

REVISTA DE REVISTAS

Derecho económico. 625

DERECHO ECONÓMICO

ALCALDE HERNÁNDEZ, José Carlos, "Situación y perspectivas del control financiero", *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, núm. 28-1/90, 1990, pp. 155-164.

Cuando en 1977 se aprobó en España la Ley General Presupuestaria, que sustituyó a la antigua Ley de Administración y Contabilidad del año 1911, una de sus principales innovaciones fue la introducción del denominado sistema de control financiero. En este artículo el autor analiza su desarrollo y perspectivas de una manera global y profunda, lo cual hace recomendable su lectura.

En primer lugar se señalan los fundamentos genéricos y específicos de este tipo de control. Entre los primeros se encuentra su existencia como instrumento para condicionar una mejor gestión, en cuanto se trata de un control previo, o para corregir anomalías detectadas, en cuanto control posterior.

Como fundamentos específicos se señalan: a) los sujetos a los que controla no se limitan a los de naturaleza administrativa; b) emplea no sólo parámetros jurídicos de valoración, sino también pautas económicas, como la eficacia o la eficiencia; c) formula juicios globales sobre la actividad controlada y no se limita a la consideración aislada de actuaciones concretas.

Por lo que respecta a su desarrollo, el autor lo divide en cuatro etapas: 1) abarca desde 1977 hasta 1983, en la cual se sientan las bases para su ejercicio; 2) comprende los años 1983-1985, en los que se impulsan las actuaciones e informes para cada ejercicio de la oficina de Control Financiero y se aprueban las normas sobre auditoría en el sector público; 3) a partir del año 1985 y hasta 1988, lapso en que se consolidan nuevas formas de actuación con el fin de darle mayor importancia al aspecto constructivo y de mejora de la gestión; 4) la cuarta etapa, que comenzó en 1989, supone el inicio de la descentralización de esta función mediante el establecimiento, por ley, de su ejercicio permanente en organismos autónomos comerciales, industriales y financieros.

Como tercer aspecto se analiza su eficacia en relación con los fundamentos antes expuestos. Destaca el autor el escaso desarrollo normativo de esta materia, la cual no ha ido a la par del trabajo pragmático. Por lo tanto, existe una indeterminación de la utilidad del control financiero por lo que se refiere a la adopción de decisiones; en caso de detectarse deficiencias sustanciales no existe una definición clara de las acciones que se deben seguir; los resultados del control se remiten a una plurali-

dad de órganos sin ninguna consecuencia: en la mayoría de los casos de destinatarios directos no adoptan decisiones correctoras; existe una ausencia total de comunicación de resultados al destinatario último: el Consejo de Ministros.

Por estos motivos se propone el establecimiento de un sistema de comunicación de resultados a los distintos niveles, que formalice la toma de decisiones indicando el sujeto, el tipo de solución y la situación en la que debe darse.

Finalmente, se estudia el sistema de control interno dual que estableció la Ley General Presupuestaria, esto es, el control financiero y la función de la intervención general de la administración del Estado. Esta coexistencia de controles debería integrarse en un modelo más racional, pues ambas formas, aunque comparten finalidades, cumplen con objetivos distintos. Sin embargo, del análisis que hace el autor, se desprende que esta armonización no siempre se ha dado.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

BERROCAL, Luciano, "Perspectiva 1992: El mercado único europeo. ¿Nuevo desafío en la relaciones Europa-América Latina?", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 15, enero-junio de 1989, pp. 205-226.

El paso de un mercado común a un mercado único europeo para 1992 constituye un factor determinante en la estructuración de los tres grandes bloques regionales en que se plasmará el mundo económico de la presente década. El autor, en este interesante artículo, describe los posibles impactos que dicho proceso implicará para los países latinoamericanos. En efecto, el autor plantea cuatro hipótesis fundamentales:

Primera: el dinamismo económico engendrado por los diversos mecanismos que se instaurarán en la perspectiva del mercado único, provocará un fuerte crecimiento de las economías europeas que en definitiva servirá de dinamizador del comercio internacional.

Segunda: 1992 representa un paso más en el proceso de defensa del Mercado Común Europeo frente a pérdida de competitividad de su economía ante sus inmediatos competidores: los Estados Unidos y el Japón, principalmente.

Tercera: el proceso de desregulación de 1992 va a provocar desequilibrios internos tales, que producirán un incremento notable del paro y el declive de amplios espacios de la CE con la consiguiente agravación

de los problemas sociales y el resurgimiento de los asentamientos nacionales en los países o zonas más afectados.

Cuarta: en la medida que la puesta en marcha del Acta Única Europea, refuerza el poder de negociación de la CE en los foros internacionales, 1992 puede desembocar en un nuevo reparto de los mercados internacionales entre Europa, Estados Unidos y Japón con efectos negativos para los países menos protegidos.

En este contexto, a juicio del autor, los preceptos para América Latina no son nada halagüeños porque especialmente en el sector agrícola los productos latinoamericanos encontrarán serios obstáculos para venderse en dicho mercado.

Respecto a México en particular, el autor señala algunos datos interesantes que resume en los siguientes párrafos:

Se han planteado diversas estrategias que aseguren la permanencia de México en este mercado; que promuevan la transferencia de tecnología e inversiones y coinversiones; que aseguren la entrada de productos mexicanos a esos mercados. Entre ellas destaca la búsqueda por parte de los exportadores mexicanos de nichos naturales, en los mercados de la Comunidad Europea. Estos se lograrán y consolidarán en la medida en que se obtengan contratos de mediano plazo y los productores aseguren calidad y precio de manera sostenida.

Una segunda estrategia se refiere a la identificación de oportunidades nuevas de coinversión entre mexicanos y europeos que permitan conjugar, en forma eficaz, las ventajas comparativas de México y Europa, y así asegurar mercados en el interior de la Comunidad.

Es vital mantener el diálogo iniciado entre México y la Comunidad durante este año, a fin de consolidar el espíritu de colaboración existente y encontrar fórmulas adecuadas para aprovechar, en forma óptima, las oportunidades de comercio, inversión y desarrollo tecnológico, que resultarán del fortalecimiento de los vínculos entre México y la Comunidad Europea.

México confía en que la Europa del 1992 contribuirá decidida y sustancialmente al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y a la promoción de la apertura de los mercados internacionales.

Ese superávit con la Comunidad fue consecuencia, al igual que en toda la economía, del desplome de las compras más que de la expansión de las ventas (que a partir de 1982 decrecieron, según se vio). El bienio 1982-1983 dio un respiro superavitario, cuyo efecto inicial no logró modificar las tendencias de largo plazo y pronto se desvaneció. Al igual que ocurrió con las grandes devaluaciones o con los ajustes de una sola vez a la estructura de precios relativos, la balanza comercial fue per-

diendo el beneficio marginal del macroajuste bianual, debido a que la corrección fue más un choque económico que una modificación estructural.

México vende a la CEE principalmente petróleo. Este producto representó durante el último decenio 85% en promedio del valor de las exportaciones. Tal situación no es novedosa ni es lo más grave en la estructura de ventas. El problema es la tendencia de los demás bienes, pues si se elimina este producto resulta que las ventas mexicanas no hubieran crecido entre 1979 y 1984. Es cierto que las exportaciones no petroleras han ganado peso en el total durante los últimos años, pero ello se debe, en gran medida, al descenso en el valor de las ventas petroleras.

La política comercial ha buscado el incremento de las exportaciones y, sobre todo, su necesaria diversificación de mercados y productos. La importancia de vender más manufacturas a la Europa unida es cada vez más evidente, no sólo por las excelentes oportunidades de negocios que representa un mercado de 320 millones de consumidores, sino fundamentalmente porque es una de las opciones más viables para equilibrar el comercio exterior de México. Sin embargo, la estrategia no ha logrado diversificar el comercio. Paradójicamente había más éxito con la Comunidad antes del modelo de crecimiento basado en la promoción al comercio exterior.

En este lapso, que coincide con una intensa promoción y diversificación de las exportaciones, el mercado europeo como destino de las ventas nacionales, perdió importancia.

Las ventas a la CEE tuvieron un gran dinamismo en la primera fase del periodo analizado. Este comportamiento se interrumpió con la crisis de 1982. A partir de ese año la tendencia se revirtió, especialmente con el pronunciado descenso de 1986, el otro año de crisis en el sector externo.

Los países de la Comunidad pueden agruparse en tres categorías según su demanda de productos mexicanos. España, Francia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania absorbieron 75% en promedio de las exportaciones durante el lapso 1975-1989. El mercado español fue el más importante, al menos en el decenio de los ochenta. El segundo grupo, integrado por Bélgica, Luxemburgo, Italia, Países Bajos y Portugal, adquirió, también en promedio, poco más de una quinta parte. Dinamarca, Grecia e Irlanda, que constituyeron el tercer grupo, casi no importaron productos mexicanos; juntos representaron en promedio menos de 2% del total durante los 15 años señalados.

Durante el periodo 1975-1981, las exportaciones a la Comunidad tendieron a concentrarse en España, Francia, El Reino Unido y la Repú-

blica Federal de Alemania. Ello obedeció a que en esos años las facturas al Reino Unido y a España se multiplicaron por diez. Luego de un breve lapso de relativa inestabilidad, se inició una lenta desconcentración que redujo la brecha entre estos países y Bélgica, Italia, Países Bajos y Portugal. Ello fue producto del mayor esfuerzo por colocar ventas en Bélgica-Luxemburgo y en los Países Bajos, así como de la relativa desatención de los mercados hispano e inglés.

El comportamiento del mercado alemán es interesante. Aunque el monto de sus compras a México es reducido, destaca la constancia de su incremento.

Como vemos, el ensayo de Luciano Berrocal constituye un aporte a la literatura comercial sobre el impacto que traerá para la región el paso del Mercado Común Europeo al Mercado Único Europeo, proceso que impactará a la América Latina y a México en forma significativa, por todo lo cual recomendamos ampliamente la lectura de este ensayo.

Jorge WITKER

CONTRERAS, Carlos, "Latinoamérica se queda fuera; impacto laboral de los cambios tecnológicos", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 106, marzo-abril de 1990, pp. 50-57.

La discusión en torno a los costos sociales del cambio tecnológico, especialmente el efecto negativo del desempleo, constituye uno de los temas más polémicos de la literatura sobre las nuevas tecnologías (NT).

En principio, puede decirse que la III revolución científico-tecnológica ha significado una creciente marginación de América Latina de la economía mundial. Las ventajas comparativas de nuestros países tienden a desaparecer; los productos básicos reducen su importancia en las economías más avanzadas; la mano de obra barata deja de representar una ventaja fundamental (p. 50).

El sistema de investigación científico-tecnológica en los Estados Unidos fue financiado por partes iguales por el *gobierno* y la *industria*. Representó 123 millones de dólares en 1987, lo que significó un aumento de 70% del gasto promedio anual en investigación y desarrollo. La República Federal de Alemania, en el mismo año, duplicó el porcentaje de los Estados Unidos, y Japón triplicó el esfuerzo económico dedicado a la ciencia.

La revolución tecnológica, concebida como un conjunto de innovaciones interrelacionadas técnica y económicamente, afecta a amplios sectores

del aparato productivo, impactando profundamente al conjunto de la economía y organización política y social a escala mundial (p. 50).

Una tendencia importante de destacar, cuando se posee una estrategia global de investigación, de precisión de los medios y los fines, puede observarse en el caso de los países desarrollados que han orientado su capacidad de investigación a la resolución de problemas que les afectan en la competencia económica internacional. Así, la casi totalidad de las investigaciones que ha producido la revolución tecnológica se han concentrado en los países desarrollados, y muchas de ellas están destinadas a superar la dependencia de recursos humanos y naturales, que, históricamente, han constituido ventajas comparativas de los países subdesarrollados en el sistema económico internacional.

Se hace necesario modernizar la economía sin costos sociales. En el caso de Argentina observamos el atraso científico-tecnológico, basado en un modelo agroexportador (escasamente competitivo), que le impide competir con éxito en el mercado mundial, con las secuelas de inflación, crisis crónica y desempleo. Brasil, por su parte, si bien logró poner al día su aparato productivo y logró un desarrollo considerable del sistema científico-tecnológico (generación de tecnología a nivel nacional), no ha logrado establecer criterios distributivos que permitan la superación de la pobreza crítica para más de 100 millones de habitantes.

El rezago tecnológico, un contexto internacional adverso, el impacto económico de la revolución científico-tecnológica, redundan en una creciente marginalidad de la región latinoamericana de la economía mundial. En el caso de la agricultura, por ejemplo, la tercera revolución agrícola, que se inicia a partir del descubrimiento del *código genético* y de los mecanismos para modificarlo, impacta profundamente la industria de los alimentos, petroquímica, farmacéutica, agropecuaria, forestal, con la consiguiente pérdida de mercados (p. 53). Las fibras ópticas, los materiales epóxicos (aleaciones no tradicionales de metales que reemplazan metales caros y difíciles de obtener: caso del automóvil); la informática, a partir de la revolución de los semiconductores, que permite la integración de un millón de circuitos en un centímetro cuadrado; la robótica, telefax, los controles de procesos, los sistemas de comunicaciones y la televisión de alta resolución, han creado nuevas condiciones de trabajo y han dado origen a un nuevo ciclo tecnológico denominado III revolución industrial.

El 90% de la tecnología que utilizan los países subdesarrollados se origina en las naciones industrializadas, con una profunda tendencia a la monopolización. El impacto político y social es evidente: se expulsa

fuerza de trabajo (caso de la Ford de São Paulo), y se produce un cambio sustancial de las relaciones jurídicas en el ámbito del trabajo (p. 55).

Disminuye, para la mayoría, la calidad de la vida. La propia estructura sindical aparece obsoleta en muchos aspectos. Se hace menester capturar y generar tecnología propia que nos permita avanzar con justicia social hacia el siglo que viene.

Luis Díaz MÜLLER

ERNST, Dieter, "Tecnología y competencia global. El desafío para las economías de reciente industrialización", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 16, julio-diciembre de 1989, pp. 17-44.

El trabajo de Ernst, de la Organización Económica para la Cooperación Europea (OCDE), analiza el papel que desempeña la tecnología en la reestructuración mundial de la industria manufacturera y el comercio, y su impacto sobre la competitividad internacional de un grupo de países con economías de reciente industrialización (ERIS) de América Latina y Asia.

El impacto jurídico y socioeconómico del tema es de relevante actualidad. Sobre todo a la luz de los cambios profundos que están acaeciendo en la política y la economía mundial. El derecho, es necesario decirlo, ha quedado rezagado de este amplio espectro de cambios, en el cual la III revolución industrial, científico-tecnológica, juega un papel de primera importancia.

La recuperación económica de Japón y Europa occidental en la posguerra condujo a un mundo en el cual el comercio estaba dominado por tres bloques principales. "Esta relación triangular se verá fortalecida por el continuo éxito de Japón en los mercados internacionales, la nueva alianza entre Estados Unidos y Canadá y la integración europea prevista para 1992" (pp. 17 y 18).

Las nuevas tecnologías, especialmente aquellas que se basan fuertemente en el *conocimiento* y que conducen a *sistemas de producción altamente integrados*, han generado muchos beneficios para este grupo de países.

El autor establece una jerarquía de países recientemente industrializados o ERIS:

1) ERIS de primera línea: Hong-Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán.

- 2) ERIS asiáticos de segunda línea: Malasia, Filipinas y Tailandia.
- 3) Las grandes economías de América Latina: Argentina, Brasil y México.
- 4) La siguiente línea de países latinoamericanos: Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela.
- 5) Las economías cuasi continentales de Asia: China e India.

Discutible o no, esta jerarquización por grado de industrialización de los países de América Latina y Asia, contribuye a esclarecer el papel que juegan en la economía y el comercio mundial.

En la segunda parte del ensayo, Dieter Ernst se centra en el estudio de los escenarios alternativos del sistema tecnológico internacional (p. 19): *a) el escenario pesimista*: es aquel en el que se mantienen o incluso se aceleran las tendencias actuales que conducen a un sistema más restringido, en el cual el acceso para los países de industrialización tardía se hace aún más difícil; *b) el escenario optimista*: es aquel en el cual el sistema tecnológico internacional se vuelve más abierto y accesible para los países de industrialización tardía (p. 19).

El análisis de estos escenarios estará dado por el *grado de apertura* del sistema tecnológico mundial en cuanto a tres áreas de interacción económica entre los países de la OCDE y las ERIS: A) las perspectivas de las exportaciones manufactureras de las ERIS; B) las perspectivas de la capacidad importadora de las ERIS; C) las implicaciones de los vínculos de inversión cruzada y de la difusión internacional de la tecnología.

Esta nueva situación tecnológica mundial lleva al autor a proponer dos escenarios alternativos en un mundo cada vez más transdisciplinario:

1. Escenario uno: aumento del proteccionismo tecnológico.
2. Escenario dos: disminución de las barreras a la difusión internacional de tecnología.

Este dilema nos permite concluir y reiterar que el control del conocimiento y la tecnología constituyen el pilar sobre el que se construye el orden mundial en gestación. Percatarse de esta nueva realidad nos hará avanzar, aunque sea tardíamente, en el camino hacia el desarrollo y en la búsqueda de mejores niveles de satisfacción de las necesidades humanas.

Luis DÍAZ MÜLLER

STAELENS, Patrick, "La inversión extranjera: una realidad ineludible", *Cuadernos de Posgrado*, México, núm. 2, julio-septiembre de 1988, pp. 145-154.

Este autor hace referencia a un problema actual y de repercusiones sociales, como es el de elaborar un derecho laboral transnacional, no para regular la inversión extranjera, sino para convivir con ella, permitiendo "un equilibrado sistema de relaciones profesionales".

Inicia el análisis a partir de la consideración de que escribir a favor o en contra de la inversión extranjera, es algo pasado de moda. La crisis económica mundial y los efectos causados en la economía nacional de los países dependientes, el incremento incontrolado de la deuda externa de los países latinoamericanos, son aspectos que han cambiado radicalmente la realidad internacional.

En el caso concreto de México, el hecho de haberse registrado de 1983 a 1987 una inversión de 12 mil 300 millones de dólares, que significa que se duplicó la citada inversión, refleja, dice el autor, que se "flexibilizó" la aplicación práctica de la Ley de 1973, sin necesidad de reformarla; gracias a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), órgano administrativo autorizado legalmente para hacerlo.

Staelens realiza análisis del contenido de las disposiciones que le parecen más relevantes para efectos de este estudio, de la última resolución de la CNIE publicada en el *Diario Oficial* el 3 de febrero de 1988, como son la sección IV, V y VII relativas a la inversión extranjera en el capital de las empresas, en maquiladoras, en empresas medianas y pequeñas. Al comparar estas disposiciones de la CNIE con las que ha emitido desde 1982, que además abroga, realiza interesantes puntualizaciones y críticas acertadas.

En el caso de la nueva redacción de la resolución 5, "cambia profundamente el régimen legal de la inversión extranjera en el capital de las empresas". Se refiere a las numerosas excepciones, como es el caso de utilizar el esquema de capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. Asimismo, elimina los trámites administrativos a los que estaban sujetas las maquiladoras (resolución 2). En el caso de inversión de medianas y pequeñas empresas, según el texto, ahora la inversión extranjera puede ser del 100% del capital social, sin necesidad de autorización previa de la CNIE.

El autor destaca el agrado con que recibieron Coparmex y Ganacindra la resolución que se comenta, ya que les da mayor seguridad en la inversión y suprime la discrecionalidad de las autorizaciones de la CNIE, sin que se hayan satisfecho aún las pretensiones de los inversionistas.

Pero hay otro aspecto que preocupa al autor: según cifras del Banco de México, por cada dólar invertido salen del país 2.7 dólares por utilidades, intereses y regalías.

Además, hay otra realidad que destaca: los aspectos laborales de las empresas transnacionales, en donde los trabajadores están divididos en forma vertical por países y dentro del mismo país, por estados, por plantas y hasta por talleres. La consecuencia de esto es la multiplicidad de sindicatos y de contratos colectivos. También existe una división horizontal, trabajadores de confianza, de base y eventuales, con beneficios de un estatus diferente.

En torno a estas divisiones, nos dice Staelens, es que "los trabajadores divididos se enfrentan en forma desequilibrada a una unidad económica transnacional y aun cuando se respete el derecho laboral de cada país, la huelga como arma de los trabajadores es ineficaz por encontrarse 'vaciado' el derecho local".

La conclusión del autor es que debe existir la organización y el fomento de una mayor comunicación entre sindicatos y trabajadores a nivel internacional, con el objeto de "elaborar un derecho contractual laboral a nivel regional e internacional para restablecer el equilibrio entre los factores de la producción".

Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO

ZULETA, Hugo R., "GATT y derechos intelectuales: propuesta de las comunidades empresarias de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón", *Derechos Intelectuales*, Buenos Aires, núm. 4, 1989, pp. 21-43.

En este artículo el autor sintetiza un detallado informe intitulado "Estructura Básica de las disposiciones del GATT sobre propiedad intelectual", que fue presentado en junio de 1988 por el Comité de Propiedad Intelectual de los Estados Unidos de América (IPC), la Federación de Organizaciones Económicas de Japón (Keidanren) y la Unión de Confederaciones de Industriales y Empresarios de Europa (UNICE). Es el resultado de cerca de dos años de cooperación de los tres grupos con el propósito de obtener un consenso internacional dentro del sector privado acerca de las disposiciones sobre protección de la propiedad intelectual que debería aprobar el GATT.

El autor nos menciona que dicho trabajo contiene una descripción de las distorsiones al comercio internacional que resultan de la falta de pro-

tección adecuada de los derechos de propiedad intelectual, exponiendo en detalle el tipo de acuerdo que los tres sectores privados esperan que surja de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay del GATT.

Se considera que un código similar en su forma a otros ya negociados en el GATT, es el modo más adecuado de combatir las distorsiones comerciales aludidas. Este código, se menciona, debe contener:

a) Un conjunto de principios fundamentales sobre protección de la propiedad intelectual y de elementos esenciales que deben incluir los sistemas procesales de los países signatarios a fin de hacer efectivos tales derechos.

Estos principios y elementos esenciales de los procedimientos pueden ser derivados de los estándares mínimos de protección de la propiedad intelectual contenidos en las leyes de aquellos países que participan en la mayor parte de las negociaciones de productos que incorporan propiedad intelectual. Los principios y elementos aludidos son explicados en el trabajo en cuestión.

b) Mecanismos multilaterales de consulta y resolución de controversias para asegurar que las leyes domésticas de los signatarios incorporen de manera adecuada y efectiva los principios fundamentales y elementos esenciales de los procedimientos.

c) Incentivos, tales como trato preferencial, reglas de transición y asistencia técnica, para inducir a la adhesión a las disposiciones del GATT sobre protección de propiedad intelectual.

Julio TÉLLEZ VALDES

DERECHO FISCAL

ALBA ALCÁNTARA, María Luisa de, "La función interpretativa e integradora de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación administrativa", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 3ª época, año II, núm. 19, julio de 1989, pp. 37-138.

Hace notar la autora que con respecto a las normas de derecho fiscal que no son de aplicación estricta —las que no establecen cargas a los particulares, no señalan excepciones a las mismas, ni fijan infracciones ni sanciones— existe la posibilidad de utilizar cualquier método de in-