los estados y los municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas en la ley".

17. El artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, en su primer párrafo dispone:

"Art. 4º. Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija de las partes".

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.
2. La personalidad jurídica distintiva de la de sus integrantes.
La personalidad jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo.
3. Denominación o nombre.
La denominación o nombre es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho; cada Estado soberano tiene su nombre, e igualmente las entidades federativas, los municipios, los rganismos descentralizados, y aun los organismos internacionales. Denominación o nombre que usan en todos los documentos oficiales y que los identifica.
4. Ambito geográfico y domicilio.
La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado, que puede ser más amplio o más restringido según se trate de la importancia del ente público y de su objeto, y puede abarcar, ya sea todo el territorio de un Estado, una parte de él, o circunscribirse a una ciudad o a límites todavía más pequeños. Lo anterior implica

también la necesidad de una sede permanente para los órganos de administración y representación que creemos equivale al domicilio; por ejemplo, en los Estados federales es la ciudad en donde tienen su asiento los poderes y en los demás casos de personas jurídicas de Derecho Público, el domicilio será el lugar físico (ubicación, calle y número) en donde funcionen sus órganos de administración y de dirección.

5. Elemento patrimonial.

El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole, y de derechos valuables pecuniariamente de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto en la persecución de sus fines.

6. Régimen jurídico propio.

Todas las personas jurídicas de Derecho Público tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado soberano ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.

En las entidades federativas, además de la Constitución Política y leyes federales, están las constituciones locales y leyes y reglamentos que regulan su actividad; en las descentralizadas, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley Orgánica del organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.

7. Objeto.

Consiste en la realización de todas aquellas actividad

dades concretas previstas en un régimen jurídico propio; y en los entes que tienen carácter político, además de lo anterior, los programas que les señalen sus gobernantes.

8. Organos de representación y administración.

Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. Dichos órganos de representación y administración, varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades, pues, por ejemplo, en el Estado soberano, tradicionalmente son los poderes legislativos, ejecutivo y judicial; en el municipio es el Ayuntamiento y en los organismos descentralizados los consejos de administración o juntas directivas y el director general.

También es muy variable la forma en que se designa o elige a esos órganos de administración y representación, pues va desde la elección directa, hasta sistemas de selección a través de concursos de méritos o designaciones personales.

9. Fines.

Consideramos que los fines son mediatos y en última instancia, deben ser la persecución del beneficio general, el bien común o el interés público.

B) EL ESTADO COMO COMPLEMENTARIO DE LA ACCION DE LOS PARTICULARES CON RESPECTO A SUS FINES.

Para lograr estos fines el Estado desde luego procura a todas luces que los nacionales, que los extranjeros dentro de su territorio desarrollen las actividades morales, culturales, económicas necesarias para la prosperidad constante que se obtiene como medio para el fin social al que hemos hecho referencia.

Dentro de estos aspectos nos preocupa fundamentalmente para este trabajo, el aspecto económico: tenemos que analizar al Estado como empresa, al Estado como el que reúne los elementos de producción para generar por sí mismo con su esfuerzo, actividades económicas, pero estas actividades económicas las debemos de considerar cuando el Estado observa que no basta la actividad propia e inmediata de sus nacionales, entonces entra el factor "complementario", complementa todas aquellas actividades que la iniciativa privada, como se le ha dado en llamar, es decir, el sector privado no realiza o no ha podido realizar, aquí vemos al Estado magnate, al Estado gran empresario, al Estado que complementa, insistimos, aquellos factores de la producción o inclusive del consumo, que no se puede hacer sólo con la participación del sector privado, es necesario que el Estado, tanto en teoría, como en la práctica, desarrolle todas esas actividades que no pueden o no quieren los de la iniciativa privada realizar.

No se va a limitar a eso, sino que el Estado a su vez puede fabricar sus bienes de consumo, los que él va a consumir como entidad jurídica, que también es un consumidor, que el Estado va a fabricar aquellas partes o componentes anteriores al producto final, que por incosteabilidad o por requerirse de grandes inversiones, la iniciativa privada en muchas ocasiones no realiza.

El Estado también, va a complementar la producción y el consumo para substituir importaciones, para abatir precios, para generar polos de desarrollo económico en determinadas regiones de su territorio, para generar nuevos empleos, en fin todas estas actividades va a desarrollar el Estado, complementarias a las actividades de la iniciativa privada, lo que es peligroso es que el Estado vaya asumiendo más y más la responsabilidad empresarial, excluyendo o se parando, por las ventajas con que el Estado cuenta para ello, al sec tor privado.

Es del concenso general que el Estado, con el objeto de superar las deficiencias en el funcionamiento del sistema busca por medio de diversas instituciones e instrumentos procurar compensar las variaciones de la iniciativa privada y auxiliar diversos sectores y actividades, promoviendo el crecimiento estable dentro de un marco de equidad y justicia que beneficie primordialmente a los sec tores mayoritarios con el objeto de que su actuación propugne por la elevación del bienestar común, entendido como la superación de niveles de vida, de educación y así vemos que por medio de las instituciones creadas se busca el mayor aprovechamiento de los escasos recursos.

De acuerdo con los anhelos populares manifestados en la Revolución de 1910 y expresados jurídicamente en la Constitución de 1917, el Estado interviene en la economía a través de dos formas: a) mediante la administración centralizada, es decir por medio de la acción directa de las dependencias del Ejecutivo (Secretarías de Estado); b) por organismos descentralizados o por la promoción y participación en el capital social de empresas que se rigen por el derecho común.

Se justifica lo anterior si consideramos que el Estado necesita continuamente readaptarse a los objetivos del mismo, en

virtud de que la política económica cambia de contenido cada vez que varían las condiciones económicas y sociales.

Por lo tanto, es necesario tener presente que de acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitantemente con el cambio de las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada, se han asignado al Estado determinados fines que varían en el tiempo y en el espacio; es indiscutible que el mismo deba tener a su disposición los medios adecuados para que pueda ejecutar las operaciones, tareas o labores indispensables para conseguir dicho fin, por ejemplo para proteger su existencia como entidad soberana, el Estado debe realizar actividades variadas y distintas entre las que pueden señalarse aquellas que le procuran los recursos humanos y pecuniarios para el sostenimiento de su propia organización.

De acuerdo con las tendencias imperantes en la Constitución de 1917, en la que encontramos dos tendencias: la liberal y la estatista y que la primera de ellas definida en los primeros artículos de nuestra Constitución en que se consagran los derechos de la persona humana en una forma irrestricta y el estatismo representado en algunos preceptos de nuestra Constitución estableciéndose así los derechos subjetivos públicos del ciudadano junto a las garantías sociales subordinando los intereses privados al interés público y siguiendo esa tendencia principiaremos por analizar artículos que se refieren a las formas de acción complementaria contenida en nuestra Carta Magna.

El artículo 4° Constitucional establece la libertad de comercio, de industria y de trabajo y agrega el calificativo de licitud cuando establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedi que a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo licitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terce-

ro, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

Es evidente que esta disposición contiene facultades de intervención en materia de industria, comercio y trabajo, pero única y exclusivamente cuando exista la ofensa a los derechos de tercero. Por tanto, esta disposición es limitativa constitucionalmente por razones de orden público, ya que nada más podrá vedarse esa libertad que en principio reconoce por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

La Carta Magna atribuye al Estado, a través de sus distintos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico y el desarrollo de la sociedad, regulando como señala el artículo 27 Constitucional "el aprovechamiento de los elementos internos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación".¹⁸

"Artículo 27.- La nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza

18. De la Madrid Hurtado, Miguel, en el libro colectivo Aspectos jurídicos de la planeación en México, Editorial Porrúa, S.A.

sea distinta de los componentes de los terrenos, metales, metaloides utilizados en la industria, yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional en los términos que fije el Derecho Internacional.

"El Gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo, en los casos y condiciones que las leyes prevean; tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni subsistirán las que se hayan otorgado en su caso.

"Corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes.

"A la nación le corresponde también el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos".

El Artículo 27 en su fracción XX señala: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El Artículo 73 es también de los más importantes de nuestro régimen constitucional, en virtud de que contiene todas aquellas facultades del Congreso que se relacionan no sólo con la economía mexicana sino que también con todos los renglones en materia política, social y cultural.

Del citado artículo a nosotros nos interesa hacer resaltar las facultades que tiene el Poder Legislativo para intervenir en una u otra forma en la economía; así tenemos que la fracción VII lo faculta "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" que como vimos está íntimamente ligada con el 31, fracción IV. En su fracción VIII lo faculta "para dar base sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."

La facultad para impedir las alcabalas se la concede la fracción IX al decir "para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones" y en la fracción X se le faculta para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

Uno de los preceptos constitucionales cuyo contenido es fuente de numerosas intervenciones en la economía es el artículo 123

que se encuentra estrechamente vinculado al 4º Constitucional en relación con la industria, trabajo y las profesiones. En el mismo artículo se plasma la aspiración de la masa obrera y campesina de recibir los beneficios de una mejor distribución de la riqueza que trajera como consecuencia una elevación de sus condiciones de vida para crear un estado de equilibrio social.

Antes del movimiento revolucionario de 1910, las relaciones, si así se le podrían llamar, obrero-patronales, estaban consignadas única y exclusivamente en las leyes civiles que normaban las contrataciones individuales y en especial los servicios domésticos, trabajo a destajo a precio alzado y el aprendizaje. Se ignoraba la reglamentación de las tareas de los niños, de las mujeres, de los obreros enfermos, tampoco se tomaba en consideración los accidentes de trabajo, el número de años de labor agotadora del hombre que había dejado su vida en el trabajo. Si el Estado intervenía lo hacía únicamente a manera de régimen policial y excepcionalmente cuando se trataba de trabajos peligrosos.

Las ideas que privaban sobre el particular, se basaban en la autonomía de la voluntad en las relaciones patronales y en el sistema económico de libre producción, que trajo como consecuencia un aumento constante de la oferta del trabajo. En correlación de lo anterior, no había igualdad en la contratación, pues la presión de la voluntad en situación de desigualdad económica significaba la sujeción forzada del trabajador, y por tanto, tenía que aceptar condiciones de hambre.

La Carta Magna de 1857 propiamente se había atrasado, y, además había sufrido una serie de parches y remiendos, de tal suerte que los ideales del pueblo, manifestados en el movimiento de 1910 exigían otro ordenamiento legal en que se plasmaran dichos ideales. Así encontramos que la nueva Constitución de 1917 vino a representar

una modalidad en la que, además de las garantías individuales, se establecieron los derechos colectivos.

En otras constituciones sólo se establecían generalidades sobre trabajo, sin que quedara dentro de su texto jurídico constitucional; esto no quiere decir que el Artículo 123 sea completamente original, ya que los legisladores mexicanos se nutrieron de esas ideas en leyes de países como Francia, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, pero lo más importante del derecho de trabajo mexicano es el mínimo de garantías que se consignan en favor de las clases económicamente débiles y el de incorporar esas garantías a la Constitución misma, para protegerla contra cualquier política legislativa.

Además no fue inspirada dicha disposición por influencias extrañas, de acuerdo con las ideologías entonces imperantes, sino que más bien tuvo una raigambre esencialmente mexicana nacida de las necesidades de las grandes masas y a tono con una realidad social cuya tendencia es la de disminuir la desigualdad entre el patrón y el obrero.

Decimos que el Artículo 123 es intervencionista en la economía, porque de acuerdo con el mismo, la voluntad de las partes no es ya la suprema ley del contrato de trabajo. Trabajador y patrón han de guardar en el mismo ciertas bases inalterables por ser de disposición legal. Así, la duración de la jornada de trabajo no puede ser mayor de ocho horas (frac. II); tampoco pueden desempeñar labores peligrosas e insalubres las mujeres y los jóvenes menores de dieciseis años ni trabajo nocturno industrial (frac. II), etc.

Para terminar con el estudio relativo a artículos constitucionales que otorgan al Estado facultades de carácter intervencionista en materia económica, analizaremos a continuación el artículo 131 constitucional, que contiene disposiciones relacionadas

con el comercio interior y el exterior. Con dicho artículo se faculta al Estado a intervenir en uno de los procesos económicos, o sea la distribución de la riqueza, que no otra cosa es el comercio.

El comercio exterior, para el que los economistas liberales piden libertad sin barreras, nuestra Carta Magna lo sujeta totalmente al control del Estado al decir en el artículo que comentamos, que "es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Ya el hecho de gravar una mercancía es un acto intervencionista del Estado, máxime que el gravamen podría ser tan elevado que casi haría prohibitiva su importación; pero para el caso de que los altos impuestos de importación no disuadan al importador, entonces la Constitución dice que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión (de hecho lo ha sido) "para restringir

y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente".

De todo lo anterior se desprende que en materia de comercio exterior las facultades del Estado son amplísimas, pues cuenta, primero con el arancel para regular este comercio, arancel que puede aumentar, disminuir o suprimir arbitrariamente teniendo únicamente en cuenta cierta política al respecto que se observa del estudio de la Tarifa del Impuesto General de Importación y que podemos expresar así:

1. Impuestos de importación bajísimos, casi nulos, para la maquinaria y materias primas de las industrias consideradas básicas para el desarrollo industrial del país.
2. Impuestos medianamente altos para la maquinaria y materias primas de las industrias semibásicas o no fundamentales para el país.
3. Impuestos altos y altísimos para los artículos suntuarios, de lujo, y para los que se considera que vienen a competir con los de fabricación nacional.

C) EL ESTADO COMO EMPRESARIO

El tema que nos ocupa en este capítulo tiene como finalidad analizar lo que es el Estado y cuál es su función en materia económica, pero no se pretende solucionar el tema de la personalidad jurídica del Estado; sin embargo, nos basta concluir, después de anali

zar las anteriores definiciones, que el Estado tiene una personalidad jurídica propia, ya sea como persona moral, como ente rector de un conglomerado políticamente formado, que es a su vez el elemento esencial y fin último, éste es el pueblo del Estado. Aquí hablamos del Estado como la formación por el propio pueblo para erigirlo como órgano rector, debemos de entender lo que propiamente se llama el gobierno, pero *latu sensu*, el Estado con su gobierno es el que cumple con todas estas funciones, primordialmente, el bien social, el fin social del Estado, es decir, procurar el bienestar de todos sus nacionales y la organización de todos los entes que lo componen, y ya en esta segunda etapa, tanto nacionales como extranjeros. Para lograr estos fines, el Estado, desde luego, procurará a todas luces que los nacionales y que los extranjeros dentro de su territorio, desarrollen las actividades morales, culturales y económicas necesarias para la prosperidad constante que se obtiene como medio para el fin social al que hemos hecho referencia.

Dentro de estos aspectos nos preocupa fundamentalmente para este trabajo, el aspecto económico. Tenemos que analizar al Estado como empresa, al Estado como el que reúne los elementos de producción para generar por sí mismo con su esfuerzo, actividades económicas, pero estas actividades las debemos de considerar cuando el Estado observa que no basta la actividad propia e inmediata de sus nacionales, entonces entra el factor complementario, es decir, complementa todas aquellas actividades que la iniciativa privada, como se le ha dado en llamar al sector privado, no realiza o no ha podido realizar. Aquí vemos al Estado magnate, al Estado gran empresario, al Estado que complementa, insistimos, aquellos factores de la producción o inclusive del consumo que no se pueden hacer sólo con la participación del sector privado. Es necesario que el Estado, tanto en teoría como en la práctica, desarrolle todas esas actividades complementarias.

No nos vamos a limitar a eso, sino que el Estado a su vez puede fabricar sus bienes de consumo, los que él va a consumir como entidad jurídica; va a fabricar aquellas partes o componentes anteriores al producto final que por incosteabilidad o por requerirse de grandes inversiones la iniciativa privada no realiza; en muchas ocasiones no las lleva a cabo por los riesgos que implica. El Estado también va a complementar la producción y el consumo para sustituir importaciones, para abatir precios, para generar polos de desarrollo económico en determinadas regiones de su territorio, para crear nuevos empleos, en fin todas estas actividades va a realizar el Estado complementarias a las actividades de la iniciativa privada, lo que es peligroso en estos casos, es que el Estado vaya asumiendo más y más la responsabilidad empresarial excluyendo o separando, por las facultades con que cuenta para ello, al sector privado.

Aunque después vamos a analizar cómo es que el Estado puede constituirse jurídicamente en empresa, varía mucho según las circunstancias, necesidades o la misma política de desarrollo del mismo, nos encontramos con que éste puede participar, inclusive, con capital en riesgo, como persona física sin ninguna ventaja respecto a las de la iniciativa privada. El Estado puede constituirse como accionista de una sociedad, desarrollar esa sociedad o inclusive constituir la desde el principio: ser accionista fundador.

Aquí estamos hablando de una coinversión que será tema de esta misma tesis en capítulos posteriores; pero el Estado también por sus necesidades de auto-defensa puede constituirse en empresario monopolista cuando se reserva para sí, en forma exclusiva, por ejemplo, la explotación de recursos minerales o de recursos naturales en general. Tenemos el ejemplo en México del Estado que se constituye precisamente en autoridad para ser el único en explorar y explotar el petróleo.

Como lo veremos en páginas posteriores, también el Estado puede constituirse en socio de una sociedad mercantil común y corriente, sin ninguna ventaja, sino con desventajas, puede constituirse mayoritario, minoritario o puede simplemente participar como asesor, como promotor. Dentro de todos estos sistemas, y será descubierto en esta tesis, el Estado no es un ente jurídico que va a realizar hegemonía o ventaja sobre las demás instituciones semejantes, paralelas o conversas, sino es más, las empresas como las vamos a calificar después en estatales, paraestatales, descentralizadas por servicios, monopolios, etc.

El Estado cuando se constituye así, es empresa por el hecho de que participa en ella, y se vuelve una empresa más vigilada. En su oportunidad vamos a ver las leyes especiales que la rigen que más que darles una ventaja les dan una desventaja. Esto es conveniente y lo vamos a ver al finalizar esta tesis, puesto que el Estado toma ventaja desplazando a las empresas de la iniciativa privada. Ahora bien, habíamos dicho que el Estado en muchas ocasiones requiere de constituir un monopolio. ¿Cuándo requiere de constituir un monopolio? Pues ya lo hemos dicho, cuando está explotando los recursos naturales de un territorio y esas riquezas naturales son indispensables para toda la nación, como su nombre lo dice, por lo tanto, se reserva constitucionalmente la facultad de explorar y explotar esos recursos naturales.

Nuestra Constitución y la Ley de Inversiones Extranjeras lo menciona. El Estado también en materia económica rige en cuanto a la inversión extranjera que es una ley paralela a la que nos ocupa medularmente en esta tesis, la de Transferencia de Tecnología; ahí también hace su clasificación: en qué puede participar exclusivamente el Estado; en qué exclusivamente la nación y los nacionales; en qué porcentaje los extranjeros y los nacionales y cuáles son las condiciones para el establecimiento de empresas de coinversión. Naturalmente que este tema será el próximo capítulo, pero el Estado, in-

sisto, en algunos casos se convierte en monopolista por ley, por Constitución en el único facultado para explorar y explotar determinados campos de la producción o del comercio.

A continuación expondremos los elementos de los que puede desprenderse que no es posible ser al mismo tiempo organismo descentralizado y empresa de participación estatal:

- a) Los organismos descentralizados siempre son personas morales creadas por el Estado por virtud de una Ley emanada del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades administrativas.
- b) Pueden adoptar para su funcionamiento cualquier forma jurídica.
- c) Su capital está constituido por aportaciones totales o parciales del Estado. No es necesario el capital privado.
- d) Actúan sin despojarse de los privilegios propios del Estado.
- e) Sus administradores actúan en nombre del Estado y por lo mismo son sus mandatarios.
- f) El régimen a que están sometidos es de derecho público.
- g) Están exentos del impuesto sobre la renta en virtud de lo dispuesto por el artículo 30, fracción I del Código Fiscal de la Federación.
- h) No persiguen fines lucrativos.
- i) Se crean para la adecuada prestación de servicios públicos.
- j) Siempre se establecen con el propósito de que sean permanentes.

- k) Su extinción sólo puede ser por obra legislativa y en caso dado todos sus bienes regresan al Estado.
- l) Por definición los organismos descentralizados son una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental.

A continuación exponemos las características de las empresas de participación estatal:

- a) Las empresas de participación estatal son siempre personas morales que pueden ser creadas por ley o por simple voluntad de particulares y Estado.
- b) Para su funcionamiento, en la práctica siempre adoptan la forma de sociedad mercantil.
- c) Su capital está constituido por aportaciones de particulares y del Estado. El capital privado es indispensable.
- d) Carecen de los privilegios propios del Estado.
- e) Sus administradores actúan en nombre de la sociedad y son responsables ante la asamblea general de accionistas. Son mandatarios de la sociedad.
- f) El régimen a que se someten es la esfera de Derecho Privado aun cuando la ley que los rige establezca alguna modalidad acorde con su objeto.
- g) En virtud de su forma mercantil son causantes del Impuesto sobre la Renta.
- h) No obstante su forma mercantil y su inherente propó

sito de obtener ganancias, éstas no constituyen su fin más importante.

- i) Su creación obedece a la abstención de la iniciativa privada de actuar en determinados campos, o bien por ayudar a empresas que tengan apuros económicos y que por ello no se extinga una fuente de trabajo, así como a razones políticas.
- j) Se establecen por el tiempo que dure la necesidad o causa que les dio origen, las cuales pueden ser transitorias o permanentes.
- k) Su extinción no siempre requiere disposición legislativa, ya que puede ser efectuada por un simple acuerdo de la empresa sancionado por alguno de los órganos de la Administración Pública. Sólo es necesaria aquella cuando han sido creadas por ley y en ese caso sus bienes regresan al Estado y a los particulares proporcionalmente a sus aportaciones.
- l) Por definición, las empresas de participación estatal son aquellas instituciones en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrarlas.

LA EMPRESA PÚBLICA.¹⁹

Según la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), "se incluirán dentro del sector empresas públicas todos aquellos entes productores y/o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público detente la propiedad total o mayoritaria,

19. Fernández Ruiz, J. El Estado Empresario, p. 183, UNAM.

directa o indirectamente".²⁰ Es obvio el error en que incurrieron los autores de este concepto, derivado de su desconocimiento del idioma, porque detentar significa "retener uno sin derecho a algo que no le pertenece",²¹ "retener sin derecho lo que no pertenece a uno",²² "retener uno sin derecho lo que manifiestamente no le pertenece".²³

Como se ve en los anteriores conceptos la calidad pública de la empresa no se confiere por la naturaleza del derecho conforme al cual se crea, sino en atención a la calidad del propietario o principal accionista de la empresa, lo cual reitera la posición de que es más conveniente usar la denominación de empresas de participación estatal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otto Mayer, en su *Derecho administrativo alemán*, define a la empresa pública como "un conjunto de medios, materiales o personales, que en manos de un sujeto de administración pública, están destinados a servir, de manera permanente, a un interés público determinado".²⁴ En rigor, Mayer define la empresa pública alemana que exige una persona pública para prestar un servicio público per-

20. CEPAL, "Proyecto sobre empresas públicas", citado en *Las empresas estatales en América Latina*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Editorial Arte, 1979, pp. 19 y 20.

21. Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario jurídico*, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, tomo II, p. 333, 3a. Ed.

22. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, tomo I, p. 699, 6a. Ed.

23. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, Espasa-Calpe, S.A., 1970, p. 468, 19a. Ed.

24. Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, traducción de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, tomo IV, p. 179.

manente, pero excluye, desde luego, a todas las empresas del Estado constituidas como personas privadas, en los moldes del Derecho Privado, y a aquellas que no tienen a su cargo un servicio público, a pesar de ser empresas del Estado. Gaetano Stammati propone definir a la empresa pública como aquella "productora de bienes y servicios que el Estado gestiona o controla directamente mediante sus propios órganos o indirectamente mediante entes públicos instituidos al efecto, con la finalidad principal de satisfacer necesidades de naturaleza individual en interés general de la colectividad".²⁵ Observemos cómo la definición propuesta no incluye la actividad empresarial que en la actualidad realiza el Estado mediante entes privados, como son las sociedades anónimas, cuyas acciones son cien por ciento o mayoritariamente propiedad de personas públicas.

Ya hemos visto, por otra parte, cómo el Estado ha incrementado sus funciones y atribuciones y por consecuencia su intervención en todos los órdenes de la actividad social, independientemente del régimen político o sistema económico de cada caso en particular.²⁶ Para realizar esta creciente intervención, el Estado desarrolla dos tipos de actividades: las directivas o de política económica y las directas o de ejecución;²⁷ por las primeras se trata

²⁵ Stammati, Gaetano, op. cit., p. 51.

²⁶ "Los objetivos que en cada momento han inspirado las decisiones que han ido alimentando el proceso -manifiesto de un siglo a esta parte-, de acentuación progresiva del intervencionismo público en las actividades económicas, son múltiples y frecuentemente nos contrastan entre sí. Sin embargo, entre las grandes líneas de dicho proceso se puede individuar un hilo conductor: los principales componentes del fenómeno han sido, directa o indirectamente, por un lado, la presión ejercitada para un diverso reparto de la renta por los movimientos obreros surgidos de la revolución industrial, y por otro lado la decadencia de los mecanismos espontáneos de reequilibrio de la economía capitalista". Stammati, Gaetano, op. cit., p. 43.

²⁷ Cfr., García-Trevijano Fos, José Antonio, "Concepción unitaria del sector público", en La empresa pública, edición y prólogo de Evelio Verdura y Tuells, Zaragoza, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, tomo 1, p. 65.

de encauzar el sistema económico hacia las metas preestablecidas, por medio de mecanismos de fomento complementados con medidas coactivas; mediante las acciones directas o de ejecución, el Estado "además de ser sujeto de poder, es un sujeto económico más",²⁸ es decir, el Estado se ha convertido en empresario, encargado de la producción, distribución y suministro de bienes y servicios, lo que ha hecho, bien sea directamente por medio de sus órganos centrales, de órganos desconcentrados, o a través de instituciones públicas o de empresas de su propiedad creadas en los moldes del Derecho Privado, o asociado con los particulares en empresas mixtas constituidas también en los moldes del Derecho Privado o, por último a través de la figura jurídica del fideicomiso.

FORMAS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL ESTATAL.

El Estado como empresario tiende a obtener, a semejanza del empresario privado, los objetivos trazados con el menor costo posible, independientemente de que se predetermine funcionar, por lo que se refiere a resultados financieros, en un punto de equilibrio, o con utilidades, o con pérdidas, según el tipo de empresa de que se trate, pues las tres alternativas pueden ser elegidas de antemano por el Estado, con miras de redistribución del ingreso.

Giannini, al referirse al caso de Italia, señala como "las primeras actividades de los poderes públicos que asumieron carácter de empresa fueron aquellas con las que se organizaron algunos servicios públicos esenciales: los transportes ferroviarios, las comunicaciones postales y sucesivamente las telegráficas, telefónicas y radio-telegráficas y telefónicas".²⁹

28. García-Trevijano Fos, José Antonio, *op. cit.*, p. 65.

29. Giannini, Massimo Severo, "Actividades económicas públicas y formas jurídicas privadas", traducción de Carlos Palac Tabouda, en *La empresa pública*, edición y prólogo de Evelio Verdura y Tuells, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, p. 106.

Pasemos a ver ahora las distintas formas en que el Estado puede desarrollar su actividad empresarial.

Empresa Centralizada.

La actividad empresarial del Estado, en forma directa, a través de sus órganos de administración central, la encontramos en México desde hace muchos años en la prestación de los servicios públicos del correo y del telégrafo, servicios públicos que actualmente atiende un órgano central de la administración pública federal como lo es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Empresa Descentralizada.

Actividad empresarial del Estado mexicano, a través de instituciones públicas la encontramos en los múltiples casos de los organismos descentralizados, tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Café, etc.

Empresa Desconcentrada.

El Estado mexicano también utiliza al órgano desconcentrado para su actividad empresaria, podemos citar como ejemplos a "Servicios para la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano", órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; a "Servicio de Transbordadores", dependiente también de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; los "Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal", y el

"Servicio Público de Boletaje Electrónico", Órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal.

Empresa de Participación Estatal.

En ocasiones el Estado recurre al Derecho Privado o al Derecho social para estructurar jurídicamente las empresas en las que participa. Casos de actividad directa empresarial en que el Estado utiliza los moldes del Derecho Privado lo encontramos en Teléfonos de México, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Diesel Nacional, S.A., Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., y las demás empresas de participación estatal mayoritaria. Ejemplos de actividad indirecta empresarial en que el Estado utiliza los moldes del Derecho social, los tenemos en la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, Sociedad Cooperativa Limitada de Participación Estatal (COVE) y en Talleres Gráficos de la Nación, Sociedad Cooperativa de Participación Estatal y Responsabilidad Suplementada.

D) MONOPOLIOS DE ESTADO

Se ha considerado necesario que estén en poder del Estado o bajo rigurosos controles estatales, los recursos que por su naturaleza e importancia son factores decisivos para el desarrollo de las naciones que no han alcanzado su desenvolvimiento ni integrado su economía. Se ha considerado necesario, también, que la explotación de esos recursos no constituya una mera especulación mercantil y tratándose de servicios públicos, que éstos se proporcionen a sus costos de producción más los gastos de conservación y fondos de previsión necesarios para la reposición de equipo, ampliación de insta

laciones y otros factores contingentes, eliminando el factor lucro y estableciendo objetivos sociales encaminados al desarrollo económico de las comunidades.

Cuando estos recursos naturales y estos servicios públicos han estado en manos de particulares, han sido administrados y explotados con propósitos lucrativos y han convertido a sus poseedores, muchas veces, en verdaderos y poderosos interventores de la administración pública, en perjuicio y sometimiento de las autoridades gubernamentales.

Y cuando quienes han controlado esos recursos y servicios han sido extranjeros, la intervención en la administración pública y el sometimiento gubernamental han ido en menoscabo de la dignidad y soberanía de la nación que lo permite.

Los antecedentes habidos han provocado la necesidad de que las naciones busquen el dominio directo de sus propios recursos básicos de producción y desarrollo, justificando en esta forma su nacionalización, que significa el rescate para sí mismas de la llave que en un futuro pueda ser la clave de una economía estable.

La Constitución Política de la República Mexicana, como ya hemos visto, declara su dominio soberano sobre determinados renglones básicos de sus recursos naturales y sobre la prestación de algunos servicios públicos, y se reserva con exclusividad para sí misma el derecho de explotar esos recursos y servicios en su acepción más amplia, excluyendo la posibilidad de otorgar concesiones a los particulares, sin importar su nacionalidad, para la explotación de algunas ramas de actividades industriales y comerciales relacionadas con esos recursos o servicios.

Esas actividades en las que no pueden tener injerencia los particulares en México son: la industria petrolera; la petro-

química básica; la energía eléctrica como servicio público; el correo como monopolio del Estado, y los telégrafos y la radiotelegrafía.

Hay otra actividad muy específica, la de los ferrocarriles, que aunque las leyes permiten que estén en manos de particulares, la práctica y política gubernamentales establecen lo contrario, por lo que también la incluiremos en este capítulo.

INDUSTRIA PETROLERA.

Corresponde a la nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Así se lee el postulado que referente a petróleo proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 10. de mayo de 1917, en el párrafo cuarto de su Artículo 27 Constitucional.

La Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 26 de diciembre de 1925, en sus artículos 14 y 15 reformados por Decreto de 3 de enero de 1928, dio oportunidad a particulares y empresas petroleras de confirmar sus concesiones otorgadas con anterioridad a la Constitución de 1917 permitiendo, en consecuencia, que la industria petrolera siguiera estando en manos de particulares, nacionales o extranjeros.

Por Decreto de 18 de marzo de 1938 del entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, el Gobierno Federal expropió los bienes de diecisiete compañías petroleras en poder de capitales extranjeros que representaban más del noventa y cuatro por ciento de la producción petrolera mexicana de 1937.

En ese mismo año, el Decreto de 7 de junio de 1938, pu
blicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de
1938, creó una institución pública descentralizada denominada Pe-
tróleos Mexicanos, que tuvo como principal objeto encargarse del
manejo de los bienes muebles e inmuebles expropiados a las diver-
sas empresas petroleras. Petróleos Mexicanos goza de las atribucio-
nes necesarias para realizar todas las operaciones relacionadas con
la industria petrolera, que consisten en la exploración, explota-
ción, refinación, almacenamiento, distribución y enajenación del pe-
tróleo y de sus derivados pertenecientes a la nación.

Posteriormente, el Decreto de 27 de diciembre de 1939,
publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre
de 1940, dio un paso más en la nacionalización del petróleo al adi-
cionar el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política
de 1917 para señalar en él que, tratándose del petróleo y de los
carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedi-
rían concesiones y que la Ley Reglamentaria respectiva determinaría
la forma en que la nación llevaría a cabo la explotación de sus pro
ductos.

Pero fue más tarde cuando se consolidaría la nacionali-
zación del petróleo al aparecer en el Diario Oficial de la Federa-
ción de 20 de enero de 1960 la reforma efectuada al párrafo sexto
del Artículo 27 Constitucional que consistió en modificar la última
parte de dicho párrafo para señalar específicamente que tratándose
del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o ga-
seosos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los
que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de
dichos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria
respectiva. En estos términos subsiste hasta ahora el párrafo sex-
to del Artículo 27 Constitucional en lo referente al petróleo y car
buros de hidrógeno.

ENERGIA ELECTRICA COMO SERVICIO PUBLICO.

Hasta el 27 de septiembre de 1960, The Mexican Light & Power Co., Ltd., a través de su filial, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., prestó al Distrito Federal y a parte de los Estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Michoacán y Guerrero los servicios públicos de energía eléctrica, de conformidad con las concesiones que obtuvo en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica de 1939.

En 1960, una de las últimas medidas administrativas del régimen del entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, fue la de adquirir en nombre del Gobierno Federal el noventa y siete por ciento de las acciones preferentes de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. El 27 de septiembre de 1960 el Gobierno Federal tomó posesión de las instalaciones y administración de la empresa adquirida.

En este mismo año, por Decreto de 23 de diciembre, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1960, se adicionó al párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional lo siguiente:

"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Por lo que se refiere a las concesiones otorgadas con anterioridad a la adición del párrafo sexto del Artículo 27 Constitucio

nal, hecha en 1960, quedaron sujetas a las normas que especifica la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento.

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1963 y con objeto de llevar a cabo la nacionalización del servicio público de energía eléctrica, se acordó que la empresa de participación estatal denominada Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A., cambiara su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y aumentara su capital para que adquiriera de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., y sus filiales L. M. Guibara Sucesores, S. en C., y Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A., la totalidad de los bienes y derechos que integraban su patrimonio y que estaban destinados a la generación, conducción, distribución y abastecimiento de energía eléctrica. El precio global de la operación fue de un mil ochocientos quince millones cuatrocientos veintisiete mil pesos.

Con la operación anterior se completó la nacionalización de la energía eléctrica como servicio público y desde el 27 de septiembre de 1960 quedó vedado a los particulares dedicarse a cualquier aspecto de la energía eléctrica como servicio público.

CORREO COMO MONOPOLIO CONSTITUCIONAL.

El Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe expresamente los monopolios y exceptúa únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía y la emisión de billetes de banco.

De conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación, el correo es un servicio público federal encargado del recibo,

transporte y entrega de la correspondencia, así como del desempeño de los siguientes servicios conexos: servicio postal de seguro; de acuse de recibo de piezas registradas; de correspondencia con derechos por cobrar; de entrega inmediata; de correogramas; de almacenaje; de cajas de apartado; de giros postales; de aviso de pago de giros; de vales postales; de servicio postal de ahorro y servicio postal de identificación, además de los nuevos servicios que el Ejecutivo de la Unión pueda establecer en el futuro.

La Ley de Vías Generales de Comunicación otorga al Poder Ejecutivo Federal la facultad de ejercer el monopolio constitucional para recibir, transportar y entregar correspondencia de primera clase consistente en cartas, recados, pedidos, recordatorios de cuentas, informes y memoranda, ya sea que circulen en sobre o envoltura, abiertos o cerrados, así como tarjetas cartas, tarjetas postales, correogramas y escritos en clave o en signos convencionales. En consecuencia, ninguna persona física o moral puede prestar los servicios antes especificados.

Cuando el correo no efectúa por sí mismo el transporte de la correspondencia, la Dirección General de Correos puede contratar ese servicio con particulares que pueden ser extranjeros, quienes de serlo quedan sujetos a la jurisdicción de los tribunales de la República Mexicana, y no pueden alegar respecto de sus contratos de conducción de correspondencia o de los asuntos relacionados con éstos, derecho alguno de extranjería, y sólo tienen los mismos derechos y medio de hacerlos valer que los que las leyes mexicanas conceden a los mexicanos.³⁰

El recibo, transporte y entrega de correspondencia de otras clases diferentes a las ya enumeradas, tales como impresos, publicaciones, libros, folletos, planos, fotograffas, películas, música-

30. Artículos 445 y 446 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

ca grabada, papeles de negocios, muestras de productos y mercancías pueden ser objeto de actividades de personas físicas o morales.

Un ejemplo de estas actividades que pueden ser operadas por particulares es el servicio de paquetería y encargos que prestan las líneas de autotransporte de pasajeros con concesión o permiso federal que tengan autorizado este servicio consistente en el transporte de bultos cuyo peso no exceda de veinticinco kilogramos y cuyo volumen no sea mayor de un cuarto de metro cúbico. No se permite el transporte de bultos que contengan objetos que legalmente sólo pueden ser transportados por correo.

TELEGRAFOS Y RADIOTELEGRAFIA.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también exceptúa de los monopolios a los telégrafos y a la radiotelegrafía, y el Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación expresamente señala que queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal la prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y radiotelegráficos.

Para la transmisión y recepción radiotelegráfica de informaciones internacionales destinadas a fines de publicidad, la Secretaría de Comunicaciones puede celebrar contratos u otorgar concesiones a empresas mexicanas de noticias en las que el Gobierno Federal tenga una participación directa, siempre que dichas empresas cubran una participación a la Dirección General de Correos y Telégrafos.

La Secretaría de Comunicaciones no autoriza la construcción o establecimiento de instalaciones de comunicaciones telegráfi-

cas o radiotelegráficas destinadas a explotar servicio público en los lugares en que la Red Nacional tenga instalaciones y realice dichos servicios públicos, tales como la expedición de telegramas, giros, la transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas y otros servicios especiales.

FERROCARRILES.

La Ley de Vías Generales de Comunicación incluye dentro de las vías generales de comunicación a los ferrocarriles cuando:

1. Comunican entre sí dos o más entidades federativas;
2. En su trayecto tocan zonas fronterizas o fajas en la costa (zonas prohibidas);
3. Entroncan o conectan con otro ferrocarril y prestan servicio público;
4. Son construidos por la Federación, y
5. Son particulares y hacen servicio público.

La construcción, establecimiento y explotación de vías generales de comunicación, o servicios conexos, requiere de una concesión o permiso del Ejecutivo Federal que se otorga por conducto de la Secretaría de Comunicaciones.

La Ley de Vías Generales de Comunicación señala en su artículo 12 que las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país.

Para que una sociedad pueda obtener una concesión, debe contener su escritura constitutiva una variación de la Cláusula Calvo redactada en la siguiente forma:

"Para el caso de que la sociedad tuviere o llegare a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión".

Las concesiones o permisos deben ser explotados directamente por sus concesionarios o permisionarios, salvo que obtengan autorización de la Secretaría de Comunicaciones para la cesión de los derechos y obligaciones estipulados en la concesión o permiso respectivo.

No se requiere concesión sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones para construir, establecer y explotar ferrocarriles particulares que se construyan dentro de los cien kilómetros de la frontera o dentro de la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas. En todos los demás casos de construcción, establecimiento y explotación de ferrocarriles, considerados como vías generales de comunicación, se requiere concesión.

El Gobierno Federal está expresamente facultado por la Ley de Vías Generales de Comunicación para construir o establecer vías generales de comunicación por sí mismo o en cooperación con las autoridades locales y puede encomendar su construcción o estableci-

miento a particulares por subasta, mediante convocatoria para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Para obtener una concesión o permiso se requiere presentar a la Secretaría de Comunicaciones una solicitud acompañada de los estudios que expresamente indica la Ley de Vías Generales de Comunicación. Los concesionarios o permisionarios deben otorgar depósito u otra garantía que fije la Secretaría de Comunicaciones como garantía del cumplimiento de sus obligaciones.

Las concesiones o permisos, los derechos que confieren o sus servicios auxiliares no pueden ser cedidos, hipotecados, gravados de otra forma o enajenados a ningún Gobierno o Estado extranjeros. Tampoco los Gobiernos o Estados extranjeros pueden ser admitidos como socios de la empresa concesionaria o permisionaria, bajo pena de nulidad de pleno derecho.³¹

De acuerdo con la legislación apuntada, los ciudadanos mexicanos y las sociedades mexicanas pueden ser titulares de concesiones o de permisos para la explotación de ferrocarriles. Las únicas limitaciones, en cuanto a extranjeros se refiere, son que los Gobiernos o Estados extranjeros no pueden ser socios de sociedades mexicanas titulares de concesiones o permisos de esta clase, y de que los trabajadores ferrocarrileros deben ser de nacionalidad mexicana de acuerdo con el Artículo 246 de la reciente Ley Federal del Trabajo. Con las excepciones señaladas, podemos afirmar desde un punto de vista estrictamente legal, que una sociedad mexicana puede ser titular de un permiso o concesión que explote un ferrocarril de los considerados como vías generales de comunicación, sin importar la nacionalidad de sus socios, aunque la Ley de Vías Generales de Comuni-

31. Artículos 18 y 19 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

cación en su Artículo 129 establece que las concesiones para la cons
trucción y explotación de ferrocarriles se otorgarán preferentemente
a sociedades en las cuales el Gobierno Federal sea accionista mayori
tario, y a sociedades organizadas bajo el régimen cooperativo.

Podemos también afirmar, desde un punto de vista meramen
te práctico, que la Secretaría de Comunicaciones no otorgará a par
ticulares, en exclusividad, concesiones o permisos para la explota-
ción de ferrocarriles.

Estas razones, como ya señalamos en otra parte, y el he-
cho de que el Gobierno mexicano expropió los bienes pertenecientes a
la empresa privada titular de las concesiones ferroviarias más impor
tantes del país, y adquirió en diversas formas, el control de las de
más empresas ferrocarrileras, son las que nos han inducido a incorpo-
rar a los ferrocarriles en este subcapítulo.

Por considerarlo de interés analizaremos a continuación
el proceso de nacionalización de los ferrocarriles en México.

Por acuerdo del entonces presidente de la República, Ge-
neral Lázaro Cárdenas, de 23 de junio de 1937, publicado en el Dia-
rio Oficial de la Federación de 24 de junio de ese mismo año, fue-
ron expropiados por causa de utilidad pública, en beneficio de la na
ción mexicana, los bienes pertenecientes a la empresa privada denomi-
nada Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., en la cual el Gobier-
no Federal era principal accionista.

Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., controlaba las
líneas más importantes de la red ferroviaria del país. La expropiación
fue efectuada por el Ejecutivo Federal principalmente para im-

primir al sistema ferroviario mexicano una franca orientación de servicio público, suprimiendo todo propósito lucrativo.

Por acuerdo presidencial de 24 de junio de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de ese mismo año, se acordó reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México, al que se le asignó como patrimonio los bienes expropiados a Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., a fin de que el Gobierno Federal asumiera la responsabilidad directa del correcto funcionamiento de la red ferroviaria y procurara su desarrollo.

Por Decreto de 23 de abril de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de ese mismo año, se expidió la Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, la cual creó, con carácter de corporación pública descentralizada del Gobierno federal, la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, la cual se hizo cargo de los bienes expropiados a Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

Por Decreto de 31 de diciembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha, se expidió la Ley que Crea la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, la cual creó, con carácter de corporación pública descentralizada, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, la cual se hizo cargo de los bienes expropiados a Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., y demás bienes que formaron el patrimonio de la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, cuyas obligaciones y derechos fueron asumidos íntegramente por la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México. Fue

derogada la ley que creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Por decreto de 11 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de ese mismo año, se expidió la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, actualmente en vigor, la cual creó un organismo público descentralizado denominado "Ferrocarriles Nacionales de México", con patrimonio propio formado con los bienes que constituyeron el patrimonio de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México y las líneas férreas y bienes que a ella aportare el Gobierno Federal y los que adquiriera en el futuro.

Fue derogada la ley que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Actualmente existen otras empresas ferrocarrileras, todas de participación estatal, que son las siguientes:

1. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A., que explota las concesiones otorgadas al Ferrocarril Kansas City, México y Oriente y al Ferrocarril del Noroeste de México, las cuales desaparecieron por fusión, subsistiendo como nueva empresa el Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. Por disposición de estatutos, el Gobierno Federal debe ser dueño, en todo tiempo, de acciones que representen, por lo menos, el cincuenta y uno por ciento del capital social;
2. Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., que fue constituida por el Gobierno Federal con objeto de hacerse cargo de los bienes que adquirió por compra venta de la Compañía del Ferrocarril Sud-Pacífico

de México. En esta empresa existe participación minoritaria de particulares, y

3. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V., que explota las concesiones otorgadas a la Compañía de los Ferrocarriles de Mérida a Progreso e Izamal, S.A., Compañía Peninsular de Ferrocarriles, S.A.; Compañía del Ferrocarril de Mérida a Valladolid con Ramal a Progreso, S.A., Compañía del Ferrocarril, Muelles y Almacenes del Comercio, S.A., y Compañía Constructora del Muelle Fiscal de Progreso, S.A., las cuales desaparecieron por fusión, subsistiendo como nueva empresa los Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V., cuyo capital está en un 79.48% en poder del Gobierno Federal; en un 13.72% en poder del Gobierno del Estado de Yucatán, y en un 6.80% en manos de particulares.

Para concluir este tema, plantearemos el objetivo del Artículo 28 Constitucional que rige en materia de monopolios, tanto a particulares como al Estado:

"Artículo 28.- La ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración (monopolio) o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciante o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional, o el consumo popular.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radio telegrafia y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por me dio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales ra diactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

"El servicio público de banca y de crédito, éste será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de la política de de sarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será ob jeto de concesión a particulares.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

"El Estado sujetándose a las leyes, podrá en caso de inte rés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fi ja rán las modalidades, condiciones que aseguren la eficacia de la pres tación de servicios y utilización social de los bienes y así evitar concentraciones que contraríen el interés público.

"Podrán otorgarse subsidios a actividades prioritarias, de carácter temporal, y que no afecten sustancialmente las finanzas de la nación".

De acuerdo a la suspensión por parte del Ejecutivo a las concesiones en materia de instituciones bancarias otorgadas a los particulares, podemos decir que la nacionalización de la banca privada, pasa a formar parte de las actividades reservadas al Estado como monopolios de éste.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de septiembre de 1982, se publica el Decreto, siendo presidente José López Portillo, que establece la nacionalización de la banca privada, que se venfa concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas. Dicho Decreto establece el siguiente reglamento:

ARTICULO PRIMERO. Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

ARTICULO SEGUNDO. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años.

ARTICULO TERCERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que co rresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públic^{as} y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así co mo las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Organ^o de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO. El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto.

ARTICULO QUINTO. No son objeto de expropiación el dine ro y valores propiedad de usuarios del servicios público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxilia res de crédito ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank, N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior ni las sucursales de bancos ex^{tran}jeros de primer orden.

ARTICULO SEXTO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Pú blico vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continua rá prestándose por las mismas estructuras administrativas que se

transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará para tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

CAPITULO II

MECANISMOS DEL ESTADO EN MATERIA ECONOMICA

A) LEGISLATIVA

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional.

Los principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas actuales de organización económicas, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.

La incorporación de los principios del desarrollo económico de los artículos económicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están contenidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

"Art. 25. La rectoría del Estado califica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo".

Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que

fortalecen los propósitos sociales de la Revolución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyeran al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

La ley protegerá y alentará la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

"Art. 26. El Estado establece las bases normativas para la organización de un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política y cultural de la nación".

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La carta magna atribuye al Estado, a través de sus distintos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico y el desarrollo de la sociedad regulando como señala el artículo 27 Constitucional "el aprovechamiento de los elementos internos susceptibles de apropiación para hacer una distribu-

ción equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.*

Art. 27. La nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos subma rinos de las islas; de todos los minerales o substancias que, en ve tas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya natura leza sea distinta de los componentes de los terrenos, metales, meta loides utilizados en la industria, yacimientos minerales y orgánicos de materia susceptible de ser utilizada como fertilizante; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional en los términos que fije el derecho internacional.

El gobierno federal tiene la facultad de establecer re servas nacionales y suprimirlas, las dictatorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean; tratándose de petróleo y carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones si subsistirán las que se hayan otorgado en su caso.

Corresponde exclusivamente a la nación generar, condu-

*Miguel de la Madrid Hurtado en el libro colectivo "Aspectos jurídicos de la planeación en México", Ed. Porrúa, S.A.

cir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes.

• A la nación le corresponde también el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos.

Art. 27, fracción XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra. Con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Artículo 28. La ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración (monopolio) o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional, o el consumo popular.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se

refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radio telegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. El servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades, condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes y así evitar concentraciones que contraríen el interés público.

Podrán otorgarse subsidios a actividades prioritarias, de carácter temporal, y que no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

Dentro del aspecto legislativo y los mecanismos del Estado en materia económica, con respecto a la creación de las empresas del Estado, podemos decir, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

El aspecto legislativo y los mecanismos del Estado en materia económica, con respecto a la creación de las empresas del Estado, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podemos decir según lo estipulado en el Artículo 3° de la administración pública federal que el Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- III. Fideicomisos.

Los organismos descentralizados que integran la administración pública institucional, se han creado al amparo de la descentralización administrativa.

Los siguientes artículos corresponden a la Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo con el artículo 45, se consideran organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Las empresas de participación estatal forman parte de la administración pública paraestatal de México, cuando la participación estatal es mayoritaria según el artículo 46. Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de esta ley, considerando con junta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

B) En la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

C) La facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, director, gerente corresponda al Gobierno Federal, así como la facultad para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente para los efectos de esta ley y de acuerdo con el artículo 48, serán las empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria considerada conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel.

El artículo 49 nos dice: Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3° de esta ley, así también nos dice que la Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la administración pública centralizada en los fideicomisos que ésta constituya.

En ocasiones el Estado recurre al Derecho Privado o al Derecho Social para estructurar jurídicamente de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, a las empresas en las que participa. Según el artículo 6° de la ley, la escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad.
- II. El objeto de la sociedad.
- III. Su razón social o denominación.
- IV. Su duración.
- V. El importe del capital social.
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes, el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.
Cuando el capital sea variable, así se expresará, indicando el mínimo que se fije.
- VII. El domicilio de la sociedad.
- VIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores.
- IX. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social.
- X. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad.
- XI. El importe del fondo de reserva.

- XII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente.
- XIII. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.*

Los requisitos a que se refiere este artículo y demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad, constituirán estatutos de la misma.

Las empresas de participación estatal en su mayoría están constituidas bajo la denominación de sociedad anónima y otras en una minoría, bajo la denominación de sociedad de recursos limitados y capital variable; y para constituirse como sociedad anónima, además de los datos requeridos por el artículo 6º, deberá contener:

- I. La parte exhibida del capital social.
- II. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 125 que dice: Si el capital se integra mediante diversas o sucesivas series de acciones, las menciones del importe del capital social y del número de acciones se concretarán en cada emisión a los totales que alcancen cada una de dichas series.*
- III. La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones.
- IV. La participación en las utilidades concedida a los fundadores.
- V. El nombramiento de uno o varios comisarios.

*Este párrafo fue adicionado por decreto de 26 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial el día 31 del mismo mes y año.

VI. Las facultades de la asamblea general y las condi
ciones para la validez de sus deliberaciones, así
como para el ejercicio del derecho de voto, en
cuanto las disposiciones legales pueden ser modifi
 cadas por la voluntad de los socios.

Las regulaciones del artículo 214 nos dan una muestra
del vínculo que existe entre la sociedad anónima y la sociedad de
capital variable, pues nos dice que: Las sociedades de capital va-
riable se regirán por las disposiciones que correspondan a la espe-
cie de sociedad de que se trate y por las de la sociedad anónima re
lativa a balances y responsabilidad de los administradores, salvo
las modificaciones que se establecen en el presente capítulo de la
ley.

La sociedad de responsabilidad limitada según el artícu
lo 58 es la que se constituye entre socios que solamente están obli
gados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales pue-
dan estar representadas por títulos negociables a la orden o al por-
tador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos
que establece la ley.

Todo este marco jurídico es para la estructuración de
los actos constitutivos para las empresas de participación estatal
mayoritaria o minoritarias bajo el amparo de la Ley General de So-
ciedades Mercantiles y la Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal en su capítulo referente a la Administración Pública Paraes
tatal.

B) EMPRESA DE ESTADO

No existe propiamente una definición constitucional ni legal de la empresa pública.

El concepto de empresa pública es un concepto netamente económico. Su género próximo se refiere a la organización de los factores de la producción; su diferencia específica la configuran la presencia del Estado en dicha organización y el interés público que reviste la actividad generada por la empresa.

En México existen varios modelos de empresa pública, su creación, reglamentación y control obedecen a patrones diversos, se gún el tipo que adopte la propia empresa pública.

Existen empresas públicas en las que la participación estatal es exclusiva y excluyente de cualquier otra. Generalmente adoptan la estructura de organismos descentralizados y su actividad se refiere a la explotación de recursos o la producción de servicios públicos, constitucionalmente reservados a la nación mencionados en el capítulo anterior (es el caso de Pemex -explotación de hidrocarburos- o de la C.F.E. -generación de energía eléctrica).

Otro tipo de empresas públicas son aquellas en las que el Estado es propietario de una parte del capital social. Se admiten en este rubro dos modalidades: las empresas de participación estatal mayoritaria, en las que el Estado aporta un mínimo del 50% del capital social y las de participación estatal minoritaria, en las que el Estado posee acciones que representan más del 25% pero menos del 50% del capital social. La presencia del Estado en este tipo de empresas obedece a múltiples razones: fomentar la productividad en ciertos renglones económicos, consolidar la infraestructura de bienes y servicios en el país, aumentar el empleo, reducir

nuestra dependencia económica. Como lo hemos dicho se sabe que el Estado moderno, que pasó de custodio de la seguridad en un modelo de igualdad formal de derechos, a Estado de iniciativa de servicio y de cultura, y por lo mismo agente de la justicia y de la moral, atento a las transformaciones sociales y promotor de ellas, ha debido ensanchar el campo de regulación y de gestión que fue característico del modelo liberal. Para ello procedió por una doble vía: la recepción de crecientes atribuciones normativas y rectoras en el marco de la administración central, bajo un nuevo papel de gobierno, que de este modo amplió la creación de un vasto sector paraestatal, esto es, paralelo al Estado mismo en su carácter más estricto y coadyuvante o auxiliar de las tareas públicas.

Incorporamos bajo el título general de "Empresas del Estado" lo mismo a los organismos descentralizados que a las sociedades de participación estatal, compuestas al amparo de la legislación mercantil general y de normas específicas, que a los fideicomisos, con respecto a los cuales, muy frecuentemente utilizados, ha creado el Derecho un concepto *sui generis*. Las paraestatales, si bien se agrupan por clasificación contable y oficial, son muy distintas por su naturaleza.

Unas fueron creadas intencionalmente para producir bienes, proporcionar servicios públicos o de seguridad social, o para concurrir a la redistribución del ingreso. Otras se han incorporado por agregación no planeada, ya por decisión al estar en áreas críticas, ya porque los fracasos de sus promotores obligaron al Estado a absorberla, o ya porque no se podría consentir el cierre de fuentes de trabajo ya establecidas.

Aunado a esto los subsidios, la inmovilidad y rigidez en las tarifas y las deformaciones en los costos o el financiamiento, han suscitado la descapitalización y operación defectuosa de

muchas de ellas. Al final de cuentas alguien paga por estas ineficiencias: la empresa, la entidad que la financia o el Estado y, en todo caso, la economía en su conjunto.

Por ello se ha realizado un notable esfuerzo para aumentar la productividad de las empresas públicas, mejorando su administración, finanzas y operación, apegándose a los programas y presupuestos que son las directrices a las que deben ajustarse con flexibilidad, pero también con disciplina.

La participación del Estado a través de empresa pública abarca en la actualidad una gran variedad de áreas, dependiendo del tipo de objetivos que se han perseguido con su creación o con la decisión de continuar apoyando el funcionamiento de entidades anteriormente pertenecientes al sector privado. Entre los objetivos más importantes se podrían mencionar los siguientes:*

- a) La defensa y explotación de ciertos recursos básicos y estratégicos.
- b) La prestación de determinados servicios públicos.
- c) La necesidad de proveer ciertos insumos necesarios para el desarrollo de otras actividades.
- d) El apoyo para la realización de actividades de investigación científica y tecnológica.
- e) La obligación gubernamental de garantizar abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento.
- f) La necesidad de desarrollar determinados sectores donde el monto de las inversiones y el período de maduración de las mismas no resultan atractivas para el empresario privado.
- g) La preservación de fuentes de trabajo que estarían en peligro de cerrarse al presentarse situaciones de quiebra u otros problemas en empresas privadas.

* Méndez V. Sofía, Anuario Jurídico, VIII-1981 UNAM.

La participación del sector paraestatal en la economía nacional es un hecho, y el número de entidades que integran el sector paraestatal es sin duda, elevado, existe una gran concentración del gasto. Se estima que alrededor de diez entidades efectúan el 90% del gasto del sector paraestatal. Siendo las principales: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro en Liquidación, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y la empresa integrante del sistema ferroviario (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril).

En relación con los principales problemas que han enfrentado la mayoría de las empresas públicas se podría mencionar, que ahora se empieza a organizar: a) la falta de programas sectoriales de producción donde se precise el papel asignado a las empresas públicas dentro del respectivo sector. b) La ausencia de una política definida de financiamiento para las empresas que intervienen, sobre todo en el área productiva; (que ahora ya se empieza a reestructurar y a poner en práctica una política de financiamiento). Vinculados con este último aspecto están la política de precios y tarifas, las decisiones sobre nuevas aportaciones de capital social y el análisis de las implicaciones de las crecientes necesidades de endeudamiento de las entidades paraestatales.

Estos aspectos en general merecen una atención especial en la definición de una política tendiente a consolidar el sector paraestatal, reconociendo en primer término, el acuerdo publicado en el Diario Oficial con fecha del día viernes 3 de septiembre de 1982, en el cual el Ejecutivo determina el agrupamiento por sectores de las entidades de la administración pública para estatal, para que las relaciones de la misma se realicen a través de la Secretaría de Estado o departamento administrativo que, en

cada caso designe como coordinador del sector. Dentro de la administración pública paraestatal se han creado nuevas entidades, por lo que es necesario agruparlas en los sectores a cargo de las dependencias cuyas atribuciones se relacionan con el objeto, o finalidad para el que fueron constituidas dichas entidades.

Como consecuencia de esta dinámica transformación del sector paraestatal se requiere actualizar el agrupamiento de las entidades por sectores para una mejor administración, planificación y promoción.

Mencionamos algunos ejemplos de empresas paraestatales anexadas a las Secretarías correspondientes, de acuerdo a la sectorización de la empresa pública:

A) El sector que corresponde a la Secretaría de Gobernación y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: Organismos descentralizados.- Instituto Nacional de Ciencias Penales; empresas de participación estatal mayoritaria.- Compañía Operadora de Teatros, S.A., Estudios Churubusco Azteca, S.A., Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S.

B) El sector que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: fideicomisos.- Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales.

C) El sector que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; empresas de participación estatal mayoritaria.- Nitrocelulosas Industriales de México, S.A. de C.V.; fideicomisos.- Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Fideicomiso para los Pensionis-

tas Militares Retirados.

D) El sector que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Loterfa Nacional para la Asistencia Pública, Patronato del Ahorro Nacional, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; empresas de participación estatal mayoritaria.- Acciones Bursátiles Somex, S.A., Arrendadora Banobras, S.A. de C.V., Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Financiera Nacional Azucarera, S.A., Nacional Financiera, S. A.; empresas de participación estatal minoritaria.- Arrendadora Banpesca, S.A. de C.V., Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.; fideicomisos.- Fideicomiso del Azúcar (FIDAZUCAR), Fideicomiso para la Emisión de Certificados de Participación Ordinarios, Amortizables denominados "Petrobonos".

E) El sector que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; empresas de participación estatal mayoritaria.- Centro de Estudios de la Revolución Mexicana, Lázaro Cárdenas, A.C., Instituto de Ecología, A.C., Instituto Mexicano de Investigaciones en Manufacturas Metal-Mecánicas, A.C.; fideicomisos.- Fideicomiso CONACYT con el Gobierno y la Universidad Autónoma de Nuevo León.

F) El sector que corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) en liquidación, Petró-

leos Mexicanos, Uranio Mexicano (URAMEX) en liquidación; empresas de participación estatal mayoritaria.- Altos Hornos de México, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Diesel Nacional, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A.; empresas de participación estatal minoritaria.- Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V., Compañía Minera de Cañanea, S.A.; fideicomisos.- Fideicomiso Grupo Hilos Cadena, Fondo Nacional de Fomento Industrial.

G) El sector que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Procuraduría Federal del Consumidor; empresas de participación estatal mayoritaria.- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.; fideicomisos.- Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.

H) El sector que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Comisión Nacional de Fruticultura, Productora Nacional de Semillas; empresas de participación estatal mayoritaria.- Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V., Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V., Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V., Provedora Conafrut, S.A.; empresas de participación estatal minoritaria.- Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.; fideicomisos.- Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata, Fondo Ganadero, Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.

I) El sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Ferrocarriles Nacionales de México; empresas de participación estatal

mayoritaria.- Aeronaves de México, S.A., Compañía Mexicana de Aviación, S.A., Teléfonos de México, S.A.; empresas de participación estatal minoritaria.- Transportación Marítima Mexicana, S.A.; fideicomisos.- Fideicomiso para la Reestructuración y Funcionamiento de las Escuelas Náuticas de Mazatlán, Sin, Tampico, Tamps. y Veracruz, Ver.

J) El sector que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos; empresas de participación estatal mayoritaria.- Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Altamira, S.A. de C.V. (Duport-Altamira), Incobusa, S.A. de C.V.; fideicomisos.- Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC).

K) El sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, Colegio de Bachilleres, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, Instituto Nacional Indigenista; empresas de participación estatal mayoritaria.- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., El Colegio de México, A.C.; fideicomisos.- Fideicomiso para los Museos Diego Rivera y Frida Khalo, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior.

L) El sector que corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Hospital

General "Dr. Manual Gea González", Hospital Infantil de México, Instituto Mexicano de Psiquiatría; empresas de participación estatal mayoritaria.- Centros de Integración Juvenil, A.C.; fideicomisos.- Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

M) El sector que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; fideicomisos.- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

N) El sector que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; empresas de participación estatal mayoritaria.- Nuevo Vallarta, S.A. de C.V.; fideicomisos.- Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

O) El sector que corresponde a la Secretaría de Turismo y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: empresas de participación estatal mayoritaria.- Nacional Hotelera, S.A.; empresas de participación estatal minoritaria.- Impulsora de Empresas Turísticas, S.A. de C.V., Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro., Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

P) El sector que corresponde a la Secretaría de Pesca y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: empresas de participación estatal mayoritaria.- Ocean Garden Products, Inc., Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V., Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., Refrigeradora de Tepepan,

S.A. de C.V.; empresas de participación estatal minoritaria.-
Distribuidora Pesquera Ejidal, S.A.; fideicomisos.- Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero.

Q) El sector que corresponde al Departamento del Distrito Federal y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con: organismos descentralizados.- Industrial de Abastos, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal; empresas de participación estatal mayoritaria.- Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V., Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.

Fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico-social de México, constituye un requisito de primer orden para aumentar la producción y el empleo al ritmo y orientación que debe señalar la política económica. Vista desde esta perspectiva corresponde al Estado promover, dentro de nuestro sistema de economía mixta el fortalecimiento a las empresas privadas y públicas y estimulando y apoyando a las primeras siempre y cuando se orienten hacia las prioridades fijadas e imprimiendo a las paraestatales el carácter de agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país.

La importancia de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economía externa, la competencia en el mercado nacional e internacional, el avance técnico en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y la correcta distribución de los beneficios.

El importante crecimiento de la participación del Estado, principalmente a través de su sector de empresas y organismos, ha determinado en gran medida la evolución socioeconómica del país, las empresas creadas para participar de manera clave en la economía nacional, fortalecen la esencia constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar recursos naturales de carácter estratégico para el desarrollo del país y para regular aquellos que resulten de beneficio social, fortaleciendo con ello la soberanía de la nación.

Algunas empresas se crearon o nacionalizaron con el objeto de regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, con frecuencia de capital extranjero; "los resultados benéficos de la expropiación petrolera y la creación de PEMEX pueden verse claramente en la actualidad"; otras surgieron ante la conveniencia de desarrollar ciertas funciones de la actividad pública descentralizada, para emprender proyectos de inversión necesarios y evitar la desaparición de empresas cuya subsistencia revestía interés público particularmente en materia de empleo.

El desarrollo del sector paraestatal ha impulsado de manera importante los diversos medios económicos en los que participa, teniendo una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado. En embargo, ha tenido que enfrentar una serie de problemas "tanto de eficiencia, administración y productividad, como financiera", resaltando entre éstos el de insuficiente generación del ahorro interno.

En el sector paraestatal se han presentado situaciones que limitan un desenvolvimiento equilibrado, dinámico y eficiente, ya que algunas de ellas no cuentan con la tecnología más adecuada para los objetivos de sus procesos productivos, ni con los sistemas

administrativos idóneos para agilizar su operación y permitir aumentos en su eficiencia y flexibilidad.

Por otra parte, en las entidades del sector existen también problemas en la organización operativa de las mismas que, al incidir en las relaciones laborales y de otro tipo, limitan de manera importante la autonomía de gestión de la entidad.

Para las empresas del Estado se presenta el problema del rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce y que en gran medida se ha reflejado en la necesidad de otorgar enormes subsidios; ya que no obstante los importantes esfuerzos que la sociedad ha hecho para absorber los aumentos que los costos han experimentado, el nivel de precios y tarifas es todavía insuficiente para cubrir los costos de producción y distribución y generar el ahorro necesario para financiar una mayor proporción de las inversiones requeridas para expandir la capacidad productiva.

Mantener regímenes excesivamente rígidos de precios y tarifas ha ocasionado que los resultados de operación registren los aumentos en los costos de los insumos y de la mano de obra, de terminando, en consecuencia, mínimos o nulos remanentes para financiar la inversión, por lo que se ha tenido que acudir cada vez más al endeudamiento o a las transferencias de recursos fiscales por parte del Gobierno Federal.

La falta de recursos internos suficientes y las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas, hicieron necesario recurrir al exterior para financiar, en forma creciente, los requerimientos de inversión. Esto ha generado fuertes presiones que inciden en los costos y en la estabilidad financiera de las empresas, pues el uso creciente del endeudamiento provoca, a su vez, considerables incrementos tanto en

los montos de las amortizaciones como en los pagos por concepto de intereses.

En este sentido la limitada capacidad para generar ahorro corriente se ha manifestado en términos de un importante cambio en la estructura del financiamiento en sus proyectos de inversión. Esto a su vez, reduce la capacidad de expansión en la producción y la generación de empleos, con el consecuente retraso e incluso obstaculización en el logro de los objetivos nacionales.

El largo periodo de maduración de los proyectos de inversión que realizan las empresas públicas, al implicar un rezago entre la ejecución del gasto y la recuperación a través de los ingresos corrientes que genere el proyecto, determinan, en el corto plazo, un deterioro en el ahorro propio. Este problema se agudiza más por los elevados volúmenes de inversión que inciden considerablemente, tanto en el déficit como en la estructura de su financiamiento.

Los elementos anteriores se reflejan en una reducción en la proporción del gasto de las empresas y organismos públicos que se financian con ahorro propio, problema que es aún más grave si se excluye el ahorro generado en el sector petrolero: esta situación implica que, de mantenerse esta tendencia, se corre el riesgo de que los recursos derivados del petróleo se tengan que emplear en forma creciente como instrumento de subsidio para el resto de la economía.

El desarrollo de las empresas públicas ha tenido una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado y, por consecuencia, ha determinado, en buena medida, el desenvolvimiento económico y social del país, el cual, a su vez, retroalimenta el proceso rigiendo la expansión y la operación del sector para

estatal para que éste, adecuándose a las cambiantes condiciones socio-económicas, coadyuve al cumplimiento de las funciones del Estado como rector del desarrollo económico.

Los propósitos en materia de empresas y organismos públicos, deberá tenerse presente que, dada su naturaleza y objetivos, muchos de ellos no pueden operar, ni su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos que una empresa privada, en especial en aquellos que responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el servicio público. Sin embargo, ante la serie de problemas de índole administrativo, de operación, de productividad, de eficiencia y financieros, la política de empresas públicas se orienta a lograr que, en general, "La operación de las mismas deberá fundamentarse en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros fortaleciendo estos últimos sobre la base de adecuadas relaciones entre sus costos y sus precios, y entre su capital y sus pasivos".

Un elemento que engloba y norma a la política de empresas públicas, en el contexto de economía mixta que rige en el país lo constituye la tesis, no sujeta a discusión, de que el Estado ha de intervenir en renglones que revistan carácter estratégico para la marcha económica general del país y en los cuales su participación directa permita afirmar la rectoría del poder público en los procesos de producción y distribución, determinando el grado de dicha participación, no sólo en función del carácter y número de áreas y empresas en las que intervenga, sino también en términos de la eficiencia con que lo haga; es decir, en la medida en que lo gre cumplir su propósito de ser gestor del desarrollo con justicia social, buscando al mismo tiempo, una aportación equilibrada en los diferentes sectores en los que participa.

Dentro de este marco, el desarrollo de la empresa pú-

blica habrá de considerar la distribución de los costos entre el consumidor del bien o servicio a través de precios y tarifas adecuados y la responsabilidad eficiente y productiva de las empresas en sus dos instancias, que son la gestión directiva y sus trabajadores.

De esta forma la estrategia a seguir en el sector paraestatal deberá ser orientada a aumentar su productividad; a mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales y, en la parte financiera, a generar un volumen de ahorro corriente suficiente para financiar una proporción importante de la inversión que realice.

Para corregir el deterioro financiero de las empresas públicas, en el mediano plazo, la política de endeudamiento debe ser acorde a la generación de recursos y los proyectos de inversión. Se deberá procurar que las empresas públicas seleccionen una mezcla adecuada de fuentes de financiamiento, con objeto de diversificar el acceso a los mercados. Esto mejorará el aspecto de la deuda y permitirá obtener mejores términos de contratación.

Así el Estado podrá orientar a la adopción de tecnología que, sin descuidar la eficacia con que cumplan sus objetivos específicos, logren sustanciales aumentos en su eficiencia de tal manera que permitan racionalizar el uso de sus insumos, buscarán las relaciones más adecuadas de capital y mano de obra en sus procesos productivos. Adecuando el marco jurídico legal del sector paraestatal, con objeto de permitir el más adecuado control y vigilancia del mismo. Para esto se requiere la revisión de los ordenamientos jurídicos que lo rigen, tales como el control y vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de tal manera que se actualicen y agilicen los mecanismos y procesos de fiscalización para permitir una adecuada evaluación y un eficiente control de gestión.

Es nuestra opinión que el gobierno como empresario, dentro de la absorción de funciones que ha logrado deberá de observar que los subsidios, canongías y tolerancia que hasta la fecha ha venido otorgando puedan repercutir en su propio perjuicio.¹

ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.²

Generalidades

Una de las razones para el cambio de Finanzas Públicas a Economía Pública, reside en la incorporación del estudio de las empresas de Estado. Estas presentan el ataque más brutal contra el núcleo capitalista de la empresa libre.

En términos generales, la intervención del Estado en la vida económica se acepta como la posibilidad de que el gobierno se haga cargo de la infraestructura y de proveer de ciertos materiales básicos y a veces auxiliares, para la producción de otras empresas.

Cibotti y Sierra clasifica las acciones del Estado y propone dos aspectos de la distinción entre lo que es aceptable para el sector privado y lo que deja de serlo:

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.

1. Análisis realizado por el autor de esta tesis, basado en las adecuadas observaciones del Dr. Jorge Gaxiola Ramos.

2. Recopilación de las investigaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 1982.

- b) Acciones de producción de bienes y servicios.
 - i) Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.
 - ii) Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.

Para efectos de la Economía Pública se estudian los tres principios organizativos de la Administración Pública:

- a) Principio de la economía consuntiva de la unidad familiar.
- b) Principio de autorregulación de las relaciones de oferta y demanda (mecanismo de mercado).
- c) Principio de la economía pública (mecanismo de presupuesto).

En relación a las actividades gubernamentales, poseen una doble finalidad otorgada porque la esencia del principio del presupuesto estriba en que los servicios del Estado están determinados por decisiones a las que se llega por procesos políticos y administrativos que se basan en objetivos sociales comunes.

Su doble propósito consiste en servir para corregir y suplementar las operaciones de los otros mecanismos sobre todo el del mercado. Este trabajo tiene como hermano gemelo la operación

económica específica del Estado que se basa en una adecuada asignación de recursos, una elevación de vida del nivel de las masas, etc.

Estas dos operaciones gubernamentales no son muy distintivas. La división entre ambas se puede plasmar en el nacimiento de las empresas gubernamentales.

Cuando el Estado adquiere empresas en quiebra y aun cuando existan organismos estatales similares a ellas se considerarán como actos realizados en función de la acción correctiva y suplementaria formulada por medio del principio del presupuesto, esto hace además que gran parte de la actividad económica en general, no obedezca a la motivación de lucro.

Clasificaciones.

I. La ONU propone una división llamada práctica, porque tiene como base las intenciones con que fueron creadas las empresas públicas:

1. Fiscales.- Son los monopolios de Estado.
2. Estratégicas.- Entendidas en el sentido de defensa.
3. Económicas.- Empresas que producen bienes y servicios sin contrapartida en el sector privado y las que convergen, tanto éste como el gobierno.

4. Sociales.- Generalmente otorgan servicios y ocasionalmente bienes con fines culturales, de recreación, etc.

II. Clasificación económica. Se basa en el mecanismo del presupuesto y en la orientación dual de las actividades del Estado, en base a elementos de la economía pública.

1. Volumen de inversión.- Empresas públicas que participan en áreas riesgosas.
2. Tasa de utilidad.- El Estado invierte con posibilidades de ganancia por abajo de la tasa media del mercado.
3. Fomento del capital humano.- Sólo esporádicamente las realiza el Estado.
4. Valor estratégico para la economía.- Corporaciones públicas que tienen la posesión y el uso de un recurso fundamental en el proceso económico.
5. Importancia para el desarrollo económico.- Las empresas públicas determinan el funcionamiento de la economía en su conjunto.
6. Obligaciones gubernamentales, tipificadas.- Las empresas públicas controlan bienes y servicios.
7. Lucha contra monopolios naturales y artificiales.- Empresas públicas que producen bienes y servicios

necesarios económica y socialmente.

III. Clasificación política, de acuerdo con el grado de intervención del Estado:

1. Empresas públicas que participan en la actividad económica que no interesan al sector privado.
2. Empresas públicas que participan con el sector privado.
3. Empresas públicas que participan en la industria básica y otras ramas esenciales.
4. Empresas propiedad del Estado que funcionan con un plan general de la economía elaborado por el gobierno.

Principios fundamentales de las empresas públicas.

I. Libertad en la administración.- Debe existir un estatuto jurídico uniforme que garantice la independencia de sus administraciones, respecto a la burocracia gubernativa y al mismo tiempo hacer controles sobre esas administraciones.

Esta libertad administrativa constituye una cuestión diferente de la política que debe proyectar el citado organismo como integrante del aparato del Estado.

II. Desinterés.- Se refiere a una diferenciación básica entre la empresa privada y la pública, pues la primera se crea y opera sobre la base de obtener utilidades y la segunda para contribuir al bienestar de la nación. Sin embargo, no deben ser consideradas como de servicio social, ya que juega un papel importante en la economía nacional.

III. Relaciones de trabajo.- El personal de las empresas públicas no forma parte del sistema común y corriente de trabajadores al servicio del Estado, sino que es independiente del mismo. Libertad que va desde el contrato de trabajo y la remuneración, hasta el tipo de asociación o unión que se forma con los miembros o integrantes de una empresa gubernamental.

No existe control directo del organismo central gubernamental, sin embargo, existe cierta presión de los ministerios para que, sobre todo, respecto a las remuneraciones del personal directivo, no se vaya más lejos de los que otorga el servicio civil en condiciones similares.

El gobierno es sensible a la coacción de los grupos de trabajadores, sobre todo en ciertas industrias como las de energéticos, electricidad y otros.

IV. Sistema financiero independiente.- Uno de los aspectos más importantes para el funcionamiento de las empresas de Estado, es el manejo de sus propias finanzas, específicamente a su independencia del presupuesto nacional. Esto no elimina los controles que ejerce el Estado sobre ellas.

Se considera importante analizar dentro de este aspecto:

- a) Compensación. El éxito de las corporaciones p**ú**bli-
cas puede estar en el cálculo de las probabilida-
des.
- b) Depreciación y obsolescencia. Factores que deben
ser muy tomados en cuenta en las empresas p**ú**blicas.
- c) Política de precios. Juega un papel fundamental
en el desarrollo y expansión paraestatal.
- d) Procuración de capital. Se refiere a la necesidad
de un sistema financiero independiente, fórmulas y
técnicas que se usan para obtener capital.
- e) Amortización de deuda de los establecimientos na-
cionales. Debe existir una previsión adecuada para
la amortización de sus erogaciones de capital, ya
que incrementan el costo de sus operaciones.

V. Los consejos de administración.- Se refiere a la forma práctica en que la economía es ejercida por medio del Consejo de Administración: nombramiento del director general y de los principales funcionarios, programas de producción, planes para desarrollo, etc. Estos consejos se interesan de la marcha general de la empresa, así como de la política general de la misma. Sin embargo, para que exista eficiencia la política general deberá ser señalada por el gobierno, aun cuando en los aspectos administrativos, la empresa pública deberá permanecer fuera de las complejas relaciones y fuerzas políticas del país.*

C) COINVERSION

En la actualidad el Estado mexicano atraviesa por una crisis económica de constantes cambios y dentro de los planes de reestructuración el Gobierno Federal deberá mantener y fomentar su política de coinversión, dentro del marco de conservación de la soberanía nacional.

*Comentarios del maestro Jorge Gaxiola durante la dirección de esta tesis.

Esta política lleva un papel importante en la orientación y fomento del crecimiento económico; en combinación con otros instrumentos para promover el comercio bilateral y los convenios de inversión extranjera, así como los de transferencia de tecnología, esto bajo el marco jurídico legal de la ley (Legislación sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras).

El gobierno promueve y orienta la inversión extranjera a los sectores industriales más necesitados, tomando en cuenta que la política arancelaria es uno de los factores complementarios en que la inversión extranjera puede hacer una contribución, dentro de los lineamientos que establece la legislación actual. Podrían negociarse convenios de coinversión, incluyendo la transferencia de tecnología (que es tema a tratar en el siguiente capítulo de esta misma tesis), principalmente en áreas en que la inversión nacional es insuficiente y de acuerdo a las necesidades prioritarias, ya que las empresas con capital extranjero pueden aportar el acceso a mercados externos e intercambiarlos de tipo técnico. Es así como el Gobierno tiene la facultad expresa para conducir y promover una política de coinversión y productividad bajo la tutela o supervisión de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

El objeto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera es propiciar la inversión, para estimular un desarrollo justo y consolidar la independencia económica del país.

"Art. 2. Se considera inversión extranjera la que se realiza por: personas físicas o morales extranjeras, por unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en

las que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Se sujetan a las disposiciones de esta ley la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere.

Art. 3. Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales, respecto de dichos bienes, y no invocar la protección de su gobierno con respecto a aquellos, bajo pena de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido.

Art. 4. Están reservadas de manera exclusiva al Estado aquellas actividades que están comprendidas dentro de los monopolios de Estado así también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 Constitucional.

Las actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros son las siguientes: el radio y televisión, transporte urbano, interurbano y en carreteras federales, transportes aéreos y marítimos nacionales, distribución de gas; la explotación forestal, las que fije la ley y disposición que expida el Ejecutivo Federal.

Art. 5. De acuerdo con el artículo 5° de la ley de inversión extranjera, las empresas se admitirán en las siguientes proporciones de capital:

- a) Las concesiones para explotación y aprovechamiento de sustancias minerales no podrán otorgarse o trasmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad la inversión extranjera podrá participar hasta

un máximo de 49% si se trata de explotación y aprovechamiento de substancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% si se trata de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.

- b) Cuando se trata de productos secundarios de la industria petroquímica la inversión extranjera es de un 40%.
- c) Para la fabricación de componentes de vehículos automotrices la inversión es de un 40%.
- d) Las que de acuerdo a las disposiciones que marquen las leyes específicas o reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Cuando las disposiciones legales no exijan un porcentaje determinado la inversión extranjera podrá participar en proporción que no exceda del 49% del capital de la empresa, siempre que no tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país, y fijar condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión extranjera en casos específicos.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no debe exceder de su participación en el capital. Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para determinada área, la inversión extranjera se ajustará a porcentajes y condiciones que dichas leyes señalen.

DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Art. 12. Las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras son las siguientes:

- a) De acuerdo a los términos del artículo 5° de esta ley, resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas de la actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar condiciones para recibir la inversión extranjera.
- b) Resolver sobre porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten tratamiento especial, así también resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México o en nuevos establecimientos; resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.
- c) Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales sobre inversión extranjera.

- d) La coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversión extranjera; someter a consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversión extranjera y demás que le otorgue esta ley.

Art. 13. Este artículo cuenta con las siguientes características, fundamentales para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera conforme a las cuales regirá la Comisión:

- a) Ser complementaria de la nacional y no desplazar a empresas nacionales que operen satisfactoriamente, ni tratar de dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas.
- b) Los efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones; la ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana, la incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos; la medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior (la diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana);

Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo.

- c) Abstenerse de ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional, así como la estructura de capital de las áreas económicas de que se trate, el aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país, efectos sobre el nivel de precios y calidad de producción, la identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior y la medida en que se apegue a la política de desarrollo nacional.

Art. 17. De acuerdo con la ley de inversiones extranjeras, para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades, deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El artículo 23 de esta ley nos menciona en lo referente al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras:

Art. 23. Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse,

- a) Personas físicas, morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley, las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2° de esta ley, así como los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados

por esta ley, los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones.

Podemos mencionar que el Gobierno Federal a través de sus diferentes departamentos y en sus diferentes campos trata de fomentar el interés de los inversionistas a participar en las diferentes actividades, constitución y operación de empresas mixtas de coinversión con capital mexicano y extranjero.

Un ejemplo claro es la constitución de una empresa de coinversión a través del Departamento de Pesca la cual se crea con el propósito de ofrecer alimentos para el consumo interno, materias primas para la industria y participar también en los mercados internacionales.

A continuación se cita un ejemplo de empresa de coinversión:³

REQUISITOS, TRAMITES Y CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA LA CONSTITUCION Y OPERACION DE EMPRESAS MIXTAS DE COINVERSION DE CAPITAL MEXICANO Y EXTRANJERO

En el caso de personas morales podrán asumir la forma de sociedad mercantil.

El capital social de la sociedad deberá integrarse con un 60% de capital mexicano y 40% extranjero; el Gobierno Federal se reserva el derecho de participar en un 10% del capital mexicano que suscribirá en su debida oportunidad.

3. Dichos requisitos fueron publicados por el Departamento de Pesca el 9 de mayo de 1978. México, D.F.

Se autoriza la contratación de personal extranjero; sin embargo, la empresa deberá sujetarse a lo previsto en el Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento del Personal de la Flota Pesquera de Altura que establece la integración del 100% de personal mexicano en un plazo no mayor de 48 meses, con un promedio del 25% anual, y por lo que hace al capitán y jefe de máquinas indetectiblemente serán desde un principio de nacionalidad y origen mexicano, sujetos también al programa de capacitación y adiestramiento.

Deberán tramitar y obtener los permisos o registros correspondientes ante las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación. Listas de tripulaciones extranjeras.

Comisión Nacional de Inversión Extranjera. Autorización de estatutos de la sociedad.

Departamento de Pesca. Permiso para pescar en aguas mexicanas.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Asignación de señal distintiva y abanderamiento.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Registro de embarcaciones para efectos fiscales.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Permiso de importación temporal o definitivo de embarcaciones.

Cámara Nacional de la Industria Pesquera. Inscripción.

Ante la Dirección de Asuntos Pesqueros Internacionales, deberán presentar la siguiente documentación:

Acta Constitutiva debidamente protocolizada ante Notario Público.

Plan de Inversiones en tierra a corto, mediano y largo plazo y comercialización del producto.

Descripción y características técnicas de cada embarcación que adquiriera la empresa.

Contrato de prestación de servicios del capitán y jefe de máquinas.

Lista de tripulación, indicando su nacionalidad y puesto a desempeñar.

Carta comprobante de dimisión de bandera de origen.

Comprobante de que la embarcación se encuentra libre de gravamen o responsabilidad en el país de origen.

Seguro y registro internacional de la embarcación.

Proyecto de captura referido a especies, volúmenes, zonas, artes de pesca a utilizar y procedimientos de captura.

Solicitud de importación de la embarcación (temporal o definitivo).

Solicitud de abanderamiento en puerto mexicano o extranjero ante el cónsul de México respectivo.

REQUISITOS Y CONDICIONES QUE DEBERAN CUMPLIR LAS EMPRESAS MEXICANAS Y MIXTAS DE COINVERSION QUE REALICEN PESQUERIAS DENTRO DE LAS 200 MILLAS DE CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LOS E.U.A.

SOLICITUD DEL DEPARTAMENTO DE PESCA

Deberán presentar solicitud por escrito dirigida a la Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales, en tal sentido que además contenga: nombre o denominación social de la empresa; domicilio y número telefónico; número, registro, matrícula, tonelaje bruto y nombre de la embarcación que destinará a la pesquería; especie que desee capturar; volumen de captura; temporada y zona de pesca.

SOLICITUD DE PESCA ANTE EL GOBIERNO DE LOS E.U.A.

La Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales proporcionará formularios del gobierno de los EUA, referidos a la "Identificación de embarcaciones pesqueras extranjeras" para que sean llenados por la empresa, una vez hecho esto, lo devolverá a la misma Dirección para su trámite ante el gobierno de ese país.

La empresa a través de su representante o de la Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales cubrirá los derechos, por el permiso de pesca a la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA) del Departamento de Comercio de los EUA.

El gobierno de ese país, en caso de otorgar el permiso, lo remitirá al representante de la empresa en los EUA.

La empresa deberá tramitar y obtener el "Despacho Vía la Pesca" para su embarcación en la oficina del Departamento de Pesca respectiva, antes de dirigirse ésta a la zona de pesca autorizada.

La empresa proporcionará al gobierno de los EUA el nombre del capitán y jefe de máquinas, mismos que deberán acreditarse como tales y de origen y nacionalidad mexicana.

CONDICIONES Y RESTRICCIONES PARA LA COMERCIALIZACION DEL PRODUCTO

El producto capturado no podrá ser desembarcado ni comercializado por los EUA.

El Departamento de Pesca determinará el porcentaje del volumen total de la captura que se destinará al mercado nacional, de acuerdo a las necesidades existentes, que como mínimo será de un 20%.

A punto de concluir la investigación de esta tesis, encontré que también existen los Fondos de Coinversión.

FONDOS DE COINVERSION*

Concepto.

Son los que se constituyen para la promoción de nuevas empresas en el sector industrial. La participación del Gobierno mexicano en dichos fondos de coinversión, se realiza a través de su organismo de fomento industrial, Nacional Financiera, con otros Estados, a través de una institución de crédito. Dicha participación se estructura legalmente formando un fideicomiso en el cual los Gobiernos son los fideicomitentes, por conducto de sus instituciones financieras.

Las aportaciones de los países participantes en dichos fondos son controlados por una institución nacional de crédito, que en caso de fondos de coinversión es el Banco Internacional, el cual representa las funciones de fiduciario.

Dichos fondos se componen de: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Objeto.

Asesorar jurídicamente a los coparticipantes en la constitución de nuevas sociedades mercantiles; promover la participación de accionistas de ambos países; la creación y desarrollo de nuevas empresas; fomenta la participación de transferencia de tecnología.

*Gerencia de Fondos de Coinversión, Nacional Financiera pp. 46-48.

Los fondos de coinversión tratan de conseguir el beneficio nacional promoviendo la inversión extranjera en nuestro país, conforme a las necesidades de éste y de acuerdo con la legislación mexicana.

Así también, trata de disminuir el desempleo mediante la creación de fuentes de trabajo para coadyuvar al desarrollo y beneficio social, así como industrial. Por otro lado, a través de los fondos se aumenta la tecnología industrial, lo que directamente eleva la posibilidad de ser competitivo a nivel nacional e internacional.

El objeto del Estado mexicano, por conducto de Nacional Financiera, es promover la coparticipación de inversiones extranjeras, las cuales procuren un beneficio colectivo; esto deberá sustentarse de acuerdo a las leyes de México.

El fideicomiso constituido con personalidad jurídica propia, en la formación de los fondos de coinversión, tiene como finalidad hacer patente su participación, que en esta tesis es parte medular y me refiero a la transferencia de tecnología.

El Estado como ente rector y personalidad jurídica autónoma tiene obligación de solicitar su inscripción en el Registro de la Transferencia de Tecnología, de acuerdo con la ley.

Fondos de Coinversión Constituidos.

A continuación mencionamos algunos fondos de coinversión y bancos extranjeros que han constituido el "Fondo de Asociación con Nacional Financiera":

I. COFRAMEX.- Fondo franco-mexicano de coinversiones, suscrito entre Nacional Financiera y Société Générale, constituido el 6 de abril de 1976.

II. ITALMEX.- Fondo italo-mexicano de coinversiones, suscrito entre Nacional Financiera y Banca Commerciale Italiana Overseas, L.T.D., controlada por Banca Commerciale Italiana y fue constituido con fecha 2 de julio de 1976.

III. BRINMEX.- Fondo anglo-mexicano de coinversiones, realizado entre Nacional Financiera y Grindlay Brandts L.T.D., suscrito el 11 de marzo de 1977.

IV.- FOMECA.- Fondo canadiense-mexicano de coinversiones, constituido por Nacional Financiera y Bank of Montreal, fundado el 28 de mayo de 1980.

V. NORMEX.- Fondo noruego-mexicano de coinversiones, suscrito entre Nacional Financiera y Den Norske Credit Bank.

VI.- HISPAMEX.- Fondo hispano-mexicano de coinversión, constituido por Nacional Financiera y el Banco Hispano Americano, se creó el 10 de octubre de 1977.

VII.- SUIZAMEX.- Fondo de coinversión creado por Nacional Financiera y Handelsbank N.W., se constituyó el 29 de julio de 1980.

VIII.- INGERMEX.- Fondo germano-mexicano de coinversión entre Nacional Financiera y Deutsche Sudamerikanische, constituido el 18 de julio de 1977.

IX.- NIPOMEX.- Fondo japonés-mexicano de coinversiones constituido por Nacional Financiera y The Industrial Bank of Japan, L.T.D., creado el 2 de noviembre de 1978.

X.- ISRAMEX.- Fondo israelí-mexicano de coinversiones constituido por Nacional Financiera y Bank Hapoalim, B.M., creado el 6 de febrero de 1981.

CAPITULO III

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

A) DEFINICION*

¿QUE ES LA TECNOLOGIA?

Hubiéramos preferido no abordar el problema de la definición de la tecnología, porque existen múltiples conceptos sobre ésta y casi todos resultan ambiguos. Sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que es necesario decir lo que se entiende por tecnología, independientemente de que también podamos caer en la ambigüedad, por lo menos para contar con una hipótesis de trabajo.

El vocablo que nos ocupa, desde el punto de vista etimológico, proviene de dos palabras griegas. Estas, a su vez, son de aquéllas que admiten varios significados o acepciones, es decir, se trata de términos análogos. Intentaremos en todo caso, precisar el concepto fundamental o primario, del que derivan el resto de las acepciones análogas.

La palabra *tecnología* proviene de los vocablos *tekhné* (técnica) y *logos* (palabra, proposición, discurso).

Veamos ahora cómo empleaban las palabras que dieron origen al vocablo "tecnología" sus creadores, es decir, los griegos, pues ese análisis habrá de conducirnos a descubrir características que hoy todavía permanecen cuando se utiliza el término. Tanto *tekhné* como *logos* son utilizados como conceptos fundamentales por los filósofos. Para mencionar sólo un caso, Aristóteles, al estu-
*Alvarez Soberanes, Jaime, La Regulación de las Inversiones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica. Editorial Porrúa 1a. Ed. 1979.

diar los grados del saber en el ser humano, coloca en primer término a la *empeiria* (experiencia), a la que define como un conocimiento inmediato y directo de las cosas en su individualidad. En segundo lugar, como un modo de conocer más perfecto, coloca el arte o técnica. "*La tekhné* -dice Aristóteles- es un saber hacer. El *tekhnités*, el perito o técnico, es el hombre que sabe hacer las cosas, sabe qué medios se han de emplear para alcanzar los fines deseados".¹ Coloca finalmente Aristóteles, en la cúspide de la escala jerárquica del conocimiento, el saber demostrativo, la *episteme* es decir, la ciencia.

Es evidente el sentido actual de estas reflexiones del estagirita. La técnica aparece así, desde sus inicios, como una actividad humana, presidida por consideraciones prácticas, en la que las notas relevantes son el conocimiento y el empleo de ciertos medios para alcanzar determinados fines. Este significado originario coincide de manera específica con el que tiene la locución anglosajona *know-how* que literalmente traducida, quiere decir *saber cómo* y que ha sido universalmente aceptada para designar una parte muy importante de los conocimientos técnicos, básicamente los que se refieren a procesos de fabricación.

En cuanto al vocablo *logos*, también ha sido objeto de múltiples referencias por parte de los filósofos griegos.

Es Sócrates quien le da a esta palabra un sentido técnico filosófico. Antes de él, *logos* significaba simplemente palabra, pero a partir de Sócrates, *logos* es la razón que se da de algo, es lo que hoy llamamos el concepto.²

1. Julián Marías, *Historia de la Filosofía*, Manuales de la Revista de Occidente, 17ª edición, Madrid, 1964, p. 60.

2. Manuel García Morente y Juan Zaragueta Bengochea, *Fundamentos de Filosofía*, Espasa Calpe, S.A., 6a. edición, Madrid, 1967, p. 67.

Con fundamento en esas meditaciones, podemos concluir que desde el punto de vista *semántico* la tecnología es el estudio del *saber hacer las cosas*, el conocimiento de los medios para alcanzar ciertos fines.

En el terreno gramatical, el Diccionario define a la técnica como "el conjunto de procedimientos y recursos de que se vale una ciencia o arte". Este sería el analogado principal aunque también habría que entender por técnica "la habilidad o pericia para usar de esos procedimientos".³ Tecnología sería entonces el estudio del conjunto de procedimientos técnicos.

Con estos elementos podemos abocarnos ya al análisis de algunas definiciones recientes de la tecnología.

Frank Gaynor, en su *Diccionario de la Ciencia*, define a la tecnología como "la práctica y terminología de una ciencia que posea valor comercial".⁴

Jorge A. Sábato define a la tecnología como "el conjunto ordenado de conocimientos utilizados en la producción y comercialización de bienes".⁵

La definición de Gaynor, bastante general por cierto, considera a la tecnología como un producto de la ciencia. Esto no es así. Existen *tecnologías empíricas* que han brotado de la práctica reiterada de ciertos procedimientos.

3. Samuel Gil Gaya, *Diccionario de la Lengua Española*, Publicaciones y Ediciones Spes, S.A., Barcelona, 1959, p. 1064.
4. Frank Gaynor, *Concise Dictionary of Science*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, Nueva Jersey, 1964, p. 483. La traducción es del autor.
5. Jorge A. Sábato, *Bases para un régimen de tecnología*, *Revista Comercio Exterior*, Vol. XXIII, No. 12, México, diciembre 1973, p. 1213.

El concepto del argentino Sábato posee el inconveniente de que limita la tecnología a su función económica, a pesar de que siendo éste quizá el aspecto fundamental, resulta indudable que la tecnología cubre otros ámbitos, como lo han demostrado, entre otros autores, Jacques Ellul. La tecnología se refiere no sólo a la creación de medios para producir bienes, sino también a las diversas formas de obtener la satisfacción de las necesidades, en un sentido más amplio. Tiene, en cambio, de valiosa esta definición, su concisión y cercanía con el origen etimológico del término. Nosotros también concebimos a la tecnología como un conjunto de conocimientos.

Nos inclinamos por el concepto que ofrece Ignacy Sachs (que en realidad coincide con el de Sábato), cuando afirma que "la tecnología es el conocimiento organizado para fines de producción".⁶

Estamos conscientes de que la definición de la tecnología que hemos transcrito peca de generalidad. Sin embargo, nos consuela la circunstancia de que la generalidad es una nota propia de todo concepto universal y que la ambigüedad de este concepto parece insoslayable.

Transferencia de Tecnología: "Todo acto, convenio o contrato en el cual los objetos de las obligaciones que genera, se adecúan a alguno de los supuestos previstos por el artículo 2º de la Ley".*

Por otra parte, no han faltado autores que han atribui-

6. Ignacy Sachs, Transferencia de tecnología y estrategia de industrialización, en el libro de Miguel S. Wionczek, Comercio de tecnología y subdesarrollo económico, UNAM, Coordinación de Ciencias, México, 1973, p. 11.

*Publicado en el D.O. del jueves 25 de noviembre de 1982, en el Reglamento de la Ley de Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. México, D.F.

do a la técnica y a la tecnología un carácter todavía más amplio, a grado tal que llega a ser omnicompreensivo. Así Jacques Ellul, afirma que: "De hecho, la técnica no es más que los medios y el conjunto de los medios" y añade que "esto, por cierto, no resta importancia al problema. Nuestra civilización es, en principio y fundamentalmente, una civilización de medios".⁷

En el mismo sentido que dicho autor, se pronuncian Singer, en su "Historia de la Tecnología" y Drucker, en diversos trabajos. Wallace señala, por su parte, que "el asunto materia de la tecnología, es cómo las cosas se hace o fabrican" y más aún, "lo que el hombre hace", la forma como domina el medio que lo rodea.⁸

No obstante lo anterior, como nuestro estudio posee finalidades estrictamente pragmáticas, pues pretende ofrecer una imagen cabal del fenómeno de la tecnología, por ello hemos adoptado la definición de Ignacy Sachs, ya transcrita, que debe concebirse simplemente como una hipótesis de trabajo a la cual acudir.

Por cierto que esta definición inclusive ha sido reconocida por varios técnicos mexicanos, ya que por ejemplo, José Giral, dice que "la definición más usada hoy en día para la tecnología es la que la describe como un conjunto de conocimientos que permiten generar un producto o un servicio".⁹

7. Jacques Ellul, *The Technological Society*, Translated from french by John Willinton, Vintage Books, Alfred A. Knopf, Inc. Nueva York, N.Y., 1964, p. 19. La traducción del inglés es del autor.*

8. Peter F. Drucker, *Technology, Management and Society*. Pan Books, Ltd. Printed in Great Britain by Richard Clay (The Chaucer Press). Ltd., Londres, 1972, p. 48. La traducción es del autor.*

9. José Giral, *Tecnología y su licenciamiento*, ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre tecnología organizada por ANIQ, IMIQ, ANFI, el 22 de febrero de 1973, visible en las *Memorias* de dicha mesa redonda, México, 1973, p. 2.

* Alvarez Soberanes, Jaime, *La Regulación de las Invencciones y Marcas y de la Transferencia Tecnológica*, Editorial Porrúa, 1a. ed., 1979.

B) DESARROLLO

Existe un indudable nexo entre la tecnología y el desarrollo económico. Precisar esa relación, mostrar sus diversos aspectos y señalar sus límites, son los principales objetivos que nos proponemos en este capítulo.

Es un lugar común en la literatura económica de nuestros días el señalamiento de esa vinculación. Es más, la tecnología se define en relación con su función de promoción del desarrollo, al indicarse que es el conocimiento organizado para la producción de bienes y servicios. A esta circunstancia debe añadirse la dinamicidad propia de la tecnología. En una metáfora afortunada de Alvin Toffler, ella constituye "un poderoso acelerador", del cual el conocimiento es "el carburante".¹⁰

Por eso, "el acceso a una tecnología avanzada, allí donde se haya creado es importante para el desarrollo económico de todos los países independientemente de sus sistemas económicos y sociales".¹¹

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO.

"Todo desarrollo económico es producto de la actividad humana y su finalidad es promover el bienestar humano", han dicho los expertos de la Organización de las Naciones Unidas.¹² Sin em-

10. Alvin Toffler, El shock del futuro, traducción de J. Ferrer Alen, Fondo de Cultura Económica, S.A., 1a. edición, México, 1972, p. 41.
11. José Ignacio Campillo García, La transferencia de la tecnología en América Latina, tesis profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1974, p. 1.
12. Expertos de las Naciones Unidas, ¿Qué es el desarrollo económico?, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1968, p. 55.

bargo, con frecuencia se olvida este hecho fundamental y se pretende hacer del problema del desarrollo un tema exclusivamente económico. Esto ocurrió sobre todo antes de las últimas décadas. En la actualidad, no se pone en duda que el desarrollo económico sólo puede considerarse en forma interdisciplinaria.

Sin embargo, no existe acuerdo entre los autores respecto al concepto del desarrollo, entre otras razones porque para definir el desarrollo hay una gran influencia de la postura filosófica adoptada por quien lo define y porque además el término en sí mismo está lleno de valoraciones.

Por eso señala Pablo González Casanova, que "el término desarrollo económico" es sucesor y heredero de otros como "Civilización" o "Progreso", quizá menos técnicos pero más comprensivos, que apuntaban expresamente a la misma idea que supone el término "desarrollo económico"; a un tipo de moral igualitaria, que está en el trasfondo de toda ética social desde el siglo XVIII, y en la base de toda actividad política -pacífica o violenta- desde que en ese mismo siglo se inicia, en forma sostenida, la revolución de las grandes expectativas populares".¹³

Entre los economistas todavía existe la tendencia a equiparar el desarrollo con el crecimiento del producto nacional bruto, lo que constituye un enfoque en extremo simplista. Ya hemos dicho que el fenómeno del desarrollo es mucho más complejo, de ahí que se requiera un análisis más profundo de su verdadero significado.

Theotonio Dos Santos indica en su trabajo intitulado *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependen-*

13. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, S.A., 2a. edición, México, 1967, p. 12.

cia en América Latina, "las distintas teorías del desarrollo tienen evidentemente grandes diferencias internas de enfoque y han evolucionado hacia formas nuevas en las décadas de los 50 y de los 60".¹⁴

En términos generales, clasificamos las teorías del desarrollo, siguiendo a Osvaldo Sunkel en tres grandes grupos: "La teoría neoclásica del comercio internacional, la teoría marxista de la explotación imperialista y las teorías de los efectos retardatarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional".¹⁵

No es éste el lugar para participar en la discusión doctrinaria acerca de estas teorías, por lo que nos limitaremos a señalar algunas de las características principales de dichos enfoques y a formular un concepto que pueda servirnos como hipótesis de trabajo.

Según Sunkel, "el enfoque neoclásico constituye una base inapropiada para el análisis debido a sus supuestos altamente irreales y restrictivos".¹⁶

En cuanto al análisis marxista, éste subraya la presencia de monopolios internacionales que penetran las economías nacionales en busca de materias primas y mercados, mientras la última de las teorías mencionadas ha llamado la atención sobre "los efec-

14. Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en el libro de Helio Jaguaribe et al, La dependencia político-económica de América Latina, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 4a. edición. México, febrero de 1973, p. 151.

15. Osvaldo Sunkel, Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, p. 18.

16. Sunkel, op. cit., p. 18.

tos internos promotores (*spread*) y (*backwash*) retardatarios de las prolongaciones internacionales de los sistemas económicos industriales sobre los países periféricos".¹⁷

Nos adelantamos a señalar que, es esta última teoría la que utilizaremos en este trabajo, aunque aprovecharemos de todas ellas aquello que nos sea útil para el objetivo propio del análisis que es subrayar la relación entre la tecnología y el desarrollo.

Consideramos que la teoría del desarrollo para ser validera debe tomar en consideración los siguientes elementos:

"I) La teoría del desarrollo debe situarse en las perspectivas del análisis del proceso del desarrollo tomado en sus distintas situaciones histórico-concretas.

II) Cabe a tal teoría abstraer, en estas condiciones históricamente delimitadas, las leyes generales del desarrollo de las sociedades concretas definidas por la investigación.

III) Al definir esas leyes la teoría del desarrollo tendrá siempre presentes las contradicciones internas de este proceso y debe abandonar todo intento formal de reducirlo a la transición unilateral de un tipo de sociedad a otra."¹⁸

Tanto el desarrollo como el subdesarrollo, son procesos históricos que se desenvuelven en el marco de una realidad concreta con características propias y de ahí que no sea recomendable estudiar el desarrollo económico teniendo en mente como un modelo ideal a las sociedades industrializadas o tecnológicamente avanza-

17. Sunkel, *op. cit.*, p. 19

18. Dos Santos, *op. cit.*, p. 157.

das que, por otra parte, no nos parece que puedan fungir como paradigmas, puesto que dichas sociedades padecen graves contradicciones internas que las han llevado a un proceso de inversión de la escala axiológica sumamente grave.

De esta circunstancia deriva una conclusión que nos parece evidente: no se puede repetir para los países en vías de desarrollo, el proceso por el que han pasado las sociedades industrializadas, puesto que las circunstancias históricas concretas en las que se produjo la evolución de tales sociedades, ya no existen en la actualidad.

Para nosotros, el objeto del desarrollo es el aumento y la redistribución del producto, es decir, lo que debe pretenderse en última instancia, es la mejoría constante de los niveles de vida de las grandes masas.

En otras palabras, el desarrollo debe entenderse como un movimiento hacia adelante que se verifica en forma integral en el sistema socio-económico y que implica no sólo el crecimiento del producto, sino su distribución, el consumo, las condiciones de vida, la educación, la estratificación social, etc.

Una definición sencilla del desarrollo es la que se debe a Elkan, quien afirma que se trata de un "proceso que hace que la gente en general mejore, mediante el incremento de su capacidad de compra de bienes y servicios y de sus posibilidades de elección".¹⁹

19. *Walter Elkan, Introducción a la teoría económica del desarrollo, versión española de Antonio Ruiz Díaz, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1975, p. 18.*

Finalmente caracterizaremos al proceso de desarrollo, acudiendo a la síntesis contenida en el documento expedido por la Comisión del Acuerdo de Cartagena: "El proceso de desarrollo de una sociedad se caracteriza por el cambio de sus estructuras y su progreso mediante mejoramientos cualitativos, tales como la capacitación de sus miembros, instituciones y unidades productivas. Se caracteriza también por ofrecer a todos sus ciudadanos posibilidades de participación, bajo condiciones de justicia social, de los frutos del progreso y la mejor calidad de la vida. El desarrollo crea las bases de un crecimiento económico, sostenido y equitativo. Adicionalmente, posibilita la participación más autónoma de la nación en las actividades de la comunidad internacional, lo que incluye una más adecuada división internacional del trabajo."²⁰

Estamos de acuerdo con esta descripción que incorpora como metas del desarrollo, los fines de la persona humana como tal, y los de la comunidad.

La participación del ser humano en las tareas de la comunidad debe conducir a éste al desarrollo pleno, armónico e integral de todas sus facultades, y tal desarrollo sólo puede alcanzarse viviendo en comunicación con los demás, de lo que resulta también la importancia de promover el desarrollo de la propia comunidad, en una estrecha interrelación.²¹

La inversión extranjera ha jugado un papel relevante en la determinación de las modalidades del proceso de transferencia de tecnología en México.

20. Comisión del Acuerdo de Cartagena, Política subregional del desarrollo tecnológico, Decimotercer período de sesiones ordinarias de la Comisión, Lima, Perú, Documento XIII dt, 2, 26 de octubre de 1973, versión mimeográfica, p. 3.

21. Estudio realizado sobre La teoría del desarrollo económico. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F. 1982.

A medida que aumenta la participación extranjera en el capital de la empresa, los pagos por asistencia técnica, uso de patentes y marcas, empleo de conocimientos no patentados, etc., descienden en términos relativos (con respecto al monto de las ventas, el costo de producción o alguna otra variable similar) en comparación con los cubiertos por empresas con capital nacional. Esto puede deberse a dos circunstancias: bien a que la empresa conoce más cabalmente las técnicas debido a la participación extranjera, lo cual juega un papel importante en la reducción de esos pagos; o bien a que el control de la empresa hace más fácil encubrir los costos de transferencia mediante sobrepagos de los insumos, empleo de equipo de segunda mano, o más simplemente, a que parte de los aumentos en las utilidades se imputa como subsidio en los pagos tecnológicos.

A medida que aumenta la participación extranjera, se hace más intenso el empleo de personal foráneo en los puestos clave de tipo técnico y administrativo. Esto representa para el país mayores costos por la operación de la tecnología importada, ya que los técnicos extranjeros devengan mayores prestaciones que los mexicanos, aunque en muchos casos éstos tengan igual calificación y experiencia. Además el empleo de personal foráneo, aparte del efecto directo en el desplazamiento de técnicos nacionales, puede inhibir el desarrollo adecuado de las capacidades y pericias en el país.

Es interesante mencionar que, seguramente los altos niveles de protección actuaron como estímulo muy poderoso para el establecimiento de compañías extranjeras en México, ya que el dominio del mercado nacional sólo pudo lograrse desde el interior. De ello derivaron dos efectos importantes: primero, que se hizo posible, en una primera etapa, la importación cuantiosa e indiscriminada de tecnologías y capital extranjero para aumentar las instalaciones industriales en el país; segundo, que las empresas que exportaban materias primas a las compañías que antes operaban en el extranjero perdieron su importancia relativa.

En la selección de las técnicas importadas privó fundamentalmente el criterio de reducir al máximo la incertidumbre respecto al uso de técnicas nuevas, lo que motivó que el grueso de lo importado consistiera en técnicas "seguras", ya probadas ampliamente en el país de origen. Esto acarreó varios resultados graves: por un lado, abatió el nivel de "competitividad" internacional y con ello las posibilidades de exportación de manufacturas; por otro, desalentó quizás el desarrollo técnico nacional, ya que los problemas a que dio lugar su uso ya habían sido resueltos tiempo atrás en el país de origen. Pero el punto más importante acaso, consiste en escoger tecnologías probadas y de bajo riesgo, implica también importar patrones enteros ya dados de integración industrial, que pueden ser desfavorables desde el punto de vista del empleo o del ahorro de divisas. Este parece ser el caso de México.

Importar tecnologías involucró pagos considerables en casi todas las fases de instalación, puesta en marcha y manejo de la planta.

En lo que toca a diseño y puesta en marcha de plantas, la participación de proveedores extranjeros fue prácticamente un elemento constante. Sólo en la industria petroquímica básica -y en menor medida la secundaria- participaron significativamente técnicas nacionales en estas fases.

El uso de maquinaria y equipo de fabricación mexicana fue mayor a medida que disminuía la complejidad de la planta proyectada. Donde se encontró mayor uso fue en la industria farmacéutica, en la cual la técnica consiste fundamentalmente en elaborar mezclas de ingredientes y en realizar el envasado y el empaque final. Se reconoció que en muchos casos pudo haberse usado una mayor proporción de equipo nacional, de no haber sido porque se adquirieron plantas "paquete" a menudo con base en créditos de proveedores.

La adaptación de la tecnología mediante modificaciones de las características del producto final o de los intermedios, es más importante. Pero no tiene como fin beneficiar a los consumidores o mejorar la calidad del producto, sino fundamentalmente cumple con la exigencia gubernamental de usar insumos de origen nacional en determinadas proporciones.

Los contratos de asistencia técnica revisten múltiples formas o implican diversas modalidades de cooperación o asesoría. Una de las más frecuentes es la que prevé la facultad de la empresa extranjera de intervenir en las decisiones cruciales de la sucursal o asociada del país, en cuanto a política administrativa, promoción de ventas, ampliación de la capacidad, etc. Otra modalidad interesante establece la asesoría, por medio de estudios o experimentación, para la apertura de nuevas líneas de producción, cambios del diseño de los productos, etc. Una más, muy socorrida y a veces practicada abusivamente, es la de las visitas de personal técnico extranjero, con propósitos de supervisión, control de calidad u otros. El adiestramiento de personal mexicano en otros países es también importante.

Los costos explícitos de la transferencia de tecnología a nivel de rama industrial, resultan comparativamente elevados con respecto a los de otros países, lo que refleja una deficiencia en la capacidad de negociación para importar tecnologías. El poco interés en desarrollar esta capacidad puede deberse a los altos márgenes de ganancias que privan en la industria manufacturera y a la ausencia de restricciones oficiales al respecto.

No hay un cálculo confiable sobre el costo global que tiene para México la importación de tecnología. Se sabe que las remesas al extranjero por concepto de intereses, regalías y otros pagos han venido ascendiendo más rápidamente que otros renglones de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Además, esas cifras

no incluyen los pagos que realizan las empresas del sector público y probablemente tampoco los costos derivados de acuerdos sobre diseño y construcción de plantas industriales, que aparecen generalmente como parte del precio de los bienes de capital importados. Las prácticas restrictivas impuestas en los contratos de transferencia también implican un costo.

Vale la pena mencionar que los costos implícitos de la transferencia de tecnología pueden resultar muy elevados. Dichos costos incluyen:

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

Asimismo, deben considerarse las restricciones o inhibiciones que el proceso de transferencia implica en cuanto al desarrollo de la investigación en el país y la imposición de patrones de consumo e integración industrial.

Cualquier cálculo de mercado sobre el costo de la transferencia de tecnología en México subestimaría además el precio social que el país tiene que pagar en términos de obstáculos a su cabal independencia económica y política.²²

22. Bueno Lirio, Información Científica y Tecnológica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comunidad CONACYT, México.

C) TECNOLOGIA EN PAISES EN DESARROLLO

Algunos autores afirman que existen ciertas ventajas para los países del "tercer mundo", que se hallan en la circunstancia de haber "llegado con retraso" al desarrollo, pues este hecho les permite "aprovechar" la experiencia acumulada en las naciones industrializadas, sin necesidad de empezar todo de nuevo, sino simplemente acudiendo a la adquisición de tecnología.

Aunque lo anterior es cierto, en principio, formularemos varias objeciones a ese planteamiento. Una de las principales es la derivada de la "historicidad" del proceso de desarrollo. Las naciones industrializadas, de cualquier signo ideológico, no pueden servirnos de modelo, porque los países en desarrollo tienen características propias no asimilables en su totalidad a la situación de aquéllas.

Por otra parte, es evidente para cualquier observador de la realidad internacional, que la importación de tecnología llevada a cabo por los países en desarrollo, si bien ha contribuido a su industrialización, no ha satisfecho totalmente la demanda, e inclusive frecuentemente ha resultado inadecuada a sus necesidades, provocando ciertos distorsionadores en el consumo que han afectado y continúan afectando su proceso de desarrollo.

Es cierto que, como afirma Skorov, "el progreso técnico ha avanzado lentamente en el Tercer Mundo. No es difícil entender la razón de este fenómeno: la mayor parte de los países en desarrollo carecen todavía de las condiciones necesarias para convertir en realidad las potencialidades del progreso tecnológico. El desarrollo de la ciencia y la tecnología se enfrentan en estos países a varias dificultades objetivas, tanto internas como externas,

que derivan de la naturaleza multiestructural de la economía, del sistema social atrasado y del lugar subordinado que ocupan en la economía mundial. La política neocolonialista de las corporaciones multinacionales es otro obstáculo serio al progreso tecnológico de los países en desarrollo".²³

Así pues, los países en desarrollo enfrentan un serio dilema; por una parte, requieren inexorablemente la tecnología, sin que, en la mayoría de los casos, les sea dable producirla localmente por las deficiencias de su estructura científico-tecnológica y, por otra, al adquirirla de las naciones industrializadas, se agudiza la situación de dependencia que tienen hacia éstas.

En cuanto a la naturaleza de la dependencia tecnológica que vincula a los países en desarrollo con las naciones industrializadas, la Secretaría de la UNCTAD, ha distinguido la "dependencia recíproca" que se da entre los países desarrollados y la relación de subordinación, de forma asimétrica que se da entre el tercer mundo y aquellos.

Los países en desarrollo dependen tecnológicamente en una forma que es completamente asimétrica y entraña una relación de subordinación de las economías desarrolladas. La asimetría se manifiesta, según la propia Secretaría de la UNCTAD, en:

- a) La estructura de los productos básicos, en cuanto a que la dependencia tecnológica influye en la formación del gusto.
- b) En los medios de producción, pues los países en desarrollo carecen de los conocimientos para producir bienes de capital.

23. George Shorov, La transferencia de tecnología y el mundo en desarrollo, en la Revista Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XIII, No. 4, México, abril-junio de 1973, p. 455.

c) En la vinculación comercial, por cuanto al poder que tienen las naciones industrializadas para influir en la política comercial de los países pobres.

d) En los conocimientos técnicos, ya que no existen en los países en desarrollo, algunos conocimientos que son fácilmente asequibles en los países desarrollados y no existen en ambos tipos de países conocimientos que presenten especial interés para las naciones no industrializadas.

e) En las capacidades, por la escasez de mano de obra calificada.

f) Asimetría financiera que se da tanto en las inversiones privadas directas y que implica una asimetría en la adopción de decisiones.

g) Asimetría de control, las decisiones se toman en los países ricos, lo que conduce a una dicotomía entre quienes toman las decisiones y quienes asumen las consecuencias de las mismas.

h) Asimetría de iniciativa, pues muchos países no hacen sino imitar, ya que les falta el arrojo para resistirse a la tecnología recibida.²⁴

La dependencia científico-tecnológica tiene como principales consecuencias para los países en vías de desarrollo las siguientes:

24. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Transferencia de Tecnología, Dependencia tecnológica, su naturaleza, consecuencia e implicaciones de política, Informe de la Secretaría de la UNCTAD; TD/190, 21 de diciembre de 1976, pp 1-6.

- a) Mal aprovechamiento de los factores de la producción.
- b) Ineficiencia y altos costos industriales.
- c) Incorporación de patrones de producción de bienes de consumo conspicuo.

Mientras tanto, la distancia que separa a estos países respecto al mundo desarrollado en cuanto al progreso técnico, tiende a incrementarse. Este es uno de los retos principales que deben enfrentar los países en vías de desarrollo.

CARACTERISTICAS DE LA TECNOLOGIA.

Al progreso tecnológico propio del momento actual, algunos autores le suelen atribuir tres características esenciales:

1) *Carácter acumulativo.* Esta cualidad implica que cada invención o hallazgo, presupone la serie completa de las invenciones anteriores en el ámbito de que se trate. En este sentido la tecnología resulta, metafóricamente hablando, comparable a un moderno edificio, en el cual cada uno de los pisos se apoya en el anterior.

2) *Irreversibilidad.* El avance tecnológico es irreversible, en el sentido de que las nuevas invenciones desplazan a las anteriores, las substituyen, sin que sea dable volver hacia atrás. Así como la iluminación eléctrica ha suplantado a la de gas y ésta a las antorchas, se puede predicar lo mismo de todo el vasto caudal de descubrimientos que van mejorando en calidad o cantidad a los anteriores.

3) *Ilimitación.* El progreso tecnológico no tiene límites, como no los tiene la capacidad creadora del ser humano. El hombre, al haber descubierto cada vez mayor número de medios y méto-

dos que lo auxilian en sus investigaciones, se ha abierto posibilidades que resultan, prácticamente, ilimitadas. Las computadoras, por ejemplo, representan valiosos soportes para continuar realizando nuevos descubrimientos, de tal suerte que resulta difícil percatarnos de hasta donde puede llegar el proceso inventivo.

En el momento de formular una política científica y tecnológica para un país en desarrollo deben tenerse muy presentes las notas anteriormente apuntadas, pues en caso de no proceder de esa manera, se corre el riesgo de que las medidas en cuestión no alcancen el objetivo propio de toda política científica y tecnológica, que es sin duda, el desarrollo integral del país que la aplica.

Según Surendra Patel, las características principales del conocimiento tecnológico moderno son:

- 1) Carácter *acumulativo*, nota de la que ya hablamos.
- 2) Carácter *internacional*, pues el conocimiento no se ha restringido a una sola raza o a un determinado territorio.
- 3) *Transmisibilidad*; el conocimiento técnico, una vez que se prueba su utilidad, puede transferirse; y
- 4) No disminuye su oferta al ser transferido.²⁵

Estas notas características de las que nos habla el autor también son de una gran relevancia, pues al diseñar una política científica y tecnológica debe considerarse necesariamente como parte de ella, el proceso de transferencia tecnológica y, para regular ade

25. Surendra J. Patel, La transferencia de tecnología a los países en desarrollo, en la Revista Foro Internacional de "El Colegio de México", Vol. XIII, No. 1, México, julio-septiembre de 1972, p. 15.

cuadramente dicho proceso, resulta indispensable tomar en cuenta los elementos propios de la tecnología, objeto de la transmisión.

Por su parte, Jorge A. Sábato, señala como características de la tecnología las siguientes:

1) No toda tecnología es resultado de la investigación científico-técnica. Hay algunas tecnologías (las de comercialización, por ejemplo) en las que predomina el conocimiento empírico y otras, finalmente, combinan ambos tipos de conocimientos;

2) La tecnología ha dejado de ser algo producido por circunstancias aleatorias, para transformarse en un elemento *cuya producción se puede planear*, regular, controlar e impulsar; siendo su factor de producción más importante la investigación y desarrollo;

3) Es un elemento imprescindible para la producción y comercialización de bienes y servicios y por esa razón se ha convertido en un *objeto de comercio*, en una mercancía;

4) Está *monopolizada* por los países centrales y específicamente por las corporaciones transnacionales, lo que ha conducido a una nueva división internacional del trabajo en que los países periféricos resultan perjudicados;

5) Es esencialmente dinámica, lo que hace aparejadas tres consecuencias:

- a) Una creciente obsolescencia de las tecnologías en uso,
- b) Introducción de nuevas tecnologías; y
- c) Tiene *naturaleza social* porque los conocimientos que la integran pueden haber sido proporcionados por distintas personas, en diferentes épocas y distintos lugares y su propagación y uso exigen la participación de numerosas personas.²⁶

26. Jorge Sábato, op. cit., p. 1213 y 1214.

De todo lo expuesto en este apartado podemos ya colegir las notas esenciales o características de la tecnología, es decir, las que le pertenecen propiamente hablando y no *per accidens*, que son:

- 1) Acumulatividad;
- 2) Dinamismo;
- 3) Naturaleza social;
- 4) Carácter internacional;
- 5) Ilimitación.

Serían notas accidentales; o sea de aquellas que pueden o no presentarse:

1) Lo irreversible del progreso tecnológico que es una característica que señalan algunos autores. Una catástrofe (por ejemplo, la tercera guerra mundial) puede regresar al hombre a la edad de las cavernas y suprimir la "irreversibilidad".

2) La circunstancia de que acelere los cambios.

3) Su transmisibilidad, pues la tecnología puede que no se dé a conocer y permanezca oculta en poder de los productores. De hecho, esto ocurre en la actualidad, con algunas tecnologías propiedad de empresas transnacionales, que no han sido transmitidas.

4) Su origen que puede ser científico o empírico.

5) La forma como se produce en la actualidad.

6) El que sea un objeto de comercio (característica de índole económica), ya que según hemos dicho, algunas tecnologías están fuera del comercio, sólo las emplea su dueño.

7) El hecho de que actualmente algunas tecnologías, sobre todo las más sofisticadas y complejas se encuentren en poder de unas cuantas grandes empresas (monopolio u oligopolio) situadas en los países industrializados.

8) La circunstancia de que sea una consecuencia del proceso de desarrollo.²⁷

D) LA APLICACION DE LA TECNOLOGIA EN MEXICO

Sería absurdo dudar del papel que juega la tecnología para que un país alcance el desarrollo económico. Lo que ya no resulta tan claro es la posibilidad de medir su importancia frente a otros factores que también pueden contribuir a alcanzarlo ni tampoco, las medidas concretas de política científico-tecnológica que deben practicar los países subdesarrollados para que superen su evidente dependencia tecnológica.

La política tecnológica se deriva de la filosofía política y de los objetivos nacionales; de ahí que el propósito fundamental de ésta sea formar, la base tecnológica y científica que permita sostener las prioridades productivas de bienes nacionales y sociales, el desarrollo de los sectores estratégicos y de manera especial el desarrollo y la aplicación de la tecnología en México.

Como parte de la estrategia de desarrollo hacia el empleo, la política tecnológica juega un papel de primera importancia, concien-

27. Bueno Zirión, Investigación científica y tecnológica. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, D.F. 1973.

biéndose de manera paralela y en concordancia con los objetivos na
cionales, como una política con la que puedan difundirse masivamente las innovaciones tecnológicas que incidan directamente en la productividad y los programas de capacitación a todos los niveles, que vinculen la ciencia con las necesidades sociales y productivas de México.

El sistema científico y tecnológico mexicano cuenta con un número creciente de universidades, institutos de investigación y centros de desarrollo y adaptación de tecnología. La actividad científica y tecnológica se ha orientado en mayor medida a la investigación básica y al fortalecimiento del sistema educativo. Sin embargo, enfrenta diferentes problemas según sea la fase que se observe en el proceso de generar, adaptar o aplicar la tecnología y la ciencia.

Las causas de lo anterior se atribuyen principalmente a factores tales como insuficientes recursos financieros; falta de coordinación dentro de las instituciones de investigación y finalmente a los escasos recursos dedicados a la investigación y al desarrollo experimental.

Es necesario señalar que la industria nacional aún manifiesta un alto grado de dependencia tecnológica; gran parte de las demandas en esta materia se han orientado a los mercados inter
nacionales en los cuales las características de las tecnologías di
fieren de las que serían idóneas para los países en vías de desarrollo.

Esta situación señala la necesidad de ampliar la base de personal calificado y especializado y estimular, a partir de la sustitución de importaciones de bienes de capital, el desarrollo de tecnologías propias y la participación activa de los industriales nacionales en el proceso de innovación. Son de mencionarse

los meritorios esfuerzos que se han logrado en materia de investigación científica y tecnológica, en aspectos referentes a petróleo, agricultura, salud, electricidad y siderurgia, así como las investigaciones realizadas en los institutos de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas; existe consenso por lo que se refiere a señalar como objetivo general de largo plazo, el de lograr la autodeterminación en materia de ciencia y tecnología, el cual no debe confundirse con autotarifa, sino que debe entenderse como la promoción de una capacidad nacional para generar, seleccionar, adaptar y aplicar el conocimiento científico y técnico, congruentemente con las posibilidades y requerimientos de desarrollo y poder así enfocar la investigación aplicada y el desarrollo experimental a la solución de los problemas prioritarios de alimentación y energéticos y al logro de los mínimos de bienestar en educación, salud, vivienda, etc.

Es importante fortalecer las políticas en materia de transferencia de tecnología, de tal manera que además de las acciones del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, se desarrollen servicios de identificación, selección, evaluación de tecnología; se desarrollen instrumentos que estimulen al sector productivo a impulsar la innovación tecnológica, reorientar las decisiones en las unidades productivas a la solución de problemas prioritarios o estratégicos y a la adopción de tecnologías congruentes con la magnitud de las características de los recursos naturales y humanos del país.

Es necesario promover en la población un ambiente más favorable al desarrollo científico y tecnológico nacional.

La meta del gasto nacional en ciencia y tecnología parte de la necesidad de promover, en relación al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, el desarrollo.

La acción gubernamental, además de lo relativo a la canalización de fondos y las funciones de regulación y control en la materia que ya están previstas y que le son inherentes, deberá extenderse y racionalizar sus acciones de tal modo que se alcance mayor oportunidad en la asignación presupuestaria.

Mauricio de Marfa y Campos sostiene que el progreso tecnológico es *causa y efecto* del desarrollo económico y social.²⁸ Trataremos ahora de destacar esta vinculación que parece paradójica entre ambos factores.

"La tecnología es la parte operativa de una función productiva... El progreso tecnológico acelerado no sólo aumenta la contribución del capital fijo y la educación, sino que sirve de incentivo a la expansión... mientras que el avance dentro de cualquier elemento clave dentro del proceso de crecimiento tiende a elevar la productividad y estimular el progreso de los otros, el progreso tecnológico es el factor catalítico clave."²⁹

Hay entre el progreso tecnológico y el desarrollo económico, una interdependencia recíproca. Sin el progreso tecnológico no puede alcanzarse el desarrollo, pero sin éste, tampoco aquel puede obtenerse.

Este mismo punto de vista se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley para la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, enviada a la H. Cámara de Diputados el

28. Mauricio de Marfa y Campos, La transferencia de tecnología en el proceso mexicano de industrialización: antecedentes y perspectivas de una política gubernamental, Revista Planeación y Desarrollo, Año I, No. 4, México, septiembre-octubre de 1973, p. 49.

29. Richard R. Nelson, Merton J. Peck, Edward D. Kalacheck, Tecnología, Crecimiento Económico y Bienestar Público, Estudio hecho por la RAND Corporation y la Bankings Institutions, Editorial Lippincott, S.A., traducción de Rubén Pimentel, México, 1969, pp. 24, 33 y sigs.

dfa 8 de diciembre de 1970: "La ciencia y la tecnología son factores fundamentales del orden social y la aplicación de sus resultados debe convertirse en poderoso instrumento del desarrollo general e integrado del país... obviamente, la ciencia y la tecnología no pueden, por sí solas, resolver los problemas que afectan a la nación... toda política de ciencia y tecnología debe formar parte de la política general de desarrollo."³⁰

Helio Jaguaribe, por su parte, sostiene que "el desenvolvimiento científico-tecnológico implica la presencia de dos condiciones distintas de un lado, la existencia en la cultura de una sociedad, de ideas y motivaciones que conducen a la visión científica del mundo y a su manipulación técnica; de otro, la existencia, en aquella sociedad, de condiciones institucionales que permitan y estimulen la investigación científica y vuelvan rentable el empleo de la tecnología".³¹

Para ilustrar lo anterior, daremos un ejemplo que a nuestro juicio resulta definitivo. Los países industrializados, precisamente por serlo, pueden destinar crecidos recursos financieros a las actividades de investigación científica y tecnológica a las que se les suele denominar *research and development* (investigación y desarrollo). Es más, pueden darse el lujo de experimentar y cometer errores con nuevas tecnologías.

Los países en vías de desarrollo, en cambio, además de que han mostrado cierta despreocupación en lo que se refiere a la ca

30. Exposición de motivos a la iniciativa de Ley para la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicada en la Revista "Mercado de Valores", Semanario de Nacional Financiera, S.A., Año XXXII, No. 47, México, noviembre 20 de 1982, pp. 1228 y 1229.

31. Helio Jaguaribe, Dependencia y Autonomía en América Latina, en el libro "La dependencia político-económica de América Latina", Siglo Veintiuno, Editores, S.A., edición, México, 1973, p. 16.

nalización de recursos para la realización de este tipo de actividades (investigación y desarrollo), carecen de los medios económicos necesarios para llevarlas a cabo en forma plena.

Un indicador importante es el "Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional", presidida por Lester B. Pearson, documento en el que se lee que, mientras los gastos en investigación y aplicación práctica en América Latina sólo representan el 0.2% del producto nacional bruto, en la Unión Soviética y los Estados Unidos, las cifras equivalentes son respectivamente del orden del 4.2% y el 3.2% del P.N.B. Estos datos obviamente constituyen aproximaciones, pues resulta extraordinariamente difícil determinar qué se entiende por "investigación aplicada" y qué tipo de elementos se comprenden en esa expresión, pero de todas maneras, son indicadores que revelan hasta qué grado son las condiciones económicas, sociales y culturales de una sociedad concreta, las que determinan el progreso tecnológico.³²

Resulta pues, indudable que, si bien como ha indicado Robert Solow "es ahora la tasa de crecimiento de la población junto con la tasa de crecimiento de la tecnología, lo que determina las posibilidades a largo plazo de desarrollo de una economía",³³ por otra parte, el progreso tecnológico es también un efecto del desarrollo económico y social.

Amílcar Herrera arriba a la misma conclusión, cuando afirma: "La revolución científica y tecnológica ha sido siempre una

32. Véase, El desarrollo: empresa común, informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, p. 73 y sigs.

33. Robert Solow, Technical progress, Capital Formation and Economic Growth, citado por Mauricio de Harla y Campos, Transferencia de Tecnología, Dependencia del Exterior y Desarrollo Económico, tesis profesional, UNAM, Facultad de Economía, México, 1968, p. 46.

consecuencia y no la causa de las profundas transformaciones estructurales que genera el proceso de desarrollo, aunque luego contribuya en forma decisiva a acelerar esos cambios. La capacidad de una sociedad para incorporar la ciencia y la tecnología como factores dinámicos para su progreso depende de condiciones políticas, económicas y sociales que la ciencia misma no puede crear."³⁴

La tecnología rara vez se encuentra estancada en cualquier campo. Sin embargo, el ritmo del adelanto tecnológico varía marcadamente de un campo a otro y, de tiempo en tiempo... Existen dos factores generales que se encuentran detrás de las proporciones cambiantes y diferentes del progreso tecnológico: primero, hay diferencias y cambios en las recompensas que se obtienen de cierta clase de adelantos tecnológicos: factores de demanda que estimulan o frenan los esfuerzos que se hacen para lograrlo. En segundo lugar, existen diferencias y cambios en las existencias de componentes y materiales adecuados, en el acervo de conocimientos y en la cantidad de personas que poseen conocimientos pertinentes; factores de oferta que permiten limitar cierto tipo de adelantos.

De esta relación de interdependencia entre desarrollo y tecnología, resulta que los países subdesarrollados que no generan la suficiente tecnología para satisfacer sus necesidades, se ven ante el imperativo de importarla de las naciones desarrolladas.

Hacia mediados de los años sesenta, México advirtió la realidad de su subdesarrollo científico y tecnológico y de su dependencia respecto de los adelantos científicos y tecnológicos generados en el extranjero. Advirtió que prácticamente la totalidad de los procesos y diseños tecnológicos de su planta industrial se adquirían en el extranjero a un costo que prácticamente todo mundo coincidía en calificar de desmesurado; advirtió que la actividad científica nacio-

34. Amílcar O. Herrera, *Ciencia y política en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 3a. edición, México, 1974.

nal se desarrollaba penosamente en un ambiente de extremas limitaciones económicas y administrativas; advirtió que prácticamente no se desarrollaban labores de investigación aplicada congruentes con las necesidades tecnológicas de la industria nacional: advirtió que se procedía, en general, al trasplante de las tecnologías extranjeras, sin intentos serios de adaptación a las condiciones locales; advirtió que el país contaba con un sistema educativo desorganizado y de muy deficiente funcionamiento en todos sus niveles, que de ninguna manera contribuía, en la medida y la calidad necesarias, a formar personal para las tareas de investigación científica y tecnológica; advirtió que no se reconocían ni respetaban las conexiones y relaciones entre la investigación pura, la aplicada y las aplicaciones tecnológicas, sino que se pretendía sujetar las tareas en el campo de la investigación a las exigencias de corto plazo planteadas por el desarrollo industrial o las necesidades de inversión social; en una palabra, advirtió que la brecha científica y tecnológica que lo separaba no sólo de los países avanzados, sino de buen número de países semindustrializados, tendía a acrecentarse rápidamente.

Esta toma de conciencia provocó un diluvio de declaraciones y pronunciamientos procedentes de los más diversos círculos y que cubrían la gama más amplia de opiniones y de posibles cursos de acción. Cualquiera que revise las informaciones de prensa al respecto, constatará fácilmente que al reconocimiento de la magnitud del problema correspondió una caótica serie de opiniones y sugerencias cuya relevancia con la verdadera dimensión y manifestaciones del problema era, en muchos casos, muy remota o por completo inexistente. Empero, esa toma de conciencia dio lugar también, más adelante, a intentos serios y sistemáticos, con participación de la comunidad científica del país, por arribar a un diagnóstico claro de la situación y para plantear los cursos razonables de acción dentro de una política nacional y una serie de programas en ciencia y tecnología.

En este apartado se describe y analiza este proceso, que desemboca en la creación, a finales de 1970, del Consejo Nacional

de Ciencia y Tecnología, y se intenta evaluar la medida en que los objetivos y políticas de este organismo y su concepción misma, respondan a la realidad de los problemas que plantea, en esta etapa del desarrollo económico de México, la necesidad de superar el estancamiento científico y tecnológico del país y de reducir su dependencia respecto de los avances de la ciencia y la tecnología en el extranjero.³⁵

La política del gobierno de México tiene por objeto propiciar el desenvolvimiento del país en todos los órdenes y lograr a la vez la independencia económica y tecnológica respecto de los grandes centros foráneos de decisión.

De acuerdo con principios que gozan del reconocimiento internacional, el gobierno mexicano postula como derechos inalienables los de imponer a la actividad económica las modalidades más convenientes para el desarrollo social, asegurar a la nación el dominio y libre disposición de sus recursos naturales, así como garantizar la vigencia plena de su régimen jurídico y la aplicación de las disposiciones que de él emanen en todo el territorio nacional, sin exceptuar a los extranjeros residentes en el país o que realicen en México cualquier tipo de empresas económicas. Todo regulado bajo el marco jurídico-legal de la Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas, por un lado, y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, por otro.

Dichos instrumentos legales constituyen a su vez, parte de los esfuerzos internos para lograr que la transferencia de tecnología al país, que durante muchos años ha sido la principal fuente de aprovisionamiento tecnológico, se realice en las mejores condiciones posibles. Tales esfuerzos, además, encuentran paralelo en las legis-

35. Investigación, Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1973.

laciones sobre esta materia adoptadas en los países del Pacto Andino, Argentina, Brasil y otros países fuera del área latinoamericana.

La primera Ley cumple un doble propósito: a) convertir la transferencia tecnológica en un instrumento que, aunado a otros que se deriven de diferentes políticas, contribuya al desarrollo socioeconómico independiente de México; b) aumentar la capacidad negociadora de las empresas establecidas en el país, a fin de permitirles adquirir tecnología en mejores condiciones, tanto para sí mismas cuanto para la economía en su conjunto.

Se pretende que la tecnología que ingrese al país sea no sólo útil según las condiciones peculiares de un mercado protegido y con frecuencia deformado por patrones de consumo que son inducidos mediante el empleo masivo de la propaganda, sino que también lo sea por su adecuación a las características y proporciones de los factores productivos del país, al tamaño del mercado, a las disponibilidades internas de insumos y a los gustos de los mexicanos, manifestados libremente o encauzados con rectitud conforme al interés nacional, y no manipulados por los medios de comunicación de masas.

Se busca evitar que las empresas mexicanas hagan pagos onerosos porque no guarden una relación conveniente y aceptable las ventajas derivadas de la compra tecnológica con el precio que se les asigna. Asimismo, se quiere propiciar un buen ajuste entre éste y los efectos que produzca en la economía la técnica incorporada.

Otros inconvenientes que se quieren evitar con la Ley a que se viene aludiendo, se refieren a la excesiva duración de los contratos, de acuerdo con la vida económica de la tecnología adquirida y con el tiempo que se considera razonable para asimilarla. También se refiere a la cesión obligada a la parte vendedora de las mejoras a productos y procesos de fabricación que logren las empresas adquirentes gracias a su propia capacidad de innovar.

CAPITULO IV

LA OBLIGACION DE LAS EMPRESAS DE ESTADO PARA SU REGISTRO EN TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

En este capítulo tratamos el tema fundamental de esta tesis; se ha demostrado durante el estudio e investigación anterior, la función del Estado en materia económica, incluyendo la personalidad jurídica del Estado como lo hemos mencionado en el capítulo primero, el término Estado se confunde con el de Gobierno, es por esto que seguiremos usando el término "Estado".

Para cumplir con su función económica el Estado usa todas las fórmulas posibles, por una parte se vuelve rector y realiza las funciones propias del Gobierno, es decir crea impuestos, establece servicios y cobra derechos por ellos, etc.

Pero el Estado como solidario y obligado fundamental del desarrollo social y económico de una nación, debe compensar sus deficiencias en materia económica. Al decir esto, el Estado se constituye como empresario, inversionista, y recurre a los sistemas legislativos para estructurar jurídicamente a las empresas en las que participa. Así también la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tiene por objeto fomentar el comercio exterior del país, ya que esto puede aportar el acceso a mercados externos en combinación con otros instrumentos de política económica, como son los convenios de transferencia de tecnología.

Es por esto, que el artículo 2º de la Ley de Transferencia de Tecnología nos dice que todos los convenios, contratos y demás actos que consten en documentos que deban surtir efectos en el terri-

torio nacional, deberán solicitar su inscripción en el Registro de Transferencia de Tecnología. No excluye a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

El artículo 2º de la Ley de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, nos dice: "Deberán ser inscritos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología todos los convenios, contratos y demás actos que consten en documentos que deban surtir efecto en el territorio nacional, que son:

"a) Concesión del uso o autorización de explotación de marcas, concesión de uso o autorización de explotación de patentes de invención o de mejoras de los certificados de invención, concesión de uso o autorización de explotación de modelos y dibujos industriales, cesión de marcas, cesión de patentes, cesión o autorización de uso de nombres comerciales.

"b) La transmisión de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos instructivos, formulaciones, especificaciones; formación y capacitación de personal y algunas modalidades, la asistencia técnica, en cualquier forma que ésta se preste, provisión de ingeniería básica o de detalle.

"c) Servicios de operación o administración de empresas siempre y cuando el adquirente delegue al proveedor facultades para tomar decisiones relativas a la operación o administración de la empresa; ¹ así lo establece el artículo 14, Capítulo III, del Reglamento de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

1. Reglamento de la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Publicado en el Diario Oficial del 25 de noviembre de 1982.

"d) La concesión de derechos de autor que impliquen explotación industrial; asesoría y consultoría y supervisión, cuando se presten por personas físicas o morales extranjeras o sus subsidiarias".

A) ARTICULO 5º, FRACCION II (LEY DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA).

El punto medular de este trabajo es precisamente la consideración de que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tienen la obligación de solicitar la inscripción de los actos, convenios o contratos a que se refiere el artículo segundo cuando sean partes o beneficiarios.

El artículo 45 de la Administración Pública Paraestatal, Título Tercero, capítulo Único de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dice: "Son considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

El Estado-Gobierno es un apoderado de la voluntad nacional como ente rector, se convierte en empresario monopolista, como suplente empresario, según lo hemos manifestado en capítulos anteriores, en las actividades reservadas al Estado (monopolios de Estado).

Visto así, el Estado debe regularse por las leyes empresariales, y aquí cabe mencionar que jurídicamente existe el término empresa y de núcleos de decisión económica ignorados hasta la propia

Ley de Transferencia de Tecnología. Anteriormente este término era propio de la economía, de la ciencia o técnica económica, luego, ya podemos adoptar el término "empresa" dentro de la ciencia jurídica.

El artículo 8° nos habla del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, creado por la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas del 28 de diciembre de 1972, "estará a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo a las reformas de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Instituto Politécnico Nacional serán órganos de consulta en los términos de la ley que los creó; de igual manera la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá consultar a todas las entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras que realicen investigación tecnológica o de desarrollo.

Nuestro país, así como los que están en vías de desarrollo analizados en el capítulo anterior, tradicionalmente dependientes del exterior en el campo de la tecnología, han adoptado medidas que se orientan a la reducción de esta dependencia, mediante la sustitución progresiva de los conocimientos técnicos importados.

La ley obliga al propio Estado a determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la mencionada Secretaría de Comercio en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, nos lo señala la Nueva Ley de la Administración Pública Centralizada, Capítulo II, artículo 34.- De la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

De acuerdo a lo antes mencionado y en base a la Ley de Transferencia de Tecnología, es obligación de las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, solicitar ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial su inscripción en el Registro de Transferencia de Tecnología, de todos los actos y/o convenios en los que participa.

Esta disposición en su Reglamento interpreta coincidentemente con las necesidades de los países en desarrollo como México. Estos países dictaron sus sistemas legislativos a fin de romper con los vicios y defectos causantes de una descapitalización, a través de los contratos de transferencia tecnológica, además de otros contratos como son los de uso y patentes de marcas y las reservas y beneficios económicos y fiscales en sacrificio de los compromisos zonales.

Luego, el Estado mexicano es quien impone impuestos y subsidios, y leyes de control al manejo empresarial. Resulta, en conclusión, que impone leyes, restricciones impuestas a sí mismo y a las empresas que él maneja y controla, esto es perfectamente factible porque si el Estado deja sus empresas al garete, se convertirían en una anarquía y éstas se volverían más inoperantes e improductivas, con un costo social elevadísimo y se llegaría a una situación crítica. Es por esto que se justifica mediante la reglamentación de la fracción II del artículo 5° de la Ley de Transferencia de Tecnología.*

B) ARTICULO 17 (LEY DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA).

En los casos previstos en los dos artículos que anteceden, en la Ley de Transferencia de Tecnología, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través del Registro Nacional de Transferencia de

* Comentarios del maestro Jorge Gaxiola durante la dirección de esta tesis.

Tecnología determinará de acuerdo a su criterio, aquellas situaciones susceptibles de excepción atendiendo circunstancias de beneficio para el país.

El propio Gobierno, con sus empresas se someterá a las prohibiciones del artículo 17 de la Ley cuando celebre contratos de transferencia tecnológica y que coincidan con las necesidades y políticas de los países en desarrollo en esta materia

En síntesis: que la tecnología aportada no esté ya producida o elaborada en el país receptor; que el precio de la misma sea adecuado, que no limite mercados internos o externos; que no someta al receptor a la compra de partes o refacciones ni tampoco materia prima y además, que permita al receptor desarrollar su propia tecnología o modificarla con otras y que la adquisición sea, como su nombre lo dice, una "transferencia" y no un arrendamiento de tecnología y ésta será de acuerdo con sus necesidades actualizadas.

CONCLUSIONES

- I. El Estado necesita continuamente de una readaptación a su política económica, conforme varían las condiciones económicas y sociales del país.
- II. La actividad jurídica del Estado es múltiple en cuanto a sus funciones y como consecuencia de su dinámica transformación, requiere actualizar el agrupamiento de las entidades de su sector paraestatal para una mejor administración, planificación y desarrollo.
- III. El Estado es complementario de la falta de acción o elementos del pueblo, es decir, de los particulares, esto motiva al Estado a convertirse en empresario, término aceptado por el Derecho.
- IV. Empresario significa el que promueve una empresa, el Estado empresario en el sistema económico tiene que cumplir con los compromisos que los particulares no han realizado.
- V. En reserva nacional el Estado está obligado a establecer sus propios monopolios, éstos podríamos denominarlos monopolios nacionales.
- VI. El Estado recurre a todos los mecanismos, tanto legislativos, económicos, políticos y de poder para conjuntarse en la suplencia de las deficiencias de las empresas particulares, ya sea por incosteabilidad o por falta de reservas económicas.
- VII. El Estado es parte de un conglomerado, de un concierto de otros Estados, por lo tanto, no puede estar aislado en el sentido empresarial, político y del Derecho Internacional.

de otros Estados, y depende en cierta forma de esto, que el Estado provoque coinversión, reservándose para sí su soberanía, dictámenes y fundamentalmente, su desarrollo propio. Esta coinversión con otros Estados y capitales es necesaria.

- VIII. Toda empresa requiere de una tecnología y ésta siempre dentro de los lineamientos del desarrollo de una industria de cualesquiera de los elementos que componen el núcleo empresarial, por ello es indispensable una transferencia de tecnología.
- IX. Hemos dado en repetir el concepto tecnología en estas conclusiones; el efecto de la tecnología en países de escasos recursos y mercados limitados, resulta incosteable para desarrollar su propia tecnología, es mejor traerla, adaptarla, adoptarla y comprarla que desarrollarla, y que esto provocaría un gasto social elevado.
- X. Las empresas de Estado y sus organismos independientes deberán someterse a las leyes que el mismo Estado legisló, en caso contrario éste sería totalitarista.
- XI. El Estado como regente de la economía nacional, o casi toda, deberá tener presente la situación actual que vive el país y sujetarse a las leyes que él mismo establece, respetando así los lineamientos de su política económica.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ SOBERANIS, JAIME
1979 *La regulación de las invenciones y marcas y de la transferencia tecnológica*, Editorial Porrúa, primera edición.
- BARRERA, GRAF
1981 *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 31 de octubre.
- BUENO ZIRION, GERARDO
1973 *La transferencia de tecnología en México*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comunidad CONACYT.
- CODIGO DE COMERCIO
1980 *Ley General de Sociedades Mercantiles*, Editorial Porrúa.
- CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS
1983 Editorial Pac, febrero.
- DABIN, JEAN
1955 *Doctrina general del Estado*, México, D.F., Editorial JUS, segunda edición.
- SECRETARIA DE PESCA
1978 *Programas de Coinversión y Reglamento que rigen la misma*. México, 9 de mayo.
- DIARIO OFICIAL
1982 Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por secto-

res a efecto de que se relacionen con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto, viernes 3 de septiembre.

DIARIO OFICIAL
1982

Reglamento de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, jueves 25 de noviembre.

1983

Ley de Planeación. Miércoles 5 de enero.

1983

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 31 de mayo.

FERNANDEZ RUIZ, JORGE
1982

El Estado empresario, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-

HELLER, HERMAN
1963

Teoría del Estado, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, quinta edición.

HERRERA O., AMILCAR
1974

Ciencia Política en América Latina, Siglo XXI Editores, S.A., tercera edición. México.

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA
1982

Estudio realizado sobre la teoría del desarrollo económico, México, D.F.

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA
1981

La empresa pública en México.

1982

Las empresas del Estado analizadas por la Organización de las Naciones Unidas.

INFORME DE LA SECRETARIA
DE LA UNCTAD
1976

Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, Transferencia de Tecnología, dependencia tecnológica, su naturaleza, consecuencia e implicaciones de política. 21 de diciembre.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO
1983

La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Libros Económicos, México, D.F.

1982

Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, Editorial Porrúa.

1982

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

MENDEZ V., SOFIA
1981

La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México. Anuario Jurídico, VIII-81.

NACIONAL FINANCIERA

Gerencia de Fondos de Coinversión.

1982

El Mercado de Valores en la Exportación de Tecnología, diciembre 13.

RAMOS GARZA, OSCAR
1972

México ante la inversión extranjera.

RANIS, GUSTAV
1982

La ciencia y la tecnología en la planeación del desarrollo, su dimensión internacional. Foro Internacional, Simposio de la Ciencia y la Tecnología en la Planeación del Desarrollo, CONACYT.

SKOROV, GEORGE
1973

La transferencia de tecnología y el mundo en desarrollo. Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. III.