

308909

51
24

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**“EL MANTENIMIENTO DEL CONTROL
ECONOMICO POR PARTE DEL ESTADO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO VILLANUEVA ORTIZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D. F.

1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

**Por su apoyo incondicional,
comprensión y cariño.**

GRACIAS

I N D I C E

EL MANTENIMIENTO DEL CONTROL ECONOMICO POR PARTE DEL ESTADO

CAPITULO I.- El llamado Capítulo Económico de la Constitución.

- 1.1. El Constitucionalismo Social y el Capítulo Económico de la Constitución.
- 1.2. Análisis del Capítulo Económico de la Constitución.

CAPITULO II.- El Proceso de Liberación en nuestro Orden Jurídico.

- 2.1. La influencia del neoliberalismo en el Mundo.
- 2.2. El Plan Nacional de Desarrollo del Lic. Miguel De la Madrid.
- 2.3. El Plan Nacional de Desarrollo del Lic. Carlos Salinas de Gortari.
- 2.4. La Privatización en México.
- 2.5. Ventajas y Desventajas de la Privatización.
- 2.6. El Proceso de Désincorporación en México.

CAPITULO III.- Mantenimiento del Control Económico por parte del Estado.

- 3.1. La Desregulación Económica en México.
- 3.2. La Negociación del TLC.

3.3. Argumentos Generales en favor y en contra del Mantenimiento.

3.4. Renovación de la Constitución.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

El objetivo que pretendo con el desarrollo del presente trabajo es el exponer el proceso de Apertura Económica entablado en nuestro país a raíz de la globalización económica que se ha dado en el mundo y a la cual se ha aunado México.

Asimismo, expondré a lo largo de este trabajo como la intervención estatal se ha ido reduciendo en aras de la apertura económica, hasta llegar a un punto en el cual han surgido opiniones a favor de la desaparición del Capítulo Económico de la Constitución, el cual faculta al Estado a intervenir en materia económica, sobre todo en aquellos casos en los cuales se impida o se perjudique el buen desarrollo de la economía nacional, así como de la colectividad en general.

También analizaré la existencia de posibles contradicciones surgidas entre la propia constitución y las leyes secundarias en virtud de las reformas llevadas a cabo con motivo del proceso de apertura económica y sobre las cuales propongo que se realicen cambios para así lograr por una lado una concordancia entre ambos ordenamientos y por el otro una mayor seguridad jurídica y certidumbre.

Por lo que respecta a los capítulos que componen el presente trabajo, en el primero de ellos se analiza el surgimiento del llamado "Constitucionalismo Social" así como la razón o razones que a raíz de dicho surgimiento, nace la idea de crear e integrar a nuestra Constitución un Capítulo Económico, el cual fundamenta la intervención Estatal por lo que respecta a la economía nacional.

En el segundo Capítulo expondré: (i) la influencia neoliberal en países como Inglaterra, Brasil, Uruguay y México; (ii) la evidente postura neoliberal en los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos últimos sexenios; y (iii) los distintos procesos entablados por nuestro gobierno en virtud del proceso de apertura económica.

Y por último en el tercer Capítulo expondré las posibles contradicciones surgidas entre los distintos ordenamientos los cuales han sido objeto de reformas como consecuencia de dicho proceso, así como los distintos criterios a favor y en contra del intervencionismo estatal.

CAPITULO I**1.1 El Constitucionalismo Social y el Capítulo Económico de la Constitución.**

Este surge después de una larga tarea realizada por varios años. Hasta 1857 nos encontramos sumergidos bajo un constitucionalismo puramente político y debido a un acontecimiento de suma importancia como lo fue la propia Revolución Mexicana, ésta dió paso al llamado constitucionalismo social, recogiendo éste las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y fuerzas todas del crecimiento nacional.

A partir de 1917 el papel del Estado cambiaba, de abstencionista se trocaba en intervencionista, haciendo posibles los mandatos tanto del artículo 27 como del 123 para dar nacimiento a un derecho igualador de las naturales desigualdades sociales; para atender ya no simplemente el aspecto liberal, sino también al de justicia, encaminado a nivelar las desproporciones existentes entre las personas.

Con la Constitución Mexicana de 1917, se inicia en el mundo, una nueva corriente en materia de constitucionalismo, incrustando el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos.¹

La estabilidad política en el país fue de vital importancia, ya que se lograba, de esta forma, la asimilación y aceptación de una nueva Constitución de carácter social como lo era la de 1917.

Si bien, se veía la aceptación de la nueva concepción del proyecto de la Constitución del 17, nunca dejó de haber opiniones y reacciones contrarias a ésta.

Si así se logra una estabilidad política a pesar de las presiones reaccionarias, también se da un desarrollo desequilibrado debido a las circunstancias y sobre todo a las ideas y concepciones propias de cada mandatario en el poder.

Es sin duda que a partir de la Constitución de 1917 ocurre la demolición de los muros del Constitucionalismo Liberal, dando paso al llamado Constitucionalismo Social,

¹ Sayeg Helú, Jorge, Constitucionalismo Social, Edit. Porrúa, México, 1987, pag. 256.

donde es natural que la soberanía popular derive en los derechos y en la propiedad originaria de la Nación y en el papel esencial del Estado, de los poderes públicos, que tendrán el imperio de participar, de actuar y de defender los derechos de los grupos sociales mayoritarios.

El elogio del hombre cede el paso al bienestar de lo colectivo y aparece el compromiso nacional para impedir la prolongación de la miseria y de la indignidad. ²

Es plenamente reconocido que la Constitución Mexicana de 1917 rompió con el modelo tradicional del Constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público, dando paso a la regulación de las relaciones sociales.

Sin duda, vemos como se hace necesario y explicable el surgimiento de este Constitucionalismo Social, máxime si tomamos en cuenta que además del proceso revolucionario, se contaba con el precedente de una serie de debates en donde había aflorado ya la cuestión social, considerada como un aspecto fundamental en la vida del país.

² Zertuche Muñoz, Fernando, Rectoría del Estado y Economía Mixta, El Constitucionalismo Social Mexicano, Edit. Porrúa, Ed. Primera, 1985, pag. 69.

La Constitución de 1917 introdujo, por tanto, avanzados criterios de Orden Social aplicables tanto a la educación como a la propiedad y uso de la tierra y las aguas así como a la tutela del trabajador. Por lo que toca al orden político, la Constitución también recogió los aspectos fundamentales de la Revolución de 1910; el sufragio efectivo y la no reelección.

Si bien, la Constitución de 1917 introduce aspectos importantes de carácter social, se ha hecho necesario introducirle una serie de reformas con el propósito de adaptarla a los continuos cambios que han venido operando en nuestra realidad.

Desde 1921 en que se produjo la primera reforma a la Constitución de 1917, y hasta 1982, las reformas constitucionales de mayor importancia llevadas a cabo fueron en relación a materias tanto sociales como políticas. Poco fue lo que se avanzó en materia económica dentro del orden constitucional durante esos años. ³

³ Valadés, Diego, Rectoría del Estado y Economía Mixta, El Capítulo Económico de la Constitución, Edit. Porrúa, 1985, pag. 21.

Uno de los momentos más cruciales por los que atravesó México fue, sin duda, durante la toma del poder del Lic. Miguel de la Madrid.

El país atravesaba en esos momentos una situación grave, situación creada por el desarrollo desequilibrado, producto de las insuficientes medidas para resolver problemas, superar carencias y sobre todo el no cierre de la brecha entre los que lo tienen todo y los que adolecen de lo más elemental.

Uno de los fines buscados, era el que a través de una serie de fórmulas con emblemas como renovación moral de la sociedad, planeación democrática, etc; se logrará una sociedad igualitaria. Un cambio social se perfilaba ya en aquellos momentos.

Efectivamente, se venía perfilando la necesidad y conveniencia de elevar a categoría constitucional las bases necesarias para regular la economía nacional, procurando la máxima garantía de inviolabilidad, dado a los muchos abusos, que en perjuicio de las clases más necesitadas se habían cometido.

De aquí surge la idea de introducir a nuestra constitución una especie de subcapítulo en materia económica, enriqueciendo de esta forma al artículo 28 constitucional y salvaguardando los derechos de nuestro pueblo sobre dicha materia; Rectoría Económica del Estado, Sistema de Planeación Democrática de la Economía Nacional, desarrollo de nuestro Régimen de Economía Mixta basada en el paralelismo entre los sectores público, social y privado frente al acaparamiento, especulación y la elevación de precios al consumo popular.

Sin duda el artículo 28 constitucional fue enriquecido de manera considerable al serle introducido conceptos tales como el de la protección al consumo popular, mediante el señalamiento de precios máximos para artículos necesarios y la imposición de modalidades para la organización de la distribución de dichos artículos, así como a través de la supresión de intermediaciones innecesarias o estratégicas, cuyo ejercicio queda reservado de manera exclusiva al Estado.

Fue a partir de la reforma constitucional promovida en México por el Presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, que se constituyó el llamado "Capítulo Económico de la Constitución". Sin duda, la inclusión de dicho Capítulo dentro de la Constitución, muestra una vez más, el propósito de introducir a la misma el elemento social.

A continuación señalaré sólo algunos aspectos importantes de los artículos 25, 26 y 28 a reserva de desarrollar más adelante en forma detallada dichos artículos.

En el artículo 25 de la Constitución las facultades que resultan de la Rectoría del Estado no podrán ser confundidas con la ampliación de las que conciernen al Ejecutivo. En habida cuenta del carácter representativo de nuestra democracia y de la separación y colaboración de poderes, las funciones concernientes a la rectoría deberán ser ejercitadas, en el ámbito de sus correspondientes facultades, por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Con el fin de hacer énfasis a la colaboración que debe existir entre los poderes antes señalados con respecto a la rectoría económica, fueron introducidos a nuestra Carta Magna dos fracciones al artículo 73 que a continuación expongo textualmente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social;

Fracción XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y

ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios."

4

En efecto, a partir de esta fecha, el precepto Constitucional hace referencia al sistema democrático mexicano y define las características de la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." ⁵

"En materia de subsidios a las actividades prioritarias se ha planeado que sean generales, de carácter temporal, y no afecten a las finanzas de la Nación. De esta manera se pretende garantizar el apoyo oportuno, para que la sociedad

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

⁵ Ibidem.

mexicana pueda satisfacer sus necesidades y no se vea truncado el proceso de desarrollo." ⁶

En el artículo 26 se insiste en la independencia y en la democratización política, social y cultural de la Nación. Es por eso que, al llamarse "democrática" a la planeación se quiere subrayar la tan necesaria como natural participación de los diversos sectores sociales.

"La planificación democrática, calificada así expresamente en el nuevo sistema constitucional mexicano, introduce al concepto técnico de la planeación el concepto político de la democracia. Esto hace indubitable que el ejercicio de la planeación económica, en todas las modalidades que la ley correspondiente prevé, queda subordinado al criterio esencialmente político que resulta de su calificación como "democrático". La idea de vincular la planeación con la democracia atiende a la vocación política que esa actividad ha suscitado en México a partir de su configuración constitucional.

Las ventajas de la planeación democrática son consideradas superiores a la de la planificación central socialista en

⁶ Valadés, Diego, Capítulo Económico de la Constitución, op. cit., pag. 31.

tanto que aún siendo de aplicación menos rígida, forman parte de un sistema de discrecionalidad y de libertades que permite establecer compromisos colectivos más duraderos en tanto que representen la adición libre por parte de la comunidad en la que se aplican. En la actualidad ni siquiera los acérrimos defensores del liberalismo controvierten la importante participación del Estado como promotor del crecimiento económico." ⁷

Sin embargo, a pesar de que la propia Constitución recoge y afirma el concepto de planeación democrática, dicha planeación más que democrática sería indicativa ya que sería verdaderamente democrática si la sociedad participara a través de un referéndum o plebiscito.

Intervencionismo Estatal.

Sin duda la Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Inauguró la etapa del constitucionalismo social que ya no sólo contempla la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos del individuo, sino que también establece las bases fundamentales de la organización social y económica del país.

⁷ Ibidem, pags. 32 y 33.

"Las condiciones de esa época, como las diversas exigencias sociales, de defensa de la Nación y de participación popular llevaron al Constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida del país, frente a los derechos individuales que limitan la función de la autoridad, a asegurar el ejercicio de la libertad y el disfrute de la seguridad por parte de las personas, obligan al Estado a una acción efectiva. Mientras las garantías individuales lo obligan a abstenerse, los derechos sociales lo obligan a intervenir." ⁸

Como resultado de lo anterior se fue haciendo necesario dotar al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría económica con apego a las exigencias de la realidad y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución.

Por esta razón, fue necesario que en diciembre de 1982, para así fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la Nación, que ésta, de nuevo se reencontrara en sus orígenes, reafirmara sus valores y actualizara sus

⁸ Salinas de Gortari Carlos, Rectoría del Estado y Economía Mixta, Rectoría del Estado, Edit. Porrúa, 1985, pag. 13.

propósitos. En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación y de los valores de la sociedad.

Los artículos que comprenden el Capítulo Económico de la Constitución se refieren a la rectoría del Estado y a la economía mixta, establecen un sistema de planeación democrático del desarrollo, fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, se define de manera precisa las áreas reservadas de manera exclusiva al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Asimismo, en las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las relativas a regularización y fomento.

Para llevar a cabo dichos propósitos se establecen de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y a su vez limitadas por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado.

En lo relativo a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, social y privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación. Para el sector público se establece que tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que la propia Constitución establece en su artículo 28 párrafo cuarto. Se consigna al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México. Se reconoce la función social del sector privado, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público. ⁹

El artículo 26 de nuestra Carta Magna establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional. Al establecerse en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad, hacia el desarrollo integral de la

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo.

En el artículo 28 se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno. De igual manera se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión, con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

Así, la rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. El Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la Nación hacia los grandes objetivos del desarrollo; ésto lo lleva a cabo a través de los instrumentos que por ministerio de ley tiene la facultad de ejercer. El Estado no puede abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de su economía.

Cabe destacar que el propio artículo 27 de nuestra Carta Magna concede facultades al Estado para regular el régimen de la propiedad privada y el de los recursos naturales susceptibles de apropiación, además, imponer obligaciones y derechos, señala normas de acción que debe realizar el Estado como es la de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, un desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. ¹⁰

En el propio artículo 27, anterior a las reformas llevadas a cabo en 1993 por el presidente Carlos Salinas de Gortari "se hace evidente la intervención por parte del Estado en materia de propiedad, ya que dicho artículo concedía al Estado amplísimas facultades para regular la propiedad rural e intervenir en el régimen de dotación y restitución de tierras" ¹¹, confiriendo al Ejecutivo Federal una función de carácter primordial en esta acción política y económica.

Como podemos darnos cuenta, la rectoría del Estado, o bien, su intervención en materia económica, data de muchos

¹⁰ Noriega Cantú, Alfonso, Rectoría del Estado y Economía Mixta, La Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y Constitución, Edit. Porrúa, 1985, pag. 197.

¹¹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1991, pag. 18.

años atrás. Desde mi muy particular punto de vista y tomando en consideración lo antes expuesto, la intervención estatal debe ser necesaria independientemente en que grado ya que, sólo el Estado en su actuar imparcial, tiene la obligación de velar los intereses de la colectividad en general, sobre todo de aquellos que carecen de lo más elemental logrando así una distribución equitativa de la riqueza.

Sin embargo, existen ciertas opiniones que consideran indispensable la exclusión o desaparición de los artículos 25 y 26 constitucionales, debido a la postura adoptada por el ejecutivo de retirarse de la actividad económica, lográndose con dicha desaparición un verdadero marco jurídico adecuado y congruente con dicha postura.¹²

De adoptarse la exclusión de los artículos mencionados en el párrafo anterior, sería prácticamente estar de acuerdo en la desaparición total del Capítulo Económico de la Constitución, toda vez que dichos artículos son parte integrante del mismo.

Si bien, nuestro Gobierno ha llevado a cabo una serie de medidas, las cuales dan cabida a la intervención privada en la

¹² Fix Fieiro, Héctor, "A la Puerta de la Ley", Edit. Cal y Arena, Ed. Primera, México, 1994, Pag. 27.

economía nacional, no significa por eso que el Estado deba delegar sus facultades y obligaciones que tiene frente a la colectividad, ya que el Estado es la única instancia que en un momento dado, podría intervenir en forma imparcial en caso de suscitarse cualquier acto que sea contrario o, que sea perjudicial al interés general.

1.2. Análisis del Capítulo Económico de la Constitución.

Antes de proceder a analizar el Capítulo Económico, señalaré cada uno de los artículos que conforman dicho capítulo, empezando por exponer el texto original y sus respectivas reformas hasta concluir con el texto vigente de cada artículo, lográndose finalmente la integración del llamado "Capítulo Económico de la Constitución". Asimismo quisiera dejar asentado que dichos artículos se encuentran inmersos erróneamente dentro del capítulo "De las Garantías Individuales", toda vez que no proclaman ninguna garantía.¹³

Tenemos que en principio, el contenido del artículo 25 de la Constitución de 1917 en su texto original dice lo siguiente:

"La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley." ¹⁴

¹³ Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, Ed. Décimo Novena, México, 1985, pag. 713.

¹⁴ Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, pag. 61.

Dicho artículo sufre su primera y última reforma en diciembre de 1984 siendo titular del Poder Ejecutivo el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 25.- 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.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28,

párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que

el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

El texto original del artículo 25 de la Constitución de 1917 pasó a colocarse en el artículo 16 del párrafo penúltimo, con el objetivo de que éste junto con los artículos 26 y 28 integren el llamado capítulo económico de la Constitución.

El nuevo precepto recoge la demanda de que el Estado, en su carácter de organización jurídico política de la sociedad, asuma la rectoría del desarrollo para asegurar la consecución de sus objetivos. Así, el artículo 25 reconoce el carácter instrumental del desarrollo, que sólo podrá alcanzarse, cuando por ser integral, no produce o conserva desequilibrios en términos de grupos sociales, regiones o sectores de actividad; fortalece la soberanía nacional, evita la disminución de la capacidad de autodeterminación y está al servicio de la democracia, para que sea posible la dignidad y el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Mediante el desarrollo integral se pretende el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y del régimen democrático tanto como el

crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y la riqueza. ¹⁵

Congruente con la responsabilidad confiada al Estado, se agrupan las atribuciones que el propio ordenamiento constitucional señala, como el planear, conducir, coordinar y orientar la economía nacional; así como regular y fomentar las actividades que demande el interés público.

Si bien el Estado goza de estas atribuciones, esto no significa que sea actor en todas las actividades posibles, ya que la propia Constitución establece en el tercer párrafo de dicho artículo lo siguiente:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional." ¹⁶

Asimismo, la Constitución introduce los conceptos de área estratégica y de área prioritaria, cabe dejar asentado, para

¹⁵ Valadés, Diego, Capítulo Económico de la Constitución, op. cit., pag. 30.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

nuestro mejor entendimiento, que es lo que se entiende por estas áreas:

"Área Estratégica.- Es aquella reservada exclusivamente al sector público y que tendrá a su cargo de conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo cuarto, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, el artículo 28 establece la posibilidad de que se agreguen al concepto de áreas estratégicas las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Área Prioritaria.- Es aquella que tiene importancia destacada para la estrategia de desarrollo vigente, particularmente aquellas tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, y en las que podrá el sector público participar por sí o con los otros sectores, en los términos que establezcan las leyes. El carácter prioritario de una área depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo." ¹⁷

¹⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel, "Problemas Actuales del Derecho Constitucional", Régimen Económico de las Constituciones de los Estados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Primera, México, 1994, pag. 238.

El área estratégica coincide en todos sus puntos con el monopolio estatal constituido conforme a la ley, y de acuerdo con lo que el derecho mexicano ha consolidado en largos años de evolución legal, jurisprudencial y doctrinal.

Es indudable, de acuerdo a lo expuesto por la Constitución en el mencionado artículo, la clara y evidente intervención estatal, tanto en el sector público como en el sector social y privado.

Considero necesaria la intervención del Estado en el desarrollo nacional a través de los distintos sectores, siempre que dicho desarrollo sea en beneficio del interés general y con apego a los lineamientos de nuestra Carta Magna.

Con respecto al artículo 26 de la Constitución de 1917, éste decía lo siguiente:

"En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras presta-

ciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente." ¹⁸

Dicho artículo fue reformado en Diciembre de 1984 quedando de la manera siguiente:

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el

¹⁸ Diario de Debates del Constituyente de 1917, pag. 61.

sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

A través de este precepto se confieren facultades exclusivas al Estado para planear el desarrollo nacional.

En este artículo se recogen a nivel supremo los propósitos, las atribuciones y las bases de un sistema nacional de planeación cuya organización compete al Estado, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En la primera parte del artículo 26 se institucionaliza, por mandamiento constitucional, la actividad sistemática del Estado en materia de planeación para alcanzar el desarrollo socio-económico. Por esta razón debemos considerar como un

importante complemento del artículo 26, el texto del artículo 25 de la Constitución Política que otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral.

Con esto se pretende dar orden y sistema para la rectoría económica del Estado, que tiene como tarea permanente el desarrollo nacional. Dentro de este marco, la misión del estado mexicano es, sin duda alguna, procurar el crecimiento económico y asegurar la independencia nacional sobre la base de efectiva democracia integral de la Nación.

El segundo párrafo de dicho artículo establece que la planeación será democrática.

El Constituyente entiende por planeación democrática como el método que inspira la actividad pública, organiza sus tareas y cumple con las obligaciones que el ejercicio gubernamental entraña y, al mismo tiempo, permite incorporar en él las aspiraciones y demandas de la sociedad en sus múltiples formas de organización.

El derecho positivo mexicano recoge ordenamientos concretos que supeditan la política económica del gobierno a la

planeación, donde se concilian democráticamente los distintos intereses y se atiende a las necesidades sociales.

Para efecto de elaborar y ejecutar el Plan Nacional con respecto al concepto de federalismo consagrado en la Constitución, el Ejecutivo Federal celebrará convenios de derecho público con los gobiernos de los estados, en cuyo marco, aquél propondrá las acciones que se deban emprender para alcanzar tales fines.

La intervención legal del Congreso de la Unión en el proceso de planeación democrática deberá ser en los términos en que lo indica el pueblo participe, mediante su legítima representación en dicho proceso, y para que esté oportuna y debidamente informado de sus resultados.

El espíritu de la Constitución en este sentido hace evidente que la función rectora del estado, dirigida al desarrollo nacional, sólo es posible por medio de un ordenación racional y sistemático de sus actividades públicas, lo cual asegura la planeación.

Por último, mencionaré el contenido Original del Artículo 28 de la Constitución de 1917, el cual queda plasmado de la forma siguiente:

"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicio al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una

o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades, cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata." ¹⁹

Posteriormente dicho artículo sufre su primera reforma en noviembre 17 de 1982, adicionándole el párrafo siguiente:

¹⁹ Ibidem, pag. 387.

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Se lleva a cabo la segunda reforma en febrero 5 de 1983, mediante la cual se adicionan los párrafos siguientes:

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Se lleva a cabo la segunda reforma en febrero 5 de 1983, mediante la cual se adicionan los párrafos siguientes:

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Dentro de los sectores que no constituyen monopolios se agregan, el 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.

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 a las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concertación que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado visitará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

Por lo que respecta a la facultad del Estado de concesionar la prestación de servicios públicos, analizaré en el último capítulo de este trabajo dicha figura, sobre todo el cuestionamiento de la misma en materia de ferrocarriles.

Finalmente se lleva a cabo la última reforma en septiembre 5 de 1990, en la cual se abroga el quinto párrafo relativo a la prestación de servicios de banca de crédito en forma exclusiva por parte del Estado, debido al acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Institución de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria.

Asimismo se adicionan los dos párrafos siguientes:

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la

rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñaran su cargo por período cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellas en que actúe en la representación del banco y de los no enumerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución."

El precepto vigente subordina los derechos individuales al interés de la sociedad.

Es evidente que el artículo 28 no sólo establece los llamados monopolios legales, si no que condena todas las formas conocidas de monopolios de hecho, propugnando el establecimiento de una legislación adecuadamente severa para perseguir y combatir tales combinaciones, en cuanto causen perjuicio al público en general o alguna clase social.

Conviene subrayar que el actual precepto no prohíbe los monopolios con el sólo fin de proteger a los productores o distribuidores y asegurar la libre concurrencia, si no que es partidario de ésta únicamente en la medida en que ella beneficia a los consumidores, cuyos intereses son, en última instancia, la que trata de proteger esta norma constitucional. Dicha orientación se desprende claramente de las reglas contenidas en su párrafo segundo, en el que reiteradamente hace mención al propósito de evitar que el público tenga que pagar precios excesivos por los productos y servicios.

En lo relativo a las prohibiciones que consigna, agrega la de exención de impuestos, por considerar que cualquier ventaja exclusiva en favor de uno o varios productores, es

contraria a la libre competencia y tiende a crear el monopolio.

En esta tendencia de reformas llevadas a cabo, expondré al final de este trabajo la iniciativa de reforma al artículo 28, cuarto párrafo de la Constitución, presentada por el actual Presidente Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, el día 17 de enero de 1995.

CAPITULO II**EL PROCESO DE LIBERACION EN NUESTRO ORDEN JURIDICO****2.1. La Influencia del Neoliberalismo en el Mundo.**

A continuación desarrollaré brevemente la influencia neoliberal en países como Inglaterra, Brasil, Uruguay y México, en éste último dicha influencia la encontramos reflejada en los dos últimos sexenios en nuestro país, la cual ha quedado plasmada en los respectivos planes nacionales de desarrollo que expondré en los dos puntos siguientes del presente trabajo.

I N G L A T E R R A

La influencia neoliberal en Inglaterra trajo como consecuencia el proceso de privatización llevado a cabo a raíz de la toma de poder de la Primer Ministro Margaret Thatcher.

Con anterioridad a 1979 el sector parastatal no había sido puesto en duda, salvo en los episodios referidos al acero y parcialmente a los transportes, e incluso los conservadores llevaron a cabo un proceso de nacionalización.

Sin embargo para 1979, el actual gobierno se entrega a la instauración del monetarismo y profesión de fe del "minimalist state" interpretado como "mejor gobierno con el menor gobierno".

Dicho gobierno es encabezado por la Sra. Margaret Thatcher cuya plataforma política se refería a la venta de Aerospace, Shipbuildings, National Freight Corporation, adjuntamente con el atenuamiento de los requisitos para otorgar licencias en el sector de transporte. Sin embargo, al circular el conocido "Ridley Report" del partido, este recomendaba la venta de las industrias nacionalizadas, adicionalmente a la extinción de todos los monopolios públicos. Dicho programa perseguiría el incremento de la eficiencia y la promoción de la competencia basado en el perjuicio de la inevitable inferioridad económica de las Empresas Públicas. Según John Moore (Secretario de Finanzas) el éxito a largo plazo de esta reversión sin precedentes estaría determinado por la medida en que se logrará estimular mayor competencia.

Como ejemplo de las primeras empresas públicas sujetas al proceso de privatización fueron la British Aerospace, British Airways, National Freight Corporation y la National Enterprise Board. Para 1982, 400,000 trabajos habían sido transferidos al sector privado.

De acuerdo con el Ridley Report, las agrupaciones gremiales del sector público como son los sindicatos dañaban la economía debido a que tenían un excesivo poder de negociación, punto importante a favor del proceso de privatización.

Asimismo, como argumentos a favor de la privatización, se ha dicho que esta se debe:

- (i) a la falta de control efectivo sobre la Empresa Pública Británica;
- (ii) la falta de objetivos claros y consistentes para el sector;
- (iii) la carencia de coordinación en las políticas de precios, de inversión etc;
- (iv) insuficiencia de control de actuación;
- (v) tendencia por parte del gobierno a participar preponderantemente en los asuntos de las empresas con un horizonte de corto plazo en razón de sus preocupaciones electorales; y
- (vi) demasiada autonomía entorpecida con intervenciones políticas.

A pesar de los argumentos a favor antes señalados, también hubo críticas en el sentido de que el auto de fe por el cual las Empresas Estatales son inevitablemente inefi-

cientes, no parece coincidir con la evidencia empírica, no le han encontrado diferencias substanciales en la eficiencia técnica y de distribución de las empresas públicas y privadas. Igualmente se ha dicho que las empresas traspasadas funcionan actualmente como ya lo hacían antes en manos del Estado aunque sin deudas además, la cartera de empresas públicas remanentes es de entidades deficitarias. Por otra parte, la experiencia demuestra que las grandes empresas privadas difícilmente se han podido sujetar mediante restricciones de mercado, así como tampoco los mercados oligopolíticos han demostrado la existencia de un factor óptimo de asignación, de un máximo de bienestar social, o la preeminencia de la soberanía del consumidor; tampoco ha sido demostrado que sea viable la regulación del mercado o la supervisión eficaz de los monopolios.

Finalmente, se dice que la crítica relativa a las ineficiencias de las Empresas Públicas en manos del Estado, se ha concentrado básicamente en errores e inconsistencias del régimen, pero aún falta una discusión seria respecto a los beneficios de las empresas públicas. El Gobierno hasta ahora ha tenido éxito en su programa por lo que al número de ventas concierne, sin embargo, muchos consideran que esto es atribui-

ble a la indescisión, a la ambivalencia y a la falta de consenso de los grupos de interés más afectados.¹⁹

Como podemos apreciar, después de este breve análisis, el proceso de privatización entablado como resultado de la influencia del neoliberalismo ofrece argumentos tanto a favor como en contra.

B R A S I L

En el inicio de los años ochenta, la transición política en curso había aclarado, hasta cierto punto, las dificultades del sistema político y del gobierno del régimen autoritario en descomposición. Al iniciarse el gobierno civil, en 1985 y 1986 fueron adoptados una serie de programas políticos con el objeto de superar la crisis existente; sin embargo, el fracaso de dichos programas se aunó al reconocimiento de que el propio Estado estaba en crisis: su forma material, su armazón burocrático-administrativo, su patrón de regulación, los mecanismos más resistentes de su relación con la sociedad, todo estaba en crisis.

¹⁹ Dueñas Ruiz, Jorge, Empresa Pública: Elementos para un Examen Comparado, Edit. Fondo de Cultura Económica, Ed. primera, 1988, pag. 366, 370 y 371.

Con el fracaso de los programas entablados, se agotó también el optimismo que concebía como posible recomponer y reinstalar, con aquel Estado, un modelo de desarrollo con fuerte contenido social, a través de políticas apoyadas en la creciente intervención estatal.

La reforma del Estado, ahora concebida en términos más globales, pasó a integrar la agenda sistemática; pasó a constar de las propuestas y programas de gobierno presentadas en las elecciones presidenciales de 1990, componiendo actualmente, en la retórica, la agenda gubernamental, pero de un gobierno que redujo el programa de reformas a un vacío del recetario neoliberal de modernización.

Ensayos de ajustes macroeconómicos y reformas institucionales han sido intentados desde el inicio de los años ochenta. Entre 1982 y 1991, fueron intentados siete programas de ajuste: el programa Delfim, el Plan Cruzado, el Cruzado II, el Plan Bresser, el Plan Verano, el Plan Collor y el Plan Collor II, desdoblados en la institución de cuatro monedas, cinco congelamientos de precios, 14 políticas salariales, 18 cambios en las reglas de cambio, 54 tipos de control de precios y 19 decretos sobre austeridad fiscal.

Teóricamente, ya hubo programas de reforma administrativa, fiscal, financiera, comercial, con el sentido de apertura de la economía, del patrimonio público -las privatizaciones- y de los programas sociales, particularmente el de previsión social.

El país entró en los años noventa arrastrando problemas de la misma naturaleza que aquellos del inicio de los ochenta: el retorno a altísimas tasas de inflación y la búsqueda de la estabilización a través, ahora, de los más ortodoxos instrumentos de política económica, produciendo ya insoportables costos sociales. Se ensaya un reajuste fiscal, sin que se prevea en el horizonte una solución razonable para este campo tan fuertemente marcado por conflictos y resistencias. Se realiza un programa de privatizaciones que, al final, desemboca en una inesperada solución, los grandes fondos de pensiones de las empresas estatales comprando acciones de las empresas privatizadas.

Una llamada apertura de la economía -la reforma comercial- en ausencia de una política industrial decidida, resulta mucho más una amenaza para los sectores industriales establecidos que la introducción responsable de mecanismos promotores de la competitividad.

En el campo de los programas sociales, la implantación de la reforma del sistema de salud se encuentra obstáculos cada vez más serios; en el caso de la previsión social, después de reformas generosas introducidas por la Constitución de 1988, lo que se verifica penosamente es la casi imposibilidad de ejecutarlas, situación ocasionada por un sin número de propuestas de privatización o de complementación del sistema político.²⁰

Finalmente se llega a la conclusión de que la adopción de posturas neoliberales modernizadoras no fueron la solución de la crisis económica, la cual aún persiste.

U R U G U A Y

Con un cierto retraso respecto de otros países de América Latina en buena medida ligado a la larga tradición estatista y a la actual relación de fuerzas políticas- el proceso orientado a modificar el papel del Estado en la sociedad y en la economía, concentrado en las propuestas gubernamentales de achicar al Estado y privatizar las empresas o los servicios que prestan, ha ido avanzando en los últimos años. Este

²⁰ Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, "Perfiles Latinoamericanos", Edit. Flacso, México, 1992, pag. 70,73.

impulso comenzó durante el gobierno del Partido Colorado (1985-1989) y se aceleró sobre todo en los dos años del actual gobierno del Partido Nacional (o Blanco).

A diferencia de ciertos aspectos ligados a la política económica de corte neoliberal -libertad de cambio, progresiva baja de aranceles, baja en varios rubros del gasto social, reducción de funcionarios públicos en algunas de las empresas estatales, baja de los salarios de los empleados del Estado, -que fueron introducidos por la dictadura militar, el impulso decisivo en la prédica por achicar el Estado y privatizar buena parte de sus bienes, activos y funciones, comenzó durante el gobierno de J.M. Sanguinetti.

La victoria, en 1989, del Partido Nacional -y dentro de él su sector herrerista, el más radicalmente neoliberal- dió un empuje sustancial a este proceso. Proceso que es al mismo tiempo ideológico, político, legislativo y de decisiones administrativas del propio Poder Ejecutivo.

La aceleración de dicho proceso, no sólo está fuertemente ligada a actores económicos, políticos e ideológicos locales, sino también a la creciente dependencia de los dos últimos gobiernos respecto a las presiones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el

propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Presiones a su vez fortalecidas, en su eficacia, por el gran aumento de la deuda externa y las crecientes dificultades para pagar los intereses y por supuesto el principal de la misma.

Sin duda este proceso se inscribe en el movimiento más general del resto de países de la región. Es indudable que la relativa lentitud de su avance en el Uruguay corresponde a las características históricas de las relaciones Estado-política-sociedad civil en el país, e incluso al hecho específico de que las fuerzas políticas que se oponen a toda parte del programa gubernamental, tienen un muy significativo peso electoral y de opinión pública, tales como:

(a) Que la Constitución tiene incorporada taxativamente muchas trabas a los cambios propuestos;

(b) Que buena parte de los principales apoyos empresariales del gobierno vivieron, y siguen viviendo en gran medida, gracias al estatismo clásico en sus manifestaciones multifacéticas de regulacionismo y proteccionismo;

(c) Que los sindicatos y otras fuerzas sociales aún poseen un razonable agrado de legitimidad y de fuerza negociadora; y finalmente,

(d) Que no sólo la izquierda coaligada en el Frente Amplio -y su reciente desprendimiento, el llamado Nuevo Espacio-, sino también sectores minoritarios del partido en el gobierno y del Partido Colorado, se oponen a parte sustancial de las propuestas de reforma y en varios temas levantan su propios proyectos alternativos, superando paulatinamente sus planteamientos que en principio eran puramente defensivos del status quo estatal.

En este sentido, en el caso uruguayo juegan además otros factores de relevancia.

En primer lugar, la larga tradición democrática y participativa de la población en general y de las asociaciones de la sociedad civil en muy variados planos.

En segundo lugar, la existencia efectiva de un sistema de partidos -y/o lemas y/o coaliciones, según las distintas tesis en debate actualmente- con arraigo en la ciudadanía y que, a pesar del relativo retroceso de su importancia desde 1968 en adelante, los partidos siguen jugando un importante papel mediador entre la sociedad y el Estado y por lo tanto en las decisiones gubernamentales.

En tercer lugar, el hecho de que se combine la forma de régimen -semi-presidencial o semi-parlamentario, según los diversos analistas-; el carácter de primera minoría del partido de gobierno, lo que lo priva de mayoría en el Parlamento; y la inexistencia, hasta ahora de espacio político para imposiciones abiertamente extra-constitucionales y verticalistas del presidente, factores todos que -sumados a los anteriores- obligan, o por lo menos propenden, a que gran parte de las reformas de importancia en este plano deban sufrir un proceso relativamente complejo y laborioso de negociaciones fuera y dentro del Parlamento.

En el amplio espectro de reformas estatales en curso o proyectadas, en torno al tema de las privatizaciones y el de la seguridad social -especialmente las jubilaciones y pensiones-, son los que han generado los debates y las movilizaciones más intensas, y también la mayor producción de iniciativas legales, en trámite o ya aprobadas por el Parlamento.

Entre las ya aprobadas, la de mayor significación es la Ley 16.211 (Servicios Públicos) -habitualmente llamada "Ley de Empresas Públicas" -que, en sus artículos de mayor trascendencia y de mayores efectos privatizadores, fue aprobada en el Senado por un solo voto de diferencia, lo que indica el grado de polarización existente sobre el tema.

Esta ley tiene dos características muy particulares. La primera, que en ella se combinan artículos muy generales y en principio aplicables en su orientación privatizadora a todas las empresas públicas, industriales, comerciales y de servicios. Y a la vez, detiene y regula mecanismos y directivas muy específicas sólo para algunas de ellas: PLUNA, es decir la compañía aérea nacional; ANTEL, ente Autónomo que tiene el monopolio de todas las telecomunicaciones; ILPE, empresa descentralizada que se ocupa de la pesca en general y de la industria de lobos marinos; UTE, que monopoliza la generación y venta de energía eléctrica en todo el país.

La segunda característica de esta ley es que con independencia de sus especificaciones para ciertas empresas, los artículos 10. y 20. del capítulo I eliminan el papel decisivo y de contralor del Parlamento -taxativamente previsto por la Constitución- en materia de privatizaciones y demonopolizaciones, estableciendo, por vía de una ley ordinaria, una total delegación de atribuciones al Poder Ejecutivo -en forma general e indefinida- autorizándolo según su sola decisión administrativa a transferir o conceder, si así lo considerase conveniente, todos y cualesquiera de los servicios públicos a su cargo.

Más allá de la forma concreta en que el Poder Ejecutivo haga uso de estas amplísimas atribuciones, o reglamento para su efectivización los artículos referidos a las empresas antes mencionadas, es indudable que se trata de una ruptura muy profunda, no sólo con la tradición política nacional, sino también con toda la filosofía y los propios textos explícitos de las constituciones vigentes de 1934, incluyendo por supuesto la de 1966, actualmente en vigor.

Además de este aspecto sustantivo central, sobre el cual la clase política y la propia opinión pública están claramente polarizadas prácticamente en dos mitades de peso similar, los opositores han señalado que tanto la vía elegida, como varios de los artículos de la ley, violan la Constitución y que el camino legítimo debería haber sido el de una Ley Constitucional -que requiere mayoría de dos tercios de votos en cada cámara y luego ser sometida a un plebiscito constitucional.

Es sin duda por ambos motivos combinados, que los sectores mayoritarios del bloque opositor a la ley -y más en general a gran parte de la filosofía de reformas estatales en curso -decidieron rápidamente utilizar el recurso constitucional que habilita a que, mediante la iniciativa popular, se recorra el camino de impugnación mediante un plebiscito

derogatorio de leyes aprobadas por el Parlamento, tal como se hizo en 1987 respecto a la ley de amnistía a los militares...

En una perspectiva comparativa, cabe señalar que el Uruguay es el único país de América Latina donde por decisión política de la oposición, por la correlación de fuerzas político-sociales y por habilitarlo la Constitución, al menos una parte del proceso privatizador deberá pasar en definitiva por una consulta popular amplia y democrática. Cualquiera sea el resultado del plebiscito ello significa -en el plano de los procedimientos- un componente altamente significativo para el proceso de democratización en curso. Esta particularidad tiene, sin duda, sus causas también en el conjunto de características socio-políticas de la sociedad uruguaya -en su historia y en la actualidad -y en sus fuertes tradiciones participativas.²¹

En virtud de lo anterior, las reformas planteados fueron sometidas a consulta popular a través de un plebiscito, obteniendo como resultado la derogación de la ley 16.211.

²¹ Ibidem, pag. 250, 251.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo del Lic. Miguel De la Madrid.

Antes de mostrar la influencia neoliberal contenida en los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo adoptados tanto por parte del Lic. Miguel De la Madrid como por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, tenemos que el enlace entre las ideas señaladas en el Capítulo anterior, y las ideas por desarrollar en el presente punto, se encuentra en el artículo 26 de nuestra Carta Magna; que establece la obligación por parte del Estado de organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, teniendo presente también que dicho artículo forma parte integrante del Capítulo Económico de la Constitución.

A continuación procederé al desarrollo del punto en cuestión.

En 1982, la economía nacional mostró la peor crisis de su historia: una elevada tasa inflacionaria, fuga de capitales, nulo crecimiento del PIB, aumento sustancial de la deuda externa y una balanza de pagos desfavorable. La nueva administración buscó frenar los efectos de la crisis a través

de nuevos retos, y en especial en la reestructuración del sector paraestatal, quedando plasmado dicho reto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND); en el punto 6.3 del PND, el Estado planteó la necesidad de reorganizar la administración de la Empresa Pública (E.P.).

Antes de constatar el nuevo giro que se dió en materia económica a partir de 1983, es necesario hacer referencia a una serie de circunstancias que dieron cabida al cambio estructural entablado por el Lic. Miguel De la Madrid.

Los antecedentes internos del cambio estructural en México referentes al comercio exterior fueron:

a) una economía petrolizada, es decir, las exportaciones petroleras fueron la panacea de las exportaciones mexicanas de hasta un más del 70%;

b) un 100% de las importaciones estaban sujetas a previo permiso;

c) las tasas arancelarias se elevaron hasta un 100%; y

d) la desconfianza de los inversionistas extranjeros como producto de los altos índices inflacionarios y proteccionismos.

Con éstas y otras características estalla la crisis económica en 1982, y como resultado una drástica caída de los precios del petróleo trayendo aparejada una drástica caída de divisas llegando a una balanza comercial deficitaria.

Con todo lo expuesto anteriormente, se eleva la inflación, se eleva el gasto público, aumentan las tasas de la deuda externa y se da una situación crítica en las finanzas del sector paraestatal. De esta forma el régimen al mando del Presidente Miguel de la Madrid responde ante la crisis con el Cambio Estructural compuesto por tres grandes temáticas:

- 1) Saneamiento de las Finanzas Públicas;
- 2) Reestructuración del Sector Paraestatal; y
- 3) Racionalización de la Protección Comercial. ²²

Los nuevos cambios en la economía mundial y la crítica situación a la que llegó nuestro país a principios de la década de los ochentas, hicieron necesario realizar una serie

²² H. Cámara de Diputados LIV Legislatura y Secofi, México, abril 1990.

de cambios profundos y adoptar decisiones de gran trascendencia para dejar atrás una economía sumamente protegida durante décadas. Si bien dicha protección le permitió logros importantes, ésta en esos momentos ya no proporciona al país las divisas necesarias para su nueva etapa de desarrollo. ²¹

En el ámbito internacional se adoptaron tres medidas trascendentales:

- (i) apertura de la economía para enfrentarla a la competencia internacional, haciéndola más competitiva frente a otros mercados;
- (ii) incorporación al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT"); y
- (iii) promoción del país ante el mundo y participación más amplia en Foros Internacionales. ²²

Un claro ejemplo de esta política liberal en materia económica es la incorporación de México al GATT en 1985. Este

²¹ Millán B, Julio A., La Cuenca del Pacífico, Reforma Económica en México, Edit. Fondo de Cultura Económica ("FCE"), Ed. primera, México 1992, pag. 101.

²² Ibidem, pag. 102.

proceso de apertura comercial ha significado un replanteamiento estructural de la estrategia de crecimiento.

Dicho proceso, ha sido complementado a través de la negociación de acuerdos comerciales con distintos países, como lo estipula el artículo XXIV del GATT que otorga dicha facultad a los países miembros.

Como nota ejemplificativa tenemos que la primera etapa del proceso consistió en la eliminación de la mayoría de las restricciones no arancelarias y su sustitución por barreras arancelarias, para reducir, en una segunda etapa, los niveles y la dispersión de dichos aranceles.

En 1982, el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requirieron. El arancel máximo paso de 100% a 20% en el mismo período y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.²³

²³ Levy A., Santiago, La Administración Pública Contemporánea en México, La Apertura Comercial, Edit. FCE, Ed. primera, México 1993, pag. 116.

Sin estos cambios en las políticas y en los instrumentos económicos, difícilmente México podría estar en condiciones de participar en la nueva estructura internacional, en la que los bloques económicos y la globalización adquieren una singular importancia.

2.3. Plan Nacional de Desarrollo del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

La influencia neoliberal es clara a partir del sexenio encabezado por el Lic. Miguel De la Madrid, como quedó expuesto y analizado en el punto anterior.

Esta línea neoliberal, sin duda, fue seguida por el nuevo presidente Carlos Salinas de Gortari. Se introduce dentro del discurso político la desgastada palabra "modernización". Esta la encontramos dentro del PND 1989-1994 a nivel de todos los posibles sectores como signo de progreso, avance, desarrollo etc.

Modernización Económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas; en suma, más productividad y más competitividad.

Dentro de las líneas políticas de la Modernización Económica, encontramos un evidente fomento hacia la liberación rompiendo así con las llamadas protecciones, tales como:

- a) Avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial.
- b) Promover un flujo de inversión extranjera que apoye los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados exteriores y la difusión de tecnologías.
- c) Actualizar las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites, propiciar el abatimiento de costos e incertidumbres, así como una mejor asignación de recursos; y alentar una mayor concurrencia de productores que sirva de acicate a la competitividad y productividad.

Una racionalización de la política de comercio exterior, como medida de modernización, ya que la política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició un asignación ineficiente de los recursos

nacionales, una concentración del ingreso, beneficios o ventas especiales a monopolios y oligopolios, siendo los más perjudicados el propio consumidor; de este modo, llevada a cabo esta política de racionalización conlleva a superar este obstáculo eliminando requisitos de permisos previos a la importación y disminuyendo aranceles.

Una desregulación en todos los sectores, en especial los de mayor impacto en las exportaciones, autotransporte, puertos, ferrocarriles, aviación, telecomunicaciones, etc; fortaleciendo así a la competitividad del país, en el entendido de que la liberación comercial y la desregulación interna son dos aspectos inseparables de la modernización.

Otro punto importante es el fomento a la inversión extranjera directa adoptando las medidas siguientes:

- Haciendo que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley sean automáticas, expeditas y transparentes.
- Simplificación de trámites y fluidez institucional a los procedimientos.

- Aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera.²⁴

Una vez analizado lo anterior considero necesarios exponer la Naturaleza Jurídica del PND:

Es aquel documento emitido por el Ejecutivo Federal mediante la participación de los diversos sectores, reconociendo así las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación a dicho documento y el cual tiene como objetivo el establecer la organización y coordinación de las distintas actividades económicas para un periodo determinado y al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, bajo apercibimiento, que en el caso que algún funcionario en el ejercicio de sus funciones contravenga las disposiciones en él contempladas se hará acreedor de una sanción.

Si bien, en los puntos anteriormente desarrollados es clara la influencia neoliberal adoptada en los mismos, a continuación expondré el desarrollo de uno de los procesos

²⁴ Ibidem, punto 5.3.7.

entablados como consecuencia de dicha influencia como lo es la "Privatización" llevada a cabo en México, cuyo proceso es contemplado en los respectivos planes.

2.4. La Privatización en México.

Con el objeto de esclarecer el concepto llamado "privatización", tenemos que éste se entiende como la venta de la participación accionaria, ya sea propiedad del gobierno federal o de otra entidad paraestatal, en el capital social de determinada empresa pública. Al respecto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 32 señala dos hipótesis para su desincorporación:

- (i) Que su objeto, atender las áreas prioritarias del desarrollo nacional, no se cumpla;
- (ii) Que no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

La Privatización da comienzo con el régimen de Miguel De la Madrid, con la reformalización del sector paraestatal, el cual nace de la reforma del Estado y de presiones tanto externas como internas; así como de elementos que han puesto en juicio al sector paraestatal, sobre todo a partir de 1982 cuando estalló la crisis. La situación de dicho sector en esa época da una presencia seriamente cuestionada por diversos

sectores de la sociedad. Debido a esta situación, el nuevo régimen encabezado por Miguel De la Madrid propuso la reforma estructural. A partir de dicha reforma, el Estado adopta un nuevo giro, retrocediendo, aunque tímidamente, a la época de nacionalización y del Estado interventor dirigiéndose a un adelgazamiento de la producción estatal para acercarse a las fuerzas del libre mercado.

Uno de los puntos sobre los que se hace mayor énfasis en todo este cambio estructural propuesto por Miguel De la Madrid en el PND 1983-1988, es el relativo a la reestructuración y reorganización de la administración de la EP., elevando su productividad, saneando sus finanzas, promoviendo en las EP el ahorro y criterios para modificar a la EP, tales como creaciones, adquisiciones, fusiones, liquidaciones y venta de éstas.

Para apreciar el avance alcanzado en el redimensionamiento del sector paraestatal mexicano, debemos señalar que, al finalizar el año de 1982, el universo paraestatal cifraba 1155 entidades, incluidos los bancos, y al concluir 1988 se llegó a 646 entidades. ²⁶

²⁶ Rogozinski S., Jacques, El Proceso de Desincorporación en México, Edit. FCE, México 1993, pags. 25.

En 1985 se anuncia el proceso de desincorporación por parte del Gobierno Federal sobre 236 entidades en el mes de febrero de ese año. Dicho anuncio también incluyó, una serie de reformas, entre ellas: recorte de personal y programas, disminución del gasto público, eliminación de algunos subsidios, etc.

Sin duda dicho anuncio muestra una clara y abierta decisión del Gobierno de la República para desincorporar entidades. Las causas principales de tomar dicha decisión, se debió a una presión creciente del sector empresarial mexicano, una carga financiera elevada al Gobierno en distintos indicadores macroeconómicos y principalmente la participación que tenía el sector paraestatal en la deuda pública y el nulo flujo de recursos. La política económica del país sufre para 1986 una nueva caída ante la disminución de los precios de hidrocarburos internacionales, enfrentando al país de hecho con una nueva crisis. En este mismo año el Gobierno Federal tuvo que firmar convenios con el sector paraestatal con el objeto de mantener un control más eficaz y un sistema de evaluación basado en sus metas, tanto presupuestarias como financieras. Una vez más el sector paraestatal puso en entredicho su actuación.

El proceso de privatización se hace evidente nuevamente durante 1987 cuando la Secretaria de Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) anunció la reclasificación de 36 productos de petroquímica secundaria susceptibles de mantener con inversiones con la iniciativa privada, es decir, el comienzo de una privatización que abarcaría ramas distintas a las anteriormente privatizadas. ²⁷

Para finalizar, la disminución del número de entidades también se debió a las fusiones de diversas compañías, extinción de un sinnúmero de fideicomisos y la venta de urbanizadoras, inmobiliarias y algunas ramas de la industria petroquímica secundaria clasificada como tal por la SEMIP. ²⁸

Con la llegada del Presidente Carlos Salinas de Gortari se dieron sucesos por demás sorprendidos y decisivos por llevar a todos los ámbitos la modernización del país, dando nacimiento al PND 1989-1994, el propósito central del plan y de Salinas de Gortari es la modernización. Y dentro de la modernización económica esta el de la EP.

²⁷ MMH., V Informe de Gobierno, "Cronología de Acciones", Presidencia de la República, México 1987, pag. 21.

²⁸ Revista de Administración Pública (RAP), enero-abril 1989, No. 73, pags. 112-113.

Durante la administración de Salinas se han desincorporado 390 entidades, que representan el 63% de las existentes en un inicio.

Mediante las privatizaciones se han generado recursos que, al reducir la deuda interna, han fortalecido permanentemente la capacidad gubernamental para atender demandas sociales inaplazables.²⁹

Sin duda, la estabilidad económica, la desregulación y las privatizaciones han hecho posible la creación de grandes grupos financieros y empresariales. Se considera necesaria la existencia de estos grupos para poder enfrentar los retos que implica la globalización y la competitividad. Esto traería como consecuencia menos exportaciones y, subsecuentemente menos empleos tanto en las industrias y los servicios como orientación exportadora como en las medianas y pequeñas empresas que los proveen de insumos.

En ocasiones, la creación de estos grandes grupos podría traducirse como sinónimo de monopolio, pensamiento sin duda aceptable, pero sin embargo esta situación podría ser cierta en el pasado, cuando México, aun conservaba una postura de

²⁹ V Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, pag. 35.

economía cerrada, pero en la actualidad esta circunstancia ha cambiado, dejando atrás ese excesivo control por parte del Estado en materia económica, y enfrentándonos a la globalización económica preponderante. Considero que la apertura económica en la que nos encontramos y la promulgación de la Nueva Ley Federal de Competencia que viene a completar el Programa de Desregulación, al incluir diversas disposiciones que permiten la acción consecutiva del Estado para evitar prácticas monopólicas, son garantía de que los grandes grupos empresariales no podrían adoptar dichas prácticas.

Como rasgos característicos de apertura económica, tenemos la existencia de acuerdos de libre comercio suscritos con la República de Chile en 1992, con Costa Rica, Colombia, Venezuela y Bolivia en 1994.

A finales del año pasado se estrecharon lazos con China y Japón, y se ingreso a la Confederación Económica de los Países de Asia-Pacífico (APEC); a partir de 1994 México es miembro de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las economías más industrializadas del planeta. ³⁰

³⁰ VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, pag. 15.

El reto asumido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari fue el reducir la inflación y recuperar el crecimiento sobre bases perdurables, para crear empleos y elevar el nivel de la vida de la mayoría. Como ejemplo tenemos que en febrero de 1988 la inflación anual alcanzó un máximo histórico de 180%, mientras que en 1994 ésta disminuyó a un porcentaje cercano al 7% anual.

El impulso de la actual reactivación proviene de mejoras sustanciales en la productividad de las empresas, del dinamismo de la inversión privada y del crecimiento de las exportaciones manufactureras.

Por lo que respecta a la creación de empleos, es condición necesaria el aumento de la tasa de crecimiento de la economía, por lo que, para que se dé dicho aumento, se requirió de una reforma estructural del aparato productivo del país, logrando así elevar el potencial del crecimiento económico. Dicha reforma consistió en celebrar tratados de libre comercio y renovar el marco regulador de la actividad económica interna para crear condiciones de mejor competencia, eliminando así subsidios injustificados y estableciendo reglas claras que norman el desempeño de los agentes económicos.

Por lo que toca al proceso de apertura y liberalización del sistema financiero, éste ha generado mayor competencia que obliga a los intermediarios a ofrecer mejores servicios y a reducir sus márgenes de ganancia y, por tanto a otorgar mejores condiciones de tasas y plazos a sus usuarios.

La descripción de este proceso de desincorporación implantado en México, nos lleva a plantearnos la idea sobre la conveniencia o inconveniencia de que exista la intervención por parte del Estado, es por eso que a continuación mencionaré en forma enunciativa, más no limitativa, algunas ventajas y desventajas relativas al proceso de privatización.

2.5. Ventajas y Desventajas.

Ventajas:

1. Saneamiento de las Finanzas Públicas: Este se debe al ingreso de recursos, debido a la venta de Empresas del Estado permitiendo así reducir sus déficits sin necesidad de recurrir a la impresión de moneda que traería como consecuencia la inflación, la cual ha estado controlada.
2. El destino de los recursos obtenidos por la venta han permitido al Estado canalizarlos en programas sociales como el Pronasol.
3. Con el cambio estructural, la inversión privada ha aumentado considerablemente tanto interna como externa dando mayor confianza del inversionista en la actividad estatal y las condiciones del mercado.
4. La privatización ha hecho que las entidades vendidas ya no sean regidas bajo la lógica del poder y económica sino más bien en términos de ganancia y participación de estas en el mercado.

5. El retorno de capital mexicano al país ha aumentado gracias a la privatización que se da de empresas estatales que son vistas como signo de haber dejado atrás las épocas de nacionalización que hicieron que en 1982 con el caso de la Banca hubiera una fuga de capitales.

Desventajas:

1. La concentración de la riqueza en unos cuantos grupos privados y no tanto entre el público.
2. El predominio del presidencialismo (neopresidencialismo) que no ha encontrado un contrapeso real a sus acciones en las cámaras.
3. La confianza plena en las fuerzas del mercado, dejando atrás la responsabilidad del Estado del desarrollo económico que hace que la economía mixta vaya dándole paso a la economía de mercado.
4. Con la liberalización de barreras arancelarias hará que las empresas recién privatizadas estén en desventaja con las ya existentes en el mundo ya que

en término de tiempo hay una brecha difícil de cruzar, en tan corto período, tomando en cuenta la firma del TLC.

5. Muchas de las empresas recién privatizadas fueron monopolios estatales los cuales se encuentran hoy privatizados como concesión presidencial, dejando al consumidor en una situación delicada y expectativa.

Tomando en consideración lo antes señalado, así como las opiniones que he expuesto en relación a la subsistencia o desaparición del Capítulo Económico de la Constitución y por ende la intervención estatal, quisiera dejar asentado una vez más que dicho Capítulo desde mi punto de vista debe de subsistir independiente del grado de intervención estatal a los cambios y medidas que han sido adoptados en torno a éstos últimos como resultado del proceso de apertura económico, ya que el Estado es la única instancia que, además de tener la obligación de velar por el interés general, sería el única que lo haría en forma imparcial.

2.6. El Proceso de Desincorporación en México.

Para llevar a cabo dicho proceso, existen tanto métodos como condiciones que imperen en las fuerzas del mercado, así como del tipo de entidad a desincorporar.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos de modernización económica y en particular a los de la empresa pública, es que fue prevista la desincorporación de entidades a través de diversas vertientes. En consecuencia, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) con base en la Ley de Planeación y en el PND 1989-1994, considera la reestructuración del Sector Paraestatal para mantener al Estado en las áreas estratégicas y prioritarias, con el propósito de evitar la dispersión de recursos y estar en condiciones de atender la satisfacción de demandas colectivas.

Para tener una cabal comprensión del proceso de desincorporación llevado a cabo, es preciso tener en cuenta que la composición del conjunto paraestatal en México se compone de:

- (i) Organismos públicos descentralizados;

- (ii) Empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones civiles que se les equiparan; y

- (iii) Fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF) establece las bases de organización de la administración en centralizada y paraestatal y proporciona los conceptos correspondientes.³¹

Los diversos procesos de desincorporación de entidades financieras y no financieras, se encuentran regulados por la legislación mexicana, y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ("SHCP") coordinar, supervisar y ejecutar las enajenaciones. La venta o privatización propiamente se efectúa a través de su unidad de desincorporación de Entidades Paraestatales. Dicha unidad, tiene, entre otras, la facultad de designar al banco que fungirá como agente del Gobierno Federal en la enajenación. Por su parte la SECOGEF opera como agente de fiscalización y vigilancia del Gobierno Federal; es el caso de asegurar que los recursos patrimoniales

³¹ LOAPF, Artículo 1, México 1994.

involucrados sean dispuestos con absoluta claridad y eficiencia.³²

Los procesos de desincorporación de entidades paraestatales que prevé la legislación mexicana son:

- (i) Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en el capital social de la EP
- (ii) Disolución y liquidación
- (iii) Fusión
- (iv) Transferencia
- (v) Extinción

La desincorporación de las entidades paraestatales se lleva a cabo conforme a los aspectos generales contemplados por la legislación en los términos siguientes:

1. La desincorporación de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como de sus equiparables asociaciones y sociedades civiles puede llevarse a cabo por cuatro formas:

a) Privatización

³² Rogozinski, Jacques, op. cit., pag. 25.

- b) Disolución y liquidación
- c) Fusión
- d) Transferencia a otro nivel de gobierno

Estos procesos se rigen conforme a lo que establece el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales ("LFEP") en su artículo 8, por las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente.

a) Por lo que respecta al proceso de desincorporación a través de la privatización, éste queda expuesto en el primer párrafo del punto 2.4, por lo tanto expondré a continuación los 3 incisos restantes como formas de desincorporación.

b) La Disolución, paso previo para la liquidación, de acuerdo a lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles ("LGSM") en los artículos 234 y 242, tiene por objeto concluir las operaciones sociales pendientes, cobrar lo que se adeuda a la sociedad y pagar lo que debe; llevar a cabo la venta de bienes sociales y practicar el reparto del haber o patrimonio social entre los socios.

c) Se entiende por fusión la extinción de una o varias sociedades para incorporarse a otra ya existente, o se unen

varias a través de su extinción para crear una nueva sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria.

d) El proceso de transferencia del gobierno federal a otro nivel- estatal o municipal se desarrolla en el marco de los Convenios de Desarrollo Social que, como lo dispone la Ley de Planeación, son la forma adecuada para que la Federación y los estados de la República acuerden acciones conjuntas en el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo que respecta a los Organismos Descentralizados como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, el Reglamento de la LFEP prevé que se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación de conformidad con el artículo 15 de dicho reglamento, esto es, que en virtud de tratarse de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal, su extinción debe considerarse en un instrumento jurídico similar emitido por el poder que le dió origen.

En cuanto a los Fideicomisos Públicos se lleva a cabo de conformidad con los lineamientos que al respecto debe emitir el

órgano de gobierno (comite técnico) y se formaliza a través de un Convenio de Extinción.

Alcances del Proceso de Desincorporación.

Con el objeto de mostrar el significado de dicho proceso en términos económicos, especialmente en lo relativo a la privatización de entidades paraestatales, señalaré algunas cifras obtenidas en virtud de este proceso.

Durante el período comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, se privatizarán 155 entidades y los ingresos del gobierno federal por estas ventas fueron del orden de 1.5 billones de pesos, por lo que corresponde al período comprendido entre 1988 a diciembre de 1992 las entidades desincorporadas fueron 155 y los ingresos sumaron 64,914 billones de pesos. ³³

³³ Ibidem, pag. 47.

CAPITULO III**MANTENIMIENTO DEL CONTROL ECONOMICO POR PARTE DEL ESTADO****3.1. La Desregulación Económica en México.**

Antes de desarrollar el punto en cuestión se entiende por "Desregulación" como el conjunto de medidas políticas, administrativas y constitucionales tendientes a simplificar las normas que rigen las actividades productivas relacionadas principalmente con empresas paraestatales o empresas que en algún tiempo fueron paraestatales.

El cambio en la estrategia de crecimiento económico, a partir de la apertura comercial entablada por el Lic. Miguel de la Madrid, tiene implicaciones importantes, tanto desde el punto de vista macro como microeconómico.

En alcance de una visión macroeconómica, la apertura que se ha dado en forma paulatina ha favorecido la disciplina de precios al hacer los mercados más competitivos, permitiendo a los productores el acceso a insumos a precios internacionales.

Desde una perspectiva microeconómica, se ha hecho necesario introducir una serie de reformas que acojan el buen funcionamiento de los mercados permitiendo así elevar el nivel de eficiencia de la economía, procurando alcanzar mayores niveles de competitividad.

Sin duda, en virtud de la reforma llevada a cabo desde una perspectiva microeconómica sobresalen dos aspectos, por un lado el proceso de privatización que es un proceso de transferencia de propiedad hacia el sector privado y que favorece la toma de decisiones desde una racionalidad de mercado y; por otro lado la desregularización de las diversas actividades económicas, factor clave de la reforma a nivel microeconómico.

El fin que se persigue es el proceso de desregularización entendiendo por éste, la liberación de las fuerzas competitivas.

La reforma microeconómica en México ha tenido como eje, además de la privatización, el proceso de desregulación partiendo del principio de que la regulación inadecuada puede ser causa de una asignación de recursos subóptima al inhibir la competencia potencial, protegiendo la concentración del mercado, con la consiguiente pérdida de eficiencia y efectos distributivos nocivos.

El proceso de desregulación de la actividad económica se inició a partir de 1988.

La desregulación tiende a efectuarse tanto en el mercado de bienes y servicios como en el mercado de valores.

La desregulación tanto de los servicios financieros como de las reformas llevadas a cabo con respecto al régimen de tenencia de la tierra son ejemplo de la desregulación del mercado de factores.

Por lo que respecta al mercado de bienes y servicios, se ha incluido tanto a bienes comerciables como no comerciables, es decir, desde el mercado de semillas hasta el de transporte, así como bienes y servicios ofrecidos por el sector público y por el sector privado.

Dentro del proceso de desregulación se presentan dos etapas: la primera, dirigida a mercados específicos; y la segunda encaminada a crear condiciones microeconómicas adecuadas para el incremento de la eficiencia y la reducción de costos en todos los mercados. ³⁶

³⁶ Levy A., Santiago, op. cit., pags. 117-120.

Mencionaré a continuación algunas medidas llevadas a cabo dentro de dicho proceso.

AUTOTRANSPORTE DE CARGA

Los cambios introducidos permiten total libertad de ruta, libertad de transportar cualquier carga que tolere el vehículo y libertad de contratación entre el usuario y el transportista, entre otros. Esta desregulación implicó una ganancia en eficiencia estimada en 0.6% del PIB.

El autotransporte de carga en México por más de 50 años fue regido por un marco regulatorio que debilitó la competitividad hasta convertirlo en un servicio insuficiente, inoportuno y de baja calidad, amenazando convertirse en uno de los principales cuellos de botella económicos a corto plazo.

SERVICIOS PORTUARIOS

En el caso de los servicios portuarios, se llevaron a cabo modificaciones al Reglamento para el servicio de maniobras en zonas federales de puertos, se llevó a cabo la requisa del Puerto de Veracruz y se reformó la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

Con esta serie de medidas, se amplió el permiso para llevar a cabo cualquier tipo de maniobras por lo que respecta en los puertos, se facilitó el otorgamiento de nuevos permisos y, se mejoró la legislación para la relación entre permisionarios y trabajadores y se liberó la prestación de servicios de muelles e instalaciones complementarias.

PROTECCION AL CONSUMIDOR

Otro ejemplo de desregulación es, la aprobación en 1992 de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. Esta ley promueve cambios regulatorios e institucionales teniendo como objetivos básicos reducir al mínimo el uso de instrumentos directos de control que crean burocracia y son ineficaces. Su enfoque se dirige primordialmente a los aspectos informativos, mitigando la asimetría de información existente entre proveedores y consumidores.

Se busca impulsar una mejor identificación de problemas de carácter público, estableciendo sanciones ejemplares para su prevención e institucionalizar un proceso regulatorio eficaz que localice mercados problemáticos y que tenga participación pública.³⁷

³⁷ Ibidem, pags. 123-124.

ENERGIA ELÉCTRICA

La provisión de energía eléctrica es otro de los rubros desregulados recientemente. La aprobación de la Ley del Servicio Público de Electricidad permite cogeneración y autoabastecimiento de energía eléctrica, así como la existencia de productores independientes. De igual forma, la interconexión de plantas es permitida, con la cual se eleva la eficiencia de la red eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), reduciéndose los costos de operación. Finalmente, dicha Ley permite la exportación e importación de la electricidad.³⁸

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

La promulgación de dicha ley es un claro ejemplo del Programa de Desregularización.

Dicha ley establece una política de control para prevenir y contrarrestar las concentraciones monopólicas; también adopta sanciones en contra de dichas prácticas.

³⁸ Martínez Gabriel y Fárber Guillermo, Desregulación Económica (1989-1993), Edit. FCE, Ed. Primera, México 1994, pag. 251.

Tal vez uno de los puntos más trascendentes en relación con dicha ley, es que ésta institucionaliza la política de competencia y desregularización, reduciendo la incertidumbre para la toma de decisiones.

PETROQUIMICA Y DERIVADOS DE REFINACION

El 15 de agosto de 1989 apareció publicado la resolución que reclasificó productos de la petroquímica básica y secundaria. Con esta medida se abrieron las puertas a la inversión privada en 14 productos antes considerados básicos, y se eliminó el requisito de permiso para la producción de 734 productos secundarios. Asimismo, el 8 de enero de 1990 se publicó el decreto que reforma el artículo 11 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica, para eliminar el permiso previo en la elaboración de derivados básicos de la refinación.³⁹

LA NECESIDAD DE UNA REGULACION CLARA Y ADECUADA.

La regulación de mercado debe cumplir dos objetivos básicos:

³⁹ Ibidem, pag. 187.

- a) Establecer las bases para maximizar la competencia potencial; y
- b) Crear una estructura de incentivos adecuada para la toma de decisiones.

La maximización de la competencia potencial implica hacer que los mercados sean más disputables. Un mercado es más disputable cuando la regulación permite que las amenazas de entrada de competidores potenciales sean creíbles para los productores. Esto los obliga a comportarse en forma eficiente y de acuerdo con las preferencias de los consumidores.

La regulación debe, por lo tanto, eliminar barreras a la entrada y a la salida de los mercados, liberando así la competencia potencial y conduciendo a un mayor nivel de eficiencia.

Por lo que respecta al segundo objetivo, el Estado como principal regulador, se enfrenta al problema relativo a la asimetría en la información.

La regularización debe concretarse a crear una estructura de incentivos adecuada, neutral en términos de intensidad factorial o selección tecnológica. Debe de estar enfocada a

otorgar seguridad jurídica, es decir, que las reglas sean claras y permanentes, reducir costos de transacción e información para la toma de decisiones y permitiendo una gama de opciones para la selección tecnológica.

Sin duda el cambio en la estrategia de crecimiento, al convertirnos en una economía orientada hacia el exterior, ha hecho necesario llevar a cabo transformaciones sustanciales en el ámbito microeconómico con el fin de elevar el nivel de eficiencia y, por lo tanto, la capacidad competitiva de la economía, en este sentido, la desregulación desempeña un papel central.

La desregulación en sectores no comerciables como puertos, aeropuertos, servicios de transporte y generación de energía ha implicado o puede implicar importantes ganancias en eficiencia.

En áreas como la protección al consumidor, metrología y normalización y la regulación de la competencia, dicho proceso de desregulación llevado a cabo pretende evitar prácticas de búsqueda de rentas, eliminando discrecionalidad y facilitando las actividades productivas y comerciales. De igual manera, una de las pretensiones de dicho proceso es el otorgar

certidumbre jurídica eliminando de esta forma posibles contradicciones, lo que da como resultado una reducción de costos de transacción y facilita la toma de decisiones.⁴⁰

⁴⁰ Levy A., Santiago, op. cit., pag.127.

3.2. La Negociación del TLC.

Durante la Negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) se hizo énfasis constante sobre el respeto a las constituciones de los países contratantes. Dicho respeto y supremacía de las constituciones aparece plasmado en el artículo 601 del propio Tratado. Asimismo, en ciertos sectores materia del tratado se hace mención expresa al apego riguroso a las disposiciones constitucionales por lo que respecta a México.⁴¹

De igual forma, fue introducido al Tratado un Capítulo XVIII llamado Publicidad, Notificaciones y Administración de leyes, con el propósito de evitar posibles contradicciones y perjuicios que pudieran surgir entre las disposiciones legales de cada país y el propio Tratado.

A continuación transcribiré dos de los Artículos comprendidos dentro del Capítulo antes mencionado:

⁴¹ Blanco Mendoza, Herminio, Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Edit. FCE, Ed. Primera, México, D.F., 1994, pags. 189 y 207.

Artículo 102. Publicación.

1. Cada una de las Partes se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Tratado se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición para conocimiento de las personas o Partes interesadas.

2. En la medida de lo posible, cada una de las Partes:

(a) publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y

(b) brindará a las personas y Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Artículo 1803. Notificación y Suministro de Información.

1. Cada una de las Partes notificará, en la medida de lo posible, a cualquier otra Parte que tenga interés en el asunto, toda medida vigente o en proyecto que la Parte considere que pudiera afectar sustancialmente el funciona-

miento de este Tratado o que afecte sustancialmente los intereses de esa otra Parte en los términos de este Tratado.

2. A solicitud de una de las Partes, otra de ellas proporcionará información, y dará respuesta pronta a las preguntas relativas a cualquier medida vigente o en proyecto, sin perjuicio de que esa otra Parte haya o no sido notificada previamente sobre esa medida.

3. Cualquier notificación o suministro de información de conformidad con este artículo se realizará sin perjuicio de que la medida sea o no compatible con este Tratado.

Si bien, la intención es lograr una compatibilidad entre las normas establecidas en el Tratado y las contempladas en nuestra legislación, dicha compatibilidad parece estar en duda, como expondré a continuación:

Como consecuencia de la Negociación del TLC juntamente con la Apertura Comercial existente, se han llevado a cabo una serie de reformas a los ordenamientos legales aplicables tanto en materia de Electricidad como en Petróleo. Sin embargo dichas reformas pudieran parecer contradictorias con respecto

a lo establecido en la propia constitución como expondré a continuación.

La propia constitución en su artículo 28 cuarto párrafo establece como áreas estratégicas exclusivas del Estado la electricidad y petróleo, entre otras.

Si bien, el mismo artículo pero en su décimo párrafo, establece que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, parecería a simple vista, que a pesar de considerarse tanto la electricidad como el petróleo áreas estratégicas exclusivas del Estado, estas podrán concesionarse a los particulares en caso de interés general.

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución en su párrafo séptimo establece que tratándose del sector petróleo y electricidad no se otorgarán concesiones a los particulares.

Si solamente nos sujetáramos a lo establecido por nuestra constitución, podríamos pensar que esta es bastante clara y tajante en su contenido por lo que respecta a las áreas tratadas en este punto.

Sin embargo, si nosotros analizamos la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), en su artículo tercero, hace un listado de las distintas actividades no consideradas servicio público, como son la cogeneración, la producción independiente, el abastecimiento, la importación y explotación de energía eléctrica, siempre que sean para uso propio entre otras. Estas actividades podrán ser sujetas de permisos otorgados por el Gobierno a través de Comisión Federal de Electricidad (CFE) de conformidad con el Artículo 77 del Reglamento de la LSPEE.

Después de lo expuesto, me salta de inmediato una duda al respecto. Si tomamos literalmente lo expuesto en el artículo 28 de la Constitución en su párrafo décimo, solo a través de la figura de la concesión podrán los particulares tener alguna intervención, mi duda entonces sería si la LSPEE contradice o no a la constitución ya que ésta habla del otorgamiento de permisos a las particulares para que estos puedan intervenir en dicho sector; en cambio la propia constitución solo habla de concesiones y no de permisos.

Entonces, en relación con lo anterior, habría que definir lo que se entiende por concesión y permiso.

Jurídicamente el permiso puede tener los siguientes contenidos:

1.- Acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2.- Puede constituir el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo.

En el régimen de permisos se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo, etc.

Asimismo, en dicho régimen no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate ni de reversión.⁴²

Por otro lado, la doctrina ha establecido que la concesión se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún

⁴² Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1988, pag. 792.

derecho previo del particular en la materia que es objeto de la concesión; en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna facultad puede desarrollar sino es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.

Asimismo, la figura de la concesión es definida como el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. Además la concesión es un acto discrecional por parte de la autoridad administrativa.⁴³

Por otro lado, se dice que la concesión es un procedimiento eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o por que así lo estima útil o conveniente o se lo impide su propia organización.⁴⁴

⁴³ Fraga, Gabino, op. cit., pags. 236 y 237.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1985, pag. 271.

A diferencia de los permisos en la concesión se exige capacidad financiera y técnica por parte del concesionario, éstas son otorgadas por un plazo determinado, existe el principio de la reversión y rescate y la relación jurídica es entre el concesionario y usuarios.⁴⁵

Una vez expuesto lo anterior y tomando en consideración las características propias de cada figura, es evidente que a pesar de que en algunas legislaciones se utilicen indistintamente, por falta de técnicas jurídicas, los conceptos de concesión y permiso, en nuestro caso, si se diferencian, por lo que respecta al sector eléctrico es indudable que se tratan de permisos de acuerdo a las características propias de dicha figura. Es por esto que considero conveniente, a manera de evitar posibles contradicciones o dudas al respecto, llevar a cabo una reforma a nuestra constitución, en el sentido de que se incluya la figura del permiso como medio a través del cual puede un particular tener intervención dentro del sector de Eléctrico, sujetándose a las restricciones contempladas en la propia Ley, sin temor de reacciones negativas al respecto.

⁴⁵ Acosta Romero, Andrés, op. cit., pag. 699

Por lo que respecta al ramo del Petróleo, podrían también surgir confusiones con respecto a los distintos ordenamientos aplicable a dicho ramo y la propia constitución, como el que expondré a continuación:

La Constitución en el artículo 27 párrafo VI adopta una postura tajante al decir que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgados y la Nación llevará a cabo la explotación de sus productos.

Sin embargo, el artículo sexto de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo, establece que Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos con personas físicas como morales. Asimismo, la propia Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios en su artículo cuarto establece que tanto Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos.

Al igual que ocurre en el análisis expuesto anteriormente en materia de Electricidad, aquí también podrían surgir contradicciones, o bien confusiones debido a lo que establece

la propia constitución y los ordenamientos citados, de tal modo que surge la duda con respecto de que si se pueden o no celebrar contratos con los particulares; es por eso que propondría llevar a cabo reformas a nuestra carta magna.

3.3. Argumentos Generales en favor y en contra del Mantenimiento.

A continuación me permito exponer una serie de argumentos en contra y a favor de dos sistemas de control económico como son el proteccionismo y el libre cambio, así como una definición de ambos sistemas.

Mientras que en el primero se establece un control directo y general del Estado hacia toda la actividad económica; es decir, se trata de un verdadero intervencionismo, el segundo sistema adopta una posición de mayor libertad por lo que se refiere a la actividad productiva, es decir, una libre concurrencia, un no intervencionismo y una libertad de comercio exterior. ⁴⁶

Argumentos en contra del sistema de libre cambio y como consecuencia, a favor del Intervencionismo Estatal.

- a) Peligro de la competencia extranjera. Cuando se habla de libre cambio, hay una desmedida competencia internacional que sin duda beneficia a los países

⁴⁶ Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica, Edit. Porrúa, Ed. primera, México 1988, pag. 140.

poderosos y daña a los débiles. El comercio, que para los defensores del libre cambio significa cooperación internacional, para los proteccionistas es una lucha desigual de competencia entre todos los países.

- b) La dependencia económica. Los países que se encuentran en una posición de competencia desleal en relación con otros más poderosos, no pueden conseguir nunca una independencia económica.
- c) Sin la intervención estatal en la esfera económica, no se habrían desarrollado las grandes potencias industriales de la época, y tampoco hubieran mantenido el alto nivel de desenvolvimiento.
- d) En los países insuficientemente desarrollados, el intervencionismo estatal pretende formar la base de la industrialización con inversiones en la infraestructura, alentando de esta manera el esfuerzo de la iniciativa privada en todo el proceso de integración posterior que, sin las inversiones estatales, no podría realizarse.

- e) Las inversiones del sector público se orientan a amortiguar la inflación o deflación, utilizando el gasto público como factor de equilibrio económico y por cuanto a la programación del esfuerzo se procuran destruir las trabas que se forman en la integración industrial.

- f) La intervención y control del Estado en aquellas empresas cuyas características sean las siguientes:
 - (i) Que sean empresas que se dedican a la producción de artículos o presten servicios que satisfagan necesidades de carácter ineludible; y

 - (ii) Que tal necesidad sea común a todos los integrantes de la comunidad y que represente una forma de satisfacción similar para todos.

En este sentido, la intervención del Estado se hace necesaria, con el fin de asegurar que dicha mercancía o servicio pueda hacerse llegar a los consumidores de una manera sencilla, uniforme y general.

Argumentos a favor del Libro Cambio.

a) Señalar los graves peligros que implica el que el Estado, olvidándose de sus funciones propias, se transforme en industrial o comerciante;

b) La experiencia histórica de los últimos tiempos, la grave crisis económica que ha padecido el mundo y el ejemplo de los diversos sistemas de política económica y social realizados en otros países, lleva a la convicción de que un régimen de intervencionismo del Estado y de absorción por parte de éste de las funciones que corresponden a la iniciativa privada, restringe el margen de las libertades individuales, civiles y políticas, y hace que lo económico deje de ser tal para transformarse en político, que el mercado se convierta en un órgano oficial y la producción misma en una simple función administrativa;

c) Es indudable que la realidad política y la gravedad de los problemas que debe afrontar una administración, exigen la existencia de un Estado fuerte, de un Estado que pueda gobernar. Pero también es cierto que un Estado fuerte no es el que en todo interviene;

d) Lo que caracteriza al Estado no es una actividad múltiple, ni una personalidad proteccionista; un estado verdaderamente fuerte es el que debe trazar con toda claridad y precisión la línea divisoria entre lo que le incumbe y lo que le pertenece, e impone su autoridad en el terreno que le corresponde, absteniéndose en cambio de toda intervención fuera del mismo.

e) El Estado, por su esencia misma y como autoridad que es, tiene como función armonizar la actividad de los particulares en busca del interés general; puede suplir las deficiencias de la iniciativa privada, pero tan sólo de una manera temporal y siempre teniendo en cuenta el interés general.⁴⁷

Considero que ambas posturas son extremistas y más que buscar una constante superación de la vida económica de un país, se inclinan en la búsqueda de una superación individualista.

Siempre he pensado que los extremos son malos, y que debe haber siempre un punto intermedio, que permita, una forma más objetiva de alcanzar la meta deseada.

⁴⁷ Ibidem, pags. 140, 163.

Sin duda, el papel del estado mexicano por lo que respecta en materia económica ha sufrido una serie de cambios como consecuencia de la apertura comercial que se ha venido dando en los últimos años.

Sin embargo, considero que no se trata de justificar la intervención o no intervención por parte del Estado en la actividad económica, si no lo que se busca es la constante superación económica beneficiando así a la comunidad en general. Y dicha superación sólo se logrará a través de un trabajo conjunto entre ambos sectores, es decir entre el sector público y el sector privado.

Ahora bien, no hay que olvidar que por fuerza de las circunstancias, por reafirmación de su soberanía, o bien, por tratarse de áreas estratégicas o prioritarias para el desarrollo económico del país, existen sectores cuyo aprovechamiento son exclusivos de la actividad estatal, otros en donde ha habido una coexistencia entre el iniciativa privada y el Estado, y por último otros que atienden exclusivamente la actividad privada.

Creo necesaria una adecuada coordinación entre la iniciativa privada y el Estado para lograr de ese modo un

verdadero desarrollo económico nacional, siempre en aras del interés general.

La idea de que exista una intervención por parte de Estado como de la iniciativa privada para el logro de un progreso económico nacional, no es una idea acabada de nacer, sino una responsabilidad por parte de ambos sectores de acuerdo a lo establecido en la constitución en su artículo 25 párrafo tercero, que a continuación me permite transcribir:

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Aunada a mi opinión, cabe señalar la posición expuesta por el Lic. David Ibarra consistente en el papel del Estado en la economía.

Señala que el Estado por un lado asume atribuciones que varían a fortiori con el grado de desarrollo alcanzado; y por otro menos general ha de lograrse coherencia entre la intervención gubernamental y las estrategias que se instrumentan en un período determinado. Asimismo, ha surgido una responsabilidad compartida internacionalmente de cuidar una estabi-

lidad económica y financiera globales que no pueden dejarse enteramente en manos de las fuerzas del mercado. Por lo tanto la intervención del estado en la vida económica no puede verse como algo acabado, si no por el contrario se trata de atribuciones específicas a cada etapa histórica que deben acomodarse periódicamente a la necesidades cambiantes de la evolución de las sociedades. ⁴⁸

Si bien, la intervención estatal y la regulación proteccionista han dado paso en retroceso, en aras a la globalización económica, la presencia del Estado en la economía sigue siendo indispensable para sentar las bases necesarias por lo que respecta a los factores económicos internos de cada país, y así este poder alcanza un alto nivel de productividad y competitividad frente al comercio exterior.

⁴⁸ Ibarra, David, Privatización y otras Expresiones de los Acomodos de Poder entre Estado y Mercado en América Latina, Edit. UNAM, ED. primera, México 1990, pag. 60.

3.4. Renovación de la Constitución.

El objetivo de este punto es el analizar la Iniciativa de Reforma del artículo 28 constitucional cuarto párrafo, en materia de ferrocarriles y comunicación vía satélite, la cual fue presentada el día 17 de enero del año en curso y aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Asimismo, expondré la existencia de posibles contradicciones entre los distintos ordenamientos aplicables a dicha materia.

A continuación transcribiré dicha Iniciativa:

México debe profundizar los cambios estructurales en su economía y en su vida política, con el propósito de alcanzar un desarrollo con justicia social como el que reclama la población.

Esos cambios constituyen la respuesta del país a las nuevas circunstancias mundiales, caracterizadas por una creciente interrelación entre las naciones, por una revolución científica y tecnológica y por una agudizada competencia por

los mercados y los capitales. También son respuesta a las transformaciones internas, propias de una sociedad diversificada, plural, compleja y con necesidades de amplios grupos de la población que aún no cuentan con condiciones de vida dignas. Hoy, además, se enfrenta una crítica situación financiera, fenómeno que es resultado, principalmente, de un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y de una inestabilidad inusualmente aguda en los mercados financieros.

En este contexto, es imperativo mantener firme el rumbo que responda a la situación actual que guarda el país, a las necesidades básicas de la población y a las nuevas circunstancias del mundo. Como lo propuse a la Nación el primero de diciembre pasado, el Gobierno Federal busca profundizar las reformas que aseguren un futuro de mayores oportunidades para todos los mexicanos. No es revirtiendo las importantes transformaciones llevadas a cabo en el país como podremos enfrentar este momento difícil. Se deberá consolidar lo alcanzado para aprovechar las condiciones externas y, así, responder a las expectativas de la población sobre el futuro que desca para sus hijos.

A fin de continuar con la transformación estructural de la economía, es que propongo hacer posible la participación social y privada en los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, actividades estratégicas reservadas hasta ahora en exclusiva al Estado. En consecuencia, la presente iniciativa contiene la propuesta para reformar el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ferrocarriles y los ferrocarrileros son herederos de una noble historia y de una gran tradición. Desde mediados del siglo XIX y, sobre todo, durante la Revolución Mexicana y en las décadas subsecuentes, los ferrocarriles han sido importantes palanca del desarrollo, y han apoyado la integración territorial y cultural de nuestra nación. Durante todo este tiempo y hasta 1983, el régimen legal de la actividad ferrocarrilera permitió la participación privada.

El primer decreto que autorizó la construcción de un ferrocarril data de 1824; a partir de ese año y durante todo el siglo pasado, se otorgaron múltiples concesiones en materia ferroviaria, que permitieron que, hasta antes del período revolucionario, el país contara con cerca de 20,000 kilómetros de líneas férreas. En este devenir, destacan la Ley General

de Ferrocarriles, promulgada en 1899, con la que, por primera vez, se reglamentó el otorgamiento de concesiones, así como la creación, en 1907, de la empresa de participación estatal mayoritaria Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., que agrupó y consolidó a las empresas Ferrocarril Nacional de México, Ferrocarril Central Mexicano y Ferrocarril Internacional Mexicano.

La promulgación de la Constitución de 1917 no significó un cambio en los principios jurídicos básicos que regulaban los ferrocarriles. Esta actividad económica siguió sujeta a un régimen de concesión a particulares. Así, el Constituyente de 1917 no incorporó al texto de la Ley Suprema la intervención exclusiva del Estado en la propiedad y operación de los ferrocarriles; en sus orígenes, no fue el espíritu de nuestra Carta Magna excluir a los particulares de esta importante actividad para el desarrollo del país.

En este sentido, en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, aún vigente, se estableció el otorgamiento de concesiones para la construcción y explotación de ferrocarriles hasta por un plazo máximo de setenta años, no obstante que, desde 1937, la totalidad de las acciones de la empresa

Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., habían pasado a ser propiedad del Gobierno Federal.

Al terminar el año de 1969, existían como empresas de participación estatal o explotadas directamente por el Gobierno Federal: el Ferrocarril del Pacífico, los Ferrocarriles Unidos del Sureste, el de Sonora a Baja California, el de Chihuahua al Pacífico y algunas otras líneas cortas. En los primeros años de la década siguiente, dichas empresas se fusionaron con Ferrocarriles Nacionales de México.

No fue sino hasta la reforma del artículo 28 constitucional de principios de 1983, cuando se incluyó a los ferrocarriles como un área estratégica y, por tanto, reservada de manera exclusiva al Estado. Esta inclusión se explica, en parte, como un reconocimiento al hecho de que el Estado operaba ya, en su totalidad, el sistema ferroviario.

Resulta claro, pues, que el criterio que ha prevalecido durante la mayor parte de la historia de los ferrocarriles en México, es el de considerarla como una actividad prioritaria en la que pueden concurrir el Estado por sí o con los sectores social y privado, a través de un régimen de concesión. Esta situación jurídica no impidió que los ferrocarriles cumplieran

su importante papel, que el Estado mexicano velará por la adecuada prestación de servicios y que los trabajadores ferrocarrileros contribuyeran decididamente al interés nacional.

Cabe recordar que el transporte de carga en nuestro país se realiza, fundamentalmente, por barco, autotransporte, avión y ferrocarril. De estos cuatro medios, sólo el último está reservado, en exclusiva, al Estado y es, precisamente, el que mayor necesidad tiene de modernizarse. Ante las actuales perspectivas, debe reflexionarse sobre la conveniencia de conservar a los ferrocarriles como un área estratégica del Estado, frente a un escenario que permite alternativas cada vez más abiertas y competitivas para el transporte.

Hoy, es un imperativo del desarrollo y del bienestar transformar el sector ferroviario y convertirlo en una actividad que no sólo proporcione los servicios de que dispone actualmente, sino que brinde los que el país demanda. Se necesita promover la modernización de los ferrocarriles, elevar su desempeño, actualizar su tecnología y la calidad de su gestión y, particularmente, orientarlos a las necesidades de un mercado más complejo, con vínculos internacionales estrechos.

La creciente integración de la economía a los flujos mundiales de comercio e inversión, demanda la creación de una infraestructura de transporte que promueva la competitividad de la planta industrial y comercial, a través de un intercambio de mercancías eficientes y que coadyuve al desarrollo regional. La reestructuración de los ferrocarriles es indispensable para modernizar el comercio interior y eje para aumentar la productividad del sistema de transporte de manera integral.

La experiencia en otros países muestra que un ferrocarril bien administrado y vinculado con el mercado, es el modo de transporte terrestre de menor costo. En relación con otros modos similares de transporte, el ferrocarril es de tres a cuatro veces más eficiente en consumo de energía; su infraestructura y equipo son de mayor capacidad; tiene una vida útil más prolongada y alto potencial de crecimiento en términos de la capacidad utilizada. Puede operar con un sistema integrado de decisiones que favorece las economías de escala; su competitividad es más alta para largas distancias y cargas masivas; y, además, es el medio de transporte que genera el menor daño ambiental en su operación y expansión. Su impacto en el desarrollo regional es innegable; el ferrocarril comunica, transporta y abre posibilidades de crecimiento

y desarrollo de comunidades, en la medida que integra, en su propio dinamismo, otras actividades económicas y sociales.

Durante muchos años los ferrocarriles nacionales han presentado insuficiencias que obligan a dotarlos, anualmente, de importantes subsidios públicos para operar. En la actualidad, a pesar de los esfuerzos realizados, los ferrocarriles manejan sólo el 1.5 por ciento del movimiento de personas y menos del 15 por ciento del total de la carga que se mueve en el país. La mayor parte de esta carga se transporta en tan sólo el 40 por ciento de las vías principales.

Este sistema de transporte cuenta con un valor económico potencial muy importante, que sólo se concretará en la medida en que puedan realizarse elevadas inversiones que lo hagan más confiable y eleven la calidad en el transporte de mercancías. El Estado no ha podido hacerse cargo plenamente de la modernización del sector, dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser designados a la inversión ferroviaria, mientras que la iniciativa privada se encuentra limitada jurídicamente para hacerlo, lo que crea un círculo vicioso en la prestación de este servicio de transporte, esencial para la competitividad de la economía mexicana. El Estado no cuenta con los recursos para mantener los subsidios presentes ni dispone de los cuantiosos montos de capital necesarios para

desarrollar el enorme potencial que guardan los ferrocarriles para la vida del país. Por ello, la participación social y privada en su modernización es el medio a través del cual, bajo un sistema regulatorio adecuado, los ferrocarriles podrán alcanzar los niveles de eficiencia y competitividad que necesitamos.

En suma, la larga y digna historia de los ferrocarriles en México se ha desarrollado bajo un régimen jurídico mixto y un sistema de concesiones a particulares. Remover esta actividad de aquéllas exclusivamente reservadas al Estado, por tanto, no violenta ni su historia ni sus tradiciones. Es garantía misma de su nueva contribución al desarrollo de México.

El cambio de régimen constitucional propuesto no significa eliminar responsabilidades del Estado frente a las comunidades que dependen, para su abasto y transporte, del ferrocarril. Por una parte, se busca abrir oportunidades al esfuerzo de los particulares en la actividad ferroviaria, para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que preste a la sociedad mejores y más completos servicios y, por la otra, fortalecer la intervención regulatoria del Estado, mediante los instrumentos legales y administrativos, para asegurar que los ferrocarriles contribuyan a la sociedad y

cumplan con el sentido de servicio público que los caracteriza. De ser aprobada la presente iniciativa, en su oportunidad enviaré al H. Congreso de la Unión las diversas correspondientes a las leyes secundarias, que precisarán las distintas formas y campos de actividad en los que podrá participar la inversión privada en el sistema de transporte ferroviario, en condiciones que permitan alentar la competencia, aseguren el acceso no discriminatorio al servicio y propicien la explotación y operación eficiente del mismo.

Para motivar la inversión privada, se requiere un marco regulatorio transparente que promueva y dé certeza a la inversión y asegure su permanencia en el sector, al tiempo que, a través de la utilización de tecnologías avanzadas, permita su real modernización y dé respuesta a los esfuerzos de la población por alcanzar más altos niveles de competitividad y desarrollo.

En todo momento, el Gobierno de la República velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores ferrocarrileros a quienes tanto reconocemos y de quienes esperamos renovados esfuerzos. La modificación en el marco regulatorio del sector ferroviario garantizará a sus trabajadores y cuadros técnicos el cumplimiento de las obligaciones

que marca la Ley. Promoverá asimismo, más amplias oportunidades de empleos bien remunerados para los trabajadores del transporte ferroviario.

En congruencia con lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional en materia de ferrocarriles, que por el conducto de esa Soberanía presento a la consideración del H. Constituyente Permanente, se sustenta en cuatro razones fundamentales:

Primera.- La importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte, modifican los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño corresponde exclusivamente al Estado;

Segunda.- La escasez de recursos públicos imposibilita al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos, a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción del desarrollo;

Tercera.- La necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico

nacional para que, mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos; y

Cuarta.- La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria. En un Estado de derecho, son las leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo.

Por otra parte, la presente iniciativa contiene la propuesta de modificar el propio párrafo cuarto del artículo 28 constitucional en materia de comunicación vía satélite.

En México, los beneficios de la comunicación satelital se han traducido en mejores enlaces entre comunidades dispersas, en mecanismos de modernización de la actividad económica y en el fortalecimiento de la identidad nacional a lo largo de todo el territorio. Con el fin de diseñar estrategias que beneficien a un mayor número de usuarios y lograr que se induzca un crecimiento acelerado y eficiente en materia de comunicación vía satélite, la tendencia internacional muestra que las funciones de regulación y fomento permanezcan bajo el control

del Estado, mientras que la creación de infraestructura y la prestación de los servicios sean atendidas por la inversión e iniciativa privada.

Hacia mediados de los años setenta, nuestro país inicia negociaciones para obtener una posición orbital que permitiera lanzar un satélite mexicano y así satisfacer nuestras necesidades exclusivas en la materia. Después de varios años de negociaciones, México obtiene dos posiciones orbitales, con lo cual inicia los estudios técnicos y económicos para contar con su propio sistema de satélites. La obtención de ambas posiciones orbitales fue un logro importante si se tiene en cuenta que se trata de bienes escasos y de una gran demanda. En particular, el arco orbital que corresponde a nuestro país es el más explotado ya que, por razones técnicas, es compartido con Estados Unidos y Canadá.

Al igual que los ferrocarriles, en 1983 la comunicación vía satélite se incorpora a la Constitución General, en calidad de área estratégica reservada de manera exclusiva al Estado. La razón fundamental de esta adición fue que, dada la escasez de posiciones orbitales y la falta de certidumbre sobre el uso de los servicios satelitales, resultaba conveniente que la distribución de señales y datos vía satélite, la llevara a cabo sólo el Estado. Además, en los primeros años

de operación, el sistema presentaría una rentabilidad baja, en tanto que generaba la demanda y la cultura para su aprovechamiento, que lo hacía muy poco atractivo para la participación privada. La etapa inicial del proyecto culmina con la puesta en órbita de la primera generación de satélites mexicanos, Morelos I y II, cuyo lanzamiento se llevó a cabo en 1985, con una inversión de 150 millones de dólares. Dentro de sus primeros cuatro años de operación, la demanda de los satélites Morelos creció en forma muy lenta, para alcanzar una ocupación de tan sólo el 13 por ciento.

A partir de 1989, la legislación secundaria contempla, como área reservada a al Estado, solamente la instalación, operación, control y explotación de los sistemas de satélites; y permite, por otro lado, la inversión privada en el establecimiento de infraestructura terrestre construida y operada por particulares. Ello fomentó un crecimiento acelerado de la comunicación vía satélite al desarrollarse redes privadas y de servicio público para conducir señales de voz, datos, radio y televisión con estaciones terrenas privadas y arrendando capacidad satelital operada por el Estado. De esta forma, la demanda de servicios saturó la capacidad de los dos satélites Morelos en sólo tres años.

Como consecuencia de lo anterior y a fin de garantizar la satisfacción de la demanda actual y futura de servicios satelitales, fue necesario poner en operación, en 1994, una segunda generación de satélites mexicanos, denominados Solidaridad. Ello implicó una inversión de 427 millones de dólares y la negociación de una tercera posición orbital ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Este nuevo sistema de satélites cuenta con el doble de la capacidad del sistema Morelos y su vida útil es superior en un 50 por ciento. Además, permite prestar servicios a centro, sudamérica y algunas ciudades de los Estados Unidos, y facilita la comunicación móvil, por medio de una tercera banda de operación.

Los sistemas de satélites mexicanos prestan a aproximadamente 380 empresas y usuarios nacionales, una gran diversidad de servicios, entre los que destaca la distribución de señales de radio y televisión, los sistemas de redes privadas de voz y datos, la telefonía fija y móvil, los servicios de educación a distancia y la comunicación rural. A la fecha, la inversión privada que se ha canalizado en redes y estaciones terrenas de transmisión y recepción satelital, suma cerca de 800 millones de dólares, sin contar la inversión en antenas parabólicas para recepción doméstica.

La creciente demanda y la rápida transformación tecnológica en este campo obligan a la constante actualización de los sistemas de telecomunicación. Nuestro país requiere reemplazar el satélite Morelos II antes de 1998 por un satélite con mayor capacidad a los anteriores; y lanzar un satélite de difusión directa para transmisión de televisión directa a hogares, ya que México cuenta con cuatro posiciones orbitales específicas para este sistema. Además, México podrá incorporar una nueva tecnología, que está en desarrollo, para redes digitales de voz y datos en satélites que utilizan otras bandas de frecuencia, así como en los sistemas de satélites de órbita baja para comunicación móvil que contarán con capacidad para prestar servicios en el territorio nacional.

Postergar o desatender estos proyectos de infraestructura satelital provocaría que se dejaran de aprovechar oportunidades para que nuestro país cuente con un sistema de telecomunicaciones más moderno y eficiente, que apoye nuestro proyecto de desarrollo económico y social.

En los próximos años, la creciente demanda y la diversidad de los servicios que requieren los usuarios, rebasarán la capacidad de nuestro sistema de satélites. Las consecuencias de no tomar las acciones conducentes para la atención oportuna

de tales necesidades se traducirá en una mayor dependencia en la utilización de sistemas del exterior.

A fin de atender la demanda doméstica de servicios con satélites mexicanos y poder competir con otros países, es necesario contar con los proyectos y el financiamiento que den sustento a las negociaciones para obtener nuevas posiciones orbitales y aumentar nuestra infraestructura satelital.

El sector privado es el principal demandante de servicios de comunicación vía satélite y cuenta con los recursos necesarios para apoyar el desarrollo de su infraestructura. Corresponde al Estado alentar la inversión privada en el sector y asegurar, mediante un marco regulatorio claro y moderno, la prestación eficiente de los servicios, la rectoría estatal en el control y conducción de estas actividades y la salvaguarda de los intereses de nuestro país frente al exterior. La rectoría del Estado no exige, necesariamente, la propiedad, operación y explotación de los satélites, sino un marco jurídico que regule el aprovechamiento de las posiciones orbitales y las frecuencias destinadas a la comunicación vía satélite.

El Estado requerirá una legislación que asimile esta realidad comercial y tecnológica, donde satélites extranjeros

tengan la posibilidad de prestar servicio en México, tal como nuestros satélites tienen cobertura en otros países. Es previsible, por tanto, que estos países soliciten, bajo principios de reciprocidad, que sus satélites también puedan dar servicio en México, lo cual exige que nuestro país disponga de los instrumentos jurídicos para regular su operación en el territorio nacional.

En suma, la mayor competencia y el avance tecnológico en el campo de las comunicaciones vía satélite, que se genera tanto en nuestro país como en el resto del mundo, requiere de esta reforma a la Constitución. La presente iniciativa plantea que la comunicación vía satélite adopte el carácter de actividad prioritaria, donde confluyan la participación estatal con la de los particulares, en los términos de la legislación secundaria. Al igual que en materia ferrocarrilera, de ser aprobada la presente iniciativa, someteré a la consideración del H. Congreso de la Unión una propuesta legislativa para regular la comunicación vía satélite, la cual considerará, en su orientación, los siguientes principios fundamentales:

Primero.- El Estado mantendrá la rectoría en las comunicaciones vía satélite a fin de salvaguardar, en todo tiempo, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra nación;

Segundo.- Los particulares podrán participar en el establecimiento, operación y explotación de satélites, mediante concesiones que otorgue el Gobierno Federal, en el entendido de que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, quedarán bajo el dominio del Estado;

Tercero.- El desarrollo de las comunicaciones vía satélite se llevará a cabo de manera ordenada, con apego a las leyes y los tratados internacionales correspondientes. Deberá promoverse, igualmente, la prestación de servicios eficientes y accesibles;

Cuarto.- En todo momento deberá fomentarse la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los servicios o sean discriminatorias, en perjuicio de los intereses de los consumidores;

Quinto.- Los contenidos de las transmisiones vía satélite deberán contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional; y

Sexto.- Deberá mantenerse la disponibilidad de capacidad satelital para las redes de seguridad nacional y la prestación de servicios de carácter social, como son la telefonía rural y la educación a distancia.

Señores legisladores:

México busca ampliar sus horizontes económicos y tecnológicos para brindar más bienestar a su población. El Estado debe garantizar, como rector constitucional de la economía mexicana, condiciones y oportunidades para que los sectores social y privado puedan participar en la creación de infraestructura, como palanca para el desarrollo del país.

Debe el Estado, también, garantizar que los servicios públicos se presten con oportunidad, eficacia, eficiencia y honradez, en un marco de competitividad y acceso no discriminatorio, donde prevalezca la observancia de la ley, como postulado último de un Estado de derecho. Esta iniciativa avanza en estos propósitos sin menoscabo de las obligaciones y responsabilidades del Estado para bien de México.

Por lo anterior expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa de:

**DECRETO QUE REFORMA EL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 28 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ARTICULO UNICO.- Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Art.28.-

.....

.....

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos a particulares, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

.....
.....
....."

Si bien he analizado en el Capítulo anterior el proceso de privatización llevado a cabo en México, entendiendo por éste la venta de la participación accionaria, ya sea del gobierno federal o de otra entidad para estatal, en el capital social de determinada empresa pública, al sector privado; por lo que respecta al sector de ferrocarriles, estaríamos hablando de un proceso de "Reprivatización" más que tratarse de una privatización, toda vez que, como quedó expuesto en la Iniciativa, en dicha área se contemplaba la participación, o bien, intervención del sector privado hasta antes de que se estatizara dicho sector en el sexenio encabezado por el Lic. Miguel de la Madrid, es decir, el área de ferrocarriles era considerada una área prioritaria a donde se daba cabida a la participación de los distintos sectores.

Sin duda dicha reforma muestra una postura a favor del no intervencionismo estatal dando paso a la intervención tanto del sector social como privado en ambas áreas.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto en el párrafo anterior, el Estado seguirá teniendo el dominio por lo que

respecta a las materias objeto de reforma, en virtud de que la intervención de los distintos sectores sólo se llevará a cabo a través de la figura de la concesión la cual, como bien sabemos y con apego a las características de la misma, es otorgada por un tiempo determinado, que finalizado éste, todo revierte en favor del Estado.

A pesar de la aprobación de dicha Iniciativa, no dejó de haber posturas contrarias a dicha aprobación las cuales accedieron a dicha reforma asumiendo el Estado la obligación de vigilar la correcta prestación de dichos servicios.

Por lo que respecta al área de Comunicación Vía Satélite, se debe reformar el segundo párrafo del artículo II de la Ley de Vías Generales de Comunicación ("LVGC") el cual establece que queda reservado en forma exclusiva al Gobierno Federal, el establecimiento de los sistemas de satélites, su operación y control, la prestación del servicio público de conducción de señales por satélite; así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite, incorporando debido a la reforma la figura de la concesión a través de la cual se permitirá la intervención o participación del sector privado, lográndose una compatibilidad entre la Constitución y dicha ley.

Por otro lado, a pesar de la reforma llevada a cabo por lo que respecta al área de ferrocarriles, no existe ninguna contradicción entre dicha reforma y la LVGC, toda vez que ésta contempla en su texto vigente la figura de la concesión como medio a través del cual podrá participar el sector privado en dicha área, esto hace suponer que si bien el área de ferrocarriles se estatizó durante la toma de poder del Lic. Miguel de la Madrid, nuestros legisladores no se percataron de reformar la ley secundaria.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Capítulo Económico de la Constitución, el cual está compuesto por los artículos 25, 26 y 28 deberían estar comprendidos dentro de un Capítulo distinto de nuestra Carta Magna, toda vez que no proclaman ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado.

En virtud de lo anterior, propongo que dicho Capítulo quede integrado dentro del artículo 131 constitucional, ya que éste, al igual que los artículos que comprenden el Capítulo Económico regulan el desarrollo de la economía nacional, además de que ambos conceden facultades al Estado para intervenir en materia económica.

SEGUNDA.- Por lo que respecta al artículo 26 constitucional, se debería contemplar la figura del referéndum como posible medio de participación popular en aquellas áreas en las que el propio Estado señale a través de la propia Ley de Planeación.

TERCERA.- Llevar a cabo una reforma al artículo 27, párrafo VI de la Constitución en el cual se elimine la restricción relativa a la prohibición de celebrar contratos

entre Petróleos Mexicanos ("PEMEX") y las particulares toda vez que, tanto el artículo sexto de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ramo de petróleo, así como el artículo cuarto de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios prevén la celebración de todo clase de actos, convenios y contratos entre PEMEX y personas físicas o morales.

CUARTA.- Por lo que respecta al Sector Eléctrico, considero conveniente introducir a nuestra Constitución en su artículo 27 párrafo VI la figura del permiso como medio a través del cual podrá un particular intervenir o participar en dicho sector toda vez, que el Reglamento de la LSPEE en su artículo 77 prevé dicha figura, sujetándose a las restricciones contempladas en la LSPEE.

QUINTA.- Con respecto a las conclusiones tercera y cuarto considero que debería incluirse un párrafo dentro del artículo 28 que dijera lo siguiente:

Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos con apego a las disposiciones establecidas en la legislación secundaria aplicable. Asimismo en materia de

electricidad se otorgarán permisos a los particulares para participar en aquellas actividades no consideradas servicio público de conformidad con la ley secundaria aplicable.

Lo que se pretende con lo expuesto anteriormente es que exista una compatibilidad entre nuestra Carta Magna y la legislación secundaria, evitando así posibles contradicciones.

SEXTA.- Tomando en cuenta la reciente reforma introducida a nuestra Constitución, en su artículo 28, cuarto párrafo, en materia de ferrocarriles y comunicación vía satélite se debe reformar la ley de Vías Generales de Comunicación como ya quedó expuesto en la parte final de este trabajo, lográndose de esta forma una compatibilidad entre los distintos ordenamientos.

SEPTIMA.- Si bien nuestro Gobierno ha adoptado determinadas posturas a seguir como consecuencias de la Globalización Económica imperante, entre ellas el adelgazamiento del Estado por lo que respecta a su intervención en la economía nacional, considero que independientemente del grado de intervención por parte del Estado en materia económica debe siempre éste intervenir estableciendo los lineamientos necesarios para lograr un buen desarrollo nacional, evitando los posibles abusos que pudieran surgir en caso de que éste no interviniera

sobre todo en aquellos casos en los que se pudiera ver afectada la economía nacional y por ende la sociedad en general.

OCTAVA.- Por último, considero que tanto la postura adoptada en contra la intervención estatal como la adoptada a favor de dicha intervención son extremistas; desde mi punto de vista considero que debe existir un punto intermedio que permita un forma más objetiva de alcanzar la meta deseada y dicho punto lo encontramos en la participación conjunto del sector público y privado.

B I B L I O G R A F I A

I.- Libros:

Acosta Romero, Andrés "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, D.F. 1988.

Blanco Mendoza Herminio, "Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo", Editorial Fondo de Cultura Económica ("FCE"), México, D.F., 1994, 1a. Edición.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Editorial Porrúa, México, D.F., 1985.

Domínguez Vargas Sergio, "Teoría Económica", Editorial Porrúa, México, D.F., 1988.

Donahue John D., "La Decisión de Privatizar", Editorial Paidós, México, D.F., 1990.

Fix Fierro Héctor, "A la Puerta de la Ley", Editorial Cal y Arena, México, D.F., 1994, 1a. Edición.

Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, D.F., 1991, 30a. Edición.

Hughim Edward, "Tratado de Libre Comercio, Hacia una País Distinto", Editorial Nueva Imagen, México, D.F., 1992.

Ibarra David, "Privatización y otras Expresiones de los Acomodos de Poder entre Estado y Mercado en América Latina", Editorial UNAM, México, D.F., 1990, 1a. Edición.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, México, D.F., 1985, 1a. Edición.

Kamerman Sheila B. y Kahn Alfredo J., "La Privatización y el Estado Benefactor", Editorial FCE, México, D.F., 1993, 1a. Edición.

Krieger Emilio, "En Defensa de la Constitución", Editorial Grijalbo, México, D.F., 1994, 1a. Edición.

Martínez Gabriel y Fárber Guillermo, "Desregulación Económica 1989-1993", Editorial FCE, México, D.F., 1994, 1a. Edición.

Milán B. Julio A., "La Cuenca del Pacífico", Editorial FCE, México, D.F., 1992, 1a. Edición.

Rangel Couto Hugo, "El Derecho Económico", Editorial Porrúa, México, D.F., 1986, 4a. Edición.

Ruiz Dueñas Jorge, "Empresa Pública, Elemento para un Examen Comparado", Editorial FCE, México, D.F., 1988, 1a. Edición.

Sayeg Helú Jorge, "Constitucionalismo Social", Editorial Porrúa, México, D.F., 1987.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "La Administración Pública Contemporánea en México", Editorial FCE, México, D.F., 1993, 1a. Edición.

Serra Rojas, Miguel, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, D.F., 1985

Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1975", Editorial Porrúa, México, D.F., 1975.

II.- Otras Fuentes:

Cámara de Diputados LIV Legislatura y Secofi, México, D.F., Abril 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 1994.

Declaraciones de Privatizar Empresas Públicas por parte de Líderes Empresariales en "Excelsior" y "El Financiero".

Decreto que Reforma el IV Párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917.

Informe de Gobierno (V) Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Informe de Gobierno (V) Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Informe de Gobierno (VI) Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Revista de Administración Pública, Enero-Abril 1989, Número 73.

Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, "Perfiles Latinoamericanos", Editorial Flasco, México, D.F., 1992.