

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, SU REDIMENSIONAMIENTO, LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Dr. Miguel ACOSTA ROMERO *

Una constante en la mayoría de los estados que conforman la comunidad internacional, la constituye la idea que todos han calificado con las palabras “modernizar al Estado” o “modernización del Estado”, que vienen a ser sinónimas.

Esta tendencia se observa a partir de la séptima década del siglo XX, y ha continuado en forma impresionante, por lo menos hasta 1993 en que se edita esta obra; creo que es conveniente hacer una reflexión acerca de si es el Estado el que se moderniza y redimensiona, o bien si es una parte del mismo, la que corresponde al Poder Ejecutivo, o administración pública de los Estados.

Es evidente que las sociedades humanas evolucionan, cambian, modifican su aparato productivo, sus economías, su sistema jurídico por varias razones, entre otras por el crecimiento demográfico, por el crecimiento económico, por la diversificación de su producción, si el Estado es una consecuencia de la organización social humana, lógicamente debe cambiar de acuerdo a esas circunstancias su estructura jurídica, política y aun económica, pero el Estado sigue siendo el mismo, de ahí que bajo mi perspectiva, la moda de hablar de “modernización del Estado” no lo cambia en su conjunto total, sino que hay que aclarar que el redimensionamiento, adelgazamiento o reducción de entidades centrales y entes paraestatales sólo es de una parte del Estado, la que se identifica con el Poder Ejecutivo, y que debía hablarse de modernización o redimensionamiento de la administración pública que es una parte del Estado, pero no es el todo.

* Profesor de carrera de la Facultad de Derecho de la UNAM, Investigador Nacional Nivel III.

Se habla mucho de reducción, del aparato estatal, que habrá de entender en el contexto ya expresado, más sin embargo, el crecimiento de los otros poderes también es notable en México, el Poder Judicial Federal ha crecido en forma importante, pues para abril de 1993 tiene 78 Tribunales Colegiados de Circuito, 42 Tribunales Unitarios de Circuito y 158 Jueces de Distrito, lo que evidentemente es un crecimiento de los órganos de ese poder que seguramente corresponde al aumento poblacional, económico y aún de litigios.

En el Poder Legislativo también ha crecido el número de diputados, a partir de 1988 son 500 diputados, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional y se crearon el Tribunal Federal Electoral en 1987 y el Instituto Federal Electoral en 1990. Lo que confirma que el Estado aumentó sus órganos legislativos.

Por lo que toca al Poder Ejecutivo y órganos directa o indirectamente dependientes del mismo, el fenómeno durante las primeras siete décadas del siglo fue en el sentido de crecer en ministerios secretarías, en subsecretarías y oficinas de rango inferior y en el llamado sector paraestatal el crecimiento fue expansivo, de tres entidades que se crearon en 1925 (Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (hoy ISSSTE), llegaron en 1982 a cerca de 1250. Tan es así, que hubo que integrarse esa parte de la administración pública al artículo 90 de la Constitución (1978) y regularla primero en la LIOAPF (1976), y luego en la LFEP (1986).

La modernización o redimensionamiento del Estado, a mi juicio, no es una idea que haya nacido en una fecha o que sea privativa de un gobernante y de un país, y más bien corresponde al proceso dinámico de cambio de las sociedades humanas en busca del mejoramiento de la eficiencia estatal, y de ajuste del Estado a nuevas circunstancias de la sociedad.

Así se tiene que como precedente de la modernización y redimensionamiento del Estado se dio lo que se conoce en la experiencia política administrativa como "Reforma Administrativa", que tuvo varios objetivos, e incluso en 1985 se dio como parte de ese proceso, una reducción importante de unidades administrativas dependientes de las Secretarías del Estado, de la Procuraduría General de la República y del Departamento del Distrito Federal.

Por razones metodológicas e históricas, se hará referencia a los procesos de reforma administrativa de 1950 a 1979 que como ya lo indiqué, pueden ser tomados como un precedente de lo que ahora se conoce con el nombre de modernización del Estado.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1950 A 1979

Se puede afirmar que, de 1950 a 1979 se dio un fenómeno a nivel mundial que se *conoció con el nombre de Reforma Administrativa*.

Es consecuencia, en nuestra opinión, también de otro fenómeno que es una realidad en todos los países y que podríamos calificar de "parkinsonismo", o crecimiento acelerado y desordenado de unidades administrativas, oficinas, dependencias y personal burocrático.

La mayor parte de los autores y también de los dirigentes políticos, consideran que ese crecimiento del aparato administrativo desborda, en mucho, las necesidades reales de nuevas estructuras que demanda el normal crecimiento demográfico, económico e industrial de los países y que, entre otras causas, obedece a criterios muy personales en el estilo de gobernar, favoritismos, nepotismos que hacen que ese parkinsonismo sea desbordado y poco racional.

En efecto, ese crecimiento es fácilmente apreciable comparando el número de dependencias y de funcionarios y empleados de los diversos Estados, en un examen que pudiera hacerse por periodos de 10 años. Otro caso que puede ser tomado como ejemplo, es el de los Estados Unidos de América, que tiene 2.8 millones de empleados federales y en donde la burocracia ha crecido a un ritmo de 15% en los últimos 20 años y se dice que en todos los niveles la iniciativa está estancada, la mediocridad es premiada con aumentos salariales y hay un gran número de burócratas a los que se les paga por virtualmente no hacer nada (este comentario puede ser aplicable a muchos casos, entre otros, a México). La regulación, asimismo, ha crecido tanto que, en 1978, existían 21 volúmenes que pocas gentes pretendían entender y muchas menos leer.¹

La misma Comisión del Servicio Civil que supervisa a los empleados federales se ha llenado de burocracia, pues tiene 8,600 empleados y en las últimas dos décadas ha crecido cinco veces más rápido que la totalidad de los empleados federales

Varios Presidentes de los Estados Unidos han tratado de reorganizar y reducir el aparato estatal, pero han terminado haciendo cada vez la burocracia más grande.

La administración norteamericana (marzo de 1978) ha emprendido un programa que parece ser la primera reforma a fondo, del servicio civil, desde que éste se estableció hace 95 años; es una reforma que se ha esperado largamente.

¹ Sobre esto, véase: *Time*, vol. III, núm. 10, 6 de marzo de 1978, p. 21.

Entre otras medidas, la reforma también enfoca la descentralización o desconcentración para permitir mayores poderes de decisión en las áreas regionales y en los niveles inferiores.

TENDENCIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1950-1979

Las nuevas técnicas de organización, los criterios gerenciales, la racionalización de los recursos y una mejor productividad del aparato estatal y burocrático, y la eficiencia en la acción administrativa, han hecho que diversos países emprendan lo que se llama la Reforma Administrativa, de tal manera que se pretende una mayor coordinación, responsabilidad y control en los sectores que forman la Administración Pública, mediante diversas estrategias que revisan tanto el sistema administrativo, como el marco legal y la eficiencia, eficacia y pertinencia del servicio público, hasta en los niveles más bajos.² Estas tendencias son retomadas en lo que ahora (1993) se llama Reforma del Estado.

OBJETIVOS DE ESA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Reforma Administrativa es una acción político-administrativa, que incluye la estrategia para rediseñar:

1. El aparato estatal dependiente del Poder Ejecutivo, haciendo cada vez más claras las decisiones, las áreas de acción y la unidad en el mando y en la ejecución (ahora (1993) es parte de la Reforma del Estado).

2. Racionalizar el número y competencia de las unidades de la Administración Pública, eliminando las inútiles, o aquellas que actúan conjuntamente en la misma área (a partir de 1982 privatización).

3. Rediseñar el marco legal que regula el aparato administrativo y su actividad.

4. Obtener mayor productividad y eficacia:

- a) De las unidades administrativas;
- b) Del equipo;
- c) De los recursos, y
- d) Del personal.

5. Concientizar y provocar en el elemento humano la idea de que a la vez que son trabajadores del Estado, deben servir al pueblo cada vez con mayor atención, educación y eficiencia.

² LEEMANS, A. F., *Cómo reformar a la Administración Pública*.

La Reforma Administrativa ha sido emprendida, como ya se dijo, en los Estados Unidos, en Francia, en Brasil, en Japón, en Finlandia, en Venezuela, en Inglaterra, en Pakistán, en China, en la URSS (desapareció el 29 de diciembre de 1989), etcétera.³

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

En México, durante algún tiempo, se habló de la Reforma Administrativa, que, en realidad, no se realizaba en forma total, sino mediante aplicación de medidas parciales que resultaban, a nuestro modo de ver, meros parches (1950-1975).

A partir de 1976 (diciembre), la Reforma Administrativa en nuestro país ha abarcado la estrategia antes señalada.

Ha comprendido:

1. La promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. Nueva estrategia de sectorización de actividades (en plena obsolescencia en 1993).

3. La desconcentración y descentralización regionales de las unidades administrativas federales.

4. La llamada reforma de ventanilla, que tiende a que los servicios públicos den mayor énfasis en el trato correcto y eficaz al público.⁴

Puede citarse como ejemplo y antecedente de la Reforma Administrativa de ventanilla la llevada a cabo en la República Federal Alemana, en donde el servicio civil fue establecido por Otto Von Bismark, en 1871. Existen opiniones acerca de que se ha convertido en una burocracia, humilla al público en ocasiones, que adopta actitudes imperativas, de oficiosidad, de condescendencia. Un reciente estudio de

³ Sobre Reforma Administrativa, véase: RODRÍGUEZ MENA, Luis, "Algunas consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela", *Revista Venezolana de Administración Pública*, Caracas, marzo, 1977; SOUZA WAHLRICH, Beatriz de, "Institucionalización de Reforma Administrativa: a atuação do Conselho do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente", *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, octubre-diciembre, 1976; SEPE, Onorato, "L'contro di tampere (Finlandia) sulle riforme della pubblica amministrazione", *Revue Internationale de Sciences Administratives*, Bélgica, octubre-diciembre, 1976.

⁴ Sobre la Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa, *Reforma de Ventanillas*, véase: *Diario Oficial* de 19 de septiembre de 1977: "Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta".

muestreo por teléfono, demostró que el público considera a los burócratas como "obstinados y flojos", y con "mentalidad de casta".

En dicho país (en 1975), se ha instrumentado una estrategia de buenas maneras, sobre todo en el Ministerio de Correos, que es el que tiene el mayor número de empleados federales.

Asimismo, en el Estado de Baviera, el Ministerio de Finanzas ha editado un folleto para sus servidores públicos, bajo la idea de que trabajan para el beneficio de los ciudadanos. Sugiriendo que deben los burócratas pensar en ponerse en el lugar del público que atienden. Ayudarlo a corregir errores y tratar de entender que los ciudadanos no conocen las leyes, tan bien como los burócratas.

El folleto, cuyo nombre es "Berhörde und Burger" (autoridades y ciudadanos), ha tenido mucho éxito y ha sido adoptado por otras autoridades tanto estatales como federales.⁵

CRÍTICA

Como puede observarse, la Reforma Administrativa no fue un proceso sistemático y coherente, sino que tuvo fases que eran iniciadas y no seguidas a mediano y largo plazo.

En una época la Reforma Administrativa coincidió en crear numerosas Subsecretarías de Estado, en otra en ampliar el sector paraestatal creando organismos públicos descentralizados, comisiones intersecretariales y sociedades mercantiles de Estado, y aun fideicomisos.

Históricamente, también tuvo su época la sectorización, pero parece haberse detenido hace varios años y está congelada para 1993, en fechas más recientes, se ha hecho hincapié en la simplificación de los procedimientos administrativos con buen criterio.

Otro aspecto de la privatización y la Reforma Administrativa que ahora se llama Reforma del Estado se inicia en 1982, con la venta a los particulares de numerosas empresas de participación estatal y la liquidación de otras, así como Fideicomisos y aun organismos descentralizados como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, posiblemente como efecto parcial de la crisis económica, en el mes de agosto de 1985 se redujo la estructura de la administración central, se suprimieron varias dependencias de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal, con la circunstancia de que no hubo una lista oficial de las dependencias suprimidas, sino que se siguió el procedi-

⁵ Sobre esto, véase: *Time*, núm. 9, 29 de agosto de 1978, p. 12.

miento de publicar nuevos reglamentos interiores, en los que se eliminaron las dependencias, desde Subsecretarías, hasta niveles jerárquicos inferiores, esto complica el análisis y saber qué dependencias desaparecieron, pues hay que hacer un estudio comparativo entre los reglamentos anteriores y los nuevos reglamentos para, por exclusión saber qué dependencias fueron suprimidas en cada Secretaría; a mi juicio y sujeto a contingencias del error humano, se suprimieron en cada dependencia las siguientes, mismas que se señalan a pie de página.⁶

Acuerdo del Presidente de la República por el que se establecen bases para la ejecución, coordinación y evaluación del "Programa General de Simplificación de la Administración Pública General", en el *Diario Oficial* del 9 de febrero de 1989.

⁶ Secretarías:

AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

- Reglamento Interior 23/VIII/85
Se eliminan dos subsecretarías
Se eliminan 15 direcciones
Se fusionan dos comisiones
Se fusionan tres institutos
Se eliminan dos comisiones
Se liquidan dos comisiones
Total: 26

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- Reglamento Interior 14/VIII/85
Desaparecen dos unidades
Desaparecen siete direcciones
Total: 9

CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

- Reglamento Interior 19/I/83 Ref.
30/VII/85
Desaparecen 41 direcciones
Una subdirección
Dos unidades
Cuatro Coordinaciones y
Comisarios y Delegados
Total: 48

DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA

- Reglamento Interior 29/III/83
refs. 8/III/84 y 19/VIII/85
Desaparecen dos comisiones
y Delegaciones estatales
Total: 2

EDUCACIÓN PÚBLICA

- Reglamento Interior 4/II/80
ref. 9/VIII/85
Desaparecen tres direcciones
Tres departamentos
Un Comité y un Centro de Cómputo
Total: 8

ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

- Reglamento Interior 25/VIII/85
Desaparecen seis direcciones
Tres comisiones
La asesoría
Una coordinación

Un Centro de Evaluación de Proyectos
Total: 12

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación presentó a consideración del Ejecutivo Federal, a más tardar el 28 de febrero de 1989, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, previa consulta con las dependencias y entidades cuyos ámbitos de competencia se relacionen con dicho programa.

GOBERNACIÓN

- Reglamento Interior 21/VIII/85
Desaparece una coordinación
Se fusionan dos direcciones
Total: 1

HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- Reglamento Interior 26/VIII/85
Desaparecen 17 direcciones
Dos unidades
Una subsecretaría y
Una coordinación
Total: 21

PESCA

- Reglamento Interior 6/II/84 ref.
Desaparecen cuatro direcciones
Tres unidades
y una subsecretaría
Total: 8

**PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO**

- Reglamento Interior 29/VII/85
Desaparecen siete direcciones
Dos subsecretarías
Una coordinación
y un Centro de Capacitación
Total: 11

REFORMA AGRARIA

- Reglamento Interior 27/VIII/85
Desaparecieron siete direcciones
Tres comisiones
Total: 10

SALUD

- Reglamento Interior 19/VIII/85
Desaparecieron ocho direcciones
Una subsecretaría
Total: 9

**TRABAJO Y PREVISIÓN
SOCIAL**

- Reglamento Interior 14/VIII/85
Desaparecieron tres direcciones
Un instituto nacional
Un centro de información
y una coordinación
Total: 6

TURISMO

- Reglamento Interior 20/VIII/85
Desaparece una comisión
Total: 1

**PROCURADURÍA GENERAL
DE JUSTICIA DEL D. F.**

- Desaparecieron tres direcciones
Tres coordinaciones
Una oficialía mayor
Total: 7

**PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

- Desaparecieron nueve direcciones
Dos institutos
Una visitaduría
Una contraloría interna
Una coordinación
Una oficialía mayor
y una unidad
Total: 16

RELACIONES EXTERIORES

- Reglamento Interior 23/VIII/85
- Desaparecen cinco direcciones
- Una consultoría
- Una comisión
- Dos unidades
- y una delegación
- Total: 10

DEPARTAMENTO DEL D. F.

- Desaparecen 12 direcciones
- Tres secretarías
- Dos comisiones
- Dos subtesorerías
- Tres subcontralorías
- Tres subcoordinaciones
- Total: 25

Este Programa debe establecer:

- Medidas específicas.
- Compromisos concretos.
- Acciones inmediatas y mediatas.

De Simplificación en el ámbito de atribuciones de las propias dependencias que se llevarán a cabo durante 1989.

En el mes de octubre de cada año, la Secretaría Contraloría General de la Federación informará al Ejecutivo Federal los resultados obtenidos; propondrá medidas correctivas, y presentará acciones que deberán ejecutarse en las dependencias los años subsecuentes.

Programa General de Simplificación Administrativa

Deberá contemplar:

- a) Relaciones hacia el exterior de cada dependencia, entre dos o más entidades o entre dependencias y entidades.
- b) Relaciones entre el Sector Público y Particulares, en lo que se refiere a simplificación de sistemas y procedimientos.
- c) Simplificación de la normatividad correspondiente al gasto público federal.
- d) Fortalecimiento de la Coordinación de las acciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales.

Para poder llevar a cabo el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal podrán crearse comisiones y programas específicos, si es que así se requiere.

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, de ejecutar las medidas y acciones que acuerde el Ejecutivo Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación queda facultada para vigilar e interpretar a efectos administrativos las acciones

tomadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Reflexiones sobre la proliferación de reglas de todo orden, hiper legislación en todos los niveles, limitaciones, autorizaciones previas y controles de las diversas autoridades aplicables al sector paraestatal.

A partir de 1981, es tal el número de reglamentos, acuerdos, decretos, órdenes, disposiciones, circulares, que rigen para el sector paraestatal, que verdaderamente complican su operación, aumentando los trámites, informes, autorizaciones previas, documentos, normatividad que se debe cumplir, de tal forma que a mi juicio esto comprende un universo enorme de disposiciones que implican burocratismo, enorme gasto presupuestario, duplicación de trámites, y serios retrasos en el funcionamiento de este sector.

LA REFORMA DEL ESTADO

Lo anteriormente reseñado, en mi opinión constituye el conjunto de precedentes que dieron lugar a lo que a partir de 1980 se ha llamado la Reforma del Estado, y se dan las siguientes tendencias, desde luego, no en todos los países, ni tampoco con igual énfasis.

Estimo que en la práctica de los estados de las líneas básicas de lo que se llama la modernización del Estado son las siguientes:

1. Transferencia de poderes a las provincias, regiones o entidades federativas, y municipios o comunas.
2. Reducción del aparato estatal central.
3. Privatización de empresas públicas.
4. Reducción de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y de sus prestaciones, para reducir subsidios y abatir déficit presupuestario y búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, pertinencia y productividad en los servidores públicos.
5. Cambio legislativo profundo.

En este marco circunstancial de realidades cambiantes y apremiantes es prioritario dar respuestas inmediatas y satisfactorias a las necesidades de la población, el Derecho Contemporáneo, debe estar y está a mi juicio en condiciones de proporcionar nuevos mecanismos que van más allá de lo que anteriormente se llamó Derecho Público o Privado.

La Reforma del Estado va más allá de privatizar (que ha sido muy importante), y es profunda en el papel o ubicación de la administra-

ción pública y en sus relaciones institucionales con los otros poderes, con las entidades federativas, los municipios y con los administrados.

Trataremos de hacer un comentario respecto de cada una de estas vertientes de la modernización del Estado.

I. Transferencia de poderes a las provincias, regiones o entidades federativas y municipios o comunas.

Los procesos de transferencia de atribuciones, funciones y facultades a las regiones, proceso importante de descentralización regional y territorial que ha tenido auge en Francia a partir de 1981, en Italia, y en otros países de Europa como Bélgica, Gran Bretaña, Holanda y desde luego en España a partir de la Constitución Española de 1978, de tal manera que una parte importante de la transferencia de poderes y facultades se ha hecho de esta forma fortaleciendo la administración regional y la municipal.

Italia. En Italia la Constitución de 1948 contempla los entes regionales en sus artículos 130, 121, 126, 122, la ley 48 de 1967 prevé competencia legislativa, central y regional y la ley 281 de 1970 regula importantes aspectos financieros regionales y transferencia de funciones administrativas a las regiones.

La función regional se ve fortalecida con el ordenamiento local 142-90 conformado un sistema armónico en el que participan la totalidad de los entes territoriales y se procura una coordinación con la estructura estatal central.

Bélgica. En Bélgica a partir de 1970 se ha dado un reordenamiento del número de municipios por medio de fusiones de comunas, dado que Bélgica tiene diferencias de comunidades lingüísticas culturales y económicas, es evidente que existen las comunidades flamencas y las comunidades francesas, la reforma constitucional de 17 de julio, y la ley de 8 de agosto de 1980, definieron nuevos criterios en las atribuciones de las comunidades, transfiriéndoles atribuciones en cuestiones culturales, defensa de la lengua, Bellas Artes, museos e instituciones científicas, bibliotecas, radio difusión, televisión, deporte, turismo, asistencia social, etcétera, esto puede considerarse dentro del ámbito municipal, a nivel regional se dieron atribuciones a las regiones para la protección del medio ambiente, reordenamiento del territorio, bosques, caza y pesca, ganadería, agricultura, purificación y distribución de agua, explotación de recursos naturales, obras públicas, transportes, etcétera (artículos 4º y 5º de la ley de 8 de agosto de 1988).

Esta última ley determina los niveles de gobierno central, regional y comunal, cada uno con sus competencias exclusivas.

Francia. En Francia es histórico el régimen centralista y unitario (véase capítulo sobre *Descentralización política de este libro*), la creación de las regiones se realizó en 1972 y fue consolidada en las leyes de 22 de junio de 1983, y 6 de enero y 16 de junio de 1989, aunque las bases se establecieron en la ley 213 del 2 de marzo de 1982 referente a la autonomía de las comunas, departamentos y regiones, y estableció la transferencia de poderes en esos 3 niveles.

Gran Bretaña. En Inglaterra las leyes de 1972 y 1973 sobre el gobierno local, introdujeron importantes modificaciones entre otras la reducción numérica de los mismos, y el fortalecimiento de las potestades de los que quedaron, buscando a partir de 1975 un programa permanente de disminución de gastos públicos.

Holanda. De manera paralela a lo que se llevó a cabo en Bélgica, en Holanda trataron de remodelar las circunscripciones provinciales y una mejor descentralización operativa, a partir de 1976 se dio una reducción en el número de comunas y en 1984 (junio) se dictó una ley de organización del nivel regional.

España. En España la Constitución de 1978 apoyó firmemente el proyecto de descentralización y gobierno propio de las comunidades autónomas, y así se ha fortalecido la administración de esas comunidades como son Galicia, Cataluña, Andalucía, Países Vascos y comunidad valenciana de tal forma que la descentralización constituye, en mi opinión, un federalismo real dentro del Estado español.

México. En México la distribución de poderes y competencias entre los tres niveles de gobierno federal, estatal, local y municipal, se ha dado desde la creación del Estado Federal, sin embargo, en fechas recientes se ha tratado de fortalecer a las entidades federativas y al municipio mediante reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución, y específicamente la transcendencia de importantes facultades al municipio en la reforma constitucional al artículo 115 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, y que puede consultarse el texto comparado al interior y el nuevo en el capítulo XXVII del segundo libro de esta obra.

2. Reducción del aparato estatal central.

Dentro de la estrategia de los estados para lograr su modernización, una de las variables que han adoptado, es reducir el número de oficinas y dependencias del Poder Ejecutivo o de la administración central, así, en México la primera etapa de proceso de reducción de dependencias centrales se dio, según ya lo expresé en páginas anteriores en el

mes de agosto de 1985, en que se suprimieron numerosas subsecretarías, direcciones, comisiones, coordinaciones de las Secretarías de Estado existentes a esa fecha y del Departamento del Distrito Federal mediante la reforma o expedición de nuevos reglamentos interiores.

Esta reducción continuó en 1993 al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, según decreto que reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día 21 de febrero de 1992.

En 1993 según reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*Diario Oficial* del 25 de enero de 1993), desaparecieron las siguientes subsecretarías:

- a) Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales.
- b) Subsecretaría de Programación y Presupuesto.
- c) Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- d) Subsecretaría de Normatividad y Control de Presupuesto, quedando a partir del día 26 de enero de 1993 únicamente: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos y la Subsecretaría de Egresos.

También desaparecieron todas las Oficinas Federales de Hacienda, canalizando sus funciones a través de sus Instituciones de Banca Múltiple y de las Oficinas Regionales de la SHCP.

En otros países también se está dando este fenómeno, tal es el caso de Francia, en que después de las elecciones parlamentarias de marzo de 1993, el gabinete del nuevo primer ministro, Edouard Balladur, al tomar posesión el nuevo gobierno, de centro derecha, se integró con 30 ministros en lugar de los 40 del gobierno anterior socialista encabezado por el ex Primer Ministro Pierre Bérégovoy.

En Italia con motivo de la reforma planteada mediante referéndum al electorado que se llevó a cabo el domingo 18 de abril de 1993 uno de los referéndum consistió en someter a la votación popular la desaparición de los ministerios de Turismo, Agricultura y el de la Participación Estatal y la votación fue favorable a esa supresión.

El gobierno número 52 de la posguerra en Italia, protestó con fecha 28 de abril de 1993, y el primer ministro fue Carlos Ciampi que no tiene filiación política, y es la primera vez que esto se da desde 1948, el número de ministros de este 52 gobierno es de 24 ministros, y al día siguiente de prestar el juramento, renunciaron 3 ministros miembros del Partido Democrático de la Izquierda.

3. Privatización de Empresas Públicas.

Otro aspecto de la modernización del Estado es la privatización de empresas públicas, y aquí el fenómeno se da en todo el mundo.

Históricamente ha existido una separación entre actividades estrictamente esenciales del Estado y las de los particulares. La evolución de la sociedad ha traído como efecto la ampliación de las actividades de los sectores.

En el siglo pasado como consecuencia del estilo político de "Dejar hacer y dejar pasar" como filosofía del Estado, éste intervenía poco en la actividad económica de la sociedad.

Es en las primeras siete décadas del siglo XX en que el Estado creció y diversificó su intervención para producir bienes y prestar servicios, a través de los más diversos instrumentos de gestión administrativa, así se desarrolló la descentralización, la desconcentración, las empresas del Estado con estructura de sociedades mercantiles y en México el Fideicomiso Público.

Los países socialistas o comunistas a partir de la segunda década del siglo centralizaron la economía, la planificación y prácticamente fueron los titulares de todas las empresas de producción de bienes y servicios dentro de esos Estados. Esta tendencia prácticamente ya no existe al cambiar de régimen los países socialistas de Europa del Este y desaparecer la URSS en diciembre de 1989.

El aparato estatal creció en todos los países en forma acelerada y en algunos, en forma desorbitada y aún muy vinculada a las ideas que en su momento sustentaron los Jefes de Estado o de Gobierno respecto de la política estatal.

En la mayor parte de los países occidentales existe la tendencia natural a que cuando se elige un nuevo Jefe de Gobierno o de Estado, sectores interesados, le proponen en su campaña política la creación de Secretarías y Ministerios, dependencias o entidades paraestatales.

También debemos comentar que en esta cuestión influyen, entre otros factores, las actividades que asuma la administración de cada Estado.

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO REDUCIENDO EMPRESAS PÚBLICAS

Las condiciones económicas, políticas y sociales que vive la sociedad internacional, así como cada sociedad estatal en particular, han dado lugar a partir de aproximadamente 1980 a la necesidad de replantear el papel del Estado en nuestros días, con el propósito de impulsar decisiones y medidas que permitan su adecuación, redimensionamiento

y modernización lo que lleva a adoptar una serie de medidas y mecanismos operativos de organización y funcionamiento.

Parece evidente a nivel internacional que existe una crisis de intervencionismo estatal que ha provocado el cuestionamiento de la presencia del Estado en áreas y actividades productivas y que ha dado lugar a que se desarrollen y pongan en operación programas para dar respuestas a todos esos planteamientos y que son los relativos a la descentralización, desburocratización y privatización.

Se habla así de módulos de redimensionamiento del Estado, de relación directa con el tamaño y la importancia relativa del sector público, frente al sector privado en el desarrollo de la economía y también en la participación y responsabilidad de las entidades federativas y de los municipios en el desarrollo del bienestar, mediante la transferencia de competencias y mecanismos financieros y de gestión a las estructuras del Estado en las que se desarrolla la administración territorial y también a la función redistributiva a favor de las áreas sociales más necesitadas del Estado.

CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LOS ESTADOS 1989-1990

Los cambios políticos en el mundo y en particular en la Unión Soviética y en la Europa del Este, han hecho que los Estados se orienten hacia la economía de mercado y a la globalización de las relaciones comerciales, lo que hace que a nivel de cada caso en particular se enfrente un reto para hacer más eficiente al Estado, recientemente se propuso el cambio a una economía de libre mercado para eliminar proteccionismos comerciales, mejorar la planta industrial, desregular las actividades comerciales, hacer más competitivos los productos a nivel mundial y en este aspecto se habla con frecuencia de una fecha, que es el 1º de enero de 1993, cuando la comunidad económica europea se integre estrictamente como un mercado común y también se habla de que los países de otras regiones se agrupen en zonas de libre comercio para contender con la CEE, que se piensa será el mercado de mayor competitividad y capacidad adquisitiva del mundo.

A su vez la terminación de la guerra fría, las perspectivas de que ya no habría polarización entre dos grandes potencias, sino multipolarización en la que destacan diversos países como Alemania Unificada, Japón, la República Democrática Popular China, la India y Brasil, cambian el contexto del Estado y la economía del mismo.

De acuerdo con las ideas del profesor Posner⁷ en su importante libro: *Economic Analysis of Law*, se sostiene que cualquier actividad de la sociedad implica costo y que ese costo debe ser cubierto por algún sector de la propia sociedad, al ampliarse el Estado en sus estructuras se forma un aparato burocrático muy grande que demanda sueldos, instalaciones y equipos que resultan costosos al Estado y se ha considerado que en algunos sectores no son estrictamente prioritarios, de aquí que a partir de 1980 haya surgido la idea de reducir el aparato estatal en todo su conjunto para reducir el gasto presupuestario y desprenderse de numerosas empresas paraestatales a efecto de hacer una proporción menor entre el producto interno bruto y el gasto de presupuesto.

A partir de 1982, se aprecia en el mundo un movimiento contrario al sector paraestatal, es decir, a que el Estado tenga empresas públicas, organismos descentralizados y otros tipos de gestión diversa, se fortalece el fenómeno de la privatización.⁸

La globalización del mercado, los cambios de la vida política, económica y social de los estados, la desaparición de la Unión Soviética, y la aparición de zonas de influencia de grupos de Estados, han dado lugar a la necesidad de replantear la participación del Estado en la producción de bienes y servicios, y en la prestación directa de servicios públicos, de ahí que un cambio importante es el relativo a cuál es el papel de Estado como productor de bienes y prestador de servicios y a la idea de ser más eficiente, no subsidiar empresas improductivas, reducir el presupuesto, y el instrumento para todos estos cambios es de manera muy importante la privatización.

En opinión de Savas, el concepto de privatización y el uso de esa palabra, empezó a utilizarse en 1969, y como el propio autor lo indica, "la privatización", es el acto de reducir el papel de gobierno y de incrementar la participación del sector privado en las actividades o en la propiedad de empresas; como preocupación teórica y práctica, uno de los primeros estudios orientados en la privatización, fue el del alcalde de la ciudad de Nueva York en 1970, en los diccionarios aparece en inglés por primera vez en el Webster's New Collegiate dictionary, tercera edición, Springfield Massachusset 1993, como concepto político

⁷ POSNER, Richard, Profesor of Law, University of Chicago, *Economic Analysis of Law*, 2d. Fourth printing, 1977 Little Brown and Co., Boston in totum.

⁸ Esta drástica reducción del papel del Estado en la economía, se puede apreciar aún en países como la URSS, donde el sistema soviético de planeación económica central será modificado radicalmente en los próximos dos años, según una nota aparecida en el periódico *Excelsior* el 25 de junio de 1988.

fue propuesto respectivamente a principios de la octava década de este siglo por los jefes de gobierno de Inglaterra y los Estados Unidos, Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente, quienes consideraron aligerar al Estado de los cargos presupuestarios y de la pesada burocracia, y esto se obtuvo no sólo privatizando empresas públicas, sino también transfiriendo a los particulares, ciertas áreas de actividad del Estado, tales como, construcción y operación de carreteras, puentes, sistemas de comunicación, recolección de basura, captación y distribución de agua potable, mercados y centros de abastos, transporte público municipal e interestatal, ferrocarriles, líneas aéreas, y aún, fondos de pensión para los trabajadores.

A nivel teórico y práctico, se ha planteado la cuestión de ¿a quién corresponde establecer las bases de la privatización?, si debe ser una decisión conjunta del ejecutivo con una ley emanada del Congreso o Parlamento, o bien, si esto exclusivamente corresponde decidirlo al jefe del Estado.

Existen dos casos importantes de países que consideran debe ser una decisión en la que participe el Congreso o Parlamento, ya que en este cuerpo colegiado, está la representación del pueblo, a través de los diputados y son Francia y Argentina.

En Francia la Ley 86793 del 1 de julio de 1986 expedida por el Parlamento francés, autorizó al gobierno de ese país, a tomar una serie de medidas de orden económico y social, y en su artículo 4º, señaló que se transferían del sector público al privado la propiedad de la mayoría de las participaciones detentadas directa o indirectamente por el gobierno francés, en las empresas que aparecieron en las listas anexas a la propia Ley y se publicó en el *Journal Officiel de la République Française Lois et Décrets 118* Anne No. 153, Jeudi 3 Juillt 1986. La lista de empresas a privatizar apareció precisamente en las pp. 82-40, 82-41 del mismo *Diario Oficial*.

Asimismo fue promulgada la Ley 82-912, de 6 de agosto 1986 en el mismo *Diario Oficial* mediante la que el Parlamento Francés encomendó al Ministerio de Economía y Finanzas, facultades para privatizar y para designar un ministro delegado encargado de la privatización.

También se promulgaron los decretos núms. 86-1140 del 24 de octubre de 1986, y 86-1141 del 25 del mismo mes y año, en los que se establecieron los procedimientos y modalidades para llevar a cabo la privatización.

Otra ley relativa al desarrollo de la transmisión de empresas públicas núm. 88-15, fue publicada en el *Diario Oficial* de la República Francesa del 6 de enero de 1988, pp. 220 a 224.

En Argentina el Congreso promulgó dos leyes: una que se llama Ley de Reforma del Estado, Ley Nacional núm. 23696 de fecha 17 de agosto de 1989, y la otra de Emergencia Económica, Ley Nacional núm. 23-697, sancionada el 18 de agosto de 1989, y promulgada el mismo día, y publicada en el Boletín Oficial Nacional núm. 26702 del 23 de agosto de 1989.

En México las decisiones privatizadoras fueron tomadas respectivamente por el Jefe de Estado en 1982-1988 y en 1988-1993. En el procedimiento privatizador no se dio una ley por el Congreso de la Unión, y la participación del mismo ha sido de aprobar las reformas o modificaciones cuando se privatiza una empresa creada por Ley del Congreso y cuando se derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución, lo que dio base a privatizar 18 bancos múltiples en 1990-1992.

Sin embargo, el Congreso no dictó una ley general de privatización, y en otros aspectos el Congreso ha promulgado leyes que cambian el papel del Estado y de alguna manera permiten privatizar aspectos que anteriormente no se prevenían, tal es el caso de la Ley de Aguas 1992, Ley de Bosques 1992, Ley de Pesca 1992, Ley Minera 1992, y Ley Agraria de 1992.

En consecuencia, en México el Congreso no expidió una Ley General de Privatización de Empresas Públicas como sucedió en Argentina o en Francia.

De alguna manera y en relación con la decisión de privatizar, se ha planteado un cuestionamiento que, en México, la concentración de poder derivada del presidencialismo permite la toma de decisiones a unos pocos, y que pueden resultar de trascendencia en perjuicio, deliberado o no, de las mayorías, y la existencia de desequilibrios en los tres poderes de la Unión, en detrimento del Judicial y del Legislativo y a favor del Ejecutivo.*

La base legal para el procedimiento privatizador la fundó el gobierno mexicano en: el Plan Nacional de Desarrollo 89-94 y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículos 15, 16, 32, 39, 68, que

* Sobre este tema véase la serie de artículos y reportajes publicados en el periódico *Excelsior* del lunes 12 al domingo 18 de abril de 1993, en que, a propósito de la expropiación bancaria de 1992, se cuestiona muy seriamente la participación y actuación de los poderes: Legislativo y Judicial a favor del Ejecutivo.

formalmente hablan de cambios en la estructura de las entidades, liquidación o extinción, disolución, o transferencia de la participación estatal cuando ya no cumplan sus objetivos o su conservación ya no sea conveniente. En mi opinión muy personal, estos artículos son parte de una Ley Marco muy general, y el proceso de privatización no fue aprobado por el Congreso, es más, hubo dos etapas, 1983-1988, 1988-1994.

Debido al importante proceso privatizador que ha llevado a cabo el gobierno mexicano y su eficacia, para mayo de 1993, se han privatizado las empresas de aviación, los ingenios, los astilleros, las fábricas de autobuses y camiones, todos los bancos expropiados en 1982, las afianzadoras y aseguradoras, toda la infraestructura de industrias Conasupo, todo lo relativo a tabacos mexicanos, la fábrica de carros de ferrocarril, las plantas de fabricación de alimentos balanceados, numerosas inmobiliarias, todas las productoras pesqueras y plantas procesadoras de pescado, Teléfonos de México, diversas constructoras, las siderúrgicas, las mineras y están (abril-mayo de 1993), a punto de privatizarse los medios de comunicación, canales 7, 13 y 22 de televisión, y el periódico que durante muchos años fue del gobierno *El Nacional*.

El proceso ha sido un tanto complicado y en él intervinieron en su momento la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la SPP, la Secretaría General de Contraloría de la Federación, y la SHCP, no ha sido idéntico en todos los casos, y a partir de 1988 estimo que la intervención de esta última Secretaría ha sido preponderante y decisiva, y además transparente, tomando en cuenta que el proceso privatizador se da por una sola vez, y precisamente por ser transitorio y efímero, sería cuestionable integrarlo a este texto que es de Teoría General; es interesante y remito al lector a la publicación de la SHCP de 12 de abril de 1992, en donde se explica con gran detalle indicando las dependencias que intervinieron en él, y se da una lista detallada de las empresas que fueron privatizadas en 1988 a abril de 1992.⁹

De acuerdo a los datos estadísticos publicados por la SHCP en el mes de abril de 1992, así como un diagrama de las diversas etapas del proceso privatizador en el que puede apreciarse, la intervención profunda de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su momento tam-

⁹ Sobre el proceso privatizador puede consultarse la muy bien documentada tesis *Privatización de la Empresa Pública*, de María Elena Baza Hernández, Seminario de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1992, 172 pp. *in totum*.

bién la de SPP, pero que dejó de participar por desaparecer en el mes de febrero de 1992, y a partir de esta fecha prácticamente el proceso privatizador queda a cargo de la SHCP.

Los datos que se mencionan, son como se dijo al mes de abril de 1992, sin embargo, ha continuado el proceso privatizador y la SHCP manifiesta terminarlo en 1993.

A continuación se hace un breve comentario de cuál ha sido el proceso privatizador en los principales países que lo han iniciado en la inteligencia de que para mayo de 1993 está muy avanzado en algunos de ellos como en Inglaterra, Francia, Japón y Argentina.

Estados Unidos. En Estados Unidos, el Presidente Ronald Reagan, diseñó una política de privatización a ultranza; en los medios económicos de ese país la llamaban "eganomics", que se pudiera traducir como reagonomía, que sería un apócope de Reagan y economía, o sea, la economía del Presidente Reagan.

Voces tanto de pitólogos como de académicos y funcionarios en ese país, llegaron a determinar que la economía del libre mercado es la única que permite el mejoramiento de la actividad económica de los Estados y que es conveniente privatizar aún servicios estatales importantes.

Existen estudios en el sentido de que el servicio de justicia debe privatizarse y desaparecer los Tribunales del Estado; porque tienen un costo muy elevado presupuestariamente; también se ha comentado la conveniencia de privatizar los servicios públicos y en fin, toda la actividad del Estado.

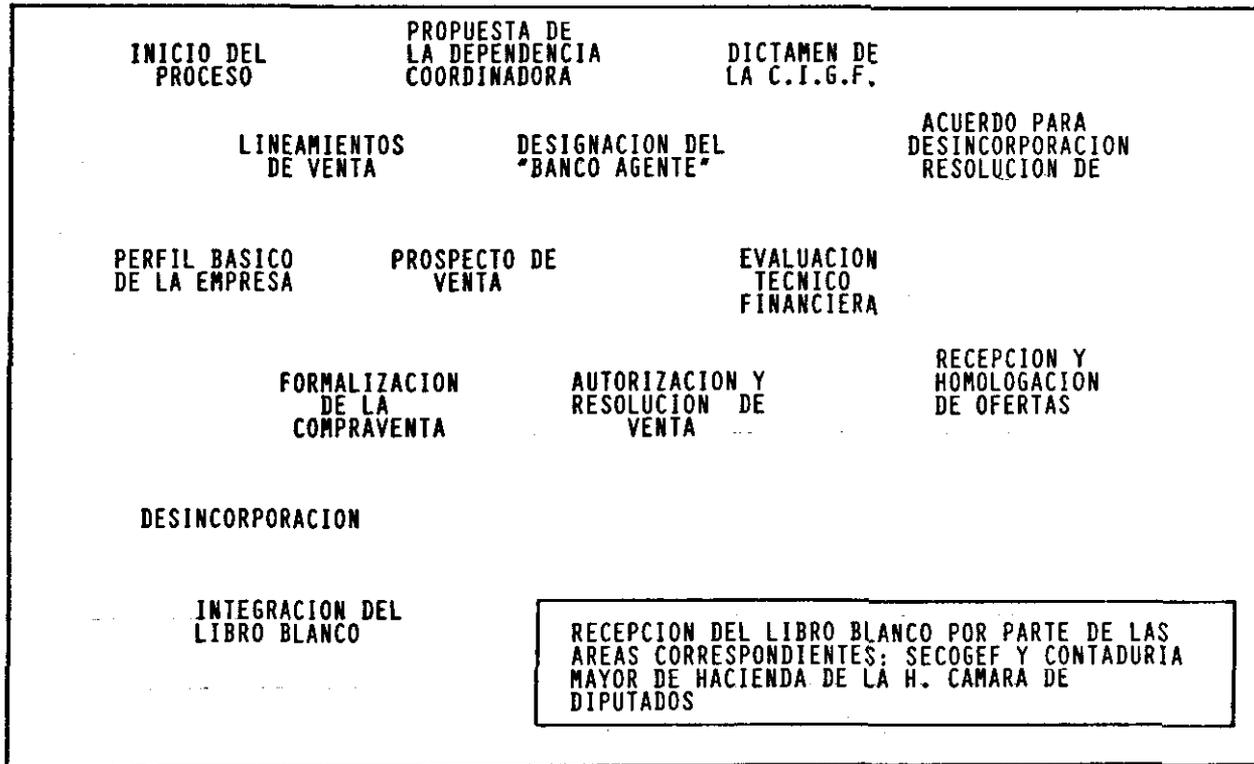
Curiosamente, parece ser que no han privatizado los servicios públicos municipales de transporte en la zona metropolitana de Nueva York, la mayor parte de los ferrocarriles de transporte de personas continúan siendo operados por Am-Track, y desde luego, el Banco Central.

Para 1991 en Estados Unidos y de acuerdo con informaciones del *Diario Wall Street Journal* (mayo de 1991), se iniciará otra época de privatizaciones por parte de los Estados miembros de la Unión, en las grandes ciudades norteamericanas en áreas de energía, caminos de peaje, sistemas hidráulicos, colegios, tiendas de artículos de primera necesidad e incluso prisiones.

Este fenómeno es importante porque causa impacto no sólo en ese país, sino a nivel mundial.

Francia. Fenómeno parecido sucede en Francia, en que después de la Segunda Guerra Mundial, se dio una serie de las llamadas nacionalizaciones, de tal manera que el aparato estatal francés creció mucho,

**DEL PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES
PARAESTATALES POR LA VIA DE VENTA**



FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - ABRIL - 1992.

**EVOLUCION Y PRIVATIZACION DE ENTIDADES
PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL MEXICANA 1982 - 1992**

DICIEMBRE DE 1982 - FEBRERO 1992											
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	77
EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIA	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	112
FIDEICOMISOS PUBLICOS	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	43
EMPRESAS DE PARTICIPACION MINORITARIA	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0
TOTAL:	1155	1047	1049	941	737	617	412	379	280	239	232

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, MEXICO. ABRIL-1992.

y se nacionalizaron también importantes sectores como la banca, la industria acerera, la industria metalmecánica y una parte de la producción de automóviles.

En 1981 al entrar en el gobierno el régimen socialista se planteó por el Presidente Mitterrand, una lista de nacionalizaciones que culminó con la ley núm. 820155 de 11 de febrero de 1982, que nacionalizó cinco sociedades industriales, 41 bancos y dos instituciones financieras.

Con la entrada del Primer Ministro Jacques Chirac, en 1985, empezó un movimiento hacia la privatización de las empresas industriales antes mencionadas y de otras; de los bancos; y de un sinnúmero de organismos públicos descentralizados.

La obsesión sobre el liberalismo de Estado fue muy importante a partir de 1985, en Francia, no obstante que el Estado se reservó el derecho de regular el control del transporte aéreo, tarifas telefónicas, imputaciones de combustibles, 13 compañías fueron privatizadas en ese periodo y en ellas se incluyeron algunas que habían sido nacionalizadas por los socialistas en 1982, como el Grupo Industrial Saint-Gobain, la Compañía General de Electricidad, y los Bancos Paribas, Suez y también la Société Générale, que es uno de los tres grandes bancos franceses en manos del gobierno desde 1945. Así se llegó al concepto de que en Francia las manecillas de los relojes llegaron a la hora liberal.

La libre empresa se puso tan de moda, que los empresarios desbancaron a los artistas, escritores y deportistas en las cotas de popularidad.

Inglaterra. Cuando han sido electos los gobiernos laboristas, nacionalizan la mayor parte de las actividades, bancos, empresas industriales, astilleros, ferrocarriles, otros medios de transporte, etcétera.

Por el contrario, cuando los conservadores obtienen el triunfo electoral, el proceso es de desnacionalización y privatización casi total.

La Primera Ministra Margaret Thatcher, desde su entrada al gobierno, estableció un programa de privatización y venta de las principales empresas públicas británicas y corporaciones que prestan servicios públicos.

Margaret Thatcher no cambió de opinión desde entonces. Ella tuvo la suerte, que a muy pocos hombres o mujeres políticas se les da, de poder, durante once años, poner en práctica sus ideas y constatar que algunas de sus recetas son utilizadas, con una serie de variantes, por una mayoría de países. Nadie podrá quitarle al "tatcherismo" el hecho

de haber dado en cierta manera la tónica de la política económica de los años ochenta.¹⁰

Sólo que en estos tiempos que corren, el laboratorio de las experiencias neoliberales de Margaret Thatcher no presenta todos los signos del éxito. La inflación alcanzaba hasta el mes de octubre de 1990, 10.9%, con mucho la tasa más fuerte de los grandes países industrializados la producción interna disminuyó en el tercer trimestre 1.1% y no hace falta mucho para que sea oficialmente reconocida la recesión (definida como dos trimestres consecutivos de baja de la producción); el desempleo, aun cuando se mantenga relativamente bajo (5.8% de la población activa, es decir 1.67 millones de personas, contra cerca de 9% en Francia), aumenta en forma regular desde la primavera; la balanza de pagos, luego de un déficit de 19,000 millones de libras en 1989 (190,000 millones de francos), debiera aún estar en rojo en proporción de 17,000 millones de libras este año.

Reformas espectaculares: El balance económico de Thatcher ofrece un ciclo completo: de la recesión de 1980-1981 a la —probable— de 1990-1991, pasando por una fase de fuerte crecimiento. Asimismo, una serie de reformas espectaculares no dejan de guardar relación con los resultados económicos.

Privatizaciones: También en este rubro, la Thatcher “inicia la moda”. Con excepción de los socialistas franceses, casi todos los dirigentes mundiales vislumbrarán en grados diversos en el curso de los años siguientes el retiro del Estado del sector productivo. Sin embargo, ninguno llegó tan lejos como la Thatcher, puesto que las privatizaciones afectaron incluso servicios considerados como “públicos” por naturaleza.

La primera empresa privatizada, en febrero de 1981, es la British Aerospace. Le seguirán otras 65, de las cuales podemos citar a algunas de las más importantes como Cable and Wireless, Jaguar, British Airways, Rolls Royce, B.P. British Steel. A comienzos de 1990, les tocó su turno a las sociedades de distribución de aguas y recientemente se ventiló la más importante privatización —la última que llevó la marca de Thatcher—, es decir, la de la electricidad que debió producirle al Tesoro de la nada despreciable cantidad de 10,000 millones de libras.

En la visión del mundo thatcheriano, las privatizaciones se canalizaban en principio para hacer retroceder al Estado. Misión cumplida: el sector público fue reducido en una mitad y algo así como 800,000 asalariados pasaron al sector privado. Dos consecuencias importantes se

¹⁰ Datos hemerográficos de *Excelsior*, marzo de 1991.

desprendieron de lo anterior: las finanzas públicas británicas han puesto en reserva hasta ahora cerca de 30,000 millones de libras, lo que facilitó el reequilibrio del presupuesto y el reembolso de la deuda pública, la cual sólo representaba en 1988 un 38% del producto interno bruto.

Otra consecuencia, de un alcance sociológico considerable: once millones de británicos poseen hoy acciones, en tanto que hace diez años su número era de dos millones.

Los cincuenta aeropuertos que operan en Gran Bretaña, también fueron privatizados con el objeto de administrar las terminales aéreas británicas, financieramente rentables y que generen utilidades.

Incidentalmente la Primer Ministra Margaret Thatcher renunció a su cargo con fecha 23 de noviembre de 1990, terminando con ella una época de política que se llamó el "thatcherismo" y que dio también de llamarse de "feroz neoliberalismo" en un artículo publicado en *Le-Monde*, Sophie Gherardi hace un balance económico y lo denomina "Nadie robará a Thatcher la gloria de haber marcado el rumbo de los 80".

Italia. De acuerdo con el informe Gianinni y las reformas que ha tomado el Parlamento, se inició el proceso privatizador a partir de 1982, y este proceso implicó transferencias al sector privado para desprenderse de actividades industriales consideradas no estratégicas y los procedimientos utilizados para privatizar fueron:

1. Ventas de acciones.
2. Cesión de empresas.
3. Venta de paquetes mayoritarios de acciones.

Los organismos encargados de realizar las privatizaciones son: el Ministerio de la Participación Estatal, el Comité Interministerial de la Participación Estatal y la Comisión Bicameral del Parlamento.

De acuerdo con la Ley 675 del 12 de agosto de 1977 el ministro de la participación estatal, deberá transmitir a la Comisión Parlamentaria una relación amplia y fundada de los actos relativos a cada privatización en trámite.

En el mes de abril de 1993 el gobierno italiano decidió acelerar el proceso de privatización, y estableció un plan que prevé la venta del Sector Energético y el Bancario, el plan fue aprobado el día 8 de abril de 1993 todavía por el gobierno que presidía el socialista Giuliano Amato, y se iniciaría en el mes de mayo de 1993 y concluirá en 1995. La crisis de gobierno italiano y la caída del primer ministro Amato

y consecutiva formación de un nuevo gobierno, posiblemente traiga modificaciones al plan. Las sociedades públicas italianas, que serán total o parcialmente privadas, van desde la energía, la industria, las telecomunicaciones y el sector bancario, con una facturación de cerca de 115 mil millones de dólares al año, una de las empresas más importantes es el Ente Nacional de Hidrocarburos (ENI), y la sociedad de energía eléctrica, el tercer productor mundial de electricidad, lo que obligará a definir un nuevo sistema para establecer las tarifas y otorgar las concesiones, este plan de privatizaciones será examinado por el Parlamento a partir del mismo mes de abril de 1993; en el Sector Bancario se venderá el Crédito Italiano en el cual se permitirá la participación del Banco Comercial Italiano se prevé para diciembre de 1993, al igual que del Instituto Nacional de Seguros y también la Sociedad Stet que es la primera en el sector de las comunicaciones en Italia.

Portugal. En Portugal, el programa de privatización permitirá de acuerdo con el gobierno del Primer Ministro Aníbal Cavaco Silva, "el desmembramiento de su enorme aparato empresario estatal en 1992", el gobierno portugués tiene el convencimiento que debe revisar el sector público para privatizarlo, modernizarlo y preparar al país para su plena integración a la Comunidad Europea.

Históricamente, el gobierno portugués, después de la Revolución de 1974, nacionalizó los bancos, la industria pesada y los medios de comunicación y otras empresas.

Le da como argumento en ese país, que no se pueden seguir desperdiciando recursos que resultan tan cruciales para enfrentar el reto de la modernización y asumir el éxito de la integración a la Comunidad Europea.

La Constitución Portuguesa define esas nacionalizaciones como "conquistas irreversibles de las clases trabajadoras", pero de acuerdo a informaciones recientes, se modificará la Carta Magna de ese país, antes de procederse a la venta total de las empresas.

El esquema de privatización, se sostiene en Portugal, que se ha estado instrumentando similar al de Francia, en el que se destina una importante porción de las acciones para grupos de empresarios que, según alguna opinión, serán los encargados de aportar la muy necesaria mentalidad privada para el manejo de los negocios.

EUROPA DEL ESTE

Checoslovaquia. En su política hacia la economía de mercado, el gobierno checoslovaco, inició la subasta de pequeñas empresas estatales el 29 de enero de 1991, y según el Ministro checo de privatización, en ese programa se involucrarán 100,000 empresas pequeñas, tales como tiendas, restaurantes y que ese proceso de privatización deberá quedar completado para fines de 1991.

Hungría. El 29 de marzo de 1991, la Agencia Estatal de Propiedades, organismo encargado de la privatización de empresas en Hungría, señaló que a partir del 8 de abril de 1991, rematará 9,318 empresas, restaurantes y tiendas de propiedad estatal y que las privatizaciones deberán llevarse a cabo hasta el 31 de diciembre de 1991.

URSS. Con motivo del cambio político efectuado en los países conocidos como Europa del Este, en esos países también se ha dado la decisión política de privatizar empresas que antes pertenecían a los Estados socialistas; así el Gobierno soviético el 12 de marzo de 1991, anunció que privatizará más de 23,000 centros comerciales, entre los que se encuentran 1,200 comercios del sector de servicio, 9,300 centros abastecedores públicos y más de 1,000 tiendas al detalle, estos datos fueron presentados en el Primer Informe que la Delegación Soviética presentó ante el Consejo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GAT).

Señalando que éste es un compromiso del Presidente Mijail Gorbachov para efectuar la transición hacia un sistema de economía de mercado.

ASIA

Japón. En Japón en fechas recientes se ha iniciado el proceso de privatización y en particular del sistema ferroviario japonés, conocido como Ferrocarriles Nacionales del Japón y en este país, sin embargo se señala que antes de los procesos de privatización en Estados Unidos y en Europa, muchas empresas que en este último continente eran del Estado, en Japón desde hace décadas eran administradas por empresas privadas, tal es el caso del servicio público de electricidad, de suministro de gas, de la fundición de hierro y acero, de la industria automotriz y de una parte del sistema del servicio de ferrocarriles, como una de las consecuencias de la privatización el doctor Seiji Abe de la Universidad Nacional de Osaka en su trabajo: "Privatization of Ja-

panese National Railways and its Consequences". Entre otras conclusiones señala lo siguiente:

La Ley también prevé privatización de servicios en su artículo 60.

Las consecuencias de la privatización de la J.N.R. han sido antes que todo la destrucción de un sindicato que se oponía a la privatización. Segundo, se han eliminado muchas fuentes de trabajo y se han empeorado las condiciones de trabajo para los empleados. Tercero, se ha provocado una cierta ansiedad en relación a la seguridad en el transporte. Cuarto, no se han obtenido los resultados esperados en relación al servicio a los pasajeros en las grandes ciudades y el servicio se ha visto definitivamente reducido en la provincia. Finalmente, hay que señalar que la carga financiera ha sido simplemente transferida a las futuras generaciones, que tendrán que pagar los costos subsidiados de la privatización por un monto superior a los 27 trillones, correspondientes a la JNR Settlement Corporation.

Paquistán. A partir de 1990 el Gobierno paquistaní, anunció que vendería 50 de las 150 empresas industriales propiedad del Estado, entre ellas la Ghee Corps, que es la principal manufacturera de aceite para cocina que se usa en Paquistán y que tiene 24 fábricas, que produce 50,400 tons. de aceite al año para consumo doméstico.

AMÉRICA LATINA

Igual fenómeno puede observarse también en otros países de Latinoamérica, en los que se señala la necesidad apremiante de reducir el número de empresas públicas, cuyo gasto y déficit producto de la ineficiencia en la operación, deudas, corrupción y conflictos laborales, alienta el crecimiento de la inflación.

Argentina. En este país, como ya se indicó, el Congreso de la Nación promulgó: 1) La Ley de Reforma del Estado núm. 23-696 del 17 de agosto de 1989, y la de Emergencia Económica núm. 23-697 de 18 de agosto de 1989.

En la primera Ley se declaró un estado de emergencia de acuerdo con el artículo primero que transcribo enseguida.

Artículo 1º Declaración. Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Eco-

nomía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público, Bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Esta ley es aplicable a todos los organismos mencionados en este artículo, aun cuando sus estatutos o cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. El régimen de la presente ley será aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentra asociado a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo. Este estado de emergencia no podrá exceder de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término.

El procedimiento de la privatización está previsto en los artículos 8º al 12 de la propia Ley.

Artículo 8º Procedimiento. Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión, es requisito previo que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" de acuerdo a las previsiones de esta Ley. Cuando el Estado Nacional y/o sus entidades, cualesquiera sea su personalidad jurídica, fuesen propietarios de acciones o de participación de capital en sociedades en las que no le otorgue la mayoría de capital social necesario para ejercer el control de la respectiva entidad, dichas acciones o participaciones de capital podrán ser enajenados aplicando los procedimientos previstos en esta Ley, sin que se requiera en tales casos, la declaración aquí regulada.

Es muy importante lo establecido por el artículo 9º, que la declaración de privatización será hecha por el Ejecutivo, pero debiendo en todos los casos ser aprobada por Ley del Congreso con lo cual es importante la participación del Congreso, que además se hace énfasis al crear el artículo 14, una Comisión Bicameral para realizar la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, y para mantener informados a los respectivos cuerpos legislativos de todo el proceso de privatización.

Las alternativas de procedimiento privatizador están previstas en el artículo 15 y por parecerme interesante, lo transcribo a continuación:

Artículo 15. Alternativas de procedimiento. Para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley, el Poder Ejecutivo, a través de las Autoridades de Aplicación o en forma directa en su caso, podrá:

1º Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización".

2º Constituir sociedades: transformar, escindir o fusionar los entes mencionados en el inciso anterior.

3º Reformar los estatutos societarios de los entes mencionados en el inciso 1º de este artículo.

4º Disolver los entes jurídicos persistentes en los casos en que por: transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda.

5º Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello.

6º Efectuar las enajenaciones aun cuando se refieran a bienes, activos o haciendas productivas en litigio, en cuyo caso el adquirente subrogará al Estado Nacional en las cuestiones, litigios y obligaciones.

7º Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, en tanto que los adquirentes reúnan las condiciones erigidas por los respectivos regímenes legales, así como las que aseguren la eficiente prestación del servicio y por el término que convenga para facilitar la operación. En el otorgamiento de las concesiones, cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se dará preferencia al capital nacional. En todos los casos se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad.

8º Acordar a la empresa que se privaticen beneficios tributarios que en ningún caso podrán exceder a los que prevean los regímenes de promoción industrial, regional o sectorial, vigentes al tiempo de la privatización para el tipo de actividad que aquella desarrolle o para la región donde se encuentra radicada.

9º Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley. Los diferimientos referidos alcanzarán a todos los créditos, cualquiera sea su naturaleza, de los que sean titulares los organismos centralizados o descentralizados del Estado Nacional. Las sumas cuyo cobro se difiera, quedarán comprendidas en el régimen de actualización correspondiente a cada crédito de acuerdo a su naturaleza y origen y, en ausencia del régimen aplicable, al que determine el Poder Ejecutivo Nacional. En todos los

casos quitas, remisiones o diferimientos a otorgar, así como su régimen de actualización, deberán formar parte de los pliegos y bases de licitación cualesquiera fueran las alternativas empleadas para ello.

10. Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado y/o de las entidades mencionadas en el artículo 2º de la presente, puedan capitalizar sus créditos.

11. Dejará sin efecto disposiciones estatutarias o convencionales que prevean plazos, procedimientos o condiciones especiales para la venta de acciones o cuotas de capital en razón de ser titular de éstas el Estado o sus organismos.

12. Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos, que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación.

13. Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario o conveniente para cumplir con los objetivos de la presente Ley.

La Ley también prevé privatización de servicios en su artículo 60.

Artículo 60. Privatización de servicios. A los efectos de disminuir el gasto público, mejorar prestaciones o aumentar la eficiencia, autorizarse a contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva, de contralor o activa, perteneciente a todos los entes y organismos de la Administración centralizada y descentralizada, enumerados en el artículo 1º de la presente Ley, con excepción del contralor externo establecido por normas especiales.

En abril de 1988, existían en Argentina 305 empresas públicas (117 nacionales y 188 provinciales) y se señala que la privatización no es un objeto de corte liberal, sino buscar soluciones al margen de las discusiones teóricas y la solución, es la privatización.

Se ha privatizado la empresa nacional de Telecomunicaciones (teléfonos), Aerolíneas Argentinas, también fue transferida a la iniciativa privada.

Brasil. Para 1988 Brasil a través de su gobierno controlaba alrededor de 200 empresas industriales y financieras, de las cuales 65 fueron listadas para su privatización y para llevar a cabo este proceso, se creó la Comisión Especial de Desestatización que consideró que para 1982 existían 505 empresas bajo control estatal, la primera lista de privatización fue de 31 de agosto de 1981 e incluyó 88 empresas de las que

48 se liquidarían y el resto se privatizarían, en el primer gobierno elegido democráticamente después de la dictadura militar, se creó la Comisión Especial para la Privatización, encargada de elaborar la lista de empresas privatizables y los procedimientos para elaborar las ventas de activos.

En Brasil los motivos para llevar a cabo la privatización, según David Casimiro Moreyra Director del Consejo de Privatización, se centran "en la necesidad de ajustar las fianzas del gobierno, reducir el déficit eliminando subsidios a las empresas estatales, y con ello liberar recursos humanos y financieros del control estatal".¹¹

Se creó para llevar a cabo el programa, el Consejo Interministerial de Privatización, y éste dividió a las empresas estatales en 4 grandes grupos: 1. Las de servicios públicos; 2. Las estratégicas (Petrobras); 3. Las de la industria siderúrgica; 4. Las que se originaron como empresas privadas pero después las fue adquiriendo el gobierno brasileño. Los dos primeros grupos fueron declarados intocables, y los otros dos se consideró que su privatización podía llevarse a cabo sin problemas al igual que en otros países, el 28 de noviembre de 1985 se promulgó una Ley de Privatización (decreto núm. 91.991) cuya ejecución sería llevada a cabo por el Consejo Interministerial de Privatización presidido por el Secretario de Planeación y con miembros de los ministerios de finanzas e industria y comercio.

De acuerdo con Vernon el proceso privatizador en Brasil suscitadamente puede resumirse como sigue:

El consejo interministerial detalló minuciosamente el proceso de privatización a principios de 1986. De acuerdo con el consejo, una privatización la inicia el ministro que controle a una empresa estatal dada. Uno de los motivos para que el BNDES apoyara activamente a la privatización fue el hecho de que su presupuesto refleja las pérdidas sufridas por las empresas que estaban bajo su control. El proceso real se inicia después con anuncio periodísticos sobre la decisión. Más tarde, los auditores financieros examinan y valúan la empresa y se selecciona a los compradores interesados. Las ventas podrán realizarse mediante una subasta en el mercado de valores o un concurso sellado.

¹¹ CASIMIRO MOREYRA, David, *Programa de Privatización* (Consejo Interministerial de Privatización Brasilia, agosto de 1987), citado por VERNON, Raimond, *La promesa de la Privatización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 145.

Durante su primer año en operación, el Consejo de Privatización identificó algunas empresas específicas para su transferencia al sector privado, y continuó refinando sus políticas y sus procedimientos. De las 226 empresas industriales y financieras que se hallaban bajo la supervisión de la SEST, el consejo clasificó sólo a 179 como compañías de operación. De estas últimas, puso a 65 en vías de privatización, algunas de las cuales ya habían sido incluidas en él.

Parece ser que la nueva Constitución aceptará el principio de la privatización, pero los gobernantes no podrán poner en ejecución fácilmente nuevas iniciativas si se carece de una autoridad constitucional clara. En efecto, este vacío constitucional es ahora un aspecto distintivo de la política brasileña, algo que ha influido en la privatización y en todas las demás políticas económicas.

Mientras tanto, el Consejo de Privatización ha venido trabajando de acuerdo con los lineamientos siguientes:

- Perfeccionamiento del proceso de privatización.
- Atracción de los bancos de inversión privados para que actúen con intermediarios en la promoción y la venta de empresas estatales.
- Corrección de la lista de compañías que habrán de privatizarse, lo que requiere una visión más clara de las empresas estatales que son esenciales para la seguridad nacional.
- Promoción de la discusión pública acerca de la privatización.
- Promoción del debate dentro del gobierno en lo tocante a la privatización.

Es de particular interés el esfuerzo del Consejo para perfeccionar la lista de privatizaciones. Después del estudio inicial de empresas estatales que separan las compañías en un sector estratégico y otro no estratégico, el esfuerzo de privatización se centró en las empresas quebradas que habían caído en manos estatales. Algunas compañías estatales tradicionales, tales como Petrobras ni siquiera se han mencionado como objeto de privatización. Sin embargo, algunos analistas y funcionarios han mencionado subsidiarias de Petrobras (no formalmente de propiedad estatal total) en la petroquímica y áreas relacionadas con objeto de privatización. Aunque la mayoría de los analistas se muestran excépticos acerca de la posibilidad de privatizar tales empresas en el futuro cercano los observadores deberían ver si surge un debate público en relación con las empresas que son realmente necesarias para la seguridad nacional.

En conclusión, Brasil ha discutido la privatización de las empresas del país durante muchos años. Hay pocos indicios de que las

empresas estatales nacionales sean transferidas. En virtud de que relativamente pocas compañías del sector público son atractivas para el sector privado y de que sigue habiendo una hostilidad política sustancial hacia el proceso de privatización, es importante que la política en esta materia sea algo más que una nota a pie de página de la economía nacional en el futuro previsible.¹²

El Gobierno Federal decidió la creación de un órgano dedicado específicamente al control de estas empresas y su acatamiento a las condiciones del país y a la política económica de la administración general. Se expresa en este país, que la privatización de empresas y la participación del sector privado e inversiones hasta de responsabilidad de las estatales, es inevitable para el mes de abril de 1988. A 1988 el Gobierno brasileño contaba con 225 empresas públicas.

Dentro de los programas de privatización en Brasil, se incluye la posibilidad de que se elimine del aparato estatal, el monopolio de la explotación, extracción y comercialización de petróleo, así como la administración de puertos, telecomunicaciones, del servicio eléctrico y los ferrocarriles, y con esto también eliminar el derecho de estabilidad en el empleo para eliminar a 500,000 funcionarios y empleados públicos de los que para marzo de 1990, 112,000 habían sido cesados.

Chile. En Chile la privatización comenzó en 1985 y de 1985 a 1989 el gobierno vendió 24 empresas del Estado en 1,700 millones de dólares.

Perú. En el Perú también con la toma de posesión del nuevo Presidente, Alberto Fujimori, se tiende hacia la privatización y dentro de este contexto se pretende privatizar el sistema bancario en 1991 y transferir otras empresas del Estado a los particulares.

Venezuela. En Venezuela, los gobernantes consideraron la privatización como táctica de una estrategia que trata de mejorar el sistema económico de producción global, y que sólo es apropiada cuando se relaciona claramente con ese objetivo. A partir de 1978 tales temas se hicieron más frecuentes luego que el crecimiento económico empezó a declinarse.

El programa de ventas tenía pocos partidarios en Venezuela, y posiblemente ninguno de los gobiernos de Luis Herrera y Jaime Lusinchi. La política selectiva de venta de acciones podría responder a diferente filosofía de la de un programa amplio como el del Reino Unido. Una

¹² VERNON, *op. cit.*, pp. 146, 155, 156.

venta de acciones a un solo comprador podría responder al deseo de atraer a un cliente o proveedor importante y, así, incrementar el control estatal sobre los mercados por la vía de la integración vertical. Sin embargo, una venta parcial de atracción de socios privados, podría tratar de crear presiones orientadas hacia los beneficios dentro de la junta de directores y administradores.

La privatización a hurtadillas empezó después de 1982 en los sectores de beneficio de metales y petroquímicos de Venezuela, entre otros.

En la presidencia de Jaime Lusinchi se reflejaba el sentir general de una declaración de privatización casi total, pues el programa de Jaime Lusinchi era poco explícito sobre el tema de la privatización, pero no menos condenatorio de estado de cosas. También habló de la necesidad de un nuevo enfoque:

Según el presidente Jaime Lusinchi:

Poner en orden las empresas estatales la cual constituye una tarea difícil de inmensas proporciones. En cada una de ellas es necesario introducir reformas, y en algunos casos habrá necesidad de eliminarlas, transferirlas o fusionarlas.

Los institutos autónomos se reducirán y se limitarán las funciones que no pueden ser realizadas por el gobierno central o por las compañías estatales.

En cuanto a empresas estatales, las que sean estratégicas u operen en las industrias y los servicios básicos, permanecerán bajo el control estatal. (Un pacto para la democracia social, Caracas, 1983).

El programa de privatización continuó en un lento proceso de 1982 a 1987 y también incluyó algunas liquidaciones y declaraciones de quiebra de bancos comerciales.

Es de comentar que en el caso venezolano entre 1978 y 1987, la política privatizadora se hizo sin presiones externas y parece que no hubo cambio dramático de disminución privatizadora.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DEL TERCER MUNDO

Históricamente, la mayor parte de los países que se consideran como del Tercer Mundo, han tenido una evolución política y económica con graves problemas para su consolidación e independencia económica y

respecto a su soberanía para utilizar, sobre todo, sus recursos naturales.

En la mayor parte de estos países al inicio de su independencia y durante varias décadas, observamos que los servicios públicos fueron concesionados mediante contratos, en el 90% de los casos a extranjeros.

Es así, como en el régimen del general Porfirio Díaz, se otorgaron concesiones para su explotación, a partir del reconocimiento de la propiedad del subsuelo, al dueño del suelo, en contra de la tradición jurídica que ya mencioné, y de los principios del Estado moderno, el régimen del general Díaz restableció lo que podríamos identificar como política privatizadora y también en la legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos. Un gran porcentaje de esos servicios públicos y concesiones estaba en manos de extranjeros y empresas extranjeras.

El fenómeno de la creación de organismos descentralizados y empresas públicas en el Tercer Mundo, obedece por una parte, de alguna manera, al afán de actualización de los gobiernos y también por la otra, a intereses reales históricos de establecer esas estructuras, así, creo que es evidente que, los bancos centrales realizan una actividad que no pudiera ser llevada a cabo por personas jurídicas privadas, además pienso que en nuestros días no hay nadie que hable de privatizar los bancos centrales, pues su actividad no debe estar en manos de los particulares por su propia naturaleza.

Igualmente, los medios de transporte ferroviarios, han sido abandonados por la iniciativa privada en esos países y también en los países industrializados, y es el Estado el que los opera a través, o bien de un organismo público descentralizado como el caso de Francia, Alemania, México, España, etcétera, o bien de empresas públicas. Pero en la mayoría de los países del Tercer Mundo, los servicios ferroviarios son prestados por este tipo de organismos de gestión, y parece ser que tampoco serán privatizados, ni aun en Francia e Inglaterra.

Los servicios de seguridad social en muchos países se prestan por organismos públicos descentralizados, y difícilmente estimo que los mismos lleguen a privatizarse, pues es una función que prioritariamente compete al Estado.

En los países del Tercer Mundo, y como consecuencia de revoluciones nacionalistas, de las que un ejemplo fundamental es la de México, se establecieron principios que rescatan para la soberanía de los Estados, los recursos naturales, los recursos del subsuelo, las tierras, aguas, y los hidrocarburos, tal como sucedió en México, con el artículo 27 de la Constitución de 1917.

A partir de los regímenes revolucionarios, el crecimiento del sector paraestatal es importante y fundamentalmente en áreas que con posterioridad se han determinado como prioritarias; desde 1925 hasta 1982, corrieron paralelas, la explotación de las áreas prioritarias y la expansión del sector paraestatal.

Estos fenómenos, y el que los países del Tercer Mundo expropien o nacionalicen sus recursos naturales y la prestación de servicios públicos básicos por parte del Estado, han causado siempre el rechazo por parte de los países poderosos, como Estados Unidos, Inglaterra, Francia en un tiempo y otros países anglosajones y europeos.

Es así, como la historia demuestra que México para que pudiera reivindicar la propiedad originaria de sus recursos naturales, tuvieron que pasar muchos años y muchas presiones internacionales.

Una parte importante de los problemas que confrontan los países del Tercer Mundo, y el adelgazamiento de sus estructuras estatales, se debe al fenómeno de la enorme deuda externa que confrontan y que aumenta día con día.

En este aspecto, existen voces que consideran que los Estados Unidos de Norteamérica desde el régimen del Presidente Nixon, quitaron el apoyo metálico a su moneda fiduciaria y llevaron miles de millones de dólares al mercado mundial, los que no han aceptado regresar a los Estados Unidos.

Han creado lo que se conoce en la economía como eurodólares y petrodólares que circulan fuera de los Estados Unidos y que gran parte han sido utilizados durante ciertas épocas para otorgar préstamos, que en su momento parecían ventajosos a los países del Tercer Mundo, pero con cláusulas unilaterales para la fijación y modificación también unilateral, de los intereses, sin previo consenso de la contraparte.

En opinión de algunos politólogos esta actividad es un modelo planificado de explotación muy sofisticada de los países en vías de desarrollo por parte de los países desarrollados que sostienen una política de obligar a los productores a mantener las materias primas a precios bajos y ellos, por su parte, elevan sin ningún control el costo de los productos manufacturados y en este contexto los préstamos de la deuda pública externa sirven de instrumento en esa política; si los países deudores elevan el costo de sus materias primas por ejemplo el petróleo, los industrializadores responden elevando las tasas de intereses.

También son de observarse las presiones que los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, ejercen sobre los países del Tercer Mundo para adelgazar el apa-

rato administrativo del Estado y para reprivatizar las empresas públicas.

En la Asamblea de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, organismo regional de la ONU), celebrada en los últimos días del mes de abril de 1988, en Brasil, el delegado norteamericano señor Williamson, expresó sus ideas sobre la privatización, y de que "El papel del gobierno necesita ser limitado y definido cuidadosamente para proveer un campo de acción claro y de nivel para la actividad empresarial." ¹³

Transcribo el pensamiento de dicho Delegado que apareció en la prensa diaria:

La delegación estadounidense señaló, de acuerdo con las minutas, que se otorga "excesiva" atención a los factores externos en desmedro de un análisis de la política económica interna. Más aún, Williamson precisó en su discurso que con frecuencia, un enfoque "estrecho" del peso de la deuda ha oscurecido y distraído la atención del aspecto más importante, el colocar las economías en el camino de un crecimiento no inflacionario, sostenido a largo plazo.

Los delegados estadounidenses habían señalado previamente a los representantes latinoamericanos: "Los países con una política económica adecuada crecen, y los países en que ésta no existe, no crecen. De allí se desprende la importancia de realizar adecuadas medidas económicas."

Williamson dijo en su discurso que cada vez es más claro que los déficit fiscales no pueden ser cubiertos con créditos del exterior. "Las deficiencias en las políticas económicas de la mayoría de los gobiernos en la región, fueron identificadas como la causa de la inestabilidad económica, de la fuga masiva de capitales y del estancamiento", agregó.

"La masiva fuga de capitales experimentada por los países latinoamericanos en la última década, fue resultado de climas de inversión cambiantes y desfavorables", continuó. "Sólo serán revertidos si los dueños del capital creen que las reglas hayan cambiado. De igual manera, la inversión extranjera adoptaría economías sólidas".

El jefe de la delegación estadounidense subrayó que las "prescripciones políticas" que realiza su gobierno, están basadas en el reconocimiento de que las reglas del mercado libre son las más eficientes y productivas dentro de los modelos económicos.

"El papel del gobierno necesita ser limitado y definido cuidadosamente para proveer un campo de acción claro y de nivel para

¹³ *Excelsior*, edición correspondiente al día miércoles 27 de abril de 1988.

la actividad empresarial", indicó el embajador. "La privatización es sólo un aspecto, aunque crecientemente importante, para lograr ese fin."

Asimismo, dijo que el funcionamiento de un mercado dinámico requiere de un marco sólido macroeconómico, que son tasas de cambio reales, mayor disciplina fiscal, precios de bienes y servicios determinados por el mercado, control de la inflación y políticas comerciales más liberales.

"El mercado hace su selección basado en la eficiencia y en la efectividad", prosiguió. "Un mercado libre es la respuesta a lograr beneficios duraderos y a largo plazo, particularmente en términos del uso de recursos más eficientes, crecimiento amplio y sostenido, y una mayor flexibilidad en respuesta a los cambios externos."

Otras voces autorizadas expresan opiniones respecto de la privatización, como es el caso del profesor Alan Rufus Water cuyo pensamiento transcribo a continuación por considerarlo interesante en ese aspecto:

¿Es una opción viable de políticas la privatización? Esta pregunta se plantea ahora en muchas naciones. La respuesta depende de la respuesta que se dé a otra interrogante: ¿Cuáles son las metas de quienes controlan los gobiernos de esas naciones? Si sus metas incluyen el logro de un nivel creciente de prosperidad nacional, mayor poder económico para el país y una sociedad abierta y competitiva, entonces se considerará que la privatización es atractiva. Por otra parte, si lo que buscan son garantías para ellos mismos, poder personal y una sociedad controlada, la privatización les parecerá una anatema.

El gobierno de Gran Bretaña ha desplegado esfuerzos considerables en los últimos años para vender todas las empresas de propiedad estatal. Otras naciones industrializadas han empezado a avanzar también en esa dirección. Los acontecimientos más recientes, y de algún modo los más emocionantes, de la privatización han tenido lugar en países del Tercer Mundo —los beneficiarios tradicionales de la ayuda— pues éstos han comprendido que el sistema competitivo del mercado libre les ofrece una vía para escapar de la pobreza. Por ejemplo, los sistemas de transporte urbano de propiedad privada en ciudades como Manila, Bangkok, Nairobi y Abidján, son más accesibles, más eficientes y satisfacen mejor las necesidades de transporte de sus respectivas poblaciones, que los sistemas públicos fuertemente subsidiados de importantes ciudades estadounidenses y

européas. Además, los primeros a menudo resultan atractivos en contraste con los sistemas de transporte de propiedad pública que habitualmente no son más que ejemplos de burocracia.

En cierto grado, el avance de la tecnología está apresurando la transición hacia la privatización. A consecuencia del desarrollo tecnológico de las comunicaciones, la información se ha vuelto más asequible, ahora: las compañías pequeñas tienen acceso a información que tradicionalmente sólo estaban a la disposición del Estado.

Otra forma de realidad económica se desprende del hecho de que las empresas estatales suelen requerir subsidios en efectivo. Si alguna de esas entidades no resulta lucrativa, algún otro elemento del sistema estatal tendrá que crear un superávit que lo compense. De lo contrario, la única opción es que el Banco Central imprima más dinero. En un tiempo esta posibilidad tuvo gran aceptación, pero ahora se considera generalmente inflacionario y conduce al desempleo y el deterioro económico. El crecimiento económico vigoroso ofrece una posible vía de escape de la restricción del circulante.

El funcionamiento del éxito en la privatización, igual que en cualquier otra forma de actividad económica, reside en reconocer que la estructura de propiedad dentro de la sociedad determina la pauta de los incentivos. La propiedad privada ofrece estímulos para que la gente cree riqueza y no sólo redistribuya la que ya existe. La diferencia básica entre las naciones prósperas y las que no tienen éxito, consiste en que las primeras han desechado la ilusión de que un sistema económico puede funcionar sin que su activo tenga propietarios.

El estudio de la transferencia de entidades estatales al sector privado competitivo es una actividad relativamente nueva. El proceso por el que se establecen nuevas empresas privadas puede aportar puntos de referencia. Sin embargo, gran parte de los aspectos restantes sólo pueden aprenderse en la práctica.

Una vez que se resuelve privatizar una entidad estatal, la siguiente decisión consiste en si ésta habrá de permanecer en su situación "vigente" o si se deberán descontar sus pasivos, se liquidarán sus activos y se le permitirá resurgir como un organismo del sector privado. La consideración fundamental se basa en el producto o servicio que en ella se suministre. Si se considera que la producción de la entidad estatal será mejor y más económica cuando la proporcione el sector privado competitivo y si no existe posibilidad alguna de que una organización pública pueda competir, entonces la entidad estatal deberá ser disuelta y su activo tendrá que ponerse en "subasta pública". La regla para decidir si conviene vender o disolver la empresa es la siguiente: si los cálculos del valor presente o

futuro de los flujos netos de caja son sistemáticamente negativos bajo varias perspectivas diferentes, pero realistas, la entidad estatal tendrá que desaparecer.

Como se señaló al principio de este artículo, las metas de quienes controlan el gobierno determinarán si la privatización es una opción viable de político o no. Quienes viven del sector público aducirán siempre el concepto de la equitatividad para oscurecer la verdadera cuestión. La auténtica disyuntiva es entre la producción privada (competitiva) y la de carácter público (no competitiva). La determinación de quién habrá de recibir la producción es otra cuestión; es un asunto de finanzas públicas.

Así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia: ¿Puede producir el sector privado competitivo un bien necesario a menor costo para la sociedad que el sector estatal? Si la respuesta es afirmativa, entonces la privatización debe llevarse a cabo.¹⁴

LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRIORITARIAS DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA ,1917-1991

Los gobiernos mexicanos han llegado a reformar varias veces la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de tal manera que para 1991, los artículos 25 y 28 de la Constitución, reconocen principios que nadie puede dudar que corresponden a la evolución revolucionaria de nuestro país.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...

También se habla de las áreas estratégicas, que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva, y éstas, a su vez, están señaladas

¹⁴ *Perspectivas Económicas, Nuevos Retos para la Agricultura Mundial*, Ed. United States of America, 301 4th Street, S. W. Washington, D. C. 20547, U.S.A., pp. 55, 56 y 59.

en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. . .

Por otra parte, el párrafo sexto, determina:

...El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. . .

En materia de actividades prioritarias y estratégicas, mucho de esto está en plena discusión teórica y política, puesto que por ejemplo las cuestiones estratégicas y de seguridad en los Estados Unidos se han utilizado con frecuencia para establecer objetivos nacionales y de política internacional. Este concepto otorga los más amplios poderes al Ejecutivo, mientras en opinión teórica, pocos pueden definir su naturaleza y no significa lo mismo para diferentes personas llegando a no tener un sentido preciso del todo.

El profesor Arnold Wolf señala: "Consiguen mucho cuando se les utiliza como base o guía para lograr un amplio consenso, permiten calificar cualquier política a la que uno favorezca, con un término atractivo y posiblemente engañoso."

Las actividades prioritarias definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1993), incuestionablemente son pocas, pues si hacemos una lista de ellas, son las siguientes:

1. La acuñación de moneda.
2. Correos.
3. Telégrafos.¹⁵

¹⁵ Es de comentar que los telégrafos a 1993, ya son definitivamente obsoletos, debido a adelantos tecnológicos, y prácticamente ya nadie lo usa porque el fax ha revolucionado las comunicaciones, y ha dejado sin utilización al anticuado telégrafo.

4. Radiotelegrafía y Comunicación vía Satélite.
5. Emisión de billetes.
6. Petróleo y los demás hidrocarburos.
7. Petroquímica básica.
8. Minerales radioactivos y generación de energía nuclear.
9. Electricidad.
10. Ferrocarriles, y, un término por demás vago. "Las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Como puede verse, no se mencionan en este aspecto, la industria pesada o metalmecánica en algunas áreas en las que el Estado ha participado en la comercialización de productos básicos, el transporte aéreo, el transporte urbano, la comercialización de productos pesqueros para los sectores más débiles de la población y otras actividades que en México se han considerado en algunas épocas también prioritarias.

La cuestión, a mi juicio, es con qué criterio se definen las actividades básicas y prioritarias, y con cuál las no prioritarias. Pues por citar un ejemplo, durante muchos años se consideró prioritaria la actividad relacionada con la pesca y la captura de especies marinas para proporcionar una alimentación adecuada en proteínas a grandes sectores de la población. Se habló de la marcha al mar, de la posibilidad de ampliar la actividad pesquera a través de organizar empresas públicas, lo mismo se hizo en cuanto a la industria azucarera.

Y en tiempo recientes, se privatiza gran parte de la industria azucarera y la actividad pesquera.

Según informes hemerográficos, se vendieron trece empresas de producción pesquera, y se liquidaron seis.¹⁶

Es cierto que en algunos casos resulta discutible si es prioritario o estratégico algún aspecto de actividades que se encomendaron a empresas públicas, tales como la explotación de salas cinematográficas, la producción de dulces y palomitas de maíz que se expanden en esas salas, la producción de lanchas de fibra de vidrio para utilizar en ríos de bajo nivel acuático, o como el fideicomiso para estudios sobre el general Emiliano Zapata. Que conjuntamente con designaciones caprichosas en funcionarios ineptos y poco preparados llevaron a cuestionar a parte de este sector.

¹⁶ Periódico *Excélsior*, edición correspondiente al día 10 de febrero de 1988.

OPINIONES EN CONTRA DE LA PRIVATIZACIÓN

Así como he transcrito opiniones en favor del adelgazamiento del Estado y reprivatización de las empresas, también existen opiniones que consideran lo contrario, tal es la de John Saxe-Fernández, que transcribo a continuación:

Considérese que, por dar sólo un ejemplo, en el caso de la minería, la razón básica para que forme parte del patrimonio nacional radica en la necesidad histórica y política percibida por muchos países del Tercer Mundo de aplicar políticas de descolonización. Autores como Isaiah Litvak, Christopher Maule, Malcolm Gillis e incluso Raymond Vernon (algunos de ellos "gurús" de los tecnócratas) han detallado los procesos políticos que llevaron incluso a aquellos países que formalmente eran independientes a reconocer que esa independencia formal coexistía con un colonialismo económico que en realidad impedía que la nación disfrutara de la independencia política real, y tuviera bases materiales para fundamentar en un mundo complejo, interdependiente y competitivo, la soberanía. En el contexto de la transnacionalización la relación metrópoli-periferia fue concebida precisamente como un hecho económico y político, porque significaba que la matriz de la empresa integraba verticalmente a la subsidiaria localizada en la periferia (que, por ejemplo, suministraba la materia prima o la mano de obra barata o ambas). El control estatal fue entonces percibido como un instrumento idóneo para romper esa dependencia y entonces poder tomar los puntos de mando en la dirección del país.

En los países capitalistas dependientes, como el nuestro, sólo el Estado o las grandes transnacionales poseen esos recursos. Muchos analistas atribuyen a la debilidad financiera del sector privado de estos países el hecho de que el Estado, ante el carácter poco deseable de la inversión extranjera en áreas prioritarias o estratégicas, se decida a montar estas empresas. Otros estudiosos argumentan que la aversión y la miopía de los inversionistas privados locales también deben tomarse en cuenta, ya que históricamente se han inclinado más por el dinero fácil, producto del rentismo y de la especulación, y a la fuga de capitales, que a emprender grandes proyectos mineros o industriales, especialmente si su éxito es incierto. Ahora los problemas tienden a agravarse mucho más porque, en países como México, se decide priorizar el servicio de la deuda por encima de todo, de tal suerte que se descapitaliza aceleradamente al país y se ingresa al círculo vicioso del endeudamiento y de la transnacionalización.

Finalmente, es necesario reconocer que las metas sociales, políticas y económicas de las paraestatales, prioritarias y estratégicas, son mucho más amplias, y debe considerarse en cualquier evaluación. Me refiero a metas tales como el desarrollo regional, la reducción del desempleo, la distribución más equitativa del ingreso, y, desde luego, la consolidación de los puestos de mando en manos nacionales y no extranjeras.

Toda evaluación sobre el desempeño de las paraestatales debe hacerse desde esta perspectiva axiológica y considerando entonces (como lo sugiere Vernon) las opciones. Las grandes fallas, ineficiencias y pérdidas financieras que se han experimentado en este sector productivo deben ser consideradas de manera detallada, específica. Y antes de precipitarse son entregas inadmisibles, es de la mayor importancia considerar y sopesar los costos y/o beneficios de cada entidad, con base en criterios tales como la creación de empleo, el adiestramiento de personal, la promoción del conocimiento y la tecnología, el desarrollo de áreas remotas, el trato preferencial a ciertas ramas privadas (a las que se ha estado subsidiando para que sus dueños logren grandes ganancias que posteriormente son convertidas en dólares y luego religiosamente depositadas en bancos extranjeros, principalmente de Estados Unidos). En pocas palabras, en toda evaluación es indispensable considerar los macrobeneficios (o los macrocostos), incluyendo desde luego el impacto en la economía, en los cambios estructurales globales, en el ciclo productivo o en el promedio general de desarrollo. Es obvio que estas consideraciones y evaluaciones sólo pueden ser hechas en el contexto de una política económica diseñada y fundamentada para lograr el desarrollo económico y el bienestar social. Tal marco de referencia, por desgracia, ha sido irreflexivamente sustituido por otro que hace girar todas las evaluaciones, y los principales parámetros del quehacer productivo, alrededor del pago (puntual) del servicio de la deuda pública. En pocas palabras, abandonar el esquema fondista y adoptar una estrategia económica de transformación nacional es el reto inmediato de México. Continuar por los rumbos actuales acabaría con todo futuro para el país.^{17 y 18}

¹⁷ Periódico *Excelsior*, primera parte, sección A, pp. 7 y 8, México, D. F., martes 16 de febrero de 1988.

¹⁸ Este mismo autor el martes 22 de marzo de 1988 en el periódico *Excelsior* vertió otras opiniones que a continuación transcribo:

Se va a reprivatizar una empresa minera histórica que en estos momentos es un gran negocio para la nación porque el precio del cobre en los mercados internacionales ha mejorado sustancialmente al cotizarse en diciembre del año pasado a 150 dólares la libra. No existe fundamento alguno para esta operación más que el afán privatizador. Se trata de un depósito mineral estratégico irremplazable y además

Manuel Aguilera Gómez, en su artículo intitulado "Empresas estatales furor privatizador" da opiniones en contra de la privatización de la manera siguiente:

Hace dos generaciones, los abuelos de los jóvenes empresarios del presente reclamaban la modernización de México y sus instituciones económicas. Abandonar conductas centralmente policiacas y asumir el papel de agente promotor del desarrollo fue la demanda muchas veces hecha por la iniciativa privada, siempre con el interés de condicionar la inversión de sus capitales a que les concediesen privilegios financieros y fiscales. A las oficinas de Nacional Financiera

la empresa opera a un nivel de productividad muy alta (300 millones de dólares según su director general).

¿Por qué se desincorpora una paraestatal estratégica que, según todas las evaluaciones existentes, es una operación muy sólida y en estos momentos ha entrado en una etapa de expansión y mayor productividad? ¿Cuál es el criterio eficientista para pasar Cananea a manos de Luismin, o Peñoles, o al Grupo Impulsor del Cobre? ¿No se trata, acaso, de una paraestatal cuyas ventas en el último trimestre de 1987 fueron de 199 mil millones de pesos y que en todo el año pasado aumentó aquéllas 487 por ciento, en efecto, "el mayor crecimiento en ventas en el mercado nacional", al registrarse 247 mil millones por este concepto?

Antes de la llegada al poder de la oleada modernizadora, el Estado contaba con 5.6 millones de hectáreas que integraban la llamada reserva minera nacional. Ahora esta participación se reduce a 4.4 millones de hectáreas, mientras el sector privado la eleva de 1.4 millones que tenía el año pasado ¡a 2.6 millones! La entrega del país se acelera, pero ya en diciembre de 1986, según datos de la SEMIP, se habían otorgado 18 mil 500 concesiones mineras.

Se privatiza y se trasnacionaliza a la petroquímica básica reclasificada, la minería nacional, la industria azucarera y empresas como Dina, todas tendientes al desarrollo económico e industrial de un México independiente y soberano.

Pero ahora los intereses del gran capital están por encima de esa independencia y de esa soberanía. El caso de Dina, como lo recordó hace poco don Ángel Carrillo Flores, le duele al país, y su trasnacionalización golpea duramente a la clase trabajadora.

Lo más grave es que estas privatizaciones "a la brava", incluyen ramas económicas que han operado de manera eficaz y rentable. Varios analistas del sector industrial del gobierno consideran, en efecto, que la puesta en venta de 16 ingenios azucareros y las desincorporaciones mineras antes mencionadas "limitan la rectoría económica del Estado porque éste renuncia a explotar dos industrias fundamentales en la economía del país".

Es curioso, pero ni la propiedad de la contienda electoral ha podido frenar en algo las tendencias privatizadoras o desincorporadoras, que benefician primordialmente al gran capital trasnacional estadounidense y a sus socios locales. Al contrario, su acción, como lo demuestran los casos de la minería y el azúcar, se acelera. Además, aparentemente, no hay poder, ni Judicial ni Legislativo, que detenga este proceso que afecta a industrias constitucionalmente protegidas.

Los mecanismos de desincorporación se mantienen casi en secreto. Se trata de transacciones de y entre tiburones, donde sólo algunas mijas del festín con los

acudieron muchos de los prósperos industriales del presente, donde recibieron apoyo técnico y crédito subvencionado. Otros comparecieron en solicitud de auxilio financiero para la reestructuración de los pasivos de sus empresas, amenazadas por la quiebra. Análoga función cumplieron los bancos gubernamentales creados para apoyar a los empresarios de la minería, la agricultura y el comercio exterior.

Amén de subvenciones, la actividad privada encontró en estos bancos de fomento —sobre todo en el terreno industrial— un seguro a su ineficiencia, merced a la determinación gubernamental de preservar a toda costa las fuentes de empleo en el país, como fórmula para asegurar la estabilidad política.

Varias empresas privadas fueron entregadas a los bancos de fomento en calidad de dación en pago de los créditos, y las autoridades decidieron seguir las operando. Se consumó un fenómeno que, a fuer-

bienes nacionales van a dar a manos del llamado sector social. La CTM, que apoya la continuidad de este proceso por medio del que su cúpula otorga a la candidatura oficial, ha condenado la actitud del gobierno al dar un "trato discriminatorio al sector social en la venta de paraestatales". Según Porfirio Camarena, director de la Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social, este sector "no ha sido suficientemente informado de los mecanismos que está utilizando el gobierno para poner en venta sus entidades, lo cual revela que hay más interés con el sector privado".

Ese "interés con el sector privado" del que habla la CTM en realidad significa, como lo ha dicho correctamente José Chanes Nieto, del IPN, un subsidio más a la iniciativa privada (nacional o internacional), pues "muchas de las entidades que se vendieron o se ofrecen en venta fueron adquiridas en quiebra por el gobierno y hoy presentan un saneamiento en sus finanzas".

Precisamente en épocas de crisis, opina este estudioso, es cuando "debe fortalecerse más a estas entidades, en lugar de trasladarla a la iniciativa privada".

Después de una cuidadosa consideración sobre algunos de los factores legales, administrativos y políticos que han entorpecido el funcionamiento de muchas unidades del sector paraestatal —que como cualquier otro, incluido el privado, requiere de constantes correcciones—, Chanes Nieto afirma que, de continuarse con la tendencia actual, de desincorporar, "la llamada economía mixta estaría caracterizada por socializar las pérdidas y privatizar los beneficios".

Excélsior, segunda parte de la sección A, México, D. F., martes 22 de marzo de 1988, pp. 9 y 10.

Otra opinión en contra de la reprivatización de empresas es la expuesta por Jorge Cruickshank García, quien ha afirmado lo siguiente:

"Se les vendió —es un decir— la Compañía Papelera de Atenquique, La Minera de Cananea; fue liquidada la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey; se ha anunciado, desde hace tiempo, la reprivatización de la Compañía Mexicana de Aviación y se propició la quiebra de Aeronaves de México para justificar su venta a intereses privados.

Asimismo, se han trasladado 36 productos de la petroquímica básica a la iniciativa privada y el candidato oficial a la Presidencia de la República anunció la venta de Teléfonos de México y el traslado del transporte público a manos de los sectores capitalistas".

za de repetirse, se ha convertido en paradigma empresarial: empresarios ricos en medio de empresas quebradas.

Empeñadas en alentar la amnesia colectiva, las cúpulas empresariales insisten en la privatización de las empresas del Estado, en su mayoría rescatadas de la ineptitud e indiferencia de sus propietarios. Pero no sólo ésas. Su furor privatizador los lleva a reclamar, "a luchar para conquistar" la privatización de los servicios públicos. Están inspirados en un libro de Gabriel Roth, editado por el Banco Mundial y la Universidad de Oxford con el título "El suministro de servicios públicos por el sector privado en los países de desarrollo". Escrito para refutar la "idea convencional" de que los servicios públicos sólo pueden ser proporcionados por el aparato estatal, el libro pretende mostrar las experiencias exitosas del sector privado al incursionar en la prestación de los servicios públicos: educación, electricidad, salud, telecomunicaciones, transporte urbano, suministro de agua, limpieza urbana y, en fin, cualquier servicio a disposición del público. Colocándose en apariencia por encima de debates ideológicos, la obra plantea una tesis central: abrumados por una infinidad de responsabilidades, los gobiernos deben dejar en manos de particulares todas las tareas para las que éstos han mostrado "inequívocamente" mayor capacidad. Pone como ejemplo a la educación superior: las universalidades privadas —afirman— ofrecen una calidad académica superior a la prevaleciente en las instituciones oficiales de enseñanza. Argumentos de este género no consideran un hecho esencial: la completa privatización de la enseñanza obligaría a abolir el compromiso político del Estado —no sólo en México sino en todos los países— de brindar la educación gratuita y obligatoria.

Análogos ejemplos, presentados en forma sencilla para cautivar a

Excelsior, página editorial, miércoles 27 de abril de 1988, "El rubro de la Nación ¿Quién lo Decide?", por Jorge Cruickshank García.

En este mismo sentido son las afirmaciones de Miguel Ángel Granados Chapa que ha vertido en sus últimos reportajes periodísticos en *La Jornada* como son las siguientes:

"Reconociendo un aspecto ideológico de los dirigentes privados, los gobernantes hacen una bandera de la reducción del gasto público, cuando se ha visto en los hechos que otras variables actúan más eficazmente en el combate de la inflación, como la baja en las tasas de interés que ha dado un respiro de alivio a una administración agobiada por sus egresos financieros. La venta de empresas públicas se ha convertido así en un afán incomprensible desde la perspectiva puramente financiera incluso, pues se entregan a particulares organismos que obtienen utilidades. Y los que pierden son 'acondicionados' para que la transferencia resulte apetecible: si un sindicato ha acumulado a lo largo de muchos lustros ventajas laborales que se convirtieron en una carga onerosa, el gobierno asume la triste función de sanearla."

La Jornada, sección *El País*, p. 4, México, D. F., a martes 17 de mayo de 1988, *La Plaza Pública* por Miguel Ángel Granados Chapa.

los lectores, son ofrecidos por el autor en materia de salud pública, transportes urbanos, servicios telefónicos y de electricidad. A la luz de estas experiencias, el libro fue concebido para convencer a los gobiernos y a los sectores influyentes de la opinión pública de los países subdesarrollados en cuanto a ensayar la celebración de convenios con particulares para subrogar la prestación de los servicios públicos y, de esta manera, aliviarlos de sus aflicciones financieras. Como toda campaña publicitaria de carácter político, se cuida de omitir el precio de la propuesta. Todo mejoramiento de la calidad de los servicios públicos entraña un costo; por ende, los usuarios deberían pagar un precio más alto.

El problema de fondo es otro. A diferencia de lo que a menudo ocurre con los países industrializados, donde suelen ser escasas las oportunidades de inversión, en los nuestro abundan las áreas donde se pueden invertir rentablemente los capitales privados. La inversión pública con las empresas estatales suple —y sólo por excepción la desplaza— a la actividad de los particulares.

La experiencia mexicana es elocuente. Puestas en venta, muchas empresas estatales no encuentran compradores. No hay empresarios nacionales interesados en adquirir acciones, pero varios sí están empeñados en vender influencias a los extranjeros. Inversionistas pasivos y gestores activos.

CONCLUSIÓN

Como puede verse de las opiniones que he transcrito existen razones político-económicas para una y otra tendencia, creo que en México se debe seguir una política de que las actividades estratégicas y prioritarias continúen en poder del Estado, pues ha sido una lucha muy larga de rescate de la soberanía nacional sobre sus recursos naturales y en particular los hidrocarburos.

Asimismo en algunos sectores de producción básica y de actividad industrial también deberán definirse.

Desde luego, sin cuestionar una política de redefinición de las actividades estratégicas y básicas, y que además creo que no estaba prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y sí claramente definida en el plan 1990-1994, la privatización, venta, liquidación y fusión de las empresas, parece conveniente que en México permanezcan dentro del sector paraestatal, las empresas que desarrollen actividades en áreas estratégicas y prioritarias, pero que se definan con un gran sentido de interés nacional, cuáles son esas áreas, puesto que, el hecho de pri-

vatizar empresas, implica una más injusta redistribución del capital y una concentración del mismo, en los pocos grupos que ya de antemano tenían gran poder económico y que de esta manera lo acrecienta aún más y existe la posibilidad de que una gran parte de la economía se vea manejada por empresas transnacionales que en el mercado libre tienen la mayor competitividad por su mejor tecnología, mejor comercialización, y gran capacidad financiera.

Según hemos visto en este capítulo el proceso de privatización casi se ha consumado en México y quedarán ya muy pocas empresas y organismos paraestatales, a mayo de 1993 según cifras de la SHCP eran 269, aquellos que tengan por objeto la realización de actividades en las áreas que la Constitución determina como prioritarias.

Reducción de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y de sus prestaciones para a su vez reducir el déficit presupuestario y búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, pertinencia y productividad en los servicios públicos.

Fueron muchas las razones expuestas para que diversos Estados adoptaran estos programas de modificación y reducción del aparato estatal, pero la principal es reducir gastos y disciplina presupuestaria.

En Italia el famoso informe Gianinni de 1979, plantea igualmente una serie de modificaciones a la estructura del aparato estatal italiano que trajeron como consecuencia privatizaciones masivas de empresas públicas, reducción de burocracia, una ley que limita el ejercicio del Derecho de huelga en los servicios públicos, ya no sólo operados por el Estado sino también por empresas privadas y una reforma estructural que se ha venido realizando hasta la fecha.

Otros de los aspectos de este importante informe es el interrogante planteado respecto a la necesidad de que el personal ejecutivo de la administración pública se regule por las normas del derecho privado (en Italia).

La razón que se dio es la semejanza cada vez mayor (en Italia), de los principios que informan la relación de empleo público privado.

En los últimos años, se incorporan a las normas sobre el empleo privado principios propios del empleo público, tales como la semiestabilidad o derechos de cobertura asistencial, generándose una influencia de ambas instituciones, pero que fundamentalmente se aprecia una tendencia unificante en esta materia.

También llaman la atención los llamados "costos ocultos", reducidos en la empresa privada, pero cuantiosos en la administración pública.

Se entiende por costos ocultos, el costo económico adicional que representa la actividad administrativa exageradamente procedimentalista, en la cual participan más órganos de los necesarios y con tramitaciones dilatadas por intervenciones estériles que podrían ser suprimidas sin afectación del interés público.

Con frecuencia son ineliminables, porque derivan de componentes necesarios de orden administrativo, o bien de principios esenciales del Estado de derecho en orden a garantías constitucionales al debido proceso legal. Existe una maraña de procedimentalización establecida por reglamentaciones gubernativas, ministeriales o internas de nivel secundario, que constituyen el elemento generador por excelencia de los costos ocultos. Este fenómeno también se da en México (véase capítulo relativo a disposiciones parareglamentarias).

En este sentido el Informe Gianinni recomendó sustituir las regulaciones de orden administrativo interno de cada unidad de organización particular, por actos administrativos generales a los cuales llama "reglamentos de servicio".

El otro campo del derecho público y administrativo que ha sufrido mayores modificaciones normativas como consecuencia de los procesos de reforma del Estado en Italia, es el referido al "personal público". La mayor parte de la actividad legislativa sobre administración pública, se refiere a este tema y se da la tendencia a sobredimensionar los problemas laborales respecto de los funcionales, de tal manera que se dio mucha importancia a la *Ley Marco sobre empleo público y contratación colectiva*, el régimen de ingreso y la situación del personal contratado.

Toda esta regulación ha acentuado la complejidad del sector de empleo público, regulado por una intrincada red normativa que, debió a la diversidad de su ubicación jerárquica, a los variados ámbitos de aplicación de eficacia temporal, resulta difícil de sistematizar y compleja en su aplicación fenómeno parecido se aprecia en México).

La Constitución italiana establece los lineamientos fundamentales en la materia.

Sus disposiciones fundamentales son las siguientes:

Trato igualitario y remisión a la ley, conforme lo establece el artículo 51:

"Todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen acceso a las oficinas públicas y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según las normas que establece la ley."

Responsabilidad en el cumplimiento del deber conforme al artículo 54, segundo apartado: "Los ciudadanos a quienes se les confían las funciones públicas tienen el deber de cumplirlas con disciplina y honor, prestando juramento en los casos que la ley establece." Ello concuerda con el artículo 98 que señala: "Los empleados públicos están al servicio exclusivo de la nación."

Buen funcionamiento y reserva legal, artículo 97: "Las oficinas públicas se organizarán según las normas de la ley, de modo que garanticen el buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración." En la organización de las oficinas se determinarán sus esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades de los funcionarios." En los empleos de la administración pública se ingresará mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la ley."

Buen funcionamiento imparcialidad del personal público, que tiene el deber de prestar el servicio con rapidez, economía, eficacia e imparcialidad.

Tutela del trabajo y promoción profesional, retribución equitativa, jornada limitada de labor, vacaciones, tutela de los menores y de las mujeres que trabajan, sistema de previsión para los trabajadores (artículos 35, 36, 37 y 38 de la Constitución italiana).

Organización sindical y derecho de huelga (artículos 30 y 40).

La Ley-Marco de empleo público. La ley 93 del 29 de marzo de 1983, denominada "Ley-Marco sobre el empleo público", constituyó un precedente de importancia en la materia.

Los presupuestos de esta nueva ley son esencialmente tres:

- a) eficiencia administrativa;
- b) transparencia y paridad en las retribuciones;
- c) igualdad de las posiciones jurídicas entre las partes.

Nueva tendencia que indica la creciente aplicación del Derecho laboral en la relación jurídica de empleo público.

Las diferencias entre el Derecho público y el privado que caracterizó épocas pasadas, tienden a relativizarse en el ámbito de la relación de empleo público.

Las nuevas tendencias de la Ley-Marco italiana del empleo público se orienta más a la aplicación de las normas del Derecho laboral en algunos aspectos del vínculo jurídico público.

Para racionalizar la atribución de las funciones jerárquicas en el

nombramiento de agentes públicos, es de importancia de modalidad utilizada por la administración pública italiana en los últimos años.

Cada organismo dispone de un "registro orgánico" que contiene una tabla detallada de cargos vacantes que dispone la administración, de acuerdo con el escalafón y el nivel alcanzado.

Los principales objetivos que se intenta alcanzar son los siguientes:

- limitar el ingreso de personal innecesario en busca de la economía presupuestaria;
- realizar una eficiente distribución del personal sobre la base de las necesidades de cada unidad organizativa;
- evitar el desigual tratamiento entre empleados que se hallan en situaciones afines y se desempeñen en organismos diferentes.

La eficiencia burocrática y la productividad

En los últimos diez años la administración pública italiana ha comenzado a incentivar la eficiencia burocrática mediante el control de productividad de sus agentes.

La obligación de ajustarse a las pautas de eficacia y eficiencia administrativa se convierte en un verdadero deber de carácter jurídico cuyo incumplimiento hace posible la aplicación de las sanciones pertinentes.

Se cumple con el principio constitucional de "buena administración", por medio de este nuevo cometido funcional que se exige de los empleados públicos.

Para garantizar el real acatamiento al sistema, la República italiana adopta un mecanismo de retribución que fortalece la compensación incentivante por productividad.

La estabilidad relativa o condicionada del empleo público

El derecho a la permanencia en la relación de empleo público no significa en Italia el derecho absoluto e incondicionado de ser mantenido en el cargo.

Importa más la pretensión del empleado de no ser removido por otras causales distintas de las fijadas por la ley o con violación de las garantías allí establecidas.

La movilidad y racional distribución del personal

En principio la ubicación del agente en uno u otro ámbito funcional administrativo entraña el ejercicio de una facultad discrecional del po-

der estatal. Debe mantenerse dentro de los límites fijados por la ley.

El artículo 3, punto 9, de la Ley-Marco del empleo público establece, que son regulados con acuerdos sindicales los criterios a utilizar para la movilidad o transferencia del personal.

El artículo 19 de la Ley dispone que con relación a los servidores encuadrados en el mismo nivel funcional, rige el principio de la plena movilidad dentro del organismo o entre unidades del mismo.

La finalidad es obtener una más racional distribución de los empleados públicos dentro de las múltiples actividades de la administración pública en todo el territorio nacional.

Las vacantes son publicadas por el Departamento, mientras que el personal sobrante, dentro de los sesenta días de la publicación, pueden presentar solicitud de transferencia a otros organismos.

Las administraciones que reciban la solicitud de cambio, deben hacer una lista de candidatos de acuerdo a los méritos de cada uno y efectuar los traslados correspondientes.

También se tendrán en cuenta las condiciones familiares, necesidad de estudio del servidor o de la familia y antigüedad en la función.

Si no acepta el destino asignado, puede ser colocado en disponibilidad, según lo previsto por el decreto-ley 191 del 26 de mayo de 1989.

La nueva ley ha previsto un mecanismo voluntario y otro excepcionalmente compulsivo para lograr el objetivo de racionalizar la distribución de personal.

Otro aspecto de la modernización es la reducción masiva de los trabajadores del Estado, lo que ha traído consecuencias graves como aumentar el índice de desempleo.

Brasil. En Brasil en 1988 se inició un programa de reducción de salarios de los servidores públicos que efectúa cerca de un millón de servidores públicos y también un programa para inducir la jubilación anticipada, la liquidación o la eliminación de puestos públicos de trabajo.

México. En México, como ya se comentó en 1982, se inició la privatización del sector paraestatal del Estado mexicano.

Esto trajo como consecuencia, también reducción, reacomodo de personal y liquidación del mismo, en un número no precisado, ya que no se publicaron datos en su momento.

Aun en el ámbito local estatal el Gobierno del estado de Guerrero, a partir de diciembre de 1992 despedirá a un 20% de su plantilla burocrática con lo que aproximadamente 3,660 burócratas dependientes del

gobierno estatal serán liquidados o despedidos, según el programa de retiro voluntario de trabajadores sindicalizados del Estado.

El hecho de que se han desincorporado del sector público cerca de 1,000 entidades paraestatales, reduce el número de trabajadores dependientes del Gobierno Federal directa o indirectamente y reduce también los subsidios, las ineficiencias y desde luego el gasto presupuestario. Por ejemplo, en la SHCP se dice que el achinamiento laboral apuntado con la contratación privada de servicios de vigilancia, limpieza, mantenimiento, y reparación del parque vehicular, así como la implantación de semáforo fiscal y la incorporación de 5,000 ventanillas de los bancos para el cobro de los impuestos, han traído reducción del número de servidores públicos, lo que también trae ahorros en otros aspectos, como la reducción del 44% del uso de energía eléctrica, se cancelaron varias miles de líneas telefónicas y se abatió en 23% el pago de alquileres.

Esta reducción impresionante tanto de oficinas centrales como de paraestatales, ha traído un aumento en los índices de desempleo, y en este aspecto parece ser que en todo el mundo este índice se incrementa pues en Alemania en 1992 fue de 4.7, en Francia 9.88, en España en mayo de 1993 de cerca de 20% y en México en febrero de 1993 ha existido una polémica, pues las cifras oficiales del INEGI parecen indicar que México tiene índices mucho menores de desempleo que los países industrializados, estos datos cuestionados por algunos politólogos que calculan el desempleo en México a principios de 1993 en un 9.4% (*El Financiero*, 16-II-93, p. 22, que cita la opinión de Ciemex-Wharton) pero como muy bien lo señala Miguel Basáñez, en un artículo publicado en *Excélsior*, el 22-II-93, es posible que se trate "de cifras que no miden lo mismo" (Miguel Basáñez, *Inhibiciones del INEGI*, *Excélsior*, 22-II-1993, sec. A, pp. 1-18).

No existen datos confiables de cuál es el número de trabajadores que fueron reajustados en el contexto general de la Administración Pública Federal (central y paraestatal), las Administraciones de las Entidades Federales y aún de los municipios, pero el hecho es que la reducción de la burocracia es evidente.

En México aparte de la reducción del número de trabajadores que en un tiempo dependieron del Estado, la eficiencia, pertinencia y productividad, se ha buscado más bien por medios presupuestarios y a través del sistema de retribuciones, obtener las finalidades de exigir mayor eficiencia, eficacia, rendimiento y productividad, mediante instrumentos que no son del Derecho del trabajo y que ponen en grave

crisis al concepto de salario que las leyes laborales definen, mediante la introducción en 1982, del sistema llamado de "estímulos a la productividad", que se pagan mediante cheques adicionales al salario de los servidores públicos y que se entregaron primero trimestralmente y después mensualmente a los servidores públicos por su rendimiento, productividad y eficacia, pero que su entrega en algunos casos se ha vuelto rutinaria y en otros, y (esto es grave para los derechos del trabajador), existe una gran discrecionalidad del funcionario superior para entregar a sus subordinados los cheques de los estímulos, lo cual se convierte en una arbitrariedad en detrimento del servidor público, pero lo más preocupante es que el importe de esos cheques de estímulo no integran el salario para determinar las prestaciones de seguridad social y la jubilación, con lo que se ve muy disminuido el cálculo de esas prestaciones.

Estados Unidos de América. Según C. S. Savas,* a 1989 el Gobierno Federal de los Estados Unidos, daba ocupación a 2.8 millones de personas.

En los Estados Unidos de Norteamérica el presidente Bill Clinton anunció el 17-II-93 en un mensaje dirigido al Congreso de ese país que en cuatro años reducirá en cien mil los empleos del Gobierno Federal estadounidense que se suprimirán en ese lapso.**

"A Programs That Don't Work or Are No Longer Needed. Making government work for the next century means ending funding in programs that don't work and updating policies and programs that were designed to meet the needs of an earlier era. Saving here include:

- Consolidating overseas broadcasting programs.
- Terminating obsolete commissions.
- Terminating State Justice Institute.

B. Eliminating Subsidies and Wasteful Programs, Charging Fees for Government Services. The nation can no longer afford subsidies and giveaways to those who don't need them, and we must assure that the

* SABÁS E. S., *Privatización. La clave para un mejor gobierno*, Colegio Baruch, Universidad de la ciudad de Nueva York, edición en español, Ed. Guernika, S. A., México, 1989, pp. 31 y 32.

** Tomado de "Adress by President Bill Clinton to a Joint Session of Congress U.S., Capitol, Washington, D. C., wednesday, february 17, 1993. President Bill Clinton; State of the Union Adress (as delivered). Document of Congress of USA 921143."

taxpayer is fairly compensated for services of resources provided by government. Savings here include:

- Actioning spectrum for new communications services to en wind-falls.
- Reducing export promotion support for large companies.
- New or increased user fees for SEC registration and grain inspection.
- Extending fees for DOE environmental clean-up costs to foreign customers C. Managing Government for Cost-Effectiveness and Results. Making our government more effective and efficient means abandoning structures and practices that impede flexibility, waste resources, and frustrate service delivery.” Saving here include:
 - White House and government-wide administrative and employe reductions.

Argentina. Las medidas tomadas en Argentina para reducir el número de trabajadores, reducir sus prestaciones y al mismo tiempo establecer un programa de jubilación anticipada y modificación del régimen del empleo para exigir más productividad, se dieron fundamentalmente mediante dos leyes, la Ley de Reforma de Estado, núm. 23696, y la Ley de Emergencia Económica Ley Nac., núm. 23697 (sancionadas el 18 de agosto de 1989 y promulgadas el mismo día, y publicadas en el Boletín Oficial Nacional núm. 23602 el 26 de agosto de 1989), de cuyo texto transcribo los artículos que hablan de la reducción de los trabajadores del Estado argentino, de la supresión de nuevas contrataciones o designaciones de nuevos empleados.

ARGENTINA. REFORMA DEL ESTADO

Ley Nacional núm. 23696

Artículo 3º FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL INTERVENTOR. Las funciones y atribuciones del Interventor, serán las que las leyes, estatutos o cartas orgánicas respectivas, otorguen a los órganos de administración y dirección, cualquiera fuere su denominación, con las limitaciones derivadas de esta ley y su reglamentación. Le corresponde al Interventor la reorganización provisional del ente, empresa o sociedad intervenida, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5º de la presente. A tal fin, el Interventor podrá disponer, cuando lo estimare necesario, se mantenga o no el cargo o función, el des-

pido o baja del personal que cumpla con funciones de responsabilidad, y conducción ejecutiva en el ente, empresa o sociedad intervenida, se encuentre o no en ejercicio efectivo del cargo o función. En cualquier caso, la indemnización a reconocer será idéntica a la prevista en los artículos 232, 245 y concordantes y complementarios de la Ley 20.744 y sus modificatorias, sin perjuicio de la aplicación de indemnización superior cuando ellas legal o convencionalmente correspondan, en el desempeño de su gestión el interventor deberá dar estricto cumplimiento a las instrucciones que le imparta el Poder Ejecutivo Nacional, o en su caso, el Ministro o Secretario del que depende. Será designado también un Sub-interventor con funciones gerenciales y de suplencia del Interventor cuando ello fuere necesario. El Interventor estará facultado para realizar delegaciones de su competencia en el Sub-interventor.

Artículo 41. PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y SITUACIÓN LABORAL. En los procesos de privatización ejecutados según las disposiciones de esta ley, por cualesquiera de las modalidades y procedimientos previstos en sus artículos 17 y 18, deberá tenerse en cuenta como criterios en el diseño de cada proyecto de privatización, evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva estable y suficiente. A tal efecto, las organizaciones sindicales representativas del sector correspondiente, podrán convenir con los eventuales adquirentes y la Autoridad de Aplicación mecanismos apropiados.

Artículo 42. Durante el proceso de privatización ejecutado según las disposiciones de esta ley, por cualesquiera de las modalidades y procedimientos previstos en sus artículos 17 y 18 el trabajador seguirá amparado por todas las instituciones legales, convencionales y administrativas del Derecho del Trabajo.

EMERGENCIA ECONÓMICA

Ley Nacional núm. 23697

Del empleo en la Administración Pública. Empresas y Sociedades.

Artículo 42. En el ámbito del Poder Legislativo Nacional, del Poder Judicial de la Nación, de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes provisionales del sector público y todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza, no se podrá, durante el plazo de ciento ochenta

ta (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, efectuar: contrataciones o designaciones de personal que importe incrementar el gasto por ese concepto. Los actos que así lo dispongan serán nulos y no producirán ningún efecto.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá reubicar al personal de los entes mencionados en el primer párrafo, a fin de obtener una mejor racionalización de los recursos humanos existentes, dentro de la zona geográfica de su residencia y escalafón en que reviste.

Artículo 43. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a disponer en el ámbito del sector público medidas que aseguren eficiencia y productividad, entre otras, las siguientes:

Artículo 44. Encomiéndase al Poder Ejecutivo Nacional la revisión de los regímenes de empleo, fueren de función pública o laborales, vigentes en la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes provisionales del sector público y/o todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza, a efectos de corregir los factores que pudieren atentar contra los objetivos de eficiencia y productividad señalados en el artículo anterior.

Artículo 45. Las políticas salariales que se instrumenten a partir del 1º de agosto de 1989, al personal de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes provisionales del sector público, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, se trata de personal sujeto o no al régimen de convenciones colectivas de trabajo, deberán expresamente excluir la aplicación de toda fórmula para la determinación de las remuneraciones en función de coeficientes, porcentajes, índices de precios de referencia o cualquier otro medio de cálculo que tenga como base retribuciones distintas a las del propio cargo o categoría.

En tanto lo establecido en el párrafo anterior afecta los convenios colectivos de trabajo vigentes, el sistema de remuneraciones que los reemplace será materia de las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo.

Suspéndese por el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de la presente ley, la vigencia de los regímenes legales de determinación de las remuneraciones del personal de los Pode-

res Legislativo y Judicial de la Nación, durante el plazo establecido en el párrafo anterior, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la Nación en ejercicio de sus atribuciones harán suya la política salarial del Poder Ejecutivo Nacional para sus empleados, dictando las resoluciones y actos que fueren pertinentes a efectos de fijar las remuneraciones del personal.

En el plazo antes referido, los Presidentes de las Cámaras Legislativas de la Nación redactarán y someterán a ambos cuerpos los proyectos de reglamentación de un nuevo escalafón y de los convenios colectivos de trabajo.

Invítase a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a adoptar procedimientos análogos con relación a las remuneraciones del Poder Judicial de la Nación.

Invítase a las Provincias a dictar normas análogas a las establecidas en este artículo. Las Provincias que dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de esta ley no hayan sancionado tales normas, no podrán recibir ningún tipo de aporte del Tesoro Nacional destinado, directa o indirectamente, a funcionar incrementos salariales no ajustados a las normas de este artículo.

Artículo 46. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para que, en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada disponga la baja del personal vinculado a aquélla por una relación de función o empleo público, designado sin concurso, que gozare de estabilidad y revistiere en una de las dos máximas categorías del respectivo escalafón, estatuto u ordenamiento vigente.

INDEMNIZACIÓN POR ANTIGÜEDAD O DESPIDO

Artículo 245. Indemnización por antigüedad o despido. En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una Indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual normal y habitual percibida durante el último año o durante el plazo de prestación de servicio.

Artículo 246. Los Presidentes o máxima autoridad ejecutiva de los Institutos y organismos autárquicos nacionales no financieros, cuyas funciones tengan incidencia directa o indirecta en la actividad comercial o industrial nacional, deberán proponer al Consejo Directivo u órgano de administración correspondiente las medidas que estimen necesarias y convenientes para mejorar la eficiencia y eficacia de las prestaciones y cometidos asignados al organismo. Será tam-

bién competencia exclusiva de los Presidentes o máxima autoridad ejecutiva de los Institutos y organismos autárquicos, nacionales indicados, designar, trasladar, promover y remover a su personal.

5. Cambio Legislativo Profundo

Los países que integran la comunidad internacional viven épocas de cambio profundo, en los aspectos políticos, del papel que juega el Estado en la sociedad a fines del siglo XX, de su redimensionamiento, de redefinición de prioridades y aspectos importantes de la vida social de formación de nuevos sistemas de Estados, de preferencia de intereses y fuerzas reales de poder a nivel nacional e internacional. A ese cambio político, físico, geográfico y económico corresponden también cambios constitucionales y legales.

La lucha por los mercados globales de una nueva filosofía del papel del gobierno y del Estado en la sociedad moderna.

Esto ha ocasionado un cambio profundo en la legislación, ya que ésta tiene que ir de acuerdo con el cambio de la filosofía política de los Estados, lo que trae como consecuencia incluso nuevas constituciones.

En forma importante es dar con renovado brío nuevas constituciones o reformas a las anteriores, estamos asistiendo a un renacimiento pujante del Derecho constitucional en todo el mundo. Es posible que se den reformas a la Constitución francesa para adaptarla al Tratado de Maastricht de diciembre de 1991.

Argentina está en un proceso de revisar su Constitución con la expectativa de sustituir la vigente de 1853 por una nueva, y establecer la separación entre la Iglesia y el Estado.

En Perú debido a los hechos de los que la prensa califica de autogolpe del Presidente Fujio Mori, de abril de 1992, existen voces en el sentido en que se redacte una nueva Constitución para 1993, y se eligió el Congreso Constituyente, y al mes de mayo de 1993 está en proceso de redacción la nueva Constitución.

En Venezuela se encuentra en una crisis económica, y en los medios políticos existe cierto consenso para convocar un Congreso Constituyente que redacte una nueva Constitución, ya que la crisis va más allá de lo económico abarcando el campo político, ya que con fecha del 20 de mayo de 1993 la Suprema Corte de Justicia de Venezuela acordó someter a juicio al Presidente Carlos Andrés Pérez.

Paraguay desde hace dos años, convocó a un Congreso Constituyente para redactar una Constitución nueva, misma que se promulgó en abril de 1993.

Rusia discute en su Parlamento a partir de abril de 1992 una nueva Constitución.

Rumania en 1991 se dio una nueva Constitución.

La República de Vietnam inició un proceso de reformas a su Constitución para permitir la privatización de empresas públicas a partir de abril de 1992.

La República de Bosnia Hersegovina aprobó su Constitución en abril de 1992.

En México se han promovido y aprobado reformas trascendentales en materia electoral, política, agraria, privatización de banco y en las relaciones entre el Estado y las iglesias.

Brasil de acuerdo con el artículo 2º transitorio de su Constitución, llevó a cabo un referéndum con fecha 24-25 de abril de 1993 en el que se planteó al electorado si votaba por continuar la forma de Estado republicana, o cambiaba a monarquía, y, si también seguiría la forma de gobierno presidencial u optaban por el parlamentarismo. En el referéndum los votantes brasileños que acudieron a ejercer su derecho, fueron 40 millones de los 90 registrados, y la votación a favor de la República fue de un aplastante 66% contra 11 de los monárquicos y, por una mayoría de 2 a 1 ganaron los partidarios del presidencialismo respecto de los seguidores del parlamentarismo.

El principado de Andorra, pequeño país feudal desde hace 7 siglos, se transformó con fecha 5 de mayo de 1993 en Estado soberano, de derecho, democrático y social, gracias a su nueva Constitución, aprobada el 14 de marzo por sus electores y firmada por sus copríncipes. El jefe de gobierno es Oscar Rivas Reig. Los dos copríncipes firmantes fueron el obispo español de la Seu de Urgell, Monseñor Joan Martí Alanís, y el Presidente de Francia Francois Mitterrand. La nueva Constitución fue adoptada en un referéndum por mayoría de 75% de los 9,123 votantes.

Italia. La reforma tiende a lograr estructuras más reducidas, racionales, dinámicas y eficientes.

A esto se le llamó redimensionamiento del Estado o reordenamiento administrativo, la buena administración está plasmada en la Constitución italiana de 1948, en el artículo 97 en México en la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982, el artículo 134 de la Constitución que habla de la nueva tendencia es que todos

los servidores públicos deben buscar y lograr eficiencia, eficacia, rapidez y economía en la acción administrativa, esta es una tendencia real y tecnocrática de nuestro país.

La reforma administrativa en Italia y en Francia tiene diversas facetas, algunas muy importantes como es la transferencia de facultades de los órganos centrales de gobierno a las regiones, departamentos, provincias y municipios o comunas; en los dos países se aprecia la orientación de la reforma desde 1970. Otro aspecto es la privatización de empresas públicas y servicios públicos.

Particularmente en Italia, el reordenamiento administrativo se dio en los años 1970, 1972 y 1977, sobre instituciones, presupuesto, y personal estatal, la de 1971 creando Tribunales Administrativos Regionales y la de 1977 relativa a la estructura contractual de la relación de empleo público. En 1979 por vez primera se formuló un plan coherente global y sistematizado para llevar a cabo la reforma administrativa en Italia, que de acuerdo a los tratadistas tuvo como origen el "informe Giannini" presentado al Parlamento italiano en el propio año de 1979, y que dio lugar a la expedición de numerosas normas en 1988, 1989 y 1990.

La organización constitucional, política y administrativa de la República italiana, tiene cerca de 30 ministerios, 6 administraciones autónomas, 90 provincias, 20 regiones, más de 8,000 comunas o municipios, y aproximadamente 10,000 entes públicos nacionales y 2,000 sociedades de participación estatal; en cuanto a los servidores públicos, datos de 1991 indican que la administración pública italiana ocupa el 25% de la población económicamente activa del país.

En Italia al igual que en muchos otros países se planteó el dilema político de cuestionar el incremento de la actividad del Estado y su intervención en la economía, lo que convenció al entonces ministro de la función pública Massimo Severo Giannini a presentar al Parlamento italiano un informe el 16 de noviembre de 1979, en el que propuso una reforma integral de la administración pública de ese país, que abarcaba las relaciones Estado Región para fortalecer la transferencia de poderes y facultades a efecto de hacer efectivo el mandato del artículo 5º de la Constitución italiana sobre una verdadera descentralización regional, también propuso renovar la estructura del poder central en los ministerios en los que había superposición de funciones y órganos sobredimensionados, y también lo que llamaron funciones ocultas, es decir, las que el legislador no contempla pero existen en la realidad administrativa.

Se mejoró el funcionamiento del Consejo de Ministros para mantener la unidad direccional y la coordinación, se llevó a cabo una profunda revisión de las relaciones entre el Estado y sus servidores, planteando entre otras cosas el que el personal ejecutivo de la administración pública se regula "por las normas de Derecho Privado", quedando sólo entre las normas del régimen de empleo público ciertos segmentos de servidores, y estableciendo técnicas para exigir eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

Simplificación de procedimientos y medición de productividad. En las reformas introducidas en el periodo 1970-1990, los ministerios sufrieron modificaciones, instituyéndose la figura del Secretario General en los ministerios como un anexo entre el titular y los cuadros inferiores, además de establecer direcciones generales y unidades inferiores reformando los ministerios, pero sin cambios profundos; se instituyó una nueva estructura denominada departamento de la función pública, encargado del reclutamiento personal, remuneraciones y reordenamiento a las estructuras.

La Ley 400 del año 1988 reordenó la presidencia del Consejo de Ministros, los que han utilizado las figuras de comités interministeriales, subsecretarías de Estado y otros modelos de organización que tienden a la idoneidad, eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. En Italia pueden darse el caso de la existencia de ministros sin cartera, Consejo de Gabinete, Comités Interministeriales y los Comisarios extraordinarios de gobierno que la ley prevé como opcionales y conforme al artículo 5º y siguiente de la ley entre sus funciones y atribuciones más importantes están:

1. Dirigir el programa de gobierno y fijar sus directivas. A tal efecto comunica a la Cámara Legislativa la composición del gobierno, requiere el voto de confianza del Parlamento conforme al artículo 94 de la Constitución y le presenta los proyectos de leyes.

2. Mantener la unidad de la dirección política y administrativa de gobierno, a cuyo fin coordina la actividad de los ministerios para que se adecúen a la política general del gobierno, incluso compagina las declaraciones públicas relevantes de los ministros.

3. Impulsar la actividad de cada ministro, pudiendo suspender la adopción de aquellos actos ministeriales sometiéndolos a la deliberación del Consejo de Ministros en la reunión sucesiva. De esta forma, el presidente del Consejo adquiere mayor preponderancia relativa en su relación con los ministros, aun cuando no pueda avocarse, sustituir o anular las competencias ministeriales.

4. Adoptar las directivas necesarias para promover y asegurar la imparcialidad, el buen funcionamiento y la eficiencia de los organismos públicos.

Realizar las verificaciones necesarias, y en caso de particular relevancia puede requerir al ministro competente informes e investigaciones administrativas.

El Consejo de Ministros de acuerdo con el artículo 2º tiene a su cargo:

a) determinar la política general del gobierno y a los fines de su operatividad la dirección general de la acción administrativa;

b) delibera sobre la función normativa del gobierno, es decir, sobre los proyectos de ley, las comunicaciones que se hacen al Parlamento, los decretos-leyes y los reglamentos;

c) delibera sobre los actos de dirección de coordinación de la actividad administrativa y los reglamentos;

d) resuelve los conflictos de atribuciones entre los ministerios;

e) determina las líneas de dirección en temas de política internacional y comunitaria, así como también en proyectos de tratados y acuerdos internacionales;

f) tiene conferida la potestad de anulación extraordinaria de los actos administrativos ilegítimos de las regiones y provincias autónomas, previo dictamen del Consejo de Estado, a los fines de mantener la unidad del ordenamiento jurídico;

g) designa las autoridades de los entes, institutos y empresas de competencia de la administración estatal.

Los ministros (y en esto existe gran similitud con los Secretarios de Estado mexicanos) tienen funciones políticas y administrativas.

Las políticas se determinan cuando colaboran en la dirección política del gobierno, elaboran proyectos de leyes, ratifican los actos del presidente de la República y tienen el deber y facultad de participar en las reuniones y decisiones del gobierno que se toman en las deliberaciones del Consejo de Ministros.

Las funciones administrativas consisten en dirigir un sector determinado de la administración pública en el nivel más alto de administración (después del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), emiten actos administrativos de diversa naturaleza, administración activa de control, toman decisiones de alta administración y emiten actos administrativos que son el nexo entre la función política y administrativa, dictan reglamentos (en México no tienen esta facultad expresa en la Constitución), y directivas de decisión y organización.

La Constitución no regula la figura del Ministro sin cartera que ha sido muy criticada en muchos países, sin embargo el artículo 9º de la Ley 400 del año 1988 prevé la posibilidad de su existencia (en México no existe esta figura).

Todos estos fenómenos hacen a mi juicio una realidad que es la importancia que tienen en nuestros días, para la vida de las sociedades humanas, las constituciones y que de acuerdo con el ejercicio de su soberanía y de su autodeterminación han decidido o decidirán cuál de los caminos posibles sigue la transformación de sus normas constitucionales, las reformas de las constituciones vigentes, o convocar a congresos constituyentes que redacten, aprueben o promulguen nuevos *textos constitucionales acordes con la realidad que vive en nuestros días* cada país.

La permanencia o cambio de las constituciones es un tema que ha sido motivo de estudios de los tratadistas y aún de los políticos, existen opiniones y la práctica de los países así lo demuestra, que se puede optar por cambiar las constituciones dándose nuevas o bien por reformar las vigentes.

Los países resultantes del desmembramiento de la Unión Soviética, Checoslovaquia y de Yugoslavia dio lugar a la desaparición de tres estados y a la aparición de nuevos estados independientes, y hasta la fecha (mayo 1993) no se ha firmado y ratificado el tratado que establecería la comunidad de estados independientes, por lo que las repúblicas que surgen el 1 de enero de 1990 son las siguientes:

Comunidad de Estados Independientes: Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Kazakistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Estonia, Letonia, Lituania y Georgia.

En realidad la última, Georgia está en proceso de ratificación y negociación del *Tratado de la Comunidad de Estados Independientes*.

Muchos han sido los cambios que ha sufrido, y con ello no sólo aspectos de nombres, sino sociales, ahora la antigua Bielorrusia es ahora Belarus, Moldavia es Moldova, Kirguizistán, etcétera.

Cada uno de estos Estados deberá aprobar su Constitución, establecer sus órganos de gobierno, su sistema monetario, sus reglas sobre nacionalidad, su sistema tributario, sus símbolos nacionales y su capital sede de sus órganos de representación.

El inicio de la década de los 90's se ha caracterizado por los múltiples cambios que en el mundo se han suscitado, no sólo en lo político y económico, sino también en lo geográfico.

La caída del muro de Berlín, símbolo de la guerra fría, es un claro ejemplo de la desaparición de un Estado (Alemania Oriental), y el surgimiento de un nuevo país, Alemania. En este movimiento, existe la modificación del territorio, población, gobierno y economía de dos países que se desintegran para así formar un nuevo Estado. Este fenómeno de sucesión de Estados no es nuevo, ya que el auge de dicho movimiento se dio en la década de los 60's con el proceso de descolonización de África, iniciado por Naciones Unidas, continuando hasta la fecha como lo podemos observar.

El sentimiento nacionalista, que en algunos casos ha provocado el resurgimiento de la genofobia, ha desencadenado la formación de nuevos Estados y gobiernos en el mundo; de éstos, la desintegración de la Unión de República Socialistas Soviéticas, la evidente desaparición de Yugoslavia y la separación de Checoslovaquia, son ejemplos que deben ser observados cuidadosamente, ya que en algunos casos tan sólo se ha dado una sucesión de gobiernos y tal vez, ni siquiera eso.

En el Derecho Internacional no existe regulación o determinación jurídica alguna que clara y definitivamente nos indique o establezca los lineamientos a seguir en cuanto a la materia de sucesión de Estados; ¿cuándo se da la sucesión de Estados? ¿qué obligaciones se transfieren del anterior Estado al nuevo o nuevos Estados? ¿cómo deben cumplir estos nuevos sujetos del Derecho Internacional con dichas obligaciones?

La Comisión Naciones Unidas para la codificación del Derecho Internacional (International Law Commission, ILC) ha redactado dos convenciones al respecto,¹⁹ que, a pesar del excelente trabajo realizado por la Comisión, no contemplan la gran variedad de hipótesis que surgen en el momento de una sucesión de Estados.

Una de las reglas, establecidas por la costumbre,²⁰ generalmente aceptada por la comunidad internacional es la de que "un simple cambio en el personal no constituye un caso de sucesión de Estados. El hecho de si acaso una alteración constitucional revolucionaria puede dar origen a la sucesión de un Estado, permanece altamente cuestionable. Continuando con el consenso alcanzado durante los *travaux préparatoires*

¹⁹ Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, august 23, 1978, UN Doc. A/CONF. 80/31 (1978).

Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, april 8, 1993, UN Doc. A/CONF./117/14 (1983).

²⁰ Véase *Fuentes del Derecho Internacional*: Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 1945, artículo 38 (1). SCHACHTER, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, pp. 34-38.

toires de las Convenciones de Viena, se puede establecer definitivamente que una revolución, o cualquier tipo de cambio violento de gobierno no da lugar a una sucesión de Estado; al igual, una sucesión (separación) de parte del territorio de un Estado no acarrea necesariamente a una sucesión total. Ninguna sucesión de Estado ocurre en los casos de una *occupatio bellica*".

Es un hecho histórico que salvo Estados Unidos, cuya Constitución es la más antigua, en la mayor parte de los países se han promulgado varias constituciones, a partir de la primera; ejemplo de ello es Francia que ha tenido 14 constituciones, Brasil 8, Argentina 3, Colombia 12 y México 5. Lo que significan en ciertos supuestos que los pueblos o los gobernantes en ciertos casos, han considerado que los cambios de la sociedad no sólo reclaman reformas a la Constitución, sino la convocatoria para darse una nueva, tal es el caso de Francia en 1958, España en 1978, Brasil en 1988 y Colombia en 1991.

Los factores reales decisivos de la reforma, no se encuentran en los procedimientos para realizarlas, sino en los tiempos del cambio económico y político de la comunidad, en el papel que conforme a los gobernantes debe representar el Estado dentro de la sociedad, ya que desde 1980 se habla de modernización del Estado, de redimensionamiento del mismo, de procesos privatizadores de la estructura estatal, de la lucha contra la pobreza y de justicia social.

De manera que el fenómeno de la privatización ha traído como consecuencias reformas al orden jurídico, sobre todo en aquellos países donde existía gran intervención del Estado.

La reforma a las constituciones se ha hecho para cambiar aspectos profundos del Estado, y un claro ejemplo es la reforma Salinista, en México.

En primer lugar al inicio del sexenio en 1988, no se promovieron muchas reformas en paquete como en 1970, 1976, 1982 y en segundo lugar las reformas han sido promovidas a partir de 1988, responde a cuestiones trascendentales en la vida de la sociedad mexicana, y han sido aprobadas por la mayoría de los partidos representados en la Cámara de Diputados, lo que denota un consenso con los partidos de oposición.

Las primeras reformas que se promulgaron en 1988 fueron las relativas a la cuestión política para dar más atribuciones al Tribunal Federal Electoral y crear el Instituto Federal Electoral.

La segunda reforma también trascendente fue la relativa a derogar el párrafo 5º del artículo 28 constitucional, y reformas a las fraccio-

nes XXX del Apartado A del artículo 123 y XIII bis del Apartado B del mismo artículo, reforma que tuvo por objeto reprivatizar los 18 Bancos Múltiples que hasta entonces pertenecían al Estado.

La reforma también fue importante pues se inserta en la política de redimensionamiento del Estado y privatización de las empresas públicas, en la que se encuentran comprometidos la mayor parte de los Estados de la Comunidad Internacional.

Reforma profunda es la relativa al artículo 27 de la Constitución en el sistema agrario, la que desde luego fue objeto de opiniones en favor y en contra, y es un hecho que el problema agrario frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos antes de la revolución y después de 1917, como lo dice la misma iniciativa de esta reforma.

Reforma importante es la que eleva a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la protección al sector de población indígena, para ello se promovió la adición de un Apartado B del artículo 102 constitucional para insertar estas innovaciones.

Respecto a la protección a los grupos indígenas, cabe mencionar que las constituciones brasileña de 1988, y colombiana de 1991 contienen disposiciones similares.

Otra reforma representada fue la relativa a las relaciones del Estado con las Iglesias, ha sido una de las más debatidas y discutidas, ya que la relación entre el Estado y una de las iglesias, históricamente de las Leyes de Reforma del Presidente Benito Juárez.

También es un hecho de política internacional que el Estado de Vaticano constituye un factor real de poder en el mundo.

Reforma reciente es la del artículo 3º constitucional, ya que el acuerdo para la modernización educativa prevé que se amplíe la educación obligatoria al ciclo de secundaria, lo que trajo como consecuencia su reforma en marzo de 1993.

Existe consenso en considerar que ninguna Constitución debe ser inmutable, ya que los muertos no pueden decidir sobre los vivos de generaciones posteriores, es más, las circunstancias demográficas, económicas, culturales y sociales de los países, demuestran que la de 1993 es una realidad muy diferente a la que se tenía cuando se establecieron sus constituciones y esta realidad demanda ajustes, cambios, reformas o nuevas constituciones.

A partir de 1980, como efectos de las reformas ya señaladas a las constituciones, también se aprecia el fenómeno hiperlegislativo secundario y reglamentario, por ejemplo, en México ya se reformaron nu-

meras leyes administrativas para ajustarlas al Tratado de Libre Comercio firmado en diciembre de 1992 con Canadá y EUA.

Un ejemplo de que en México hay muchas leyes nuevas y reglamentos consta en el capítulo II del libro primero de esta obra, remitido al lector a la lista que aparece en el capítulo citado.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en este capítulo podemos obtener una serie de conclusiones sobre el fenómeno que se ha conocido a partir de la octava década de este siglo como modernización del Estado.

Evidentemente se han dado cambios significativos en la filosofía política de los gobiernos de los Estados, en el cambio de tendencias en lo que puede considerarse la actitud de Estado frente a la población, a las necesidades de ésta y al papel que juega el Estado mismo en la economía, el hecho de la desaparición de la URSS y de la caída de los gobiernos socialistas en Europa del Este, produjo un cambio radical al abandonarse el sistema comunista de intervención y planificación de Estado en la economía y abrió los cauces al libre mercado y a la economía capitalista, las tendencias en la mayor parte de los países en la década de los 90's son de acentuar el neoliberalismo, al pretender reducir el aparato estatal al mínimo a privatizar no sólo empresas estatales, sino también servicios públicos básicos y abandonar la idea del Estado benefactor al que un autor llegó a llamar Ogro.

Esta tendencia de revisión del papel del Estado en la sociedad tiene de a su reducción en las estructuras centrales, a privatizar las empresas públicas y a concentrar el poder económico cada vez más en menos individuos y a empobrecer a la gran mayoría de la población, generando un nuevo papel político de importancia en grupos de la iniciativa privada los que se convierten en fuerzas reales de poder dentro del Estado y defienden sus intereses con gran vigor, orientándose así a lo que algunos politólogos califican de capitalismo salvaje.

Las tendencias de la modernización se pueden resumir en los cinco puntos tratados en este capítulo que son:

1. Redistribución y transferencia de poderes del gobierno nacional a las provincias, regiones o entidades federativas y municipios o comunas.
2. Reducción de aparato estatal central.
3. Privatización de empresas públicas y servicios públicos.

4. Reducción de déficit presupuestario mediante supresión de plazas laborales y despido masivo de trabajadores.

5. Cambio legislativo profundo desde la Constitución, con una subsecuente hiperlegislación administrativa.

La realidad es que los cambios se han producido, se redujo el aparato estatal en muchos países, disminuyó la burocracia y se racionalizó el gasto presupuestal, sin embargo, todo este cambio no ha dado un resultado absolutamente satisfactorio en todos los países, ni tampoco ha sido una varita mágica para resolver todos los problemas sociales, económicos, laborales de los países, el desempleo es un fantasma que amenaza a la mayor parte de los países europeos especialmente Francia, España, Italia e Inglaterra, al desempleo entre otras causas, se le atribuye de alguna manera la pérdida en las elecciones de los partidos socialistas en Francia y en Italia y también la pérdida de las elecciones en noviembre de 1992, del Partido Republicano en los EUA.

Los impuestos no se han reducido en ningún país, sino al contrario aumentan las tasas constantemente y las fuentes gravables se buscan con mayor ahínco por los gobiernos.

Los ingresos por la venta de empresas públicas sólo los recibe el Estado por una sola vez, y no aliviarán el presupuesto en los años venideros.

Existen opiniones muy valiosas, entre otras la de Joao Baena Soares, Secretario General de la Organización de Estados Americanos que afirmó el 5 de mayo de 1992, en un discurso pronunciado en la Universidad de Columbia, EUA, que la economía de mercado no es capaz de resolver la pobreza, ni conjurar la amenaza de autoritarismo y de que hay abundantes antecedentes de economía de mercado que acentúan las desigualdades (*La Jornada*, 6 de marzo de 1993, pp. 42-56).

Para Gerardo Fujii uno de los resultados más notables de la revolución conservadora ha sido la reestructuración de la economía y de la sociedad en contra de los trabajadores y en favor de las grandes empresas, especialmente de los círculos del capital financiero y "la era de la prosperidad prometida no ha llegado todavía" (Gerardo Fujii, "La revolución conservadora promesas y resultados" en *La Jornada*, marzo 13 de 1993, p. 45).

En opinión de científicos sociales latinoamericanos, la modernización del Estado tendrá eficacia en la medida en que los Estados destinen a gasto social un mínimo de presupuesto destinado a mejorar la educación, la salud, la creación de empleos y la construcción de vivienda de interés social.