

NUEVOS ENFOQUES DE LA POLITICA MEXICANA SOBRE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Fernando Pérez Torrescano*

I.— 1972. MEXICO LEGISLA SOBRE LA MATERIA.

En 1972, México se suma al grupo de países que habían empezado a legislar en torno al fenómeno de la Transferencia de Tecnología, al promulgarse una Ley a través de la cual por primera vez la Administración Pública adquiere facultades para aprobar y registrar contratos de este tipo. Dicha Ley, como se recuerda, generó amplias controversias principalmente referidas al margen de discrecionalidad que se otorgó a la Autoridad para la calificación de los contratos. Tales controversias contribuyeron a enfatizar años más tarde la necesidad ya evidente, de una nueva legislación que correspondiera a las “nuevas circunstancias sociales, económicas y tecnológicas”⁽¹⁾ del País. ¿Cuáles eran tales circunstancias? ¿Cuál es el porqué de la nueva “Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas”(LCRTT)?

II.— CONTEXTO.

El programa de la política económica del Gobierno Federal, cuyo instrumento de regulación del sector industrial era el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, había generado confianza que se apoyaba en variables económicas susceptibles de medición. Los números reflejaban una sólida estabilidad que, como más tarde pudo comprobarse, era aparente y frágil. En efecto, el volumen total de bienes y servicios en el período 1978—1982 se había elevado en un 80/o; se habían generado 4 millones de nuevos empleos y los coeficientes de inversión pública y privada eran del orden del 150/o; en síntesis, el crecimiento económico no creaba condiciones de urgencia o de necesidad para modificar la Ley de 1972.

En julio de 1981 se reduce el precio del petróleo en los mercados internacionales. Simultáneamente, se limitaron las importaciones debido a una

*Profesor. Universidad: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Co—redactor del Reglamento de la Ley Mexicana sobre Transferencia de Tecnología y de proyectos de las Nuevas Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(1) NUEVA LEY: EXPOSICION DE MOTIVOS.

saturación del mercado. El energético era, para entonces, motor fundamental del desarrollo mexicano, que le había ayudado a superar los problemas económicos que enfrentó en 1976, por lo que tales hechos tuvieron fuertes repercusiones. En la misma época, el precio internacional de materias primas importantes para la Balanza de Pagos del país como cobre, algodón, plata, café, se redujo considerablemente como producto del actuar de las fuerzas libres del mercado. Finalmente, las tasas bancarias de interés —conforme a las cuales se determina el régimen fluctuante de los réditos de la deuda externa mexicana— se había elevado a muy altos niveles sin que se observara modificación de esta tendencia en los mercados financieros internacionales.

Hacia el segundo semestre de 1981, los efectos negativos de los citados hechos podían estimarse en cifra cercana a los 10,000 millones de dólares. En un esfuerzo por mantener la tasa de crecimiento, el país recurrió a crédito externo adicional; hacia el final de 1981, el déficit en Balanza de Pagos registró cifras sin precedente.

III.— 1982. LA NUEVA LEY.

En tales circunstancias se expide la nueva Ley, ahora de "Control" y Registro, que establece algunas novedades importantes que ya han sido ampliamente comentadas en revistas especializadas y que omitimos penetrar por no constituir temas de este estudio., sin embargo, enunciaremos algunas de las más importantes:

- *.— Establece expresamente que se trata de una Ley de orden público.
- *.— Si existen elementos que así lo justifiquen, todas las causales de negativa de inscripción previstas por la Ley, podrán ser dispensadas por la Autoridad. Más adelante se exponen los parámetros de evaluación que determinan si existen o no esos elementos⁽²⁾.
- *.— Se amplían los supuestos de inscripción para abarcar otros objetos jurídicos: La concesión de derechos de autor que impliquen la explotación industrial, servicios de asesoría, consultoría y supervisión, cuando se presten por sujetos extranjeros o subsidiarias de éstos; la primera compra, compra de actualizaciones o de servicios de mantenimiento, o el arrendamiento, todo ello de programas de computación.
- *.— Se someten al régimen de inscripción los contratos celebrados por empresas maquiladoras⁽³⁾.

(2) Cabe citar que no todas las causas tienen el mismo "peso" en la evaluación.

(3) Posteriormente, el Reglamento de la LCRTT modificó sustancialmente esta disposición.

- *.— Se otorgan atribuciones nuevas a la Autoridad competente., entre ellas el “control y orientación” de la Transferencia de Tecnología. Los principios rectores de estas atribuciones se definen en el artículo noveno de la Ley y posteriormente por el programa de política específica del sector industrial.
- *.— Se señalan nuevos conceptos de obstáculos jurídicos para la aprobación e inscripción de los contratos tales como el concepto de confidencialidad excesiva, la obligación asumida por el proveedor de que será suya la responsabilidad en caso de invasión de derechos de propiedad industrial titularidad de terceros, o la obligación del proveedor, de garantizar calidad y resultados de la tecnología que enajena.
- *.— Se amplía el régimen de sanciones de la Ley; conforme a la misma, ahora existe una pena económica por la no inscripción de contratos en el Registro.

IV.— EL REGLAMENTO. SU CONTEXTO.

Durante el año 1982, la aplicación de la nueva ley generó controversias y polémicas, relativas principalmente a los nuevos supuestos de inscripción y a los nuevos impedimentos legales para la misma. En el terreno económico, el País atravesaba una situación difícil; los elementos más notorios de esta circunstancia eran:

- *.— Desempleo; salida o fuga considerable de divisas lo que propició disminución grave de las reservas; escasez de dinero en circulación; reducción de la tasa de crecimiento económico; alta inflación; dificultad para captar divisas. A esa circunstancia respondieron, por ejemplo, las Resoluciones Generales que publicó la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en ese año.

En el plano internacional varios factores contribuyeron a agravar el problema económico de México: restricción generalizada del crédito, altas tasas de interés en créditos ya concedidos y el más importante, en el caso particular mexicano, la debilitación drástica del mercado petrolero, de cuyos ingresos se esperaba financiar la estabilización. En tanto, en la Dirección General de Transferencia de Tecnología (DGTT) se recibían cotidianamente muchas consultas relacionadas la gran mayoría, con la determinación de la obligatoriedad de inscripción de contratos; se elaboró y expidió entonces el Reglamento de la LCRTT. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación dos meses después de la publicación oficial de los decretos relativos al Control Generalizado de Cambios y a la Nacionaliza-

ción de la Banca. El Reglamento, entre sus aspectos importantes, precisa el significado de los objetos jurídicos de contratos que de acuerdo a la Ley deben inscribirse en el Registro, determina la organización y estructura operativa de éste y analiza o interpreta todas las causales de negativa de inscripción.

V.— 1986. SITUACION PREVALECIENTE. NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLITICA.

Ahora, hay una tendencia no definida con precisión, a la estabilización apoyada por la ventaja que representó la negociación afortunada y oportuna de la deuda externa hace algún tiempo, estrategia coyuntural que enfrenta hoy otra crisis; es previsible una reactivación relativa en la actividad económica, estimulada por el fomento oficial a las exportaciones no petroleras y a la inversión privada en general. En el campo de la inversión extranjera directa, si bien no ha habido la respuesta esperada a la política de promoción selectiva; es decir, los proyectos de nueva inversión no son muchos ni de monto muy importante, sí hay proyectos en puerta por parte de empresas que ya operan en el País. Es este marco donde se aplica la estrategia oficial para la calificación y recepción de Tecnología foránea:

A) Los principios rectores de la nueva orientación de la política en esta materia, los define el Plan Nacional de Desarrollo 1983—1988. El plan determina los objetivos del Estado en materia económica y los elementos de la estrategia oficial para el desarrollo, que dividió en dos grandes capítulos:

Reordenación Económica.— Referida a lograr el abatimiento de la inflación y la estabilización cambiaria, así como dar fin al período de contracción para dar nuevo paso al crecimiento.

Cambio Estructural.— Relativo, entre otros puntos importantes, a la necesidad de adaptar los procesos de producción de bienes y servicios a una estructura económica cambiante y flexible; y al objetivo de sentar las bases para una distribución equitativa del beneficio del ingreso.

B) La instrumentación del Plan se realiza a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE). Su aplicación es responsabilidad obligatoria de las entidades de la Administración Pública Federal y centralizadas, así como para las empresas paraestatales. Sus objetivos principales pueden resumirse así: desarrollo industrial eficiente —lo que implica optimizar los recursos tecnológicos—, crecimiento autosostenido, coordinación y vinculación abiertas inter—sectores y redistribución industrial en el territorio mexicano.

Estimamos que ahora en el análisis que se realice para aprobar contratos e inscribirlos en el Registro, no podrá desligarse de los principios plasmados en el PRONAFICE; por ello, elementos que DGTT tendrá que evaluar y que por ende, influirán en su decisión, son los siguientes:

- 1.— La estimación razonable de que con la adquisición de la Tecnología, la empresa receptora dará un paso en dirección a su autodeterminación tecnológica y a la modernización de sus procesos.
- 2.— Industrialización eficiente.— La tecnología permita al receptor un uso útil, integral y de alto rendimiento, de su capacidad productiva instalada en el proceso de fabricación y observar un crecimiento de similares características.
- 3.— Competitividad.— Referido al sector externo; se busca poseer un nivel tecnológico relativo más alto, a fin de reducir las diferencias entre precios finales en México en relación a los existentes para el mismo producto en el país de origen de la tecnología y en el país líder en ese renglón.
- 4.— Utilización de recursos nacionales. Incorporación de materias primas e insumos nacionales en el proceso para evitar salida de divisas por este concepto. En el mismo sentido, será de importancia capital que la operación de un contrato prevea paralelamente el desarrollo de proveedores nacionales de tales elementos.
- 5.— Favorecerá la inscripción el que la actividad productiva de la receptora se desarrolle fuera de las zonas de mayor densidad poblacional.
- 6.— Que la Tecnología genere empleos directos o indirectos.
- 7.— Bienvenida la Tecnología que por efecto natural de su utilización, se traduzca en capacitación de la fuerza de trabajo a todo nivel, para una mejor calificación.
- 8.— El apoyo a la producción local de bienes de capital.
- 9.— Preferencia por Tecnología cuyo efecto sea la reducción de costos, elemento estrechamente vinculado a la competitividad.
- 10.— Que la tecnología se dirija a la producción de insumos de uso difundido en la industria nacional o de productos de alto consumo en sectores amplios de la población.
- 11.— Producción de satisfactores básicos.
- 12.— Si la Tecnología involucrada en un contrato cumple con los requisitos 7, 10 y 11 pero en medida menor, el proyecto se clasificaría en un nivel más bajo de prioridad, en el esquema de la estrategia oficial de apoyo y fomento.

En términos del tipo de mercado a que se orientan sus productos y de su contribución al ritmo del desarrollo industrial, PRONAFICE califica 3 sectores industriales:

SIE — endógeno —.	SIEX — exportador —	SESI —sustitutivo de importaciones.
-------------------	---------------------	-------------------------------------

El hecho de que el receptor del contrato esté ubicado en uno u otro sector, deberá influir en el grado de rigidez de los análisis y el tipo de condicionamientos que se impondrán para aprobar la inscripción del contrato. De esa manera pueden preverse en grado relativo los requisitos oficiales, al calificarse el grupo de ubicación de la empresa⁽⁵⁾.

- A) Si es SIE, por la estabilidad de su dinamismo y mayor grado de integración, la tendencia podría ser el exigir, vía un Programa de Investigación y Desarrollo, la optimización productiva y si es posible, la mejoría constante de calidad para lograr un punto base de despegue hacia la exportación y colocarse en el sector 2, SIEX. Adquiere relevancia aquí la integración productiva, sobre todo en las ramas bienes básicos e insumos de uso generalizado. Por ello el análisis legal estimará primordialmente la *no* adecuación de las cláusulas a los supuestos previstos en las fracciones: I —en tanto que ello pueda generar la orientación de la política comercial de la empresa hacia una línea no deseada oficialmente: alejarse de la tendencia a pasar a SIEX; II —va contra la integración—; III —igual razón—; IV, V, VI y IX del artículo 15 de la LCRTT; y a fracciones I —auto—explicativa—; y III —contra una estrategia articulada de la receptora para buscar alternativas tecnológicas en el corto plazo—; del artículo 16 de la Ley.
- B) En el renglón SESI, de alta dependencia del exterior en insumo y tecnología —bajo rango de integración—, —la investigación y desarrollo se referirá al primer nivel de política tecnológica, la desarticulación de paquetes contractuales y la promoción de elementos sustitutivos de importaciones en su proceso, a través de la adquisición de partes y componentes de empresas mexicanas. Aquí, un elemento importante podría ser el establecimiento de un programa de desarrollo paulatino de proveedores alternos.

Por cuanto al aspecto jurídico, perderán peso relativo en general las violaciones formales, en tanto no insidan negativamente en los aspectos 1 y 2 ya citados. Tendrán relevancia cláusulas que se adecúen a las fracciones II,

(5) Entre otros elementos de evaluación utilizados.

III, IV, VI, IX y XIII del artículo 15, así como I del artículo 16 de la LCRTT⁽⁶⁾.

C) La lógica indica un amplio apoyo a proyectos de adquisición de tecnología que reporten presupuesto favorable en el balance ingreso—egreso de divisas, o en los que participen como receptoras empresas clasificadas en el Sector SIEX.

VI.— OTROS ELEMENTOS IMPORTANTES.

- 1.— Existe una tendencia muy definida al aumento de la interdependencia económica por lo que el énfasis será en última instancia, puesto en la competitividad; por ello, los análisis jurídico, técnico y económico que preceden la aprobación e inscripción de un contrato tendrán que guiarse por esta línea de la política económica, en especial ahora que el ingreso de México al GATT coloca al aparato productivo nacional frente a interesantes pro riesgosas expectativas.
- 2.— Puede preverse asimismo, un enfoque jurídico más flexible hacia contratos que involucren tecnología correspondientes a las áreas de promoción selectiva para la inversión extranjera directa entre las que se consideran las caracterizadas por un acelerado cambio tecnológico que se traduce en obsolescencia temprana de procesos productivos.⁽⁷⁾
- 3.— Elemento importante de la nueva política sobre Transferencia de Tecnología es que se buscará que el proveedor apoye la investigación orientada al desarrollo tecnológico del receptor, elemento que de cumplirse influirá positivamente en la calificación oficial del contrato. Esta característica tendrá carácter de prioritaria dado el hecho de que “la industria —mexicana— en general no concibe la investigación como una de sus actividades regulares o necesarias”⁽⁸⁾.
- 4.— Áreas tecnológicas cuya importancia destaca son salud, agricultura, biotecnología, medios de comunicación masiva, fuentes de energía no tradicionales o mejor utilización de las comunmente usadas, tecnologías marinas, transporte y nuevos materiales de construcción⁽⁹⁾.

(6) No carecerá de importancia la adecuación de cláusulas a otras fracciones, pero su gravedad será menor si la tecnología cumple con los aspectos 1 y 2.

(7) De conformidad con los lineamientos dados a conocer el 17 de febrero de 1984.

(8) ALVAREZ SOBERANIS, JAIME. “Lineamientos para una nueva Política de Desarrollo Tecnológico Industrial”. en *Industrialización, Comercio y Desarrollo*. Vol. 1 No. 3. pág. 68. sept. 1984.

(9) Por supuesto, otra área prioritaria es la electrónica, principalmente la aplicada, que optimiza la industria de bienes de capital al incorporarse a ella.

- 5.— Es previsible en general, la exigencia de programas de investigación y desarrollo en los casos en que el nivel nacional de investigación ya sea apreciable en relación con el que se tiene en países industrializados o líderes tecnológicos. En el mismo sentido, la estrategia indicaría la integración de un programa de asimilación como el requisito recurrente en el caso contrario: cuando en el país no existan adelantos o técnicos significativos en el área de la tecnología en cuestión.
- 6.— Es importante señalar que la aceptación expresa a condiciones impuestas por DGTT, y al hecho de que su incumplimiento genere la cancelación de la inscripción, tiene naturaleza suspensiva: una vez hecha esta manifestación por la empresa dentro del plazo que la Autoridad otorga para ello, la inscripción surte plenos efectos. Así, puede interpretarse que en tanto no se presente formalmente esta declaración, no es conveniente hacer pagos por concepto de recepción de tecnología u otros actos similares que reflejen operación de facto del contrato, pues en ese momento la inscripción se encuentra aún condicionada.

Los expuestos, son algunos de los elementos contextuales que influyen en la evaluación de contratos por la Dirección General de Transferencia de Tecnología. Es interesante observar su relación con los nuevos instrumentos que utiliza esa autoridad para orientar la adquisición de tecnología en el sentido de los objetivos de la Política Económica.

Este análisis responde al hecho de que en su actividad profesional, el abogado que se dedique a estas materias tendrá que conocer y comprender en su real dimensión los nuevos enfoques de la política económica y sus causas en el marco contextual que la determina, y no limitarse a la interpretación estrictamente técnico-jurídica de los clausulados de contratos de Transferencia de Tecnología en cuya redacción o negociación intervenga.

Universidad I.T.E.S.O.

Guadalajara, Jalisco; julio
de 1986.