

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES

1
1 ej.

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SU FUNDAMENTACION
JURIDICA

EJEMPLAR UNICO

El Caso de Financiamiento
Externo de América Latina:
Evolución y Perspectivas.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A :
José Juan de Olloqui

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002



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.

I N D I C E

- I.- Introducción
- II.- Hipótesis de trabajo
- III.- Metodología
- IV.- El Período Colonial
- V.- Fin de la Colonia y Principios de la Era Independiente
- VI.- El Papel de la Inversión Extranjera
- VII.- El Proceso de Industrialización
- VIII.- El financiamiento Externo y la Deuda Externa
- IX.- Alternativas de Crecimiento para América Latina
- X.- Conclusiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.- Introducción

Existe una vinculación entre el Derecho y la Economía, en forma más precisa se puede decir que se da en todos los países una interrelación entre legislación y proceso económico.

En América Latina, y de manera singular en México, cabe preguntarse si el Derecho ha sido factor decisivo o no en el desarrollo económico.

El objetivo de esta tesis es el de hacer un examen sobre la interrelación Derecho-Economía en el proceso económico de América Latina, para examinar si la legislación ha sido un factor decisivo o no en el Desarrollo económico de la región. El Estudio toma un caso concreto: el financiamiento externo de América Latina.

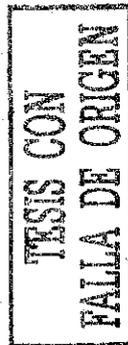
Ahora bien, es importante señalar que existe una diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico.

Se entiende por crecimiento económico el proceso de incremento persistente del ingreso real por habitante.

La condición de persistencia expresa la diferencia que existe respecto del crecimiento transitorio del ingreso que se verifica durante la fase expansiva del ciclo económico de un país; la de medirla por habitante indica que el ingreso nacional debe crecer a una tasa más alta que la población.

El desarrollo económico se refiere a una concepción cualitativa en la que se toma en consideración la distribución del ingreso; las oportunidades de empleo; las oportunidades de educación; la existencia de habitación adecuada; la alimentación; la salud; en fin, los mínimos de bienestar aunados a la democracia política y la independencia cultural.

En sentido estricto, se debe de hacer una clara diferenciación respecto del concepto de "crecimiento económico", que fue característica de la etapa de arranque de la industrialización de América Latina durante las décadas 1940-1950, entendiendo esto



por: "La necesidad de un 'desarrollo hacia adentro', que se apoye en un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, instrumentalizado por los sectores empresariales nacionales con el respaldo compensador e indicativo del Estado. Se conjeturaba que la diferenciación del aparato productivo, la movilización de un nuevo tipo de empresario nacional, y las orientaciones del sector gubernamental en favor del desarrollo ampliarían la capacidad de decisión de los sistemas en relación a los factores externos. Ulteriormente, por efectos acumulativos, llevaría a la democratización política, a la independencia cultural y a la integración física y psicológica de las sociedades latinoamericanas" (1).

Esta concepción del desarrollo pronto hubo de pasar a ser denominada desarrollismo, con un claro sentido peyorativo. América Latina experimentaba realmente un fenómeno de crecimiento económico, donde si bien la tasa del ingreso *per capita* se incrementaba (en algunos países singularmente, como México, Brasil, Argentina, Venezuela) y se experimentaba una expansión y diversificación de aparato productivo; por otro lado, las sociedades latinoamericanas experimentaban problemas endémicos cada día más pesados en su formación social y económica como: una dislocación creciente en la distribución del ingreso; creciente marginalidad social, proletarianización de algunos sectores medios, debilitamiento del sector empresarial nacional, ineficiencia de la Administración Pública, la distorsión en la localización física de las actividades económicas. La difusión de fenómenos de violencia y desorganización social demostrarían el acierto de estas críticas.

Así que, en efecto, el término de desarrollo económico debe ser empleado en forma más específica: "para medir no las medidas cuantitativas de una economía en crecimiento -tasa de aumento de la renta real por habitante- sino los cambios económicos, sociales y de cualquier otro tipo que den lugar al crecimiento" (2).

(1) Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y Desarrollo de América Latina. México, Siglo XXI. c.1969, 166 pags.

(2) Arthur Seldon y F. G. Pennance: Diccionario de Economía, Oikos, Barcelona, 1967, Pág. 181.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, "el progreso verdadero de la economía, y por consiguiente, el desarrollo, no son idénticos al crecimiento; este último se mide por el aumento de los índices globales de producción... El desarrollo, por el contrario, exige, en primer lugar que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones de vida colectiva" (1).

Este entendimiento más universalista del significado de desarrollo económico ha llevado a que estudiosos, intelectuales y líderes políticos usen en su léxico la palabra modernización como sinónimo de desarrollo. Así, el Presidente mexicano José López Portillo, define modernización como: "Que México renazca a la modernidad... que el renacimiento de México sea la emergencia de nuestra propia voluntad y esencia, para rescatar y proyectar lo que somos, lo que tenemos y lo que podemos... modernizar al país, es terminar nuestra descolonización. En lo interno, rompiendo los feudos del caciquismo; en lo internacional, estableciendo relaciones no entre súbditos y amo, sino entre seres iguales... es impulsar el desarrollo social, y sobre todo, es intensificar nuestra acción para revalorar nuestros recursos naturales, propugnando, con ello, el advenimiento del nuevo orden económico mundial... modernizar al país es impulsar el nuevo esquema de desarrollo industrial, a partir de una coherencia política de energéticos... es complementar nuestra superestructura, es aumentar nuestra productividad"(2).

En suma, podemos entender como desarrollo económico la maximización de las posibilidades de los factores de la producción, a fin de que éstos redunden en beneficios inmediatos o próximos para todos los sectores de la población.

(1) A. Burov: Léxico de Economía. Lais. Barcelona, 1973. Pág. 43

(2) José López Portillo.- Tercer Informe de Gobierno.- Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, D.F., Sept. 1979.
pp - 61-63.



Cabe señalar que la tesis intenta dar a los conceptos una función valorativa y científica, es decir, qué es lo que debe hacer el Derecho en este proceso de cambio (valorativa) y qué es lo que puede hacer el Derecho para lograr el desarrollo económico (científica).

Los antecedentes de legislación económica son bastante amplios en el caso de México. Ya el Constituyente de 1917 señalaba claramente, en los Artículos 4º, 14º, y 16º, la garantía para el producto del trabajo, así como el Artículo 27º consagraba la facultad de la nación para imponer, en la propiedad privada, las modalidades que dicta el interés público: la posibilidad de expropiaciones por causa de utilidad pública, el aprovechamiento de los recursos naturales para mejor distribuir la riqueza, la conservación de la misma, marcando desde entonces los inicios de lo que sería una posible planeación económica y definitiva intervención del Estado en el quehacer económico del país.

Sin duda, por otra parte, la evolución jurídica de México, en algunas etapas, siguiendo la terminología marxista, ha sido una superestructura derivada de las estructuras económicas imperantes en la sociedad pero, también, por otra parte, no cabe duda que singularmente, a partir de 1917, el Derecho en México, la ley actual, ha sido agente efectivo en el desarrollo social y económico, creando en algunas ocasiones el marco jurídico que requería el proceso de desarrollo en que se encontraba en esos momentos nuestro país.

No nos referimos, por ser un caso distinto, a cuando el Derecho resuelve los conflictos derivados del quehacer de los miembros de la comunidad, es decir, en cuanto tutela, instituciones como el matrimonio, la patria potestad Etc., es ésto, lógicamente, nuestro Derecho, derivado del Romano y prácticamente sin mayores cambios del Código Napoleónico, desde nuestra vida independiente, sustancialmente en contratos y obligaciones, es un elemento conservador, en oposición a otro tipo de norma que se ha venido gestando, derivada de la etapa de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollo ó etapas de desarrollo por las que ha venido atravesando el país. Sin embargo, el espíritu formalista que, como veremos, en cierta medida deriva de nuestra larga dependencia de España, ha venido a dar por resultado que, al margen de la costumbre y la jurisprudencia, para efectos prácticos, la fuente única del Derecho sea la ley, contrastando ésto con los sistemas anglosajones, que asignan gran trascendencia a la costumbre y sobre todo a la jurisprudencia, fuentes, que obviamente, se adaptan más fácilmente a la realidad.

Esto ha dado cierta inmutabilidad a las relaciones jurídicas que, no obstante lo que expresé anteriormente, afectan en forma limitante la evolución económica y social en general.

La extensión de los dominios de España, por una parte, y esa idea mesiánica de los españoles, aplicada a muchos de los actos de su vida, fueron creando un divorcio entre la ley y la realidad. Esto vino a dar por resultado un sinnúmero de disposiciones que iban desde los llamados oficios reales, que daban amplias funciones administrativas a determinados factores o agentes (1) hasta las Ordenanzas, que daban "vía a tribunales de cuenta de las Indias", en fin, puede consultarse esta obra para percibirse de que no en vano el monarca español tuvo que acuñar la frase de: "Obedézcase, pero no se cumpla".

América Latina emerge a la vida independiente, heredando un formidable armazón legal y por otra parte una preocupación para lograr la creación de un nuevo Estado que, dada la diversidad de razas, culturas aun no bien amalgamadas y problemas políticos, no facilitaban de manera alguna la integración del país. Lógicamente, los juristas tenían que considerar

(1) Ismael Sánchez Bella. La Organización Financiera de las Indias. Siglo V



como actividad prioritaria, legislar sobre la tenencia de la tierra, las relaciones familiares, en fin, buscar un orden social que tendiera a darle características de sociedad moderna a tan disímbrlos factores.

La estructura lógica del Derecho, derivado del Romano, por su carácter abstracto, tiende a perdurar a través de cambios históricos con menos flexibilidad que el Derecho Anglosajón, en que se parte de decisiones individuales y mediante la inducción se llega a la construcción de una decisión aplicable a cada caso particular, que en cierta medida, tiende a favorecer más el cambio, que uno en que el juez parte de las reglas generales, a la decisión individual, mediante la deducción. Sin embargo, tratar de pensar que la evolución en los Estados Unidos de Norteamérica, en materia económica, se debe a estos factores, a este factor jurídico, sería un error; ha sido otra ética, otra mentalidad y otras condiciones. Pero, es interesante apuntar esta reflexión de en que forma el Derecho puede actuar como coadyuvante en un proceso de cambio en el desarrollo económico.

II.- Hipótesis de Trabajo.

Es importante señalar que el Derecho puede vincularse con el desarrollo económico en dos formas:

- a).- La legislación puede crear un ambiente que propicie el desarrollo, ésto es, que lo fomento o canalice, en cuyo caso el Derecho antecede a la Economía.
- b).- El segundo caso se refiere a la situación en la que ocurre primero la transformación económica y el Derecho se ajusta a una situación "de facto" para convertirla en una situación "de jure".

Hemos llegado ya a plantear varias aseveraciones y algunas interrogantes. Se asevera la interrelación entre el Derecho y la Economía; se plantean dos tipos de interrelación, una "a priori" y otra "a posteriori", y finalmente se cuestiona si el Derecho ha promovido o no el desarrollo económico de América Latina.

Para dar una respuesta esta tesis examina la relación entre Europa y América Latina del siglo XV al siglo XX para determinar dos cosas:

- 1.- La interrelación entre Europa y América Latina durante este período y el impacto de esta relación en el desarrollo económico de ambas regiones.
- 2.- La interrelación entre Derecho y Economía en ese proceso de desarrollo económico, para determinar si el papel del primero fue decisivo o no.

III.- Metodología

El descubrimiento de América Latina por parte de Europa en el siglo XV, significa el inicio de una relación entre las dos regiones que con el tiempo puede decirse que ni se acentúa ni se debilita, sólo se transforma.

La transformación de esta relación entre América Latina y Europa es, casi, la historia misma de la región.

Es indudable que para describir y analizar lo que ha sucedido en cinco siglos requiere no sólo de síntesis, sino - adicionalmente de un hilo conductor que sirva de elemento aglutinador. En esta forma se hacen resaltar solamente aquellos eventos que tienen especial relevancia al tema y se intenta organizarlos de forma tal que se subraya el proceso evolutivo o dialéctico que ha transformado la relación entre las dos regiones.

Este tema central, o hilo conductor, que se ha seleccionado, es el del financiamiento externo de América Latina del siglo XV al siglo XX.

El financiamiento externo es no sólo un flujo de capital financiero; es un elemento que está íntimamente ligado al comercio. a la inversión. y por ende. a la producción y al empleo. Por esta razón. al hablar de este tema. se habla de una gran parte de la historia de América Latina.

Se pretende en el texto resaltar la relación América Latina-Europa; las diferentes modalidades que esta relación ha adoptado en el transcurso de los cinco siglos de nuestra historia común, y a la luz de lo anterior destacar los problemas que enfrenta la región latinoamericana y su solución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- El Periodo Colonial.

A fines del siglo XV y principios del siglo XVI tuvo lugar una gran expansión del comercio internacional entre los estados europeos. Este impulso al comercio se debió, entre otras cosas, al desarrollo de la navegación y la gran afluencia de dinero que por diferentes medios, tuvo lugar en Europa (1). La importancia adquirida por el comercio exterior en los estados monárquicos había de provocar, necesariamente, la intervención de éstos en dicha actividad. El numerario que el comercio exterior aporta al país, las rentas aduaneras y la creación de grandes fortunas y bancos, constituyen un elemento esencial de la centralización política. La política de todos los estados occidentales tiende, pues, en el siglo XVI, a aumentar las exportaciones y a atraer por el comercio y la industria la mayor riqueza posible. Es por ello que se implantan en los estados políticas de tipo mercantilista para conseguir dichos fines (2).

Es en esta época cuando tienen lugar los grandes descubrimientos y la posterior colonización de América, principalmente por los reinos de España y Portugal. Estas colonias representaban para dichos reinos una fuente abundante de riquezas, por lo que las coronas decidieron implantar una serie de políticas tendientes a obtener el mayor beneficio posible de sus posesiones.

En efecto, la política comercial por parte de la Corona española procuraba controlar el comercio entre España y sus colonias para transmitir hacia ellos el excedente económico generado en las colonias por la instalación y expansión de las nuevas actividades productivas y de este modo favorecer el enriquecimiento de la Corona.

(1) Para una mayor comprensión del fenómeno expansionista del comercio europeo, ver Eli F. Heckscher. La época mercantilista: Historia de la Organización y las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal. México:F.C.E., 1943. pp.29-113.

(2) Ibid. y el excelente estudio sobre Mercantilismo. Philip W. Buck. The Politics of Mercantilism. New York: Henry Holt and Company, 1942, especialmente Cap. III y IV pp. 74-120 y 123-172.

Para conseguir dichos fines, la Corona decidió crear una Casa de Contratación, que reglamentaría y estimularía el comercio con las colonias. Esta Casa de Contratación era un establecimiento esencialmente comercial, que debería ser una simple casa de comercio que fomentara el tráfico de la Corona con las Indias; se encargaría de recoger en sus almacenes mercancías y cargamentos navales de toda clase necesarios para el tráfico americano, y recibir en todos ellos todo lo que se trajera de las colonias a España. También entraban dentro de sus atribuciones, el regular el mercado a través de la compra y venta cuando en ello hubiera mayor ventaja para la Corona, y llevar un registro sistemático de todas las transacciones efectuadas.

La Casa de Contratación fue instalada en Sevilla, restringiéndose así el comercio a un solo puerto para todo España, ya que así se le facilitaba a la Corona el mantenimiento de la vigilancia sobre el comercio y la navegación.

Otro mecanismo que se implementó para evitar la fuga de productos americanos a otros países que no fueran España, fue la prohibición para todo extranjero, aun radicado en España, de comerciar con las colonias. El trato con América correspondía de modo exclusivo al reino de Castilla, y únicamente a los súbditos de este reino se les permitía comerciar con las colonias. Inclusive, se prohibió a los extranjeros el comercio colonial a través de un intermediario español. Por consiguiente, ni el oro ni la plata, ni otros efectos, podrían extraerse de las colonias en nombre o a la consignación de persona que no fuese española.

Se ve claro entonces, que el propósito de reservar al rey y a sus súbditos las ganancias del tráfico, y sobre todo el prevenir la infiltración del oro y la plata americanos, símbolos de riqueza, hacia países extranjeros fue uno de los principales motivos que tuvo la Corona, de acuerdo a la época, para implementar este monopolio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta política por parte de la Corona tenía que tener su contrapartida en el tipo de organización productiva que se establecería en las colonias, para así lograr los objetivos perseguidos por la Corona.

El sector más importante en la estructura impuesta fue el minero. Esto se debía a que de acuerdo a las necesidades de la Corona, sus entradas fiscales y el mismo modelo mercantilista, se requería una gran producción de metales preciosos para hacer frente a estas necesidades. Así, a mediados del siglo XVII, la plata abarcaba más del 99% de las exportaciones minerales de la América hispánica, y durante el siglo XVI las exportaciones de metales preciosos fueron cuatro veces mayor que el valor de las importaciones (1).

La producción minera regulaba la monetización del sistema y por lo tanto el nivel de ingreso monetario, el volumen de transacciones comerciales, el monto de las recaudaciones tributarias, las transferencias de metales preciosos a la metrópoli y el nivel de las importaciones (2). Se ve de esta manera que el sector minero constituía el pilar de sostén de la sociedad colonial.

La ampliación de la actividad minera necesitaba de una amplia disponibilidad de hombres y, en consecuencia, de un excedente en la producción agrícola para alimentar a esta fuerza de trabajo.

(1) Alejandro de Humboldt. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. México. Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuántos..." No. 39, Cap. XI Libro IV, 1966.

(2) Mayores consideraciones al respecto pueden verse en Humboldt, op. cit. Cap. X y XI, Libro IV.

Así, los sectores generadores de excedentes serían la minería y la agricultura, y dichos excedentes serían utilizados para el pago de impuestos, gastos de consumo de los propietarios, inversiones y remesas a la metrópoli.

Para que la producción de este excedente tuviera significación económica, deberían existir posibilidades de ampliar la capacidad productiva. La capacidad de absorción de metales preciosos y de circulante era prácticamente ilimitada por la metrópoli, dada la colosal expansión de la producción y el comercio en Europa, así como por el hecho de constituir productos que servían como dinero. No existían, pues, límites externos a la expansión de dicha capacidad productiva.

De todo cuanto extrajo España de su vasto imperio colonial, el oro y la plata fueron los productos más importantes en valor, volumen e influencia sobre los destinos de esta nación.

En un principio las minas figuraban entre las regalías de la Corona; sin embargo, Felipe II decretó que las minas serían de propiedad de quienes las descubrieran, aunque exigió grandes regalías por el privilegio de explotarlas. La porción correspondiente a la Corona fue, durante casi toda la colonia, de un quinto de la producción minera (1).

De esta manera, la Corona obtenía recursos para las arcas reales, y dada la importancia del papel desempeñado en la política europea por el imperio español bajo el mando de los Habsburgo, es interesante saber el monto de los ingresos percibidos por los españoles en sus posesiones americanas.

(1) Real Cédula de 1573, mediante la cual Felipe II cedía la propiedad de las minas a quienes las descubrieran. Ver Humboldt - op. cit. Cap. XXVII, Libro IC, pp. 325-345.

Las remesas recibidas por el rey no representaban, desde luego, la importación total de moneda y lingotes procedentes del Nuevo Mundo, pues se enviaban, sin duda, cantidades de mayor importancia para pagar las mercancías europeas exportadas a las colonias, o a cuenta de propietarios de minas residentes en España, o de otros individuos que después de hacer fortuna en América regresaban a gastarla en su país (1).

No hay datos precisos acerca de las remesas de este tipo recibidas por el rey y los particulares, pero se estima que los ingresos provenientes de América fueron de 2,000 millones de pesos sólo en el siglo XVI (2).

Para darnos cuenta del flujo de metales preciosos de América a Europa, hay que notar que entre 1503 y 1660, llegaron al puerto de San Lucar 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata. Este volumen de plata excedía tres veces el total de reservas europeas de aquella época. Esto significa que los metales preciosos de América financiaron aproximadamente un tercio de la expansión comercial de Europa en ese período de tiempo (3).

La Corona, ante sus innumerables apuros económicos, adquirió la costumbre de apropiarse de los metales preciosos provenientes de América, poniéndose en peligro el comercio americano, ya que se privaba a los mercaderes del capital requerido para sostener sus negocios, debido a que se les pagaban las deudas mediante pensiones y juramentos, en lugar de dinero en efectivo.

(1) Haring, Clarence H. Comercio y Navegación entre España y las Indias, México, F.C.E., Pág. 59

(2) *Ibid.* Pág. 116

(3) Galeano, Eduardo. Las Venas Abiertas de América Latina. México, Siglo XXI Editores 1975, Pág. 83

Ante esta situación los españoles de las colonias vacilaban en enviar su oro y plata en las flotas o encontraron otra razón para ocultar y embarcar sin registro lo que era llevado a Sevilla. Estas acciones constituían filtraciones de metales preciosos fuera del control directo de la Corona.

Por otro lado, existía el hecho de que el tráfico americano y la insuficiencia industrial y financiera en la propia España, atraían al país ejércitos de mercaderes extranjeros. Alemanes y genoveses en el siglo XVI, franceses en el siglo XVII, tuvieron en sus manos no sólo un monopolio virtual de las ferias españolas, sino también todos los asuntos financieros. Como ni las rentas de la península ni los tesoros de las Indias eran suficientes para afrontar los gastos de las guerras, los reyes se vieron forzados a una creciente dependencia de capitalistas extranjeros (1).

Además, no obstante las restricciones y el monopolio al comercio, impuestos por la Corona, la fuga de metales preciosos a países extranjeros continuaba a través de un tráfico creciente de contrabando ejercido por extranjeros, ya fuera a través de España o directamente con los puertos coloniales. Con ello todas las naciones extranjeras obtenían, por medio de este comercio clandestino en América, seis veces más productos que los que regresaban en las flotas de Sevilla. Asimismo, bajo el último de los Habsburgo, el comercio de exportación de Sevilla dependió por completo de los fabricantes extranjeros, tanto por la creciente demanda de las colonias como por la situación deteriorada de la industria española (2).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- (1) La incapacidad española de abastecerse de productos industriales, llevaron a la Corona a dictar diversas disposiciones que relajaban su política comercial con el extranjero: José Juan de Ollolqui. Banca de Depósito. México. pp.13-16, México. y por lo que toca a finanzas en particular pp.26-30
- (2) Durante el reinado de Felipe V llevaron a cabo importantes modificaciones al respecto. En 1717 el monopolio del comercio peninsular con América pasó de Sevilla a Cádiz. En 1720 se modificaron los aranceles y se regularon los fletes. El mismo año se concedieron importantes privilegios a algunas compañías comerciales extranjeras (Compañía de la Guinea, Compañía de Inglaterra, Navío de Permiso). Véase M. Izard "Comercio Libre, Guerras Coloniales y Mercado Americano" en Jordi Nadal y Gabriel Tortella: Agricultura Comercio Colonial y Crecimiento Económico de la España Contemporánea. Barcelona. Ariel. c.1974, pp. 300-312

Otra circunstancia contribuía a la exportación de los metales preciosos: el imperialismo español, es decir, las inmensas distancias que separaban sus dominios, la universalidad de sus intereses y los gastos de sus interminables guerras.

Sin embargo, el factor quizá más importante, en la fuga de metales preciosos de España, fue el continuo déficit comercial que la Corona española experimentó con el resto de Europa (1). Así, España se convierte en una simple distribuidora del oro y la plata provenientes de América a los demás países europeos; ésto sucedió así incluso en las épocas de mayor prosperidad y a pesar de todas las leyes; las manufacturas y aun los cereales requeridos por el pueblo español, provenían de Francia, Inglaterra y Holanda, quienes a cambio recibían el oro y la plata de América.

Así vemos que España dominaba, por el siglo XVII, sólo el 5% del comercio con sus posesiones coloniales allende el Océano, cerca de una tercera parte del total estaba en manos de los holandeses y flamencos, una cuarta parte pertenecía a los franceses, los genoveses controlaban más allá del 20%, los ingleses el 10% y los alemanes algo menos (1).

De esta forma, los metales preciosos americanos inundan todo el mercado europeo, provocan una revolución de precios durante los siglos XVI y XVII, que a su vez hace posible la expansión del comercio y la industria en Europa.

Podemos decir, entonces, que el flujo vigoroso de metales preciosos dentro de Europa, principalmente oro y plata procedentes de México y Perú, fueron los sustentadores del progreso económico de Europa experimentado en esa época

(1) Furtado, Celso. La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana, México, Siglo XXI Editores, 1974, Pág. 76.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Fin de la Colonia y Principios de la Epoca Independiente.

Desde la segunda mitad del siglo XVII y durante todo el XVIII se observaron fenómenos que alteraran las bases del funcionamiento de la economía colonial en su modelo mercantilista y la propia fortaleza y predominio del Imperio Español en el exterior.

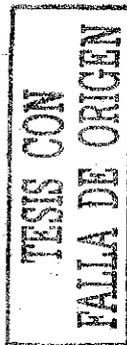
El comercio y la exportación de minerales comienzan a decaer vertiginosamente hacia mediados del siglo XVII. Ante esta situación adquieren importancia, y posteriormente - predominio, sectores y actividades económicas alternativas - respecto a la minería. Sin embargo, las posibilidades de incremento de nuevas actividades y de intensificación del comercio se ven entorpecidas por la estructura burocrática colonial predominante y por el sistema mercantilista establecido en épocas anteriores cuyo fin era impedir esta diversificación productiva y el consiguiente aumento del comercio.

Estas presiones surgidas por las nuevas necesidades de la sociedad colonial impulsan cambios en la política mercantilista aplicada hasta entonces (1).

Estas modificaciones se ven influenciadas también por - las presiones financieras a que se ve sujeta la Corona Española debido a la enorme dependencia que había desarrollado con respecto al influjo de metales preciosos americanos y que habían incapacitado al país para la vida fabril y comercial.

Las medidas tomadas estaban destinadas a facilitar y estimular la producción y el comercio en América y en España y entre ambos, como consecuencia de la vieja concepción del mercantilismo metalista por otra que descansaba más sobre la idea de la producción y el comercio de bienes.

(1) Para un estudio minucioso de las políticas adoptadas por la Corona, como respuesta al modelo mercantilista ver: M. Izard en Jordi Nadal y Gabriel Tortella, op. cit. pp. 295-322.



El progresivo debilitamiento del control centralizado de la Corona sobre las colonias, la creciente diversificación social y prosperidad de éstas y los privilegios de los españoles frente a los criollos fueron factores que provocaron tensiones crecientes en la sociedad colonial hasta el surgimiento de la independencia de las colonias frente a la Corona.

Consumada esta independencia, las políticas adoptadas, por lo general, favorecieron el desarrollo de las actividades exportadoras, el comercio, la inmigración y los contactos con todo el mundo. Al mismo tiempo, se adoptaron medidas de fomento a la inversión interna, a la expansión de la infraestructura e incluso diversas formas de proteccionismo que representaban el resultado de una imperiosa necesidad de acopiar recursos fiscales (1).

Durante los primeros decenios de la independencia, se manifiesta claramente la presencia inglesa en los países americanos. Esta tiene lugar principalmente en la organización de un comercio importador, que difunde las manufacturas europeas. Este aumento en las importaciones llevó a la depreciación cambiaria y obligó a contraer empréstitos externos para regularizar la situación de la balanza de pagos (2).

(1) En términos generales se puede consultar el siempre útil libro de Don Miguel Lerdo de Tejada, Comercio Exterior de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Tercer Período, 1822-1853, pp. 29-63. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1967. Originalmente fue publicado en la imprenta Rafael, México, 1853. Desde un punto de vista más específico, se pueden ver las siguientes legislaciones: Arancel General Interior para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, México, 1821, Ley de Fomento Industrial, 6 de abril de 1830, Acta de Navegación en el Comercio de la República Mexicana, 30 de enero, 1854, Ley que crea el Banco de Avío, 6 de abril de 1830 y Código de Comercio, 15 de mayo, 1854. Todas estas legislaciones buscaban apuntalar el aparato industrial. Ver Diego G. López Rosado. Cursó de Historia Económica de México. UNAM. 1973. pp. 189-196

(2) Para el caso de México, ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Hacienda a través de los Informes Presidenciales. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1951. pp. 95 y 110.



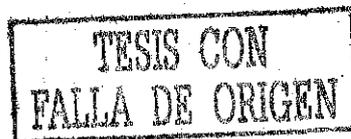
La acumulación de la deuda externa y las crisis de la balanza de pagos creaban problemas fiscales y cambiarios, por lo que, para hacer frente a esta situación, era necesario aumentar las exportaciones. Para ello, necesitaba el país volcarse hacia su interior en busca de productos exportables, y hacia el exterior, a la conquista de mercados potenciales.

Sin embargo, el desarrollo de las exportaciones encontró problemas tanto por la inestabilidad política que prevalecía en casi la totalidad de los países y las dificultades encontradas en los mercados externos para abrir líneas de exportación.

Así siguieron siendo los metales preciosos, y los cueros y las pieles, los principales productos de exportación americanos. Los productores de algodón no pudieron competir con los productores del sur de Estados Unidos, no obstante el gran incremento en la demanda de Inglaterra, y por otro lado, el azúcar y demás productos tropicales sufrieron un acentuado descenso en los precios a partir del fin de las guerras napoleónicas (1).

De esta forma, América Latina pasa, de ser una región netamente exportadora de oro y plata, a ser una región deficitaria en su comercio exterior, apareciendo entonces los primeros signos del papel dinámico que la inversión extranjera iba a desempeñar en la región.

(1) Véase Tulio Halperin Donghi: Historia Contemporánea de América Latina. Madrid: Alianza Editorial, 1972. Págs. 223-279 y Eduardo Galeano, Las Venas abiertas de América Latina. México, Editorial Siglo XXI.



VI.- El Papel de la Inversión Extranjera.

A mediados del siglo XIX, se da un considerable aumento de la población en los países europeos, junto con un rápido proceso de urbanización. Aunado a esto, ocurre una elevación de los niveles de vida en esa población, un crecimiento de la producción industrial por la revolución tecnológica experimentada y asociado todo esto con los cambios tecnológicos en el transporte terrestre y marítimo provocan un considerable aumento en la demanda de alimentos y materias primas.

Dado que los recursos agrícolas de la economía europea presentaban ciertas limitaciones y las inversiones se dirigían predominantemente hacia el desarrollo industrial, el abastecimiento de alimentos y materias primas quedaba a la zaga de la expansión de la demanda por estos productos. Es entonces, cuando los cambios en el sector de transportes posibilitan la incorporación de recursos naturales de otras partes del mundo, cerrando de esa manera la brecha entre la oferta y la demanda.

A consecuencia de esta expansión de la economía y los adelantos técnicos efectuados, se comienza a producir un traslado cada vez mayor de recursos productivos de los países europeos a otras regiones del planeta, llegando a producirse uno de los períodos con mayor movilidad de capital en la historia. Así, Gran Bretaña invierte un 4% de su ingreso nacional fuera de su país durante el período de 1865 a 1914, proporción que se eleva al 7% en los primeros años del siglo XX (1).

(1) El incremento de poder del nuevo sector industrial inglés acabó por modificar las barreras impuestas por la tradición mercantilista. Así, de 1822 a 1824 y de 1853 a 1860 se redujeron los aranceles y abolieron los impuestos a las importaciones de trigo y cacao; de 1853 a 1860 se estableció una tarifa para comercio libre, que gravaba únicamente los ingresos; entre 1822 y 1834 se da la abolición de las restricciones a la navegación y la liberalización del comercio con las colonias. Ver L.C.A. Knowles. The Industrial and Commercial Revolution in Great Britain during the Nineteenth Century. London: Routledge and Kegan Paul, c.1921-1961. Cap. III (especialmente cuadro sinóptico) En particular p. 110 y 111.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos factores dieron lugar a un período de auge en el comercio internacional sin precedentes, tanto por su volumen, su diversidad y su amplitud geográfica. Así, el valor de las exportaciones mundiales, hacia 1820, se aproximaba a los 550 ó 600 millones de dólares, y para 1913, llegaba a los 20,000 millones de dólares. Los cambios en el volumen del comercio mundial de 1850 a 1880 fueron del 270% y de 1880 a 1913 del 170%.

La expansión del comercio a nivel mundial revistió diversas características según los países de que se tratara; los países europeos exportaron productos manufacturados y de capital hacia regiones que se incorporaban a la economía internacional como América Latina y por su parte latinoamérica se dedicaba a la exportación de alimentos y materias primas hacia los países donde tenía lugar la Revolución Industrial.

Durante una primera etapa América Latina experimenta un auge en sus exportaciones de lana y carnes, y posteriormente de granos, reflejando el desarrollo de estas actividades en Argentina y Uruguay principalmente, y en menor grado en Paraguay y México (1) Asimismo, se desarrollaron las exportaciones de guano en Perú y de salitre en Chile. Posteriormente se acentúa la expansión de productos tropicales tradicionales en el Caribe, Centroamérica, Brasil, Colombia y Ecuador. Finalmente, hacia fines del siglo pasado, se estimulan ciertas actividades mineras, tanto de metales ferrosos como no ferrosos y también la producción petrolera.

(1) En el caso de México, las repercusiones que provocó la Revolución Industrial se dejaron sentir en la lucha que por el predominio económico-político sostuvieron liberales y conservadores en el siglo pasado. La vulnerable situación hacendaria del país no permitiría, sin embargo, que al triunfo liberal se desechara el modelo proteccionista. La liberación fiscal se haría muy lentamente y con retrocesos. Véase: Luis Córdova "Nota Preliminar" en Del Centralismo Proteccionista al Regimen Liberal (1837-1872). México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, pp. 9-53.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando comenzaba la expansión de la actividad exportadora de los países latinoamericanos, ésta se hizo sobre la base de unidades productivas de propiedad nacional; el capital extranjero adoptaba la forma de intermediario o comerciante exportador e importador, y también de bancos que financiaban el comercio exterior, y en cierta medida, la producción. Los gobiernos realizaban obras de infraestructura, recurriendo a créditos externos (1).

Hacia fines del siglo pasado, la actividad exportadora se caracteriza porque el capital extranjero aparece en la explotación misma de los recursos naturales, en la actividad productiva, en las obras de infraestructura y en el proceso de transformación y transporte hacia los países importadores. Por ejemplo, el capital extranjero de propiedad británica en 1914, estaba constituido en un 30% por préstamos a gobiernos; 40%, por abonos a empresas ferroviarias y de servicios públicos y sólo alrededor de un 25% en inversiones privadas directas. Esto es, el capital extranjero se orientó hacia la construcción de obras de infraestructura y de capital social básico, requisitos indispensables para que pudiera tener lugar el comercio.

Para los países latinoamericanos el gran auge de la economía internacional aparece como una expansión de sectores exportadores ya existentes o como el surgimiento de nuevas actividades exportadoras.

(1) En el caso de México, las autoridades hacendarias respondieron a este fenómeno, creando de hecho la banca del país, puesto que el Banco de Avío (16 de octubre de 1830) aunque útil lo terminó Santa Ana y sólo sobrevivía el Monte de Piedad. La primera sociedad de crédito extranjera que se estableció fue el Banco de Londres, México y Sudamérica. Las leyes crediticias estos años son abundantísimas; destacan, sin embargo, las disposiciones contenidas en el Código de Comercio de 1884. José Juan de Olloqui. op. cit. pp. 58-68

El incremento en la demanda externa y el interés por los recursos naturales del país exportador, se presenta como la instalación, en el país, de agencias que representan a empresas extranjeras; estas agencias estimulan la ampliación y modernización de la actividad exportadora, ofreciendo comprar la producción y facilitando maquinarias, herramientas, insumos y recursos financieros.

Cuando se trata de nuevos productos de exportación, generalmente ya existen en el país conocimientos acerca de esa actividad productiva y los recursos respectivos. El empresario extranjero, que conoce las posibilidades técnicas de explotación, las condiciones de mercado y posee vinculaciones financieras apropiadas, se asocia con el propietario nacional o adquiere la propiedad o concesión de los recursos, e inicia así su explotación sobre ciertas bases (1).

Este proceso va acompañado de inversiones en infraestructura económica requerida para la expansión del sector exportador. Esta infraestructura se refiere por lo general a la construcción de medios de transporte, particularmente puertos y ferrocarriles. Los recursos para las inversiones vinieron a través del capital extranjero, ya sea directamente, o a través de créditos al sector público.

Con el surgimiento de esta actividad exportadora moderna, se observa un alza considerable en la inversión, iniciándose un proceso de crecimiento de la actividad productiva y de la producción del sector exportador que a su vez aumenta el empleo y una masa de ingresos mayor de la que antes generaba.

(1) Este fue el caso de las numerosas concesiones del gobierno de Díaz, en donde adquirieron particular importancia las otorgadas a compañías para el deslinde de las tierras baldías. Ver ley sobre colonización y deslinde de terrenos baldíos del 15 de diciembre de 1883. Ver Manuel López Gallo. Economía y Política en la Historia de México. Edit. El Caballito, México, 1970, Pág. 250.

Debido a los efectos multiplicadores de la inversión, el aumento en el ingreso total es mayor que el inicialmente generado por la actividad exportadora. El sector exportador genera una demanda de mano de obra, que a su vez estimula la actividad agrícola. Por otro lado, estimula la producción de materias primas y servicios que son utilizados como insumos en la actividad exportadora. Asimismo, la actividad exportadora genera las remuneraciones correspondientes a los propietarios del capital. Finalmente, el ingreso generado en la actividad exportadora posibilitará la ampliación de la base tributaria a través de los impuestos al comercio exterior.

Así, el modelo de crecimiento hacia afuera presentaba, para los países latinoamericanos, varias características fundamentales. En primer lugar, el nivel y expansión del ingreso dependía en forma considerable, a corto plazo, de las variaciones en el mercado internacional del producto de exportación, y a largo plazo, de la naturaleza y tendencias de dicho mercado. Otro aspecto fue que el aumento de capacidad productiva de la economía quedó condicionado por el dinamismo de la actividad exportadora; la inversión en este sector dependía de las perspectivas de los mercados externos, mientras que la inversión interna, a su vez, tendría un mayor estímulo en la medida en que el sector exportador constituyese un mercado en expansión y en tanto el sector público mantuviera un nivel de gastos que formara un mercado interno atractivo para el empresario; y finalmente, las inversiones del sector público dependían de los ingresos que el Estado lograra captar por los impuestos a la actividad exportadora.

Podemos decir, entonces, que el nivel del ingreso nacional, sus fluctuaciones, su ritmo de expansión, la distribución del ingreso, el nivel de empleo, la situación fiscal y la balanza de pagos, el nivel y ritmo de expansión del gasto público, así como el incremento en la capacidad productiva y el avance tecnológico dependían en una u otra forma de la naturaleza y comportamiento del sector exportador.

De esta forma, al estar las economías latinoamericanas enfocadas al mercado externo, los países industrializados aseguraban un abastecimiento de materias primas indispensables para el funcionamiento de sus economías altamente industrializadas; y por otro lado, al depender las economías latinoamericanas del comportamiento del sector exportador, y siendo éste estimulado por la expansión de la demanda de los países industriales, se aseguraba un mercado para los productos manufacturados de los países industriales. En otras palabras, los mercados de exportación latinoamericanos les aseguraban a los países industriales el abastecimiento de las materias primas para su proceso productivo, y al mismo tiempo, constituían un mercado donde podían vender sus productos, pudiendo, de esta forma, mantener el nivel de rentabilidad de sus economías.

VII.- El proceso de Industrialización.

El vínculo que se estableció entre América Latina y Europa, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, fue imprimiéndole características especiales a la evolución de la economía latinoamericana. El desenvolvimiento de la estructura económica de América Latina iba unido a la mecanización y diversificación industriales que surge a partir de dicha vinculación. Así surgen los adelantos en la extracción y comercialización de las materias primas y alimentos, construcción de puertos, ciudades y vías férreas. El desarrollo de estos factores trajo consigo un adelanto técnico, cuyas consecuencias fueron la creación de un clima tecnológico, la acrecentada circulación de las riquezas, el aumento de la población, dándose así los primeros pasos hacia una industria más extensa y estable.

Esta etapa podría ser llamada de preparación industrial, que se caracterizará por una débil y limitada industria manufacturera ligera, que produce para el mercado interno, y por un acondicionamiento de materiales de exportación. Las diferentes industrias son pequeñas, inconexas y con muchas lagunas dentro de la integración vertical del proceso productivo.

Este período termina con la Primera Guerra Mundial, que rompe bruscamente los vínculos entre América Latina y Europa. La desaparición de un gran número de materiales importados, permitió a los productos internos remediar las escaseces; se desarrolla así una actividad industrial improvisada y espontánea. Sin embargo, se necesitaban aun, las máquinas, experiencia técnica y materias primas que desaparecieron junto con los productos que se deseaba fabricar. Además, los gobiernos poco hicieron para alentar esta naciente producción que, una vez terminado el conflicto europeo, resiente los efectos de la resurgida competencia.

De esta forma, durante este período que podríamos llamar de preformación industrial, se refuerza la complementación interna de las ramas industriales y se activa la elaboración de materias primas de las que se proveerá un cierto número de aquellas industrias.

Después del conflicto, la economía mundial se recupera pero no de acuerdo a los patrones seguidos antes de la guerra, por lo que América Latina se ve en la necesidad de desarrollar un ascenso económico más sólido y multiforme. La búsqueda de la autosuficiencia llevó a los gobiernos a implementar ya ciertas políticas proteccionistas para sus industrias fabriles.

Apoyándose en esas medidas, que adquieren su verdadero significado durante la Gran Depresión de la economía mundial en los años 30, y que significó un deterioro en los precios de las materias primas, y en consecuencia una pérdida en la capacidad adquisitiva del exterior de América Latina, tiene lugar la etapa de formación industrial de las economías latinoamericanas (1).

Dada la gran vinculación que existía entre América Latina y la economía mundial, los efectos de la crisis sobre el comercio exterior, el nivel de ingresos, la ocupación y el sistema financiero, fiscal y cambiario, provocaron en algunas economías una reacción interna que suscita diversos cambios institucionales y de política económica que ocasionan transformaciones significativas en la estructura económica latinoamericana.

(1) México responde a la recuperación económica, después de la Primera Guerra Mundial, y a la subsecuente recesión internacional por medio de una política económica tendiente a ampliar y solidificar la base industrial y financiera del país. Durante estos años, se crea la infraestructura financiera, tanto estatal como privada, comenzando con la creación del Banco de México (25 de agosto de 1925) y un año después la Ley de Bancos Agrícolas (1926) y el 29 de noviembre de ese año se expide también la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en pocos años más, diversas instituciones nacionales de crédito. Véase José Juan de Olloqui, op. cit. pp. 64-68
También: Leopoldo Solís, La Economía Mexicana: Retrovisión y Perspectivas México: Siglo XXI, pp. 86-122.

De esta forma, existe un crecimiento en cierta forma espontáneo de la industria, sobre todo la liviana, aunque no existe aun una conciencia clara del fenómeno de la industrialización.

Ante estas circunstancias estalla la Segunda Guerra Mundial, que significa para los países latinoamericanos presiones expansionistas por el incremento en la demanda por sus exportaciones que coincide con una contracción forzada de las importaciones. Esto significa un nuevo impulso a la industria manufacturera interna entrándose a una etapa de consolidación industrial.

En consecuencia, la industrialización es más rápida y extensa; se acelera el establecimiento de eslabones intermedios, se completan ciclos de producción dentro del país, existe el influjo de empresas extranjeras, hay mayores perspectivas de desarrollo y el país se enriquece con equipos, técnicas, producción y experiencia.

Las importaciones se orientan cada vez más a servir de complemento a la demanda industrial de materiales intermedios y de capital; disminuyen las inversiones extranjeras que se destinaban a las industrias de exportación, y aumentan las que van a financiar las industrias dinámicas, orientadas al mercado interno.

Hasta el final de los años 20's, las inversiones directas en América Latina se dirigían casi exclusivamente a la producción de materias primas y alimentos para la exportación y, por otro lado, una proporción muy elevada de las inversiones era directa. Hacia 1930, y aprovechando los mercados internos de algunos países latinoamericanos que ofrecían justificación para la fabricación en ellos de ciertos bienes, y por otro lado escudándose también en el aparato proteccionista que fue erigido por esos años, algunos capitales extranjeros comienzan a establecer plantas de fabricación.

Por lo general eran plantas de bienes de consumo duradero que antes se importaban. Al mismo tiempo, disminuye el financiamiento a los servicios públicos de transportes y electricidad, campo que es tomado por los préstamos internacionales.

Por ejemplo en 1939 en México, el 4% de las inversiones extranjeras se radicaban en la industria manufacturera, mientras que para 1945 la proporción aumenta al 15% y en 1960 la cifra sube al 56% (1).

Las inversiones estadounidenses en la América Latina representaban proporciones muy elevadas de todas las inversiones extranjeras, y superan en muchos países las tres cuartas partes de éstas. En 1964 el 14% del total de la inversión privada de Estados Unidos en el exterior se radicó en América Latina (2).

Por otro lado, se observa que haciendo un análisis de las tendencias de la inversión extranjera norteamericana, las inversiones industriales en América Latina responden a una tendencia mundial; estas corrientes son marcadamente irregulares, pero predominan los aportes provenientes de operaciones en el mercado interno de cada uno de los países, mediante reinversiones.

Analizando la estructura de las inversiones americanas en industrias manufactureras, se observa que sube la proporción que corresponde a las industrias dinámicas, principalmente la industria química y de metales. Las químicas, de representar un 10% de las inversiones totales en 1929 pasan a un 33% en 1963; y las de metales pasaron del 21% en 1929 al 36% en 1963 (3).

(1) Celso Furtado. op. cit. pp. 231-246, donde analiza en detalle las nuevas modalidades que adopta la inversión extranjera durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

(2) *Ibidem*

(3) Véase: Oswaldo Sunkel. Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, c. 1972 pág. 85.

El establecimiento de filiales se complementa, a su vez, con asociaciones con capitales industriales nacionales, bajo la forma de inversiones directas de capital, transferencias de maquinarias, asesoramiento técnico y licencias para el uso de patentes. El conocimiento técnico se convierte de esta forma en un importante instrumento de primacía industrial, siendo la mecánica pesada y la petroquímica los campos preferidos por este tipo de inversiones.

Tradicionalmente las industrias de capital extranjero eran focos aislados y no estaban integrados a la estructura industrial latinoamericana. Esto se ve claramente cuando las industrias estaban enfocadas a la exportación. Sin embargo, con el establecimiento de la industrialización en América Latina, las inversiones se van integrando tanto vertical como horizontalmente. Un ejemplo de esta tendencia es el caso de la industria automotriz en Brasil, que en 1964, se encontraba con una integración nacional casi completa.

En este proceso de industrialización, la entrada del capital extranjero a industrias dinámicas hacen a la industria, entre otras cosas, el motor dinámico de las economías latinoamericanas.

El proceso de industrialización va apoyado por la acción del Estado, adquiriendo éste un papel más dinámico en la economía y constituyéndose en el sector determinante del nivel y ritmo de la economía. Esta actividad gubernamental se ve, empero, limitada por la tendencia estructural al desequilibrio de la balanza de pagos (1)

(1) Dorfman, Adolfo, La Industrialización en la América Latina y las Políticas de Fomento, México, F.C.E., 1978, Pág. 103.

Esta tendencia al desequilibrio en balanza de pagos resulta de la estructura misma de importaciones y exportaciones de los países latinoamericanos (1). Por el lado de las importaciones observamos que existe una demanda derivada de importaciones de bienes intermedios y de capital, que no son producidos internamente, y que son indispensables para que tenga lugar el proceso de industrialización. Esto lleva la economía a que sus importaciones crezcan más que el ingreso debido a la alta elasticidad que con respecto al ingreso tienen importaciones. Por el lado de las exportaciones se observa que éstas se concentran aún en productos primarios y materias primas, por lo que no pueden crecer al mismo ritmo que lo hacen las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones hace que el proceso de industrialización provoque la tendencia al desequilibrio en balanza de pagos.

Bajo estos patrones la participación industrial en el producto bruto pasa del 14 ó 15% en 1939 a casi 25% en 1964, aunque esta última participación se mantiene constante hasta 1970.

Las tasas anuales de crecimiento del producto industrial pasan del 6.8% en los cuarenta, al 6.3% en los cincuenta, y al 5.4% en los sesenta, lo que puede reflejar los problemas a los que se enfrenta la sustitución de importaciones conforme se avanza en el proceso.

De esta forma podemos decir, que la industrialización se convierte en el motor de crecimiento de las economías latinoamericanas. Dentro de este proceso, la inversión extranjera pasa a ocupar las ramas dinámicas del mercado interno que, dada su expansión, reditúa niveles adecuados de rentabilidad para las empresas.

(1) Dorfman, Adolfo, op. cit. Pág. 76.

VIII.- El Financiamiento Externo y la Deuda Externa

El proceso de industrialización seguido por los países latinoamericanos ha requerido de la movilización de una gran cantidad de recursos que, la mayoría de las veces, no se encuentran dentro de los países latinoamericanos provocándose que éstos tengan que recurrir al ahorro externo para cubrir las exigencias de financiamiento.

El proceso de crecimiento de un país requiere de obras de infraestructura, que entrañan muchas veces cuantiosas importaciones, y dado que la estrategia de industrialización seguida por los países latinoamericanos fue de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, ya que éstos son indispensables para que tenga lugar el proceso sustitutivo (1). En consecuencia, como ya se había mencionado, las importaciones tienden a crecer muy rápidamente.

(1) La estrategia de industrialización latinoamericana hizo necesaria la creación de una superestructura jurídica que sería prolijo enumerar; para el caso de México consúltense los siguientes Diarios Oficiales:

- Creación de la Comisión Nacional de Control de Importaciones (1947).
- Decreto que otorga facultades a la Secretaría de Industria y Comercio sobre permisos de importación y exportación (26-IV-48).
- Ley que crea la Comisión General de Aranceles (31-XII-49)
- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica - (30-XII-50)
- Reforma a la tarifa del Impuesto General de Importaciones (30-XII-50)
- Reglamento de los artículos 2o., 3o., 4o., 8o., 11o., 13o., 14o. y 16o. a 29o. de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (10-I-51)
- Reglamento de los comités de precios y distribución a que se refiere el artículo 27 del reglamento de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (21-II-51)
- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (31-XII-51)
- Ley federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (31-XII-51)
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (30-XI-53)
- Acuerdo del C. Secretario de Economía, que delega al Director General de Industrias de Transformación, las facultades para firmar oficios y resoluciones que se dicten sobre importación de artísela, nylon y otras fibras artificiales, importación y exportación temporales (4-III-54)
- Instructivo para solicitar exenciones de impuestos de acuerdo con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (2-XII-55)
- NOTA: 30 de diciembre de 1950- Ley del Impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados..
- Ley de participación de México en la Corporación Financiera Internacional. 1955.

- Reglamento para la expedición de permisos de importación de mercancías sujetas a restricciones (28-XI-56)
- Ley que crea la Comisión para la Protección del Comercio Exterior (1957)
- Decreto que establece las bases sobre las cuales se autoriza el Ejecutivo Federal para conceder la garantía del tesoro mexicano en las aportaciones de préstamo que se celebra con el BID.
- Oficio 5134 del C. Secretario de Industria y Comercio por medio del cual faculta a la Dirección General de Industria para expedir los permisos de importación de maquinaria textil, sus repuestos y refacciones. (4-X-60)
- Decreto que modifica el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la generación, conducción, transformación, distribución abastecimiento y concesiones de energía eléctrica, (23-XII-60)
- Ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5-I-61)
- Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Industria y Comercio, relativo a las modificaciones arancelarias a las tarifas de importación (31-VII-62)
- Reglas de operación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (14-V-62)
- Decretos de organización de la emisión de bonos de los Estados Unidos Mexicanos para el fomento económico: 1) Tesorería; 2) Del Ahorro Nacional. 1963
- Decreto sobre tarifa general de impuestos y concesiones arancelarias de la ALALC. (28-III-63)
- Aclaración, al Decreto, que modifica la Tarifa General de Impuestos (23-IV-63)
- Declaratoria general de exención de impuestos para la fabricación de automóviles (11-VII-63)
- Ley de Impuesto sobre la Renta (31-XII-64)
- Ley de Registro Federal de Automóviles (13-I-65)
- Acuerdo sobre importaciones de partes de camiones y automóviles (21-X-69)

Por otro lado, las importaciones necesarias para la industrialización del país no pueden ser financiadas exclusivamente por la exportaciones, ya que éstas tienden a crecer muy lentamente. Esta tendencia surge del tipo de bienes exportados que son, principalmente, productos primarios y materias primas. Este tipo de bienes presentan ventajas con respecto a otro tipo de productos por la estructura de la demanda de los países industrializados, las barreras arancelarias, y el hecho de que el mismo proceso de industrialización interno demanda estos productos dejando, en consecuencia, menos disponibilidad para la exportación.

Las dos tendencias mencionadas provocan un déficit en la balanza de pagos, que necesita ser financiado con los

recursos del exterior (1).

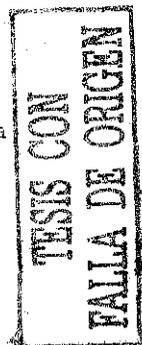
Observamos que durante el período de 1955-1960, los alimentos y las materias primas agropecuarias representaban un 60% de las exportaciones latinoamericanas; un 35% combustibles y minerales y un 5% de bienes industrializados. De esta estructura podemos entender su relativo bajo crecimiento; así, por ejemplo, en México de 1939 a 1958 crecen al 11%, y de 1959 a 1970 lo hacen un 6.1% como promedio anual.

Las importaciones, en cambio, tienen un alta tasa de crecimiento. Durante el mismo período en México las importaciones crecen al 12.2% como promedio anual de 1939 a 1958 y al 8.1% de 1959 a 1970.

Si a estos fenómenos les agregamos la tendencia a que los términos de intercambio se deterioren para América Latina, comprobamos la necesidad del capital externo para cubrir el déficit resultante en la balanza de pagos. En efecto, en el período de 1950-1968 las exportaciones latinoamericanas crecieron en volumen a un ritmo de 4.5% anual, mientras el poder de compra de ellas sólo lo hacía al 2.7%. El deterioro en los términos de intercambio entre 1951-1955 y 1966-1970 fue de un 23% para América Latina.

Este desequilibrio entre las exportaciones y las importaciones de los países latinoamericanos refleja, también, la necesidad del sector público de recurrir al financiamiento externo para cubrir su déficit de operación. Este déficit es

- (1) La deuda pública exterior latinoamericana puede ser dividida en varios períodos; así, la temprana o primaria deuda, como antes señalamos, se adquirió y desarrolló dada la anarquía e inestabilidad que caracteriza el área en su emergencia de independencia política. A fines del siglo XIX y principios del XX, América Latina experimenta más que una cuantiosa deuda externa directa, una seria penetración de capital internacional (principalmente norteamericano) que crearía o propiciaría las condiciones estructurales para lo que se puede llamar el endeudamiento moderno latinoamericano. Sea lo que fuere, el modelo de sustitución de importaciones impuso el sello característico a una dinámica singular en el juego externo de las economías, que finalmente acabaría con el estrangulamiento financiero de la región, siendo pocos los países que lo pudieran evitar.



consecuencia de las inflexibilidades de la estructura tributaria y de la expansión del gasto corriente, principalmente en obras de infraestructura. Además un factor agravante de este déficit lo constituyen las pérdidas sufridas por las empresas públicas, debidas en esencia a sus políticas de precios (1).

El uso de las reservas internacionales del país no se presenta como el mecanismo adecuado para cubrir el déficit resultante de las fuerzas mencionadas, ya que todo país debe tener un nivel mínimo de liquidez con respecto al anterior.

De este modo, los países tienen que recurrir al exterior para cubrir su déficit en cuenta corriente, mediante la inversión extranjera. Vemos que para América Latina en el período de 1951 a 1955 el promedio anual de entrada de capital extranjero a los diversos países, fue de 420 millones de dólares, subiendo a 1,180 millones de dólares para el período de 1956 a 1960. De 1951 a 1963 se requirió la entrada de 11,100 millones de dólares, que refleja las grandes cantidades de recursos externos que requirieron los países latinoamericanos para que tuviera lugar el citado proceso de industrialización (2).

Por una parte, conforme va avanzando el proceso de sustitución de importaciones, ésto es, la producción de sustitutos internos para determinados bienes que se importaban, se esperaría una disminución en las necesidades de importación.

- (1) Un estudio reciente sobre el tema, que analiza la empresa pública en Latinoamérica desde un enfoque de política comparada, demuestra la relación que existe entre empresa pública, estrategia de desarrollo y contrato político que caracteriza el comportamiento general del sector público. Bajo un esquema de sustitución de importaciones, principalmente generado por sistemas políticos de corte populista, la empresa persigue como fundamental objetivo el cumplimiento de metas sociales. Esta tendencia, unida al esquema general de desarrollo deficitario del proceso de sustitución de importaciones, determinan al sector público productivo al endeudamiento creciente. Isidro Sepúlveda. Public Enterprise in a Dependent Society. The Curses of Mexico's Petroleum Industry (PEMEX). Inédito. UCLA, 1979.
- (2) Sunkel, Oswaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, México, Siglo XXI Editores, 1973, Pág. 117.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, al avanzar las economías latinoamericanas en la producción de manufacturas, se podría esperar un comportamiento favorable de las exportaciones. Estos dos factores deberían haber contribuido a cerrar la necesidad de divisas que requerían los países latinoamericanos.

Sin embargo, el proceso de sustitución de importaciones, seguido por los países de la región, basado primordialmente en la protección excesiva a la industria, generó una estructura de precios superior a la internacional tendiendo a ampliar la necesidad de divisas para cubrir este nuevo déficit comercial. Ahora bien, la existencia de un mercado cautivo interno, altamente protegido, hizo que el crecimiento de las exportaciones no fuera como se esperaba.

Así, por un lado, la balanza comercial de los países latinoamericanos seguía en desequilibrio, surgiendo, por otro lado, una nueva necesidad de divisas provenientes de los pagos de renta al capital extranjero que anteriormente había sido utilizado como mecanismo compensador de la balanza de pagos.

En efecto, las exportaciones de bienes para el período de 1965-1975 crecen en términos corrientes, para un grupo seleccionado de países latinoamericanos al 20% anual. Como consecuencia, el déficit en la balanza comercial tiende a aumentar.

Al incorporar los pagos de servicios realizados por los países latinoamericanos, el déficit en cuenta corriente para todos los países pasa de aproximadamente 150 millones de dólares corrientes en 1965 asciende a más de 2,500 millones en 1970, acelerándose en esta década hasta más de 14,000 millones en 1975.

Dadas las tendencias observadas, podemos concluir que si bien el capital extranjero ayuda en el corto plazo a cubrir el déficit de divisas, en el largo plazo se vuelve una carga adicional de necesidad de divisas de los países latinoamericanos.



El costo que para el país receptor trae consigo el influjo del capital extranjero, dependerá de las modalidades que dicho influjo tome. Así, los costos serán diferentes según sea la inversión extranjera directa o indirecta.

Cuando la inversión extranjera consiste en el establecimiento de empresas transnacionales y, como en el caso latinoamericano, su orientación es hacia el mercado interno a partir de su proceso de industrialización, las consecuencias serán las siguientes: En primer término, gozan de las ventajas de las actividades locales, principalmente el proteccionismo que incrementa sus ganancias y con ello las remesas al exterior; en segundo lugar, recurren al ahorro interno, para el financiamiento de sus actividades, disminuyéndose la entrada de divisas del exterior. En cuanto a las contribuciones de las empresas filiales a las exportaciones, se observa que de 1957 a 1965 el porcentaje de éstas con respecto a sus ventas, sólo subió del 4 al 7%. Además, hay que tener en cuenta el hecho de que muchas de estas compañías recurren a los precios de transferencia, llegándose a dar el caso de que las exportaciones son facturadas por debajo del 50% de los precios de otras empresas no transnacionales. Finalmente, no hay que olvidar que dado que las empresas extranjeras se encuentran en las ramas más dinámicas de la economía, éstas provocan necesidades ampliadas de importaciones de maquinaria y equipo para sostener sus niveles crecientes de actividad económica.

Todos estos fenómenos agravan la escasez de divisas propia del proceso de crecimiento de los países latinoamericanos, creándose en consecuencia serias limitaciones al crecimiento económico de la región.

El papel que juega la inversión extranjera indirecta es diferente. Dependiendo de si la fuente es oficial o privada, varían las condiciones de los créditos internacionales. Así, las instituciones gubernamentales o internacionales deben financiar muchos de los proyectos básicos o de considerable importancia para el desarrollo industrial, en condiciones de plazos y tipos de interés que no resulten gravosos para los países prestatarios.

En cambio, las instituciones privadas fijan sus condiciones en términos de rentabilidad y riesgo, no importando las condiciones propias de los países demandantes de los préstamos. La estructura de la deuda será entonces factor determinante en el impacto que ésta tenga sobre la economía y la balanza de pagos de los países deudores (1).

La estructura de financiamiento, entre inversión extranjera directa o indirecta, seguida por los países latinoamericanos, ha variado en el transcurso del tiempo. Así tenemos que en el período de 1951 a 1963 el 40% del influjo de capitales extranjeros provino de préstamos a largo plazo y el 60% a través de inversiones directas. Sin embargo, este patrón cambia, y para 1965 las inversiones directas sólo representan el 38% del capital a largo plazo, agudizándose esta tendencia a partir de 1970, donde representó el 30% mientras que en 1975 sólo fue del 18% (2).

Dado que el endeudamiento público externo ha venido adquiriendo importancia en la última década, es interesante analizar su estructura y condiciones para así poder tener una visión más clara de las implicaciones que para los países de América Latina tiene esta situación.

Antes de pasar a analizar la situación del endeudamiento público de los países latinoamericanos, es necesario situar dicho fenómeno dentro de los acontecimientos surgidos en la economía mundial desde los últimos años de la década pasada y principalmente dentro de los transcurridos en ésta.

El proceso de crecimiento sostenido de la economía mundial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se vió interrumpido en 1973-1974 por una grave recesión económica de alcance mundial.

(1) Rosario Green, en su libro El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973. México: El Colegio de México, 1976, hace un análisis de las causas del endeudamiento público externo de México, así como de las limitantes impuestas por la estructura de la deuda. Información sobre la situación de los demás países subdesarrollados puede encontrarse en Miguel C. Wiozcek, Endeudamiento Externo de los Países en Desarrollo. México: El Colegio de México y Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979.

(2) Rosario Green. *Ibidem.* y Miguel C. Wiozcek. *Ibidem.*

Además esta recesión iba acompañada de presiones inflacionarias con elevados niveles de desempleo en casi todos los países industriales de economía de mercado.

Esta situación trastornó gravemente las relaciones comerciales y financieras internacionales, provocando una desaceleración del comercio mundial que afectó a los países en desarrollo y entre ellos, a los latinoamericanos.

El aumento en los precios del petróleo agravó estas presiones y a partir de esto los países en desarrollo no petroleros sufrieron un deterioro relativo de sus términos de intercambio y, por consiguiente, de su capacidad de importación. Este deterioro en la capacidad propia de importación, fue compensado por la creciente afluencia de recursos del exterior. Se calcula que el deterioro de los términos de intercambio entre las materias primas y los productos manufacturados fue del 15% para el período de 1970-1975.

Ante estas circunstancias, los países se vieron obligados a aumentar su deuda externa por la necesidad de mantener tasas positivas de crecimiento, frente al deterioro de la cuenta comercial y por otro lado, la necesidad de hacer frente a la creciente carga del servicio de la deuda acumulada sobre sus balanzas de pago como resultado de un intento por mantener políticas expansionistas.

De esta forma, la deuda externa desembolsada para América Latina asciende de 15,000 millones de dólares en 1970 a casi 51,000 millones de dólares en 1976, representando una tasa promedio anual de crecimiento del 22.63% (1).

(1) Miguel C. Wionczech. op. cit.

Aunque este crecimiento de la deuda es en términos corrientes, no deja de preocupar que dicho crecimiento sea mucho mayor que el crecimiento del producto interno bruto de los países latinoamericanos, que lo hace al 6.6% entre el período 1971-1975(1).

Del total de la deuda externa contraída por América Latina, se observa una tendencia a la privatización, ya que en 1970 el porcentaje de los acreedores privados en el endeudamiento total era del 47%, mientras que en 1976 esta participación se eleva al 67% (2).

Este hecho se debió a la inflexibilidad del volumen de asistencia financiera externa oficial, tanto de origen multilateral como bilateral, que provocaron en estos países la disyuntiva de poner enérgicos programas deflacionarios o acudir a las fuentes privadas, que por su parte, vieron incrementada en gran medida su liquidez, tanto por el superávit de los países petroleros, como por la expansión del mercado de euromonedas (3).

La creciente privatización se ha traducido en un endurecimiento de las condiciones financieras de la deuda y concomitantemente en una elevación sensible del peso del servicio de la deuda.

El servicio de la deuda latinoamericana pasa de 2,500 millones de dólares en 1971 a 7,600 millones en 1975, representando una tasa de crecimiento de 20,7% de promedio anual. Para darnos cuenta de la magnitud del crecimiento del servicio de la deuda en América Latina, observamos que crece a una tasa mayor que el promedio de todos los países en desarrollo, donde lo hace al 18.5%.

(1) Miguel C. Wionczeck. op. cit.

(2) Ibidem.

(3) En el caso de México, esta tendencia que comienza a ser notoria a principio de los 70's se ha fortalecido en los últimos años, siendo perseguida oficialmente en las últimas renegociaciones de la deuda exterior por el Secretario de Hacienda, Lic. David Ibarra. Ver Excélsior, 13 de septiembre de 1979.

Como porcentaje de las exportaciones vemos que el servicio de la deuda varía dependiendo del país de que se trate; sin embargo, esta razón presenta tendencias al deterioro y llega a representar una parte muy importante de los ingresos por exportaciones, lo que cuestiona el papel que el endeudamiento externo puede jugar en términos de contribución al desarrollo económico y social de los países de América Latina. Para 1977 el porcentaje del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones de América Latina fue del 20%, superior al 14% que por lo general se había venido registrando. Los países que han visto más como se ha deteriorado su situación son: México (48%); Chile (32%); Perú (30%); Uruguay (28%) y Brasil (25%).

Es importante resaltar este hecho, ya que se puede arguir que el endeudamiento creciente, junto con las altas tasas de inflación de la economía mundial, tiende a beneficiar a los países deudores en detrimento de los acreedores; sin embargo, lo que importa para determinar quien se perjudica con la inflación es la relación entre la tasa de incremento de los precios de las exportaciones de los deudores y la de los precios de las importaciones, y de la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones. Por una parte, los términos de intercambio se han tornado contra los deudores latinoamericanos y en cuanto a la segunda relación, se ha observado una tendencia al deterioro de ésta para los países de América Latina.

Las ventajas del endeudamiento con acreedores privados proviene de la mayor libertad con que los países pueden manejar, tanto estos recursos como las propias políticas económicas, para impulsar a su economía. Se podría concluir que dado el gran incremento del endeudamiento privado en América Latina, ésta ha podido manejar mejor sus recursos y políticas de acuerdo a las necesidades propias de cada país. Sin embargo, se observa que del total del financiamiento privado recibido por América Latina, el 60% fue recibido por México y Brasil exclusivamente, países relativamente ricos dentro del área.

De esta manera los países latinoamericanos que no son relativamente grandes, ni de ingresos altos, ni cuentan con sistemas políticos estables, ni con recursos mineros, no fueron considerados solventes, y en consecuencia, no tuvieron acceso a esta fuente de financiamiento.

En el proceso de endeudamiento, la deuda de origen oficial pierde participación con respecto a la de origen privado. Sin embargo, es importante analizar su estructura por las diversas características que toman los créditos según sea el acreedor de que se trate.

Así, observamos una tendencia a que las fuentes bilaterales adquieran mayor importancia que las multilaterales. De esta forma, en 1970, incluyendo la parte no desembolsada de la deuda, las fuentes bilaterales provenían el 12% de los fondos externos y para 1973 representaban ya el 53%, manteniéndose más o menos estable esta participación, aunque para 1976 se reduce un poco: al 50%. Únicamente México y Venezuela no presentan esta tendencia, pero en cambio, en Chile, las fuentes bilaterales representaron el 80% del financiamiento externo para 1976.

Los préstamos de carácter bilateral poseen una relativa flexibilidad frente a los multilaterales, aunque esto es compensado con ataduras y otras consideraciones de tipo político a que se sujetan estos préstamos.

Por su parte, los créditos provenientes de fuentes multilaterales tienen mayor flexibilidad, y dado que son otorgados preferentemente a los países en desarrollo más pobres, y la mayoría de los países latinoamericanos no entran dentro de este grupo, se les restringe así otra fuente más de créditos externos. Esto es importante, dadas las mayores facilidades financieras que otorgan a los países deudores este tipo de créditos.

Tenemos entonces que, por un lado, muchos de los países latinoamericanos no son considerados sujetos de crédito por fuentes privadas de financiamiento, y por otro lado, que las instituciones multilaterales dan preferencia a otros países de menor ingreso que los latinoamericanos para la concesión de créditos; por esta razón, América Latina se ve obligada a recurrir cada vez más a las fuentes bilaterales con el costo político que ello implica.

A nivel global, son los países con más alto ingreso los que obtienen mayores montos de financiamiento de las diversas fuentes oficiales y privadas. Brasil y México reciben el 60% del total de préstamos hechos a Latinoamérica y si incluimos a Argentina, la proporción sube al 69%.

Para determinar las condiciones generales del endeudamiento efectuado por los países latinoamericanos, es útil analizar los plazos y tasas de interés contratados en los créditos.

En lo referente a los plazos, se observa un deterioro en las condiciones, ya que de los préstamos recibidos por América Latina, el 56% tiene un plazo de vencimiento menor de 5 años en 1976, cuando que en 1970 este porcentaje era del 45%. Este deterioro es a costa de los créditos con plazos de vencimientos mayores de 10 años que, de representar un 32% del total de créditos en 1970, pasan a representar sólo el 21% en 1976.

En cuanto a los intereses que se requieren pagar por la deuda contraída, encontramos que el costo medio de los intereses de la deuda externa presenta una tendencia al deterioro. El costo medio de los intereses pagados por el total de la deuda contraída pasa del 4.7% en 1970 al 5.7% en 1976, aunque en 1975 había alcanzado una tasa mayor del 6.1%. Por otro lado, los intereses por créditos oficiales pasan de 3.8% en 1970 al 5% en 1976. Finalmente, los intereses por créditos privados pasan de 5.6% en 1970 al 6% en 1976, aunque éstos habían alcanzado un máximo de 7.1% en 1975.

Como resultado de este endurecimiento de las condiciones financieras de los créditos recibidos por los países latinoamericanos, el servicio de la deuda está pasando a representar proporciones mayores de los ingresos en divisas que por concepto de exportaciones recibe la región.

El endurecimiento de las condiciones de la deuda externa se debe a la tendencia de privatización de la misma, y al hecho de que las condiciones otorgadas por los organismos oficiales varían según el nivel de ingresos del país deudor, perjudicando a los países de ingresos altos y medios, donde se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos. Asimismo, el endurecimiento refleja las altas tasas de inflación registradas por la economía mundial y la pérdida de poder de negociación de los países deudores por el creciente endeudamiento que han venido experimentando en los últimos años.

Así, dada la magnitud de la deuda pública total, los países latinoamericanos deben movilizar más ahorros internos y usarlos con mayor eficiencia, si en verdad están interesados en salir del círculo vicioso del endeudamiento progresivo.

Encontramos entonces un círculo vicioso dentro del proceso de industrialización de las economías latinoamericanas. Por un lado, las exigencias del proceso y el patrón de desarrollo hasta ese momento alcanzada por los países latinoamericanos ocasiona un déficit en cuenta corriente. Este déficit debe ser cubierto con el influjo de capital extranjero que permita seguir teniendo las altas tasas de crecimiento necesarias para el desarrollo económico. Sin embargo, esta inversión extranjera, ya sea directa o indirecta, a largo plazo genera una nueva demanda de divisas agravando el déficit de estos países en su balanza de pagos.

Ante esta situación, los países latinoamericanos han buscado obtener las divisas necesarias para su proceso de crecimiento. Por ello, han tratado de desarrollar la exportación de manufac-

turas hacia países avanzados (1).

- (1) En el caso de México, se ha configurado durante el último sexenio toda una política tendiente a crear una plataforma de exportación ad hoc a las necesidades de crecimiento del país. Se puede afirmar, sin lugar a equivocarnos, que México está respondiendo a las trampas de la balanza de pagos y endeudamiento externo, pasando del modelo de sustitución de importaciones a un modelo abierto de intensificación de exportaciones. Si bien esta política se inicia durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría, con la ley sobre inversión extranjera en México, no es sino hasta la presidencia del Lic. José López Portillo que se configura, toma forma legal y dirección política, llegándose a plantear en estos momentos, inclusive, la posible adhesión al GATT. En la superestructura legal, los siguientes son algunos de los decretos, reglamentos y leyes que han configurado esta política:
- 1.- Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz (D.O. 20-VI-77)
 - 2.- Acuerdo que establece las Reglas de Aplicación del Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz (D.O. 19-X-77)
 - 3.- Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora (D.O. 27-X-77)
 - 4.- Ley de Impuestos y Fomento a la Minería (D.O. 30-XII-77).
 - 5.- Acuerdo por el que se otorga subsidio al Impuesto del Timbre que causen las empresas maquiladoras que celebren contratos de arrendamiento con los Parques Industriales (D.O. 20-II-78)
 - 6.- Acuerdo que establece las bases para la aplicación de los estímulos fiscales a que se refiere el Artículo 36 del Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz (D.O. 20-X-78)
 - 7.- Decreto para el Fomento Industrial en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País (D.O. 20-X-78)
 - 8.- Decreto por el cual se fomentó el abastecimiento de productos elaborados por la industria nacional a la franja fronteriza norte y zonas libres del país (D.O. 17-X-78)
 - 9.- Decreto que tiene por objeto el fomento y la regulación de la industria financiera (D.O. 17-X-78)
 - 10.- Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgará estímulos a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales (D.O. 29-XII-78)
 - 11.- Acuerdo que fija las reglas de operación del Decreto para el Fomento Industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país (D.O. 19-I-79)
 - 12.- Acuerdo por el que se otorga subsidio para las importaciones de maquinaria y equipo destinados a producir manufacturas de exportación (D.O. 24-I-79)
 - 13.- Acuerdo por el que se otorga subsidio en favor de las empresas de las industrias terminal automotriz y de autopartes (D.O. 24-I-79)
 - 14.- Acuerdo que dispone el otorgamiento de diversos estímulos a las empresas nacionales productoras de cemento (D.O. 24-I-79)
 - 15.- Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (D.O. 2-II-79)
 - 16.- Decreto por el que se reforma el primer párrafo del Artículo 12 del diverso que fomenta y regula la Industria Farmacéutica (D.O. 15-II-79)
 - 17.- Decreto que establece los estímulos fiscales que se otorgarán para el fomento de las actividades industriales (D.O. 6-III-79)
 - 18.- Acuerdo que fija las Actividades Industriales Prioritarias (D.O. 9-III-79).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por ello, que a pesar de los intentos realizados, la estructura de las exportaciones de América Latina sigue estando compuesta, para la mayor parte de los países, de productos alimenticios y materias primas y concentrada; además, en uno o dos productos principales de exportación. El 50% o más de las exportaciones de las dos terceras partes de los países de la región dependían de tres productos exclusivamente, siendo éstos primarios.

Consecuentemente, la participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial ha venido decreciendo, representando sólo el 5% en 1970. Las fuentes de divisas para América Latina se ven de esta forma seriamente limitadas, con sus consecuencias sobre el futuro crecimiento y desarrollo de la región.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX.- Alternativas de Desarrollo para América Latina.

El proceso de crecimiento vía la industrialización a través de la sustitución de importaciones, ha originado un exceso de inversión sobre el ahorro generado internamente, que se ha traducido en un exceso de importaciones sobre las exportaciones, con el consecuente déficit de divisas para los países de América Latina.

Para poder cubrir este déficit, se ha tenido que recurrir al ahorro externo, que a través de la inversión extranjera directa o indirecta, ha cubierto el déficit de la balanza de pagos.

Sin embargo, hemos observado que tanto la inversión extranjera directa como la indirecta, aunque solucionan a corto plazo esta escasez de recursos internos, a largo plazo ejercen una presión mayor sobre la economía, para generar los excedentes necesarios para hacer frente a los pagos de renta de dicho capital extranjero (1).

Ante este hecho, se plantean dos alternativas extremas: o se limitan las importaciones, de acuerdo al crecimiento de las exportaciones, o seguimos el mismo proceso de endeudamiento de hasta ahora.

La primera alternativa no es viable, dado que implicaría un freno al crecimiento económico de los países, lo que no contribuiría al desarrollo económico y social de la región.

En cuanto al segundo caso, tampoco es viable, debido a todos los problemas crecientes que dicho proceso trae consigo.

(1) Con referencia a México, una de las intenciones primordiales en la Ley para Promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1973, fue romper este cuello estructural a través de inversiones futuras que incorporarán nuevas técnicas de producción y se orientarán fundamentalmente al incremento de las exportaciones. Se estableció la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, hemos observado que el endeudamiento externo va agudizando sus costos conforme pasa el tiempo, debido al creciente endeudamiento de las condiciones en que se contratan, que provoca una nueva necesidad de recursos externos para hacer frente al servicio de la misma deuda. Dada la limitada capacidad de endeudamiento por los países latinoamericanos, debida a su poca posibilidad de aumentar sus ingresos de divisas, llega un momento del proceso en que ya no existe capacidad de pago para el país deudor (1).

La solución debe radicar, en consecuencia, en un punto intermedio de las dos alternativas planteadas. Esto es, debemos disminuir las importaciones vía sustitución de importaciones y por otro lado aumentar nuestras exportaciones. De esta forma, estaremos obteniendo los recursos necesarios para el crecimiento.

El crecimiento de las exportaciones hacia los países desarrollados reviste problemas, ya que éstos no van a aceptar en sus mercados un volumen creciente y acelerado de productos manufacturados provenientes de los países latinoamericanos, y esta política proteccionista se ha observado recientemente, inclusive en la llamada Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales, cuyo objetivo, irónicamente, era el de liberalizar el comercio. En consecuencia, los países desarrollados establecerán tarifas a la importación de esos productos, con el consecuente freno a las exportaciones latinoamericanas, ya que un 36% de ellas se dirigen a los Estados Unidos y un 20% a la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, la sustitución de importaciones se ha limitado muchas veces, debido a la estrechez de los mercados internos latinoamericanos, cuyo tamaño impide el establecimiento de plantas en escala eficiente.

(1) Este es el caso de la mayoría de los países en América Latina, excluyendo a Venezuela y Costa Rica. Otros países como México, Brasil y Argentina, han llegado a fuertes niveles de endeudamiento; sin embargo, dada la excesiva participación del financiamiento privado externo, siguen siendo sujetos de crédito debido a sus posibilidades de pago en el futuro. Ver el excelente estudio de Jonathan D. Aronson. The Politics of Bank and Debt Rescheduling in Zaire, Indonesia, Brazil and Mexico. (unpublished) Houston, Texas, 1977.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ante estas circunstancias, la reducción en las importaciones y el aumento en las exportaciones para los países latinoamericanos, sólo puede estar enmarcada dentro de la integración latinoamericana (1).

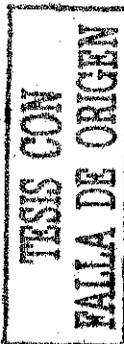
Si bien podríamos hablar de posibles soluciones de tipo individual para los países más grandes de la región como Argentina, Brasil y México, el problema hay que afrontarlo desde el punto de vista de una posible solución a nivel regional. La solución para un país de la región a corto plazo significa el fracaso para la región a largo plazo. La solución real y permanente está en la solución regional.

La integración latinoamericana vendría a representar dicha solución. Así, la integración debe ser entendida como una empresa colectiva de los pueblos latinoamericanos, que fundidos en su afinidad de origen y perspectiva histórica, busquen alcanzar el desarrollo conjunto de la región.

Estos esquemas más amplios permitirán a América Latina superar las limitaciones y condiciones que le imponen las circunstancias actuales de la economía mundial.

Aun a los países de más alto desarrollo en la región, la integración les abrirá nuevas perspectivas, ya que el proceso de integración y el de desarrollo interno son complementarios. No se puede dejar al simple juego de las fuerzas económicas el desarrollo interno, sino que se necesita de un esfuerzo conciente y decidido que supere las ineficiencias de la estructura económico-social, canalice recursos para la industrialización y procure alcanzar por otros medios la tasa de crecimiento. La ampliación y diversidad de espacios y de recursos naturales, la extensión de los mercados y la solidaridad en las relaciones económicas con otras áreas posibilitan mayores resultados.

(1) De hecho, los países de América Latina responden a sus limitaciones estructurales por medio de un acercamiento comercial desde finales de los años cincuenta, que finalmente se materializa en varios acuerdos regionales como El Mercado Común Centroamericano (13 de diciembre, 1960); el Pacto Andino (7 de febrero de 1968); la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (18 de febrero, 1960), Comercio Constitutivo de la Asociación de Libre Comercio del Caribe, Etc. concluyéndose en 1975 una visión más elaborada de la integración por medio del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).



La política de industrialización regional impulsará el objetivo de la estrategia de manufacturas para la exportación. Inclusive, como la producción pasaría a niveles donde operarían las economías de escala, los costos de producción permitirían la competencia con países desarrollados aun sin ninguna protección arancelaria.

Sin embargo, la integración latinoamericana no debe limitarse a la liberación del comercio intrarregional, como sucedió con la ALALC, que no ha progresado con suficiente rapidez para conseguir la buscada integración.

La integración latinoamericana debe buscar una organización tal que le permita salvar los obstáculos de orden geográfico, social, económico, cultural y político-institucional.

Se deberá iniciar la integración de la región con la integración física, y por tanto, dar prioridad a las inversiones en infraestructura destinadas a facilitar la interconexión regional, para que de este modo se logre una verdadera integración que permita superar las barreras naturales que la geografía ha impuesto a la comunicación interamericana.

Asimismo, se deberá buscar la integración de todos los sectores sociales componentes de cada nación. Así, se eliminaría la existencia de grandes masas de población con un régimen de autosubsistencia que los margina del proceso de desarrollo.

En el plano económico, el objetivo latinoamericano debe ser una verdadera Comunidad Económica, que además de la unión aduanera incluya un mecanismo regional de pagos. Asimismo, debería considerarse la adopción de una política regional o, por lo menos, de coordinación de los planes nacionales de desarrollo; de un sistema de banca central regional, o siquiera de coordinación de las políticas monetarias regionales; y como cabeza del sistema de creación de un organismo de cooperación económica y desarrollo, dotado de la autoridad y los elementos técnicos neces-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

rios para orientar y coordinar a un nivel ejecutivo las decisiones y medidas que la adopción de una política regional exige. Contaría, además, con el organismo financiero regional ya existente: el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se requerirá, además, de sistemas educativo y culturales coordinados. Un organismo institucional realizaría tal coordinación y orientaría la política de inversiones en materia de investigación científica.

Mas, en el futuro lejano, habría también que hacer realidad el Congreso Anfictiónico, con un Parlamento Latinoamericano que tuviera las facultades suficientes para aprobar los acuerdos destinados a poner en práctica medidas al alcance regional, y la Corte Interamericana de Justicia, que se encargaría de canalizar las posibles disputas que entre los países de la región sugieran.

Se necesita, en consecuencia, pasar de un esquema nacionalista de desarrollo a un esquema regional de desarrollo. A través de la adopción de una política general de intercambio de la región frente al exterior, la liberación del comercio intraregional existente y de sistemas de liberación progresiva para los nuevos grupos de bienes que el área produciría, de acuerdo al programa de desarrollo integrado, y al pasar de una programación nacional a una regional, orientando los recursos multinacionales a las inversiones en sectores estratégicos, se estarían de este modo obteniendo y coordinando los recursos necesarios para que se pueda llegar a un proceso de industrialización balanceado y dinámico que promueva el crecimiento y el desarrollo de la región.

Si América Latina aspira a cumplir un papel importante en el mundo internacionalizado del futuro, como debe hacerlo, debe realizar hoy su integración, porque más que un grupo de naciones independientes, América Latina es una gran nación dispersa.

X.- Conclusiones.

En el aspecto económico, resultante y condicionante del aspecto político, América Latina, especialmente en su relación con Europa, ha atravesado por las siguientes etapas:

A.- En el período colonial es exportadora de oro y plata, lo que hace posible la expansión económica europea;

B.- A partir de la Independencia, América Latina se vuelve deficitaria en su comercio exterior, dando lugar al influjo de la inversión extranjera, lo que significa una salida para el excedente de capital europeo, lo que permite elevar la reproductibilidad del capital;

C.- A fines del siglo XIX es abastecedora de materias primas para los países europeos a la vez que mercado para los productos manufacturados de Europa, lo que permite un crecimiento sostenido de la industria europea, y

D.- Finalmente, durante este siglo, el proceso de industrialización latinoamericano hace necesario recurrir al ahorro externo y a la inversión extranjera, insertándose ésta en las ramas dinámicas de la economía latinoamericana.

Por lo que hace al aspecto jurídico y su evolución con los fenómenos económicos ocurridos en los últimos cinco siglos de relación con Europa, podemos concluir lo siguiente:

1.- A través del desarrollo del presente estudio, obtuvimos un acercamiento al fenómeno jurídico y sus relaciones con el acontecer económico. No es de extrañar que el desarrollo económico y su fenomenología jurídica en Europa contrastara con la evolución jurídica y económica de las Américas. Este hecho se debe a factores que se derivan tanto de dimensiones macropolíticas como de situaciones históricas. Es evidente que la relación Derecho y desenvolvimiento económico queda condicionada por el tipo de sujetos históricos que son los agentes del proceso de modernización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, el acontecer de las democracias europeas es singular en contraste con el de Latinoamérica, en cuanto que son los agentes probados: sectores empresariales, comerciantes, o en general, la burguesía, los líderes del proceso modernizante y como lógica se impone el acontecer económico a la jurisprudencia del Estado. Muy por el contrario, en Latinoamérica, y específicamente en el caso de México, dadas las características que dominan su emergencia a la vida "independiente" (dependencia y retardo en su proceso de desarrollo) es el Estado desde sus comienzos, el que debe crear un aparato jurídico para responder a los estímulos exógenos de los grandes centros industriales y financieros, y encausar el incipiente desarrollo.

2.- No se pretende obtener una distinción meridiana en los conceptos; sin embargo, parece ser evidente que en las grandes potencias europeas, el fenómeno económico, una vez claramente definido y evolucionado, va dando lugar al nacimiento de las normas jurídicas que lo regularan, a diferencias de los países americanos y concretamente México, en que más bien impuesto desde el exterior o por imitación extralógica del exterior, es la norma jurídica la que va por delante del suceder económico.

3.- Singularmente, en la historia colonial de la España de las Américas, que se extiende en más de 300 años, se asisten a dos grandes épocas económicas: mercantilismo y la emergencia del liberalismo económico, que van a caracterizar las relaciones jurídicas e institucionales del centro imperial con su periferia.

4.- El primer fenómeno que advertimos es la creación de la Casa de Contratación, que nace para reglamentar y estimular el comercio con las colonias, es decir, se prevé que en un futuro inmediato el comercio crecerá en tal medida que conviene reglamentar, ordenar y estimular su desarrollo. En este caso, se puede advertir una adecuación razonable; entre lo que existe y lo que se prevé.

No queda, pues, claramente definido hasta qué grado la ley va a impulsar al comercio en este caso, o sea, si es la norma que crea la Casa de Contratación o bien el desarrollo del intercambio con las colonias es el que da, en su grado específico de evolución lugar a la Casa de Contratación.

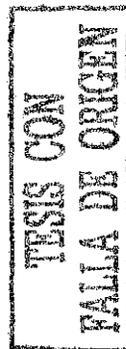
TESIS CON
FALLA DE CUBEN

Más clara es la Real Cédula de 1573, mediante la cual se da en propiedad el uso de las minas por medio del pago de 1/5 de la producción: el 1/5 Real. En este caso la Corona, haciendo uso del procesamiento legal y aplicando un estricto criterio mercantilista, antecede, moldea y condiciona al proceso económico. Es así que en la medida que se adentra España en el proceso colonizador, queda claramente definido cómo la Corona antecede, por medio de disposiciones legales e institucionales, el desenvolvimiento del intercambio comercial y de un desarrollo industrial incipiente.

5.- El mercantilismo europeo ve su final con la emergencia de una nueva clase social: la burguesía, y su impacto en la dinamización de la actividad productiva y expansión del comercio. Cualquiera que fuesen sus causas más remotas o las que precedieron inmediatamente este fenómeno, el liberalismo provocó no sólo una revolución comercial, sino un rompimiento con instituciones, patrones y en general con la configuración social y política, de una Europa de varias centurias. La emergencia de nuevos poderes marítimos e industriales trajo consigo que los antiguos imperios coloniales presenciaran no sólo una crisis de hegemonía en el dominio de los océanos, sino su decadencia definitiva.

La España de la segunda mitad del siglo XVIII, envuelta en frecuentes embates bélicos, es el caso ejemplo de la decadencia imperial provocada por una estructura jurídica incapaz de sortear o de alcanzar el nuevo momento económico de la era. La insuficiencia de la producción española de bienes y servicios, las dislocaciones del comercio bilateral entre la Corona y la periferia y la emergencia de un singular mercado negro, claro está, unido al malestar y desequilibrio interno en las colonias, hicieron reaccionar a la Casa Borbona española modificando las disposiciones legales hasta ese momento existentes. Así, la fenomenología económica de las doctrinas imperantes del "*laissez-faire laisser-passer*" motiva, condiciona y por último determina el quehacer jurídico de la Corona Española.

Así, los desarrollos de la economía europea en general, e Inglaterra y Francia en particular, dan lugar a la eliminación



no sólo de las teorías mercantilistas, sino de las políticas, prácticas y leyes que caracterizaron una época de política económica. La problemática para España se presenta debido principalmente a la arterioesclerosis de su burocracia; al empeño de dirigir el cambio económico desde sus arcaicas instituciones que no permitieron la diversificación de la producción en las periferias cuando, por otro lado, la producción de bienes y servicios en la metrópoli no se desarrollaba por un obstruccionismo impositivo. De esta manera, se crea un particular estrangulamiento al aumento del comercio, así como presiones financieras al influjo de metales preciosos que hubieron de incapacitar el desarrollo de la industria y el comercio en España. La Reforma de los Borbones, desgraciadamente para la metrópoli, llegó muy tarde para corregir la dinámica de la vinculación de sus colonias con otros centros económicos más potentes.

Es, pues, el fenómeno económico el que se adelanta al fenómeno jurídico.

6.- Es de interés particular para este trabajo, hacer notar que las medidas tomadas por Felipe V en el siglo XVIII, tendientes a liberar el comercio, no fueron más que una respuesta atrasada a un fenómeno económico imperante en la época. La derogación de un cuerpo legal obsoleto, y la emergencia de una estructura jurídica más moderna, son variables dependientes de un fenómeno económico: el nacimiento de un dinámico mercado mundial, con dimensiones no vistas anteriormente.

7.- En el caso de México, sobre todo en el siglo XIX, existen dos fenómenos legales de tipo ambivalente. Si bien por un lado nuestro acontecer jurídico responde en algunas de sus Cartas Magnas a estímulos dominantes en la mística federalista de la época, por el éxito del experimento federal norteamericano, factor que nos lleva a reformar el marco jurídico de un país, a todas luces centralista, por el ideal del federalismo, condicionando la realidad política al adelantar el marco jurídico a la realidad política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, si lo anterior fue una tendencia, por otro lado existió desde el comienzo de nuestra vida independiente la necesidad de crear un cuerpo jurídico que impulsara nuestra economía. Una vez que los estragos de la lucha insurgente habían terminado, y a pesar de la anarquía política, en los primeros años se promulgaron medidas tendientes a favorecer las exportaciones, el comercio, la inmigración y la captación de recursos financieros. Fue originado un incipiente cuerpo jurídico, sostenido principalmente por las siguientes legislaciones: arancel interior para el gobierno de las aduanas marítimas; leyes de fomento industrial; la creación del Banco de Avío, Acta de Navegación y el Código de Comercio de 1854, Etc.

Lo interesante a destacar aquí es que, si bien es cierto que este emergente aparato jurídico respondía más bien a un voluntarismo económico y político que a una visión objetiva de la situación real del país, por otro lado es también verdad que, sin estos intentos legales, el conservadurismo y formalismo jurídico de nuestra tradición hispánica hubieran obstruido lo poco que se logró avanzar económicamente.

Tocando más de cerca este fenómeno ambiguo de nuestro aparato jurídico, que por un lado liberaliza e imita a otros legados constitucionales de la época y, por otro, protege, regula e impulsa una empresa nacional, debe advertirse que la única potencia de la época que obedece concretamente al acontecer económico, la Gran Bretaña, lleva a efecto su liberalización del comercio sin esperar reciprocidad (1846-2849), debido a su enorme poderío industrial relativo. Una potencia pequeña como la mexicana enfrentó durante esta época una problemática más compleja, por un lado, y los estímulos de los centros imperiales, por el otro, en su deseo de crecer independientemente.

8.- Es así que, en nuestra Constitución liberal de 1857, si bien se reconocen y adoptan los postulados más caros del liberalismo y su mística consecuente, en los aspectos comerciales su espíritu sigue siendo proteccionista, con la idea de estimular la industria nacional. Limitaciones al libre comercio que recoge

el constituyente del 57 como premisas de una situación real y resabios de un conservadurismo no superado. Sin embargo, es a todas luces cierto que se advierte toda una conciencia liberal, que empezará a empujar al país a ocupar un lugar dentro de un orden internacional capitalista, donde el país jugará un papel de abastecedor complementario de las economías centrales.

El liberalismo de la época, apoyado en la emergencia de potencias capitalistas en su fase imperialista, no deja de tener un serio impacto en la configuración económica del país; ya sea por ley o de facto, el país se integra definitivamente a la división internacional del trabajo, por medio de una infraestructura financiera: Banco de Londres y México, Banco Nacional de México (en aquel entonces con una amplia influencia de capital francés), Etc., otorgamiento de amplias franquicias, exenciones, concesiones industriales importantes.

9.- En la misma línea, el porfiriato se convierte en una etapa de difícil paralelo en nuestra Historia. La meta de desarrollar a México en este caso significó abrir completamente la economía al exterior, dentro de una mística liberal, y por medio del otorgamiento de amplias franquicias, exenciones, concesiones casi ilimitadas, extractivas, Etc. En este penoso camino para la mayoría de la población del país, se hubieron de crear las condiciones para la insurgencia revolucionaria que habría de concluir en la Carta Constitucional de 1917, y ordenaría el Derecho con las aspiraciones sociales y nacionalistas de una sociedad emergente, procediendo, como dice Miguel de la Madrid: "a reformas que iban más allá de lo puramente político: resolución del problema agrario, edificación de escuelas, mercados y casas de justicia, obligación a pagar el salario efectivo, limitación de la jornada de trabajo, descanso dominical, reglamentación de accidentes de trabajo y en general, adopción de medidas tendientes al mejoramiento de la clase obrera. Carranza también pugnó en dicha ocasión por la equidad tributaria, la reforma de los aranceles con sentido de protección industrial y la reforma bancaria, incluyendo la posibilidad de establecer un Banco del Estado" (1).

(1) Miguel de la Madrid H. Estudios de Derecho Constitucional. UNAM. México, 1977, Pág. 33

10.- La Carta Magna pretendía regular no sólo la realidad económica existente en esos momentos, sino que, respondiendo a las expectativas que la Revolución había creado en los sectores populares, contenía disposiciones tendientes a devolver a la nación el dominio sobre sus recursos, la potencialidad de crecimiento independiente y crear una sociedad más justa.

11.- Será en la siguiente etapa de la Revolución, la etapa institucionalizada, cuando se crearán los instrumentos necesarios que permitirán buscar el desarrollo económico del país; de esta época datan el Banco de México, Nacional Financiera, así como las distintas instituciones de crédito agrícola. Todos estos instrumentos de ejecución de las políticas de desarrollo llevarían a los gobiernos revolucionarios a la creación de una superestructura jurídica que antecedería y estimularía la formación de nuevas actividades económicas.

12.- Para dar mayor agilidad al movimiento mercantil, se expide la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la cual es, sin lugar a dudas, muy avanzada, lo que permitirá el desarrollo de este tipo de instrumento en la economía, quizá debido a que como lo ha expresado el maestro Barrera Graf, se copió en lo sustancial el modelo de la Convención de Ginebra.

13.- Las etapas más creativas de la Revolución Mexicana serán las lideradas por los Presidente Calles, ya que casi todas las leyes comerciales vigentes se originan en su mandato, y Lázaro Cárdenas, quien insuflará nueva vida a los ideales revolucionarios y echará las bases para la creación de un modelo de desarrollo más autónomo. La nacionalización de la industria petrolera definirá el papel de la inversión extranjera dentro del proceso económico y marcará las pautas de la exención del Estado como rector y propulsor de la actividad económica del país. La patriótica y audaz medida adoptada por Cárdenas en 1938, hace posible que decenas de años después México cuente con energéticos suficientes para asegurar el desarrollo económico y para negociar con el exterior desde una posición más sólida.

Asimismo, la Reforma Agraria, medida de la más estricta justicia social, liberará las fuerzas productivas sujetas por la arcaica hacienda porfiriana y dará al país la estabilidad social que hasta hoy disfrutamos. Debe reconocerse, sin embargo, que el actual sistema de organización agraria ha producido serias deformaciones y desequilibrios que amenazan el suministro alimentario de la población de nuestro país.

14.- La estrategia de industrialización que se echa a andar a partir de los años cuarenta, hizo necesaria la creación de una superestructura jurídica de apoyo, a la cual nos referimos anteriormente (Ver Págs. 31 y 32) Para el resto de América Latina, puede pensarse en un fenómeno similar.

El esquema de desarrollo adoptado dejó a la inversión extranjera un papel suplementario a la inversión nacional, reservándose ciertas áreas de la economía al Estado o a los nacionales. Esta intención de política quedó reafirmada en la ley promulgada durante el período del Presidente Luis Echeverría Alvarez, a que nos referimos en la Pág. 46.

Estas tesis nacionalistas, tan caras para la mayoría de los mexicanos, han sido continuadas y racionalizadas durante este sexenio. Se ha pretendido que la inversión extranjera beneficie nuestra economía, incorporando nuevas técnicas y orientando su producción a la exportación.

Sin embargo, el espíritu y la letra de nuestras disposiciones jurídicas no han sido cumplidas cabalmente, dado el carácter expansionista del capitalismo norteamericano, lo que hizo necesaria la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de las mismas. Las normas legales citadas son un claro ejemplo de cómo la complejidad del desarrollo del país obliga a rebasar el formalismo legal que impide la consideración y resolución ágil de los problemas a que nos enfrentamos.

15.- Como respuesta al apoyo popular que los gobiernos emanados de la revolución han obtenido, el aparato jurídico mexicano ha tratado de combatir los efectos nocivos que un mercado imperfecto

necesariamente ocasiona en perjuicio de los grandes sectores de la población. Con sus medidas tendientes a acrecentar el bienestar popular y a regular las actividades del sector público y privado, nuestros grupos dirigentes han mostrado tener una mayor visión que la de los grupos gobernantes de otros países con un desarrollo político, social y económico más avanzado. Esta misma complejidad ha tendido a ampliar las facultades discrecionales del Ejecutivo, cuidando siempre la constitucionalidad.

16.- El formalismo conservador legado por la tradición jurídica de España no ha permitido la necesaria flexibilidad que en estos momentos requiere nuestro país para competir con ventaja dentro del mercado internacional, lo que plantea la necesidad de nuevos cambios jurídicos para adecuarnos a la actual situación.

17.- No podemos esperar que el Derecho lleve a cabo todos los cambios sociales, creando las condiciones efectivas para ellos, pero tampoco podemos contemplar al Derecho como un monolito que bloquee la posibilidad de cambio.

Si bien por una parte el Derecho plasma actitudes y situaciones que tutela, como lo es el matrimonio, la patria potestad, Etc., y en esta medida es conservador, por otra parte tenemos al Derecho como motor del desarrollo, como un elemento dinámico, como por ejemplo, cuando regula y promueve la inversión extranjera. Claro está que una y otra de estas posibilidades influyen entre sí.

El Derecho tiene que ser estable por principio, puesto que de otra manera no sería concebible la ley ni los tribunales, ya que lo que éstos pretenden, cuando se infringe la ley, es devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de la ruptura de la ley. El formalismo, por ello, tiene una importante función y desde luego, la certeza jurídica no puede estar ajena a la idea misma del Derecho.

Así pues, el Derecho cumple dos funciones: por un lado, conservadora, reteniendo lo tradicional y dando la certidumbre que permite convivir en una sociedad, y por otro lado, la función impulsora, una vez determinada la forma en que se pueden plasmar esas me-

tas para que pueda ser posible el desarrollo.

18.- Para que haya funcionalidad jurídica, debe considerarse al Derecho como una parte integrante de todo el proceso social, entrelazado a los campos económicos, políticos, sociales y administrativos; todos, simultáneamente. De otra manera, la ley y la vida social, en vez de complementarse, se excluirán.

19.- Es importante que los valores que respira una sociedad sean plasmados en la norma legal a efecto de que su aplicación pueda ser efectiva. Es por ésto que, proponemos, el uso de la historia para poder llegar a conclusiones válidas.

20.- En América Latina, el Derecho tradicional, conservador, en algún momento tuvo sentido; sin embargo, ahora debe favorecer la evolución social, política y económica de la región.

Es decir, las ideas acerca de lo que debe ser una sociedad, deben plasmarse en leyes, para que la evolución se encamine hacia esas metas.

En América Latina existen algunos instrumentos legales, tales como los tratados. Montevideo, que da el nacimiento de ALALC, y el que da origen al Pacto Andino, que han existido antes que el fenómeno económico de integración, es decir, dan el marco para el fenómeno económico.

21.- En etapas más modernas del desarrollo, dada la complejidad de las materias y la necesidad de resolver los asuntos con la rapidez que ésto requiere, será necesaria una mayor delegación de facultades, una mayor discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo.

En México tenemos áreas en que el Derecho ha ido avanzando con adecuada rapidez: a veces, mediante leyes; otras, mediante decretos; otras, mediante meras aplicaciones de política, como han sido las finanzas; habría pues que identificar aquellas áreas en las que el Derecho no ha cumplido esa misión y, una vez identificadas,

crear el modelo para que el Derecho vaya avanzando a llenar esos vacíos, y mediante etapas ir enmarcando y generando el desarrollo en su sentido más amplio.

México tendrá una economía moderna, un mayor desarrollo industrial; habrá que ver qué se va a hacer en la agricultura; qué se puede hacer para alentar las exportaciones; tendremos que ir diseñando medidas para racionalizar nuestro crecimiento sin deteriorar más aun el medio ambiente; crear una agroindustria, leyes relativas y adecuadas a nuestra creciente organización; leyes educativas, ya que no basta saber leer y escribir, sino pensar y vivir, repito, sin dejar de ser nosotros mismos, dentro del siglo XXI que se nos avecina. En esto hemos avanzado en algunas leyes, como en las relativas a transferencia de tecnología, de inversión extranjera, delicadas, en cuanto que como las disposiciones impositivas, si no son bien pensadas y adecuadas a la realidad pueden distorsionar o arruinar un esfuerzo importante.

Por otra parte, podríamos citar como disposiciones legales que han sido obstáculo al desarrollo económico algunas leyes en materia agraria y de fomento cooperativo, que si bien han sido importantes en el campo de las conquistas sociales, en buena parte han obstaculizado la modernización del país y en esa medida han negado sus objetivos.

Otro ejemplo más válido está en la Ley de Sociedades Mercantiles, en que sólo la anónima ha cobrado vigencia, ignorándose las otras posibilidades como Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad en Comandita, Etc., debiéndose este abuso "a la falta de controles respecto de todo tipo social; a la existencia de acciones, sobre todo al portador, con lo cual se protege el anonimato de los accionistas; la responsabilidad limitada y el hecho de que la anónima no se restrinja a la gran empresa, sino que pueda usarse para todo, inclusive para sociedades familiares"(1)

(1) Jorge Barrera Graf. Sujetos del Derecho Mercantil. Revista de Derecho Mercantil, enero-marzo, 1967. No. 103, Madrid, Pág. 773.

Un problema que afronta nuestra sociedad es que el Derecho escrito puede ser obsoleto o insuficiente, y que determinadas actividades económicas no están normadas; no son materia de regulación normativa, como el Derecho al abasto, que ahora está surgiendo como una necesidad imperativa para combatir la intermediación y el encarecimiento.

22.- Es evidente que el jurista debe estar bien informado de los aspectos económicos que se pretendan tutelar o impulsar, para que pueda hacer una adecuada interpretación de ellos y plasmarlos en la norma.

No podemos desentendernos de las formaciones de quienes interpretan el Derecho; en efecto, en los Estados Unidos la incorporación plena de los ciudadanos de color a todas sus posibilidades políticas, no fue posible hasta que, quienes debían interpretar el Derecho, entendieron que no era ya adecuado a la realidad el seguir negando a una minoría tan importante, de más de 30 millones, los mismos derechos que a los demás ciudadanos.

Es decir, las ideas que se tengan de lo que debe ser una sociedad, deben plasmarse en leyes para que la evolución vaya llevando hacia esas metas y desde luego, el abogado, el jurista, debe estar preparado para coadyuvar en ese esfuerzo del desarrollo.

En México, cabe preguntarse en qué medida los Presidentes y Ministros de Estado, en su mayoría abogados, han actuado como juristas, o si se han desentendido de su papel de jurista en lo poco o mucho que un abogado de formación puede en un momento dado olvidar eso que, como el bautismo en los católicos, nunca puede olvidarse.

Esto lleva a pensar en la necesidad de ir ajustando los planes de enseñanza del Derecho, a fin de que permitan al jurista ir adquiriendo el conocimiento necesario para participar en el proceso de desarrollo de nuestro país, que parece destinado a la grandeza.

Desde luego, debería revisarse y ampliarse la enseñanza de dos años de Economía; uno, destinado a estudiar la teoría económica en forma un tanto elemental y otro, el segundo, muy importante, al estudio de las doctrinas económicas. "No podríamos entender bien la columna vertebral de nuestra Constitución Política de 1917, sin un conocimiento sólido de las múltiples teorías económicas que le sirvieron de base; así que en México, Teoría Económica y Derecho quedaron indisolublemente ligados"(1).

Es difícil concebir un jurista y hombre público que, además de tener su formación jurídica básica, no tenga al menos rudimentos de conocimientos de filosofía política y de economía, si quiere participar en forma importante en el quehacer nacional.

23.- América Latina es verbo y a la vez es adjetivo. Es verbo, porque conjuga culturas, sistemas políticos y económicos. Es adjetivo, porque a la vez califica en su mestizaje lo mejor de la cultura autóctona americana y de la europea.

América Latina se encuentra con Europa en el siglo XV; logra su independencia política formal a principios del siglo XIX; sienta las bases para su industrialización en la primera mitad del siglo XX, y aspira llegar al año 2,000 con una independencia económica, que sirva de base y sustento para su estrategia de desarrollo que pretende el bienestar de todos sus ciudadanos en un ámbito de paz y libertad.

Sin embargo, en la región solamente Venezuela, México, Brasil y Argentina cuentan con posibilidades de echar a andar proyectos de desarrollo autónomos, que les permitan romper el círculo vicioso del subdesarrollo-dependencia; hasta el momento no se ve con claridad qué países pueden contar, en un futuro, con iguales posibilidades.

Para que América Latina logre acceder a nuevos estadios de desarrollo, debe diseñarse una estrategia regional. Los países latinoamericanos deben aunar sus esfuerzos para crecer y consolidarse.

(1) Héctor Rangel C. La Teoría Económica y el Derecho. México, Ed. Porrúa pp. 18 y 19. 1977.

El esfuerzo debe ser hacia adentro, primordialmente, lo que significa que para que el desarrollo tenga sentido debe ser el resultado del propio esfuerzo.

Lo anterior no significa autarquía o exclusivismo, ya que como complemento a esta política, América Latina debe diversificar sus contactos para disminuir su dependencia de Estados Unidos; Europa es la alternativa más viable; el viejo continente se presenta como mercado para los productos latinoamericanos, como fuente de abastecimiento de maquinaria, insumos industriales y capital financiero.

En conclusión puede afirmarse que durante la Colonia, los hechos económicos en general se adelantaron a la superestructura jurídica, pero a partir de la época independiente en América Latina y en particular en nuestro país, son las superestructuras legales las que han motivado el desarrollo económico, avanzando en ciertas cosas muy por delante del fenómeno que pretendieron regular. Estas afirmaciones se desprenden del análisis de estas etapas de desarrollo: son interpretaciones de una realidad dada, por lo tanto, son relativos, como también relativos pueden ser las estadísticas, que lo mismo sirven para demostrar una posición que la opuesta. Como afirmábamos en la introducción, estas reflexiones pretenden señalar la importancia de la formación del jurista y del papel que éste debe jugar en nuestra sociedad: de avanzada, y no sólo de tutelación de ciertos aconteceres sociales o de defensa de intereses creados.

BIBLIOGRAFIA

HENRIQUE CARDOSO, Fernando y FALLETO, Enzo. Dependencia y Desarrollo de América Latina. México, Siglo XXI Editores, 1969.

SELDON, Artur y PENNANCE, F.G. Diccionario de Economía. Barcelona, Editorial Oikos, 1967.

BIROV, A. Léxico de Economía. Barcelona, Editorial Lais, 1973

LOPEZ PORTILLO, José. Tercer Informe de Gobierno. México. Presidencia de la República, 1979.

SANCHEZ BELLA, Ismael. La Organización Financiera de las Indias. Siglo V

HECKSCHER, Eli F. La Epoca Mercantilista: Historia de la Organización y las Ideas Económicas desde el Final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal. México. Fondo de Cultura Económica, 1943.

BUCK, Philip W. The Politics of Mercantilism. New York. Henry Holt and Company, 1942.

HUMBOLDT, Alejandro de. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. México. Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuántos..." No. 39, 1966.

HARING, Clarence H. Comercio y Navegación entre España y las Indias. México. Fondo de Cultura Económica.

GALEANO, Eduardo. Las Venas Abiertas de América Latina. México. Siglo XXI Editores, 1975.

OLLOQUI, José Juan. Banca de Depósito. Tesis. México, 1956.

NADAL, Jordi y TORTELLA, Gabriel. Agricultura, Comercio Colonial y Crecimiento Económico de la España Contemporánea. Barcelona. Editorial Ariel, 1974.

FURTADO, Celso. La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. México. Siglo XXI Editores, 1974.

LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México. México. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., 1967.

LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México. México. UNAM. 1973.

SHCP. La Hacienda a través de los Informes Presidenciales. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1951.

HALPERIN DONGHI, Tulio. Historia Contemporánea de América Latina. Madrid. Alianza Editorial, 1972.

KNOWLES, L.C.A. The Industrial and Commercial Revolution in Great Britain during the Nineteenth Century. London: Routledge and Kegan Paul.

CORDOVA, Luis. Del Centralismo Proteccionista al Régimen Liberal. México. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., 1976.

LOPEZ GALLO, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. México. Editorial El Caballito, 1970.

SOLIS, Leopoldo. La Economía Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. México. Siglo XXI Editores,

SUNKEL, Oswaldo. Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión, 1972.

DORFMAN, Adolfo. La Industrialización en la América Latina y las Políticas de Fomento. México. Fondo de Cultura Económico.

SEPULVEDA, Isidro. Public Enterprise in a Dependent Society. The Curses of Mexico's Petroleum Industry (PEMEX). Inédito. UCLA, 1979.

SUNKEL, Oswaldo y PAZ, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. México, Siglo XXI Editores, 1973.

GREEN, Rosario. El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973. México. El Colegio de México, 1976.

WIOCZECK, Miguel C. Endeudamiento Externo de los Países en Desarrollo. México. El Colegio de México y Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979.

ARONSON, Jonathan D. The Politics of Bank and Debt Rescheduling in Zaire, Indonesia, Brazil and Mexico. Inédito. Houston, Texas, 1977.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. México. UNAM, 1977.

BARBERA GRAF, Jorge. Sujetos del Derecho Mercantil. Madrid. Revista de Derecho Mercantil Ene-Mzo. 1967

RANGEL COUTO, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. México. Editorial Porrúa, 1977.