

DERECHO ECONÓMICO

CARREAU, Dominique, "El sistema monetario internacional y su derecho", *Jurídica*, México, núm. 16, 1984, pp. 29-44.

Los problemas financieros y monetarios que afectan a la comunidad internacional en la década actual, ubican al Fondo Monetario Internacional como la institución clave tanto para el diagnóstico del fenómeno como para su eventual replanteamiento y solución.

Dominique Carreau, profesora de derecho económico internacional de la Universidad de París, nos entrega una profunda reflexión y revisión del marco jurídico que regula el sistema monetario internacional. Conviene dejar de paso establecida la excelente traducción que del idioma francés hace el doctor Miguel Villoro Toranzo.

La articulista inicia su ensayo señalando la inexistencia de una definición globalizadora del nombre "sistema monetario internacional", incursionando por los artículos que integran el Fondo Monetario Internacional, organismo que sólo en 1974, al crear el Comité de los Veinte, viene a expresar dicho concepto.

Dos definiciones adelantadas por la autora de dicho tópico abren el artículo que comentamos: a) El sistema monetario internacional incluye la extensa red de prácticas bancarias y comerciales por medio de las cuales se realizan día a día las transacciones internacionales; b) Es el conjunto de reglas y acuerdos internacionales que se han desarrollado en el intento de asegurar, por convenios internacionales, un método justo y eficaz de manejar las transacciones internacionales. De ambas definiciones es posible señalar que en el ámbito de las relaciones monetarias entre países surgen dos "sistemas" coexistentes. Uno de naturaleza "privada" en donde la banca privada internacional juega un papel sustancial y otro de carácter "público" o intergubernamental. Es decir, queda de manifiesto que los actores y sujetos en las relaciones monetarias entre países son diversos y no necesariamente entes de carácter público.

Acto seguido la autora nos explica y analiza su propia visión de dicho asunto y al efecto define el sistema monetario internacional "como el conjunto de normas, acuerdos y prácticas que presiden la conducta de las relaciones monetarias entre Estados y que sirven al financiamiento de las transacciones internacionales". Más que poner el énfasis en los actores, dicha óptica privilegia un proceso: las transacciones internacionales.

Con este marco metodológico el ensayo avanza tres aspectos que in-

tegrarían el derecho monetario internacional contemporáneo: *a)* Los códigos de conducta interestatales; *b)* Los códigos de conductas regionales, y *c)* Las prácticas de hecho de los Estados.

Respecto al primer tópico, la autora nos menciona y analiza el Fondo Monetario Internacional que, como paradigma de código universal de conducta para los 146 países miembros, regula las transacciones internacionales a nivel mundial, excluyéndose formalmente a la U.R.S.S., país que sin ser parte de FMI es regido por dicho organismo en sus tratos con los países miembros. Aquí la autora señala que, no obstante dicho instituto es parte del sistema de Naciones Unidas, no todos sus miembros (160 países) lo integran.

El FMI, como código diferenciado, impone a sus miembros cinco obligaciones esenciales: *a)* colaborar con el Fondo; *b)* transmitirle informaciones; *c)* someterles el régimen de cambio elegido; *d)* respetar las reglamentaciones cambiarias de otros miembros, y *e)* evitar devaluaciones competitivas. Junto a estas obligaciones mínimas, el Fondo observa una serie de lagunas jurídicas que el ensayo describe como los movimientos erráticos de capitales, la determinación de las tasas de interés y la no existencia de normas de políticas económicas que impidan la descapitalización de algunos miembros en favor de otros de mayor fuerza económica y productiva.

Como podemos apreciar en este último aspecto, la autora toca un asunto crucial para los países en vías de desarrollo, pues los empréstitos de los bancos privados internacionales a gobiernos militares causantes en gran medida de la deuda latinoamericana actual, pasa precisamente por esos vacíos jurídicos, pues el aval que hoy se exige a los países deudores no se prestó en los momentos de la adquisición de dichos fondos.

Respecto a los códigos de conducta regionales en materia monetaria, están referidos a los procesos de integración (Mercado Común Europeo, ALADI, etcétera), los que deben ajustarse en sus pagos regionales a requisitos que no alteren los principios del FMI. En efecto, la liberación de los pagos intrarregionales y las tasas de cambio, son asuntos que complican su articulación con las prescripciones del Fondo, máxime que ahora se ha generalizado el sistema de flotación de las monedas. El sistema eurodólar que estableció la Comunidad Económica Europea constituye un modelo de cooperación monetaria regional digna de ser imitada por otras experiencias integracionistas como la Asociación Latinoamericana de Integración, de la que forma parte México y diez países de la región.

En cuanto a las prácticas de hecho, el sistema se encuentra plagado

de ejemplos. El déficit comercial de los Estados Unidos actualmente constituye un riesgo tanto para la estabilidad del dólar como para las erráticas tasas de interés (*Libor* y *Price Rate*), circunstancias ambas que impactan enormemente las pesadas deudas externas de los países del tercer mundo. Las devaluaciones unilaterales de los países industrializados son otro ejemplo de prácticas no jurídicas, sobre las cuales necesariamente la comunidad internacional debe actuar.

Otro aspecto no menos importante es el referido al peso específico que adquiere la banca privada internacional, la que ha obligado prácticamente al Fondo a convertirse en su aval y abogado ante los países deudores; aval y representación que estuvo ausente en los años setentas en que los petrodólares se transfirieron sin tasa ni medida a gobernantes autoritarios y corruptos y que hoy deben los países pagar con colosales intereses.

En síntesis, estamos ante un sustancioso y sugestivo ensayo sobre un asunto fundamental tanto para México como para América Latina. La revisión estructural del sistema monetario internacional y la reforma sustancial del Fondo Monetario constituyen hoy día premisas básicas para conformar un nuevo orden económico internacional en que la interdependencia entre países evite una confrontación más de las ya permanentes en que vive la sociedad internacional.

Jorge WITKER

CLING, Jean-Pierre, "La planeación en Francia", *Administración y Política*, Toluca, México, 4ª época, núm. 8, segundo cuatrimestre de 1984, pp. 46-60.

En este artículo, el autor presenta una visión general de las principales características y evolución de la planeación para el desarrollo en Francia, destacando que dicho sistema tiene más de 35 años de vida (se inició en 1947) y abarca, hasta la actualidad, nueve planes de desarrollo. El Plan actualmente en aplicación es el IX, que comprende el periodo 1984-1988.

La planeación francesa, explica este autor, es esencialmente empírica, pues no es el resultado de la aplicación de un sistema teórico o de una doctrina preconcebidos, "constituye una experiencia original en una economía de mercado". El autor destaca el hecho de que este campo de la acción estatal ha sido poco estudiado por los juristas.

El artículo consta de tres secciones: en la primera se exponen los conceptos y principios que caracterizan a la planeación francesa y que han adquirido cierta perennidad; en la segunda se explica la evolución de dicho sistema de planeación, destacando sus transformaciones tanto de método como de contenido; finalmente, en la tercera sección se explican los cambios del sistema introducidos por la Ley de Reformas de julio de 1982 y que ya operaron en la elaboración del IX Plan.

1. *Los principios*

La planeación francesa se define tradicionalmente de tres maneras: una metodología de la toma de decisiones económicas y sociales, una exploración del futuro y un proceso de concertación.

La planeación, como método de toma de decisiones económicas y sociales, tiene como propósito dar coherencia a la acción del gobierno en la producción pública de bienes y servicios, en la distribución de recursos y en la regulación de la política macroeconómica nacional.

Por otra parte, Cling considera que "la planeación es la mejor manera de fomentar la democracia, explicitando la estrategia del gobierno, y dándola a conocer a los actores sociales".

Considerado como exploración del futuro, el Plan es apreciado como un excelente complemento de la economía de mercado, pues el comportamiento de la oferta y la demanda sólo lo regulan en el corto plazo y no así en el largo plazo, cosa que sí hace el Plan, por lo que éste es considerado como "un estudio de mercado generalizado".

Como resultado de su tercera característica, el Plan es el resultado de un proceso de concertación social general, organizado y coordinado por el gobierno.

En este sentido, se señala que participan en el proceso de planeación el gobierno, los actores consultivos y el Parlamento.

Dentro de las instituciones gubernamentales se encuentran el Comisariado General del Plan (CGP), que es el órgano rector del Plan, dependiente directamente del primer ministro. Con dicho organismo colaboran —dentro del propio gobierno— el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), la Dirección de Previsión del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección de Presupuesto del mismo Ministerio y la Delegación General para el Ordenamiento del Territorio (DATAR).

Por otra parte, como actores consultivos participan —hasta antes de la reforma de 1982— el Consejo Económico y Social y las Comisiones especializadas, integradas por representantes de organismos profesiona-

les, de los sindicatos (participan las cinco federaciones sindicales francesas), funcionarios del gobierno, así como ciudadanos especializados en la materia.

Todos estos agentes participan en la elaboración del proyecto del Plan, que es revisado por el gobierno; éste lo remite al Parlamento para su aprobación final.

El Plan es indicativo para el sector privado, quien por haber participado intensamente en su elaboración lo percibe como una "ardiente obligación" y tiene un carácter obligatorio para el gobierno, sin que, no obstante, exista ningún mecanismo para forzar coactivamente su ejecución. Sin embargo, el particular sistema de elaboración del Plan propicia su cumplimiento voluntario.

2. *La evolución de la planeación*

La planeación francesa se caracteriza por la ampliación continua de su contenido, hasta la crisis económica de 1974 y por la pérdida paulatina de su eficiencia, hasta el grado de hacer pensar a muchos en poner en entredicho la existencia de este sistema.

El propósito del I Plan era reconstruir la economía después de la Segunda Guerra Mundial, pero su éxito determinó la ampliación constante del alcance del sistema a partir del II Plan.

Correlativamente, con la ampliación del contenido de la planeación, se nota una baja de su eficiencia, hasta llegar a la crisis económica de 1974, originada tanto por problemas internos de estructura como de la relación comercial de Francia con el exterior. Asimismo, debe considerarse el incremento desproporcionado del precio internacional del petróleo.

La contabilidad gubernamental se presenta como un apoyo fundamental en la elaboración y operación del Plan. A partir de 1950 se acompaña la planeación de un sistema nacional de contabilidad, integrado por la matriz insumo-producto; el cuadro económico de conjunto y el cuadro de las operaciones financieras. Este sistema de contabilidad permitió elaborar proyecciones globales y detalladas del comportamiento de la economía nacional, con un fundamento técnico.

A partir del VIII Plan, las proyecciones se hacen bajo la forma de escenarios y así ver las posibilidades de evolución económica, en los distintos escenarios previstos por el Plan.

3. *La nueva planeación*

La nueva planeación francesa surge con la Ley de Reforma de la Planeación de julio de 1982, y se basa en dos reformas cruciales: la extensión del sector público y las leyes de descentralización. El primer fenómeno es resultado del amplio programa de nacionalizaciones de 1982, que amplía considerablemente la importancia del sector público en la economía nacional.

Por su parte, en 1983 se publicaron nuevas leyes de descentralización que aumentan de manera decisiva el poder, la autonomía y los recursos financieros de las 26 regiones francesas.

La nueva planeación es contractual y descentralizada, conservando su tradición democrática además; la planeación se amplía porque no es sólo económica y social, sino también cultural.

El proceso de concertación refuerza su carácter democrático, pues se diversifican los actores de la planeación, agregando las regiones y las empresas tanto públicas como privadas. Se crea una Comisión Nacional de Planeación, en donde se produce, fundamentalmente, el proceso de concertación.

Se establece una verdadera planeación regional provocando la participación de las regiones en la elaboración del Plan Nacional y la elaboración de planes regionales.

El Plan consta ahora de dos instrumentos legislativos: la Primera Ley del Plan, que fija las opciones estratégicas, los objetivos y las grandes acciones del Plan para los cinco años por venir, y la Segunda Ley, que determina los medios jurídicos, financieros y administrativos para ejecutar los objetivos del Plan.

La ejecución del Plan se realiza a través de los "programas prioritarios de ejecución", incluidos en la Segunda Ley del Plan, que fijan los programas anuales detallados para el periodo que comprende el Plan. De esta manera el Estado asume un más sólido compromiso de ejecución del Plan, vinculando el Plan con el presupuesto del Estado.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

DAVIS SCOTT, L., Reginal, "Régimen jurídico de la industria maquiladora en México: equilibrio e integración", *Jurídica*, México, núm. 16, 1984, pp. 453-482.

La industria maquiladora conforma un expediente complejo para in-

tegrar a la economía nacional factores productivos generados en los centros industriales avanzados. En México la experiencia al respecto se inicia en la década de los sesenta, especialmente en la frontera norte, cercana a la economía norteamericana. El proceso de subcontratación internacional intenta armonizar los intereses de centros industriales y tecnológicos avanzados, con la mano de obra barata y abundante existente en los países en proceso de desarrollo.

Reginal Davis nos entrega en este extenso ensayo una versión preliminar sobre los aspectos jurídico-regulatorios, tanto a nivel nacional como internacional, que intervienen en el proceso maquilador mexicano radicado en la frontera norte del país.

El primer aspecto señalado por el autor está referido al derecho corporativo denominado como sociedad anónima maquiladora, pues con todo constituyen sociedades mexicanas, aunque el capital social se encuentra abrumadoramente en manos de las matrices extranjeras. Aquí rige el criterio número 1, de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que acota una interpretación especial de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera. En síntesis, coincidimos con el autor, que pese a que económicamente la empresa maquiladora es un enclave externo en la economía nacional, su régimen jurídico es general al derecho corporativo y societario mexicano.

Otro aspecto interesante, lamentablemente sólo insinuado por el autor, es el referido al derecho aduanero aplicable a la industria maquiladora, mismo que diseña el sistema de importación temporal de los productos a ensamblar, previa garantía fiscal, los que regresan a los Estados Unidos pagando sólo el impuesto al valor agregado (trabajo mexicano incorporado) en función de las fracciones 806 y 807 del arancel norteamericano que expresamente contempla dicho tratamiento para la industria ensambladora de su frontera.

En relación a la transferencia de tecnología, la legislación al respecto es también excepcional en comparación con la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, pues a dichas industrias las libera de registrar sus contratos de asistencia técnica. Igual situación encontramos en materia de control de cambios, en cuyo sistema sólo se les obliga a vender divisas que cubran quincenalmente las nóminas de su personal (pagaderas en pesos), dejando el resto de los ingresos en divisas en libre disposición para las empresas en cuestión. Sobre este particular discrepamos con el autor, pues afirma que la industria maquiladora es la segunda fuente captadora de divisas de México, asunto discutible, pues la libertad cambiaria antes mencionada les permite manejar sus con-

tabilidades subjetivamente, con lo que es posible actuar vía sobrefacturación en complicidad con las casas matrices, con lo cual el interés nacional se ve seriamente afectado,

En el área laboral, el articulista apologeticamente señala que dicha industria sigue los lineamientos de la Ley Federal de Trabajo aplicable a todas las empresas. Sin embargo, la realidad nos señala que, salvo el respeto al salario mínimo, las prestaciones sociales y los derechos sindicales se encuentran seriamente restringidos y que los trabajadores mexicanos por ellas contratados no gozan de habitación ni atención médica y que cualquier intento por obtener una organización sindical es rápidamente reprimida.

En el campo del derecho económico internacional, dicha industria es afectada y regulada tanto por los Sistemas Generalizados de Preferencias, como por la Asociación Latinoamericana de Integración, sistemas ambos preferenciales que exigen grados de integración nacional mínimos (35%) para poder ser acogidos a tratos arancelarios especiales.

En fin, las variables jurídicas apuntadas por el autor son sugestivas y complejas, aunque debe reconocerse que unilateralmente señaladas, pues hay una serie de interrogantes que nada tienen que ver con un supuesto equilibrio de intereses entre Estados Unidos y México. La industria maquiladora es una fuente de empleo para mexicanos que, sin ella, atravesarían la frontera, agravando los problemas sociales de aquel país. A cambio de ello, las empresas transnacionales obtienen ilimitadas ganancias y gozan de tratamientos y privilegios que en ningún lugar podrían obtener. Creemos que debe profundizarse en el costo-beneficio de tal fenómeno y no, como lo hace el autor, exhibirlas como un paradigma de mutuo beneficio.

Jorge WITKER

GOLDEN, J., y E. M. Charles Kolb, "The Export Trading Company Act: Une reponse americaine a un defi etranger", *Revue Trimestrell de Droit Commercial et de Droit Economique*, París, núm. 3, julio-septiembre de 1984, pp. 447-469.

Los autores hacen un detallado análisis de las implicaciones jurídicas que plantea la Ley de Compañía de Comercio Exterior (ETC Act) de los Estados Unidos de Norteamérica, aprobada el 8 de octubre de 1982 por el Congreso de la Unión Americana.

La Ley contiene cuatro títulos: 1) Ley de Compañías de Comercio Exterior; 2) Ley de Servicios Bancarios al Exportador; 3) Protección frente a las leyes antimonopólicas, y 4) Modificaciones a la legislación *antitrust*.

Respecto al punto 1, se encomienda al Departamento de Comercio la tarea de promover la creación de compañías de exportación, efectuando contactos entre productores de bienes y servicios exportables y empresas de comercio exterior, encargados de centralizar toda la operación exportadora. Es decir, se trata de empresas establecidas en los Estados Unidos cuyo objeto social es exportar bienes y servicios producidos en ese país, empresas que pueden constituirse con participación extranjera mayoritaria en cuanto a su capital.

Nos parece pertinente al efecto reproducir los considerandos que la exposición de motivos de la mencionada Ley señala:

— El crecimiento y desarrollo de las compañías de comercio exterior en Estados Unidos ha sido tradicionalmente obstaculizado por la falta de visión exportadora del sector empresarial y por las innumerables barreras burocráticas impuestas por el gobierno.

— En Estados Unidos hay decenas de miles de empresas pequeñas y medianas con capacidad para exportar, pero que no lo hacen.

— Las actividades de exportación y servicios conexos están fragmentadas en una gran variedad de funciones. Las compañías que actualmente se dedican a estas actividades carecen, por lo general, de suficientes recursos financieros para llegar a un número significativo de exportadores potenciales.

— Estados Unidos necesita mejores empresas de exportación, que puedan lograr economías de escala y que se especialicen en exportar mercancías y servicios con un margen razonable de utilidad al menor costo posible para los productores.

— Aun cuando Estados Unidos es el principal exportador mundial de productos agrícolas, muchos de ellos no se comercializan con la amplitud y eficacia que se obtendría si se canalizaran a través de compañías de comercio exterior.

— Las exportaciones estadounidenses crean y mantienen uno de cada nueve empleos en el sector manufacturero y generan uno de cada siete dólares del total de su producción industrial.

— Los déficit comerciales contribuyen a debilitar el dólar en los mercados financieros internacionales y tienen un efecto inflacionario en la economía estadounidense.

— Las actividades de las autoridades estatales y regionales que fomentan las exportaciones de mercancías y servicios pueden representar

una importante fuente para la expansión de las exportaciones estadounidenses, así como un campo de experimentación para el desarrollo de nuevos programas de exportación vinculados con las necesidades económicas de diferentes regiones de ese país.

Respecto al punto 2, referido a los servicios bancarios a la exportación, por primera vez se permite a los bancos invertir en las compañías de exportación y se regula la participación del capital extranjero en ellas.

En efecto, la nueva legislación autoriza a los "bancos", a las tenedoras bancarias y a las empresas denominadas *Edge Act Corporations* a participar en el capital de las compañías de exportación (ETC), incluso con el 100 por ciento del capital de éstas. Si bien dicha autorización es amplia, se hace una delimitación clara entre las actividades de exportación y las funciones netamente bancarias.

En la misma línea se incluyen cláusulas de seguridad para reducir los riesgos potenciales de los inversionistas en la ETC, al limitar la inversión y restringir los préstamos a 5 y 10 por ciento, respectivamente, del capital de los bancos particulares.

El control de tales participaciones está en manos de la Junta Federal de Reserva (FRB), la que autorizará las participaciones bancarias en las ETC (para lo cual hubo que modificar la *Bank Holding Company Act* de 1956). En base a esta competencia la FRB podrá objetar las inversiones en los siguientes casos: *a)* Para evitar prácticas bancarias inseguras o erróneas que alteran la competencia; *b)* cuando la inversión afecte potencialmente el equilibrio administrativo y financiero, y *c)* cuando el banco no proporcione la información solicitada. Con estas limitaciones, sin embargo, el financiamiento se abre agresivamente a las exportaciones, pues: *a)* Autoriza al EXIMBANK a garantizar créditos a los bancos, y *b)* facilita los redescuentos en las operaciones de comercio internacional.

En cuanto al punto 3, las nuevas disposiciones superan las rígidas leyes antimonopólicas, pues el título tercero de la Ley faculta a la Secretaría de Comercio (previa intervención del procurador general) a expedir "certificados de revisión", con el cual el titular no puede ser demandado en cortes criminales y civiles por infracciones a las leyes antimonopólicas siempre que su comportamiento se ajuste a las condiciones merced a las cuales se otorgó tal certificado.

Para obtener dicho certificado, el consorcio de exportación deberá minuciosamente describir los siguientes aspectos: 1) Que la empresa no implicará un límite a la libre competencia ni desalentará a exportaciones de sus competidores; 2) No aumentará internamente los precios

internos de los productos o servicios de exportación; 3) No implica una competencia desleal contra empresas exportadoras de bienes similares; 4) No conducirá a la reventa posterior en Estados Unidos de los bienes exportados.

Sin embargo, la empresa exportadora, titular de un certificado de revisión, puede ser sometida a juicio por violación a las leyes antimonopólicas en los siguientes casos: a) Por el procurador general, si su actuación amenaza producir un daño claro e irreparable al interés nacional; b) por cualquier persona dañada o afectada por la actividad del titular, siempre que además de probar el daño, pruebe que dicha actividad trasgrede alguna de las cuatro normas mencionadas.

En cuanto al punto 4 de la nueva legislación, éste se refiere a las modificaciones expresas que se hacen a la conocida Ley Sherman y la sección 5 de la Ley de Comercio Exterior, limitando considerablemente la aplicación de dichas leyes de comercio de exportación. Dichas importantes normas se aplicarán cuando se afecten intereses exportadores individuales o cuando se afecte la competitividad del comercio interior en los Estados Unidos.

El título en cuestión se conoce como *Foreign Trade Antitrust Improvement Act of 1982*, misma que señala un cambio radical respecto a la tradición antimonopólica americana y expresa la decisión de las autoridades del vecino país de mejorar firmemente la capacidad exportadora de dicho país.

Los autores sostienen que a dos años de expedido dicho cuerpo normativo, la realidad no se ha comportado como lo propicia el legislador. En efecto, pocos han sido los consorcios de exportación que han logrado el "certificado revisión" para poder operar en forma de monopolio como lo postula la mencionada ley.

En síntesis, estamos en presencia de un muy completo análisis de derecho económico respecto a una ley promulgada para atacar en parte el ya déficit crónico de la balanza comercial de los Estados Unidos. En consecuencia, recomendamos ampliamente el artículo reseñado.

Jorge WITKER

SALGADO, Germánico, "El mercado regional latinoamericano: El proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, abril de 1982, pp. 87-131.

El autor, economista ecuatoriano y funcionario internacional con vasta

experiencia en los problemas económicos de América Latina, examina la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (hoy ALADI), para extraer de su balance crítico lecciones y sugerencias para el logro exitoso de un mercado regional latinoamericano. Su análisis comienza por una confrontación entre el proyecto original y la realidad cumplida.

Emergente en su "Estudio económico de América Latina" de 1949, la Comisión Económica para América Latina promueve la idea de la integración latinoamericana que comenzará a dar frutos recién diez años después. Bajo sus diferentes avatares, esta idea ha ido pasando de la esperanza a los azares y vacilaciones, los conflictos y las incertidumbres. La aspiración a su logro como respuesta a los problemas del desarrollo latinoamericano ha ido cada vez más acompañada por el escepticismo sobre la viabilidad de sus objetivos y métodos, la conciencia de sus dificultades, la necesidad de su revisión crítica.

El autor comienza por resumir las tesis de la CEPAL sobre el mercado regional latinoamericano, que se agrupan en los siguientes rubros:

1. *Necesidad de realismo y originalidad en la fórmula*; avance gradual, por etapas, según condiciones de los países, con flexibilidad de instrumentos, metas parciales pero realizables, políticas realistas, procedimientos flexibles, cláusulas de escape. Se comenzaría por una zona preferencial de comercio.

2. *Un mercado regional que abarque toda América Latina*, con plena aplicación de la cláusula de nación más favorecida, excepto Centroamérica y países más débiles, así como los arreglos de complementación industrial.

3. *Tratamientos diferentes según condiciones de países*, con preferencia para países de desarrollo incipiente o intermedio.

4. *Mecanismo de precios como base del funcionamiento del mercado común*, con plena aplicación del principio de libre competencia, aunque con mecanismos correctores y reguladores. Los gobiernos deben crear condiciones para la eficaz acción de la iniciativa privada dentro del mercado común, y plena aceptación de la función del mercado en la asignación de recursos.

5. *Creación de una industria de integración*. De estas tesis derivaron ciertas *características operativas* postuladas por la CEPAL: negociaciones detalladas producto por producto; dependencia de la buena voluntad de las partes, no de reglas con funcionamiento independiente de aquélla; órgano de integración sin otras funciones que las de servicio a las negociaciones, de administración y regulación.

La negociación entre gobiernos que desembocará en la creación de

la ALALC va modificando algunas de las tesis de la CEPAL, y se revela en el Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1950 que establece la zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Las principales modificaciones son las siguientes:

1. *Objetivos más exigentes en la fórmula de la integración.* Por la influencia del sistema normativo del GATT y de la posición del gobierno de los Estados Unidos, se establece una zona de libre comercio, con metas más ambiciosas y exigentes, más precisión operativa; pero con pérdida de amplitud y flexibilidad, y paso a segundo plano de la idea de un gran mercado regional.

2. *Reducción del alcance geográfico de la fórmula.* También, una actitud menos flexible respecto a posibles agrupaciones subregionales.

3. *Restricción al contenido del sistema preferencial y la función clave de las concesiones especiales.* No se reconocen ventajas a la categoría de países intermedios, de mercado insuficiente, ni se protegen los bienes de producción incipiente. El Tratado deja librado el nivel de protección enteramente a las negociaciones entre las partes.

4. *Sujeción de la apertura de mercados al principio de la libre competencia, y a la función del mecanismo de precios.* Ello refleja la influencia de los modelos teóricos prevaletientes de integración, del Tratado de Roma sobre la Comunidad Económica Europea, de motivaciones ideológicas, de los países latinoamericanos con empresa privada más poderosa y dinámica, y de los Estados Unidos.

Se da la excepción de los acuerdos de complementación, como instrumento básico de la industria de integración, pero que en la práctica estuvieron hechos para industrias de cierta escala donde era decisiva la capacidad negociadora de los países más grandes y de superior adelanto industrial. Por lo demás, se rehusa todo automatismo, toda acción reguladora de órganos de integración, toda influencia comunitaria en las decisiones básicas. Todo quedó librado, en el funcionamiento de la integración, a las decisiones gubernamentales y, por lo tanto, a la continua búsqueda de un consenso basado en la buena disposición de las partes nacionales. La posibilidad de acción comunitaria por órganos de la integración, los gubernamentales y la secretaría, resultó escasa o nula.

Tras este primer balance, el autor examina los principales movimientos de integración del mundo en desarrollo y sus problemas fundamentales. Comienza por constatar que las sucesivas modalidades del proceso de integración en América Latina (ALALC, Mercado Común Centroamericano, Asociación de Libre Comercio del Caribe —CARIFTA, luego CARICOM—, Grupo Andino), han pasado por situaciones y fases de es-

tancamiento, conflicto y regresión, o desviación de objetivos, y que lo mismo ocurrió en otros fenómenos de integración del tercer mundo. A partir de esta constatación, se examina el "patrón común de vicisitudes", que se clasifica del modo siguiente:

1. *Incompatibilidad de sistemas políticos con la integración en general, o con mecanismos elegidos para lograrla*, por ejemplo, entre economías de mercado y socialistas, integradas en el mercado mundial o en un espacio regional limitado, o entre sectores públicos y privados en economías mixtas.

2. *Conflictos en la relación política entre Estados miembros.*

3. *Diferencias entre países miembros en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado, y su potencialidad o capacidad para un desarrollo de esta índole.* Ello se manifiesta en la insatisfacción de algunos de los países con la distribución de los beneficios y costos de la integración. La insatisfacción y recelo de los países más pequeños y débiles se ha justificado por las tendencias a la concentración de los beneficios y costos de la integración. La insatisfacción y recelo de los países más pequeños y débiles se ha justificado por las tendencias a la concentración de los beneficios de la integración, especialmente el desarrollo industrial, en los países económicamente más adelantados y poderosos.

A ello se agrega: 4. *Otras diferencias de estructuras económicas* entre países miembros que afectan el funcionamiento y los mecanismos de la integración y, por ende, los objetivos.

Tras este examen, el autor pasa a elaborar los *patrones de integración viable y sus modalidades*. Las principales motivaciones de los países en desarrollo para integrar sus economías parecen ser:

1. *El desarrollo industrial y el progreso tecnológico.*

2. *La expansión del comercio y el mejor aprovechamiento de las capacidades productivas existentes*, el avance de la especialización, el consiguiente esfuerzo de la industrialización.

3. *El aumento de la capacidad de negociación con terceros países, y el mejoramiento de las relaciones políticas entre Estados.*

4. *El refuerzo de las posibilidades de progreso económico y social:* aumento del producto, la producción de bienes y servicios, el empleo, el ingreso, etcétera.

La coincidencia en la intensidad y la jerarquía de las motivaciones ayuda a la coincidencia en los objetivos inspiradores, lo que se exige del proceso, los instrumentos. Aquéllas varían, sin embargo, según un conjunto de factores y circunstancias:

a) Posición relativa de cada país en el esquema de integración.

b) Grado de autonomía tolerada por los centros de poder internacional

c) Cambios en los grupos dominantes de la sociedad, y en la ideología prevaleciente (*v.gr.*, marea librecambista, difusión del poder de las empresas transnacionales).

d) Grado de desarrollo industrial alcanzado por un país, y relación entre su dimensión económica como mercado nacional y la dimensión del mercado que sería necesaria para alcanzar ese cambio deseado de la estructura industrial.

e) Dimensión económica de la zona de integración en relación con la que sería necesaria para alcanzar ese cambio deseado.

f) Posición relativa del país, en grado de desarrollo industrial, frente a otros países participantes en la integración.

A mayor heterogeneidad de una región, más diferencias en la intensidad y la jerarquía de las motivaciones. El autor enumera las circunstancias consideradas más propicias a la integración económica, desde el punto de vista de la coherencia de motivaciones de los países participantes:

i) Menor grado de desarrollo industrial de los países participantes, y mayor distancia de su dimensión económica respecto a la requerida para el cambio de la estructura industrial.

ii) Mayor dimensión económica de la zona de integración, y más cercanía o superación de la dimensión económica requerida por todos los países participantes.

iii) Mayor homogeneidad o menor heterogeneidad de los participantes en el grado de desarrollo industrial alcanzado, y en su dimensión económica.

Por oposición, se deducen las condiciones menos propicias. Entre ambos extremos se ubican los fenómenos reales de la integración económica. De la experiencia examinada, el autor identifica casos-tipo entre todas las alternativas posibles. Consta que las situaciones adversas a la integración no son siempre irremediables; pueden servir como escalones intermedios para acercarse a las formas más profundas y amplias de integración, incluso bajo el estímulo de motivaciones políticas (aumento de capacidad negociadora, atención a necesidades geopolíticas) o económicas (acrecentamiento de la dimensión requerida por el progreso tecnológico en un mundo que exige escalas cada vez mayores).

El autor enumera también otras diferencias de la estructura socio-económica que tienen consecuencias para la integración, tales como: diferencias en la estructura del comercio exterior, en la participación

directa del Estado en la economía, en la estructura social y política, en las tasas de inflación.

Para el autor, se requiere una visión nueva e imaginativa de la integración; el aprovechamiento de diferentes modalidades posibles, en objetivos, instrumentos, condiciones estructurales de la agrupación de países. La decisión de integrarse es primordialmente política; la voluntad política puede proponerse mucho más que lo que parezca razonablemente viable. En el mundo en desarrollo, sin embargo, la voluntad política no ha podido hasta ahora sobrepasar ciertas realidades económicas, cuando no han sido tenidas en cuenta desde el principio en la fórmula de integración. Su trabajo concluye por ello con un balance de *propósitos y realidades, y conclusiones sobre los errores en la base conceptual de la ALALC*. Al crearse ésta, no existe ni el conocimiento ni la voluntad política para idear y lanzar un mecanismo de compensación de la heterogeneidad de las partes suficiente para esta fórmula de integración, con instrumentos poderosos, manejados por órganos comunitarios. La suerte de la ALALC fue sellada por: a) el rechazo a las excepciones de la cláusula de más favor que habría permitido integraciones subregionales; b) el cambio del objetivo de la fórmula: de zona preferencial a zona de libre comercio. Ello impidió la extensión del proyecto integrador a toda América Latina, al tiempo que se demandó de los países decisiones que técnica y políticamente no estaban en condiciones de tomar. La zona preferencial habría sido un hecho político vivo, no la zona preferencial que ALALC llegó a ser de hecho por defecto.

Marcos KAPLAN

DERECHO FISCAL

HERBER, Bernard P., y Paul U. PAWLIK, "Measuring Government's Role on the Mixed Economy: a New Approach", *National Tax Journal*, Columbus, Ohio, vol. XXXVI, núm. 1, marzo de 1983, pp. 45-56.

Los enfoques convencionales para medir la importancia del sector público, hacen poco para estimar tanto los efectos indirectos que en las decisiones de asignación de recursos del sector privado tienen actividades gubernamentales, tales como el ejercicio de la facultad de reglamentación y la concesión de subsidios y estímulos fiscales, como el ca-