

REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional 1180

en el hecho natural de la consanguinidad, y a los que el ordenamiento jurídico les otorga igual relevancia.

Rosa María ÁLVAREZ

DERECHO CONSTITUCIONAL

BROWN, George D., "Le nouveau fédéralisme: la question de la décentralisation aux Etats-Unis", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 3, julio-septiembre de 1983, pp. 497-508.

Más que ningún otro presidente norteamericano contemporáneo, Ronald Reagan ha subrayado la importancia de la reforma del sistema federal, tanto en su campaña electoral como en su programa de gobierno.

Ahora bien, ¿cómo concibe Reagan la referida reforma y cuál debe ser su contenido? Para el presidente el problema fundamental es el de la ruptura de equilibrio en el reparto de las competencias entre el gobierno federal y los niveles subnacionales. En efecto, el gobierno central se ha vuelto demasiado poderoso y quiere asumir más responsabilidades de las que puede cumplir. La solución al problema es, pues, una extensa descentralización, como lo ha destacado el presidente al afirmar a los legisladores de los estados: "Ustedes tendrán no solamente las responsabilidades de los servicios locales, sino también los recursos financieros actualmente usurpados por Washington..." Al parecer, el "nuevo federalismo" de Reagan tiende a restaurar una condición anterior.

Después de examinar el contenido del federalismo norteamericano al acceder Reagan a la presidencia, el autor —profesor de la Facultad de Derecho de Boston— se propone exponer la concepción reaganiana del "nuevo federalismo", así como las modalidades de aplicación propuestas —que han suscitado una vehemente oposición—. En fin, se señalan las enseñanzas que se desprenden del balance de los primeros resultados.

I. *El federalismo norteamericano*

1. *Clásicamente* se analiza el sistema norteamericano como un federalismo en el que los poderes del gobierno nacional son estrictamente

limitados: todo lo que no le está atribuido expresamente es de la competencia de los estados. En su artículo primero, sección III, que enumera los poderes legislativos del Congreso, la Constitución confirma esta descripción.

Hasta el siglo XX, la doctrina constitucional norteamericana ha sido dominada por el concepto del "doble federalismo". Cada nivel —gobierno federal y gobiernos de los estados— estaba dotado en teoría de una esfera de competencia relativamente independiente.

Por su parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte reflejaba también esta visión clásica del sistema y del concepto de "doble federalismo". En efecto, un fallo de 1872 ha reafirmado que "existían en cada estado dos gobiernos independientes uno del otro". La célebre sentencia de *Erie Railroad Company v. Tompkins* de 1938 asentó que, al desarrollar un derecho general de los delitos, las cortes federales habían violado la Constitución, puesto que "habían invadido" el dominio de los estados.

Sin embargo, por aquella misma fecha, varios autores ya preveían el fin del "doble federalismo", pues estimaban que la práctica gubernamental nunca había reflejado este concepto. Por su parte, el juez Rehnquist ha podido afirmar: "Una de las más grandes 'ficciones' de nuestro sistema federal consiste en sostener que el Congreso ejerce solamente los poderes que le son delegados, mientras que los demás son reservados a los estados o al pueblo..."

2. *Hoy en día* el federalismo norteamericano debe analizarse como *un sistema centralizado*, en el que el gobierno nacional tiene poderes casi ilimitados. La interpretación de la Constitución por la Suprema Corte ha ejercido una influencia determinante en lo que al crecimiento de las competencias nacionales se refiere.

a) *El poder de reglamentar el comercio entre los estados* se ha desarrollado notablemente. La interpretación actual de la *Interstate Commerce Clause* "permite al Congreso reglamentar, en su conjunto, el comercio, la industria y la agricultura, en lo concerniente a las prácticas comerciales, los precios, los salarios, las condiciones de trabajo, las relaciones empresas-obreros, el derecho de las sociedades, etc...". Dicho de otro modo, la economía nacional es controlada y dirigida como en un Estado unitario.

Así es como el Congreso ha utilizado el *commerce power* para intervenir en el dominio social. Por ejemplo, la Ley sobre los derechos cívicos, de 1964, garantiza el igual acceso a la vivienda para las personas que cambian su residencia de estados a estados, así como el igual acceso a los restaurantes que ofrecen productos o mercancías procedentes

de otros estados. La Suprema Corte ha analizado esta ley como "una expresión del poder de reglamentar el comercio", y ha destacado que dicha reglamentación no disminuía de manera "inaceptable" la soberanía de los estados. Además, a principios de 1983, la Corte ha fallado que una ley federal relativa a los estados podría ser declarada inválida únicamente cuando disminuyera "seriamente" la autoridad de las entidades federadas. Así pues, con esta sola reserva, de admirable imprecisión, en todo lo que al "comercio" se refiere, el Congreso podrá seguir legislando libremente.

b) *El poder fiscal y la prosperidad general.* En Estados Unidos, como en otros países federales, las subvenciones otorgadas por el gobierno nacional desempeñan un papel muy importante. De ahí que el poder del gobierno central de otorgar subvenciones ha suscitado uno de los grandes debates constitucionales del siglo XIX y del actual. En efecto, no será sino hasta 1936-1937, en la época del *New deal*, que una serie de sentencias de la Suprema Corte pondrán fin a la discusión. Se trataba de interpretar la *Spending Clause* del artículo primero: "El Congreso tiene el poder de establecer y hacer recaudar derechos, impuestos y contribuciones indirectas para pagar las deudas y asegurar la defensa común y la prosperidad general de los Estados Unidos..." La alta jurisdicción asentó en substancia que "el poder de gastar, no solamente es distinto de las demás facultades legislativas, sino también que al Congreso le compete determinar lo que constituye el bienestar general".

II. *El presidente Reagan y el "nuevo federalismo"*

El Programa que presentó Reagan en 1982 define lo que debe ser el *new federalism*.

1. *La visión federalista reaganiana.* En este dominio, las ideas del presidente han ido formándose a partir de sus experiencias como gobernador de California. Ha denunciado las fallas de un sistema que ya no funcionaba, subrayando que la razón principal de este fracaso era "el crecimiento abrumador de las subvenciones federales, durante las últimas décadas". Por otra parte, el presidente estima que la Constitución, interpretada estrictamente, refleja un "espíritu descentralizador muy significativo".

Ahora bien, ¿cómo descentralizar en un país en que la evolución es centralizadora desde hace dos siglos? De hecho, se trata no solamente de reformar las subvenciones, sino también de eliminarlas, así como de restablecer la autoridad de los estados, al poner a plena luz que el gobierno federal ha invadido su dominio de competencia.

2. *El "nuevo federalismo" como programa político.* En 1981, Reagan propuso una reforma a las subvenciones, mediante la creación de *block grants*, es decir, de subvenciones consolidadas. Si existen varios programas de ayuda sectorial, por ejemplo en materia de salud, educación, transportes, etcétera, debe ser posible refundirlos en una sola subvención. Es preciso recordar que el que recibe una subvención tiende a utilizarla conforme a la voluntad del gobierno federal. En estas condiciones, se trata fundamentalmente de conceder al beneficiario un poder de decisión propio, pues conoce los problemas y las necesidades locales mucho mejor que el gobierno nacional.

Pero el Congreso nunca se ha mostrado favorable a los *block grants*. Sin embargo, en 1981, Reagan obtuvo la creación de nueve subvenciones consolidadas que ascendían a siete mil millones de dólares —si bien el presidente recibió mucho menos de lo que había previsto—.

3. *En 1932* Reagan propuso una "iniciativa audaz" para reformar el sistema federal: suprimir la mitad de las subvenciones otorgadas por el gobierno central. Este programa del *new federalism* es bastante complejo.

Se trata en sustancia de instituir un "intercambio" (*change*) de los programas de asistencia social y médica que gozan de subvenciones. Los estados asumirían la responsabilidad de ayudar a las familias numerosas. Por su parte, el gobierno federal velaría por la aplicación del Programa *Medicaid*, o sea por el reembolso de los gastos médicos de los indigentes.

El Programa del presidente ha suscitado numerosas objeciones. En efecto, los partidarios de la ayuda sectorial estiman que los ingresos nacionales no deben financiar sino gastos específicamente determinados por el gobierno nacional. En este contexto, el presidente parece haber abandonado su "iniciativa audaz", pues hasta la fecha no se ha sometido al Congreso ningún proyecto de ley sobre el *new federalism* de 1982. En 1983, Reagan se limitó a presentar nuevos *block grants*.

III. *El balance del "nuevo federalismo" y sus enseñanzas*

A la fecha, si bien no puede formularse ninguna conclusión definitiva respecto del "nuevo federalismo", sí es posible empezar a evaluar los efectos del Programa reaganiano sobre el federalismo norteamericano.

1. *El balance.* Las aspiraciones del presidente parecen haber fracasado. En efecto, en primer lugar, la proposición *new federalism* nunca se ha formulado, y este concepto, que ocupó un lugar de honor en el

gran discurso de 1982 al Congreso, se menciona muy poco hoy en día. En segundo lugar, parece imposible eliminar las subvenciones, pues han adquirido un "estatuto casi permanente" en el sistema federal norteamericano. De todo ello, y hasta ahora, podría decirse que el "nuevo federalismo" no ha logrado restaurar el antiguo.

Sin embargo, el balance queda todavía incierto. Por supuesto no surgió ninguna "contra-revolución". Pero, es preciso reconocer que Reagan ha cambiado, efectiva e innegablemente, las reglas del juego en materia de federalismo fiscal; por otra parte, después de un segundo mandato, este cambio podría ser más profundo.

2. *Las enseñanzas del "nuevo federalismo"*. La primera enseñanza, sin lugar a duda, es que "el doble federalismo ha muerto, y ningún gobierno podrá restablecerlo". El modelo clásico refleja valores históricos muy importantes, pero la realidad de hoy es diferente.

En segundo lugar, el referido balance nos sugiere que en los Estados Unidos "la descentralización en la centralización es posible". Sin embargo, la afirmación debe matizarse. En efecto, el actual experimento de descentralización depende de la voluntad del gobierno; en consecuencia, puede ser transitorio.

En resumen, si bien el futuro del "nuevo federalismo" queda incierto, ello no impide que el presidente Reagan haya ejercido una influencia considerable sobre el sistema federal norteamericano. Cabe recordar —apunta el autor— que ya W. Wilson estimaba que la cuestión de las competencias locales y nacionales nunca podría resolverse de manera definitiva, por ser diferentes las respuestas en cada etapa del desarrollo nacional.

Monique LIONS

BRYDEN, David, "Teaching Constitutional Law: Homage to Clio", *Constitutional Commentary*, Minneapolis, Minnesota, vol. 1, núm. 1, invierno de 1984, pp. 131-135.

El autor señala algo que todos sabemos: la materia de derecho constitucional es un curso típico en cualquier programa de una escuela de derecho. Sin embargo, pocos estudiantes litigarán respecto de la primera enmienda norteamericana o en un caso relacionado con el derecho a un igual trato bajo la ley.

A lo anterior se puede responder —argumenta el autor— que las es-

cuelas de derecho persiguen dar al alumno una educación liberal en la ciencia jurídica, que muchos de los graduados en derecho no van a litigar, sino su actividad consistirá en la administración de justicia, la política, la academia o en su labor como reformadores. Por tanto, todo abogado debe tener conocimientos profundos en la herencia constitucional de su país.

Las buenas razones que se pueden exponer para demostrar la necesidad del estudio de los actuales problemas constitucionales constituyen aún mejores razones para realizar el examen de los orígenes de esos problemas y sus relaciones con los más importantes sucesos del devenir americano, así como el estudio de la vida de los grandes ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En principio estamos de acuerdo con el profesor Bryden. El derecho constitucional es parte necesaria de la cultura de cualquier abogado. Triste sería un abogado que no conociera su historia constitucional, ni cómo nacieron y han evolucionado los grandes principios e instituciones políticas.

Pero, el derecho constitucional es algo más. No es pensable que un abogado pueda litigar en asuntos procesales-constitucionales si no conoce el derecho constitucional material. Aplicado lo anterior a México, se puede sostener que no existirá un buen abogado en juicio de amparo si no tiene conocimientos profundos en la materia mencionada. Además, ésta constituye uno de los cursos que ayuda a construir y pulir el criterio jurídico de los futuros abogados.

El autor de este ensayo se propuso medir los conocimientos analíticos de buenos estudiantes de derecho en el tercer año de la carrera en tres distinguidas escuelas de derecho de los Estados Unidos. Para ello diseñó un cuestionario sobre diversos aspectos relacionados con famosos ministros de la Suprema Corte de Justicia norteamericana.

Los resultados fueron irregulares y no satisfactorios. De lo anterior, el autor se pregunta si no se deben reconsiderar las finalidades del curso de derecho constitucional y si no debería existir un curso únicamente dedicado a la historia constitucional, seguido de otro de alto nivel sobre la doctrina contemporánea.

Respecto a México podemos sugerir que en las escuelas de derecho se debe impartir un curso exclusivo sobre la historia del derecho constitucional, lo cual sería un auxiliar apropiado para la mejor preparación de los estudiantes en el derecho público.

DELLINGER, Walter, "The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking the amendment Process", *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., vol. 97, núm. 2, diciembre de 1983, pp. 386-432.

El autor de este artículo, profesor Walter Dellinger, es catedrático de la Duke University y egresado de las universidades de Carolina del Norte y Yale.

La primera versión de este artículo fue presentada por su autor en la reunión anual de la Association of American Law Schools, en el año de 1983. En dicha reunión, el trabajo del profesor Dellinger fue comentado por muy notables constitucionalistas norteamericanos: Albert Sacks, de Harvard; Gerald Gunther, de Stanford; Jese Choper, de Berkeley, y Yale Kamisar, de Michigan. El artículo que aquí se reseña constituye la nueva versión de aquel trabajo elaborado con base en los referidos comentarios.

El proceso de reforma constitucional previsto en la Constitución mexicana de 1917 participa, en cierto modo, de la naturaleza del modelo norteamericano, aunque los procedimientos concretos difieran significativamente. Por ello, he considerado conveniente la reseña del presente artículo que, en mi concepto, puede ayudar a la más cabal interpretación del artículo 135 de nuestra ley fundamental.

La Constitución norteamericana se aproxima a los doscientos años de vida. Durante estas dos centurias cerca de 5 000 proyectos de enmienda constitucional han sido introducidos al Congreso. De ellos, solamente 33 fueron aprobados por ambas cámaras del órgano legislativo federal bajo el quórum exigido de las dos terceras partes de sus miembros y, en consecuencia, pasaron a los estados para su ratificación. De este número, 26 propuestas fueron ratificadas y seis fracasaron en esta instancia. Una sola, relativa a la representación política del Distrito de Columbia en el Senado y en la Cámara de Representantes, se encuentra pendiente de ratificación.

Estos datos, que con gran precisión cita el autor, han dejado en los Estados Unidos una experiencia muy rica en la que se apoya Walter Dellinger para proponer, cerca del bicentenario, una reflexión más profunda y serena sobre el procedimiento de enmienda, a fin de contar con reglas que proporcionen mayor certidumbre y claridad, teniendo siempre como sustrato la legitimidad de la Constitución y del gobierno que de ella emana.

El autor encuentra que las enmiendas a la Constitución norteamericana se han producido a lo largo de cuatro periodos bien diferenciados: el primero, que corrió de 1789 a 1804 y que produjo lo que algunos

han llamado las reformas antifederalistas, el *Bill of Rights* y las enmiendas once y doce que concretan los intereses jeffersonianos.

Tuvieron que pasar más de cincuenta años para que la Constitución fuera nuevamente reformada. La enmienda trece, primera de las tres del periodo de reconstrucción, fue aprobada 65 años después de la decimasegunda. Las otras dos reformas del periodo se produjeron en 1868 y 1870.

Casi otros 50 años pasaron para que la Constitución tuviera nuevas enmiendas: la enmienda dieciséis, relativa a las facultades tributarias de la Federación, fue ratificada en 1913; la diecisiete, sobre la elección directa de los senadores, el propio año de 1913; la dieciocho, llamada "de la prohibición", el año de 1919; la diecinueve, sobre sufragio femenino, en 1920. El tercer periodo se cierra con tres enmiendas que se producen antes del año 1960.

Durante el cuarto y último periodo, que comprende de 1961 a 1978, el Congreso propuso seis proyectos de enmienda, de los cuales cuatro fueron ratificados.

El hecho de que estas últimas cuatro enmiendas se hubiesen producido en un periodo relativamente corto, al decir del autor, ha podido crear la impresión de que el proceso de enmienda se ha vuelto considerablemente más simple y fácil. ¿Qué diríamos de esto los mexicanos cuando observamos que nuestra ley fundamental se acerca rápidamente a las 320 reformas en 67 años de vida? Dellinger aporta un dato relevante para la comprensión de las últimas enmiendas: en su concepto las propuestas eran poco controvertidas. La enmienda veintitrés, que daba tres votos electorales al Distrito de Columbia; la veinticuatro, que abolía el impuesto al sufragio para las elecciones federales; la veinticinco, que establecía reglas para la inhabilitación y sucesión del presidente, y la veintiséis, que redujo la edad para votar a 18 años, tanto en elecciones federales como estatales.

Sin embargo, uno de los procesos de enmienda que más enseñanza ha dejado, según el profesor Dellinger, fue el primer proyecto sobre igualdad de derecho (*equal rights amendment: ERA*), que fracasó al haberse llegado la fecha límite establecida por el Congreso para su ratificación (30 de junio de 1982), con sólo 35 ratificaciones estatales, siendo necesario, al efecto, por lo menos 38.

El artículo del profesor Dellinger cuestiona varias de las interpretaciones que se han hecho respecto del artículo 5º de la Constitución norteamericana, fundamentalmente el de que la tarea de resolver los problemas relativos a las enmiendas constitucionales quede por entero en manos del Congreso. La idea esencial del profesor es que debe exis-

tir un modelo de *Judicial Review* para los procesos de enmienda constitucional que pudiera ser aplicada a procesos controvertidos contemporáneos.

Para el autor, el artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos no proporciona reglas enteramente claras sobre el proceso de enmienda y deja muchas dudas sin resolver; por ejemplo, si el Congreso, habiendo establecido un tiempo límite para la ratificación del proyecto, puede extender ese plazo o límite y, si así fuera, si tal resolución debiera ser aprobada por un quórum de votación simple. Igualmente, dice Dellinger, no tenemos una respuesta definitiva a la pregunta crucial de si una legislatura estatal que ha votado inicialmente por ratificar un proyecto de enmienda puede después retractarse.

La interpretación más extendida entiende que estas y otras preguntas similares deben ser contestadas por el Congreso en ejercicio de su facultad para promulgar las enmiendas, más que por los tribunales. En opinión del autor, esta interpretación es incorrecta; para fundar su afirmación hace un muy interesante recorrido por las sentencias dictadas por la Corte norteamericana.

La interpretación cuestionada por el autor tiene su fundamento en el caso *Coleman v. Miller*, de 1939, que excluye por entero al órgano judicial del proceso de enmienda constitucional y deposita en el propio Congreso la resolución de todos los asuntos inherentes, dada su facultad para promulgar la enmienda.

Para Dellinger esta situación es totalmente injustificada ya que, desde su punto de vista, ni el texto de la Constitución, ni la anterior práctica congresional, ni los precedentes judiciales, justifican un poder exclusivo del Congreso sobre los problemas de la reforma constitucional.

Con gran cuidado el autor explora el texto del artículo 5º de la Constitución, llegando a la conclusión de que el Congreso no tiene facultad para promulgar la enmienda. Efectivamente, existen dos pasos en el proceso de enmienda: la proposición de la reforma por el Congreso y la ratificación de la propuesta por las tres cuartas partes de las legislaturas estatales. El proceso culmina y se perfecciona con la ratificación del último estado y no existe ningún requisito o paso posterior.

En lo relativo al segundo aspecto, la práctica congresional, Dellinger afirma que en las primeras trece enmiendas jamás se ejerció la facultad del Congreso para promulgar la enmienda, sino solamente respecto de la catorce, sin existir precedente alguno.

En cuanto a los antecedentes judiciales, el autor afirma que, en cierta forma, el *Judicial Review* para la reforma constitucional es más anti-

guo que el propio *Judicial Review* en sentido estricto y cita como antecedente la primera decisión de la Suprema Corte relativa a la validez de una enmienda constitucional del año de 1798 en el caso *Hollingsworth v. Virginia*, exactamente cinco años antes de que se articulara la doctrina del *Judicial Review* mediante el caso *Marbury v. Madison*. No fue sino hasta 1920 que la Suprema Corte resolvió nuevamente casos relativos a la validez de enmienda constitucional, en esta ocasión respecto de la decimoctava y decimanovena. Todos estos antecedentes hacen inconsecuente la decisión adoptada en el caso *Coleman* de 1939.

Con base en estos argumentos el profesor Dellinger considera que la obvia alternativa para resolver los problemas litigiosos concernientes a la validez de una enmienda constitucional, debiera ser mediante la intervención del órgano judicial, tal y como sucedió entre 1798 y 1931. Para el autor el *Judicial Review* relativo al artículo 5º representaría un avance importante en el mejor cumplimiento de las metas del proceso de enmienda, al estar el órgano judicial menos expuesto a las presiones políticas y técnicamente mejor dotado para resolver jurídicamente las controversias.

En suma, la lectura del artículo de Dellinger resulta muy atractiva y estoy seguro que podrá ayudarnos a nosotros mismos para aclarar varias dudas y problemas que plantea nuestro artículo 135 constitucional.

Jorge MADRAZO

DU BOIS DE GAUDUSSON, P., "Crise de l'État interventionniste et libéralisation de l'économie en Afrique", *Revue Juridique et Politique*, París, núm. 1, 1984, pp. 1-11.

En África negra, desde hace algunos años, se ha reconsiderado con espíritu crítico una de las convicciones más arraigadas en el continente: la de la necesaria y siempre creciente intervención del Estado en el dominio económico.

En efecto, numerosos países en desarrollo han puesto en cuestión el papel del Estado y emiten dudas sobre su eficacia. Acá y allá se han adoptado medidas de liberalización de la economía y empiezan a elaborarse proyectos más estructurados tendentes a poner fin a la intervención estatal. Sin duda alguna, este cambio de perspectiva es consecuencia directa de la situación de crisis económica por la que atra-

viesan las economías subdesarrolladas, cuya responsabilidad se imputa a la intervención del Estado, con razón o sin ella.

I. *La crisis del intervencionismo económico del Estado*

Las economías africanas se caracterizan por una sobreinversión estatal que ha revelado ser ruinoso; pero, al mismo tiempo, y de manera aparentemente contradictoria, el Estado parece incapaz de dominar y manejar el campo económico que ha creado progresivamente.

1. *La tendencia al crecimiento del papel del Estado* es general y universal, pero es particularmente marcada en los países en desarrollo: el sistema económico resulta vinculado de manera inextricable con el aparato gubernamental. En efecto, al multiplicar las reglamentaciones administrativas y al instituir controles crecientes, el Estado también se ha esforzado en crear un sector público económico: poco a poco, las empresas públicas han venido asumiendo las funciones comerciales o productivas que el sector privado aseguraba antes. Así es como en la mayor parte de los países, actualmente, las referidas empresas controlan la casi totalidad de los sectores vitales (banca, comercio, seguros, energías, transportes, etcétera). En efecto, se estima que el sector público en África emplea del 40% al 70% de las personas remuneradas, y que el total de los recursos en manos del gobierno representa el 25% del PNB y, en ciertos casos, alcanza el 40%. Dicha tendencia caracteriza casi a todos los Estados, sean cuales fueran su opción ideológica y su sistema económico.

Sin embargo, estas múltiples intervenciones no significan que el Estado domine realmente los mecanismos económicos. En efecto, por lo general los poderes públicos no logran controlar sus propios servicios administrativos ni convertirlos en instrumentos de su política. Las administraciones públicas, al multiplicar sin discriminación controles y formalidades, han logrado frenar peligrosamente la actividad económica: déficit crónicos de tesorería, inobservancia de las reglas y técnicas de gestión y de planificación, personal plétórico e incompetente, etcétera. En resumidas palabras, el Estado africano dispone tan sólo de una muy reducida capacidad administrativa que no le permite llevar a cabo sus tareas de promoción y de control de las actividades económicas y de las empresas.

2. *Resulta siempre delicado determinar* la parte de responsabilidad del Estado en las crisis de las economías en desarrollo y pronunciarse sobre el éxito o el fracaso de las políticas públicas, pues son extrema-

damente complejos los parámetros económicos, sociales, políticos e internacionales que deben tomarse en cuenta.

Sin embargo, puede afirmarse, en primer lugar, que la expansión de los órganos estatales en el dominio económico ha revelado ser financieramente ruinoso. En efecto, el aparato del Estado ha crecido de manera desmedida en relación con los ingresos presupuestarios, hasta engendrar a veces una parálisis del Estado, como fue el caso en Mali en 1980.

En segundo lugar, el sector público económico registra déficit que ascienden a sumas considerables, como en Congo, Mali y Costa de Marfil, entre otros. La crisis financiera que padecen las empresas públicas puede estar ligada con la coyuntura internacional o con la naturaleza no rentable de las actividades asumidas. También puede derivar de las intervenciones desordenadas de los poderes públicos o de su ausencia de intervención, así como de los defectos de gestión y de funcionamiento de las empresas, a menudo gobernadas por políticas personales y oportunistas que se traducen en acciones aventuradas o en gastos excesivos de personal. Así es como, paradójicamente, las intervenciones del Estado se han convertido en freno general para el desarrollo económico.

En suma, la crisis del intervencionismo estatal en África debe analizarse, a la vez, como una crisis del Estado y de sus instituciones, y como una crisis económica de gran magnitud; una repercute en la otra, y ambas se combinan en proporciones que varían según los países. En este marco, en este contexto, van esbozándose nuevas perspectivas del papel económico del Estado.

II. *El Estado y la tentación del desistimiento económico*

Obligados a recurrir a la ayuda internacional para conjurar una situación económica a menudo catastrófica, los poderes públicos han empezado a contemplar soluciones alternativas y estrategias de desarrollo menos estatizadas.

1. *En muchos países africanos* se observan no solamente una disminución de las intervenciones estatales, sino también una tendencia hacia el desistimiento (*dégagement*), trátase de Estados que han optado por vías de desarrollo capitalistas o socialistas. Este desistimiento reviste formas diferentes.

Puede tratarse de "desregular" (*déréglementer*) varios sectores de actividad, como por ejemplo en Senegal, la liberación de los precios para las empresas industriales y comerciales y los servicios.

Otra modalidad consiste en privatizar las empresas públicas, mediante la privatización de la gestión o mediante la cesión total o parcial del capital social a accionistas privados, como sucedió en Costa de Marfil, Zaire y Togo.

El desistimiento del Estado resulta más afirmado con la liberación de sectores económicos hasta ahora bajo el control exclusivo del mismo y de sus empresas públicas. Así es como, en 1982, una serie de leyes y decretos han privatizado el comercio de los cereales en Mali, consagrando así el abandono del monopolio del Estado en favor de una regularización del mercado libre. En Madagascar, se han adoptado medidas análogas, en 1983, respecto de la comercialización del arroz y derivados.

Semejantes medidas se integran en el marco más general de una rehabilitación del sector privado. En varios países, como Madagascar y Congo, los recién promulgados códigos de inversiones y los planes de desarrollos económico y social atribuyen a las empresas privadas un papel activo en la estrategia económica, y les reconoce una serie de garantías.

2. *Estas medidas de desistimiento económico* quedan, sin embargo, localizadas y limitadas. “Pero —pregunta el autor— ¿no podrían interpretarse como la *primera manifestación de un movimiento de desestatización de las economías africanas?*” Se ha enfocado públicamente esta perspectiva, como lo demuestran los recientes informes y programas de los organismos internacionales de asistencia, principalmente los del FMI y del Banco Mundial.

La infraestructura política y administrativa de los Estados africanos de hoy en día ya no está adaptada a las exigencias actuales, puesto que se trata ante todo de desarrollar la producción, tarea que no puede llevarse a cabo dentro de un marco demasiado estatizado —según estiman los expertos—. De ahí que se está preconizando una “desregulación” del comercio, tanto interno como internacional, mediante la instauración del libre cambio, la supresión de las barreras aduaneras y la privatización de la comercialización de los productos agrícolas.

III. *Los límites de la alternativa*

¿Intervencionismo o desestatización? El debate está abierto, si bien, a menudo, en términos demasiado teóricos. En efecto, los Estados obedecen a constreñimientos que limitan el alcance de la alternativa y parecen comprometer el futuro de las políticas de reducción drástica y general del campo de intervención del Estado y de las empresas públicas —apunta el autor—.

1. *Una primera línea de resistencia* es de orden político e ideológico. El fenómeno es obvio en los Estados que han optado por una vía de desarrollo fundado en el control público de los medios de producción. No es menos obvio en los Estados en que la extensión del intervencionismo económico de los poderes públicos ha obedecido a consideraciones políticas que han prevalecido sobre los imperativos económicos, y que no han desaparecido del todo. Factor de integración política, las intervenciones del Estado han sido el instrumento del mismo para asentar su autoridad sobre un cuerpo social poco receptivo, así como para limitar el peso de los intereses extranjeros. En muchos países africanos, estas consideraciones no han perdido su importancia.

2. *Un segundo freno* puesto al desistimiento económico del Estado deriva de la naturaleza de las funciones que desempeñan las intervenciones de los poderes públicos. Pese a su baja eficiencia, las administraciones y las empresas públicas se han convertido en un elemento estructural de los regímenes políticos, cuya reconsideración podría amenazar peligrosamente los mismos fundamentos del poder y de las élites dirigentes. En efecto, haría peligrar la situación de los agentes del sector público; y éstos, beneficiarios tradicionales de la intervención estatal, no tardarían en manifestar su descontento y en crear un clima de tensiones sociales poco compatibles con la estabilidad del régimen.

3. *Una tercera limitación* a las políticas de liberación y de privatización deriva de las consecuencias económicas que su aplicación no dejaría de tener. En la actualidad, las referidas políticas gozan del prestigio que les confieren las fallas y los malos resultados de los sectores públicos. La oposición sector estatal-sector privado tiende a adquirir un carácter maniqueo; sin embargo, no descansa más que en una presunción: la capacidad de los empresarios privados para crear estructuras propicias al desarrollo económico. Ahora bien, el sector privado padece también del subdesarrollo, y, en consecuencia, su eficacia queda por comprobarse.

Por otra parte, cabe destacar que semejantes reformas exigen, por parte de los poderes públicos, una vigilancia escrupulosa y un rigor que, hasta ahora, no han demostrado.

Sin embargo —estima el autor—, nada impide pensar que el desarrollo de *un sector privado eficiente* favorezca un mejor funcionamiento del sector público. En efecto, éste, parcialmente descargado de tareas a menudo excesivas, podría asumir sus responsabilidades de manera más eficaz.