

EL DERECHO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO

EL CASO DE AMÉRICA LATINA *

Por Eduardo WHITE
Director de la revista
Derecho de la Integración
y funcionario del INTAL.

Sumario: I. *Características generales del derecho económico.* II. *Derecho, realidad económica y desarrollo.* III. *Las fases históricas del derecho económico en América Latina.* IV. *Las estructuras jurídicas del desarrollo dependiente.* V. *El impacto del derecho económico liberal.* VI. *Las vías legales del cambio de estructuras.* VII. *¿Hacia un derecho económico latinoamericano?* VIII. *Consideraciones finales.*

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO ECONÓMICO

En los últimos 15 años se ha venido desarrollando con bastante éxito y marcada vocación científica una nueva disciplina, dedicada a estudiar las estructuras jurídicas de las economías nacionales y de las relaciones económicas internacionales.¹ El derecho económico ha tenido un campo de crecimiento particularmente fértil en los países industrializados de economía de mercado, y especialmente en los países de Europa occidental y Japón. El papel del derecho en las economías de los países socialistas ha dado lugar también a importantes estudios.²

* Ponencia latinoamericana presentada al Coloquio Internacional sobre 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo, realizado en la ciudad de México, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Ciencias Penales y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 20 al 25 de septiembre de 1976.

¹ Véase. Farjat, G., *Droit économique*, París, 1971; Jacquemin A. y Schrans, G., *Le droit économique*, París, 1970, y las bibliografías incluidas en estas obras; la revista italiana *Il diritto dell'economía*; las obras de Friedmann, W., *Law in a changing society*, Londres, 1964, y *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, Londres, 1971; Ripert, G., *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1946; y la contribución fundamental de Weber M., *Economía y sociedad*, FCE, México, 1944. Sobre el derecho económico internacional véase, Schwarzenberger, G. "The principles and standards of international economic law", en *Recueil des Cours*, 1, vol. 117, 1966.

² Véase, la bibliografía, citada en Farjat, op. cit., supra, nota 1; Jacquemin y Schrans,

La reflexión sobre el derecho económico en los países del Tercer Mundo no ha encontrado todavía un tratamiento adecuado, acorde con el impulso que han recibido los estudios sobre cuestiones de desarrollo económico a los que se encuentra lógicamente vinculada. Esta circunstancia es particularmente significativa en América Latina, donde los fenómenos de derecho económico se han multiplicado en el curso de las últimas décadas, y parecen tener una fuerza explicativa de la realidad social, mayor que en las sociedades desarrolladas.³

Entre los factores que explican la escasa atención dedicada a las relaciones entre derecho y economía en los países del Tercer Mundo, seguramente ha jugado un papel importante la recíproca ignorancia de los estudios jurídicos y económicos. En el caso de estos últimos, los factores legales no han sido considerados como un aspecto importante del desarrollo económico. El derecho no es visto como un problema sino como un dato. Como sugiere Trubeck parafraseando a A. Lewis, en los modelos típicos de desarrollo económico éste procede con “suministros ilimitados de derecho”.⁴ Con respecto a los estudios jurídicos, debe mencionarse ante todo la resistencia de las escuelas de derecho y de la clase profesional de abogados a introducir teorías y técnicas de ciencias sociales. Este fenómeno es propio de los juristas latinos en general,⁵ pero se ha visto reforzado en América Latina debido a que el sistema jurídico ha sido utilizado en general como instrumento limitativo o conservador con respecto al cambio social.⁶

G., op. cit., supra nota 1, y Institut d'etudes européennes, *Les institutions juridiques du gouvernement de l'économie*, Bruselas, 1968.

³ Los trabajos sobre derecho económico en América Latina son escasos. Un excelente tratamiento teórico es el de Olivera, J. *Derecho económico*, Buenos Aires, 1954. La obra de Cottely, *Teoría del derecho económico*, Buenos Aires, 1971, es un importante esfuerzo de conceptualización de las principales figuras del derecho económico. Véase, también el trabajo de Moore Merino, D., *Derecho económico*, Santiago, 1962. Faltan todavía estudios sistemáticos sobre la realidad económica latinoamericana desde el punto de vista del derecho. Sin embargo, debe destacarse la importante contribución realizada durante varios años por la *Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile*, dirigida por Rubén Oyarzún. Una gran cantidad de ideas y análisis sobre derecho económico latinoamericano se encuentra muchas veces implícita en el tratamiento disperso por varios autores de distintos aspectos jurídicos de la economía, y conforman una excelente base para encarar esfuerzos de construcción de una teoría del derecho económico para América Latina. Sobre derecho económico internacional desde el punto de vista de América Latina, véase la colección de artículos en *Derecho internacional económico*, FCE, México, 1975.

⁴ Véase Trubeck, D. M., “Toward a social theory of law: An essay on the study of Law and Development”, en *The Yale Law Journal*, vol. 82, núm. 1, nov. 1972, p. 3.

⁵ Véase, por ejemplo, Longo, M., “Prospective concrete del diritto dell economia”, en *Il Diritto dell Economia*, núm. 6, 1963, p. 786.

⁶ La reciente obra de Novoa Monreal, E., *El derecho como obstáculo al cambio so-*

En definitiva, es indudable que las dificultades todavía persistentes para plantear adecuadamente los problemas del desarrollo se originan, entre otras causas, en el alejamiento de las variables económicas de las no económicas, creado por la falsa especialización de las ciencias sociales.⁷

Al margen de los factores culturales señalados, conviene destacar que, en todo caso, el derecho económico presenta algunas características que dificultan su aprehensión y tratamiento, ya sea que se lo mire como método de estudio de la realidad jurídica o como sistema normativo.

En primer lugar, las dificultades del derecho económico como disciplina científica derivan de su carácter interdisciplinario, lo que pone en juego todos los problemas de interconexión entre el derecho y la economía y delicadas cuestiones metodológicas, como la de medir el impacto del derecho en la realidad social.

Una parte importante de las reflexiones y estudios sobre derecho económico continúa dedicándose todavía a discutir problemas de definición y demarcación de la nueva disciplina. La emergencia reciente de la misma en el seno de un método de pensamiento acostumbrado a clasificar rigurosamente figuras e instituciones, y el gusto latino por las categorías conceptuales, explican en parte que la teoría del derecho económico no haya podido todavía generar estudios substantivos de significación.

La doctrina ha tendido a definir el derecho económico como una técnica o enfoque de las relaciones jurídicas, más que como una nueva materia o rama científica. La concepción restringida, según la cual el derecho económico es el derecho de la intervención estatal en la economía, se contrapone a una noción más amplia, que define el derecho económico como “el derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que deriven del Estado, de la iniciativa privada o del concierto de uno y otro”.⁸ En todo caso, resulta difícil determinar las fronteras de esta disciplina, presente en todas las ramas jurídicas —desde el derecho civil hasta el derecho penal— relacionadas con fenómenos económicos.

De este modo, es imposible lograr una generalización acerca del

cial, México, 1975, ha aportado una profunda visión crítica del papel del derecho en los sistemas sociales latinoamericanos.

⁷ Véase, Furtado C., *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, 1966, p. 11.

⁸ Champaud, C., *Contribution a la definition du droit économique*, París, 1967, pp. 215 y ss.

contenido del derecho económico. Una misma institución puede ser incluida o no dentro de sus límites, según la forma en que aparezca vinculada con otras instituciones, y según sea utilizada dentro del ordenamiento jurídico para cumplir determinadas funciones en la economía.

Analizado como realidad normativa, las perplejidades conceptuales del derecho económico surgen principalmente de su carácter *instrumentalista*, que contrapone al sistema tradicional, fundado en esquemas jurídicos formales claros y diferenciados, un sistema fundado en esquemas economicoprácticas orientados teleológicamente.⁹

El carácter *instrumentalista* del derecho económico en la economía, se manifiesta en la adaptabilidad de sus reglas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos, en términos de la formación, de la interpretación y de la aplicación de las reglas jurídicas.¹⁰ En consecuencia, las reglas de derecho económico se caracterizan por su carácter fluido y móvil de acuerdo a circunstancias de tiempo y espacio; por su elasticidad conceptual, ajena al rigor de las normas clásicas; por su carácter abierto y heterointegrado, en el sentido de que su contenido es completado por elementos no incluidos en la regla misma; por su aplicación a finalidades múltiples y en muchos casos diferentes a las que corresponden a su objeto formal; por su inestabilidad y gran dispersión, que reflejan los flujos y reflujos de la política económica; por el carácter flexible de sus procedimientos y en particular de sus sanciones; por el recurso a técnicas descriptivas (frecuentemente cuantitativas), y no solamente prescriptivas.

En última instancia, el desafío del derecho económico consiste en que su verdadera significación no puede aprehenderse sin tener en cuenta el contexto económico y político en el que es formulado y aplicado.

II. DERECHO, REALIDAD ECONÓMICA Y DESARROLLO

Las técnicas y mecanismos de regulación de la economía no tienen necesariamente colores políticos en sí mismos. La gran mayoría de las instituciones del derecho económico son comunes a los distintos sistemas económicos. Categorías conceptuales como “em-

⁹ Véase, Longo, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 792.

¹⁰ Véase Jacquemin A. y Schrans, G., *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 96 y ss.

presa”, “plan”, etcétera, son utilizadas igualmente en países socialistas y países de economía de mercado.

Una primera consideración de las causas históricas del derecho económico indicaría también que, en buena medida, sus factores y principales rasgos son comunes a países con distintos niveles de desarrollo. En este sentido, no parece haber diferencias substantivas entre las fuerzas impulsoras del derecho económico en las economías industrializadas y en los países del Tercer Mundo. Las grandes guerras mundiales y la crisis económica de los años 30, la revolución tecnológica y la difusión de las técnicas de producción en masa, el proceso de concentración empresarial, las tendencias político-económicas hacia sistemas de economía más controlada, la presión de nuevas fuerzas sociales y movimientos populares, las nuevas formas de comercio y producción internacional, han generado efectos a lo largo del mundo, promoviendo la regulación de las economías nacionales y de la economía internacional.¹¹

En consecuencia, las instituciones del derecho económico son en gran parte las mismas en todos los países que se encuentran en alguna etapa del proceso de industrialización o “modernización” de sus sistemas económicos. La complejidad de las relaciones de producción generadas por dicho proceso determina de una u otra manera la generación de sistemas regulatorios para ordenar el funcionamiento del sistema económico. En este sentido es posible considerar al derecho económico como un fenómeno o tendencia universal.

Una mayor aproximación a la realidad normativa del derecho económico requiere tener en cuenta su doble función: en primer lugar, la de instrumento al servicio de la economía; y en segundo lugar, la de sistema de valores que desborda y complementa las exigencias de la realidad económica.

Ante todo, debe advertirse que desde el punto de vista histórico y político, *no existen sistemas jurídicos neutrales*. La estructura global de los regímenes jurídicos tiende a representar la combinación de técnicas e instrumentos requerida para el funcionamiento de un determinado sistema económico, y en última instancia, para la protección de los intereses de los grupos sociales hegemónicos.

Un examen de las principales instituciones de los sistemas jurí-

¹¹ La función del Estado como proveedor de “bienestar social” está hoy universalmente reconocida. Estados Unidos, campeón del *laissez-faire*, se integró a las filas de los estados de bienestar social después de la gran depresión de 1933 bajo la administración Roosevelt. Véase un examen de las funciones modernas del Estado en Friedmann, W., *The State and the Rule...*, op. cit., supra, nota 1.

dicos occidentales enseña que las mismas establecen las condiciones adecuadas para la existencia de un sistema eficaz de economía de mercado. Jacquemin y Schrans han examinado varias de estas condiciones, como las formas de propiedad (en la medida en que el valor comercial de los bienes tiende a crecer con su grado de protección y de transferibilidad); la libertad contractual (de cuya utilización y organización por las partes surgirán frenos o motores de la actividad económica); la responsabilidad patrimonial (que otorga seguridad y previsibilidad a los agentes económicos); y otras condiciones destinadas a mantener el funcionamiento de dicho sistema económico evitando sus desviaciones, como el derecho de la competencia y la protección de los consumidores.¹²

Por otro lado, el derecho puede plantearse como instrumento para canalizar determinadas exigencias de tipo valorativo frente a la realidad económica, ante las cuales ésta debe someterse. Dichas exigencias pueden tener por objetivo corregir determinados excesos o defectos del funcionamiento del sistema económico. Las imperfecciones de la economía de mercado explican la introducción de normas sobre control de precios, impuestos, subsidios y expropiaciones, del mismo modo que la reglamentación de la producción de bienes colectivos y servicios públicos y privados por la iniciativa privada, o de los efectos negativos de ésta sobre el bienestar común (contaminación del medio ambiente, etcétera). La economía de mercado tampoco se adecúa a las necesidades de una política de redistribución del ingreso, ni a las de cierto tipo de inversiones de largo plazo de maduración y baja rentabilidad, requeridas para evitar fluctuaciones económicas y asegurar el crecimiento del producto. Por lo tanto, el Estado debe intervenir, a través de reglas e instrumentos jurídicos adecuados (impuestos, subsidios, seguridad social, estímulos e incentivos) para orientar y coordinar la toma de decisiones de los agentes económicos.

Pero las exigencias de tipo valorativo canalizadas por el derecho pueden servir además para promover normas diferentes, y eventualmente conflictivas con el sistema económico imperante. Según su naturaleza, estas normas pueden expresar valores puramente internos al derecho, que pueden contradecir las exigencias de eficacia de cualquier sistema económico (por ejemplo, los principios de generalidad, publicidad, claridad y no contradicción de las reglas jurídicas); o bien pueden conducir a un replanteo de los fundamentos del sistema económico vigente, mediante la introducción

¹² Véase Jacquemin A. y Schrans, G., *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 9-33.

de nuevos valores e instituciones. Así, por ejemplo, la emergencia de un proyecto nacional sobre bases de solidaridad y equidad en las relaciones sociales internas e internacionales puede implicar, según la intensidad de dichas exigencias, la aplicación de políticas e instrumentos incompatibles con la eficiencia de una economía de mercado. O el planteamiento de una política económica fundada en valores liberales puede traducirse en la sanción de normas e instrumentos que distorsionen una economía adecuada a ciertas pautas de participación estatal y distribución del ingreso.

La evaluación del papel del derecho en los sistemas económicos exige pues examinar la realidad económica en la que rige determinado ordenamiento jurídico, las aspiraciones colectivas existentes con respecto al cambio del sistema económico vigente, y la orientación de los grupos sociales que detentan el poder en cada periodo histórico.

Si se examina la realidad normativa del derecho económico a la luz de las anteriores consideraciones, podrán encontrarse diferencias substantivas entre los países según la naturaleza y el grado de desarrollo de sus sistemas económicos. Dichas diferencias se refieren a las fuentes o modos de producción del derecho económico, al campo de aplicación de sus reglas, y a los objetivos perseguidos con las mismas.

Con respecto a las fuentes normativas, se advertirá que ciertas instituciones o instrumentos son regulados en algunos países directamente por el Estado, a través de su intervención en las estructuras económicas; mientras en otros países, las mismas instituciones jurídicas están disciplinadas total o parcialmente por la iniciativa privada. Gran parte del derecho de la empresa en los países industrializados de economía de mercado está confiado a la autorregulación por los propios agentes económicos, de modo tal que el derecho económico puede ser definido como "derecho de los negocios" (*business law*, *droit des affaires*). Las mismas instituciones en países socialistas y en muchos países en desarrollo están sometidas centralizadamente a la reglamentación estatal.

Las diferencias en el campo de aplicación o cobertura de las regulaciones económicas reflejan la existencia de problemáticas y valoraciones distintas acerca de los objetivos a perseguir. Por ejemplo, las formas diferentes con que los países han participado en el proceso internacional de generación y utilización de los recursos productivos determinan que en algunos de ellos se considere necesario que el Estado intervenga para controlar y normar determinados efectos económicos producidos por transferencias de re-

cursos desde otros países en los que dichos efectos no se dan de la misma manera, y en consecuencia no son sujetos a reglas jurídicas especiales.

Por otro lado, los objetivos socioeconómicos perseguidos con los mismos actos de intervención estatal en determinadas estructuras económicas varían significativamente. En algunos casos, el intervencionismo puede estar dirigido a asegurar el mantenimiento de determinadas relaciones de poder e intercambio entre grupos sociales; en otros casos, la intervención del Estado puede orientarse a generar cambios en las relaciones de producción existentes. Un ejemplo relevante, que será examinado más adelante, es el problema del control del poder económico, común a países de distinto grado de desarrollo, pero percibido en cada caso con perspectivas diferentes y regulado con instrumentos distintos aun cuando, en todo caso, se advierta una intervención estatal igualmente intensa.

En última instancia, la explicación de las diferencias esenciales del derecho económico según el grado de desarrollo de los países puede encontrarse en la sociología de la historia.

En el occidente industrializado y en los países llamados actualmente “en desarrollo”, existieron condiciones básicas originales que explican las características formales y materiales del derecho desenvuelto en uno y otro caso.

La obra de Max Weber muestra que en el desarrollo del capitalismo europeo, los cambios legales y las transformaciones políticas y económicas se determinaron recíprocamente. La estructura de dominación y el tipo de sistema legal son en este sentido interdependientes; cada sistema político tiene su correspondiente ordenamiento jurídico de acuerdo a su naturaleza.

La racionalidad legal que caracterizó al derecho europeo contiene, según Weber, elementos que fueron esenciales para la emergencia del sistema industrial: es altamente predecible; es efectivo; y disciplina la libertad de contratación y la ejecución de los compromisos entre particulares. Estas relaciones son específicamente funcionales para el funcionamiento de una economía de mercado, pero solamente podían emanar de un sistema normativo autónomo y universalmente aplicable como el derecho racional, producido por un Estado centralizado y democrático.¹³

Por lo tanto, el derecho racional que sirvió de marco a la Revolución Industrial y a la formación económica de los países avanzados no es responsable *per se* del fenómeno del desarrollo econó-

¹³ Véase Weber, M., *op. cit.*, supra nota 1, pp. 498 y ss.

mico, sino, en todo caso, de la conformación de uno de los sistemas económicos posibles, el basado en la libre competencia.¹⁴

En cambio, el desarrollo de las bases materiales de la sociedad se plantea en los países subdesarrollados en forma enteramente diferente. El papel del Estado es también un elemento decisivo, pero en este caso su intervención no deriva, como en los países ya desarrollados, del proceso de crecimiento global y del aumento de las exigencias sociales, y por lo tanto no refleja los patrones de racionalidad formal alcanzados por el conjunto de las instituciones económicas y sociales. Por el contrario, el Estado debe intervenir antes del proceso de desarrollo, y el crecimiento de sus funciones se explica por decisiones de tipo político.¹⁵ En consecuencia, el contexto político-económico-jurídico de los países en desarrollo muestra características diferentes a las de los países industrializados de economía de mercado, en términos de las estructuras industriales, del alcance de la participación del sector público, del grado de monopolización de la economía, del funcionamiento del mecanismo de precios, etcétera. Estas particularidades reclaman para su funcionamiento armónico y coherente, un encuadramiento jurídico obviamente distinto al del modelo de economía de mercado.

III. LAS FASES HISTÓRICAS DEL DERECHO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, de igual modo que en el Tercer Mundo en general, las estructuras jurídicas fueron durante mucho tiempo traídas desde fuera de los sistemas socio-económicos nacionales, sin tener en cuenta sus peculiaridades y rasgos distintivos.

En rigor, esa deficiencia es imputable más ampliamente a las estrategias e ideas tradicionales sobre el desarrollo económico, según las cuales éste es un proceso evolutivo en el que los países más pobres deben pasar por diversas etapas más o menos conocidas a fin de alcanzar, a través de un camino gradual de "modernización", los niveles de los países más industrializados.

El modelo simplista de desarrollo económico condujo a que gran parte del derecho en los países del Tercer Mundo, y particu-

¹⁴ Véase Trubek, D. M., *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 15 y la interesante crítica que hace a la teoría convencional del derecho del desarrollo con base en el pensamiento de Weber.

¹⁵ Véase Furtado Celso, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 119; y Myrdal, Gunnar, *Beyond the Welfare State*, Londres, 1962.

larmente el derecho económico, fuera elaborado sobre la base de la creencia de que el tipo de legislación bajo la cual se habían formado los países industrializados era esencial para el desarrollo de dichos países. En general, el derecho moderno era considerado sinónimo del derecho del occidente industrializado.¹⁶

En este sentido, puede advertirse que el desarrollo jurídico institucional en países como los latinoamericanos tuvo desde su inicio como objetivo principal el de contribuir a la reproducción de las condiciones de crecimiento de las naciones más avanzadas. Fundamentalmente, el derecho debía servir para facilitar el funcionamiento de la libre competencia y el juego de la economía de mercado.

1. El derecho económico en la época neocolonial

Las repúblicas latinoamericanas creadas al terminar las guerras de independencia, alrededor de 1825, importaron para su organización el modelo de Estado de derecho liberal burgués surgido de la Revolución francesa.

La doctrina del liberalismo en su dimensión económica concebía al Estado como abstencionista y gendarme al mismo tiempo. Por un lado, no debía intervenir en la vida económica, puesto que el libre desenvolvimiento de la iniciativa de los particulares aseguraría el bienestar de la población. Por otro lado, el Estado debía actuar a fin de asegurar el orden público y garantizar la libre competencia, clave del funcionamiento de la economía.

Las primeras constituciones nacionales reflejaron claramente el ideario liberal, fuertemente impregnado por la noción iluminista de progreso. Los constituyentes quieren transformar e impulsar económica y políticamente a sociedades desorganizadas y arcaicas, y para ello confían firmemente en el valor del derecho como factor de cambio. La acción progresista se manifiesta en medidas como la supresión de los derechos de tránsito, la libre navegación de los ríos, el aliento a la inmigración, la nacionalización de las aduanas, etcétera. De este modo, el Estado liberal se ha transformado, antes de fines del siglo, en un Estado liberal de fomen-

¹⁶ Acerca de la forma en que el derecho europeo fue transplantado a las colonias africanas, sin tener en cuenta las condiciones locales, véase, Seidman, R., "Law and Economic Development in Independent English Speaking Sub-saharan Africa", en *Wisconsin Law Review* 1966, Number 4, pp. 999-1070. Véase también, Tunc, A., *Les aspects juridiques du développement économique*, París, 1966; y David, René, *Les grands systèmes de droit contemporains*, París 1969, pp. 579-590.

to, preocupado esencialmente en la modernización del país y en el crecimiento de sus actividades económicas.

El objetivo principal de las acciones promotoras es establecer las condiciones socioeconómicas que permitan a los países incorporarse al sistema internacional liberado por las sociedades más avanzadas de occidente. La “policía de prosperidad” incluye el fomento de la instrucción, la expansión de las fronteras internas, la promoción de la infraestructura de transporte y comunicaciones, la colonización de tierras, etcétera. Se establecen los mecanismos necesarios para alentar las exportaciones de productos primarios, la importación de bienes industriales y la transferencia de capitales externos. Los países asumen de buena gana su papel en el sistema de división internacional del trabajo vigente, adoptando las políticas aduaneras y arancelarias adecuadas para el comercio internacional y las garantías necesarias para favorecer a empresas e inversionistas extranjeros (inviolabilidad de la propiedad, exenciones impositivas, acuerdos de concesión, etcétera).

El empleo de instrumentos político-jurídicos con la finalidad de transformar las estructuras económicas y sociales no pudo impedir, empero, que dichas instituciones fueran aplicadas con un espíritu conservador por las élites dirigentes. La filosofía económica liberal, que adquiriría una dimensión progresista en el plano de la construcción interna y la proyección externa del país, fue utilizada para reforzar el poder político y económico de las clases dominantes. La intervención reguladora del Estado, que en los países protagonistas de la Revolución Industrial había resultado funcional para el crecimiento equilibrado de la sociedad, significó en estos países un medio para la preservación a largo plazo del *statu quo* y la obstaculización del cambio social. De este modo, los códigos civiles, copiados de la legislación europea, supieron armonizar los ideales liberales y los principios científicos positivistas con la más cerrada defensa de los intereses de las clases hegemónicas.

La propiedad como derecho absoluto, el contrato como ley entre las partes, la seguridad jurídica como valor supremo, cubrieron en la realidad los intereses sectoriales de las oligarquías locales, beneficiarias del modelo primario-exportador adoptado para el crecimiento económico. Juristas y jueces interpretaron a partir de entonces la ley según el método exegético, que remitía a los “principios generales del derecho” y a la voluntad del legislador constituyente en el momento en que ésta se había manifestado. Es decir, la concepción ortodoxa liberal debía necesariamente seguir

gobernando a la sociedad, independientemente de los cambios sociales ocurridos posteriormente.

Debe advertirse que la rápida marcha de América Latina por el orden neocolonial fue acompañada hasta su decadencia por crisis de intensidad creciente, que introdujeron nuevos elementos en el marco jurídico-institucional. Entre 1880 y 1930, irrumpen en varios países factores sociales y políticos que generan tensiones entre el Estado y los grupos dominantes. La Revolución mexicana de 1910, el avance del sindicalismo en Uruguay, los movimientos obreros en Argentina y Chile, la aparición de partidos políticos típicos de las clases medias, impulsan la acción de los gobiernos en el campo social y dan lugar a la sanción de legislaciones de protección a la clase trabajadora, a intentos de reforma agraria, etcétera. Estos factores, sin embargo, en general se plantean más como elementos de reivindicación de una mayor participación social en los frutos de la expansión económica, que como reclamos para una rectificación de los lineamientos generales de la política económica. Los esfuerzos revolucionarios de México y los procesos de democratización en el Cono Sur no logran alterar en la sustancial el orden establecido. La nueva legislación social pierde así sus posibilidades dinámicas y es al poco tiempo absorbida o marginada por el sistema jurídico tradicional.

2. El derecho económico en el periodo de industrialización

La crisis mundial de 1929 interrumpió bruscamente la inserción de casi toda América Latina en el sistema de división internacional del trabajo, al que los países se estaban integrando rápidamente. La nueva coyuntura internacional obligó entonces a los Estados, muy a pesar suyo, y sin abandonar, en lo esencial, su concepción de fondo liberal, a expandir sus métodos intervencionistas a fin de sostener las economías nacionales. A partir de entonces comienzan a difundirse en América Latina varios instrumentos regulatorios que desbordan ampliamente los límites de la esfera de acción gubernamental en el modelo tradicional. La misma élite conservadora debe recurrir ahora a mecanismos de control de la actividad económica como las Juntas Reguladoras, los controles de cambio, la subvención de la producción, los gravámenes a las importaciones, la intervención de agencias gubernamentales en los mercados, la creación de empresas públicas en sectores básicos.¹⁷

¹⁷ Véase sobre este aspecto, Oyhanarte, J., *Poder político y cambio estructural en*

El impacto de factores exógenos —y no una voluntad política de abandonar el anterior sistema— determina entonces, en mayor o menor medida según los países, el comienzo del proceso de sustitución de importaciones en el que se ha basado la industrialización latinoamericana. En torno de este proceso y sus cambiantes necesidades fueron originándose gradualmente pero en forma desordenada, asistemática y contradictoria, los principales elementos del derecho económico latinoamericano, que aún gobiernan una parte importante del aparato regulatorio de las economías nacionales.

La ruina del liberalismo genera una nueva relación entre derecho y economía que desborda las eventuales diferencias ideológicas entre los distintos grupos gobernantes latinoamericanos.¹⁸ En términos generales, la intervención dirigista tiende a garantizar la sobrevivencia de los sectores dominantes tradicionales, pero va configurando un nuevo tipo de estructura económica, distinto a los modelos clásicos de economía de mercado y de economía “centralmente planificada”: aparece entonces el sistema híbrido, tan difícil de definir y evaluar, de la “economía mixta”, cuyos más claros exponentes se encuentran en el Tercer Mundo, y particularmente en América Latina.

El acceso de los países de América Latina a la fase de industrialización no significó, sin embargo, su ubicación en la misma senda de desarrollo de los países avanzados, tal como propugnaron los teóricos tradicionales del desenvolvimiento económico. El carácter sustitutivo del desarrollo industrial, basado en la protección de las posiciones monopólicas de los empresarios reemplazantes de los proveedores externos tradicionales, en la rígida absorción de tecnologías exógenas y en la extrema concentración de la renta, tendió a engendrar inestabilidad social, a agravar los dualismos entre los sectores modernos y tradicionales y a producir el estancamiento de las economías.

3. El derecho económico y la reacción desarrollista

El fracaso de la industrialización sustitutiva, orientada por esquemas desarrollistas en la línea del *laissez faire*, confirmó la inaplicabilidad de los modelos del capitalismo clásico en sociedades

la Argentina, Buenos Aires, 1969, pp. 12 y ss., y Aftalión, E. R., “Abogados y jueces en la evolución del derecho argentino”. *Revista de la Federación Argentina de Colegios de Abogados* núm. 17, 1971, pp. 17 y ss.

¹⁸ Véase Halperín, T., *Historia de América Latina*, Buenos Aires.

subdesarrolladas como las latinoamericanas. Más aún, el neoliberalismo intervencionista, que en los países ya industrializados abrió paso a procesos reformistas, profundizó en América Latina los factores de subdesarrollo.

No obstante, la primera reacción ante los nuevos desequilibrios produjo un recrudescimiento de la doctrina liberal, ahora envasada en las ideas desarrollistas. El retorno a las prácticas neoliberales parecía necesario ante las presiones inflacionarias y el deterioro económico, que se asociaban a largos años de dirigismo económico e intervención estatal. La solución neoliberal, sin embargo, sólo sirvió para acentuar los principales problemas estructurales del subdesarrollo latinoamericano, y en particular los vinculados con la concentración del ingreso, el dualismo socioeconómico y la dependencia externa.¹⁹

Durante este periodo, iniciado aproximadamente a mediados de la década del 50, la evolución del derecho tuvo en casi toda América Latina dos aspectos esenciales: por un lado, continuó la proliferación caótica de reglamentaciones sobre distintos aspectos de la actividad económica, a impulso de los cambios de la coyuntura y especialmente de las crisis recurrentes del sector externo; por otro lado, se iniciaron tendencias a la “modernización” de los cuerpos jurídicos básicos (códigos civiles y comerciales) a fin de adecuarlos a ciertos adelantos del derecho comparado (de los países más avanzados de occidente).²⁰ La imitación del derecho propuesto por los países del centro,²¹ y la utilización del aparato regulador para servir los intereses de los grupos económicos dominantes, continuaron gobernando la orientación del derecho económico.

¹⁹ Entre la extensa literatura sobre este tema, véase, Sunkel O. y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, 1971; Bianchi A. y otros, *América Latina: ensayos de interpretación económica*, Santiago, 1969; Furtado, C., *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución cubana*, Santiago, 1969.

²⁰ En este proceso de incorporación de esquemas legales foráneos mucho tuvieron que ver las misiones extranjeras llegadas en el marco de la ayuda externa (Fondo Monetario Internacional, universidades estadounidenses). Véase, con respecto a Chile, Santa María de la Vega, R., “Análisis crítico del derecho económico chileno”, en *Universidad Católica de Chile, Orientaciones del derecho chileno*, 1971, p. 368.

²¹ El encuadramiento en el pensamiento jurídico establecido puede verse aún en los esfuerzos de reforma más avanzados de las primeras décadas de este siglo, como el Código Civil mexicano de 1928. Véase Novoa Monreal, E., *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 19.

IV. LAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS DEL DESARROLLO DEPENDIENTE

El panorama que ofrecía el marco jurídico-institucional de las economías latinoamericanas en la segunda parte de los años 50 reflejaba la existencia de un sistema híbrido e inorgánico, donde convivían vetustas instituciones ya abandonadas en sus países de origen, con elementos intervencionistas generados por el pragmatismo socioeconómico de la etapa de industrialización sustitutiva, y nuevas figuras y mecanismos improvisados por los nuevos teóricos del liberalismo desarrollista, o impuestos por presiones de los países del centro o los esquemas internacionales de ayuda externa.

La legislación de fondo tiene entonces en general entre cincuenta y cien años de existencia: los códigos civiles, mercantiles y penales han permanecido intactos o parcialmente modificados por disposiciones que no contradicen en lo esencial su filosofía individualista. La pasión conservadora por la "seguridad jurídica" ha sostenido la vigencia de estructuras jurídicas arcaicas, propias de la primera época liberal y ya abandonadas en sus países de origen; al mismo tiempo, son resistidas algunas soluciones parciales pero innovadoras adoptadas en occidente (como la teoría del control en materia societaria e impositiva, la reglamentación de nuevos contratos, o la objetivización de las relaciones jurídicas) que sirven al menos para aliviar el formalismo legal.

El derecho público, por cuyo intermedio se produjo la irrupción de la avalancha reglamentaria generada por el intervencionismo estatal a partir de los años 30, presenta una imagen caótica, falta de cualquier sistema. Hipertrofiado en algunos sectores, como la legislación impositiva y previsional, carece de normas indispensables en otros, como la reglamentación de las empresas estatales que continúan organizándose empíricamente, sin un marco que les fije sus estructuras y objetivos. Las políticas monetarias, cambiaria y crediticia carecen de encuadramiento que permita administrar en forma estable la maraña legislativa en la que se manifiestan.

Si bien algunos de estos rasgos son propios del derecho económico comparado, y se registran también en los países industrializados, la desorganización es mayor en América Latina. Es nula en este sentido la contribución ordenadora de los primeros planos de desarrollo, planteados en forma exageradamente indicativa y deteriorados en varios países por la inestabilidad de los sistemas políticos.

El desfase entre los hechos sociales y el derecho adquiere ma-

por relieve al examinarse el conjunto de normas que inciden en los aspectos estructurales del desarrollo económico. En este sentido, pueden destacarse las leyes y reglamentaciones referidas a la estructura de los mercados, financiamiento y colaboración técnica externas, a la organización de la producción y a la promoción de las actividades económicas.

Los rasgos que caracterizan a dichos cuerpos normativos son, en general, la inoperancia, la disfuncionalidad, la ausencia de objetivos de largo plazo. Sin embargo, desde el punto de vista de sus promotores, es probable que en muchos casos esas instituciones hayan correspondido a una determinada forma de concebir el desarrollo de las economías nacionales. Veamos, antes de evaluar sus resultados en las economías nacionales, el contenido de algunos de los principales instrumentos del derecho económico positivo en las áreas señaladas.

La reglamentación de las actividades de mercado está confiada formalmente a los principios y mecanismos de la libertad de competencia. Casi todas las constituciones o códigos penales latinoamericanos sancionados durante los años 30 y 40, prohibieron terminantemente los abusos del poder de mercado. Estos principios dieron lugar a solamente cinco leyes nacionales: las de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, sancionadas en épocas distintas pero elaboradas con base en los modelos jurídicos vigentes en los países industrializados y particularmente en Estados Unidos. Los antecedentes de estas leyes denotan que, en general, las mismas no fueron concebidas como instrumentos de intervención estatal sobre las estructuras económicas, sino como elementos componentes de un sistema jurídico liberal, necesarios para garantizar a los particulares la libertad de comercio. De hecho, la incidencia de las mismas como instrumentos de control del poder económico ha sido prácticamente nula. Los casos de aplicación de sus mecanismos no superan en total la docena, y la mayoría de ellos se refiere a situaciones monopólicas de escasa importancia.²²

Sin embargo, la ineficacia de la legislación antimonopólica no ha motivado esfuerzos de reforma significativos, lo que sugiere que, aun como letra muerta, estos instrumentos han cumplido alguna función útil en el sentido de brindar una cobertura legal al ejercicio del poder económico por los sectores hegemónicos.

La reglamentación del financiamiento externo tenía como objetivo principal el de otorgar todo tipo de garantías y estímulos a

²² Véase, White, E., *Control de las prácticas comerciales restrictivas en América Latina*, UNCTAD/ST/MD/4, 1975, pp. 10-83.

los capitales extranjeros, considerados necesarios para llevar adelante el proceso de sustitución de importaciones. De este modo, los países asumen las reglas de juego y disposiciones requeridas por los organismos financieros internacionales, y establecen ventajas y seguridades especiales para la inversión extranjera directa. Son pocos, sin embargo, los cuerpos normativos elaborados con el fin de ordenar esta materia.²³ Prima en ella una política indiscriminada de "tratamiento nacional", por la cual se aplican a las inversiones externas las mismas reglas que a las empresas locales. Salvo en países como México, Bolivia y Cuba, donde movimientos revolucionarios condujeron a la nacionalización de los sectores exportadores básicos, y en aquellos donde el Estado ha debido tomar participación, por diversos motivos, en algunas actividades de infraestructura económica, no se establecen limitaciones sectoriales a las inversiones ni sobre el funcionamiento de las empresas extranjeras, que pueden entonces elegir libremente su estructura organizativa, su tasa de endeudamiento interno y externo, la forma y proporción de remesas de utilidades al exterior, sus políticas de empleo, precios, importaciones y exportaciones. Las normas legales no establecen criterios de evaluación de los efectos de las inversiones externas, como no sean los criterios tradicionales de análisis de proyectos.

La colaboración técnica extranjera permanecía encuadrada en las viejas instituciones del orden neocolonial y el más puro respeto a la libertad de contratación. Así es como, por un lado, en el sector primario los acuerdos de concesión continúan rigiendo las condiciones de explotación y comercialización de los recursos naturales en los que la mayoría de los países basa su capacidad de obtención de divisas. Dichos contratos entregan a monopolios extranjeros la propiedad irrestricta de yacimientos, a perpetuidad o por plazos de 50 ó 60 años, adjudicándoles todo tipo de seguridades jurídicas. Por otro lado la importancia de tecnología para el sector manufacturero es realizada a través de contratos de licencia de conocimientos técnicos patentados o no patentados en los que rige únicamente el principio de la autonomía de la voluntad. Dichos contratos no son registrados, evaluados ni autorizados por los gobiernos, salvo, nuevamente, en términos del posible otorgamiento de ventajas a las partes (por ejemplo, descuentos impositivos por "gastos de investigación" realizados en el exterior).

²³ Entre las pocas excepciones, pueden mencionarse únicamente a los Estatutos legales de Argentina (1958) y de Chile (1960) cuyo único objetivo era codificar las ventajas ofrecidas a los capitales extranjeros.

La reglamentación de las actividades productivas, aspecto en el que se han concentrado las intervenciones estatales más importantes, está orientada básicamente por la filosofía proteccionista de la etapa sustitutiva. No existen criterios efectivos de programación sectorial, y en definitiva todo se reduce a fomentar indiscriminadamente el crecimiento de la producción a través de leyes generales y sectoriales de promoción industrial que establecen incentivos directos (reducciones impositivas, ventajas crediticias, diferentes subsidios) y medidas de protección arancelaria a la "industria infantil" (muchas veces representada por antiguos conglomerados internacionales), particularmente frente a la competencia externa. La industria pequeña y mediana, en la que se concentran los empresarios nacionales y una proporción importante del empleo, es marginada de las normas de fomento.

Tampoco existen instituciones, reglas o mecanismos para promover el desarrollo tecnológico local. Este último es otro caso interesante de hipocresía legislativa, semejante al de la legislación antimonopólica, pues jurídicamente los países están dotados, desde hace mucho tiempo, de leyes sobre patentes similares o más bien copiadas a las de los países industrializados. Ahora bien: estas leyes de propiedad industrial, cuyo objetivo formal es en teoría la promoción de las actividades inventivas, son utilizadas casi exclusivamente por empresas extranjera como monopolios de comercialización. Es que las mismas, del mismo modo que los demás instrumentos del derecho económico vigente, aplican el principio del tratamiento nacional, no establecen diferencias de tratamiento según la naturaleza de los solicitantes o de los inventos, ni mecanismos para controlar la concesión y explotación de los privilegios.²⁴

En definitiva, las normas que rigen la asignación de la oferta entre los sectores de la demanda, que como afirma Olivera, constituyen el campo focal del derecho económico,²⁵ están en general alienadas del contexto económico y social de los países y por lo tanto no logran establecer un sistema de prioridades que satisfaga las necesidades colectivas.

Por último, el orden económico internacional prevaleciente encuadra y refuerza con sus reglas de juego el *statu quo* de los derechos nacionales. En efecto, el derecho internacional tradicional

²⁴ Véase White, E., "La cuestión de la propiedad industrial en América Latina, con especial referencia a las patentes", en *Derecho de la Integración*, núm. 21, Buenos Aires, 1975.

²⁵ Ver Olivera, J., op. cit., supra, nota 3.

refleja en sus normas sobre las relaciones económicas la concepción decimonónica del Estado liberal, en la que las actividades económicas están casi exclusivamente en manos de particulares y el Estado simplemente debe suministrar el marco institucional para dichas actividades.²⁶ La influencia de esta concepción puede observarse en las normas prevalecientes sobre comercio e inversiones internacionales. Dichas normas, concebidas antes de que se reconociera la división del sistema internacional en su segmento desarrollado y otro subdesarrollado, tienen en general para este último efectos negativos.

Así por ejemplo, la cláusula de la nación más favorecida, que es uno de los instrumentos jurídicos clásicos del comercio internacional, parte del presupuesto teórico de las ventajas para los países de liberar los obstáculos al comercio en un contexto de libre competencia; pero en la práctica, dicho instrumento se adecúa más bien para consagrar una división internacional del trabajo entre América Latina y Europa, favorable a esta última.²⁷ Por otro lado, el funcionamiento de la cláusula en el marco del GATT benefició fundamentalmente a la liberación del comercio entre los países desarrollados.

Con respecto a las inversiones internacionales, las pautas jurídicas tradicionales requieren que las mismas no sean tratadas en forma discriminatoria, y que la propiedad de los extranjeros no sea expropiada sino por causas de utilidad pública y mediante el pago de una "justa y pronta indemnización". De acuerdo a la doctrina liberal, la adopción de estas pautas mínimas es necesaria para alentar la inversión de capitales privados de los países industrializados en el Tercer Mundo, y por lo tanto para promover su desarrollo. Pero el resultado de esta concepción es, en la práctica, la limitación de la libertad de dichos países para tomar las medidas económicas que consideren necesarias para sus objetivos económicos. Partiendo del supuesto de una armonía básica de intereses en el contexto de pautas uniformes, se proponen adicionalmente diversos mecanismos para la solución de controversias entre inversores extranjeros y países anfitriones, que implican el desplazamiento de las soberanías legislativas y jurisdiccionales locales a favor de mecanismos internacionales localizados en países industrializados.

²⁶ Véase Fatouros, A. A., "International Law and the Third World", en *Virginia Law Review*, vol. 50, núm. 5, 1964, p. 807.

²⁷ Véase, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, *América Latina y la cláusula de la nación más favorecida*, Santiago de Chile, 1972.

Por otro lado, la concepción del derecho internacional correspondía a un sistema económico organizado a través de un esquema descentralizado de decisiones, resultante del funcionamiento del mercado. Este enfoque impedía reconocer y por lo tanto reglamentar la existencia de prácticas comerciales restrictivas manipuladas por los propios Estados, y fundamentalmente la existencia de subsistemas autónomos para la regulación del comercio y la producción internacional, encarnados por empresas transnacionales con poder de decisión en los países más desarrollados.

V. EL IMPACTO DEL DERECHO ECONÓMICO LIBERAL

Es obvio que no pueden imputarse a los defectos del marco jurídico-institucional todos los problemas del subdesarrollo latinoamericano. Sin embargo, puede considerarse que el mismo no contribuyó positivamente al proceso de cambio, quedando en general rezagado con respecto a la dinámica del sistema socioeconómico y estableciendo en muchos casos barreras para las transformaciones necesarias.

En todo caso, es indudable que la doctrina del liberalismo económico, implantada en América Latina junto a sus instrumentos jurídicos esenciales, no pudo servir, a lo largo de sus distintas etapas y versiones, a los objetivos propugnados por sus defensores internos y externos.

Al promediar la década pasada, podía observarse que el impacto de la receta liberal había sido en gran medida contrario a los resultados prometidos.

En primer lugar, los efectos combinados del *laissez faire* en materia de control del poder económico (dada la ineficacia de las leyes antimonopólicas) y del proteccionismo industrial, generaron estructuras económicas nada propicias a la libre competencia como forma de asignación eficiente de recursos.

Desde el inicio del proceso de industrialización, pero particularmente con el aceleramiento del proceso de sustitución de importaciones, comienzan a formarse en los países situaciones típicamente monopólicas en diversos sectores, en las que predominan posiciones dominantes y barreras a la competencia. La protección industrial masiva e indiscriminada llevó al establecimiento de numerosas unidades productivas que no podían competir debido al tamaño reducido de los mercados. Se desarrollaron exageradamente ciertas ramas de bienes de consumo, perjudicándose la especiali-

zación de las ramas productivas, al tiempo que se creaban situaciones de reserva de mercado típicamente monopólicas, no controladas por los gobiernos, y se acentuaban fuertes dualismos entre un sector moderno funcionando por debajo de su capacidad y un sector tradicional, atomizado y tecnológicamente obsoleto.²⁸

El desarrollo de la concentración empresarial, que en América Latina alcanzó proporciones muy elevadas, se llevó a cabo sin la intervención gubernamental y quedó por lo tanto en manos de la libre iniciativa garantizada por los ordenamientos jurídicos. Favorecido por la ausencia de controles directos y registros y por un régimen societario e impositivo favorable, dicho proceso se realizó mediante la diversificación de actividades y la centralización del capital en conglomerados en los que las actividades industriales se entremezclan con las financieras, comerciales, etcétera, mediante la absorción de firmas pequeñas por grandes empresas. Los pocos casos de reorganización de sociedades tuvieron más bien motivos impositivos que propósitos de reestructurar las escalas y las dimensiones de las unidades de producción. En consecuencia, las estructuras jurídicas de la libre competencia determinaron, al aplicarse en el contexto latinoamericano, monopolios ineficientes.²⁹

Las políticas sobre inversiones extranjeras, enmarcadas en normas liberales, cumplieron en gran parte su objetivo de alentar el ingreso de dichas inversiones, pero a través de modalidades y con unos costos que no aparecían calculados en los instrumentos de promoción. La participación de empresas extranjeras en las industrias nacionales creció rápidamente hasta alcanzar en los años 60 proporciones dominantes en los sectores más dinámicos. De este modo, se reforzaron los procesos de concentración y el dualismo intersectorial, promoviéndose un fenómeno de desnacionalización de las empresas locales a través de la compra de sus acciones o activos, o de su simple desplazamiento de la competencia.

Al mismo tiempo, las empresas extranjeras recurrieron fundamentalmente al crédito interno para su financiamiento, disminuyendo así el aporte neto de capitales a los países, que constituía, sin embargo, la principal justificación de las mismas según las teorías y normas desarrollistas. Por otro lado, fueron las empresas extranjeras las que aprovecharon en forma predominante los incentivos de fomento industrial y en general el sistema proteccionista, con lo que se distorsionaron los fundamentos socioeconómicos de las políticas de fomento, facilitándose la absorción de altos

²⁸ Véase Bianchi, A., *op. cit.*, *supra*, nota 19.

²⁹ Véase White, Eduardo, *op. cit.*, *supra* nota 22, pp. 49 y ss.

beneficios por dichas empresas y la coexistencia de ineficiencias productivas con altos precios internos que restaban competitividad a la producción nacional.

El derecho económico aplicable a las inversiones extranjeras no fue neutral con respecto a los resultados señalados. A la ausencia de autorizaciones, criterios y controles específicos, cabe agregar la incidencia de las normas de asignación típicas de las políticas estabilizadoras del neoliberalismo, en materia cambiaria (devaluaciones que abarataron la compra de empresas nacionales); crediticia (asignación de crédito según el respaldo patrimonial de las empresas); impositiva (discriminación impositiva en favor de la importación de bienes de capital); de control de precios (fijos según los costos declarados por las propias empresas), etcétera.

Una relación semejante entre el marco jurídico y los resultados económicos puede estimarse que existió, quizás con mayor claridad aún, en materia de transferencia de tecnología. La autonomía de la voluntad aplicada a relaciones desiguales entre los oligopolios proveedores de conocimientos técnicos y las firmas locales sin poder alguno de negociación, o a relaciones internas entre matrices y filiales donde no podía existir contratación dada la falta de oposición de intereses, provocó naturalmente una deformación de los supuestos implícitos en la teoría liberal del contrato. En la realidad, los efectos de la no intervención estatal se advirtieron luego, entre otros aspectos, en una larga serie de prácticas restrictivas y limitaciones impuestas en los contratos de licencia con respecto a la actividad de las empresas receptoras, la mayoría de las cuales (cláusulas vinculatorias, limitaciones geográficas, fijación de precios) pertenecía al campo tradicional de la legislación anti-monopólica. Sin embargo, los textos legales y los organismos de aplicación de los mismos no contemplaban en América Latina el control de este tipo de prácticas.

Por último, el sector empresario nacional fue desalentado. La empresa pública continuaba creciendo pero lo hacía en forma desordenada, carente de un marco jurídico para regular su estructura y funcionamiento. De este modo se estimulaba la constitución de verdaderos feudos burocráticos, desvinculados de la política económica nacional. Las empresas privadas nacionales carentes de instrumentos jurídicos que estimularan su crecimiento, concentración y desarrollo tecnológico tendían al deterioro, vegetando en sociedades familiares o cerradas y asfixiadas entre firmas extranjeras y estatales, o finalmente absorbidas o asociadas a las mismas.