



88130
1999
272954
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

"ESTUDIO ANALITICO DE LA INICIATIVA DE
REFORMA AL SEXTO PARRAFO DEL ARTICULO 27
Y EL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 28 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, QUE PERMITIRAN EL PROCESO DE
APERTURA DE LA INVERSION PRIVADA,
EN EL SECTOR ELECTRICO."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LEON WALTER RUIZ PEREZ

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JUAN ARTURO GALARZA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO.

1999.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AL CAMBIO

A MI PADRE EL MEJOR ABOGADO QUE HE CONOCIDO

A MI FAMILIA Y EN ESPECIAL A MIS SOBRINOS DIEGO Y ANDY

INTRODUCCIÓN

Nuestro país hoy en día pretende ir en busca de una nueva economía que, reconociendo los excesos del intervencionismo del Estado, permita que este se reforme y enfrente los retos de un nuevo siglo: estabilidad, macroeconomía, transformación y modernización productiva, que permitan un crecimiento sostenido y sustentable con empleo y equidad. Esto representa nuevos retos, ya que no hay soluciones mágicas, sino una búsqueda de nuevos enfoques, que eliminen el falso dilema del Estado *versus* el mercado.

La propuesta del Ejecutivo Federal, para la reforma constitucional al sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, que permitirá el proceso de apertura de la inversión privada en el sector eléctrico, constituye una veta que reconoce las fallas y límites del Estado; sin embargo, también reconoce los defectos del mercado haciendo compatible el nuevo papel del Estado con este.

Las reformas que nos ocupan, motivo de este trabajo de tesis, es un tema de discusión ineludible. En amplios segmentos de la sociedad, las consideraciones expresadas al respecto abarcan una amplia gama de posibilidades: verdades ya conocidas, anhelos contenidos, planteamientos doctos y bien intencionados e ideas burdas y escasamente documentadas. Estas situaciones pretenden obscurecer un debate que debiera ser el más objetivo y diáfano que se pueda dar de cara a la Nación.

El clamor público y que en ocasiones contiene más medida y sapiencia, es que la confianza en lo que expresan los diversos líderes de opinión, a nombre de sus representados, se encuentra en su nivel más bajo de credibilidad en muchos años.

Desde luego, como apunta el objetivo fundamental, tal como está presentada la iniciativa de reforma a la participación del sector eléctrico, considero que existen aun muchas dudas sobre el mismo. Razón por la cual, el legislador constituyente deberá privilegiar "el ángulo social" concretamente en la contribución que puede hacerse para "abatir la pobreza". Comentaremos en el transcurso de este trabajo la importancia del impacto que tendrá en millones de mexicanos que viven por debajo de la línea de la pobreza; pues de la lectura de la iniciativa nos causa la impresión que se cancelarán los más de treinta millones de pesos de subsidio; de los cuales el 65% está destinado al sector doméstico, el 15.3% al industrial, el 12.9% al agrícola,

y el resto a los sectores diversos. Si es así, es en la eliminación de estos donde radica la verdadera problemática.

En sí, no es la intención expresar un juicio descalificatorio sobre la reforma. El verdadero propósito de este trabajo de tesis es aportar mayores elementos de juicio con la idea de enriquecer y fortalecer la iniciativa con comentarios y propuestas que a mi juicio considere atendibles. Desde luego, partiendo del principio de que la Constitución, como muchas veces se ha creído, no es la que constituye a la sociedad, sino al revés: es la sociedad y sus diversidades quien la constituye y le da rostro; expresa, como bien dice Gustavo Esteva: "La voluntad colectiva del pacto que están celebrando y suscribiendo todos los integrantes del cuerpo social para regular la convivencia"¹.

Bajo esa premisa, el primer capítulo de este trabajo lo hemos dedicado al estudio y análisis del binomio Constitución y Estado, tomando en consideración que la finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que no son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjunción sistemática: el bienestar de la Nación; la solidaridad social; la seguridad pública; la protección de los intereses individuales y colectivos; la elevación económica, cultural y social de sus grandes grupos mayoritarios; las soluciones de los problemas nacionales; la satisfacción de las necesidades públicas; y otras similares que podrían mencionarse.

¹ ESTEVA, Gustavo. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. p.123.

Prioritariamente debemos subrayar la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, si no un medio para que, a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la Nación que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público. Podemos decir en efecto que el Estado surge de la Nación o pueblo como institución suprema que se crea en el derecho fundamental primario, que es la estructura normativa básica en que se organiza la comunidad nacional. En tal derecho, la sociedad plasma sus designios o aspiraciones de muy diversa índole, que se recogen en preceptos jurídicos como postulados o principios teleológicos, para cuya constitución forma el Estado. Así, al tratar el tema de la Constitución procuraremos no apartarnos de esa máxima en materia legislativa que nos dice si la Constitución no tuviera al mismo tiempo disposiciones de carácter orgánico, de estructura, de instituciones y una teleología, es decir, un propósito, un diseño de nación que queremos los mexicanos, sería una ley trunca. Por otro lado, si la Constitución solo tuviera un catálogo de buenos propósitos o de metas a alcanzar, sería un programa, un manifiesto, no una Constitución. La gran sabiduría del constituyente de Querétaro fue integrar en un cuerpo constitucional ambas cuestiones.

Igualmente no podemos olvidar que las reformas legales que se hicieron en años pasados a nuestra Constitución, no necesariamente fueron respuestas a leyes malas, sino producto de los reclamos de una sociedad distinta, más dinámica y participativa. Estamos seguros que el exceso de reformas no es un defecto; quizá el error consiste en que en muchas ocasiones no hemos sabido reflejar en el Derecho

fenómenos que ya se habían dado en la sociedad, y por qué no decirlo, que han fracasado. Esto nos permite tener una panorámica más amplia de las finalidades del Estado como regulador del Derecho que prevalece en una sociedad, en el territorio y en el gobierno, y de esa manera precisar el procedimiento constitucional meramente legislativo a cargo de un Congreso Constituyente; cuyos integrantes serán los encargados de discutir, y aprobar en su caso, las modificaciones y reformas al párrafo sexto de artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá el proceso de apertura de la intervención privada en el sector eléctrico.

El segundo capítulo de este trabajo de tesis lo he dedicado al estudio y análisis de los servicios públicos, considerando que el hombre, como parte integrante de un conglomerado social como ente colectivo, precisa la satisfacción de sus necesidades en el grado y en la intensidad de su presentación.

Estas necesidades en un principio simples, casi referidas a las que les permitan subsistir, al transcurso del tiempo y ante la complejidad progresiva de la organización de la sociedad, se fueron transformando hasta llegar a tal punto en su importancia que obligaron al Estado a tomar bajo su tutela su garantía y satisfacción: ya no bastaba el esfuerzo del hombre individualmente considerado.

Para garantizar la satisfacción de esas necesidades de carácter colectivo, el Estado tuvo que asumir la responsabilidad de darle al pueblo la permanente satisfacción de esa clase de necesidades.

De gran importancia resultará poder analizar en este mismo capítulo, la clasificación en la legislación mexicana de los servicios públicos, para poder evaluar con juicios de opinión más acertados la realidad, la evolución y formación del sector paraestatal en México.

Prosiguiendo con esta breve introducción, es necesario hacer hincapié en que es indispensable dedicar un capítulo, como lo es el tercero en este trabajo de tesis, al estudio y análisis del marco jurídico constitucional en que se desenvuelve la rectoría del Estado, aspecto medular constitucional. Lo que constituye la declaración explícita de que la rectoría del Estado debe de promover y fomentar el crecimiento económico, como el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, para hacer posible el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de personas y grupos sociales.

Como consecuencia de esos propósitos y alcances, nuestra Constitución Política responsabiliza al Estado como rector del desarrollo integral, de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; así mismo, tiene a su cargo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de las libertades constitucionales.

Otro de los pilares de la rectoría del Estado lo es la regulación contemplada por nuestro régimen de economía mixta, conforme el cual concurre correspondientemente el desarrollo económico, así como los sectores público social y privado.

Estoy convencido que no se requiere de una estructura estatal grande, si no eficiente y dinámica que signifique la resolución de los problemas y atienda con eficacia las áreas definidas constitucionalmente como estratégicas y prioritarias. Aunque hoy en día es tan reducida la expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo, definitivamente no acrecienta su capacidad resolutive y si conduce al congestionamiento de las tareas a las que fundamentalmente debe de abocarse México como todos los países.

No nos podemos sustraer como Nación a los procesos de modernización que se están dando en todo el mundo y de los profundos cambios cualitativos que deben producirse en un acto de renovación nacional, con un profundo respeto al orden constitucional vigente y al Estado de derecho. Los procesos de producción están sufriendo considerables transformaciones como consecuencia de los cambios tecnológicos y de productividad. Esas situaciones se traducen en una competencia cada vez más creciente en los mercados internacionales, y ahora también en los nacionales, en los que tenemos que participar y exigen, en consecuencia, producir más, con mejor calidad y con menos recursos.

Por ello, como se demostrará en el desarrollo de este tema, que, en ejercicio de su responsabilidad rectora del desarrollo integral el Estado, en paralelo a la iniciativa de la reforma constitucional que permita en el proceso de apertura de la inversión privada del sector eléctrico, está promoviendo la modernización de las entidades paraestatales. En donde, por cambios tecnológicos ocurridos en el ámbito internacional o modificaciones en el patrón de la demanda, se requieren reformas profundas de reconversión industrial para reestructurar su operación y revisar, consolidar y, a la vez, permitir las inversiones privadas; lo que beneficiará la eficiencia y calidad del servicio, así como abatir el rezago en el que se encuentra actualmente el sector eléctrico.

No podemos dejar pasar por alto, al analizar el tópico que nos ocupa, el impacto que causa el gasto público en la reforma constitucional, pues es este, como lo veremos en su oportunidad, un instrumento fundamental de la rectoría del Estado para el logro de los objetivos, estrategias y políticas, tendientes a la reorganización de la economía y a un cambio estructural que haga posible superar las suficiencias y desequilibrios, así como proyectar al país sobre bases más firmes.

El capítulo cuarto, y último de este trabajo de tesis, por razones de metodología está estructurado de tal manera que nos permita analizar de manera generosa, el documento dirigido por el Ejecutivo de la Unión, presentando la iniciativa de reformas del estudio que nos ocupa. Y es aquí donde nos daremos a la

tarea de evaluar, dentro de un marco eminentemente constitucional, tanto la exposición de motivos que dan origen a la iniciativa en cuestión, como las consideraciones que la motivaron, al igual que la controvertida repercusión que ha traído consigo en el aspecto político, social y económico del país.

Rompiendo con las normas de la lógica, como lo expresaré en el capítulo de conclusiones, es que se apruebe esta iniciativa, desde luego con las modificaciones pertinentes. Y es aquí donde estará de por medio la sabiduría del legislador para concluir con una reforma precisa, clara, llana, legítima y de servicio a la comunidad, que identifique en el proceso, las necesidades sociales para dictaminar sobre la reforma que nos ocupa; pues sin duda alguna lo más importante para lograr ese objetivo es que exista "un contacto directo con los sectores": ¿qué es lo que nos beneficia?, ¿qué es lo que nos perjudica?

Permitiendo agregar que en nuestro país tenemos mucha gente que quiere hacer leyes, pero mucho menos gente que quiere aplicarlas, el problema actual de México no es tanto en hacer mas leyes, sino en conseguir la disposición de la sociedad para cumplir con las que ya tenemos.

Espero, como creo que todos los mexicanos lo esperan, que no se repitan los errores que con motivo de las privatizaciones, como lo fue la realizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se conviertan en un mecanismo para liberar recursos económicos que se necesitan para la modernización de la

infraestructura del país, pero también en permanentes dolores de cabeza para las autoridades por la falta de una legislación acabada que regule a las empresas privadas. Prácticas competitivas poco sanas desataron poderosos intereses económicos y generaron un severo quebranto económico al país al realizarse programas de rescate económico con un alto costo fiscal para el pueblo mexicano.

RESUMEN

En el presente trabajo de tesis, el eje central de la misma lo constituye la necesidad social, política y económica, de que el capital privado participe en el sector eléctrico, servicio público realizado hasta hoy, de manera exclusiva por el Estado tomando en consideración la carencia de presupuestos y la imposibilidad financiera por parte de este, para garantizar la generación, suministro, conducción y crecimiento del abasto de la energía eléctrica a la población.

Siendo el problema a tratar la prohibición Constitucional para la participación de la iniciativa privada en este rubro, es necesaria la modificación de la misma en los artículos 27, sexto párrafo y 28 cuarto párrafo.

El objeto de este trabajo es acreditar que la participación del capital privado en la industria eléctrica trae como consecuencia mejores y mayores ventajas a todos los sectores en que ella interviene.

El proceso de investigación tiene como finalidad demostrar que la función primordial del Estado es gobernar siendo la empresa campo de la iniciativa privada, conservando el Estado la rectoría del desarrollo económico del país, análisis que redundará en la obtención de mayores elementos de juicio con el objeto de proteger adecuadamente los derechos de los usuarios.

Estoy seguro que si la decisión de reformar el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permitan el proceso de apertura de la inversión privada en el sector eléctrico se impone sin un debate amplio y sin la búsqueda de los mayores consensos, el proyecto del gobierno mexicano en ese sentido fracasará.

Si se van a hacer transformaciones sólo por transformar o por que esta de moda, parecería que es insuficiente pero si se hace un análisis y surge que del proceso de apertura de la inversión privada en el sector eléctrico el que se beneficia es el consumidor, entonces esto sirve. Si además ese beneficio se puede garantizar en el tiempo, se debe cerrar la discusión y no debería haber ninguna oposición.

CAPÍTULO II

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El servicio público, es uno de los temas o conceptos más debatidos en la doctrina del Derecho Administrativo. No obstante su reciente aparición, atribuida casi sin discusión al Derecho Francés, en donde nace y se desenvuelve, en la actualidad podemos afirmar que es casi universalmente aceptado por todo orden jurídico y es tan grande su importancia, que no han faltado autores que definan el Derecho Administrativo refiriéndolo esencialmente como la prestación de los servicios públicos. Leon Duguit lo considera como la regla de organización y gestión del Derecho Público.

El hombre, como parte integrante de un conglomerado social, como ente colectivo, precisa la satisfacción de sus necesidades en el grado y en la intensidad de su prestación. Estas necesidades, en un principio simple, casi referidas a las que les permitan subsistir, al transcurso del tiempo y ante la complejidad progresiva de la

organización de la sociedad, se fueron transformando, hasta llegar a tal punto en su importancia, que obligaron al Estado a tomar bajo su tutela, su garantía y satisfacción. Ya no bastaba el esfuerzo del hombre individualmente considerado, para garantizar el otorgamiento de esas necesidades de carácter colectivo. El Estado tuvo que asumir la responsabilidad de dar al pueblo la permanente satisfacción de esa clase de necesidades.

La sociedad jurídicamente organizada a través del Estado, precisa de servicios que le son indispensables y cuya prestación debe ser garantizada por el propio Estado como: la seguridad internacional mediante su sistema de defensa nacional, la seguridad interior a través de la policía, la administración de justicia, la prestación de los servicios educacionales para la mejor instrucción del pueblo y otros muchos que podrían servirnos de ejemplo; hay actividades que satisfacen necesidades cuya prestación no es tan indispensable como las anteriores y se deja al pueblo mismo, en ocasiones bajo la vigilancia del Estado, y en otras a la completa libertad de los particulares.

Acentuada en su conveniencia la prestación por parte del Estado de estos satisfactores, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, es identificada como "servicio público", por tratarse de unas necesidades colectivas y ser prestadas por el Estado, que así transformó su posición de poder que manda en poder de garantía, de servicio y de seguridad.

La complejidad del Estado democrático moderno exige la adecuada prestación y vigilancia de los servicios públicos y el abandono de la no intervención que caracterizó al liberalismo del siglo pasado, de permitir su prestación "a voluntad" de los particulares.

Sin embargo las condiciones hoy en día, al igual que los esenarios nacionales e internacionales, son diametralmente opuestos a las concepciones valederas todavía hace unas decadas; hoy en día la prestación del servicio público requiere de fluidez y calidad, con instrumentos adecuados para tal objetivo. Es por eso que este capítulo nos proponemos iniciarlo con una conceptualización de servicio público, la que nos permitirá analizar los elementos que la integran, así como su clasificación en la legislación mexicana, para poder entender con mayor claridad cuál fue el origen y el desarrollo, a partir de nuestra Constitución Mexicana, del sector paraestatal en nuestro país. Esto es lo que pretendo desarrollar en este segundo capítulo.

2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

Como muchas de las instituciones del Derecho Administrativo, la noción de servicios públicos ha sido objeto, en la doctrina, de prolongados debates, que lejos

de encontrar un concepto universal, lo dificulta más en la versatilidad de las concepciones que ha dado de esta prestación por las singularidades de cada pueblo y de cada Estado.

En nuestro empeño de dar a este trabajo de tesis un concepto para que cumpla el destino que le hemos trasado, nos apartaremos de la prolongada discusión y trataremos, a través de la doctrina y legislación mexicana, de encontrar un concepto sencillo y accesible del servicio público mexicano.

Al efecto buscamos en la doctrina nacional los conceptos que nos den material para el fin propuesto. Dos de los más preclaros autores del Derecho Administrativo Mexicano, los doctores Gabino Fraga y Andrés Cerra Rojas, analizan el problema desde puntos de vista diferentes.

Para el primero, el servicio público se puede definir como *una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación regularidad y uniformidad.*¹⁵

Después de reconocer, este autor, que la expresión "servicio público" no corresponde dentro de la doctrina que examina a un concepto bien definido, cita, en la página 15 de la obra mencionada, las definiciones dadas por Duguit, que lo

¹⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. p.261.

entiende como "toda actividad cuyo cumplimiento debe de ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente si no por la intervención de la fuerza gubernamental"¹⁶.

Cita también la consideración de Jeze, quien al afirmar que el servicio público es la piedra angular del Derecho Administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público, equivale a decir "que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público; o sea, un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de origen jurídico pueda oponerse"¹⁷. Por último cita el Maestro Fraga a Bonnard, para quien "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado, ... son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y que, considerado desde el punto de vista realista el Estado, se presenta como constituido como conjunto de los servicios públicos"¹⁸.

Después de la transcripción referida, agrega el Maestro Fraga, "comparando los dos criterios expuestos, es fácil apreciar que mientras para Duguit "el servicio

¹⁶ Ibid. p.262.

¹⁷ Ibid. p.263.

¹⁸ Ibid. p.270.

público es una actividad que debe ser prestada por el Estado", para Jeze "la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad", y para Bonnard "es el medio o sea la organización que permite realizar la propia actividad"¹⁹.

Por su parte, el doctor Cerra Rojas, al considerar que es el Estado mismo quien selecciona las actividades que considera como "servicio público" y concluye que para la determinación de su naturaleza jurídica, debemos contemplar estrictamente el Derecho Positivo.

El prestigiado doctor mexicano lo entiende como "una actividad directa del Estado, o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material económico y cultural, y sujetas a un régimen de policía y, por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos consecionados, en lo que se refiere a sus relaciones con el público"²⁰ Y más adelante agrega "es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización colectiva no lucrativa"²¹.

¹⁹ Ibid. p.271.

²⁰ FRAGA, Gavino. Op.Cit. p.70.

²¹ Ibid. p.74.

Otro prestigiado autor mexicano, Miguel Acosta Romero, después de considerar los siguientes, como elementos esenciales del servicio público: "Que tiene como finalidad la satisfacción de necesidades de interés general., que puede ser realizada por el Estado o por los particulares., y que debe ser prestada con permanencia y adecuación en un régimen de Derecho Público, lleva con ellos a su personal definición de servicio público, al que considera como "una actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujeta a un régimen de dercho público que determina los principios de regularidad uniformidad adecuación e igualdad que puede ser prestada por el Estado o por los particulares"²²

De dichas definiciones, el doctor Serra Rojas encuentra como elementos esenciales del servicio público, los siguientes:

«a) es una creación de Estado, atendida en su organización y funcionamiento con los elementos apropiados, como resultante de una decisión de Estado, que declara como servicio público determinada actividad como resultante de su indispensable prestación;

«b)se presta a través de una organización de interés público con personalidad y medios económicos adecuados, que garanticen su prestación en forma regular,

²² ROMERO, Miguel. Teoría General De Derecho Administrativo. pp.194,195.

continúa y con el aprovechamiento metódicamente organizado de conocimientos y actitudes que le sean necesarios;

«c) debe ser caracterizado en forma principal sin la idea de lucro, aun cuando alguno de ellos precisen, para su mantenimiento y adecuada, prestación de determinadas ganancias sujetas a un régimen financiero adecuado;

«d) debe estar dotado de “medios exorbitantes del derecho común” y gobernado por las reglas y el poder de policía del Estado;

«e) en ocasiones puede depositarse su prestación en los particulares, siempre rodeado por el Estado de la seguridad y prerogativas del poder público con respecto de los propósitos industriales o comerciales que lo caractericen y bajo el reconocimiento siempre también del derecho de los usuarios; y

«f) conforme a las leyes aplicadas el poder público, debe reservarse el control de la prestación del servicio.

Localiza el citado jurista mexicano tres prestaciones características del servicio público:

«- *Prestaciones de orden material*, como la distribución de agua, de electricidad, el transporte de personas, etc.

«- *Prestaciones de orden financiero*, como suministro de crédito, régimen de seguros y de fianzas, asistencia pecuniaria, etc.

«- *Prestaciones de orden intelectual*, como la enseñanza en sus diversos grados, la formación estética, la educación física, etc.»²³

2.2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CORRIENTE ESTADÍSTICA O INDIVIDUALISTA

El hombre, como parte integrante de un conglomerado social, como ente colectivo precisa la satisfacción de sus necesidades en la proporción y en la medida en que son requeridas por este.

La complejidad del Estado democrático moderno exige la adecuada prestación y vigilancia de los servicios públicos y el abandono de la no intervención

²³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. p.71.

que caracterizó al liberalismo del siglo pasado al permitir su prestación "a voluntad de los particulares".

Es así que dos corrientes económicas contemplan la posición del Estado respecto de la prestación de los servicios públicos la doctrina: **individualista**, que pugna por un Estado abstencionista que, dejando sin trabas a la iniciativa individual del pueblo la atención de esa prestación, se aboque en exclusiva a la que constituye los servicios de seguridad interior y exterior de la Nación, la administración de la justicia y el mantenimiento del orden dentro del Estado; y la doctrina **estatista**, que a su vez se pronuncia por la no iniciativa de los particulares y por la prestación total de los servicios por el Estado. Ambas doctrinas por si solas, como lo mencionabamos en la introducción de este tema, en el absolutismo extremo que las contiene, de ninguna manera pueden ser apropiadas., por lo que debemos recurrir a una posición en que las haga compartir a ambas que permita que la prestación idónea de esos satisfactores, ya sea por el Estado o en su caso por los particulares, pero siempre con la mira de la atención del interés general, del interés colectivo, debidamente satisfecho y vigilado.

2.3 LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU CLASIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Influida por la doctrina francesa, nuestra legislación, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ya se refería al régimen de los servicios públicos, sin embargo, su concepto se daba a través de dos diferentes asepciones: como prestación de servicios personales de los ciudadanos al Estado o como actividad que en forma constante el Estado desarrolla para la satisfacción de una necesidad pública.

Existe también la tendencia a emplear la expresión servicio público para designar a determinado organismo que atiende a la necesidad que le es correlativa, así por ejemplo se habla de la asistencia, de la salubridad, y de la enseñanza pública como servicios públicos.

Congruente con el contenido de nuestra legislación y siguiendo las ideas del licenciado Enrique Perez de Leon, los servicios públicos mexicanos los podemos clasificar de la siguiente manera:

1. Servicios Públicos Federales. El artículo 124 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; tal separación de facultades nos remite a la

prestación de los servicios públicos federales, los que quedan a cargo de las autoridades de acuerdo con el grado de competencia que corresponda a cada una de ellas en los términos del artículo inbocado.

El Doctor Serra Rojas, subclasifica los servicios públicos federales en:

- “a) *exclusivos*, como el correo, telégrafos, banco único de emisión, y los demás señalados por el artículo 28 constitucional;
- «b) *concurrentes con los particulares*, que son aquellos que debiendo ser prestados por la autoridad federal, son susceptibles de atención, bien directamente por la autoridad correspondiente, o bien a base de concesión otorgada por aquella a los particulares, los que ejemplifica el autor citado como la radiodifusión, pero siempre bajo la vigilancia del Estado de acuerdo con los principios de orden público que los rigen; y
- «c) *concurrentes con las demás entidades*, son aquellos en los que no concurren la exclusividad de la competencia federal y son susceptibles en colaboración con las autoridades locales y municipales.”²⁴

2.- Servicios Públicos Estatales. Son los prestados por los gobiernos locales de los Estados, de acuerdo con la separación de competencia federal y local que determine el artículo 124 constitucional inbocado.

²⁴ *Ibid.* p.90.

3.- Servicios Públicos Municipales. Se refiere esta clase de servicios a aquellos que por su naturaleza van dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas en relación con el manejo de una ciudad o de una circunscripción territorial determinada, ejemplificada por el autor que venimos siguiendo como: saneamiento, agua potable, alumbrado, jardines, etc.

4.- Servicios Públicos Internacionales. Son los creados por actividades de la organización de la naciones unidas que representan interés para todas las naciones, como: la sanidad, la educación, la asistencia, etc., en el campo derivado de interés internacional.²⁵

2.4 LA EVOLUCIÓN Y LA FORMACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO.

Iniciaremos el presente subtítulo, haciendo especial énfasis en uno de los aspectos medulares de la modernización del Estado, la cual ha sido la desincorporación de empresas y organismos propiedad del sector público.

²⁵ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Op.Cit. p.244.

Mediante este proceso el sector paraestatal mexicano ha pasado de estar conformado por 1,155 empresas y organismos públicos existentes a finales de 1982, a 219 al término del primer semestre de 1994. Para entender las razones por las cuales se ha instrumentado la desincorporación de empresas públicas en nuestro país, es importante analizar desde el punto de vista histórico la evolución del sector paraestatal mexicano y los motivos por los cuales el Estado llegó a alcanzar proporciones tan considerables. Con el objeto de poder entender adecuadamente que la política económica del gobierno y el papel del sector paraestatal han variado con el tiempo de acuerdo con las circunstancias particulares por las que ha transitado la economía mexicana y su interrelación con el exterior.

El Período 1917-1940.

El origen de la participación del Estado en la economía se encuentra en la propia Constitución Política de 1917; este marco jurídico en sus artículos 27 y 28, reconoce el papel que el Estado tiene en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad.

En este sentido y como resultado de la crítica situación que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el gobierno se planteó como uno de sus primeros objetivos crear un marco institucional

regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero con el objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica.

Así mismo, el gobierno se orientó a crear aquellas instituciones y empresas destinadas a proporcionar infraestructura básica y necesaria que demandaba para su desarrollo la economía.

De tal forma, se identifican tres elementos que identifican lo anterior. El primero, es aquel que define los derechos de propiedad que permite a los agentes económicos apropiarse de los ingresos derivados de su actividad económica. El segundo se refiere a la necesidad de determinar las condiciones de entrada y salida de los agentes económicos en los diferentes mercados. Y el tercero debe de establecer las reglas que contribuyan a la creación y desarrollo de los mercados²⁶.

El primer paso que se dio en cuanto a la creación de instituciones financieras fue la fundación del Banco de México, como máximo agente financiero y monetario del país encargado de la emisión de billetes y de la regulación del sistema financiero, siendo su principal objetivo regular el circulante, el tipo de cambio y la tasa de interés. Más allá de lo anterior, lo que se buscaba con la creación de este banco era proveer a la economía de un contexto macroeconómico de estabilidad. Es importante señalar que, aunque desde 1917 la Constitución Política señalaba la creación de un banco único de emisión, no fue sino hasta 1925 cuando el gobierno

²⁶ DOGLAS C. North. Política Económica Mexicana, p.38.

contó con los recursos necesarios para aportar el capital inicial del Banco de México.

Para finales de la década de los veinte y principios de los treinta una de las características primordiales de la economía mexicana fue su alto grado de apertura comercial y la importancia que, por lo mismo, tenían las exportaciones de bienes como parte de una demanda agregada. Al entrar la economía mundial en recesión, a partir de 1929, las exportaciones mexicanas experimentaron una significativa contracción que se tradujo en la desaceleración de la actividad económica interna. Como en otros países de la urbe, la gran depresión mundial representó un fuerte argumento para justificar una intervención más fuerte del Estado en la economía. Fue así como el gobierno del presidente Cárdenas basó su política económica en tres grandes principios: el control directo por parte del gobierno de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de nueva infraestructura productiva social.

En relación con el primer punto, destacan dos acciones del gobierno: la primera fue la expropiación del petróleo y de las diecisiete empresas petroleras extranjeras en marzo de 1938, creándose a partir de ello Petróleos Mexicanos; y la segunda fue la creación de ferrocarriles Nacionales de México que unificó y puso bajo control gubernamental las diferentes líneas de ferrocarril que se habían creado desde el porfiriato.

En relación con las obras de infraestructura durante este sexenio, se fundó la Comisión Federal de Electricidad (1937). Cabe destacar que la inversión realizada por el gobierno en este rubro pasó del 2.5 por ciento del P.I.B. en 1934, a 3.7 por ciento del P.I.B. en 1940, destinándose la mayor parte de esta inversión a los sectores agrícola y de transporte. Es así como en este lapso el gobierno creó 36 entidades paraestatales, 15 durante el periodo de 1920 – 1936 y 21 en el periodo 1935 – 1940.

El período 1941-1954

Las condiciones por las cuales atravesó la economía mexicana durante este periodo estuvieron fuertemente influidas por dos eventos internacionales: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Con respecto a la primera de ellas, este evento cambió de manera importante la economía mexicana, pues el sector industrial mexicano gozó de una mayor protección surgida por el conflicto, marcando así el inicio de una política que posteriormente sería adoptada explícitamente por el gobierno: la sustitución de importaciones. Por otra parte, la economía experimentó una significativa entrada de capitales, que a partir de 1943 se utilizaron para el financiamiento del gasto público. La protección de la competencia externa que recibió la economía durante los años de la Segunda Guerra Mundial, aunada a la entrada de capitales, se convirtieron en una fuente importante de crecimiento económico. Por lo que respecta a la participación del Estado en la economía durante

estos años, este proporcionó a las empresas del sector privado un flujo relativamente estable y seguro de insumos intermedios y de capital. Fue así como se fundaron, entre otras: Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes (1943) y Sosa Texcoco (1944), así como entidades paraestatales de carácter institucional y de seguridad y de servicio social. Al término de la Segunda Guerra Mundial los capitales que habían ingresado al país al inicio de la guerra volvieron a salir, presionando el tipo de cambio y provocando una devaluación de la moneda en 1946. Fue entonces que el gobierno asumió una actitud de mayor intervención en la economía, cuyo sustento jurídico quedó establecido en 1946 en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.

Una situación similar se vivió durante la Guerra de Corea y es así que en 1951, ante el continuo deterioro de la balanza de pagos y la necesidad de estimular la economía, se adoptaron una serie de medidas de política comercial tendientes a fomentar las exportaciones y restringir las importaciones. Finalmente, en febrero de 1954, se incrementaron los aranceles a las importaciones y, en abril del mismo año, se devaluó la moneda. Al finalizar este año el sector paraestatal mexicano estaba compuesto por 144 empresas y organismos, lo que significaba un incremento de 108 entidades con respecto a las existentes en 1940.

El período 1955 – 1970

Después de la devaluación de 1954 y los años que siguieron a este ajuste, la economía mexicana entró a una etapa conocida como de “desarrollo estabilizador” caracterizada por altas tasas de crecimiento económico y bajas tasas de inflación, periodo que se prolongó hasta 1970. El periodo al que nos referimos estuvo caracterizado en los apoyos por parte del gobierno a la industria nacional, como fueron los subsidios fiscales y financieros, la protección arancelaria, así como los subsidios en los precios de los bienes y servicios por el sector paraestatal, principalmente en el renglón de energéticos. Sin embargo, este proteccionismo al sector industrial se constituyó simultáneamente en un sesgo a otros sectores, principalmente los del sector primario y en contra de la actividad exportadora tanto primaria como industrial.

La política de desarrollo adoptada –basada en la promoción del sector industrial mediante la protección de la competencia externa englobada en la “sustitución de importaciones” y complementada con subsidios internos– generó una asignación ineficiente de recursos, lo cual forzó al gobierno hacia finales de la década a ampliar su participación en la economía, incrementando los subsidios al sector privado a través de reducciones en el precio relativo de los principales bienes y servicios producidos por el sector paraestatal (destacando entre otros, electricidad, gasolina, otros productos derivados del petróleo y transporte ferroviario) y por otra

se inició -con graves consecuencias para el futuro- *la política gubernamental de absorber empresas en quiebra con el fin de proteger el empleo.*

En resumen, durante los últimos años de la década de los sesentas, a pesar del alto crecimiento económico y el aumento en los salarios reales en las zonas urbanas, el paulatino agotamiento del modelo de sustitución de importaciones creó el ambiente propicio para una mayor intervención del Estado en la economía, tanto como productor de bienes y servicios, como a través de una creciente serie de regulaciones, que en la mayoría de los casos distorsionaron los precios relativos y la asignación de recursos a la economía.

El período 1971 – 1982

Durante este periodo el gobierno decide incrementar su participación en la economía a través de un gasto mayor del gobierno federal y mediante una mayor participación del sector paraestatal, desplazando paulatinamente al sector privado de la actividad económica en varias áreas.

Por lo que respecta al tamaño del sector paraestatal, se crearon o adquirieron 232 entidades. Tres aspectos de gran importancia en la expansión del sector paraestatal merecen ser mencionados. El primero se refiere a la visión de muy corto plazo respecto a las funciones de las empresas, así como la falta de una política de

desarrollo que respondiera a situaciones coyunturales de tipo político social. El segundo punto, íntimamente relacionado con el anterior, es el hecho de que en la expansión del sector paraestatal, la creación de empresas se lleva a cabo sin haber realizado una evaluación social del proyecto y sin que se consideraran criterios de rentabilidad y eficiencia económica. Por último, durante este periodo el gobierno acentuó su decisión de rescatar empresas que se encontraban en problemas financiero.

Al respecto un ejemplo ilustrativo es el de Aeronaves de México, en cuyo caso la aplicación de recursos que fue administrado por el gobierno durante este periodo ascendió a más de 2 mil millones de dólares -equivalente a la construcción de 240 hospitales o más de 3 mil kilómetros de carreteras- dando servicio a menos del 4 por ciento de la población y manteniendo 12 mil empleados, mismos que pudieron haber sido ocupados en otras actividades como la construcción de obras de infraestructura generando mayor beneficio sin ocasionar pérdidas tan cuantiosas en el presupuesto gubernamental.

El creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como el endeudamiento externo al cual se vio obligado el gobierno a recurrir para mantener los niveles tan elevados de gastos, condujo finalmente a una ajuste cambiario en 1976. Después de la devaluación de este año el gobierno realizó un tibio ajuste en sus finanzas, sin embargo, el descubrimiento de explotación de grandes yacimientos petroleros en un contexto de precios reales del petróleo crecientes llevaron al

gobierno a abandonar cualquier tipo de disciplina fiscal. La percepción de que con la riqueza petrolera se podía eliminar cualquier restricción fiscal, llevó al gobierno a incrementar en forma significativa su intervención en la economía. Es así que el número de entidades paraestatales creció en proporciones nunca antes vistas y solo similares a naciones que introdujeron “de golpe” un sistema socialista, como países de Europa del este después de la Segunda Guerra Mundial, Chile en el gobierno de Salvador Allende y Cuba.

Durante el periodo 1976 – 1982 el número de empresas y organismos del sector paraestatal se incrementó en 651, terminando este periodo con 1165 entidades. De esta manera, la política de creación de empresas sin la evaluación previa del proyecto, el rescate de empresas con problemas financieros, la creación de fomento de todo tipo y para casi todos los sectores productivos, y, por último, la expropiación en 1982 de las instituciones bancarias privadas, generaron un Estado amplio y disperso, cuya escasez de recursos le impedía atender con calidad y oportunidad los requerimientos de las áreas estratégicas y prioritarias y las necesidades mínimas de la población.

Lo anterior provocó que la economía entrara en una de las etapas más críticas de su historia reciente. La imposibilidad de tener una economía en crecimiento y de lograr aumentos en el bienestar de la población en un contexto macroeconómico inestable con distorsiones significativas en la asignación de los recursos, impulsaron al gobierno desde el sexenio de Miguel de la Madrid a iniciar

un cambio drástico en la política económica siendo la reforma del Estado uno de sus principales elementos para reactivar la economía, iniciando desde 1985 un programa de privatización de empresas paraestatales, proceso que se amplió y profundizó de manera significativa a finalizar 1988, el cual sigue hasta la fecha. Y del cual hacemos mención pormenorizada en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

Para algunas corrientes de opinión, la propuesta del Ejecutivo de cambio estructural del sector eléctrico equivale a la privatización requerida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial del acuerdo al "Marco de 1995", en el que se incluye la pérdida paulatina de la rectoría del Estado en su infraestructura estratégica; es decir puertos, aeropuertos, siderúrgicas, ferrocarriles, ahora electricidad, luego petróleo y más adelante las universidades y la seguridad social, tal como lo asegura el Ingeniero Rafael Decelis.²⁷

Aseveración de la que desde luego no estoy de acuerdo, en razón de que de manera muy ligera y sin tener una apreciación exacta del contenido del artículo 26 de la Constitución General de la República que establece la rectoría económica del

²⁷ DECELIS, Rafael. "El peligro de la privatización de la Industria Eléctrica". Diario La Jornada, 12 de marzo de 1999, p.22.

Estado, que va más allá de los acuerdos que se hubiesen tenido con los organismos internacionales, se hacen aseveraciones sin fundamento. Para una mejor comprensión de mi punto de vista, voy a enfocar mi atención en este tema a la *esencia constitucional en la que se sustenta la rectoría económica del Estado.*

Sigue siendo vigente dentro de nuestra Constitución el conjunto de principios económicos, por lo que fue propósito del Constituyente legislar de modo coherente y realista en materia económica. Para cumplir tal propósito, se requería satisfacer y armonizar dos supuestos igualmente importantes: respetar la decisión del Constituyente del 17 que había consagrado las bases para que surgiera un sistema de economía mixta, por un lado; y dar curso a la necesidad contemporánea de otorgar una mayor participación al Estado en los fenómenos económicos, por el otro. Pero no como totalizador o dictador de todos ellos, sino como conductor, planeador, coordinador y orientador de los diferentes -y a veces- contrapuestos intereses de los distintos sectores de la sociedad.

A consecuencia de todo lo anterior y atendiendo una realidad nacional, por reforma al artículo 25, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983 se declaró al Estado rector del desarrollo nacional.

El propio artículo 25 establece las condiciones y metas del desarrollo constitucional; que fundamentalmente son:

- a) *Que sea integral*, es decir, que se considere como un todo y, hasta donde sea posible, exhaustivo y que se cumpla;
- b) *Que fortalezca a la soberanía de la Nación y a su régimen democrático*, al crear y manejar una adecuada estructura económica, debiéndose dar mayor autonomía al país; lo cual se traduce en soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia; y
- c) *Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales*. La rectoría del Estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos inmovibles de la Constitución.

Por el contrario, y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos, como lo expresa el propio artículo 25 en sus párrafos subsecuentes.

Por primera vez, la Constitución habla y califica literalmente a los tres sectores que forman la comunidad mexicana: el público, el social y el privado. El primero y tercero no requieren de aclaración alguna. En cuanto al social -que es un término totalmente novedoso establecido por la reforma que aquí se analiza- lo describe el párrafo séptimo al decir que son "... Los ejidos, organizaciones de

trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la protección, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios"

El Estado es el rector del desarrollo nacional, para lo cual debe conjuntar, promover y estimular a los tres sectores señalados. Acción y concurso de todos, entendiéndose como participación general.

El artículo en cita distingue dos áreas de acción: las *estratégicas*, cuyo manejo solo corresponde al sector público como esenciales, propias y exclusivas del Estado, intransferibles a otros grupos y sectores, como las que señala el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y las *prioritarias*, que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con otros sectores -el social y el privado- integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

Por último, ya no de manera participativa absoluta (área estratégica) o relativa (área prioritaria), el Estado "apoyará e impulsará" a las empresas del sector social y privado con equidad social y productiva, cuidando la debida utilización y conservación de los recursos y protegiendo el medio ambiente. Ya no se trata de la empresa estatal o del Estado actuando como socio, sino como impulsor de la actividad económica de los otros sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos.

La rectoría que establece el artículo 25, coloca al ente público como conductor y coordinador de la actividad económica nacional. Tan importante misión no habrá de cumplirla a su arbitrio indiscriminado, con omnipotencia y a su mero capricho o deseo. El absolutismo del Estado está excluido del sistema constitucional mexicano, entre otros motivos, porque solo puede actuar cuando una norma - constitucional o secundaria- así lo autorice expresamente; porque está limitado por las garantías individuales y los derechos concedidos a los grupos o sectores sociales; y porque existe una división de poderes que iguala y frena a las tres diferentes ramas del quehacer estatal. Con solo estas tres condicionantes del poder público mexicano - sin mencionar otras - gozamos de un Estado de derecho y vivimos en un Estado constitucional.

Como el Estado Mexicano no es totalitario en la política, tampoco puede serlo en la economía. Así, la rectoría del Estado se ejerce para fortalecer "un régimen democrático" y permitir "el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...", como lo establece la propia Constitución.

No obstante los enormes recursos humanos, naturales y materiales de que dispone el Estado, requiere del concurso de todos los sectores, porque ellos están interesados y capacitados en sus respectivos campos de acción, son especialistas y pueden ser parte afectada; su obligación es estar presentes.

Así pues, si la acción del Estado no debe ser irracional o sin fundamento legal, tampoco puede ser ocasional, fortuita o simplemente momentánea. Tendrá que ser previsor, general, ágil y permanente. Sin tratar de satisfacer la necesidad cotidiana o cumplir con el interés de un solo individuo, grupo o sector, sino de trazar un esquema general y a futuro.

El Estado, podemos afirmar, no puede, no debe reducirse de ninguna manera a ser supletorio. El Estado debe intervenir en donde los particulares lo hayan hecho mal, en ningún momento lo podemos contemplar como un ente abstinentes del adecuado desarrollo económico del país.

Para una mejor comprensión de este capítulo, iniciamos con un estudio y análisis del marco jurídico institucional de contenido económico en el desarrollo nacional a partir de las reformas constitucionales promulgadas en el periodo del Presidente de la República Miguel de la Madrid, por su gran impacto en la vida económica de nuestra Nación y que hoy en día se vienen a concretizar. Prosiguiendo con el análisis y estudio del gasto público como elemento de la rectoría del Estado, a efecto de concluir con las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, lo que nos permitirá tener una visión más amplia y objetiva de la iniciativa de reforma constitucional propuesta.

En si podemos afirmar, en este capítulo, que la propuesta de reforma de la industria eléctrica garantiza la rectoría del Estado, considerando:

- Que el Estado mexicano mantiene la regulación de la industria eléctrica en general y el control operativo del sistema eléctrico.
- Que el Estado mexicano mantiene la operación exclusiva de la red nacional de transmisión, columna vertebral de la industria eléctrica.
- Que la Nación mantiene los activos de transmisión y distribución eléctrica, y estos últimos se concesionan para su expansión y mantenimiento.
- Se reserva para el Estado mexicano la generación de energía nuclear para la seguridad de la Nación.
- El Estado continuará con la responsabilidad de extender el servicio eléctrico en el campo y en las colonias populares que todavía no lo tienen. Los subsidios se seguirán otorgando de una manera clara y directa a quienes más lo necesiten.

Al continuar a cargo de las áreas estratégicas de este sector, el Estado fortalece su rectoría en la industria eléctrica para asegurar el abasto de este recurso vital a los mexicanos.²⁸

3.1 ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE CONTENIDO ECONÓMICO EN EL DESARROLLO NACIONAL

Las reformas de contenido económico hechas al Derecho Positivo Mexicano a iniciativa del Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid, se

²⁸ Secretaría de Energía, Publicado en el Diario "La Jornada", 19 de marzo de 1999, pág. 17.

distingue en forma significativa por su trascendencia y alcance concedido. Ello debido a que, en la Constitución Política establece un sistema económico completo y bien estructurado, y la legislación secundaria, lo complementa de manera integral y armónica.

A continuación se presenta un panorama general sobre la evolución que tuvo el Derecho durante la administración referida:

Primero. Fortaleció principios establecidos por el Constituyente de 1917, desarrollados con posterioridad por el Poder Ejecutivo Federal en diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Segundo. Se estructuró, con base en esos postulados, un sistema económico que los reafirmó y los hizo explícitos, dándoles renovada vigencia al adecuarlos a las condiciones sociales y económicas requeridas por el país; y

Tercero. Integraron un orden normativo dentro del cual, por primera vez, las disposiciones concernientes a la planeación del desarrollo se complementaban de manera armónica con los regímenes jurídicos particulares aplicables a la actividad económica en sus diversos ámbitos.

Es de destacar que las dos características primeramente conciliaron acertadamente el espíritu de reforma y el de conservación, logrando así un

verdadero progreso del Derecho, el cual consiste en mantener y revitalizar la organización de la sociedad conforme a las aspiraciones de las mayorías. La evolución del Derecho es necesaria para favorecer la vigencia de los principios fundamentales adecuándolos a situaciones nuevas, corregir desviaciones y eliminar deficiencias comprobadas. De esta manera, hablar de evolución es afirmar que lo esencial perdura, sin que ello signifique confundir permanencia con inamovilidad.

Para entonces, la propia Constitución Política ya contenía en diversos preceptos principios fundamentales respecto a tal materia en los que, de manera explícita o implícita, se reconocía su sistema de economía mixta bajo la conducción del Estado, sistema que encontraba apoyo y complemento en el amplio complejo de ordenamientos secundarios que emanaban de la propia Constitución. Dicho sistema descansaba en un régimen cuyos aspectos fundamentales referían lo siguiente:

1. Participación y responsabilidad solidaria de todos los sectores en la realización de un proyecto nacional que tiene por propósito promover el crecimiento económico y desarrollo social.

2. Reconocimiento de que, en esta común tarea, corresponde al Estado regir la economía nacional y participar como agente activo en la producción, asignación y transferencia de ciertos bienes y servicios. Al efecto el Ordenamiento Supremo: daba base para la expedición de leyes que confiriesen a la Administración Pública Federal amplias facultades regulatorias del quehacer económico, incluyendo

aquellas relativas a imponer a la propiedad privada, las modalidades que el interés público dictase; reservaba al Estado la producción de ciertos bienes y la prestación de determinados servicios de importancia significativa para la consecución de un desarrollo orientado por el interés público; y preveía, de manera expresa, la creación de entidades paraestatales que realicen actividades económicas.

Para dar vigencia a esos principios, nuestra Carta Magna contenía las prevenciones siguientes:

1. *El artículo 3°*; al señalar los objetivos de la educación diseña amplio proyecto nacional que postula un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, atendiendo, con claro sentido nacionalista, el aseguramiento de nuestra independencia económica.

2. *El artículo 5°*; garantiza la libertad de los particulares para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, previendo que dicha libertad pueda vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan derechos de la sociedad.

3. *El artículo 27*; reconoce y asegura el dominio directo de la Nación sobre recursos naturales de significativa importancia y determinante posición estratégica para el crecimiento y la independencia del país; confiere al Estado la facultad de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales

susceptibles de apropiación privada, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; establece el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; prever la expedición de leyes que sujeten a concesión la explotación por los particulares de los bienes que en el propio precepto se señala, sin perjuicio de la exclusividad que en estas materias confiere la Constitución al Estado, y reserva a la Nación actividades relativas a los servicios públicos, principalmente en materia de energía eléctrica y del aprovechamiento de combustibles para la generación de energía nuclear.

4. *El artículo 28*; en sus orígenes, la expresión de liberalismo económico, consagra y protege la garantía de libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicio al público, aun cuando estableciendo que la ley deberá castigar severamente y las autoridades perseguir con eficacia, todo acto que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del pueblo en general o de alguna clase social. Así mismo excluye del principio de libre concurrencia las prestaciones de servicios fundamentales al país, configurando dicha prestación como exclusiva en favor del Estado.

5. *El artículo 73*; faculta al Congreso de la Unión para legislar con amplitud en materia económica.

6. *El artículo 90;* prevé de manera explícita que la Administración Pública Federal realice fines que le son propios mediante la creación y operación de entidades paraestatales, y

7. *El artículo 131;* reconoce, aun cuando refiriéndolas fundamentalmente al comercio exterior, las facultades del Estado para regular la economía y la estabilidad de la producción nacional, así como para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Dentro de este marco constitucional, un dinámico proceso legislativo había venido afirmando las funciones rectoras del Estado. Dicho proceso amplía y da eficacia a los instrumentos de política con que cuenta la Administración Pública, así como también regula, con marcado criterio social, la actividad económica a realizarse dentro territorio nacional. De este proceso constituyen significativos ejemplos las leyes relativas: a las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; a la estructura y operación del sistema financiero; a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la extranjera; a la transferencia de tecnología; al uso de patentes y marcas; a la explotación de tierras, aguas y bosques; al fomento agropecuario; a la pesca; a la del petróleo y petroquímica básica secundaria; a la minería; o las aplicables al comercio exterior.

Las reformas constitucionales que entraron en vigor el 4 de febrero de 1983 estructuran, manteniendo en lo esencial el esquema constitucional someramente

reseñado, un sistema económico cuyas disposiciones básicas puedan resumirse en los puntos que a continuación se mencionan:

1.- Señalan, reafirmando conceptos contenidos en el artículo 3º, que el desarrollo nacional tiene por fines el que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución de la República.

Dichos fines, señala el texto de la propia Constitución, deben de procurarse por el Estado mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y de una justa distribución del ingreso y la riqueza. Así, con un claro sentido social, nuestra Constitución Política concibe al desarrollo de la economía no como un fin en sí mismo, sino como un medio para crear el entorno necesario a la realización de un vasto proyecto nacional que fortalezca instituciones y propicie la presencia de condiciones favorables al desarrollo integral de todos los mexicanos, tanto en lo individual como en lo colectivo.

2.- Confieren de manera explícita al Estado la rectoría del desarrollo nacional, dándole atribuciones tanto de carácter normativo como para participar como agente económico a través de entidades paraestatales.

Las prevenciones sobre estas materias, contenidas en el artículo 25, reafirman y dan carácter general a facultades que, en varios ámbitos de la actividad

económica, ya tenía el Estado, consignadas principalmente en los artículos 27, 28, 90 y 131 de la Constitución.

3.- En el propio artículo 25 se afinan las características y el ámbito de acción de los sectores públicos, social y privado reconociendo a cada uno de ellos las responsabilidades y los derechos que les son propios en función de su participación solidaria al desarrollo del país.

4.- El mismo artículo 25 establece el principio de subsolidaridad conforme al que el Estado, sin detrimento de su actuación exclusiva en las áreas estratégicas que señala la propia Constitución Política, tiene a su cargo fomentar la adecuada participación de los demás sectores, pudiendo participar con ellos en las áreas prioritarias y reservando a los mismos en el resto de la economía.

5.- Completando esta estructura, el nuevo artículo 28 determina las áreas estratégicas, se refiere a las prioritarias en las cuales el Estado puede participar, por sí o con los otros sectores, y establece las condiciones para la sujeción a regímenes de servicio público; las reformas al artículo 27 sientan las bases para promover y fomentar un desarrollo rural integral, y las hechas al artículo 73 incorporan al catálogo de facultades referidas al Congreso de la Unión, aquellas concernientes a 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; para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación

de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, así como sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

6.- Para globalizar y dar coherencia a este sistema, el nuevo artículo 26 asigna al Estado el derecho y la responsabilidad de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar con ello los fines del proyecto nacional establecidos en ese ordenamiento, deben determinar los objetivos de la planeación, siendo ésta democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales. Tal prevención se traduce en norma de Derecho al recoger, de manera permanente y dinámica, las aspiraciones y demandas de la sociedad para considerarlas a efectos de su incorporación al plan y a los programas de desarrollo.

De esta manera se institucionaliza y cobra permanencia en el orden jurídico la amplia consulta popular a que antes nos hemos referidos. Tal prevención reconoce la necesidad y conveniencia de vincular en los procesos legislativos, a lo que la doctrina ha llamado con razón "las fuerzas creadoras del Derecho", refiriéndose a la constatación de aspiraciones de la población que el poder político evalúa y jerarquiza traduciéndolas en normas de Derecho Positivo. De entre estas fuerzas creadoras del Derecho, muchas de ellas antagónicas, prevalecen, en una democracia, la de las mayorías, siendo así la ley expresión de la voluntad general.

En el orden jurídico vigente, la planeación del desarrollo tiene avances sustanciales ya que se estructura como un amplio y completo sistema vinculado de manera coherente con el resto del orden jurídico que rige actividades económicas.

Esta vinculación directa se reitera en las leyes secundarias haciendo de ellas instrumentos idóneos para, de manera eficiente, lograr los objetivos y aplicar los criterios y políticas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que de él emanan.

A fin de constatar la congruencia a que se ha hecho mérito, basta con mencionar algunos ejemplos de la misma.

La Ley de Planeación establece, en su artículo 10, que las iniciativas que el Ejecutivo envíe al Congreso de la Unión deben de ser explícitas en cuanto a señalar la vinculación de los ordenamientos que proponen con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, requisito que se ha cumplido con rigor por la presente Administración Pública al someter a la consideración del Poder Legislativo Federal, proyectos de ordenamientos secundarios. Dicho plan, por su parte, señala entre sus grandes prioridades llevar a cabo una reforma jurídica tan amplia como sea necesario, para promover la continuación del desarrollo.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo se complementa y apoya en los nuevos códigos que regulan al sector financiero, entre los que

destacan la Ley Orgánica del Banco de México, la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, las Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo, la Ley Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, las reformas a la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión y las reformas a la Ley Federal de Instituciones de Finanzas.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, se complementa con diversos ordenamientos referidos al desarrollo integral de la industria mediana y pequeña, al fomento del empleo e inversión en actividades industriales prioritarias, y al del desarrollo regional. Destacan así mismo, la nueva Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior, el acuerdo que establece procedimientos para la obtención de estímulos a dicho comercio, el programa de generación y uso de divisas y de exportación de productos, servicios y tecnología, y el decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.

Los ejemplos citados son tan sólo una muestra de la congruencia con que se ha procedido para integrar un Derecho Positivo vigente que puede sustentar con eficacia los requerimientos del crecimiento económico orientado éste a los fines últimos que persigue.

3.2 EL GASTO PÚBLICO COMO ELEMENTO DE LA RECTORÍA DEL ESTADO.

México, como todos los países, no puede ni debe escapar a los procesos de modernización que se están dando en todo el mundo y de los profundos cambios cualitativos que deben producirse en un proceso de renovación nacional, con un profundo respeto al orden constitucional vigente y al Estado de Derecho. Los procesos de producción están sufriendo considerables transformaciones como consecuencia de los cambios tecnológicos y de productividad. Esa situación se traduce en una competencia cada vez más creciente en los mercados internacionales –ahora también en los nacionales– en los que tenemos que participar; y exige, en consecuencia, producir más, con mejor calidad y con menos recursos.

Por ello, en ejercicio de su responsabilidad rectora del desarrollo integral, el Estado, en paralelo a la desincorporación de entidades no prioritarias, está promoviendo la modernización de las entidades paraestatales; en donde, por cambios tecnológicos ocurridos a nivel internacional o modificaciones en el patrón de la demanda, se requieren reformas profundas de reconversión industrial, para reestructurar su modo de operación; revisar y consolidar o ampliar inversiones; readecuar el tamaño de plantas y tecnologías; y abatir apoyos que no se generen con sus propios recursos.

Esto lo podemos enfocar en lo correspondiente a la participación del sector privado a la industria eléctrica. El origen y causa de la misma se pueden observar en el cálculo realizado por la Secretaría de Energía, en el que para los próximos 10

años, los recursos para cubrir los requerimientos mínimos de ampliación en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como el mantenimiento respectivo, ascienden a más de 350,000 millones de pesos actuales. Lo cual significa que se tienen que invertir, de aquí a diez años, un promedio de 35,000 millones de pesos anualmente.

Para 1999 se contempla un presupuesto de 20,000 millones de pesos, es decir, 15,000 millones de pesos menos que el mínimo requerido. Sin embargo, el Gobierno Federal ha convocado al sector privado a que ejecute proyectos, previa licitación pública, y que realicen la erogación durante la ejecución de las obras. Estas inversiones serán cubiertas con los ingresos que generen las mismas obras. El monto de esta inversión en el sector eléctrico será de 25,000 millones de pesos, con lo que se cubre el faltante de la inversión presupuestaria, que es la inversión pública.

El sector de hidrocarburos presenta una situación muy similar. El Gobierno Federal invertirá 35,000 millones de pesos, mientras que la inversión financiada por el sector privado ascenderá a 58,000 millones de pesos. Estimaciones diversas sugieren que la inversión presupuestaria debería ascender a 75,000 millones de pesos por año en los siguientes 10 años. El faltante en el presupuesto para este año será de 40,000 millones.

Debe señalarse que, en caso de que las obras encomendadas al sector privado no generen los ingresos suficientes para cubrir la inversión, ésta podría convertirse en deuda pública, por lo que hay que considerarla como pasivo contingente del Gobierno Federal. Lo anterior no es muy claro si esta inversión tiene una contrapartida contable en el lado de los ingresos, en particular en el rubro del costo financiero de la deuda. Debe quedar claro que la inversión financiada conlleva sus propios riesgos. Así mismo, en estricto sentido, no es inversión pública, a pesar de que ayuda a cerrar el rezago en los sectores.

El gasto público, constituye un instrumento fundamental de la rectoría del Estado para el logro de los objetivos, estrategias y políticas tendientes a la reordenación de la economía y a un cambio estructural que haga posible superar las insuficiencias y desequilibrios y proyectar al país sobre bases más firmes.

Es a través de la asignación, ejercicio y control del gasto público, consignado en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y en el del Distrito Federal, como el Gobierno de la República hace factible las estrategias y prioridades de desarrollo, enmarcadas en el Sistema de Planeación Democráticas.

La vinculación entre el proceso de planeación y el Presupuesto de Egresos de la Federación se fortalece a través de los programas operativos anuales, con la determinación periódica que fijan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y de mediano plazo.

En función del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el gasto público contribuye a fortalecer el aparato productivo y distributivo en áreas estratégicas y prioritarias y, a través de la función rectora de la empresa pública, fomenta la inversión y la demanda interna, alienta el desarrollo sectorial y regional, genera empleos, presta servicios básicos e incide en el bienestar social.

De esa manera se garantiza que, en función de los recursos disponibles para financiar el gasto público, los recursos de la Nación sean aplicados en aquellos renglones que incidan en el desarrollo integral.

La rectoría del Estado no sólo se ejerce a través de asignaciones presupuestales en función de las prioridades de la planeación nacional, sino muy especialmente mediante el equilibrio permanentemente de las finanzas públicas.

Con este principio de simetría financiera se garantiza la estabilidad económica del sistema, de tal forma que el gasto público guarde una constante vinculación con la capacidad recaudadora de ingresos de la Hacienda Pública. Es así como se fijan las bases para contribuir al abatimiento de los fenómenos inflacionarios, mediante la reducción de presiones de demanda interna adicional que los nutren.

En este contexto, como lo prevé el artículo 134 constitucional reformado, se ha fortalecido el manejo de los recursos presupuestales en un marco de eficiencia,

eficacia y honradez, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos a los que están destinados y garantizar al Estado las mejores condiciones posibles en las obras, adquisiciones y arrendamientos públicos.

El espíritu del precepto queda sustentado en un sistema legal de responsabilidades de los servidores públicos, para que la función soberana del pueblo, reflejada en el manejo de los recursos públicos, sea cuidadosa y celosamente respetada. Trataremos de explicar de manera sencilla la mecánica jurídica consistente en la Ley de Ingresos y Egresos que conforman el gasto público y con ello poder sustentar el proceso de apertura de la inversión privada en el sector eléctrico. Cualquier gobierno tiene funciones que le han sido encomendadas por los ciudadanos; en nuestro caso, se encuentran especificadas en la Constitución Política como lo he mencionado en capítulos anteriores. Dichas funciones deben ser financiadas por los ingresos que recibe el Estado. Así el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene el gasto total, que describe como se gastará el dinero durante el año fiscal (enero-diciembre). El gasto total que es el conjunto de las erogaciones del sector público federal se puede expresar de la siguiente manera. (Anexar Gráfica)

Para realizar dichos gastos por parte del Estado se requiere de fondos, que es en sí el dinero que proviene de los ciudadanos a través de pago de impuestos y de los productos y servicios que les vende. La forma de recaudar impuestos es diferente en cada país y va cambiando con el tiempo; en general, la estructura

tributaria afecta el nivel de ingreso de las personas. En México las dos principales fuentes tributarias son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que es el impuesto que pagan tanto las empresas como las personas por concepto de nuestros ingresos; y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto que pagamos cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones, como los alimentos no procesados, las medicinas y la educación) y grava todo el valor que se le agrega a una mercancía en su proceso de producción. Del total de los ingresos por conceptos de ingresos, el 80 por ciento proviene de la recaudación del IVA y del ISR.

El Estado también obtiene recursos a través de los bienes y servicios que genera. La principal fuente no tributaria proviene de las ventas del petróleo; aunque una buena parte proviene también de los derechos, como las tarifas que pagamos por el uso de carreteras o los permisos que adquirimos por alguna concesión.

El Estado, a través de la planeación presupuestaria, está obligado a identificar las prioridades del gasto en el presupuesto. Las prioridades del gobierno se traducen en el gasto programable que financia las funciones del Estado; se incluyen aquí los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el Instituto Federal Electoral. Para identificar las prioridades del Gobierno Federal, se debe estudiar su gasto programable. Éste incluye las funciones y responsabilidades del Ejecutivo, y también los montos necesarios para cubrirlas. Las prioridades se revelan al considerar la cantidad de dinero para cada una de esas funciones y responsabilidades. Cuando el gobierno otorga grandes partidas presupuestales a

una actividad (como la educación, por ejemplo), se puede deducir que su lugar es alto en la lista de las prioridades.

La parte más complicada de este proceso es que el gobierno tiene que tomar decisiones importantes. Cada decisión de gasto implica dejar de gastar en otro rubro. Una mayor inversión en caminos puede implicar la construcción de un menor número de hospitales: es una decisión difícil.

En otras palabras ¿cómo se pueden usar los recursos, que siempre son limitados, para satisfacer de la mejor manera posible las demandas de la población?

Si bien ya sabemos cuánto se gasta en operación y cuánto se invierte, también resulta importante conocer en que sectores se gasta el dinero. De esta forma podemos darnos cuenta que de las prioridades del gobierno para 1999, casi el 60 por ciento del gasto programable se destinará al desarrollo social, y, en segundo lugar, un 20 por ciento será dirigido al sector energético.

Es conveniente observar que el gasto en desarrollo social incluye todos los gastos de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, vivienda, así como desarrollo de capital humano, capital físico y oportunidades de ingreso. Este gran rubro de seguridad social puede desglosarse de otra manera. Por ejemplo, solo las tres últimas actividades mencionadas (desarrollo de capital humano, capital física y oportunidades de ingreso) son acciones destinadas a la población más pobre. Los

otros rubros se destinan a la población en general, lo que significa que el beneficio de ese gasto llamado gasto social amplio no necesariamente se dirige a los más necesitados. Esto es importante por que existe confusión cuando se habla de gasto en desarrollo social. A veces se piensa que este gasto se dirige enteramente a los marginados, cosas que no es cierta.

El gasto que se dirige exclusivamente a la población más necesitada es el llamado gasto dirigido, que constituye el 10 por ciento del total del gasto en desarrollo social, cantidad que será, en 1999, 10 por ciento mayor de la ejercida en 1998.

Otra forma útil de analizar el presupuesto es conocer cuantos recursos reciben los Estados y los Municipios, ya que es ahí donde se conocen las necesidades reales de las comunidades. Para 1999, el monto destinado a Estados y Municipios asciende a casi 31 por ciento del gasto neto total del sector publico. Es decir, de cada peso del Presupuesto Federal, 69 centavos son gastados por la federación, mientras que 31 centavos son gastados por los Estados y Municipios. En años anteriores, esta proporción era desfavorable para los niveles subnacionales de gobierno. En 1995, de cada peso que se erogaba, 15 centavos eran gastados por los Estados y Municipios.

Si bien este es un gran adelanto con respecto a 1995, debe diferenciarse entre el gasto que se les transfiere a los Estados y Municipios sin condición alguna,

de tal manera que ellos lo asignen con toda libertad; y aquel que se les indica en qué rubros gastarlo, donde los Estados y Municipios no lo pueden asignar libremente porque vienen etiquetados. Esto es, los Estados y Municipios ejecutan 17 centavos del gasto y deciden como gastar solamente 14 centavos del total de 31 centavos transferidos por cada peso del Presupuesto Federal. Aclarando que no toda la transferencia etiquetada es mala por naturaleza, en ocasiones éstas son el mejor instrumento para controlar la calidad del gasto.

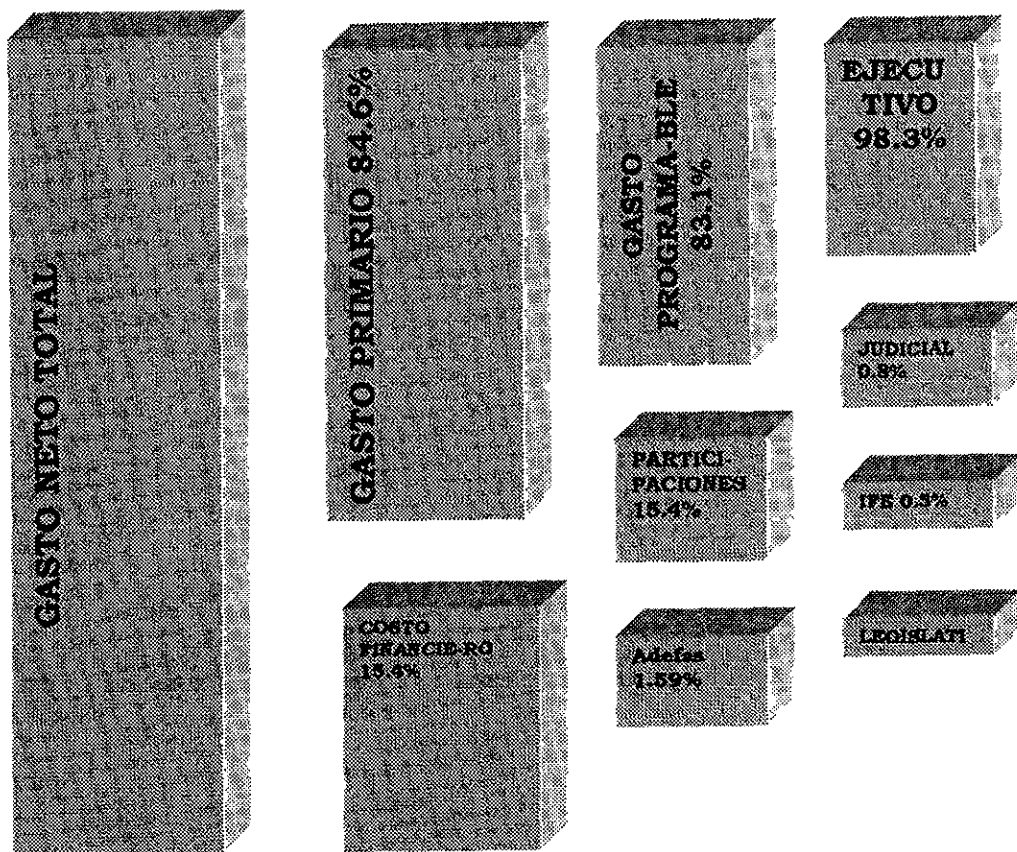
De lo anterior podemos presumir que la evaluación del presupuesto de un país es una tarea sumamente difícil y delicada; la distribución de los recursos es importante, pero también lo es la calidad con que se gasta. En el gasto se expresan las necesidades del país. En el caso mexicano se considera que existen tres necesidades básicas y urgentes para resolver:

- Superar la pobreza y ampliar las necesidades sociales.
- Crear infraestructura para el desarrollo del país.
- Brindar seguridad pública a los ciudadanos e impartir justicia.

Sin embargo, nuestra realidad nos ha demostrado que el principal obstáculo para atender satisfactoriamente estas necesidades es la escasez de recursos, como lo podemos constatar con las siguientes apreciaciones:

**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA FEDERACIÓN
CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1999.**

-PROGRAMA DE PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO "CIDE"



Por lo que se refiere a la superación de la pobreza, en el Presupuesto de Egresos de la federación, el gasto social para 1999 representa el 8.9 por ciento con respecto al 8.89 por ciento en 1998, distinguiendo que el gasto social presenta dos tipos de acciones: las amplias y las dirigidas.

El gasto social amplio beneficia a la población en general, pero no necesariamente a los más necesitados. Por ello el Gobierno Federal ha fortalecido en los últimos años los programas dirigidos, que se impulsan para eliminar los rezagos que las acciones amplias no han podido lograr. Al considerar la profundidad de los rezagos existentes y tomando en cuenta la prioridad expresada por el Gobierno Federal, el piso mínimo de gasto social dirigido, como porcentaje del gasto social total, es la proporción de pobres dentro de la población total; ésta es del 17 por ciento y 33 por ciento de pobreza extrema y moderada, respectivamente.

El presupuesto para las acciones dirigida es del 10 por ciento del gasto social, por lo que sería necesario elevarlo al 17 por ciento como mínimo para cubrir por lo menos la pobreza extrema. Esto requiere, de acuerdo a este criterio de un poco más de 25 mil millones de pesos adicionales a los presupuestados para 1999.²⁹

Por último, quiero hacer notar que le presupuesto nacional está adquiriendo una importancia extrema desde le punto de vista político por las siguientes razones:

²⁹ <http://www.cide.mx>

- El poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, que es el órgano representativo por excelencia. Es representativo, por que los ciudadanos elegimos a los individuos que lo integran. Los legisladores deben expresar el punto de vista de sus representados y velar por sus intereses en la asignación y el control del dinero público.
- Hoy en México, el Congreso de la Unión está conformado de manera más plural que en el pasado. Esto quiere decir que coexiste, sobre todo en la Cámara de Diputados, una mayor diversidad de intereses expresados por las fracciones parlamentarias de los distintos partidos políticos.
- Los impuestos y la manera de gastarlos es una de las decisiones más importantes que tienen que tomar los legisladores. Su importancia política radica en que es precisamente una de las vías que tienen los representantes populares para satisfacer a sus electores en forma congruente con las plataformas de sus partidos políticos.
- Desde 1997, ningún partido político representado en la Cámara de Diputados tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí mismo las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Por primera vez, el Ejecutivo está obligado a discutir y a negociar públicamente con los partidos de oposición tanto el monto y distribución de las cargas impositivas, como la asignación de los ingresos recabados. El papel de la

Cámara de Diputados es crucial: está en sus manos la aprobación del Presupuesto y por lo tanto la posibilidad de que el gobierno pueda funcionar.

Estas son decisiones importantes, ya que ello requiere decirle a algunos de los ciudadanos “tus preocupaciones son muy respetables y muy válidas, pero ahora hay asuntos más importantes y urgentes que atender”. Los recursos son escasos con relación al tamaño y multiplicidad de necesidades. De hecho, es imposible atender todas y cada una de las necesidades simultáneamente.

3.3 ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS DEL DESARROLLO NACIONAL

A partir del surgimiento de las áreas estratégicas y las áreas prioritarias del desarrollo nacional como conceptos constitucionales del nuevo cuño, merced a las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha abierto una página a la interpretación jurídica y a la discusión política. La trascendencia que sobre el proyecto nacional tienen tales términos -la indefinición de las áreas prioritarias, el cúmulo legislativo y los diversos documentos del Ejecutivo Federal sobre planeación nacional- ha enmarcado una polémica sobre el destino de la propiedad pública, sobre la marcha de la economía y sobre el papel

que las ideologías señalan al Estado. Las atribuciones a las finanzas acentuaron la discusión en aquellos renglones donde la falta de explicitud abre espacios para convencer sobre los argumentos propios o, para vencer sobre los ajenos.³⁰

Simultáneamente a las adiciones y enmiendas constitucionales, el amplio concepto de "rectoría del Estado" ha sido suplido en el lenguaje cotidiano por el de "intervención del Estado en materia económica", como un reflejo más de la visión reducida con que generalmente se contempla a la actividad desplegada por el gobierno, constreñida solo a ámbitos de orden patrimonial.

Sin embargo, la expresión de la ley fundamental sobre la primicia estatal se refiere al desarrollo nacional, lo que implica un alcance mayor al espontáneamente difundido; el desarrollo, habría que entenderlo así, no significa solo crecimiento económico. Empero, esto puede explicarse, quizá, por el hecho de darse paso en el mismo artículo a dos nuevas nociones: las áreas estratégicas y las áreas prioritarias. La exclusividad del sector público o la coincidencia con los sectores privado y social, considerados también en el texto legal como actores "del desarrollo económico nacional", es la arena del recurrente conflicto de intereses de la economía mixta del mercado.

Si atendiésemos a la interpretación de Abelardo Villegas, por la cual se afirma que el Estado Mexicano se fundamenta en una peculiar doble moral jurídica, tanto

³⁰ Empresa Pública "Elementos para el Examen Comparado", febrero 1987.

como una concepción hegeliana hipostática en la cual este es la esencia misma de la vida política, al mismo tiempo que en una doctrina russoniana, consencual³¹; habríamos de considerar a las áreas estratégicas como una manifestaciones de esa esencia absoluta del Estado, como lo fuera el artículo 27 constitucional que el Constituyente de Querétaro al amparo de las interpretaciones y alegatos de Pastor Rouaix. Por otra parte, las áreas prioritarias, precisamente por la ausencia de la circunscripción estratégica que el Ejecutivo puede orientar en el padrón de industrialización, permite un amplio grado de participación de los sectores privado y social en una concepción que imprime mayor presencia a la sociedad civil.

La relación no exhaustiva de áreas estratégicas mencionadas en el párrafo cuarto del artículo 28, mismo que establece la posibilidad de incorporar otras actividades cuando así lo expresen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dan cierto marco de incertidumbre. Ello no permite evitar la confrontación con grupos privados deseosos de una mayor y más redituable porción de ramas productivas; tampoco impide que cuando tiene cabida alguna precisión – como en el reciente caso sobre el término "petroquímica básica" – esta se haga a través de la resolución administrativa legalmente fundada³².

Sin embargo, sí se clasifican las posiciones y obliga a ser explícito el grado de aceptación del sistema económico prevaleciente o la impugnación neoliberalista

³¹ VILLEGAS, Abelardo. Democracia y Dictadura. El Destino de una Idea Bolivariana. pp.119 – 127.

³² SEMIP, "Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria", Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 1986.

y, en ocasiones, altisonante, que demanda una generosa dosis de inhibición gubernamental, inclusive en actividades arraigadas en el sentir popular como patrimonio público. De esta manera la polémica, en su caso, no se traba en zonas de penumbra donde la interpretación pueda tener lugar, tampoco se presta en gran medida para la ambigüedad de criterios y, por lo tanto, es claro que el disenso se ventila en términos de una aceptación o rechazo al pasado próximo y remoto que conformaron al país, sin duda, dos visiones diferentes de la historia y dos senderos para transitar hacia el porvenir se hacen patentes.

En el caso de las áreas prioritarias, el texto constitucional ha dado lugar a un sinnúmero de interpretaciones que se han sucedido conforme nuevas legislaciones y confrontaciones han tenido vigencia y lugar. Ciertamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP)³³ no ha interrumpido esta cadena. Al igual que la precisión sobre las áreas estratégicas no ha agotado la polémica, tampoco lo hará la definición de criterios sobre las áreas prioritarias. Más aun los lineamientos de los factores reales del poder que resultarían ante tal perspectiva, no son un asunto desdeñable. Empero, el grado de convivencia política para que se precisen las áreas prioritarias es un problema sujeto a dilucidación.

En si las áreas prioritarias y estratégicas en el desarrollo nacional están contempladas como lo hemos manifestado en los artículos 25, 26,27 y 28 de la propia Constitución. Preceptos legales en los cuales se funda la reforma en cuestión

³³ Diario Oficial de la Federación, mayo de 1986.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

de la cual procedemos al estudio detallado de esta en el capítulo inmediato posterior.

CAPÍTULO IV

LA INICIATIVA DE LA REFORMA AL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 Y EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONALES QUE PERMITIRÁN LA APERTURA DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO.

Me propongo, en el desarrollo de este último capítulo del presente trabajo, analizar el contenido de la iniciativa de reformas constitucionales que nos ocupa, bajo perspectivas estrictamente objetivas evitando la "politización", que de ella se ha dado entre los diferentes grupos de interés, con la intención de que nuestras propuestas sean una aportación valedera y reconciliable con la realidad social, política y económica en la cual actualmente se desenvuelve nuestra Nación.

En el contenido de este capítulo, quiero hacer especial énfasis en el hecho de que nuestro país se ha transformado profundamente en las últimas décadas, donde el proceso de cambio estructural que hemos vivido, nos permite aprovechar las oportunidades de un entorno mundial caracterizado por una creciente apertura y competencia. En este marco de cambio, considero que ahora se requiere emprender

una reforma que nos permita seguir asegurando el abasto de la electricidad que demanda el desarrollo sostenido de nuestro país en las mejores condiciones de calidad y precio, pues es bien sabido que el crecimiento de todos los sectores económicos depende de un suministro eléctrico en condiciones competitivas.

Con fecha 2 de febrero del presente año, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de reforma constitucional ante la Cámara de Senadores, a efecto de proponer las reformas constitucionales que permitieran el proceso de participación de la iniciativa privada al sector eléctrico.

De la lectura de la iniciativa se desprende que tiende a garantizar un suministro adecuado y confiable de energía eléctrica; ha sido una prioridad histórica para el Estado Mexicano durante muchos años las características técnicas de la industria eléctrica. Demandaron, por razones de economía de Estado, grandes proyectos. El financiamiento requirió la participación del sector público con el apoyo de la banca internacional de desarrollo. En estas condiciones fue necesario que el crecimiento de la industria eléctrica se sustentara en la centralización de los instrumentos necesarios para su desarrollo en el sector público. Así, en 1960 se nacionalizó la industria eléctrica para cumplir los objetivos e integrar los distintos sistemas existentes, unificar la frecuencia del servicio y ampliar la cobertura. Hoy podemos afirmar que los objetivos que llevaron a la nacionalización de la industria eléctrica han sido plenamente cumplidos.

Ahora bien, en los últimos años el gobierno de la República a dirigido recursos crecientes al desarrollo de la infraestructura eléctrica. Durante la actual administración, la inversión pública en el sector observa una tendencia creciente. En 1995, se destinaron 15,640 millones de pesos a precios de 1999, mientras que este año se dedicarán 19,571 millones de pesos, según el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, en el presente año se invertirán cerca de 26 millones de pesos, en proyectos financiados con recursos privados bajo el esquema PIDIREGA.

A pesar de la magnitud de los recursos público invertidos en la industria eléctrica, los requerimientos financieros son cada día mayores y será cada vez más difícil que el Estado pueda hacerles frente por sí solo, sin desviar recursos que podrían ser destinados a programas prioritarios de desarrollo social.

Actualmente, nuestro país enfrenta un incremento sin precedentes de la demanda de electricidad en un marco de limitaciones presupuestales y crecientes necesidades sociales. Este crecimiento de la demanda de electricidad se espera que sea cerca de 6 por ciento anual, según estimaciones de la Secretaría de Energía, incluso bajo proyecciones moderadas de crecimiento económico para los siguientes años; el aumento de la población, la actividad económica y la aplicación de tecnologías cada vez más intensivas en el uso de electricidad, sustentan esta situación.

Solo en los próximos 6 años, nos indican los expertos, tendremos que aumentar en más de una tercera parte la capacidad eléctrica instalada, creada a lo largo de todo el siglo. Ello implicará inversiones por más de 25,000 millones de pesos actuales. Este monto equivale aproximadamente a un cuarta parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 1999. La generación deberá aumentar en un mínimo de 13,000 megawatts, y los sistemas de transmisión y distribución requerirán fuertes inversiones para garantizar el abasto continuo, suficiente y de calidad de energía eléctrica.

El gobierno no puede seguir siendo el sustento único de la expansión eléctrica del país. Para contar con electricidad suficiente en el futuro en las mejores condiciones de precio y calidad es indispensable abrir causas a la participación del sector privado.

La reforma propuesta por el Ejecutivo, según mi punto de vista, busca abrir mayores espacios a la participación privada, pero sin que la inversión implique obligaciones de largo plazo a cargo de los suministradores públicos o que tengan que estar garantizados por el gobierno.

La apertura que se plantea no implica que el Estado se retire de la industria eléctrica. Por el contrario, significaría un reforzamiento de la rectoría del Estado que asegure que los beneficios de una mayor competencia lleguen a todos los usuarios. La participación del Estado en la industria eléctrica, de acuerdo con la iniciativa en

estudio, comprendería la conducción de la política energética del país; la realización de los programas de electrificación en el campo y en las colonias populares; el otorgamiento de subsidios transparentes y directos en los casos socialmente justificables; la generación de energía eléctrica nuclear; la operación de algunas plantas hidroeléctricas y la de otras para respaldo de todo el sistema eléctrico; el control operativo de la red nacional de transmisión en forma exclusiva; y la regulación de la industria eléctrica en general.

En este contexto, según la iniciativa, el esfuerzo inicial estaría orientado a atraer inversión privada hacia proyectos nuevos bajo modalidades que no impliquen la utilización de recursos públicos, ya sea en forma inmediata o a través del cumplimiento de obligaciones de largo plazo. Hasta después del año 2000, cuando se haya establecido el marco institucional y regulatorio apropiado, nuestro país estará en condiciones de promover la participación privada en las empresas existentes que surgirían de la reorganización de C.F.E. y L.F.C.

Siguiendo con la lectura de la iniciativa, como resultado de la apertura, la industria eléctrica viviría un proceso de expansión y modernización que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo en la economía nacional. Esto crearía mayores y mejores oportunidades laborales, tanto para los trabajadores de la industria eléctrica, como para los demás sectores económicos cuyo crecimiento requiere en gran medida de la electricidad; no habría afectación alguna a los

derechos de los trabajadores electricistas en activo o a sus organizaciones sindicales; y se establecerían mecanismos que aseguren el derecho de los jubilados.

En sí, nos proponemos al desarrollar este capítulo, hacer un estudio analítico dentro de un esquema de técnica legislativa sobre las consideraciones fundamentatorias de la iniciativa de reforma que si bien es cierto que, en la manera que esta presentada, no podemos decir que es perfecta, pero sí es susceptible de enriquecerse con la opinión de especialistas de los diferentes sectores, aunado al trabajo parlamentario del Congreso Constituyente permanente.

Continuaremos en este capítulo analizando, en la medida de nuestras posibilidades, la errónea e irreconciliable postura de grupos de interés, en el sentido que la apertura de la inversión privada en el sector eléctrico es atentatorio a la soberanía. Igualmente se analizan los efectos políticos que ha traído consigo la propuesta, donde la pluralidad en que esta integrado el Congreso Constituyente permanente, presenta escenarios difíciles de conciliar sino se antepone a las ideologías partidistas el interés nacional.

En cuanto a la repercusión social, es preocupante la inquietud que se ha generado en los diferentes sectores sociales, y no se diga en los subsidios que se les otorga al campo en la utilización de la energía eléctrica y a las familias de escasos recursos. Así como el empresario que teme que alzas inmoderadas del servicio tarifario vayan a repercutir seriamente en los costos de sus productos; no

menos preocupante, en el aspecto social, ha sido la reacción de los sindicatos del ramo eléctrico y los llamados independientes, al pensar que sus conquistas laborales van a ser aniquiladas; apreciación que desde ahora deben descalificarse.

Lo que sí estoy seguro es que se va a requerir un trabajador con mayor grado de responsabilidad, capacidad y honestidad, bajo una relación jurídica contractual que elimine el "charrismo" sindical, tantos vicios que a través de los años han degenerado la capacidad productiva del trabajador, y, lo más importante, su talento.

Con respecto a los alcances económicos de esta iniciativa, que también es parte integral de este capítulo, buscaremos darles un enfoque de certidumbre y firmeza que deben contener las leyes y reglamentos secundarios para evitar rescates financieros que tanto han dañado la economía de los mexicanos. Esto es en sí el propósito de este tema.

**4.1 ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS CONSIDERACIONES FUNDAMENTATORIAS
DE LA INICIATIVA DE REFORMA.**

A continuación me permito presentar el siguiente cuadro, el cual explica el contenido de las modificaciones que se pretenden hacer a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27:

PÁRRAFO	TEXTO ANTERIOR	OBSERVACIONES	TEXTO INICIATIVA
Primero	La propiedad de las tierras...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Segundo	Las expropiaciones solo podrán...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Tercero	La Nación tendrá en todo...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Cuarto	Corresponde a la Nación el dominio...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Quinto	Son propiedad de la Nación las aguas...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Sexto	En los casos... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica	Se modifica la última parte de este párrafo.	En los casos... Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no

	que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgará concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin.		podrá ser concesionado a los particulares
Párrafos obsecuentes	Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de...	Se conserva el texto de los párrafos subsecuentes sin modificaciones.	

Artículo 28:

PÁRRAFO	TEXTO ANTERIOR	OBSERVACIONES	TEXTO INICIATIVA
Primero	En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Segundo	En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Tercero	Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos...	Se conserva el texto de sin modificaciones.	
Cuarto	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos 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	Se modifica substancialmente el contenido del presente párrafo en lo que se refiere a la energía eléctrica.	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos; generación de energía nuclear; el control operativo de la red nacional de electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la

	<p>los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p>		<p>generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica de acuerdo con las leyes de la materia.</p>
<p>Párrafos subsecuentes</p>	<p>El Estado contará con los organismos y empresas que requiera...</p>	<p>Se conserva el texto de los párrafos subsecuentes sin modificaciones.</p>	

Con fecha 2 de febrero de 1999, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó al Honorable Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores el proyecto de reforma que hemos venido mencionando en 22 fojas útiles, 15 de ellas conteniendo la exposición de motivos y las demás con las

consideraciones que motivaron y justificaron la iniciativa incluyendo tres artículos transitorios por razones meramente académicas nos vamos a permitir transcribir literalmente la sustentación de las consideraciones que la motivaron así como los transitorios correspondientes, con la intención de analizar la técnica legislativa de elaboración de la iniciativa.

Empezamos con las consideraciones:

"Primera.- La capacidad de nuestro país de mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población, depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional. Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica que se prevén para los próximos años, se requiere de una nueva transformación en la industria eléctrica nacional, una transformación que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de mayor apertura de competencia del sector.

«La segunda.- Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y capacidades financieras del sector público.

«Tercera.- Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no solo poner en riesgo la modernización y expansión

del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender las necesidades básicas en las familias mexicanas.

«Cuarta.- El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar el sector eléctrico. La suma de sus esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con un sector eléctrico acorde con su dinámica de crecimiento y con las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos.

«Quinta.- La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por las plantas que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.

«Sexta.- La inversión privada, nacional y extranjera, harían posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional, lo cual permitirá que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional.

«Séptima.- La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzarán la capacidad del Estado para atender los objetivos prioritarios en materia de desarrollo

social y combate a la pobreza, al igual que en la materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua.

«Octava.- La reforma permitirá financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico regirán por lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

«Novena.- La expansión de la industria eléctrica que resultará de esas reformas y que la convertirá en uno de los sectores con mayor dinamismo de nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no solo en este sino también en otras ramas industriales y de servicio.

«Décima.- El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional.

«TRANSITORIOS

«Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

«Segundo.- La ley habrá de regular la participación de los sectores público, social y privado en las actividades de la industria eléctrica establecerá las bases para la reestructuración de la industria y el funcionamiento del mercado eléctrico.

«Tercero.- En tanto se expide la ley a que se refiere el artículo anterior, se continuará aplicando en sus términos la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo que no se oponga al presente decreto.»³⁴

La fundamentación legal para que el Ejecutivo presentara la multicitada iniciativa tiene su fundamento, conforme a lo dispuesto por el artículo 71 Constitucional, el derecho de iniciar leyes compete al Presidente de la República, a los Senadores y a los Diputados y a las legislaturas de los Estados.

Ésta disposición da al Presidente de la República una función materialmente legislativa, aun cuando por provenir de él es formalmente ejecutivamente legislativo; tiene su razón de ser. Como ya se dijo, los órganos titulares de las funciones o

³⁴ ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Iniciativa de ley. 2 de Febrero de 1998.

poderes no tienen intereses opuestos, sino absolutamente complementarios, por lo que prevalecerá un principio de colaboración entre los poderes.

A los argumentos teóricos anteriores cabe añadir los de orden práctico. El primero, determinado por el hecho de que es innegable que el Ejecutivo tiene todos los recursos técnicos y humanos para formular acertadas proyectos de ley, que por su complejidad requieren más que de representatividad de quien los formula, de conocimientos sobre los aspectos que se pretende regular. En segundo lugar, debe comprenderse que el poder ejecutivo es el que está en contacto con los problemas sociales y económicos que requieren de leyes para su conducción y/o solución.

“Esta circunstancia no es privativa de México ni de los países con regímenes presidenciales, pues aun en los países con regímenes parlamentarios como Francia, la mayor parte de las iniciativas de ley emanan de quienes ejercen las funciones ejecutivas”³⁵.

En si podemos afirmar que la iniciativa en cuestión reúne los requisitos que la técnica legislativa exige para ser una buena ley; esto es precisión, claridad, llaneza, legitimidad y servicio a la comunidad, es decir un propósito, un diseño de Nación que queremos los mexicanos, pues de otra manera si solo tuviera dicha iniciativa

³⁵ *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXXII, No. 124-125-126, UNAM, 1992.

una catálogo de buenos propósitos o de metas a alcanzar, sería un programa, un manifiesto, más nunca una buena iniciativa de ley.³⁶

4.2 SOBERANÍA DEL PROCESO DE APERTURA A LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Sin duda alguna, uno de los mayores problemas que se ha encontrado la iniciativa de reforma constitucional ha sido las diferentes corrientes de izquierda que han propagado que la participación del sector privado en el sector eléctrico es una auténtica intervención a la soberanía nacional, en razón de que los grupos de poder participen de manera más activa en el desarrollo nacional de nuestro país, sobre todo con capitales extranjeros. La voluntad y facultad del Estado para gobernarse en el interior se va pulverizando, en razón que prevalecen los intereses de los más fuertes, como son las transnacionales sobre las estructuras débiles del Estado sin dependencia económica del exterior. Desde luego ante esta afirmación, de ninguna manera estoy de acuerdo, y pienso que la mayoría de los mexicanos igualmente rechaza este pobre alegato patriotero. Para clarificar mi postura me voy a permitir buscar la esencia jurídica de la conceptualización universalmente aceptada del término soberanía.

³⁶ *Crónica administrativa*. Año II, No. 9, junio-julio, 1993, pág. 35.

Iniciaré esta exposición mencionando que cuando el hombre actúa de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños, como respuesta pura al ejercicio de su libre albedrío y determinando su conducta por sí mismo, podemos asegurar que es libre.

Apliquemos este concepto de libertad individualmente considerada al acampo del Derecho Público y llegaremos a la conclusión con el Doctor Tena Ramírez³⁷ que la autodeterminación de la voluntad colectiva de un pueblo es la soberanía.

A través de la historia, el pueblo ha hecho uso de este derecho de autodeterminación colectiva de dos formas: directa o indirecta. Debido a la alta densidad de la población de los Estados, la forma directa de gobierno casi no es dable en la actualidad, en la forma indirecta o por representación. El pueblo, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, designa entre sus elementos determinadas personas a quienes da su representación y delega sus facultades para que por su conducto se haga valer su voluntad.

Es la cualidad de una sola potestad pública que manda sobre los suyos y que, en nombre de los suyos, trata con los demás. Dos son las características del poder soberano: su independencia y su supremacía. La primera, su independencia, se refiere a las relaciones internacionales, merced a la cual el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos.

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p.46.

En la medida de que un Estado se haya subordinado a otro, su soberanía se mengua, se desvanece. La independencia, es pues, cualidad de la soberanía exterior. La característica suprema del poder soberano, se refiere al aspecto interior de su ejercicio, por cuanto es aplicable en relación con los individuos y las colectividades contenidas dentro del Estado. La soberanía interior es por tanto, el superlativo mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad³⁸

“Dentro del régimen representativo se encuentran definidas dos corrientes o formas de ejercicio de soberanía.

«1. - La que concede permanentemente, a los representantes del pueblo, facultades para actuar sin limitación alguna, sin una ley por encima de ellos y, en coacciones en contra de su voluntad, los obligue a actuar de acuerdo con sus preceptos. Es el caso del régimen jurídico de Inglaterra en donde el Parlamento, órgano legislativo ordinario, no tiene por encima ninguna ley superior.

«2. - La otra corriente es aquella en la que la Asamblea Legislativa en su actuación, debe agustarse a los preceptos fundamentalmente establecidos en una ley derivada de un Congreso Constituyente, localiza como único titular de la soberanía al pueblo, externa su voluntad por escrito en la Constitución, en un acto de autodeterminación plena, libre, sin presiones ni determinantes jurídicos extraños a su propia voluntad. En nuestro régimen, al designar el pueblo sus representantes

³⁸ Ibid. p.6.

al Congreso Constituyente y reunirlos en asamblea especial, hizo pleno de su soberanía. Este acto de autodeterminación agota la única posibilidad de que el pueblo, titular de la soberanía, la ejercitara en toda su pureza he integridad, transporten la propia Constitución su poder soberano, hecho lo cual, la residencia de la soberanía se localiza exclusivamente en la Constitución: solo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer, el soberano en el sentido propio del término³⁹

Encontramos en esta última corriente una perfecta distinción entre dos asambleas: Una con facultades creadoras de legislación constitucional, el Congreso Constituyente, pero sin facultades para gobernar, congreso legislativo ordinario, pero sin derecho de modificaciones en los preceptos constitucionales. Este último sistema o corriente de representación lo encontramos en los Estados Unidos de Norte América y en nuestra legislación.

Cuando el pueblo designa a sus representantes para que se reúnan en Congreso Constituyente y elaboren una ley, está haciendo uso de su derecho de soberanía; es entonces cuando nace un Estado en la vida del Derecho.

³⁹ Ibid. p.9.

En esta ley, derivada del Congreso Constituyente, se crean los diversos órganos de poder, cada sujeto en su actuación a las facultades y competencias que les otorga la propia Constitución. El Poder Legislativo Ordinario, que también es representante del pueblo, no realiza actos de soberanía ya que presupone el sometimiento al mandato de la Ley Constitucional; su actuación no es plenamente libre.

El poder constituyente, único y soberano, crea y organiza los poderes públicos dotándolos de facultades, limitándose él establece los poderes constitutivos. "Al nacer la Constitución, el poder constituyente desaparece y surgen los poderes constituidos, los cuales no son soberanos por que solo pueden actuar de acuerdo con la Constitución."⁴⁰

En sí podemos concluir de la lectura del artículo 39 de la Constitución General de la República Mexicana, el cual establece con precisión "que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

Volviendo nuevamente al tema central de este subtítulo, referente a la soberanía nacional y la participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico, para el caso de que en definitiva sea aprobada la reforma a la ley, la intervención de

⁴⁰ Ibid. p.13.

los particulares no puede ni debe ser agreste a nuestra soberanía, sino más bien adecuada al marco jurídico regulatorio que nuestra misma Carta Magna establece en su artículo 28 párrafo diez, el cual dice “El Estado sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, confeccionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que asegure la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”

Bajo estas premisas, es imperativo para preservar el principio de soberanía para el caso que nos ocupa, que el Estado ejerza su actividad de autoridad sin distinción ni privilegio de ninguna índole. La negligencia y el descuido en la función pública acarrearán la impunidad de los actores que tanto daño ha hecho en anteriores experiencias de privatización.

Podemos y debemos concluir con las siguientes reflexiones:

- La soberanía se concreta, en este campo, en la capacidad de los mexicanos para tomar las decisiones que fortalecen a la Nación. Esto no debe confundirse con la participación excesiva del Estado en la economía.

- Ejercer la soberanía es tomar las decisiones adecuadas para garantizar el suministro de electricidad de asegurar el futuro desarrollo de México.

- El Estado Mexicano mantendrá la regulación de la industria eléctrica, en general, así como la actividad central y estratégica del sistema: el despacho eléctrico.

- La Nación mantendrá los activos de transmisión y distribución eléctrica, y estos últimos se confeccionarán para su expansión y mantenimiento.

- El Estado Mexicano se reserva para sí la generación de energía nuclear para la seguridad de la Nación, así como la operación de algunas plantas de generación para el respaldo de todo el sistema eléctrico.

- Una Nación más fuerte estará siempre en mejores condiciones de ejercer, de manera efectiva, su soberanía.

4.3 EFECTOS POLÍTICOS DE LA INICIATIVA.

Consideramos de gran importancia referiremos a las posturas que han asumido los partidos políticos más representativos en nuestro país sobre la iniciativa de reforma. Desde luego nos encontramos que no existe ningún punto de acuerdo hasta hoy en día entre las mismas, será tal vez por las posturas radicales que han adoptado cada uno de ellos, olvidándose de buscar mas semejanzas que desacuerdos.

El material utilizado para el desarrollo de este subtema es meramente informativo, recopilado de notas periodísticas y de revistas; por lo cual y para evitar interpretaciones inadecuadas procurare la transcripción literal de las mismas.

Postura del Partido Revolucionario Institucional (PRI):

“A fin de salvaguardar uno de los principales obstáculos que impiden el avance de los trabajos legislativos en torno a la iniciativa para la privatización del sector eléctrico, las comisiones del Senado de la República que dictamina el proyecto de reformas constitucionales a los artículos 27 y 28 decidieron elaborar paralelamente la reglamentación secundaria.

«En la misma, se garantiza asegurar la rectoría del Estado, el suministro de la energía a tarifas accesibles y podrá además incluir el poner candados a la inversión extranjera, fijar topes de inversión y el respeto pleno al empleo y los demás derechos laborales de los electricistas.

«Se busca con ello convencer a todas las fuerzas políticas, fundamentalmente al PAN, para que apruebe, las reformas, reconoció el presidente de la Comisión de puntos Constitucionales, José Trinidad Lanz Cárdenas.

«El subsecretario de Operación Energética de la Secretaría de Energía, Leopoldo Gómez, dijo que una forma de salvar ese problema es que en el dictamen de la reforma constitucional se incluyan los lineamientos básicos de las leyes reglamentarias.

«Pese a los esfuerzos de las autoridades y legisladores, no hay, sin embargo, la certeza de que el dictamen pueda estar listo en este periodo ordinario de sesiones. Senadores del propio PRI, entre ellos José Luis Medina Aguilar, considera que la discusión puede alargarse hasta septiembre, a fin de reglamentar de manera precisa, sin prisa, la apertura del sector eléctrico al capital privado.

«Sin Prisas.

«Una buena parte de los Senadores del PRI, por lo menos la mayoría de quienes asistieron un día antes al cuarto foro de consulta, expresaron públicamente que no debe legislarse de manera apresurada un proyecto de la magnitud del que se pretende permitir que la inversión privada participe en el sector eléctrico.

«Durante la inauguración de ese foro organizado por el Senado, el coordinador de los trabajos del mismo, el colimense Jesús Orozco Alfaro, expresó el compromiso de legislar de manera seria y sin prisas. Con él concedieron Amador Rodríguez Topete Palomino y Guillermo Ulloa.

«El senador José Luis Medina Aguirre resaltó que la próxima semana se estarán terminando los foros de consulta. El trabajo de dictamen llevará un buen rato, sobre todo si se incluye la legislación reglamentaria, por lo que no deben de forzarse los tiempos y pretender sacarlo a toda costa en este periodo ordinario, ya que puede pasarse a un extraordinario o esperarse a septiembre.

«Integrante del grupo Galileo, Medina Aguilar, resaltó que entre prerredistas, panistas y priistas hay dudas sobre la conveniencia de la apertura y es "lógico mientras no clarifiquemos hasta donde se llevará la apertura"

«Por su parte, el Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Amador Rodríguez Lozano, dijo que ha habido muchos señalamientos, pero no en contra de la apertura, sino de la venta de los activos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por lo que los senadores encargados de dictaminar tienen que ser muy cuidadosos de ir concretando el documento que será la reglamentación secundaria.

«Por esta razón es que las comisiones dictaminadoras, expuso a su vez Lanz Cardanes, decidieron comenzar a elaborar el proyecto de la ley reglamentaria que dará sustento a la reforma constitucional. Incorporaran, precisó, las sugerencias formuladas por los representantes del sector privado, de los sindicatos y la academia.

«De esa forma, añadió, se podría “salir del círculo vicioso en el que estamos metidos”, ya que no hay reforma constitucional porque no hay legislación secundaria y no puede aprobarse esta última sin que antes se haga las modificaciones a la Carta Magna. Rodríguez Lozano expuso a su vez que los legisladores tendrían que ir avanzando, junto con las autoridades, en un documento concreto para conformar la legislación secundaria.

«En ese sentido, en entrevista por separado, el subsecretario de energía, Leopoldo Gómez, hizo notar que a fin de salvar el problema y dado que se requiere llevar a cabo primero la reforma Constitucional, lo que podría hacer

es incluir en el propio dictamen una serie de lineamientos y parámetros de lo que será la legislación secundaria. Sin embargo, aclaró, esa decisión corresponde al Congreso.

«Por otra parte, el funcionario rechazó que haya intención de despedir 15 mil integrantes del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), como lo asegura el líder de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine. La apertura al sector eléctrico, agregó, se hará bajo el respeto absoluto de los derechos laborales, esto es un compromiso del gobierno federal, añadió: Igualmente el senador Carlos Romero Deschamps, presidente de la Comisión de Recursos no Renovables - y el líder cetemista sindicato petrolero -, señaló que la iniciativa que habrá de dictaminar precisa que se respetarán los derechos de los electricistas.»⁴¹

Postura del Partido Revolucionario Democrático (PRD):

“Por su parte, el Comité Directivo Nacional del Partido Democrático Revolucionario (PRD), a través de su vocero oficial descalificó de forma tajante y definitiva la iniciativa argumentando:

«Ni los trabajadores podrán ser accionistas de las pretendidas empresas de electricidad ni se reducirán las tarifas si se aprueba la iniciativa presidencial

⁴¹ “Actividad senatorial en torno a la privatización eléctrica”. Diario La Jornada, Sección Política, 21 de marzo, 1999, pág. 26.

para privatizar el sector eléctrico.” Enfatizó que el proyecto está plagado de “falsedades he inconsistencias, resultado de la falta de un proyecto de Nación, y de la urgencia de dar cumplimiento a los traicioneros compromisos contraídos en el acuerdo marco de 1995.”

«Así mismo, este partido político criticó la actitud “entreguista del gobierno federal y el apoyo de la iniciativa privada en un proyecto, en el cual el Estado perdería por completo la rectoría”; y aseguró que la iniciativa presidencial “no pasará” en el congreso, porque para el PRI en el costo político de otras aprobaciones ya es demasiado alto y el PAN, “se esta convenciendo” de que el libre mercado no es lo que más le conviene a México.

«Dijo que aunque ahora lo niegue el presidente Zedillo, su propuesta de cambio estructural del sector eléctrico equivale a la privatización requerida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial del acuerdo marco de 1995, en el que se incluye la pérdida paulatina de la rectoría del Estado en su infraestructura estratégica; es decir puertos, aeropuertos, siderúrgicas ferrocarriles, ahora electricidad, luego petróleo y más adelante, las universidades y la seguridad social.

«La historia, explicó, se remonta al “siniestro” sexenio pasado. “No es verdad que los grandes compromisos gubernamentales con organismos financieros internacionales fueran contraídos como resultado del “error de diciembre”, eso

viene de años antes e incluso funcionarios, como Jaime Serra Puche, propiciaron las condiciones para que ahora México no pueda decidir sobre sus sectores estratégicos”, subrayó.

«Criticó el apoyo que la iniciativa privada ha manifestado a la privatización del sector, a través de las declaraciones que han hecho los presidentes de la CONCAMIN y la COPARMEX, “se supone que en esos organismos hay personas inteligentes, por eso es incomprensible la ingenuidad absurda con que apoyan al gobierno”, siguió comentando.

«Resulta igualmente “absurdo que el secretario de energía y sus asesores hablen de la creación de un libre mercado en un país como México, en el cual el sistema eléctrico debe continuar trabajando de manera unificada para evitar desastres como el recién ocurrido en Argentina, en donde además, precisó, nunca operó una industria eléctrica integrada.

«También echó abajo el vocero oficial de este partido, los argumentos oficiales relacionados con el desarrollo de una industria eléctrica basada en plantas de ciclo combinado, debido a que México no produce el gas natural suficiente para mantenerlas y criticó que no se considere el desarrollo de plantas hidroeléctricas, cuyos proyectos están detenidos desde hace años, como es el caso de la que llevaría energía a nuestro país y Guatemala con aguas del río Usumacinta; es cierto, dijo, se necesitarían muchos años de

trabajo, pero sería una hidroeléctrica que generaría el 50 por ciento de la energía que hoy se produce en todo el país.

«Desestimó también la posibilidad de que bajen las tarifas y de que los trabajadores electricistas se puedan convertir en accionistas de las nuevas empresas “que les pregunten a los trabajadores de Teléfonos de México cuántas acciones tienen y de qué les sirven”. Por desgracia, enfatizó, tampoco se podrían hacer cargo de la conducción de alguna parte del sistema eléctrico nacional, porque los sindicatos no han sabido manejar las diversas empresas que han tenido, en el caso de la CTM, por ejemplo esta el Banco Obrero.

«El vocero oficial de este instituto político resumió: El problema está en que no tenemos un proyecto de Nación, y es que dijo, si lo hubiera tendríamos un mayor consumo per capita de electricidad. La verdad, señaló, es que se encuentra estancado desde hace 15 años y eso se refleja en el nivel de vida de los mexicanos. Tampoco existe un proyecto de Nación desde el momento en que el gobierno federal pretende privatizar un sector unificado, interconectado, moderno, bien diseñado y efectivo, que desde luego tiene defectos y es perfectible “para eso tenemos expertos”.

«Lo cierto es que el secretario de energía dijo no sabe hacer números, piden mucho más dinero de el que se requiere para cubrir la demanda del

electricidad de los próximos años. Vamos rumbo al mayor empobrecimiento del pueblo mexicano, un pueblo que aguanta todo.

«Políticamente esta propuesta no puede pasar, no va a pasar, porque los costos políticos para el PRI, ya son demasiado altos gracias a "los priistas traidores que votaron el FOBAPROA y la apertura al capital privado de la petroquímica, incluso mi partido cree que el PAN se ha dado cuenta de que el libre mercado es un error porque el mercado tiene que favorecer a la sociedad y no la sociedad al mercado como se practica en México ".

«Advirtió que la revolución no puede seguir congelada como hasta ahora, "se trata de una dinámica permanente de cambio y eso hay que retomarlo"⁴².

Postura del Partido Acción Nacional:

El Partido Acción Nacional ha sido muy cauteloso al fijar su postura en el debate que se viene desarrollando en el país sobre la participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico. Y si bien es cierto que existen un sin fin de declaraciones de hombre prominentes de este partido, incluso de la misma dirigencia, todos coinciden en que no basta la participación de la iniciativa privada

⁴² Sección Política. Diario "Excelsior", Sección B, 8 de marzo, 1999, pág.10

en el sector eléctrico, sino que es necesario que igualmente se dé en la industria petrolera para obtener un verdadero programa nacional de desarrollo. Hacen especial hincapié en la pavorosa deuda externa de este último sector al indicar que ha beneficiado a pocos y perjudicado a muchos, que somos los mexicanos.

En sí, su postura es que no está dispuesto a pagar riesgos innecesarios aprobando una ley al vapor con un costo político de graves consecuencias de cara al próximo proceso electoral; mientras no se fijen reglas claras en las leyes secundarias, por ningún motivo se prestarán a aprobar la iniciativa de referencia por limitada y ambigua.

4.4 REPERCUSIÓN SOCIAL DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO.

Poder agotar en este subtema las posturas de las diferentes corrientes sociales organizadas en nuestro país sobre la participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico, sería casi imposible; razón por la cual me voy a referir a las que he considerado de mayor peso e influencia y que, por su seriedad, repercuten con mayor impacto en la formación de criterios en la opinión pública.

Por su importancia, iniciaremos transcribiendo la declaración de la Presidencia de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) publicada en el Diario "El Financiero":

"Reformar y actualizar la Ley Federal del Trabajo (LFT) para hacerla más competitiva y adecuarla a las necesidades del México actual, avanzar en la reforma fiscal integral y promover la apertura del sector energético por considerarlo como el "único y camino correcto para resolver las grandes metas nacionales", son las prioridades de Alberto Fernández Garza, quien hoy por la tarde asumirá la presidencia de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), en sustitución de Gerardo Arana Orozco.

«El empresario neolones afirmó, en entrevista con "El Financiero", que los focos rojos de la economía nacional residen en hallar la fórmula para resolver la precaria situación por la que atraviesan 14 millones de mexicanos. Sostiene que México requiere tasas superiores al 7 por ciento para responder así a la demanda de jóvenes que anualmente se suman a la fuerza laboral del país, y afirma que para la COPARMEX, el candidato idóneo a la Presidencia de la República es un hombre pragmático y congruente con sus valores personales "ni caudillo, ni estadista, ni mucho menos tecnócrata. En este país los líderes chicharroneros ya no operan".

«... El empresario afirma que de América Latina, solo México y Cuba son los últimos países que no han abierto el sector eléctrico y afirma que el país debe de

regular en su totalidad el sector energético y evitar la creación de monopolios privados. "Requerimos empresas competitivas alejadas del paternalismo estatal y evitar también a toda costa que se le cobre al pueblo impuestos para subsidiar empresas ineficientes" ...⁴³

Por su parte el Sindicato Mexicano de Electricistas, con fecha 16 de marzo de 1999, dio a conocer un manifiesto al pueblo mexicano, el cual se reproduce en su última parte:

"... No se debe heredar desestabilidad e ingobernabilidad al próximo sexenio.

«El capital privado de cualquier procedencia para cualquier tipo de inversión, exigirá del gobierno una garantía de ganancias y si esta no se produce en el monto requerido, el pueblo tendrá que financiar el déficit como lo hace ahora con FOBAPROA; como ahora lo hace con el rescate carretero, porque al capital privado hay que cumplirle con las ganancias prometida, por tales circunstancias la inversión privada debe ser, contra lo que se festeja en las propuesta, lo técnicamente necesario para proseguir con el desarrollo eléctrico.

«Se habla del abatimiento en costos en beneficio de los consumidores, pero no se dan pormenores de la política tarifaria que se impondrá, y la verdad es que

⁴³ COPARMEX por reformar LFT y apertura energética. Diario "El Financiero", Sección Economía, 19 de marzo, 1999. Pág. 27

exclusivamente los grandes consumidores de energía eléctrica se verían beneficiados. Para no provocar un estallido social ante la alza generalizadas de tarifas eléctricas, a un buen número de consumidores del pueblo marginado se les cobraría la energía abajo del costo real y la diferencia (costo de producción y margen de ganancias) la subsidiaría el gobierno con dinero de nuestros impuestos; además el resto de consumidores, una inmensa mayoría veríamos fuertemente impactado el precio de nuestro consumo.

«Nuestro gobierno deberá poner su mejor voluntad de gestionar los créditos necesarios para construir centrales hidroeléctricas de propiedad estatal, porque al otorgarse concesiones para la generación de energía eléctrica se instalarían primordialmente unidades de generación de ciclo combinado que consumen grandes cantidades de gas natural del cual en México carecemos en la cantidad que se requeriría, por lo que acarrearíamos una gran dependencia del extranjero.

«Los firmantes respetuosa, pero enfáticamente, concluimos afirmando que el proyecto de reforma constitucional socava el concepto tradicional de Nación y soberanía; que técnicamente es una aberración por no ser posible separar los procesos de generación, transmisión y distribución que por naturaleza están ligados, y que su modelo económico está inspirado en el de países que están en la fase de experimentación o que ya han fracasado.

«Llamamos a todos, y nos involucramos, a trabajar con responsabilidad y concordia en las tareas que nos corresponden.»⁴⁴

Es imprescindible pasar desapercibido en este subtema el manifiesto de la Unión Nacional de Trabajadores, presidida por ese aguerrido líder sindical Francisco Hernández Juárez, que en su parte conducente al tema dice:

“... La UNT, rechaza que el tema de la reestructuración de la industria eléctrica se sobrepolitice de cara a la sustitución presidencial del año 2000, y que el gobierno actual comprometa decisiones que, como ha dicho, no le toca ejecutar, pues ello generará de entrada, un precedente inconveniente para el debate de propuestas y opciones en torno de la sucesión presidencial, para las alianzas y para la pactación de proyectos nacionales.

«LA UNT considera que el gobierno actual no debe decidir anticipadamente sobre un asunto nacional de tal importancia, pues con ello conculca el derecho de elección política de los ciudadanos y la posibilidad de que las elecciones del año 2000 se conviertan en un verdadero referendun sobre las opciones y ofertas políticas de cambio de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, incluyendo la política económica. En vez de favorecer la concordia, el respeto y la equidad que debieran caracterizar el comportamiento del gobierno en la sucesión

⁴⁴ Sindicato Mexicano de Electricistas. *Manifiesto Al Pueblo Mexicano*. Diario “Reforma”, 16 de marzo, 1999, pág.18.

política del año 2000, lo anterior podría alentar provocaciones y una profundización de las contradicciones y conflictos que resultarán nocivos para el avance democrático del país...

«... Expresamos nuestra solidaridad con los trabajadores del SME y les manifestamos nuestra plena disposición para apoyarlos en una lucha histórica en la que tienen la oportunidad de insertar sus demandas y legítimas aspiraciones en un proyecto amplio de reforma social y democrática del Estado, aportando su combatividad y su experiencia a un gran proyecto democrático de cambio de los trabajadores de México.»⁴⁵

Imposible es pasar desapercibido, omitir o no tomar en cuenta al sector más importante en esta área como lo es el Colegio de Ingeniero Mexicanos Electricistas.

“El CIME, órgano consultivo del gobierno, consideró que dada la profundidad y magnitud de la reforma de apertura del sector eléctrico que propone el Presidente de la República, hubiera sido muy conveniente haber planteado a los órganos colegiados del país los propósitos de reestructuración del sector para analizar con todo detalle, previo a la presentación de la iniciativa, los alcances y efectos que sobre el desarrollo del país debe tener esta iniciativa.

⁴⁵ Unión Nacional de Trabajadores. A los trabajadores de México. Diario “La Jornada”, Sección Económica 18 de marzo, 1999, pág. 14.

«El CIME destacó que la venta de los activos de las entidades públicas Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, no es condición necesaria para estimular la participación privada en el sector, pues a fin de crear un mercado de energía plenamente competitivo, debería concederse plena autonomía de gestión y presupuestal a ambas empresas para propiciar su mejor y completo desarrollo.

«Sin embargo, el CIME no descartó las buenas intenciones de la iniciativa para privatizar al sector y se sumó a los señalamientos de que el propósito de esta es garantizar el abasto suficiente, con la calidad adecuada y precios competitivos de la energía eléctrica que demanda el país. Agregó que, es necesario abrir caminos que permitan la intervención del capital privado en ese sector que convengan al interés nacional...

«Dada la importancia de las propuesta, el CIME consideró que para establecer con toda claridad el alcance de la enmienda constitucional que proceda, estas deberían analizarse junto con las leyes secundarias a promulgarse, contando con el tiempo suficiente para que a través de diversas comisiones de trabajo, en las que participen representantes de los sectores público social y privado, se estudie la reforma integral de la industria eléctrica de México que garantice el sano desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.»⁴⁶

⁴⁶ Autonomía de gestión para la CFE, recomiendan ingeniero. Diario "El Universal", Sección Economía, 8 de marzo, 1999. Pág.19.

4.5 ALCANCES ECONÓMICOS DE LA INICIATIVA

Siguiendo con la mecánica propuesta en el desarrollo de este último tema, igualmente la información que reproducimos para resaltar la importancia y efectos de la iniciativa en el campo económico, nos vamos a abocar exclusivamente a seleccionar las corrientes de opinión más autorizadas desde nuestro punto de vista muy particular, a efecto de precisar nuestros objetivos de este subtema.

Iniciemos con la declaración del Grupo Financiero Bancomer, quien se ha manifestado en los siguientes términos:

“México debe establecer un marco regulatorio para la participación privada en la apertura de la industria eléctrica, para que sean los propios particulares quienes asuman los riesgos derivados del negocio energético, de modo que no sea finalmente el gobierno el que las proteja de las contingencia, propuso el Grupo Financiero Bancomer.

«Así mismo, el segundo banco más fuerte de México, afirmó que en la anterior etapa privada –previa a la estatización de 1960- la industria eléctrica estuvo excesivamente regulada por disposiciones oficiales en materia de tarifas y llamó a no interponer las mismas trabas de aquella época.

«En su último informe económico, Bancomer defiende la iniciativa gubernamental para reformar el sector, y aprueba el mecanismo de apertura por etapas, porque este esquema "refleja prudencia para evitar errores, y una visión de largo plazo" pues en esos tiempos se deben obtener los beneficios esperados.

«Aunque el reporte no hace referencia a equivocaciones pasadas en particular, son conocidos los procesos del rescate carretero de las autopistas concesionadas, en los que el fisco se hizo cargo de las pérdidas y de la ineficiencia privadas.

«Más notorio fue el caso del sector bancario. Luego de su reprivatización a inicios de la presente década y tras la crisis de 94-95, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), asumió pasivos que hasta el cierre de 1998 sumaba 620 millones de pesos y que serán pagados por los contribuyentes. Analistas privados, el gobierno y los propios bancos reconocen que ese rescate tuvo fallas empresariales en su gestión y administración, así como en el otorgamiento de créditos.

«Al comentar que el diseño por etapas de la propuesta de la reforma eléctrica del gobierno es positiva, Bancomer destaca que la última fase prevista, la de privatización de los activos públicos en este sector, es correcta porque promueve la competencia y la eficiencia de los participantes.

«Sin embargo, el análisis aclara que solo se “fomenta la eficiencia si se cuenta con un marco regulatorio adecuado en el que el gobierno no juegue un papel protector de los riesgos adoptados por las empresas participantes”

«Recordar el pasado.

«El informe anota que este es un momento para revisar la experiencia que vivió la industria eléctrica en la etapa anterior a la estatización de 1960.

«Bancomer sostiene que las políticas tarifarias aplicadas por los gobiernos de entonces, que promovían la energía eléctrica barata bajo el programa de desarrollo estabilizador eran contrarias a los intereses económicos de las empresas privada, motivaron el estancamiento productivo, y tenían motivaciones políticas y no económicas.

«“Muchos de los problemas experimentados por la industria eléctrica privada de México después de 1929 se debieron a la excesiva regulación del Estado” dice el reporte elaborado por el Grupo Financiero.

«Agrega que: “Ahora que la apertura del sector eléctrico al capital privado está siendo propuesta por el gobierno federal como una opción para satisfacer la elevada demanda, sería recomendable no ignorar la experiencia de la industria eléctrica privada antes de 1960.”

«Los aumentos de tarifas reclamados en aquella época por las compañías privadas para absorber la inflación, "chocaba contra la consigna de energía eléctrica barata, promovida por los técnicos gubernamentales y aplaudida por los consumidores"⁴⁷

Como lo hemos dicho en el contenido de este trabajo no es la intención de este dar una opinión a favor o en contra de la reforma en estudio, sino conocer todos los elementos que intervienen en esta en su conjunto, así como los diversos factores que influyen en la toma de decisiones tan importantes como la que está por decidirse, la cual es punto medular de este trabajo, propósito que a criterio del sustentante ha quedado cubierto.

⁴⁷ *El gobierno no debe proteger a la IP ante riesgos de la privatización.* Diario "La Jornada", Sección Economía, 19 de marzo, 1999. Pág. 28.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Congreso de la Unión deberá examinar con objetividad y rigor, con serenidad y ánimo constructivo, la iniciativa para abrir el sector eléctrico a la inversión privada, por ser una propuesta seria, responsable y claramente fundamentada, pensada para el futuro, pues sus causas no están en el presente ni obedecen a ningún apremio financiero.

SEGUNDA. El haber abierto diversos sectores de la economía a la participación de los particulares, ha fortalecido las posibilidades de crecimiento y de creación de empleos, al tiempo que se liberaron recursos que el Estado utilizaba "para intentar poner esos sectores al día", recursos que resultaban siempre

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Congreso de la Unión deberá examinar con objetividad y rigor, con serenidad y ánimo constructivo, la iniciativa para abrir el sector eléctrico a la inversión privada, por ser una propuesta seria, responsable y claramente fundamentada, pensada para el futuro, pues sus causas no están en el presente ni obedecen a ningún apremio financiero.

SEGUNDA. El haber abierto diversos sectores de la economía a la participación de los particulares, ha fortalecido las posibilidades de crecimiento y de creación de empleos, al tiempo que se liberaron recursos que el Estado utilizaba "para intentar poner esos sectores al día", recursos que resultaban siempre insuficientes y que ahora se destinan al gasto social.

TERCERA. De la lectura de la iniciativa de reforma constitucional, se desprende que, se busca asegurar que al inicio del nuevo siglo, el sector eléctrico cuente con el marco legal, la organización y los recursos necesarios para responder al desarrollo de México, "no podemos correr el riesgo" de que las nuevas

oportunidades, que con justa razón demandan los mexicanos se puedan ver obstruidas y frustradas por falta de suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios adecuados.

CUARTA. La participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico en los próximos años, será indispensable y necesaria con el objeto de aumentar la capacidad eléctrica instalada en más de una tercera parte de lo que hoy existe, misma que se construyó a lo largo de más de un siglo. Conservadoramente se ha calculado que el aumento en la capacidad eléctrica para satisfacer las necesidades de los hogares, centros de trabajo e instalaciones requerirá una inversión equivalente a los 25,000 millones de dólares.

QUINTA. Si se pretende que el Estado realice por sí mismo la inversión en el sector eléctrico corremos el riesgo de no contar con esos recursos o en todo caso tendríamos que dejar de utilizarlos en educación, la atención a la salud, el combate a la pobreza, la infraestructura social y otras áreas socialmente prioritarias como la seguridad pública. Por eso es necesario abrir el sector eléctrico a la inversión privada.

SEXTA. La iniciativa puesta a la consideración de los legisladores, se propone que el Estado Mexicano conserve la rectoría en la industria eléctrica, el control de la red nacional de transmisión y de plantas esenciales para el respaldo de todo el sistema, haciéndolo más ágil, eficaz y transparente, además de que en el

curso de la reforma -que implica la realización de diversos pasos- se respeten estrictamente los derechos de los trabajadores. También mantendría la obligación de llevar a cabo los programas de electrificación que comunidades rurales y colonias populares, además de continuar otorgando subsidios transparentes y directos "en los casos que se justifiquen socialmente".

SÉPTIMA. Según los parámetros de evaluación establecidos para estudiar la conveniencia del proceso de participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico, se concluye que éste no se puede justificar con la sola necesidad de recursos financieros del sector público. La búsqueda de un aumento en el ingreso del gobierno sólo se justificaría si, al disminuir los impuestos o al aumentar los recursos públicos disponibles, el aumento en el bienestar social domina sobre todos los demás efectos de la participación de la iniciativa privada.

OCTAVA. El Estado en sus leyes secundarias y reglamentos deberá establecer con precisión, el perfil del comprador que pretende participar en el sector eléctrico y no sólo vender y concesionar a quien esté dispuesto a pagar más.

Primero porque para el Estado no debe ser suficiente conocer cuánto están dispuestos a pagar los agentes, sino también tener una idea del porqué están dispuestos a pagar eso. Así, el Estado puede negarse a vender o concesionar a una empresa que adquiriría poder monopólico.

Segundo. Cuando el Estado desea diversificar los activos, las autoridades pueden desear seleccionar al comprador o concesionario debido a que organizaciones provadas preexistentes pueden estar dispuestas a pagar más que individuos independientes que no participan en los mercados con anterioridad.

Tercero. El Estado, puede tener incentivos en seleccionar a una gente de forma tal que sea más fácil vender o concesionar estructurando las condiciones de la operación, para lo cual es útil conocer las motivaciones individuales que llevan a participar a la gente de la iniciativa privada en el sector eléctrico.

Cuarto. Seleccionar a aquel agente comprador o concesionario para el que existe mayor certidumbre a nivel de capacidad de pago y precio máximo por la transacción. Y por último seleccionar al comprador que aumente la probabilidad de que se generen incrementos en la eficiencia del servicio público.

NOVENA. Específicamente los objetivos generales del proceso de participación de la iniciativa privada en el sector público pueden resumirse como sigue:

- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Canalización de los escasos recursos del sector público a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias.

- Eliminación de gastos y subsidios no justificables ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promoción de la productividad, de la energía eléctrica, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector público, con la disminución del tamaño de su estructura.

DÉCIMA. Es necesario para el caso que se apruebe la reforma constitucional, para cumplir con el objetivo, el ofrecer transparencia en cada una de las etapas del proceso de participación de la iniciativa privada, apegándose estrictamente al marco jurídico y normativo establecido para tal efecto, teniendo especial cuidado en mantener informada a la opinión pública sobre la instrumentación de las licitaciones, los nuevos compradores, así como el destino de los recursos provenientes de la venta de los activos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto De Investigaciones Legislativas, Comité de Asuntos Editoriales, Mexicano: esta es tu Constitución, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1993.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, Edición Revisada por el Dr. Miguel Borrel Navarro, México 1998.
3. COPARMEX por Reformar LFT. y Apertura Energética. Diario El Financiero, Sección Economía, Diecinueve De Marzo De 1999.
4. Crónica Administrativa Año li, No. 9, Junio - Julio, 1993.
5. DECELIS, Rafael. Diario La Jornada, Sección de Economía, 12 de Marzo de 1999.
6. Diario Oficial De La Federación, México, Mayo de 1986.
7. Empresa Pública. Elementos para el Examen Comparado, FCE-CEMIP, Febrero de 1997.
8. ESTEVA, Gustavo. Diccionario de Legislación Y Jurisprudencia, 3ª. ed. Editorial Porrúa.

9. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México Editorial Porrúa 18ª. ed.
10. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. Editorial Porrúa 1960, México.
11. HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Fondo De Cultura Económica Sexta Edición 1968.
12. <http://www.cide.mx>
13. Instituto Nacional De Administración Pública. Revista de Administración Pública, Ediciones INAP, Órgano del Instituto de Administración Pública Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, Febrero de 1983.
14. LOEWENTEN, Karl. Teoría de la Constitución Barcelona Ediciones Ariel 1965.
15. PEREZ DE LEON, Enrique. Notas De Derecho Internacional Administrativo Editorial Porrúa dieciseisava Edición.
16. PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo México, Editorial Porrúa 1996.
17. PIÑEIRO MOLINA, Jose Luis J. Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
18. RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, 5ª. ed. Publicaciones Administrativas Y Contables, S. A. México, 1996.
19. Revista de la Facultad de Derecho, México, Tomo XXXII, No. 124-125-126, UNAM, 1992.

20. ROGOZINSKI, Jacques. La Privatización en México Razones e Impactos, 1ª. Edición, Editorial Trillas, México, Enero De 1997.
21. ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, México Editorial Porrúa.
22. SCHMITT, Kart. Teoría de la Constitución Editorial Nacional México 1966.
23. Secretaría de Energía. Diario La Jornada, 19 de Marzo de 1999. P.19.
24. SEMIP, "Resolución que Clasifica los Productos Petroquímicos que se Indican dentro de la Petroquímica Básica o Secundaria", Diario Oficial De La Federación Trece De Octubre De 1986.
25. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa.
26. Sindicato Mexicano de Electricistas. "Manifiesto al Pueblo Mexicano". Diario Reforma. 16 de Marzo de 1999.
27. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 2ª ed Editorial Porrúa.
28. Unión Nacional de Trabajadores a los Trabajadores de México. Diario La Jornada, Sección Económica, 18 de Marzo de 1999.
29. VALDES ABASCAL, Rubén. La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social", Fondo de Cultura Económica, México 1996.
30. VILLEGAS, Abelardo. Democracia Y Dictadura, El Destino De Una Idea Boliviana, UNAM, México 1987.

31. ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Presidencia de la República, Iniciativa de Ley, 2 de Febrero de 1999.
32. "Actividad Senatorial en Torno a La Privatización Eléctrica". Diario La Jornada, Sección Política 21 de Marzo de 1999.
33. "Autonomía de Gestiones para la CFE, Recomiendan Ingenieros". Diario El Universal, Sección Economía, 8 de Marzo de 1999.
34. "El Gobierno no debe Proteger a la IP ante Riesgos de la Privatización". Diario La Jornada, Sección Economía Diecinueve de Marzo de 1999.
35. "Nueva Economía", Cambio Veintiuno Fundación Mexicana A. C., Noviembre 1992, Enero 1993.

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I "EL ESTADO"	1
1.1 CONSTITUCIÓN Y ESTADO	5
1.2 LOS FINES DEL ESTADO.	8
1.3 LOS FACTORES REALES DE PODER Y LAS DESICIONES FUNDAMENTALES.	11
1.4 PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.	18
CAPÍTULO II "LOS SERVICIOS PÚBLICOS".	23
2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	25
2.2 LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CORRIENTE ESTADISTA O INDIVIDUALISTA.	31
2.3 LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU CLASIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.	33
2.4 LA EVOLUCIÓN Y LA FORMACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO.	35
CAPÍTULO III "LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO" .	46
3.1 ESTUDIO Y ANALISIS DEL MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE CONTENIDO ECONÓMICO EN EL DESARROLLO NACIONAL.	52
3.2 EL GASTO PÚBLICO COMO ELEMENTO DE LA RECTORÍA DEL	

ESTADO.	62
3.3 ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS DEL DESARROLLO NACIONAL.	75
CAPÍTULO IV "LA INICIATIVA DE REFORMA AL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 Y EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONALES QUE PERMITIRÁN LA APERTURA DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO.	80
4.1 ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS CONSIDERACIONES FUNDAMENTATORIAS DE LA INICIATIVA DE REFORMA.	87
4.2 SOBERANÍA DEL PROCESO DE APERTURA A LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO.	96
4.3 EFECTOS POLÍTICOS DE LA INICIATIVA.	103
4.4 REPERCUSIÓN DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO.	112
4.5 ALCANCES ECONÓMICOS DE LA INICIATIVA.	119
CONCLUSIONES .	
BIBLIOGRAFÍA .	