

321909



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

PRIVATIZACION DEL SECTOR ELECTRICO:
MODERNIZACION Y DESARROLLO NACIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS OSWALDO FUENTES VIGUERAS

ASESOR: LIC. ANGEL RICARDO CARBONELL PAREDES



MEXICO, D.F.

2005

m347145



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A Dios por darme la vida y permitirme que lo que ayer fue una ilusión, hoy es mi realidad.

LUIS OSWALDO FUENTES
VICERAS
23 DE AGOSTO DEL 2005

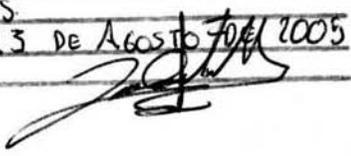

A mis amados padres quienes con su amor, siempre me han dado oportunamente un buen consejo, me han brindado su apoyo y me han inculcado el hábito del trabajo. Gracias por ser mas que mis padres mis amigos.

A mi hermana, quien siempre ha estado al pendiente de mi bienestar, y con la cual he compartido un apoyo mutuo e incondicional.

A mi hermosa Enya, quien más que mi sobrina, veo como mi hermana e hija, y con quien tengo el firme propósito de ser un buen ejemplo.

A mi pequeña sobrina Nicky, quien inspira en mi una gran ternura y alegría, y es parte de mi amor filial.

A esa mujer de gran chispa que me contagia de alegría y me ha brindado su apoyo, que con su amor me ha enseñado valores sinceros. Gracias BV.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: LUIS OSWALDO FUENTES VIGUERAS
FECHA: 23 DE AGOSTO DEL 2005
FIRMA: 

A Dios por darme la vida y permitirme que lo que ayer fue una ilusión, hoy es mi realidad.

A mis amados padres quienes con su amor, siempre me han dado oportunamente un buen consejo, me han brindado su apoyo y me han inculcado el hábito del trabajo. Gracias por ser mas que mis padres mis amigos.

A mi hermana, quien siempre ha estado al pendiente de mi bienestar, y con la cual he compartido un apoyo mutuo e incondicional.

A mi hermosa Enya, quien más que mi sobrina, veo como mi hermana e hija, y con quien tengo el firme propósito de ser un buen ejemplo.

A mi pequeña sobrina Nicky, quien inspira en mi una gran ternura y alegría, y es parte de mi amor filial.

A esa mujer de gran chispa que me contagia de alegría y me ha brindado su apoyo, que con su amor me ha enseñado valores sinceros. Gracias BV.

Al Lic. Alfredo Gordillo Ozuna, por ser un buen compañero y amigo, quien ha apoyado gran parte de mi carrera universitaria.

A todos y cada uno de mis profesores del Centro de Estudios Universitarios, quienes compartieron su conocimientos durante mi educación universitaria y hasta el fin.

Al Lic. Sergio Rodríguez Molleda, quien es para mi un ejemplo de superación, y a quien agradezco su incondicional apoyo y confianza brindados día a día.

Al Lic. Eduardo Álvarez Ramírez de Arellano, por compartir conmigo sus conocimientos y darme apoyo en cada uno de los proyectos emprendidos.

A todas aquellas personas que han sido partícipes de mis logros y fracasos, que han intervenido en cada paso de mi vida, que me han visto crecer y llegar a ser, con la firme convicción de que en su servidor siempre encontrarán a un buen amigo.

INTRODUCCION

En la presente investigación, se ha realizado un estudio pormenorizado del polémico tema de la privatización de la energía eléctrica en México, sector importante para el desarrollo económico y social de la Industria en nuestro país, el cual hoy en día se encuentra en manos del estado derivado de diversos procesos de lucha que mantuvo con los particulares, siendo que durante muchos años logro satisfacer las necesidades de la sociedad, pero las difíciles etapas por las que a atravesado el país, han propiciado un estancamiento en la modernización del sector eléctrico.

En el marco de esta reflexión se elaboró una investigación la cual esta dividida en cuatro capitulos. En el primer capítulo, denominado "Reseña del Sector Eléctrico Mexicano", el cual trata el surgimiento en México de la red eléctrica, la cual fue impulsada con la participación de inversionistas extranjeros para beneficio de pequeñas plantas de producción eléctrica y posteriormente de alumbrado público. Asimismo, se realiza un estudio de las empresas trasnacionales que participaron en su tiempo en el sector eléctrico, así como las nacionales, siendo estas las que marcaron la pauta para que el estado tuviera una mayor visión en la industria eléctrica, como un sector prosperante, de carácter estratégico y prioritario para el desarrollo económico y social, combatiendo así el mercado monopólico para lograr un mayor bienestar social.

En el mismo sentido de ideas se analiza la creación de la Comisión Federal de Electricidad que tuvo como principal objetivo el regular al sector eléctrico y evitar los monopolios, por lo que se realizaron distintas reformas al artículo 73 de nuestra carta magna en cuanto a la legislación y facultades del Congreso de la Unión. Esto, dio pauta para que en el año de 1960 se nacionalizara la industria eléctrica, lo que también trajo consigo reformas a nuestra constitución, que

lograron la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país.

En el segundo capítulo, titulado "Conceptos Fundamentales", se explica y analizan los conceptos de mayor relevancia para el sector eléctrico, siendo tales el de las Áreas Estratégicas, que se basan en el conjunto de actividades económicas reservadas exclusivamente al gobierno federal, por ser consideradas de seguridad nacional, interés general y beneficio social para el desarrollo nacional. Un segundo concepto son las Áreas Prioritarias, que son las actividades que el gobierno federal realiza por sí o con la concurrencia de los sectores social y privado.

También se analizan los concepto de Monopolio que a groso modo es el acaparamiento exclusivo de alguna industria o comercio que dejaría excluida la libre concurrencia de terceros, y que se encuentra prohibida por nuestra carta magna. Otro de los conceptos es la Privatización la cual abarcaría todas aquellas acciones que tienen como meta reducir la intervención del estado, no así excluirlo, lo que se contrapondría a un último concepto a analizar que es la Nacionalización.

Respecto al tercer capítulo llamado "Análisis al Marco Normativo", se realiza un sucinto análisis de la evolución de los aspectos jurídicos más relevantes del sector eléctrico en México, para tal efecto, se parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley fundamental de todas las normas jurídicas mexicanas, otra legislación es la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, que derivan de nuestro texto constitucional, y que son los instrumentos legales básicos que norman el área estratégica de la electricidad. No menos importantes son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales se tratan en este trabajo.

Es de señalarse que con motivo de las adecuaciones jurídicas a los ordenamientos del sector energético, se incluye un apartado que se ocupa de la legislación en materia de inversión extranjera. De gran importancia resultan los ordenamientos internacionales que México ha suscrito últimamente, en el marco de la apertura comercial que nuestro país ha iniciado, en este sentido, se estudia de manera general el impacto que ha tenido el sector eléctrico en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El cuarto y último capítulo titulado “Modernización del Sector Eléctrico Mexicano”, se divide en cuatro puntos básicos, siendo el primero de ellos la situación que guarda el sector eléctrico hoy en día, en el cual la expansión y modernización, radican prácticamente en los ingresos públicos disponibles, para lo cual el esquema financiero actual se está agotando, por lo que se hace notar la necesidad de introducir nuevos esquemas. En el segundo punto se hacen notar la dinámica de las reformas económicas que se han aplicado al sector eléctrico y las propuestas más viables para dicho sector. En un tercer punto, se tratan las conveniencias y límites que se mantienen en el rubro de inversión mexicana y extranjera, las cuales son de vital importancia para un desarrollo nacional e intercambio de participaciones internacionales. El último punto del cuarto capítulo trata el punto medular de la investigación, siendo este el de la privatización del sector eléctrico, dejando ver la orientación, la ideología, la intencionalidad, la estrategia y otros elementos que harían viable tal hecho.

Es así como la temática de cada capítulo, permitirá abordar uno de los temas más debatidos en nuestro país, en el que concluiremos con una propuesta viable y con aspiraciones de desarrollo nacional, que exigen un replanteamiento de los esquemas y estructuras bajo los cuales opera la industria eléctrica, basados en una definición clara de las actividades que puede aportar cada sector de la sociedad mexicana.

CAPITULO I
RESEÑA DEL SECTOR ELECTRICO MEXICANO

1.1. LA INDUSTRIA ELECTRICA A PRINCIPIOS DE SIGLO

La electricidad juega un papel básico en el desarrollo de la civilización moderna. No es posible concebir la vida cotidiana sin el empleo de los equipos y aparatos que basan su funcionamiento en este fluido. Es así como muchos años después del descubrimiento de la electricidad, en México, la red eléctrica nacional surgió con la participación de inversionistas extranjeros, quienes para beneficio de sus instalaciones industriales trajesen la electricidad colocando pequeñas plantas de producción eléctrica, dado es el caso en 1879 en la ciudad de León, Guanajuato, con la instalación de la fábrica de hilados y tejidos "La Americana", industria textil que mantuvo una planta de generación eléctrica.¹

La capacidad ociosa de las plantas generadoras privadas sobre todo en el horario nocturno, se utilizó para iluminar las calles de los pueblos aledaños. En 1881, la empresa "Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica" fue la primera con capital privado dedicada exclusivamente a la prestación del servicio público, desarrollando sus actividades en la Ciudad de México con fines de alumbrado público y residencial.

Durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz, se fomentó la expansión de la industria eléctrica otorgando concesiones a inversionistas provenientes de Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. De los inversionistas más destacados Fernando Bueno Montalvo² enumera las siguientes compañías:

1. Mexican Light and Power Company,

¹ LÓPEZ MATEOS, Adolfo. *Un Pueblo Unido con su Esfuerzo*, México, Ed. Fondo Cultural Banamex, México, 1989, p. 23.

² BUENO MONTALVO, Fernando. *La Participación del Sector Privado en la Generación de Electricidad, La Modernización del Sector Eléctrico, 1988-1994*, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1994, p. 70.

2. Mexican Gas and Electric Light Company Limited,
3. Puebla Light and Power Company,
4. Puebla Light and Power Transway Company,
5. Guanajuato Power Company,
6. Central México Light and Power Company,
7. Hydroelectric and Irrigation Company of Chapala, y
8. Northern México Power and Development Company.

Estas compañías mencionadas anteriormente, fueron paulatinamente reducidas, debido a que se convirtieron en compañías controladas por las mayores, al participar estas con un mayor número de capital social en las pequeñas.

En este proceso de eliminación de compañías, las cuales se fusionaron a las más grandes, surgieron dos poderosas empresas: Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (Mexican Light and Power Company Limited) e Impulsora de Empresas Eléctricas (American Foreign Power Company).

La primera, "Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz" (Mexican Light and Power Company Limited) fue creada en 1902, con capital anglocanadiense; operaba en el centro del país, incluyendo la ciudad de México. En 1905, instaló la primera unidad de generación eléctrica en el Río Necaxa, con base en la concesión que le transfirió Arnold Vaquié en 1902. Entre 1910 y 1920, se afianzó como la principal empresa eléctrica del país, tras adquirir las compañías Luz

Eléctrica, SA; Electricidad, SA; Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Idelfonso, SA; Mexicana de Gas y Luz Eléctrica Limitada; Eléctrica Roberts, SA, e Irrigadora de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, SA.³

La segunda, "Impulsora de Empresas Eléctricas" (American Foreign Power Company) era dependiente de la American and Foreign Power Company, que a su vez fue dependiente del consorcio estadounidense Electric Bond and Share. Su área de operación se concentró en el norte y el sur del país a través de las siguientes siete empresas: Compañía Eléctrica Mexicana del Norte, Compañía Eléctrica Mexicana del Centro, Compañía Eléctrica Mexicana del Sureste, Compañía Eléctrica Nacional, Compañía de Electricidad de Tampico, Compañía Nacional de Bienes Raíces y Compañía Eléctrica de Mérida.⁴

Estas dos empresas mencionadas en los párrafos que anteceden, junto con la Compañía Eléctrica de Chapala la cual fue importante en el primer tercio del siglo y cuyo origen se remonta a 1893, fue comprada por el gobierno federal en 1940, ejerciendo así hasta la nacionalización un control monopólico sobre sus respectivos mercados regionales.

Las supracitadas empresas, se financiaron casi exclusivamente con recursos privados provenientes del extranjero, para obtenerlos, las empresas emitían acciones y valores que se cotizaban en las bolsas internacionales, reinvertiendo [as utilidades que no se repartían. Como puede observarse, el capital privado, tanto nacional como extranjero, estuvo presente desde los inicios de la industria eléctrica mexicana, fomentando así, el crecimiento del sector eléctrico mexicano, que presento características económicas particulares.

³ <http://www.energia.gob.mx/frame7.html>

⁴ *Idem.*

Así, el sector eléctrico estuvo dominado por tres compañías: Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, Impulsora de Empresas Eléctricas y Eléctrica de Chapala. Originalmente, el sector eléctrico nacional fue impulsado por capital nacional, que fue desplazado por la inversión extranjera. Asimismo, estas empresas aprovecharon la formación de economías de escala, formando un mercado monopólico de la electricidad y que orientaron por el criterio de maximización del beneficio, puesto que se concentraron en los segmentos más redituables de la sociedad (sector industrial) desatendiendo a la mayor parte de la población rural.

1.2. CREACION DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

El evidente carácter estratégico y prioritario, las prácticas monopólicas y la necesidad de sacrificar la orientación del máximo beneficio privado por el mayor bienestar social, obligaron a las autoridades mexicanas a regular y controlar la industria eléctrica.

Es así, como se da el reconocimiento a la importancia y la trascendencia de la energía eléctrica para el desarrollo económico y social, siendo el presidente Álvaro Obregón quien en 1923, creó la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, con el objetivo de ejercer un control satisfactorio de la industria. En principio, se pusieron en práctica acciones para restringir las tarifas elevadas y las actividades monopólicas, situaciones que no permitían el desarrollo económico del país.

En 1926, el legislativo mexicano emitió el Código Nacional Eléctrico, que permite al gobierno controlar las concesiones y establecer los requisitos técnicos para la construcción, el manejo y la conservación de las instalaciones eléctricas. Además, se reformó el artículo 73 de la Constitución para otorgar al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de electricidad, declarar de utilidad

pública a la industria eléctrica, proceder a la regulación de las tarifas y obligar a las empresas generadoras a firmar contratos de suministro con los consumidores.⁵

El 29 de diciembre de 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó el Decreto que creó la Comisión Federal de Electricidad, como un organismo encargado del servicio público de energía eléctrica, que cuatro años más tarde inició sus funciones.

El 14 de agosto de 1937, la Comisión Federal de Electricidad inició funciones y se le asignó la misión de generar y distribuir energía eléctrica con una visión nacional. El nacimiento de la Comisión Federal de Electricidad respondió a la política de cambio estructural impulsado por el Presidente Lázaro Cárdenas.⁶ En este sentido, el sector energético (petróleo y electricidad) junto con el fomento de la banca de desarrollo fueron instrumentos utilizados para apoyar el programa de industrialización nacional.

Entre sus facultades estaba la de realizar toda clase de operaciones relacionadas con estas actividades, inclusive la adquisición de bienes muebles o inmuebles; organizar sociedades con el objeto de fabricar aparatos y equipos utilizables en plantas eléctricas. Se establecía a la Comisión la limitación de hacer aportaciones de capital en empresas eléctricas y de contratar la explotación por parte de particulares de algunas partes de su patrimonio, sin la autorización expresa del Ejecutivo Federal.

⁵ Artículo 73 Constitucional: "El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre... energía eléctrica..., ... XXIX-A. Para establecer contribuciones: ... 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; ... Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica..."

⁶ La necesidad de tal acción quedó expresada en su informe presidencial del 1º de septiembre de 1937: "No menos importante que la agricultura y minería, por considerarse como básica de la prosperidad nacional, es la actividad de la industria eléctrica, que no alcanza ya a cubrir las demandas que los diversos servicios y nuevas industrias reclaman". *Evolución del Sector Eléctrico en México*, Comisión Federal de Electricidad, México, 1977, p. 37.

El Gobierno de México para dar respuesta a la creación de la Comisión Federal de Electricidad, decide que en una primera etapa se diera a la Comisión la tarea de construir plantas generadoras para satisfacer la demanda existente, siendo que en las regiones apartadas de las grandes ciudades, la electricidad se convirtió rápidamente en una fuente benefactora para el bombeo de agua de riego, el arrastre y la molienda, pero sobre todo para el alumbrado público.

Los primeros proyectos de Comisión Federal de Electricidad se emprendieron en Teloloapan, Guerrero; Pátzcuaro, Michoacán; Suchiate y Xía en Oaxaca, y Ures y Altar en Sonora. En 1938, la empresa tenía apenas una capacidad de 64 kW, que durante los ocho años posteriores aumentó hasta alcanzar los 45 mil 594 kW. Entonces, las empresas privadas dejaron de invertir y la empresa pública se vio obligada a generar energía para que éstas la revendieran.⁷

Es así como la Comisión Federal de Electricidad reforzó el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, con base en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.

Desde sus inicios, la Comisión Federal de Electricidad marco una política de construcción de obras en función del desarrollo económico del país, cubriendo el déficit de las empresas privadas en los mercados respectivos. En breve tiempo, gracias a un arduo trabajo, logró superar la capacidad de generación de las compañías extranjeras.

⁷ <http://www.cfe.gob.mx/www2/QueEsCFE/informacion/Historia/>

Fernando Bueno Montalvo,⁸ señala que la consolidación definitiva de la Comisión Federal de Electricidad surgió el 22 de enero de 1949, cuando el presidente Miguel Alemán expidió el Decreto que la convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios.

1.3. NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA ELECTRICA

Para 1959, existían en México tres entidades que generaban electricidad:

- a) La Comisión Federal de Electricidad,
- b) La Mexican Light and Power Company, y
- c) La American and Foreign Power Company.

Las empresas extranjeras habían reducido sus inversiones en espera de un incremento en las tarifas. Así las inversiones de la Comisión Federal de Electricidad eran las únicas que se destinaban a la construcción de infraestructura nueva, incluidas las obras de transmisión y distribución. Tal panorama motivó al presidente Adolfo López Mateos⁹ a iniciar una serie de negociaciones que culminarían con la compra de las acciones y bienes de las empresas extranjeras.

⁸ BUENO MONTALVO, Fernando. *op.cit.*, p. 72.

⁹ En su segundo informe de gobierno el 1º de septiembre de 1960, el presidente López Mateos expresó: “Desde que inicié mi gobierno, tuve el convencimiento de que el desarrollo del país estaba íntimamente vinculado con la creciente electrificación del mismo, y que era conveniente realizar cuanto esfuerzo e inversión se requirieran para incrementarla. (...) En México hemos sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicos han de estar al servicio del desarrollo y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.”

Precisa Álvaro Estrada,¹⁰ que el 27 de septiembre de 1960, el Ejecutivo Federal dio a conocer al pueblo de México la noticia de la adquisición de las acciones de las empresas extranjeras. En el mismo mes, las empresas adquiridas fueron integradas al patrimonio nacional, por lo que el Presidente Adolfo López Mateos anunció una resolución de trascendencia jurídica: la reforma al artículo 27 constitucional, a fin de que no se otorgaran concesiones a particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

El 29 de diciembre de 1960, se publica el decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

“Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

Del nuevo texto constitucional se desprenden las siguientes consecuencias:

- 1) La exclusividad de la nación en las actividades de la industria eléctrica que constituyan un servicio público.
- 2) No se otorgarán concesiones a los particulares.
- 3) Sólo la nación puede aprovechar los bienes y los recursos naturales para la generación eléctrica.

¹⁰ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *El Marco Jurídico del Sector Eléctrico*, Modernización del Sector Eléctrico, 1988-1994, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1994, p. 40.

Lo anterior, dio la pauta para iniciar con la nacionalización¹¹ de la industria eléctrica debido a que pasa a la exclusividad de la nación la prestación del servicio público. Cabe mencionar que desde antes de la reforma constitucional, ya se habían hecho adquisiciones del capital mayoritario de algunas empresas como la Compañía de Luz y Fuerza Motriz.

Así es como el gobierno de México sustentó la mayoría accionaria de la Mexican Light and Power Company, que a su vez era propietaria de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y también sus asociadas la Compañía Luz y Fuerza de Pachuca, la Compañía Luz y Fuerza de Toluca y la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, que son el origen de lo que actualmente constituye Luz y Fuerza del Centro (esta última es el organismo descentralizado que actualmente genera y distribuye la electricidad en la ciudad de México y en algunas otras ciudades del centro del país).

Es importante mencionar que no fue en forma automática, a partir de la reforma constitucional antes señalada, que las empresas dejaron de operar en México, ya que muchas de ellas contaban con las concesiones vigentes al amparo de leyes anteriores y la propia Constitución las protegía por su principio de la no aplicación retroactiva de nuevas leyes en su perjuicio. Sin embargo, en los años posteriores a la reforma, se consolida la adquisición de las acciones o de los bienes y derechos de la totalidad de las empresas.

A partir de la nacionalización y hasta 1972, la Comisión Federal de Electricidad además de intensificar sus actividades como empresa pública responsable de la prestación del servicio público en gran parte del territorio nacional, prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país.

¹¹ *Vid. Infra.* Capítulo II, punto 2.5.

Menciona Guillermo Rodríguez¹² que las acciones para lograr la consolidación continuaron, y el 14 de agosto de 1967 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, bajo el rubro de la Secretaría del Patrimonio Nacional, el acuerdo que autorizaba a la Comisión Federal de Electricidad a disolver y liquidar sus filiales¹³. Por lo que el activo de las 19 empresas se incorporó al patrimonio de la Comisión, la que asumió las obligaciones y adeudos.

¹² RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Guillermo. *Evolución de la Industria Eléctrica en México*, El sector eléctrico en México, Ed. Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 30 y 31.

¹³ Filiales: Industrial Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.; Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S.A.; Compañía Eléctrica Morelia, S.A.; Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.; Compañía Eléctrica Manzanillo, S.A.; Compañía Eléctrica Guzmán, S.A.; Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Sabinas, S.A.; Servicios Eléctricos de Piedras Negras, S.A.; Compañía Eléctrica de Matamoros S. A.; Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A.; Compañía Hidroeléctrica del Río Micos, S.A.; Luz y Fuerza Mante, S.A.; Compañía de Luz y Fuerza de Guerrero, S.A.; Eléctrica de Hidalgo, S.A. de C.V.; Hidroeléctrica Mexicana, S.A.; Eléctrica de Tehuacán, S.A.; Compañía de Luz y Fuerza de Comitán S.A.; Eléctrica de Oaxaca, S.A. y Eléctrica de Huixtla, S.A.

CAPITULO II
CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1. AREAS ESTRATEGICAS

Para entender el concepto de áreas estratégicas es necesario manifestar que en la economía mixta, la cual se encuentra explícitamente reconocida por el párrafo tercero del artículo 25 constitucional supone, por una parte, la conservación del régimen de economía de mercado en cuanto que como lo dispone el artículo 28 constitucional, la ley castigará severamente “todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí”.¹⁴

Por otra parte, el sector público incide directamente en el renglón económico mediante la realización de actividades concretas que contrarrestan las contradicciones cíclicas del capitalismo y que brindan una mayor estabilidad tanto social como económica y política.

De esta suerte se hace indispensable conocer cuáles son las actividades económicas en las que el Estado debe incidir directamente y cuáles en las que puede participar en forma concurrente con los sectores social y privado de la economía.

Así, el actual párrafo tercero del artículo 25 constitucional establece que “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”.¹⁵ El párrafo anterior es el fundamento sobre el que descansa el establecimiento de las llamadas áreas estratégicas, así como el de las áreas prioritarias.

¹⁴ CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 149ª.ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 42.

¹⁵ *Ibidem*. p. 28.

El párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, dispone: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.¹⁶

Las áreas estratégicas que el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional establece, son las siguientes: acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que en el enunciado anterior no se incluyó ninguna actividad económica que el Estado no tuviera ya como sector exclusivo, bien bajo la consideración de una función pública o como un servicio público nacionalizado.

Por otra parte, cabe advertir que el anterior listado de áreas estratégicas no es limitativo, es decir, que en un futuro otras actividades o giros económicos, como podrían ser el farmacéutico, el alimentario, los autotransportes, etc., podrían ser considerados como áreas estratégicas, para lo cual sería necesario que expresamente lo señalara el Congreso de la Unión en una ley. Esta situación nos obliga a reconocer al servicio de banca y crédito como un área intermedia entre las estratégicas y las prioritarias, ya que, por una parte, ese servicio sólo puede ser prestado por el sector público, toda vez que no está sujeto a concesión de

¹⁶ *Idem.*

particulares pero, por la otra, no existe por parte del gobierno federal la propiedad y control absolutos.

Debe tenerse presente que en los términos del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que desarrollen las áreas estratégicas. Con esta declaración se garantiza que el proceso decisorio sobre las referidas actividades nunca podrá estar fuera de la esfera pública.

De lo anteriormente analizado, se puede discernir que las áreas estratégicas son: el conjunto de actividades económicas que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional.

2.2. AREAS PRIORITARIAS

La expresión áreas prioritarias aparece por primera vez en nuestro texto constitucional con las reformas de 3 de febrero de 1983, bajo el manifiesto de que el sector público¹⁷ podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social¹⁸ y privado¹⁹ de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

¹⁷ Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica.

¹⁸ Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión mas amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional.

¹⁹ Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

Para introducirnos al concepto de áreas prioritarias, tiene que partirse de la consideración de nuestro sistema como un régimen de economía mixta, que implica que junto a la subsistencia de una economía de mercado, el estado intervenga directamente en renglones económicos concretos a fin de atemperar las crisis cíclicas del capitalismo y propiciar una mayor estabilidad económica, social y política.

El tercer párrafo del artículo 25 constitucional estatuye el régimen de economía mixta al establecer que "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación"²⁰.

Los sectores de los que habla el anterior párrafo, deben entenderse como ámbito de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios de producción, es decir:

- a) El sector público está integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea en forma total o mayoritaria.
- b) El sector social está constituido por actividades económicas fundadas en formas de apropiación colectiva de los medios de la producción, como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, etc.
- c) El sector privado es el conformado por los medios de producción propiedad de individuos en lo particular o personas colectivas de derecho privado, ya sea de manera directa o mediante la participación en sociedades.

²⁰ CARBONELL, Miguel. *op.cit.* p. 28.

Ahora bien, hay una serie de actividades económicas definidas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, que solamente pueden ser realizadas por el sector público. Tales áreas reciben el nombre de estratégicas, debido a razones de seguridad nacional, interés social fundamental o beneficio social básico para el desarrollo nacional.

Además de las áreas estratégicas, el Estado puede estar interesado en la realización o participación de otras actividades económicas, a fin de organizarlas e impulsarlas, propiciando de esta manera el desarrollo nacional. Sobre el particular, el párrafo quinto del artículo 25 constitucional establece: "Asimismo, podrá (el sector público) participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".²¹

Es así, como podemos decir que las áreas prioritarias son: el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.

Por lo que las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulte más conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional. Toda vez que las prioridades cambian de acuerdo con el estadio del desarrollo nacional, las áreas prioritarias no están establecidas de antemano, como sucede con las áreas estratégicas aunque, si bien es cierto, estas últimas pueden ser ampliadas.

²¹ *Idem.*

2.3. MONOPOLIO

La palabra “Monopolio” proviene de la raíz latina *monopolium*, y éste a su vez del griego, *mono*, uno, *polien*, vender. La Real Academia Española lo define como el “aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera. Convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio.”²²

Los monopolios son una actividad prohibida por la constitución; lo son todos salvo los permitidos en forma expresa. Vista la redacción del artículo 28 constitucional,²³ el uso que se hace del término monopolio debe ser entendido como genérico e interpretado en su sentido amplio; con él se alude a los monopolios propiamente dichos, a todas sus especies, como lo son los monopolios bilaterales, los oligopolios, los cárteles, entre otros.

Dada la prohibición es importante saber qué es un monopolio. Cuando George Leland Bach en su *Tratado de Economía* inicia su estudio de los monopolios, afirma lo siguiente: “El monopolio se asemeja al pecado. Todo el mundo lo condena, pero pocas personas tienen claridad respecto a qué es lo que combaten.”²⁴ Son los economistas quienes han aportado las definiciones más notables y precisas respecto de lo qué son los monopolios; también lo han hecho los legisladores:

²² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. t. III, 22ª. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 2001, p. 516.

²³ “Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.” CARBONELL, Miguel. *op.cit.* p. 42.

²⁴ LELAND BACH, George. *Tratado de Economía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 9.

“Un *monopolio* es el único vendedor de un determinado bien o servicio en un mercado.”²⁵

“Un monopolio es una industria constituida por una sola empresa que elabora un producto para el cual no hay sustitutos cercanos. ... El monopolio está protegido de la competencia mediante barreras que impiden el acceso a su industria.”²⁶

El doctor Andrés Serra Rojas, concibe al monopolio como “la forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas de artículos o de servicios, que le permiten imponer los precios y un régimen exclusivista”²⁷

Podemos decir, que el monopolio tiene dos acepciones: aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera, y también convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio.

2.4. PRIVATIZACION

Privatizar es transmitir la titularidad de los medios o de la competencia para ejercer una determinada actividad del sector público al privado. La privatización se realiza mediante diversas modalidades, una de ellas consiste en liberar del régimen de servicio público, en *estricto sensu*, actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma a la

²⁵ STANLEY FISCHER, Rudiger y Richard Schmalensee. *Economía*, Ed. Mc Graww-Hill, México, 1989, p. 246.

²⁶ CASE, Karl E y Ray C. Fair. *Principios de Economía*, Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1997, p. 55.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, t. II, 15ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1992, p. 465.

norma jurídica, a fin de que ésta deje de considerar servicio público a actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al estado.

Es necesario hacer un esfuerzo para clarificar el concepto de privatización ya que el término ha sido altamente mistificado, se maneja con diferentes concepciones en el marco del debate político y está cargado de diferentes significados que obstaculizan la visualización de fenómenos diversos, a veces complementarios y otras veces contradictorios, que están ocurriendo en los países de la Región.

Las proposiciones de privatización que se debatían en la década de los ochenta estaban inscritas e inspiradas básicamente, en el modelo neoliberal y en la teoría económica neoclásica que se fundamentaban en la creencia en que las fuerzas del mercado distribuían los recursos, salarios, bienes y servicios más efectivamente y eficientemente que las fuerzas interventoras del estado. Estas proposiciones están principalmente, referidas a la reducción de la intervención económica del estado en la sociedad. Por privatización se designa, en términos generales, aquellas políticas diseñadas para establecer los principios del mercado en la provisión y distribución de los servicios públicos. Es esta última, la dirección más controversial de la privatización ya que tiene que ver directamente con la distribución social de los recursos.²⁸

Para la mayoría de los analistas de la privatización ésta refiere a la transferencia de funciones y actividades del sector gubernamental al sector no directamente controlado por el gobierno. Dentro esta lógica el sector público redefine su intervención en la sociedad fundamentalmente a través de las empresas estatales, lo que trae como consecuencia un rediseño en el gasto

²⁸ <http://www.unam.mx/prolap/maingo1.html>

público. La privatización en el área social funciona como una extensión de un proceso que tiene su origen en el ámbito económico.

De una revisión de la literatura más reciente sobre el tema, se pueden inferir por lo menos tres enfoques que ayudan a comprender este proceso:

El primer enfoque, considera a la privatización como un fin en sí mismo y enfatiza sus aspectos económicos. Estos estudios analizan los procesos de privatización en términos comparativos, utilizando básicamente las experiencias de los países desarrollados, como Estados Unidos, Francia, España, Inglaterra e Italia. También hay referencias sobre algunos países del Tercer Mundo como Chile, Brasil, Corea del Sur, Bangladesh, South Africa, entre otros. Los autores representantes de este enfoque,²⁹ realizan una evaluación de las experiencias anteriores en términos de los éxitos alcanzados y/o fracasos, destacando los primeros sobre los obstáculos o dificultades. En la literatura perteneciente a este enfoque, también se encuentran referencias a las modalidades que se adoptaron para cada caso y sus resultados en cuanto al ahorro del gasto fiscal del estado y al nuevo estilo de gerencia orientado hacia la búsqueda de eficacia y eficiencia en los entes una vez privatizados.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil es el empresariado organizado y se coloca por encima del estado. Se podría inferir que este sector sería el instrumento para aumentar la eficacia de los aparatos del estado. Los exponentes de este enfoque, comparten la idea de disminuir la presencia del estado en la economía y de redimensionarlo, no solamente en las áreas económicas sino también en las sociales. Aquí el objetivo explícito es fomentar una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia de ambos. Sin embargo, una derivación de este objetivo es el de

²⁹ <http://www.unam.mx/prolap/indeesp.html>

mantener separados estos sectores. El primero, en el ámbito estricta y tradicionalmente social y el segundo, en el ámbito económico. Los autores considerados en este primer grupo sostienen que lo anterior es una condición necesaria para que una sociedad alcance el desarrollo medido en términos de crecimiento económico.

El segundo enfoque destaca los aspectos sociales y políticos del proceso de privatización. Este enfoque trata de vincular la privatización, básicamente a los aspectos político-sociales de una sociedad determinada y argumenta que sus posibilidades de surgimiento y modalidades de expresión deberían estar relacionadas con la tradición sociopolítica y cultural que le es propia a cada país. De allí que los procesos de privatización devienen de decisiones políticas que se toman asociadas, principalmente a una forma específica de estado. Quienes suscriben este punto de vista sostienen que las condiciones socioeconómicas en las cuales se sucedieron los procesos de privatización en los países europeos, divergen sustancialmente de las condiciones que presentan hoy en día los países latinoamericanos, así como también hay diferencias substanciales sociohistóricas entre los propios países latinoamericanos; por lo tanto los resultados esperados variarían puesto que el surgimiento y desarrollo del estado latinoamericano es diferente al de cualquier estado europeo. Podría concluirse que un proceso de privatización tendría que vincularse a las características socioculturales propias de cada sociedad y asumirse como uno de los medios para lograr un fin mucho más complejo como es el desarrollo de la sociedad.

El tercer enfoque, estudia la privatización desde el punto de vista teórico-conceptual, es decir discute el contenido del concepto analizando los problemas de carácter metodológico que podría acarrear su instrumentación, ya no en la sociedad como un todo, sino en sus diferentes subsectores. Aquí hay un esfuerzo por separar, conceptual y metodológicamente, las tendencias hacia el aumento de la participación del sector privado en las esferas públicas, incluyendo en éstas la

social, sucedidas antes de los ochenta y los llamados procesos privatizadores posteriores a esta década. Los cuales son el resultado de una decisión política de alto nivel que involucra negociaciones y transacciones entre los diferentes intereses que se articulan en torno a determinados procesos productivos. Por otro lado, estos procesos privatizadores, sobre todo en los países latinoamericanos, son resultado también de las negociaciones sobre el pago de la deuda externa con las agencias internacionales, las cuales la incluyen como uno de los requisitos principales.

Los procesos de privatización, es decir la invasión de lo público por lo privado, delimita un determinado tipo de acción: aquella mediante la cual las relaciones de propiedad, control o usufructo, o todas ellas según sea la modalidad del convenio, pasan a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas. Ello es importante porque por esta vía quedan excluidos de la consideración de privatización, los procesos y tendencias de crecimiento de lo privado anteriormente existentes a la firma de un convenio o transacción, es decir de lo que se identificaba como tal antes del cumplimiento del pacto.

Tanto el segundo como el tercer enfoque estudian los procesos de privatización desde un punto de vista crítico y comparten el análisis según el cual las especificidades políticas, sociales y económicas que presentan los países y los sectores sujetos a ser privatizados son elementos que necesariamente deben ser tomados en cuenta. Es importante destacar que las tres perspectivas mencionadas no son puras en sí mismas, en donde los análisis que privilegian lo económico y el corto plazo no consideran los aspectos sociales y políticos y viceversa. De allí que la diferenciación que se establece tiene fines exclusivamente analítico-metodológicos para ubicar las diversas posiciones sobre el proceso de privatización a partir del énfasis en los rasgos sobresalientes que cada uno de estos enfoques privilegia en el análisis.

Sintetizando, la privatización definida en un sentido amplio abarcaría todas aquellas acciones que tienen como meta reducir la intervención del Estado en la economía. En consecuencia, comprendería no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.

2.5. NACIONALIZACION

Se ha considerado a la nacionalización como el acto de potestad soberana por medio del cual el estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares. De esta manera, nacionalización consistiría en una medida político-económica del estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios. Toda nacionalización implica la conformación del principio de la rectoría del estado en la economía, concretándose así su participación activa.

Las áreas estratégicas y prioritarias en que se divide la planeación permitirán la fundamentación de medidas nacionalizadoras. Actualmente, debido a la reforma del artículo 28 constitucional publicada en el Diario Oficial de fecha 3 de febrero de 1983,³⁰ se ha abandonado el régimen liberal del estado gendarme y se modifica la proscripción antigua de los llamados monopolios de estado para

³⁰ "ARTICULO QUINTO.- Se modifica el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue: Artículo 28. - En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la prácticas, monopólicas... en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión." p. 5.

establecer, en su lugar, la facultad de ejercicio exclusivo del estado en cuanto a la actividad económica que desarrolle en las áreas estratégicas determinadas en el propio precepto constitucional o en la legislación ordinaria.³¹

La nacionalización de la industria eléctrica llevada a cabo el 27 de septiembre de 1960, ofrece un ejemplo de la adquisición por medios distintos al de la expropiación. Las acciones y bienes de dos compañías extranjeras: la American & Foreign Power Co. y la Mexican Light Co., fueron adquiridas mediante compraventa, lo cual confirma la regla de que el proceso de nacionalización de una industria puede ser llevado a cabo a través de múltiples medios con la participación activa del estado.

Además del carácter absoluto que se pretende dar a esa garantía, en contravención con las limitaciones que determina la constitución, el argumento parte de la base que una nacionalización implica la ausencia de la participación privada en la producción de los bienes o servicios. Antes bien, la experiencia mexicana en las nacionalizaciones demuestra que no necesariamente se ha excluido esta participación.

Con las reformas constitucionales de 1983, la garantía de industria y comercio queda reducida, con respecto a las nacionalizaciones, a todo aquello

³¹ Exposición de motivos del decreto promulgado el 2/fcb/1983 en el periódico oficial No. 24 “Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores. En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación. Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas conservando el estado en todo tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

que las áreas estratégicas o prioritarias de la política económica no asignen a la actividad del estado.

En la nacionalización opera no sólo el aspecto patrimonial de una industria, sino fundamentalmente sobre el control de servicios que se tendrá en esa industria; aunque la expropiación versa también sobre un concepto de utilidad pública, que se traduce, las más de las veces, en la presentación de un servicio público, su finalidad está constreñida a la adquisición forzosa de los bienes para que el estado obtenga el dominio sobre ellos y así pueda poner en marcha su política.

Con el concepto de nacionalización se llega así a la inversión de la filosofía liberal-individualista, replanteándose una filosofía social en su lugar y dejando a la esfera de acción de los particulares todo aquello que el estado no se reserve.

CAPITULO III
ANALISIS AL MARCO NORMATIVO

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Constitucionalmente, la regulación de la energía eléctrica en nuestro país se encuentra contenida en los artículos 25, 26, 27 párrafo sexto, 28, 73 fracciones X y XXIX, base 5°, inciso a, 74 fracción IV, 90, 108, 123 apartado "A", fracción XXXI y 134 de nuestra carta magna.

En el artículo 25 se encuentra el concepto de la rectoría económica del estado, lo cual obedece al mandato constitucional que atribuye al estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Esta rectoría exige que el sector público tenga a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la constitución, "...petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad...",³² y que el gobierno federal mantenga siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para ese efecto, tal como ocurre con los organismos Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

El artículo 26 establece el principio de la planeación del desarrollo, el cual fue adoptado por los gobiernos de la república desde la expedición en 1920 de la Ley sobre Planeación General de la República. El precepto constitucional dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la obligación de sujetar al Plan Nacional de Desarrollo los programas de la administración pública federal, dentro de los cuales se encuentra el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 y los programas institucionales de la Comisión Federal de Electricidad.

³² CARBONELL, Miguel. *op.cit.*, p. 43.

El antecedente al artículo 27 de nuestra carta magna, quedó señalado con antelación en el inciso 1.3 del Capítulo I, donde se señalaba que el primero de septiembre de 1960, el Presidente Adolfo López Mateos en su informe de gobierno comunicó la reforma al artículo 27 constitucional, ya que consideró conveniente aprovechar para fines de electrificación, los recursos naturales de que disponía la nación y todos los elementos básicos que requiriera para su integración económica.

En la iniciativa de dicha reforma se señaló que la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica que comprendía la generación, transformación y distribución, así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto, requerirían, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, deben ser realizadas directamente por el estado, a través de los órganos competentes, ya que los recursos naturales y las fuentes de energía básica debían estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Con el objetivo de garantizar que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, se realizara en atención a los beneficios sociales y no a los intereses particulares, se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la

*Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines*³³

En esta forma, constitucionalmente se establecía el suministro de energía eléctrica como un servicio público a cargo solamente del estado mexicano, mediante el Decreto de Nacionalización de la Industria Eléctrica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960.

Como se puede advertir, en este precepto queda definido con claridad que no se otorgarán concesiones a los particulares que tengan por objeto la prestación del servicio público, por tratarse de una área reservada al estado, y que realiza a través de la Comisión Federal de Electricidad.

Es pertinente abrir un paréntesis, a fin de citar lo que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende por servicio público: "es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes."³⁴ Estos elementos se encuentran presentes en el servicio público de energía eléctrica en México, y desde luego en su propia Ley.

El señalado artículo 28 dispone que no constituirán monopolio las funciones que el estado ejerza en las áreas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra la electricidad.

El artículo 73, en su fracción X, establece la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar sobre energía eléctrica. Esta materia exige la intervención del

³³ *Ibidem.* p. 33.

³⁴ Tesis Jurisprudencial No. 2033. Vías generales de comunicación. Ley de Servicio Público, publicada en el número 419, en el Apéndice. 1917-1985. Tercera Parte. p. 746.

legislador federal, debido a la importancia que reviste para el desarrollo del país y por tratarse de una área estratégica de la economía nacional.

La fracción XXIX, base 5°, inciso a, del mismo artículo 73, otorga al congreso federal otra facultad exclusiva, esta vez en materia impositiva, para establecer gravámenes sobre energía eléctrica, cuyos rendimientos deben compartirse con los estados y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

En las fracciones antes mencionadas, se faculta al congreso para legislar en toda la república en esa materia, así como fijar contribuciones especiales sobre la misma,³⁵ lo que constituye el fundamento constitucional de la vigente Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual se comenta más adelante.

El artículo 74, en su fracción IV, dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, dentro del cual se encuentra el correspondiente a la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 90 dicta la forma de organización de la administración pública federal, dividiéndola en centralizada y paraestatal, señalando que la ley orgánica que expida el congreso, distribuirá los negocios administrativos de la federación en diversas secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación, la Comisión Federal de Electricidad queda ubicada, dentro de esta estructura, como una entidad perteneciente a la

³⁵ Las entidades federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales les fijan el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

administración pública paraestatal, dentro del sector coordinado por la Secretaría de Energía.

El artículo 108 disciplina la función pública, reputando como servidores públicos a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, y establece sus responsabilidades. La Comisión Federal de Electricidad opera a través de sus servidores públicos, que ajustan su conducta a esta norma.

El artículo 123 describe, en su apartado "A", fracción XXXI, que los trabajadores de la industria eléctrica estarán sujetos a la jurisdicción de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. Por último, el artículo 134 establece las bases para el manejo de recursos económicos federales, señalando que los recursos de que dispongan el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer sus objetivos. Además, establece el principio de adquisición de bienes, servicios y obra pública a través de licitación pública, para asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Esta Ley, reglamentaria del artículo 90 constitucional contiene las bases de la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo, así como los principios y las normas conforme a los cuales se distribuyen las competencias fundamentales de sus órganos centralizados y paraestatales. Dentro de estos últimos, se encuentran la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, organismos descentralizados que participan, según dispone la Ley del Servicio

Público de Energía Eléctrica, en la prestación de ese servicio público en los términos del artículo 4° de dicha ley y conforme a lo dispuesto por el propio artículo 5°.³⁶

Ambas entidades paraestatales están sujetas a esta ley, así como a las regulaciones que en materia de electricidad apruebe el titular del poder ejecutivo, por conducto o a propuesta de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, constituida ésta, como coordinadora del sector energético, con apego a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica que se comenta.

3.3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Este cuerpo normativo expresa en su artículo 14 el objeto general que deben perseguir los organismos descentralizados, mismo que consiste en la realización de actividades propias de las áreas estratégicas o prioritarias, en la prestación de un servicio público o social o en la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

La Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, son entidades paraestatales prestadoras de un servicio público y realizan actividades que son consideradas por la propia Constitución, como áreas estratégicas.

³⁶ En todo aquello que resulte aplicable, la actividad de Luz y Fuerza del Centro se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento. Las menciones a la Comisión Federal de Electricidad, consignadas en los ordenamientos citados, se entenderán también aplicables en lo conducente al propio organismo de Luz y Fuerza del Centro. Lo anterior, de conformidad con el artículo 11 del decreto de creación de dicho organismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de febrero de 1994.

3.4. LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1975. Define lo que se entiende por la prestación del servicio público de energía eléctrica, y alude a una gama de actividades que van desde la planeación del sistema eléctrico nacional, la generación, conducción, transformación, distribución y la venta de la energía eléctrica, hasta la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

El 23 de diciembre de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación importantes reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mediante las cuales se adicionan las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; asimismo se redefinen las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, ya contempladas desde el año de 1983.

En este tenor, la cogeneración es aquella que se obtiene del potencial energético generado por la industria mediante la utilización eficiente de la energía secundaria para la producción de energía eléctrica como subproducto, y el autoabastecimiento es el que se destina a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Con las nuevas figuras jurídicas de cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pequeña producción e importación y exportación de energía eléctrica por particulares, se ha dado mayor participación a los inversionistas nacionales y extranjeros en la industria eléctrica, respetándose estrictamente su exclusión del ámbito del servicio público, con lo que "durante el

periodo 1989-1994, la capacidad de generación aumentó 8,010 Megawatts (MW), equivalente a un incremento del 35%".³⁷

La reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ha tenido diversas adecuaciones que a continuación se comentan en sus aspectos más destacados:

El artículo 3° de dicha Ley, precisa una serie de actividades que por su propia naturaleza no constituyen un servicio público al no reunir los elementos característicos de este concepto, a los cuales ya se hizo referencia anteriormente, como son la permanencia, la continuidad, la uniformidad, la generalidad, la obligatoriedad y, sobre todo, la satisfacción de necesidades generales o colectivas.

En tal virtud, estas actividades pueden ser realizadas por los particulares, sin contravenir lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, que reserva a la nación la prestación del servicio público de energía eléctrica.

En consecuencia, los siguientes supuestos, no constituyen un servicio público, ya que en todos los casos, se satisfacen necesidades particulares y no colectivas:

- 1) La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- 2) La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

³⁷ LOZOYA THALMAM, Emilio. Palabras con motivo de la presentación de los libros blancos del sector energético, en la Cámara de Diputados, 27 de septiembre de 1994.

- 3) La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- 4) La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios, y
- 5) La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

El artículo 36 fue modificado a fin de establecer los requisitos y condiciones para el otorgamiento de los permisos necesarios por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y de esta manera poder realizar las actividades arriba mencionadas.

En el artículo 36-Bis se establece el principio rector a que se debe ajustar la Comisión Federal de Electricidad en la prestación del servicio público encomendado, que consiste en aprovechar, tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica, que resulte de menor costo y de óptima estabilidad, calidad y seguridad en la prestación de dicho servicio, sin importar si procede de la propia Comisión o de los particulares permisionarios.

También, se reformó el artículo 39 con el propósito de fomentar el autoabastecimiento de energía eléctrica a pequeña escala al desregular aquél que no exceda de 0.5 MW, salvo cuando se trate de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su propio consumo.

razón de que se pretende establecer un orden más flexible en lo concerniente a la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Con este instrumento se avanza en el proceso de modernización del sector eléctrico, ya que en él se detalla el procedimiento de cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación por parte de particulares.

Cabe agregar que con el propósito de complementar las disposiciones reglamentarias, el 19 de mayo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del Reglamento en cuestión.

Esta reforma consistió en adicionar disposiciones relativas a la forma de llevar a cabo las convocatorias que formule la Comisión Federal de Electricidad, y en su caso, Luz y Fuerza del Centro, a productores particulares de energía eléctrica, así como establecer el procedimiento de licitación y adjudicación de los respectivos contratos, por lo que este procedimiento, derivado de la naturaleza de la energía eléctrica, se separa de las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Asimismo, se prevén aspectos fundamentales del procedimiento de licitación como plazos, condiciones, firma y adjudicación de contratos, mismos que son de observancia general para la Comisión Federal de Electricidad, las autoridades competentes y los propios participantes en los procesos de licitación.

Esta reforma complementa las disposiciones concernientes a actividades de generación de energía eléctrica que fueron abiertas a la inversión privada, mediante las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica realizadas en diciembre de 1992, en que se estableció un régimen de permisos para las

actividades que no constituyen servicio público en el campo de la energía eléctrica.

El estado mexicano ha considerado al sector eléctrico como estratégico. Por lo tanto, su explotación y venta, por mandato constitucional, continúa dentro del poder del estado. En el marco de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica antes comentada, se han insertado las reformas emprendidas por el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, cuyo enfoque ha consistido en posibilitar la inversión de capitales del sector privado en la industria eléctrica, sin detrimento de que el servicio público eléctrico siga a cargo de la nación.

Es así como los particulares pueden: Autoabastecerse de fluido eléctrico; cogenerar electricidad, es decir, generarla mediante el aprovechamiento de energéticos obtenidos en procesos industriales, con el consiguiente ahorro de energía; Instalar centrales de producción para comprometer la totalidad de su capacidad y vender la energía asociada a dicha capacidad a la Comisión Federal de Electricidad; Producir y proveer electricidad mediante pequeñas instalaciones para ciertas comunidades, y exportar e importar electricidad.

La generación de electricidad para autoprotección contra interrupciones de energía en el suministro público, también puede ser realizada por particulares y, al contrario de los anteriores modelos de generación privada, no requiere permiso previo.

Es de esperarse que la producción independiente la cogeneración, ambas a gran escala, contribuyan significativamente mediante sus compromisos de potencia y energía en favor de la Comisión Federal de Electricidad, a reducir las necesidades de inversión de ésta para la ampliación del servicio público, y que la cogeneración contribuya a incrementar la eficiencia energética del país.

El reglamento de la ley en la materia establece que la Comisión Federal de Electricidad, ofrecerá a autoabastecedores y cogeneradores, servicios complementarios y de respaldo contra fallas y mantenimiento de sus instalaciones de generación;³⁸ adquirirá todos los excedentes de energía de esos dos tipos de generadores externos y firmará contratos a largo plazo para adquirir la energía y establecer compromisos de capacidad proveniente de los productores independientes.

3.5. LEY DE INVERSION EXTRANJERA

La abrogada Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,³⁹ se distingue de la vigente Ley de Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, en que la primera enfatizó la protección a la inversión nacional, mientras que la segunda establece reglas claras y permanentes que permiten la apertura a los flujos de capitales del exterior.

La Ley de Inversión Extranjera precisa que no toda la actividad eléctrica está reservada al estado de manera exclusiva, sino sólo aquellas funciones que con ese carácter determinen las leyes, las que como ya se ha señalado, son las que corresponden al servicio público respectivo. Lo anterior, queda expresado en los artículos 5° y 6° de la mencionada ley.

Por lo que se refiere a las actividades en esta materia que no corresponden al servicio público, la ley en vigor no señala restricción en cuanto a porcentajes,

³⁸ En el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de mayo de 1994, se publicó el Acuerdo que establece el servido de respaldo para los particulares que se acojan a las modalidades de generación de energía eléctrica que permite la Ley del Servido Público de Energía Eléctrica.

³⁹ TRANSITORIOS "Artículo Segundo.- Se aboga: I.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973; ..."

solamente es necesario obtener resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, cuando la inversión extranjera pretenda participar en una porción mayor al 49% del capital de sociedades mexicanas, cuyos activos rebasen los límites que fija la Comisión antes citada.⁴⁰

Cabe señalar que la apertura a la inversión extranjera en el sector eléctrico fue preludiada por la hoy abrogada Resolución General No. 5 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1993, y que su vigencia fue muy breve, ya que la Ley de Inversión Extranjera fue la que la desplaza.⁴¹ Dicha Resolución reconocía la posibilidad de la inversión extranjera en las actividades de la industria eléctrica que no corresponden al servicio público, y que fueron tratados en sus Reglas 1 y 2.

La Regla 1 de la citada resolución indicaba que para efectos de lo dispuesto en los artículos 3° y 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 72, 73 y demás relativos de su reglamento, los particulares personas físicas extranjeras y las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera en cualquier proporción, podrían realizar las actividades de generación e importación de energía eléctrica, en las modalidades procedentes que se establecen en las disposiciones legales y reglamentarias en la materia.

La Regla 2 de la propia resolución, prescribía que para la realización de las actividades a que aluden los artículos mencionados en el párrafo anterior, los particulares personas físicas extranjeras y las sociedades mexicanas en las que la inversión extranjera participara en forma directa o indirecta con más del 49% en su

⁴⁰ ARTICULO 9o.- Se requiere resolución favorable de la Comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión.

⁴¹ TRANSITORIOS "Artículo Tercero.- I.- ... II.- Todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter general que se opongan a esta Ley.

capital social, debería solicitar y obtener la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la autorización de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en los términos que para esos efectos se establecían en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su reglamento.

Por lo anterior, se puede considerar que con la entrada en vigor de la Ley de Inversión Extranjera, se cuenta ya con una legislación acorde a los cambios estructurales y económicos emprendidos por México a partir de 1989. Sin embargo, sería deseable que la ley o el reglamento en la materia, recogieran expresamente las disposiciones respecto de la inversión a la que se refería la Resolución General No. 5 antes citada.

3.6. ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES EN LA MATERIA

3.6.1. ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)

Dentro del marco de la inversión extranjera, se encuentra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que contiene XXXVIII artículos, entre los cuales destaca el artículo XX, inciso g, congruente con los derechos y obligaciones que en materia de energía, están contenidos en el párrafo quinto del Protocolo de Adhesión de México al GATT.

El artículo XX, inciso g, expresa que:

“A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable

entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

g) Relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales."

Dicho inciso se refiere a la energía en general, ya que no existe un precepto relativo la energía eléctrica en particular.

3.6.2. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴² constituye un punto de conexión entre el cambio institucional global y el marco regulatorio nacional, y es un instrumento que refleja la interconexión, cada vez más creciente en el ámbito internacional, entre sistemas jurídicos distintos, e incluso de tradiciones jurídicas diferentes, como son el norteamericano y el mexicano.

⁴² El 12 de junio de 1991 se iniciaron oficialmente las negociaciones del TLCAN en Toronto, Canadá, y finalizaron el 12 de agosto de 1992. El TLCAN se firmó, simultáneamente, el 17 de diciembre de 1992 en las ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C. Fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 22 de noviembre de 1993, y el decreto aprobatorio respectivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1993. Después que los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América intercambiaron las notificaciones en las que certificaron que las formalidades jurídicas necesarias habían concluido, el titular del ejecutivo federal promulgó el correspondiente decreto el 14 de diciembre de 1993, mismo que fue publicado en el citado órgano oficial del 20 de diciembre de 1993. El Tratado entro en vigor el 1o. de enero de 1994. BLANCO MENDOZA, Herminio. *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Una Visión de la Modernización de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 164-165.

Respecto al sector eléctrico nacional, en el TLCAN, a la vez que se mantiene reservada a la nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, se introduce una innovación al liberalizarse el régimen de la inversión extranjera proveniente de los Estados Unidos y Canadá en las áreas no reservadas en exclusiva al Estado, acorde esto último con el tono general de mayor apertura del régimen de inversión emergente de dicho instrumento internacional.

Dicho Tratado Trilateral tiene entre otros, los siguientes objetivos:

- 1) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;
- 2) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- 3) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes, así como crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

El Capítulo VI del TLCAN, denominado "Energía y Petroquímica Básica", se integra por los artículos 601 a 609 y por cinco anexos (602.3- 603 6; 605; 607; y 608.2).

El artículo 601 establece los principios que rigen el Capítulo VI. En primer término las partes refrendan el pleno respeto a sus constituciones. En el mismo sentido de ideas, reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo mediante su liberación gradual y sostenida. Asimismo, preafirman la importancia de contar con sectores energéticos y

petroquímicos viables y competitivos, a nivel internacional para promover sus respectivos intereses generales.

El artículo 602 determina el ámbito de aplicación de las disposiciones del capítulo. Así, el párrafo 1 dispone que son materia del mismo las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes, tal como se establece en el propio capítulo.

El párrafo 3 del artículo 602 establece que las actividades y los bienes energéticos y petroquímicos se regirán por las disposiciones del TLCAN, excepto por lo señalado en el Anexo 602.3. De este modo, sin perjuicio de lo dispuesto por dicho anexo, el texto del Capítulo VI está interrelacionado, en principio, con otros capítulos del propio tratado. Por ello, a fin de comprender el contenido y alcance de dicho capítulo en materia de energía eléctrica, es necesario hacer referencia a otros capítulos del TLCAN, como son:

- a) El Capítulo X; Compras del sector público;
- b) El Capítulo XI: Inversión, así como diversos anexos, específicamente los I, II y III.

A continuación, con especial énfasis en la inversión, reseñaré aquellos aspectos de los mencionados capítulos y anexos, que resultan relevantes al sector eléctrico.

3.6.2.1. INVERSION

El objetivo primordial del Capítulo XI del TLCAN: inversión, es el de brindar seguridad jurídica a la inversión foránea.⁴³

En primer término, es necesario determinar los sujetos y los actos a los que se aplican las disposiciones del Capítulo XI. En lo que toca a México, dicho Capítulo es aplicable a las inversiones provenientes de personas físicas o morales estadounidenses o canadienses.

En el caso de personas morales, es suficiente con que estén constituidas en cualesquiera de esos dos países. Si se trata de filiales controladas por inversionistas distintos de los estados parte, se exige el requisito adicional que “lleven a cabo actividades empresariales substantivas” (artículo 1103), requisito que tiene por objeto evitar que inversionistas de países ajenos a la zona constituyan empresas “de papel” que pretendan acogerse al régimen de inversión. De este modo, las disposiciones del Capítulo XI comprenden también, dentro de su ámbito personal de validez, a los inversionistas de otros países, siempre que tengan sociedades constituidas en la región y realicen actividades empresariales substantivas.

El concepto de inversión que maneja el artículo 1139 del Capítulo XI es amplio, ya que comprende: una empresa; acciones de una empresa; instrumentos de deuda de una empresa, cuando la empresa es una filial de la inversionista, o cuando la fecha de vencimiento original del instrumento de deuda sea por lo menos de tres años; un préstamo a una empresa; una participación en una

⁴³ HEFTYE ETIENNE, Fernando. *Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América de Norte: Inversión*, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis. Diagnóstico y Propuestas Jurídicas. T. II. Jorge Witker (coofd) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.) México, 1993, p. 72.

empresa, que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de la empresa; y bienes raíces, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico, entre otras modalidades. Así, el concepto “inversión” que el tratado maneja se refiere prácticamente a cualquier tipo de transferencia de recursos hacia el territorio de alguna de las partes.⁴⁴

El punto dos del artículo 1101 se refiere al Anexo III del Tratado, al disponer que una parte tiene el derecho de desempeñar exclusivamente las actividades económicas señaladas en dicho anexo, y “de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en tales actividades”. El anexo III se aplica únicamente a México y señala fundamentalmente las actividades reservadas al estado mexicano.

El artículo 1112 regula la relación del Capítulo XI con otros capítulos del tratado. El párrafo I de dicho artículo dispone que en caso de incompatibilidad entre las disposiciones del Capítulo XI y las de otro capítulo, prevalecerán las de este último “en la medida de la incompatibilidad”. Ello se hizo con el propósito de mantener la relativa autonomía de los distintos capítulos.

El Capítulo sobre inversión está estructurado conforme a los siguientes principios:

- I. Apertura sectorial;
- II. Trato a la inversión;
- III. Requisitos de desempeño;

⁴⁴ *Ibidem.* p. 64.

- IV. Transferencias;
- V. Expropiación; y
- VI. Solución de controversias.

A continuación, reseñaré cada uno de estos principios y sus excepciones respectivas, en la medida aplicable a la rama eléctrica.

3.6.2.1.1. APERTURA SECTORIAL

Como resultado del TLCAN, México pasó,⁴⁵ en términos generales, de un régimen cerrado a una mayor apertura, excepto en las materias objeto de reserva, conforme a la política del presente régimen de captar capital foráneo.

La idea rectora durante la negociación consistió en mantener las restricciones a la inversión extranjera en aquellos sectores considerados “estratégicos o prioritarios”, fuera de los cuales se permite la inversión foránea hasta el 100% sin necesidad de recabar autorizaciones previas.⁴⁶ Asimismo, con el propósito de evitar una extranjerización desmesurada de la planta productiva nacional, se establecieron reglas que exigen la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras cuando se pretendan adquirir empresas mexicanas cuyo valor total de activos exceda de un determinado límite. (Una regla semejante se estableció en la Ley de Inversión Extranjera.)⁴⁷

⁴⁵ *Ibidem.* p. 66.

⁴⁶ *Ibidem.* p. 67.

⁴⁷ Ver el artículo 9o. de dicha Ley, que dispone que se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto, que determine anualmente la propia comisión.

Es importante mencionar que las tres partes se comprometieron a que una vez liberalizado un sector, en el futuro no podrán volverá restringirlo, incluso si el sector fue objeto originalmente de una reserva total.

3.6.2.1.2. TRATO A LA INVERSION

Este concepto se refiere al trato que el país anfitrión debe otorgar a la inversión extranjera y tiene las siguientes modalidades: a) Principio de trato nacional; b) Trato de nación más favorecida; c) Nivel de trato y d) Trato mínimo.

a) Principio de trato nacional

Este principio, previsto en el artículo 1102, es una de las innovaciones más importantes del TLCAN, en materia de inversión foránea y es esencial en todo régimen de libre comercio e inversión; significa que ninguno de los estados parte podrá otorgar a los inversionistas de otra parte, un trato no menos favorable del que otorga, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición.

Se trata de un principio no discriminatorio en razón del origen de la inversión, en virtud de que se considera que los proyectos de inversión no tienen nacionalidad y por lo tanto, deben recibir el mismo trato que aquellos emprendidos por inversionistas nacionales.

b) Trato de nación más favorecida.

Dicho principio, establecido en el artículo 1103, consiste en la obligación de extender a los inversionistas amparados por el TLCAN, los beneficios que

cualesquiera de las partes conceda a inversionistas ajenos a la región.

c) Nivel de trato

Conforme al artículo 1104, cada una de las partes otorgará a los inversionistas y a las inversiones de los inversionistas de otra parte, el mejor de los tratos requeridos por los principios de trato nacional y de trato de nación más favorecida.

d) Trato mínimo

El nivel mínimo de trato está previsto en el artículo 1105, y de acuerdo al mismo cada una de las partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas.

3.6.2.1.3. REQUISITOS DE DESEMPEÑO

Se considera que el establecimiento de este tipo, de requisitos son incompatibles con un marco de liberalización y fomento de la inversión extranjera. Por esta razón, el artículo 1106 dispone que ninguna de las partes podrá imponer ni hacer cumplir requisitos de esa clase, como por ejemplo, la transferencia de tecnología, el alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, el mantener una balanza comercial equilibrada, que se describen en el propio artículo o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión, de un inversionista de una parte o de un país no parte en su territorio.

3.6.2.1.4. TRANSFERENCIAS

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1109, las partes se comprometen a permitir que todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra de las partes en territorio de la parte, se hagan libremente, sin demora, y en las transacciones al contado, en divisa de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en la fecha de la transferencia. No obstante, se podrá impedir la realización de transferencias, por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de sus leyes en los siguientes casos:

- a) Quiebra, insolvencia o protección de los derechos de los acreedores;
- b) Emisión, comercio y operaciones de valores;
- c) Infracciones penales;
- d) Informes de transferencias de divisas u otros instrumentos monetarios; o
- e) Garantía del cumplimiento de fallos en procedimientos contenciosos.

3.6.2.1.5. EXPROPIACION

En congruencia con el objetivo del Capítulo XI de ofrecer seguridad y certeza jurídica a la inversión extranjera, el TLCAN establece los requisitos a que deberá sujetarse todo acto expropiatorio o medida equivalente (v. g., nacionalización). Dichos requisitos son los siguientes:

- a) Por causa de utilidad pública;

- b) Sobre bases no discriminatorias;
- c) Con apego al principio de legalidad y al artículo 1105 (l) (que se refiere al nivel mínimo de trato a la inversión), y
- d) Mediante indemnización, la cual deberá ser “justa” y “sin demora”.

3.6.2.1.6. SOLUCION DE CONTROVERSIAS

El marco de certidumbre jurídica que confiere el TLCAN al inversionista, se complementa con un mecanismo para la solución de controversias que asegura, tanto trato igual a los inversionistas de las partes conforme al principio de reciprocidad internacional como debido proceso legal ante un tribunal imparcial. En este sentido, el inversionista de una parte podrá someter a arbitraje internacional la solución de un litigio con motivo de que otra parte ha violado alguna de las obligaciones establecidas en el propio TLCAN.

En suma, el capítulo XI al establecer novedosas disposiciones, como son:

- a) Principio de trato nacional;
- b) Garantía de libre convertibilidad monetaria al tipo del mercado;
- c) Sujeción del procedimiento expropiatorio a reglas claras, y
- d) Opción del inversionista extranjero a recurrir al arbitraje, colocan a México, según algunos autores,⁴⁸ en una posición más acorde con

⁴⁸ RAMÍREZ DE LA O, Rogelio. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde una Prospe ctiva Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 101.

una economía mundial.

3.6.2.2. RESERVAS⁴⁹

Cada uno de los estados parte se reservó la aplicación de los principios del régimen de inversión en determinados sectores, de conformidad con las restricciones previstas en su marco jurídico vigente. Las reservas se establecen en diversos anexos del propio Tratado, los cuales constituyen parte integral del mismo, conforme al artículo 2201 del propio instrumento internacional. De los siete anexos del tratado, resultan relevantes para nuestro tema los tres primeros.

Como se anticipó, de acuerdo con el Anexo I, lista de México, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras únicamente revisará la adquisición, directa o indirecta realizada por un inversionista de otra parte de más del 49% de la participación en una empresa establecida en México que sea propiedad o esté controlada, directa o indirectamente, por nacionales mexicanos dentro de un sector no restringido, si el valor de los activos brutos de la empresa establecida en México no es inferior al monto del umbral aplicable, indicado en el propio Tratado, conforme a un determinado calendario.

En el anexo II, lista de México, se establece una reserva en el sector energía, subsector: petróleo y otros hidrocarburos, petroquímicos básicos, electricidad, energía nuclear y tratamiento de minerales radioactivos. La reserva se hace con respecto a los principios de Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida y Presencia Local.

⁴⁹En derecho internacional por reserva se entiende la “manifestación hecha por una parte de no encontrarse dispuesta a aceptar alguna disposición determinada o de pretender alguna otra variación a su favor”. SORENSEN, Max. *Derecho de los Tratados*, en *Manual de Derecho Internacional Público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 199-259.

El anexo III únicamente fue presentado por México, y está integrado por las siguientes tres secciones: A) Actividades Reservadas al Estado Mexicano; B) Desregulación de Actividades Reservadas al Estado y C) Actividades Reservadas Anteriormente al Estado Mexicano.

La sección A) establece que México se reserva el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las siguientes actividades:

Electricidad: la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluidas la generación, conducción, transformación, distribución y “venta” de electricidad.⁵⁰ Se invoca correctamente como fundamento jurídico de esta reserva a la Constitución Política, artículos 25, 27 y 28, y a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En la sección B.1 del mismo Anexo III se dispone que las actividades establecidas en la sección A, están reservadas al Estado Mexicano y, por lo tanto, la inversión de capital privado no se permite en la ley mexicana. A continuación, se establece un enunciado condicional en los siguientes términos: “Si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, prestamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del estado en esas actividades.”⁵¹ Sobre el particular, es necesario hacer hincapié que el vigente artículo 27 constitucional, párrafo sexto, a partir de la adición introducida por el poder revisor de la Constitución en 1960, prohíbe terminantemente las concesiones en las áreas eléctrica y petrolera.

⁵⁰ El texto constitucional usa el término “abastecer”, “no vender”. Sin embargo, ello muy probable se deba a la conviencia de enfatizar en el TLCAN que sólo la nación está facultada para vender energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, no así los particulares.

⁵¹ MARTÍNEZ, Gabriel. *Inversión en el Tratado de Libre Comercio*, Ed. McGraw-Hill, México, 1994, p. 65.

La sección B.2 dispone que si las leyes mexicanas se reforman para permitir inversión de capital privado en las actividades señaladas en la sección A, México podrá imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera, no obstante el principio de Trato Nacional (artículo 1102) y deberá indicarlas en el anexo I. Acerca de esta disposición, es necesario hacer los siguientes comentarios:

A diferencia del punto 1, esta disposición supone hipotéticamente una modificación al marco legal mexicano para permitir inversión de capital privado. Sin embargo, esta hipótesis no implica necesariamente una apertura a la participación de la inversión foránea ya que nuestro país tiene la potestad de permitirla o no. En caso de no permitirlo, ello no entrañaría una violación a lo dispuesto por el tratado, ya que constituye una excepción expresa al principio de Trato Nacional, siempre y cuando se haga una indicación en ese sentido en el anexo I.

Algunos críticos del tratado han señalado que la sección B.2 establece una "privatización anunciada", sin embargo de no haberse distinguido dos situaciones distintas, es decir, la apertura al sector privado nacional y aquella a la inversión foránea, ello hubiera traído como consecuencia la aplicación automática del principio de trato nacional.⁵²

La sección B.2 añade que México también podrá imponer excepciones al principio de Trato Nacional con respecto a la participación de la inversión extranjera en el caso de la venta de activos o de la participación en el capital de una empresa relacionada con las actividades señaladas en la sección A del anexo III, entre las cuales se encuentra la prestación del servicio público de energía

⁵² HEFTYE ETIENNE, Fernando. *op.cit.*, p. 68

eléctrica, y deberá indicarlos en el anexo I.

La sección C del anexo III prevé la posibilidad de que, en aquellas actividades que hubieren estado reservadas al estado mexicano al primero de enero de 1992, que dejaron de estarlo a la fecha de entrada en vigor del TLCAN, el mismo estado imponga restricciones a favor de empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana, de la primera venta de activos o de participación estatal o las transferencias de dichos activos o participación durante un determinado período, al vencimiento del cual se aplicaran las obligaciones derivadas del principio de Trato Nacional.

Además de las reservas antes señaladas, el Anexo 602.3 del Capítulo VI del TLCAN denominado "Reservas y Disposiciones Especiales", se encuentran dos partes relevantes para esta investigación: I) Reservas; y II) Actividades e inversión en plantas de generación eléctrica las cuales abordaré a continuación.

3.6.2.2.1. RESERVA ESPECIFICA

Adicionalmente a las reservas contenidas en los Anexos del TLCAN, el capítulo VI establece una reserva específica a las disposiciones del propio tratado, que no hace sino reforzar las reservas establecidas por México en el anexo III, sección A).

En efecto, conforme al párrafo I (c), el estado mexicano se reserva, incluidas la inversión y la prestación de servicios, entre otras, la siguiente actividad estratégica: la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluidas la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad, salvo lo dispuesto en el párrafo 5 del mismo Anexo 602.3.

La parte *in fine* del párrafo I dispone que en caso de contradicción entre dicho párrafo y cualquier otra disposición del tratado, prevalecerá el citado párrafo en la medida de la incompatibilidad. Esta regla de solución de conflictos asegura la primacía de las reservas en materia energética por sobre las demás disposiciones del tratado.

El párrafo 2 del Anexo en comento añade que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1101 (2) "Inversión-Ámbito de Aplicación", no se permitirá la inversión privada en las actividades listadas en el párrafo I, entre las que se incluye, la prestación del servicio público de energía eléctrica.

3.6.2.2.2. ACTIVIDADES E INVERSION EN PLANTAS DE GENERACION ELECTRICA

El TLCAN prevé la participación de la inversión privada en la generación de energía eléctrica, en áreas no consideradas como servicio público, como son: (i) autoabastecimiento, (ii) cogeneración y (iii) producción independiente de energía eléctrica. En estos casos, la producción destinada al mercado interno tendrá que canalizarse exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).⁵³

⁵³ Es de destacarse que el texto del TLCAN sólo alude en forma expresa a la CFE. No incluye a la LFC. El párrafo segundo del artículo II del Decreto Ejecutivo Federal por el cual se crea Luz y Fuerza dispone que las menciones a la CFE, consignadas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, "se entenderán referidas, en lo conducente" a la Luz y Fuerza del Centro, y se reservan a dicha comisión las funciones que en el ámbito nacional le asignan los artículos 9º, 20 y 31 de la Ley. Por lo tanto, esta disposición del mencionado Decreto no puede tener efectos sobre las disposiciones del TLCAN. Conviene señalar que, conforme al artículo 9º de la Ley, la CFE tiene la facultad de exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público.

(i) Autoabastecimiento

Una empresa de alguna de las otras partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de generación eléctrica en México para satisfacer sus necesidades de suministro. Los excedentes, es decir, la electricidad generada que exceda dichas necesidades, debe ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, la cual deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por esta y la empresa.

(ii) Cogeneración

Una empresa de alguna de las otras partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de cogeneración en territorio mexicano que genere electricidad por medio de calor, vapor u otras fuentes energéticas asociadas con un proceso industrial. No se requiere que los dueños de la planta industrial sean también los propietarios de la planta de cogeneración.

Los excedentes también deben ser vendidos a la Comisión Federal de Electricidad, la cual deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la paraestatal y la empresa.

(iii) Producción independiente de energía eléctrica

Asimismo, el TLCAN prevé que una empresa de alguna de las otras partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de producción independiente de energía eléctrica, en México. La electricidad generada por dicha planta para su venta en México (se puede generar energía eléctrica también para exportación) deberá ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, la cual deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados entre ésta y la empresa.

Es importante señalar que el TLCAN no establece el requisito de obtener resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que el capital foráneo participe en un porcentaje mayor al 49% en las sociedades dedicadas a la generación e importación de energía eléctrica que no constituyen servicio público.⁵⁴

Por otra parte, la realización de las actividades anteriores está sujeta al permiso que otorgue la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento;⁵⁵ permiso que no es violatorio del principio de trato nacional, ya que se exige igualmente a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que pretendan convertirse en productores externos.

Asimismo, conforme a lo previsto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, empresas de alguna de las otras partes podrán generar energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración y producción independiente, así como importar energía eléctrica, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios (artículos 3o., 36, fracción III, inciso c).

Además, debe mencionarse que el TLCAN no incluye la denominada “pequeña producción de energía eléctrica” prevista en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, toda vez que dicho esquema está reservado por el mismo ordenamiento a las personas físicas de nacionalidad mexicana y a las personas morales de la misma nacionalidad.⁵⁶

⁵⁴ LÓPEZ VELARDE ESTRADA, Rogelio. *Energía y Petroquímica Básica*, T.I. UNAM, México, 1993, p. 237.

⁵⁵ *Ibidem*. p. 236.

⁵⁶ En efecto, conforme al inciso a), fracción IV del artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, uno de los requisitos necesarios para obtener los permisos para la pequeña producción de energía eléctrica es que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional (i.e., personas morales de nacionalidad mexicana, conforme a la Ley de Nacionalidad), y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

A partir de la consideración de que la electricidad es objeto de comercio internacional, el inciso (c) del párrafo 5 del anexo 602.3, prevé que cuando una producción independiente de energía eléctrica ubicada en territorio mexicano y una empresa eléctrica de otra parte consideren que el comercio transfronterizo de electricidad puede ser de su interés, cada una de las partes de que se trate permitirá a dichos entes y a la Comisión Federal de Electricidad negociar los términos y condiciones para la adquisición de energía eléctrica y los contratos de venta de la misma.

Esto es, el TLCAN prevé la posibilidad de que la Comisión Federal de Electricidad compre electricidad que posteriormente pueda exportar a las zonas fronterizas de los Estados Unidos de América.⁵⁷ El TLCAN confiere a las partes contratantes de dichos contratos de suministro libertad para negociar las modalidades de ejecución de los mismos, los cuales podrán asumir la forma de contratos individuales entre la Comisión Federal de Electricidad y cada uno de los mencionados entes. Cada una de las partes de que se trate dispone el tratado-determinará si los contratos referidos se sujetarán o no a la aprobación reguladora.

3.6.2.3. IMPACTO EN EL ORDEN JURIDICO INTERNO

La apertura a la inversión acordada en el TLCAN se hará extensiva a los inversionistas de otros países.⁵⁸ El TLCAN ha marcado la pauta para introducir cambios en la legislación interna para permitir una inversión extranjera mayoritaria, sin necesidad de aprobación específica.⁵⁹

⁵⁷ CASTRO, Pedro. *Energía y Petroquímica Básica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994, pp. 85-96.

⁵⁸ HEFTYE ETIENNE, Fernando. *op.cit.*, pp. 65-66.

⁵⁹ GLOBERMAN, Steven y Michael Walker (comps.). Tr. Mónica Utrilla, *El TLC: Una Perspectiva Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 91.

Se ha afirmado que las disposiciones del párrafo 5.6 favorecen los intereses de las partes firmantes del tratado, y excluyen a empresas de otros países.⁶⁰ Como ya se dijo, las reglas sobre inversión del TLCAN se extienden también a empresas filiales establecidas en la región de países ajenos a la misma. Además, el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como vigésimo quinto miembro abre asimismo perspectivas para que las inversiones y los inversionistas de los demás países miembros, participen en la rama eléctrica en las áreas no reservadas, toda vez que el principio rector de los flujos de capital entre los países miembros es el de trato nacional.

Asimismo, en virtud del decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el TLCAN, publicado el 22 de diciembre de 1993, se reformó el artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para prever expresamente que la Comisión Federal de Electricidad (y adicionalmente Luz y Fuerza del Centro) pueden pactar cláusulas arbitrales. Así, los particulares y dichas entidades paraestatales podrán convenir tales cláusulas en los contratos que celebren, en reconocimiento de una práctica frecuente, sobre todo en el ámbito internacional. Igualmente, este cambio permitirá cumplir los compromisos asumidos por México en materia de arbitraje internacional. La Comisión Federal de Electricidad podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convengan al mejor cumplimiento de su objeto.

⁶⁰ CASTRO, Pedro. *op.cit.*, p. 93.

CAPÍTULO IV
MODERNIZACION DEL SECTOR ELECTRICO MEXICANO

4.1. SITUACION DEL SECTOR ELECTRICO

La provisión del servicio de energía eléctrica en gran escala consta principalmente de las siguientes actividades: Generación, Despacho, Transmisión, Distribución y Comercialización. Estas actividades, por disposición de ley son competencia exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, cuando tengan por objeto la prestación del servicio público. La Comisión Federal de Electricidad tiene a su cargo la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica en todo el territorio nacional, salvo en el Distrito Federal y parte de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, áreas atendidas por Luz y Fuerza del Centro. Actualmente entre ambos organismos públicos atienden a 25 millones de usuarios.

La capacidad actual de generación de energía eléctrica del sector en su conjunto es de 50,679 MW, de la cual, el 74.0% corresponde a la Comisión Federal de Electricidad, 1.7% a Luz y Fuerza del Centro, 3.9% a Petróleos Mexicanos, 14.3% a Productor Independiente de Energía, 4.3% a Autoabastecimiento, y 1.8% a Cogeneración.⁶¹

Hoy en día la expansión y modernización del Sector Eléctrico Nacional radica prácticamente en los ingresos públicos disponibles. A su vez, dichos ingresos públicos tienen una relación estrecha con el Producto Interno Bruto (PIB), ya que la disponibilidad de recursos públicos guarda una dependencia significativa con el desempeño económico del país.

El crecimiento de la demanda por electricidad ha crecido históricamente a un ritmo considerablemente mayor al del PIB y al de los ingresos públicos, por lo tanto la capacidad del sector público para asignar los recursos que demanda el

⁶¹ http://www.energia.gob.mx/wb2/Senecr/Sene_108_industria_electrica

sector eléctrico, así como su capacidad para garantizar deuda, son cada vez menores. Por ello, el esquema financiero bajo el cual se ha instrumentado el crecimiento del sector se está agotando; de no introducir nuevos esquemas y mecanismos que incluyan participación privada e inversiones que no deban ser garantizadas por el gobierno federal, no se tendrán los recursos necesarios para cubrir la creciente demanda ni la modernización de la infraestructura.



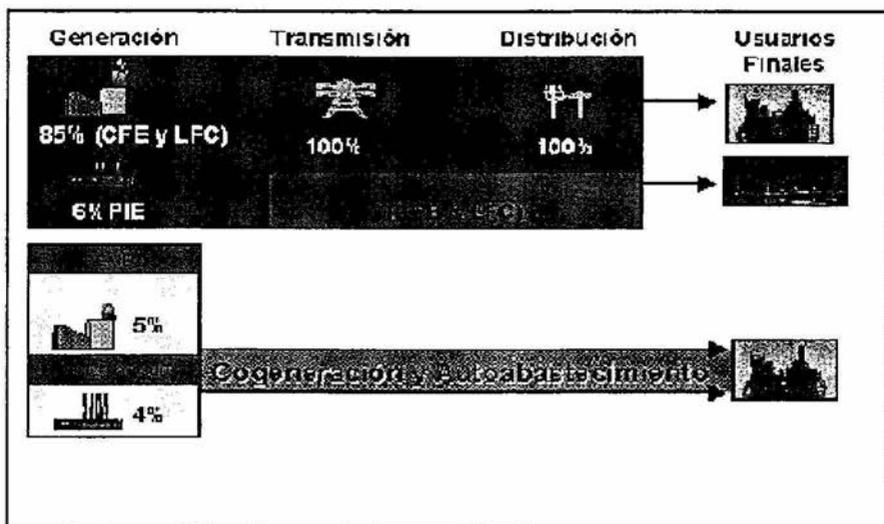
Con las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica llevadas a cabo en 1992, se reconoció la necesidad de aprovechar la coparticipación de los sectores privado y social para colaborar en el crecimiento del sector.

Sin embargo, al no contar con reglas claras en la venta de excedentes para los Autoabastecedores y Cogeneradores, dichas figuras no han propiciado las inversiones que se esperaban. La mayoría de la participación privada en las modalidades que se introdujeron con dicha reforma, en términos de inversiones, se ha dado bajo la figura de Productor Independiente de Energía. Los productores independientes de energía celebran contratos de compraventa de largo plazo para vender la totalidad de su producción a Comisión Federal de Electricidad. Sin

embargo, estos esquemas y los de construcción-arrendamiento-transferencia (CAT) han sido una solución transitoria para el financiamiento de nueva infraestructura, debido a que estos contratos constituyen pasivos contingentes para el estado, y su efecto en las cuentas públicas es similar a la emisión de deuda pública.

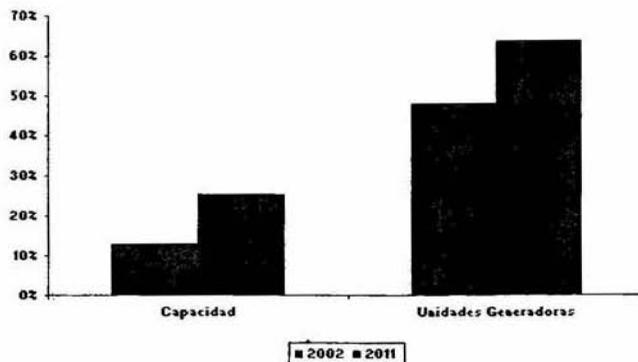
No obstante se llevaron a cabo dichos cambios para la apertura de participación privada y social, la Comisión Federal de Electricidad sigue siendo la única entidad autorizada para comprar energía eléctrica, por lo que se pasó de un esquema de Monopolio verticalmente integrado a un modelo de "Comprador Único", es decir, donde sólo el estado puede adquirir energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, sin estar sujeto a formar parte de la sociedad de las empresas dueñas de las plantas construidas para el suministro de energía.

Estructura Actual de la Industria Eléctrica Mexicana



En el periodo comprendido entre 2003 y 2012 se plantea agregar capacidad al sector del orden de 28,200 MW, así como modernizar los Sistemas de Transmisión y Distribución a fin de alcanzar estándares internacionales en calidad y eficiencia del servicio. Estas necesidades implican inversiones del orden de 583,000 millones de pesos. Durante el mismo periodo, sólo se llevarán a cabo retiros por alrededor de 4,2004 MW, es decir, sólo se está respondiendo al crecimiento de la demanda dejando de lado la modernización de los activos del sector, cuya situación se encuentra lejos de los parámetros internacionales de calidad. En particular hoy en día el 44% de las unidades de generación cuenta con más de 30 años de vida activa, para 2012 esa proporción se acercará a 70%.

Las necesidades en materia de electricidad de una economía globalizada como la mexicana exigen una constante expansión y modernización para mantener la competitividad de la industria nacional. Por lo tanto, es urgente una reforma estructural del sector y de su marco normativo para que los capitales de los sectores público, social y privado puedan participar en el desarrollo de la industria sin necesidad de contar con garantías gubernamentales.



4.2. REFORMA ECONOMICA EN MEXICO

Al inicio de la década de los ochentas, el país enfrentaba una fuerte crisis económica, caracterizada por factores tan graves como la inflación, desempleo, alto déficit fiscal, escasez de exportaciones de productos no petroleros, ineficiencia de algunas empresas públicas y una pesada deuda externa. Tal situación llevó al gobierno a adoptar una serie de medidas para estabilizar la economía: reducción del gasto público, renegociación de la deuda externa, promoción del ahorro y la inversión, restauración de la estabilidad de los precios y fomento de la eficiencia y productividad.⁶²

Estas medidas significaron el cambio de un modelo de desarrollo que estaba orientado al mercado interno, a otro orientado al exterior, para lo cual el gobierno también adoptó una política de liberalización comercial, que se consolidó con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1985. El programa de estabilización económica continuó en la presente administración con la aplicación de reformas que han producido resultados alentadores, la inflación disminuyó hasta alcanzar en 1993 una cifra inferior al diez por ciento y las tasas de interés han descendido a niveles no observados en más de una década. Además, se estabilizó el tipo de cambio y se incrementaron los flujos de capital tanto en forma de inversión extranjera directa como de inversión de cartera. Tales flujos sientan las bases para un mayor crecimiento económico y la creación de nuevos empleos. En adición, la disciplina presupuestal y el proceso de privatización de algunas empresas paraestatales han permitido nivelar las finanzas públicas.

La redefinición del papel del estado mexicano en la economía, ha devuelto a los particulares la responsabilidad de producir bienes y prestar servicios que

⁶² NAVARRETE, Jorge. *The Mexican Economic Experience: 1976-1987*, en CEPAL Review, No. 41, 1990, p. 32.

anteriormente les estaban vedados. Tales inversiones le permiten al estado disponer de mayores recursos para incrementar el gasto social, en beneficio de la población de escasos ingresos.

La globalización de la economía, la competencia por la afluencia de capitales externos y la formación de bloques económicos han acelerado la apertura y la desregulación de la economía mexicana. Esta apertura se ha reflejado en el ingreso de México a diversos mecanismos comerciales, entre ellos: el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (1989), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (1991), el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (1993), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1994) y el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres (1994). La incorporación de México en estos importantes foros otorga a los inversionistas la seguridad de que las reformas económicas y estructurales continuarán.⁶³

En el caso específico del sector eléctrico, como se verá más adelante, las reformas permitirán reforzar las actividades del sector público a través de la promoción de la participación del sector privado. No hay crecimiento económico duradero si éste no se basa en el respeto al medio ambiente. El desarrollo sustentable es un concepto que alcanzó una amplia difusión en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, suscrita por México en 1992. Siguiendo esta tendencia, la política ambiental del sector eléctrico mexicano tiene por meta consolidar una industria ambientalmente sana que a la vez permita incrementar la eficiencia y la competitividad.

El gobierno ha desarrollado un programa de reforma estructural con el objeto de atraer capital privado tanto nacional como extranjero al sector y asegurar

⁶³ BUENO MONTALVO, Fernando. *op.cit.*, p. 75.

para México un servicio eléctrico eficiente. Este programa incorpora las mejores prácticas adoptadas en los sectores eléctricos de otros países y, al mismo tiempo, considera las particularidades de la economía mexicana y su sector eléctrico. La reforma estructural propuesta toma en cuenta las consideraciones siguientes:

- a) La capacidad del país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población, esta depende, en gran medida, de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional. Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica previstas para los próximos años, la reestructuración del sector resulta un paso inevitable.
- b) El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente la actividad del estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico. La suma de esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con una industria eléctrica acorde a su dinámica de crecimiento y a las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos. El estado ejercerá la rectoría sobre la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional.
- c) La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serán promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permitirá garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por las centrales que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.
- d) La expansión de la industria eléctrica que resultará de estas reformas y que convertirá en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía, permitirá a los trabajadores del sector eléctrico obtener mejores

ingresos y generará empleos permanentes y bien remunerados en la economía nacional.

En general, la propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica planteada, tiene por objeto incrementar el nivel de eficiencia del sector. Esto significa introducir condiciones de mercado y de regulación para asegurar las inversiones necesarias para su expansión, reducir costos de producción en toda la cadena eléctrica, principalmente en la generación, introducir tecnología de punta que permita modernizar los sistemas eléctricos actuales.

4.3. INVERSION MEXICANA Y EXTRANJERA

La inversión extranjera directa ha constituido un instrumento fundamental en el desarrollo económico de las naciones. Los flujos internacionales de capital no sólo han complementado el ahorro de los países al incorporar divisas frescas a la actividad económica doméstica, también han permitido la introducción y difusión de nuevas tecnologías, así como la generación de fuentes de empleo.

En México, las reformas económicas y estructurales han propiciado las condiciones idóneas para que la inversión extranjera aumente. En razón de ello, la Ley de Inversión Extranjera permite que las empresas mexicanas tengan una amplia participación de capital extranjero, confirmándose el sentido establecido en los criterios de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Como puede apreciarse, las medidas de apertura a la inversión extranjera en el sector eléctrico son de suma importancia, ya que no sólo permiten inyectar nuevos recursos a proyectos de infraestructura en el área de generación, sino que también contribuyen a satisfacer la enorme demanda de energía eléctrica.

Adicionalmente, el gobierno de México negoció y firmó con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio, el cual ya hemos tratado anteriormente, pero con la finalidad de dar mayor énfasis en el tema que nos ocupa podemos decir que su principal objetivo del tratado, es la liberalización del comercio y la inversión.

Continuando con el objetivo, podemos mencionar que en el capítulo VI, Energía y Petroquímica Básica, de dicho tratado, es congruente con las modificaciones del marco legislativo en materia de inversión extranjera. En él se establece que México reserva para sí la prestación del servicio público de energía eléctrica, incluyendo la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad, a excepción de los casos de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente, donde las tres modalidades anteriores deben entregar su producción destinada al mercado interno a la Comisión Federal de Electricidad, quien tiene la exclusividad en materia de comercialización.

Uno de los principios fundamentales del TLC es el trato nacional en materia de comercio e inversión regional. Este principio establece la no discriminación respecto de los bienes e inversiones de los tres países. Sin embargo, México introdujo excepciones al principio de trato nacional en el sector energético, por considerarlo estratégico.⁶⁴

Puede concluirse que las disposiciones del TLC y la modernización del sector eléctrico brindan reglas claras para el desarrollo de proyectos de inversión, prueba de ello ha sido el interés mostrado por los particulares en la generación de electricidad. Por ejemplo, en marzo de 1994, bajo el marco de la nueva legislación, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, otorgó el primer permiso de cogeneración a Energía de Nuevo León, S.A. de C.V., integrada por el gobierno

⁶⁴ BLANCO MENDOZA, Herminio. *op.cit.*, pp. 188-192.

del Estado de Nuevo León, Electricité de France, Southern Electric Intemational, Aceros Planos y otras 24 compañías locales. Este proyecto de cogeneración habría de abastecer; a la planta industrial de la ciudad de Monterrey.

En fecha más reciente se publicó la convocatoria para la licitación del proyecto Mérida III, el cual consiste en dos módulos de ciclo combinado, cada uno con una capacidad de 220 MW, que cubrirían las necesidades energéticas de gran parte de la Península de Yucatán. El combustible sería gas natural suministrado por Petróleos Mexicanos mediante un gasoducto de 715 Kms, que se construirían de ciudad Pemex a Mérida y de Mérida a Valladolid. Esta convocatoria despertó un gran interés tanto en empresas nacionales como extranjeras, confirmándose en los hechos la positiva aceptación a las reformas del nuevo marco legal.

4.4. PRIVATIZACION DEL SECTOR ELECTRICO

Antes de analizar los elementos sustantivos del proceso de privatización, y las diferencias esenciales entre las empresas del sector privado y del sector público es importante redefinir qué es la privatización. Ésta puede definirse como la transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades realizadas por el sector público, que puede incluir transferencia de propiedad cuando se realiza la venta total o parcial de activos, o sin transferencia de propiedad cuando lo que se hace es una transferencia de gestión o la concesión de obras o servicios públicos. En este último caso las formas de gestión privadas entran a sustituir a la gestión pública.

En esencia la privatización tiene una doble intencionalidad: la de tipo económico y la de tipo político-ideológico. En la segunda, la privatización se presenta como una forma de compensación hacia los grandes grupos económicos que no habían podido invertir en actividades económicas estratégicas que por su

importancia, y debido a la concentración de funciones y las responsabilidades asumidas por el estado, estaban ubicadas en el rango de actividades de exclusividad estatal. En esa perspectiva, la privatización está dirigida a manifestar la disposición estatal para llevar a cabo una “democratización de la propiedad... y... reducir el dominio de la propiedad pública”⁶⁵ Con ello se refuerza el mensaje, dirigido a los agentes económicos y políticos de mayor influencia, de que la separación entre lo colectivo y lo público se ha convertido en una tarea prioritaria de la gestión pública.

Ideológicamente, la privatización se ha presentado como una especie de renovación económica en que la gestión burocrática, corrupta e ineficiente del estado es remplazada por la gestión empresarial privada que es eficiente, racional y transparente por naturaleza.

En cuanto a la intencionalidad de tipo económico, que de ninguna manera está separada de la parte política-ideológica, hay que señalar que la privatización está articulada a las directrices de una política económica que retorna las ideas del liberalismo económico para favorecer a la inversión privada sobre la inversión pública, y que privilegia sobre la inversión productiva, la estabilidad de los agregados macroeconómicos y el superávit fiscal para asegurar la rentabilidad de los capitales financieros. La lógica es que con esas medidas se vaya reestructurando la economía en función de las nuevas condiciones de intercambio que está imponiendo una globalización conducida por el capital financiero internacional. Es en términos de esa doble intencionalidad, política y económica, en la que debemos ubicar las diferentes estrategias de privatización en el subsector eléctrico.

⁶⁵ AYALA, Javier. *Economía Pública*, Ed. FE-UNAM, México, 1997, p. 89.

En la medida en que el contenido más importante de la parte económica de la reforma del estado, es una visión anitestatista, se pretende reducir las áreas de influencia y las actividades públicas, por ello, y sumada a la reestructuración de su estructura administrativa, la privatización de activos públicos aparece como una de las mejores formas de adaptar los procesos administrativos y organizacionales del sector público a las condiciones de racionalidad económica y técnica actuales. De ahí que frente a la liquidación y extinción, la fusión y la transferencia de entidades públicas a los estados, a la privatización se le haya dado el mayor peso dentro de las formas de desincorporación de entidades públicas. En el caso de las dos primeras formas de desincorporación, el proceso resulta en la desaparición de entidades públicas, porque su razón de ser técnica o económica ya no existe; en el tercer caso, se busca la integración de diferentes empresas públicas, porque su tipo de actividad comercial o productiva, puede ser realizada por alguna entidad pública específica en mejores condiciones operativas y administrativas; finalmente; en los procesos de transferencia quedaron incluidas entidades públicas con una importancia relevante sólo en el ámbito estatal o regional.

Sin embargo, en la privatización se han incluido algunas de las empresas públicas más importantes productiva y comercialmente, es decir, empresas gubernamentales con una amplia viabilidad económica.⁶⁶ Más aún, a pesar de las múltiples deficiencias que en algunos casos ha manifestado el capital privado en la prestación de bienes y servicios que anteriormente eran ofrecidos por entidades públicas, sigue imperando la idea de que hacer eficiente lo público sólo es posible a través de la gestión empresarial privada. De ahí que para completar la privatización de empresas públicas iniciada en 1983, en los años más recientes los gobiernos encargados de la gestión gubernamental han buscado incluir en las ventas de activos públicos, a aquellas empresas que en términos de los artículos

⁶⁶ Paradójicamente, en la administración empresarial, cuando una empresa tiene viabilidad económica los accionistas mantienen la propiedad patrimonial de la misma. Entonces, resulta curioso que algunas empresas estatales en condiciones de rentabilidad, que además podrían incrementar la corriente de ingresos estatales, tengan que venderse.

27 y 28 de la constitución⁶⁷ realizan actividades consideradas, todavía, como estratégicas y, en consecuencia, reservadas al estado.

La estrategia de privatización, como forma de transferencia de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre ellos sobresale que la venta de activos públicos "permite en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costos, aumentar la calidad atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos".⁶⁸ Este argumento, que es más bien un supuesto: está construido sobre varias ideas:

- I. Que las empresas privadas operan en condiciones de eficiencia y eficacia sujetas al cumplimiento de estándares de productividad y al logro de razones financieras que las hacen superiores a las empresas públicas, lo cual les permite mejorar la calidad y la atención en la provisión de bienes y servicios.
- II. Que la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resulta superior a la gestión de funcionarios públicos que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y a los procesos de reacomodo político.
- III. Que la mayor participación privada en el mercado fortalece la competitividad, reduciendo las prácticas monopólicas y oligopólicas.

⁶⁷ La propuesta de privatización de la industria eléctrica es un claro ejemplo de esta situación.

⁶⁸ ANDERSEN, Alejandro. *La Privatización como Alternativa*, Ed. Limusa, México, 1997, p. 9.

- IV. Que el incremento en la inversión privada mejora las condiciones de desarrollo de la infraestructura.

Con base en estas ideas se ha construido un discurso en el que lo estatal, estrictamente gubernamental, queda separado de lo público, el espacio propio de las relaciones mercantiles entre ciudadanos. Ello supone, a su vez, que dadas las ventajas de la gestión privada sobre la gestión pública, la maximización del bienestar colectivo sólo se puede obtener privatizando las entidades públicas. De ahí que para descargar de funciones excesivas al estado y mejorar la prestación de bienes y servicios se prescriba como una acción prioritaria de gobierno el redimensionamiento de su estructura administrativa y productiva. Los beneficios que se esperan de la privatización abarcan aspectos microeconómicos y macroeconómicos:

- I. En lo microeconómico, al pasar a manos privadas las empresas públicas, los consumidores pagan menos impuestos porque el estado reduce sus gastos, y al mismo tiempo como resultado de la mayor competencia en el mercado, reciben productos y servicios en calidad y precio óptimos.
- II. En lo macroeconómico, con la venta de las empresas públicas se reducen los gastos y aumentan los ingresos públicos, lo que mejora la posición de las finanzas públicas y contribuye a producir el superávit fiscal requerido para lograr la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, como la empresa privada es superior en términos administrativos y operativos a las empresas públicas y los beneficios de la privatización son extensos, la recta lógica es que el estado debe poner a la venta los correspondientes derechos de propiedad. En esta línea de pensamiento, la estrategia de privatización se ha consolidado como uno de los principales remedios a los males generados con la participación directa del estado en la

economía, y como el “instrumento ideal para someter a la disciplina del mercado y de la racionalidad económica, determinadas actividades productivas, que de otro modo serían imposibles bajo el paraguas del estado”.⁶⁹

A pesar de que en muchos casos privatizar empresas públicas podría generar ventajas para la modernización organizacional del sector público, para las finanzas públicas y para la dinámica de la inversión privada -sobre todo en el caso de actividades que influyen en el desarrollo regional y en la generación de empleo- una afirmación como la del párrafo anterior es en extremo simplista, pues omite las particularidades que permean el funcionamiento de las entidades públicas y las características de los bienes que las mismas producen. Por ello se hace necesaria una revisión más puntual, y menos ideologizada, de las diferencias existentes entre la forma de operar de la empresa privada y la empresa pública, pero también de los objetivos y cometidos que persiguen una y otra.

Esta propuesta de visitar la estrategia de privatización en nuestro país, es fundamental por tres razones básicas: primera, porque ya se tiene una evidencia empírica sólida que muestra que no todas las privatizaciones han sido exitosas;⁷⁰ y en lo consecutivo habrá que evitar incurrir en los errores que se han cometido en el pasado reciente; segunda, porque las empresas que restan por privatizar son estratégicas, en el sentido de que su actividad incide directamente en el crecimiento económico y en las condiciones de vida de la población; tercera, porque la metodología y las directrices que han servido de guía al proceso de privatización han carecido de los esquemas institucionales que permitieran fortalecer las capacidades de gobierno en términos de la rectoría económica del

⁶⁹ *Ibidem.* p. 9.

⁷⁰ Algunos ejemplos son los siguientes: mientras los ingenios azucareros han enfrentado graves problemas financieros, la estructura de mercado en la industria azucarera se volvió de tipo oligopólica y ha beneficiado a las grandes compañías productoras de refrescos; los bancos, después de haber sido privatizados entre 1990 y 1991, como empresas privadas no sólo no han mejorado la calidad de los servicios financieros, han enfrentado una crisis, resultado de su mala administración de riesgos, que se ha traducido en la transnacionalización de la banca y en una fuente de continua inestabilidad económica y financiera.

estado. Esto debido a que no se ha tenido la precaución de establecer el marco de regulación y transparencia que permita garantizar, a partir de una estricta supervisión pública, los resultados deseados -en cobertura, costos, tarifas y precios- una vez que determinados servicios y activos públicos han pasado a manos privadas.

Otro elemento a considerar es que más allá de las críticas válidas acerca de los problemas de gestión de las empresas estatales, que en su mayoría se derivan de la verticalidad y la rigidez de las estructuras burocráticas, es un hecho contundente que las empresas públicas requieren recursos para mejorar y expandir sus operaciones. Sin embargo, en función de los lineamientos de una política económica de tipo contraccionista que prioriza el cumplimiento de las metas de los programas de estabilización económica y de los planes de endeudamiento interno y externo⁷¹, es casi imposible que se incrementen los recursos para cubrir los gastos corriente y de inversión en las empresas del estado.

Esta situación se complica en el caso de las empresas públicas que a pesar de ser rentables⁷² y autofinanciables no tienen autonomía de gestión financiera. Así, dado el régimen fiscal que las rige tienen que canalizar sus ingresos al gobierno federal, y cuando éste elabora las proyecciones del gasto público en el presupuesto de egresos la federación, les regresa sólo una parte de los que originalmente obtuvieron como ingresos. En esta situación les ha sido muy difícil, aunque lo han ido logrando, cumplir de manera óptima con base en los estándares de productividad y eficiencia privados, la provisión, la producción y la prestación

⁷¹ Esto tiene que ver con el fundamentalismo neoliberal que ha venido aplicándose en el país desde 1982, y que en materia de finanzas públicas se ha expresado en una racionalización financiera que impide que las entidades y las dependencias públicas puedan realizar sus funciones de manera eficiente. De ahí que cuando se plantea alcanzar un endeudamiento congruente con un déficit fiscal de 0.65 por ciento del PIB -como se ha manifestado en la administración del presidente Fox- no se están tomando en cuenta los efectos devastadores que la contracción del gasto público tienen sobre los planes de inversión las entidades públicas.

⁷² Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

de bienes y servicios.

Entonces, podemos afirmar que la supuesta superioridad de la empresa privada en relación con la empresa pública tiene que ver con factores externos a la operación corriente de las propias empresas públicas. Ahora bien, si en vez de privatizarlas se establece un programa de reestructuración y profesionalización al interior de las mismas, el estado estaría en una mejor posición para gestionar y conducir las operaciones de empresas públicas que tienen una repercusión social y económica fundamental, por medio de las cuales el estado logra determinadas metas públicas. En esta perspectiva lo gubernamental sigue estando referido a lo público como parte de la sociedad y, por tanto, como parte del beneficio colectivo.

Las diferencias entre una empresa privada y una pública son en algunos aspectos radicales. Para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que en su funcionamiento influyen los cambios políticos, económicos y administrativos,⁷³ en tanto que, la empresa privada está orientada a la obtención de beneficios pecuniarios y desarrolla sus actividades básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica.⁷⁴

Por otra parte, la formación de precios en el sector público se distingue ampliamente de la formación de precios en la empresa privada. Esta última establece sus precios con la intención de que el productor maximice sus ganancias, ahí donde se equilibran la oferta y la demanda, y se igualan el ingreso

⁷³ Situación que efectivamente puede afectar el buen funcionamiento de la empresa pública, en la medida en que no se cuenta con un servicio civil de carrera que favorezca la profesionalización de administradores públicos con una sólida formación para atender los requerimientos de las tareas de gestión pública. Pero esta situación no es insalvable, ya que en la medida en que la sociedad es más exigente en el cumplimiento de las tareas de gobierno, realizar las funciones públicas de manera profesional irá convirtiéndose en una regla.

⁷⁴ Esto no quiere decir que las empresas privadas estén aisladas de las relaciones que se dan entre agentes económicos en la esfera política, sino simplemente que el fin último de una empresa privada es la obtención de ganancias, pues de ello depende su permanencia y su expansión en el mercado.

marginal y el costo marginal. En el caso de la formación de precios en las empresas públicas intervienen aspectos económicos y factores de tipo social. Así, aunque sus costos pueden estar determinados en la estructura de mercados, sus precios no pueden determinarse por una simple relación contable de costos-ingresos.

Primero, porque para revertir alguna falla del mercado, en el caso de la mayoría de los bienes públicos se establecen precios sociales que, en oposición a los precios de mercado, incluyen bajo la forma de subsidios, la reducción del precio final que pagan los consumidores. Esto es particularmente importante en la producción de los monopolios naturales, donde existen costos decrecientes y “los costos marginales no son fáciles de medir”.⁷⁵ Entonces, como muchos bienes públicos abarcan costos sociales que pueden diferir ampliamente de los costos privados, es claro que las relaciones del costo marginal y el ingreso marginal no pueden ser los puntos de referencia adecuados en la fijación de los precios de los bienes y servicios.

Segundo, porque los bienes que produce el estado son diferentes en su naturaleza a los producidos por las empresas privadas. Éstos, los bienes públicos, “pueden proporcionarse a todos los individuos (de un país o de una ciudad) con un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselos a otra persona. Los beneficios de los bienes son indivisibles y no se puede excluir a ninguna persona”⁷⁶. Esto quiere decir que el precio no puede ser una impedimento para que la población pueda acceder a un bien público. Sobre todo cuando se trata de bienes o servicios de uso generalizado que independientemente de su costo es básico que estén al alcance de los estratos sociales de menores ingresos.

⁷⁵ AYALA, Javier. *op.cit.*, p. 99.

⁷⁶ NORDHAUS, Samuelson. *Economía*, 3ª., Ed. Mc. Graw Hill, México, 1992, p. 1126.

En contraste, los bienes privados tienen la particularidad “que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra”. Esto supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y exclusión en el consumo, ya que solamente pueden acceder a los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión.

Analizar estas diferencias no es algo menor a la hora de evaluar el funcionamiento de una empresa pública y proceder a su privatización, principalmente cuando se trata de empresas públicas que desarrollan actividades estratégicas que influyen en el comportamiento de la economía en general y en los niveles de vida de la población. Esto de ninguna manera quiere decir que su operación deba estar alejada de sanas prácticas financieras y administrativas. En todo caso, lo que hay que resaltar es que, en las condiciones de desigualdad social y pobreza que imperan en el país, para una empresa pública los criterios de rentabilidad financiera no pueden, ni deben, ser los indicadores únicos de su eficiencia, pues la atención que se brinda a las necesidades de los ciudadanos y su contribución al cumplimiento de las metas de la planeación económica gubernamental, son las mejores medidas para su evaluación.

La argumentación esgrimida para apoyar la transformación de la industria eléctrica nacional y permitir la participación privada es en cierto sentido la misma que se utilizó en las primeras etapas del redimensionamiento del conjunto del sector paraestatal: modernizar y mejorar las condiciones operativas de las empresas, reducir la carga financiera que sus operaciones representaban para las finanzas públicas y liberar recursos para actividades de gran repercusión social.⁷⁷

⁷⁷ A los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido para sustentar el proceso de privatización, en el caso particular de la industria eléctrica se ha incorporado el de que no vender al capital privado las empresas estatales del subsector eléctrico implicaría no satisfacer la demanda de energía eléctrica e incurrir en apagones generalizados. Además, se vuelve a repetir, que no habría recursos para el combate a la pobreza. En cambio sí se puedan destinar grandes montos de recursos del presupuesto federal al rescate de empresas privadas, como

Si bien es cierto estas consideraciones, se han articulado a partir de los intereses de los grupos económicos nacionales más poderosos también han sido apoyadas desde el exterior. En el plano interno, las centrales patronales - Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin)- han insistido en señalar que está llegando a su límite la efectividad de las inversiones públicas para garantizar la expansión del subsector eléctrico. En el plano externo, organismos como el Banco Mundial (BM) ha exigido en términos de la condicionalidad para el otorgamiento de nuevos recursos que en los programas de reforma económica se incluyan iniciativas de privatización en los sectores donde existen "monopolios naturales" a cargo del estado. (En las comunicaciones y el sector de energía).

Ideológicamente, los grupos de funcionarios, intelectuales y académicos identificados con el neoliberalismo han presionado de manera ininterrumpida desde hace por lo menos dos décadas para que se consolida una nueva relación entre el estado, el mercado y la sociedad.⁷⁸ En ella, la definición central del quehacer estatal es la configuración de un estado empresarial o promotor, acotado sobre la base de una "misión reguladora, promotora y coordinadora".⁷⁹

Como ya vimos la figura del estado promotor o proempresarial en favor de la actividad económica privada está avalada por el consenso de los grandes capitales internos y externos, y en el caso particular de la participación estatal en la industria eléctrica se ha manifestado en el sentido de que la única función del estado en es subsector es la de "asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los

por ejemplo los bancos, pero no vender los activos públicos de la industria eléctrica es quedar en el peor de los mundos.

⁷⁸ UVALLE, Raúl. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Ed. IAPEM-UAEM, México, 1998, p. 108.

⁷⁹ *Ibidem.* p. 109.

organismos del sector por parte de la Secretaría de Energía”.⁸⁰

Lo anterior quiere decir que la gestión gubernamental en el subsector eléctrico debe abocarse a privatizar los activos del subsector eléctrico nacional y a establecer el marco regulador que permita a los capitales privados realizar la provisión y prestación de los servicios de energía eléctrica. El camino para alcanzar ese objetivo se ha recorrido de manera paulatina. El estado promotor mexicano se ha encargado, por una parte, de organizar las bases de la reforma y de proceder a la desregulación⁸¹ en el mercado energético y, por otra, de articular una política energética acotada a las nuevas tendencias de reestructuración de los mercados de energía.⁸² Así, y con el fin de comenzar a allanar el camino de la reestructuración en el subsector eléctrico, la política de gobierno en la industria eléctrica se ha articulado en tres fases:

1. La del saneamiento financiero y la reorganización administrativa de las empresas públicas del sector de la energía. Ya que con menores recursos las empresas del sector energético han tenido que incrementar su productividad, mejorar su desempeño organizacional y garantizar el abasto suficiente de energía. Esta fase puede calificarse como positiva, porque independientemente de que proceda o no la privatización de las empresas públicas del subsector eléctrico, la reestructuración administrativa y financiera que se ha logrado debe beneficiar a los usuarios del servicio de energía eléctrica: empresas, talleres, comercios, tiendas, hogares, etcétera.

⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996, p. 27.

⁸¹ Entendida como la modificación de leyes y reglamentos a fin de eliminar las restricciones impuestas por el gobierno a los agentes económicos. El complemento de la desregulación es la liberalización y apertura del mercado. Esto es la eliminación de cualquier barrera que inhibe la participación del capital privado en determinadas actividades económicas.

⁸² En las que aparentemente sólo el capital privado puede conducir el desarrollo de la industria eléctrica.

2. La de la estrategia de desregulación y apertura del mercado a fin de atraer inversiones privadas. En ésta se tiene que poner mayor cuidado, porque de darse la transferencia de los activos públicos de la industria eléctrica nacional al sector privado, pueden producirse distorsiones, como la sustitución del monopolio público por un oligopolio privado, que podrían poner en riesgo el desarrollo económico y social del país.

3. La de la reorganización de subsector de la energía eléctrica. En esta fase aunque no se propone el traspaso de los activos públicos de los suministradores de energía al sector privado, se pretende crear estructuras oligopólicas en toda la cadena de operación de la industria eléctrica que podrían traer como resultado apagones, escasez y el incremento en las tarifas del suministro de energía eléctrica. En este caso también se tiene que poner mucha atención porque es una privatización disfrazada. Es decir, se va permitiendo el incremento de la inversión privada en detrimento de las funciones de los dos grandes suministradores eléctricos. La Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Los esfuerzos que se han venido haciendo durante los últimos sexenios para alentar el ahorro público y mejorar las finanzas gubernamentales dejaron pocos recursos para mantener las inversiones públicas en el sector de la energía. Esto es evidente considerando que la participación de ese sector en el total del gasto neto presupuestal se incrementó entre 1988 y 1993 solamente tres puntos porcentuales, al pasar de 12.8% al 15.8%. Este dato es importante porque mientras los montos de recursos para las empresas públicas han sufrido constantes recortes, en contraste, los fondos destinados al rescate bancario vía Fobaproa, y que inicialmente ascendieron a 552 mil millones de pesos, bajo la forma de deuda pública, el 11° de mayo de 1999, día en que se aprobaron los candidatos propuestos para integrar la junta de gobierno del IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario) ya habían alcanzado la cifra de 730 mil millones de

pesos.⁸³ Con recursos insuficientes, y frente a una demanda creciente, las únicas formas aceptadas por nuestro estado promotor, para elevar el nivel de eficiencia en el subsector eléctrico son: desincorporar los activos e instalaciones eléctricas o favorecer la inyección de inversiones privadas.

Para justificar la necesidad de abrir a la participación del capital privado nacional y extranjero los proyectos del subsector eléctrico se elaboró un diagnóstico del estado y la problemática existente en la economía nacional con el objetivo de explicar sus efectos sobre el financiamiento y los requerimientos del sector energético. De alguna manera este diagnóstico ya estaba incorporado en la propuesta de modernización económica del PND 1988-1994. Pero en el caso específico de los energéticos, se hizo una exposición más amplia de su problemática en el Programa de Modernización Energética 1990-1994 (PNME 1990-1994).⁸⁴ En este documento se presenta una descripción más completa de las restricciones financieras en el sector energético, las cuales, por más que se afirme lo contrario, son en gran medida el resultado de la aplicación de las medidas de ajuste económico; se precisan los requerimientos materiales y económicos para garantizar la expansión de la industria eléctrica, considerando la capacidad de oferta y la demanda hasta el año 2010; y se establecen los lineamientos y acciones que habrían de permitir alcanzar su modernización en un contexto de recortes presupuestales y de reducciones de gastos e inversiones públicas. Lo central aquí es que con los diagnósticos presentados se justifica que haya participación privada en la industria eléctrica nacional.

⁸³ HUERTA MORENO, María Guadalupe. *Reforma del Estado y Modernización Económica*. La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico, Ed. INAP – Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México, 2001, p. 133.

⁸⁴ En este programa se propone atender diversas prioridades: garantizar la suficiencia energética, fortalecer la vinculación del sector eléctrico con el resto de la economía y consolidar un sector eléctrico más moderno. Además, se resalta la necesidad de cubrir esas prioridades mejorando la protección del ambiente, y haciendo del ahorro y diversificación de fuentes de energía uno de los ejes básicos de acción. En este sentido la política energética se vincula a las tendencias mundiales encaminadas a promover esquemas de desarrollo sustentable. En los que las políticas sectoriales se encauzan hacia la realización de cambios en las estructuras institucional, productiva y económica, en el marco de un uso más eficiente y racional de los recursos. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 1990.

En complemento a ese diagnóstico, se procedió a modificar el marco jurídico que reglamentaba las operaciones del subsector eléctrico. Para ello se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica⁸⁵ de 1975, que a la letra señalaba en su artículo 1º: "...corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines". En tanto que en su artículo 2º., establecía que: "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público". La importancia de estos artículos radica en que expresan la definición de las atribuciones del estado como conductor del desarrollo y, más específicamente, como eje del funcionamiento y expansión de la industria eléctrica.

Sin embargo, esa concepción ya no encaja con los supuestos de racionalidad financiera en los que se sustenta la vertiente económica de la reforma del estado. Así, ante la necesidad de alcanzar un superávit público, o por lo menos reducir el déficit público existente, se debe dejar que el capital privado incurra en todas las actividades productivas, sean éstas estratégicas o no, en los términos que los mecanismos del mercado imponen para la distribución social de la renta económica.

En el caso de la industria eléctrica lo anterior supone que para promover la reforma integral del sector de la energía y realizar los cambios estructurales requeridos en su funcionamiento, el estado debe situarse en una posición complementaria al capital privado.⁸⁶ De tal forma que la transmutación estatal que

⁸⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1975.

⁸⁶ Es importante recordar que la concepción de la importancia de la participación del Estado en la economía, de hecho se modificó desde la implantación de las estrategias para el cambio estructural y la modernización económica. En ellas la contribución del Estado al desarrollo se revela únicamente en su capacidad para crear

comenzó en 1982 tiende a completarse, el estado promotor asume como una política de gobierno la apertura al capital privado de áreas económicas en las que no podía participar por estar consideradas estratégicas.

Aunque en un afán de presentar la privatización en el subsector eléctrico como una apuesta innovadora en la que se pretende la democratización social de las inversiones, los representantes del gobierno⁸⁷ han afirmado que lo que se busca es abrir espacios para que todos los sectores sociales participen en el crecimiento de la industria eléctrica, sin embargo, por las características tecnológicas y los montos de las inversiones requeridas sólo los grandes capitales puedan incursionar en los proyectos y las obras destinadas a la expansión de la infraestructura eléctrica.

En el contexto de la instrumentación de una política económica, que gira en torno a la prudencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, un estado moderno es aquel que se convierte en el principal promotor del capital privado y concentra las actividades públicas en las áreas de impacto social: educación, seguridad social, combate a la pobreza y la garantía de los derechos de propiedad. Con base en este tipo de argumentos, el presidente Salinas presentó la propuesta de apertura parcial en el sector eléctrico.

Para hacer efectiva esa opción de apertura se realizaron diversos cambios a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, éstos se publicaron el 23 de diciembre de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, pese a que anteriormente el capital privado ya participaba en proyectos de autoabastecimiento, con las modificaciones al artículo 3º de dicha ley se especificaron casos que no se

condiciones que favorecen el incremento de 185 inversiones privadas, garantizar los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del mercado.

⁸⁷ El director de la Comisión Federal de Electricidad y el entonces Secretario de Energía, Alfredo Elías Ayub y Luis Téllez, respectivamente.

considerarían como de servicio público⁸⁸ y, por tanto, serían abiertos al capital privado. En este rubro se incorporaron:

1. Las actividades de generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción;
2. La generación de por parte de particulares para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
3. La generación de para exportación, derivada de la cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
4. La energía eléctrica importada para usos propios y la destinada al uso en emergencias por interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

A excepción de la energía eléctrica de importación, las demás actividades podrían ser realizadas por el capital privado, previa obtención de los permisos correspondientes ante la Comisión Reguladora de Energía (CRE), ésta se encargaría, considerando las diversas evaluaciones técnicas, de revocar las autorizaciones y permisos de generación, así como de participar en la resolución de las controversias entre la Comisión Federal de Electricidad y los particulares.

⁸⁸ Si tomamos en cuenta que por servicio público se entiende “una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que en virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares continuas y uniformes”. Tesis de jurisprudencia No. 2033. Entonces, de la explicación anterior acerca de qué es un servicio público, no queda claro por qué las actividades que están articuladas a las fases que van de la generación a la comercialización de han dejado de ser un servicio público, ya que la prestación del servicio de energía eléctrica requiere de continuidad, generalidad, obligatoriedad y sobre todo, la satisfacción de necesidades colectivas.

La apertura parcial ha ido avanzando en la desarticulación del monopolio vertical en la industria eléctrica, éste, que integra todas las fases que se ubican entre la generación y la prestación del servicio de energía eléctrica, ha operado históricamente con dos criterios básicos de gestión pública:

1. Proporcionar el servicio de energía eléctrica sin interrupciones y al mayor número posible de mexicanos.
2. Mantener una política de precios dirigida a garantizar tarifas estables.

Sin embargo, con la apertura parcial y la paulatina desarticulación del monopolio estatal en la industria eléctrica se ha tratado de crear un mercado eléctrico con libre competencia en las fases de generación y comercialización de energía eléctrica, y con regulación en las operaciones de transmisión y distribución.⁸⁹ Conservando el carácter de servicio público de esta última y, por tanto, reservada al estado.

Así, bajo esta propuesta, la expansión de la industria eléctrica quedaría sujeta a las inversiones públicas en la parte de transmisión y distribución, mientras que se alentaría a los particulares para que canalizaran inversiones a la construcción de las centrales generadoras de energía eléctrica de diversos tipos.⁹⁰

Una idea básica de esta propuesta era que la reestructuración del mercado eléctrico se traduciría en menores presiones sobre el gasto público, y las inversiones privadas contribuirían a satisfacer los requerimientos adicionales de

⁸⁹ La transmisión consiste en el desplazamiento de flujos de energía eléctrica a través de las redes de alta tensión, de las plantas generadoras hacia los centros de consumo. La red de transmisión está compuesta por las líneas, las subestaciones y los equipos eléctricos que se requieren para este fin. La distribución es la etapa en la cual se conduce la energía eléctrica por medio de las redes de media y baja tensión, para su entrega a los hogares, familias y comercios.

⁹⁰ Estas podrían ser de ciclo combinado, geotérmica, hidroeléctrica, etcétera.

generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).⁹¹ Esto no es del todo falso si tomamos en cuenta la exigencia de mantener un presupuesto público equilibrado. Por lo tanto, la única forma de expandir la infraestructura eléctrica a incrementar la inversión en las áreas técnicas de mantenimiento, desarrollo, innovación tecnológica y formación de activos fijos es, si no se produce una reforma fiscal que dé autonomía financiera a las entidades públicas del subsector eléctrico, a través de la inyección de recursos privados. Evidentemente en una situación de astringencia financiera, y cuando los ingresos que generan los suministradores eléctricos no los pueden administrar libremente, la apertura parcial era un paso casi natural en la reestructuración del mercado eléctrico.

El siguiente paso era establecer los requisitos y las modalidades para que los particulares pudieran incorporarse en las actividades que ya no mantendrían el carácter de servicio público. Esas modalidades se precisaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE). En este documento se definieron puntualmente las atribuciones correspondientes a la Comisión Federal de Electricidad y se ajustaron las nociones básicas de los conceptos de distribución y generación, que harían la diferencia entre los ámbitos de participación pública y privada en el subsector eléctrico. La primera, reducida a la actividad de conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios. La segunda, a cargo de particulares, circunscrita a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes.

La producción independiente⁹² en el subsector eléctrico quedó sujeta al otorgamiento de permisos previos por parte de la Secretaría de Energía, Minas e

⁹¹ El SEN comprende 32 regiones a lo largo de la República mexicana en las regiones noroeste, norte, occidental, central, oriental, peninsular, Baja California y Baja California Sur.

⁹² Definida como la generación de energía eléctrica destinada exclusivamente para su venta a la CFE, o bien para exportar, siempre y cuando provenga de una planta de más de 30 MW. Estas ventas deberían estar consideradas previamente en la planeación y programación de la paraestatal.

Industria Paraestatal.⁹³ Estos permisos tendrían una duración de 30 años; en tanto que en los casos de exportación e importación para el autoabastecimiento, la cogeneración y la pequeña producción, los permisos tendrían una duración indefinida.

Para hacer operativa la participación privada en los proyectos del subsector de energía eléctrica, se propusieron dos modalidades de financiamiento de las obras: el esquema de productor externo de energía (PEE) que al principio pareció muy atractivo para la inversión privada, porque permite al inversionista no sólo construir y operar las centrales, sino también ser su propietario; y, los mecanismos financieros del tipo construir- arrendar-transferir (CAT) en los cuales el capital privado financia y ejecuta la obra. A partir de su terminación, la Comisión Federal de Electricidad opera las plantas durante 15 años en una modalidad de arrendamiento, y después de ese tiempo se convierte en propietaria de las mismas.

La preferencia por los proyectos del tipo productor externo de energía, productor independiente, se dio porque el inversionista es el propietario de las plantas generadoras, “las opera y produce energía eléctrica que vende exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad mediante un contrato de 25 años en el que se establece un precio de venta, o Precio Unitario Nivelado de Generación, en condiciones mutuamente benéficas”.⁹⁴ El inversionista privado asegura a largo plazo la venta de la energía eléctrica que genera, y la Comisión Federal de Electricidad puede expandir la capacidad de generación sin inversiones adicionales. Lo interesante de este esquema es que con el establecimiento de precios nivelados se garantizan, en un horizonte de planeación de largo lazo,

⁹³ Esto lo haría de manera directa la Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la SEMIP, que se encargaría de la revisión de los aspectos de tipo técnico de los proyectos y de la resolución de las controversias, que a partir de la adjudicación de permisos, pudieran darse entre la CFE y los inversionistas privados.

⁹⁴ MANZO, Jorge. *Energía Eléctrica, Modernización Necesaria*, Revista Coyuntura, N°. 99 México, 2000, PRD, p. 36.

costos mínimos de generación de energía eléctrica, sin importar quién sea el propietario inmediato de las plantas.

Para acelerar la instrumentación de la propuesta de apertura parcial del subsector eléctrico, en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 (PDRSE 1995-2000) se establecieron entre otros objetivos: "...fortalecer la rectoría del estado, avanzar en la reestructuración del sector, alentar la participación privada en las áreas permitidas por la Constitución, desarrollar el marco regulatorio sectorial para asegurar la satisfacción de la demanda y maximizar la eficiencia económica de las empresas del sector, etcétera".⁹⁵ Estos se fijaron en función de la hipótesis gubernamental de que el aumento de la participación privada en el sector contribuirá a mejorar la cantidad, la calidad y precio de los servicios.

La apuesta de la privatización parcial era mejorar las condiciones del ahorro público y cumplir con el estricto manejo de las finanzas públicas, avanzar en la consolidación de un mercado eficiente de energía eléctrica y cubrir los requerimientos de capacidad del sistema de generación, así como proceder a la reconversión de centrales eléctricas. Esta estrategia de reforma del mercado eléctrico se acompañó de medidas adicionales para publicitar la apertura en el mercado eléctrico, y mostrar los beneficios que los inversionistas particulares podrían obtener por su participación en ese mercado. Entre esas medidas sobresalen:

- a) La creación, a cargo de la Secretaría de Energía (SE)⁹⁶ de la Unidad de Promoción de Inversiones (UPI) en mayo de 1996. Este organismo se

⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996.

⁹⁶ Con las reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SE quedó como la encargada de todo lo relativo a la conducción de la política energética del país, y de ejercer los derechos de la nación en los subsectores petrolero, eléctrico y nuclear, así como de promover la participación de particulares en la generación y aprovechamiento de energía, por mencionar algunas de sus tareas.

encargaría de promover, fomentar y coordinar la participación e inversión de los particulares nacionales y extranjeros dentro del sector de energía. Y de ser necesario apoyaría la tramitación correspondiente para apoyar los convenios, autorizaciones y permisos requeridos para la realización de sus operaciones, en concordancia con lo establecido en el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo correspondientes.

- b) La realización de estudios de prospectiva del comportamiento de la demanda y las ventas del sector eléctrico. Para formalizar este proceso, en el capítulo VIII del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica relativo a la planeación del sector eléctrico se determinó la obligatoriedad de elaborar un documento de prospectiva sobre la tendencia y evoluciones futuras del crecimiento de la demanda del subsector eléctrico y de los programas para la realización de las obras necesarias en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

- c) La modificación del acuerdo que autoriza el ajuste y modificaciones de las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica.⁹⁷ Esta medida se tomó para proporcionar a los inversionistas privados un marco de los procedimientos de ajuste automático de las principales tarifas comerciales, de servicios e industriales, de manera que reflejen los cambios de los precios de los combustibles y de los índices de precios relevantes, cualquiera que sea el sentido de los mismos.

Con las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la creación de instancias promotoras de la inversión privada en el subsector eléctrico,⁹⁸ el

⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1996.

⁹⁸ En este mismo sentido opera la Dirección de Proyectos de Inversión Financiada de la CFE, la cual, entre otras funciones, se encarga de promover la inversión privada en proyectos de infraestructura eléctrica.

gobierno federal pretendió promover el ambiente de certidumbre que exigen los inversionistas privados. Por una parte, se les ofrece seguridad en cuanto a la existencia de un mercado cautivo para la realización, operación y mantenimiento de las obras y, por otra, se les permite especificar los esquemas financieros en los cuales se estime el costo económico de los proyectos. Con esas estimaciones pueden proceder a realizar los ajustes tarifarios que requieran para recuperar rápidamente sus inversiones.

Es importante señalar que el RLSPEE se volvió a reformar en julio de 1997 con el fin de asegurar la inyección de recursos privados en el subsector eléctrico. Con esas modificaciones se adecuó el marco de participación privada en los concursos de capacidad de la Comisión Federal de Electricidad, y se definieron con claridad las fuentes alternativas de adquisición de energía eléctrica por parte de la propia Comisión Federal de Electricidad. También se especificaron con mayor detalle los conceptos de cogeneración y autoabastecimiento, y se abrió la posibilidad para que los inversionistas privados pudieran construir y mantener sus propias líneas de transmisión. Esto último es importante pues anteriormente se había determinado que la inversión pública se encargaría de todo lo relacionado con la transmisión, y con las modificaciones al RLSPEE de 1997, los particulares también podrán participar en esta área, actividad que supuestamente sería de exclusividad estatal y se cubriría por la Comisión Federal de Electricidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las áreas estratégicas que el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional establece, son las siguientes: acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, cabe advertir que el anterior listado de áreas estratégicas no es limitativo, es decir, que en un futuro otras actividades o giros económicos, como podrían ser el farmacéutico, el alimentario, los autotransportes, etc., podrían ser considerados como áreas estratégicas, para lo cual sería necesario que expresamente lo señalara el Congreso de la Unión en una ley.

SEGUNDA.- Las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulte más conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional. Toda vez que las prioridades cambian de acuerdo con el estadio del desarrollo nacional, las áreas prioritarias no están establecidas de antemano, como sucede con las áreas estratégicas aunque, si bien es cierto, estas últimas pueden ser ampliadas.

TERCERA.- Los monopolios son una actividad prohibida por la constitución; lo son todos salvo los permitidos en forma expresa. Vista la redacción del artículo 28 constitucional, el uso que se hace del término monopolio debe ser entendido como genérico e interpretado en su sentido amplio; con él se alude a los monopolios propiamente dichos, a todas sus especies, como lo son los monopolios bilaterales, los oligopolios, los cárteles, entre otros.

CUARTA.- Los procesos de privatización, es decir la invasión de lo público por lo privado, delimita un determinado tipo de acción: aquella mediante la

cual las relaciones de propiedad, control o usufructo, o todas ellas según sea la modalidad del convenio, pasan a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas.

QUINTA.- Se ha considerado a la nacionalización como el acto de potestad soberana por medio del cual el estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares. De esta manera, nacionalización consistiría en una medida político-económica del estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios.

SEXTA.- El estado mexicano ha considerado al sector eléctrico como estratégico. Por lo tanto, su explotación y venta, por mandato constitucional, continúa dentro del poder del estado. En el marco de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se insertaron reformas cuyo enfoque ha consistido en posibilitar la inversión de capitales del sector privado en la industria eléctrica, sin detrimento de que el servicio público eléctrico siga a cargo de la nación.

SEPTIMA.- Las necesidades en materia de electricidad de una economía globalizada como la mexicana exigen una constante expansión y modernización para mantener la competitividad de la industria nacional. Por lo tanto, es urgente una reforma estructural del sector y de su marco normativo para que los capitales de los sectores público, social y privado puedan participar en el desarrollo de la industria sin necesidad de contar con garantías gubernamentales.

OCTAVA.- Las diferencias entre una empresa privada y una pública son en algunos aspectos radicales, para comenzar hay que señalar que una empresa pública difiere de una empresa privada por el hecho de que en su funcionamiento influyen los cambios políticos, económicos y administrativos; en tanto que, la empresa privada está orientada a la obtención de beneficios pecuniarios y

desarrolla sus actividades básicamente en el ámbito de las relaciones privadas en la esfera económica.

NOVENA.- La estrategia de privatización, como forma de transferencia de activos públicos al sector privado, se ha privilegiado sobre la base de diversos argumentos, entre ellos sobresale que la venta de activos públicos, lo que permitiría en una sola operación incrementar los ingresos, contener y reducir los costos, aumentar la calidad atender servicios no cubiertos, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de los recursos escasos. Lo anterior quiere decir que la gestión gubernamental en el subsector eléctrico debe abocarse a privatizar los activos del subsector eléctrico nacional y a establecer el marco regulador que permita a los capitales privados realizar la provisión y prestación de los servicios de energía eléctrica.

PROPUESTA

UNICA. El sector eléctrico es un área estratégica para el desarrollo y crecimiento de cualquier país. No sólo es necesario mantener un sector eléctrico saludable por razones de oportunidad de negocio, sino por el beneficio que representa para la población en general. En este sentido, el sector eléctrico nacional debe tender paralelamente hacia una modernización que le permita ofrecer un suministro acorde con las especificaciones técnicas más estrictas, aparejado de una gama de servicios integrales diseñados para satisfacer las necesidades de los distintos tipos de usuarios, y a mantener para los usuarios cuyo consumo de electricidad representa una necesidad básica un servicio continuo, uniforme, regular y permanente.

Hoy en día, la expansión y modernización del sector eléctrico nacional radica prácticamente en los ingresos públicos disponibles. A su vez, dichos ingresos públicos tienen una relación estrecha con el Producto Interno Bruto (PIB), ya que la disponibilidad de recursos públicos guarda una dependencia significativa con el desempeño económico del país. No obstante, se ha reconocido la necesidad de aprovechar la coparticipación de los sectores privado y social para colaborar en el crecimiento del sector, las reformas que se llevaron a cabo, no lograron atraer la participación privada esperada. Dicha participación se ha logrado en su mayoría, mediante la figura de Productor Independiente de Energía (PIE), los cuales han celebrado contratos de compraventa de largo plazo para vender la totalidad de su producción a Comisión Federal de Electricidad. De manera que estos esquemas y los de construcción-arrendamiento-transferencia (CAT), sólo han sido una solución transitoria para el financiamiento de nueva infraestructura, debido a que estos contratos constituyen pasivos contingentes para el estado, y su efecto en las cuentas públicas es similar a la emisión de deuda pública.

Por lo tanto, no sólo es suficiente con responder a la demanda, sino que es necesario llevar a cabo una profunda modernización de la infraestructura actual para alcanzar una mayor eficiencia del sector. Por ello, debemos considerar que para mejorar la competitividad nacional, los retos de inversión que deberán enfrentarse serán aún mayores.

Para evaluar los requerimientos de expansión de la industria eléctrica mexicana, hay dos aspectos que se deben tener presentes: por un lado, es un hecho que la globalización y la apertura comercial han obligado a las empresas mexicanas a la introducción de procesos productivos cada vez más intensivos en el uso de energía eléctrica para poder competir a nivel internacional; por el otro lado, a medida que se incrementan los salarios reales por el aumento en la productividad, se facilita el acceso de las familias a un mayor número de equipos eléctricos que mejoran la calidad de vida, es decir, el consumo de energía eléctrica está directamente ligado con el crecimiento de la economía y del bienestar social.

Las aspiraciones de desarrollo nacional exigen un replanteamiento de los esquemas y estructuras bajo los cuales opera la industria eléctrica, basados en una definición clara de las actividades que puede aportar cada sector de la sociedad mexicana, donde se definan de manera objetiva los límites de participación de cada agente. En ese sentido, y en primer lugar, es necesario reforzar la figura de servicio público dotando a las empresas encargadas del mismo con las herramientas administrativas y regulatorias que les permitan cumplir con su objeto de proveer dicho servicio bajo los principios de equidad, transparencia y universalidad. En segundo lugar dar certidumbre y claridad a la participación de los sectores social y privado que tanto pueden contribuir al desarrollo de esta vital industria.

La etapa de desarrollo en la que se encuentra la sociedad mexicana y la incursión de nuestra economía en los mercados internacionales implican llevar a cabo una operación y planeación del sector que respondan a las necesidades particulares de cada bloque de usuarios: en primer lugar, el consumo de la mayoría de los usuarios que es relativamente independiente de los ciclos económicos y de los comportamientos de los mercados nacionales e internacionales; y en segundo lugar, el consumo de los grandes usuarios con actividades industriales, comerciales y de servicios, cuyo comportamiento tiende a ser considerablemente volátil y dependiente de los fenómenos mencionados.

Sobre el particular, se distinguen las necesidades colectivas básicas que demandan un servicio de manera continua, uniforme, regular y permanente, de las que no los son, considerando que estas últimas no pueden comprender necesidades de un número minoritario de usuarios que utilizan el suministro eléctrico como un insumo en sus actividades industriales, comerciales o de servicios o como parte de un proceso productivo que por su naturaleza varía considerablemente y es modulable frente a distintos efectos exógenos, por lo que en la práctica justamente no se demandan de manera continua, uniforme, regular y permanente.

Por ello, sería viable el introducir un esquema en el que los usuarios, por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tengan la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por sí mismos la energía que requieren, o bien, optar por adquirirla a un tercero mediante contratos de largo plazo. De esta manera, se ratifica la distinción del espíritu del texto constitucional actual, en el sentido de que existe un servicio público cuya prestación corresponde exclusivamente a la nación, y se reconoce que también existen necesidades no colectivas ni básicas, en relación con las cuales no se justifica la obligación de su atención exclusiva por parte del estado y por ello se les da certidumbre.

Prácticamente todos los usuarios y generadores usarán las redes nacionales de transmisión y distribución por lo que será necesario que el estado garantice un libre acceso y uso no discriminatorio, por lo que el control y operación del sistema serán determinantes para garantizar a los usuarios que se encuentren fuera del servicio público que tendrán acceso a su energía. Adicionalmente, debido a que el consumo de dichos usuarios es considerablemente variable se plantea permitir a los generadores privados vender la energía no contratada, siempre y cuando dicha venta genere una disminución en los costos del servicio público. Por ello, será indispensable que la entidad encargada de operar y controlar el Sistema Eléctrico Nacional así como llevar a cabo el despacho de generación, sea independiente de tanto las empresas privadas y sociales de generación, como de las entidades prestadoras del servicio público.

Para lograr otorgar certidumbre a los diversos participantes del sector eléctrico, se propone que la Comisión Reguladora de Energía sea el órgano que regule y vigile el cumplimiento de las obligaciones de los mismos, es decir, tanto de entidades paraestatales como de empresas de los sectores social y privado. Toda vez que la participación de distintos agentes económicos, requiere de una autoridad reguladora que cuente con instrumentos eficaces para garantizar el desarrollo ordenado y transparente de la industria eléctrica, propongo se amplíen las atribuciones de ese órgano desconcentrado.

La reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, que se proponen más adelante, tiene por objeto introducir al sector una organización que logre aprovechar de manera eficiente las ventajas que generan la colaboración de los sectores público, privado y social, así como la diversificación de fuentes de financiamiento que exige una industria que es intensiva en capital y con crecimiento a ritmos constantes.

Con la una nueva estructura organizacional del sector eléctrico, se fomentaría la modernización de las empresas paraestatales del sector, en una búsqueda por mejorar su servicio y calidad en el suministro y esto, junto con la participación de proveedores privados y sociales, se garantizaría que el sector eléctrico nacional se convirtiera en una industria que se expanda y modernice por si sola, y ofrezca a las demás industrias, comercios, usuarios domésticos y al sector agrícola nacional las opciones que mejor cumplan con sus necesidades, en materia de electricidad.

La propuesta que se presenta asegura la prestación del servicio público de energía eléctrica y permite a aquellos usuarios que reúnan los requisitos jurídicos que al efecto se establezcan, optar por fuentes de abasto alternativas, lo cual favorece el descongestionamiento de la actividad y beneficia el desarrollo integral de la industria eléctrica, en particular de las entidades públicas del sector, fortaleciendo los principios de transparencia, igualdad y universalidad que deben regir a tan importante industria.

De lo anterior se propone la modificación al párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.- ...

...
...
...
...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones,

otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la red nacional de transmisión y de las redes de distribución.

...

...

...

l a XX ...

Asimismo, se propone la modificación al párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28.-

...

...

...

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; servicio público de energía eléctrica y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta constitución; el estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

ANDERSEN, Alejandro. *La Privatización como Alternativa*, Ed. Limusa, México, 1997.

AYALA, Javier. *Economía Pública*, Ed. FE-UNAM, México, 1997.

BLANCO MENDOZA, Herminio. *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Una Visión de la Modernización de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

BUENO MONTALVO, Fernando. *La Participación del Sector Privado en la Generación de Electricidad*, La Modernización del Sector Eléctrico, 1988-1994, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1994.

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 149ª.ed., Ed. Porrúa, México, 2005.

CASE, Karl E y Ray C. Fair. *Principios de Economía*, Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1997.

CASTRO, Pedro. *Energía y Petroquímica Básica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. *El Marco Jurídico del Sector Eléctrico*, Modernización del Sector Eléctrico, 1988-1994, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1994.

GLOBERMAN, Steven y Michael Walker (comps.). Tr. Mónica Utrilia. *El TLC: Una Perspectiva Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HEFTYE ETIENNE, Fernando. *Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América de Norte: Inversión*, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis. Diagnóstico y Propuestas Jurídicas. T. II. Jorge Witker (coofd.) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.

HUERTA MORENO, María Guadalupe. *Reforma del Estado y Modernización Económica*, La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico, Ed. INAP – Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México, 2001.

MANZO, Jorge. *Energía Eléctrica*, Modernización Necesaria, Revista Coyuntura, N°. 99, PRD, México, 2000,.

MARTÍNEZ, Gabriel. *Inversión en el Tratado de Libre Comercio*, Ed. McGraw-Hill, México, 1994.

NAVARRETE, Jorge. *The Mexican Economic Experience: 1976-1987*, en CEPAL Review, No. 41, 1990.

NORDHAUS, Samuelson. *Economía*. 3ª. ed., Ed. Mc. Graw Hill, México, 1992.

LELAND BACH, George. *Tratado de Economía*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

LÓPEZ MATEOS, Adolfo. *Un Pueblo Unido con su Esfuerzo*, Ed. Fondo Cultural Banamex, México, 1989.

LÓPEZ VELARDE ESTRADA, Rogelio. *Energía y Petroquímica Básica*, T.I. UNAM, México, 1993.

RAMÍREZ DE LA O., Rogelio. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde una Prospectiva Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Guillermo. *Evolución de la Industria Eléctrica en México*, El sector eléctrico en México, Ed. Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, t. II, 15ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1992.

SORENSEN, Max. *Derecho de los Tratados*, en *Manual de Derecho Internacional Público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

STANLEY FISCHER, Rudiger y Richard Schmalensee. *Economía*, Ed. Mc Graw-Hill, México, 1989.

UVALLE, Raúl. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Ed. IAPEM-UAEM, México, 1998.

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2003.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1993.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1993, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2001.

Otros Artículos

Evolución del Sector Eléctrico en México, Comisión Federal de Electricidad, México, 1977, p.37.

Lozoya Thalmam, Emilio, palabras con motivo de la presentación de los libros blancos del sector energético, en la Cámara de Diputados, 27 de septiembre de 1994.

Tesis Jurisprudencial No. 2033. Vías generales de comunicación. Ley de Servicio Público, publicada en el número 419, en el Apéndice. 1917-1985. Tercera Parte.

Diccionarios

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos*, vol. 3, Ed. Harla, México, 1997.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Ed. Espasa Calpe, España, 2001.

Sitios Web

<http://www.cfe.gob.mx>

<http://www.energia.gob.mx>

<http://www.unam.mx>

<http://www.iadb.org/intal/tratados/nafta.htm>

Introducción	1
---------------------	----------

CAPÍTULO I

RESEÑA DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1.1. La Industria Eléctrica a Principios de Siglo	5
1.2. Creación de la Comisión Federal de Electricidad	8
1.3. Nacionalización de la Industria Eléctrica	11

CAPÍTULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

2.1. Áreas Estratégicas	16
2.2. Áreas Prioritarias	18
2.3. Monopolio	21
2.4. Privatización	22
2.5. Nacionalización	27

CAPÍTULO III

ANÁLISIS AL MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	31
3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	35
3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	36
3.4. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	37
3.4.1. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	40
3.5. Ley de Inversión Extranjera	43
3.6. Ordenamientos Internacionales en la Materia	45

3.6.1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	45
3.6.2. Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	46
3.6.2.1. Inversión	49
3.6.2.1.1. Apertura Sectorial	51
3.6.2.1.2. Trato a la Inversión	52
3.6.2.1.3. Requisitos de Desempeño	53
3.6.2.1.4. Transferencias	54
3.6.2.1.5. Expropiación	54
3.6.2.1.6. Solución de Controversias	55
3.6.2.2. Reservas	56
3.6.2.2.1. Reserva Específica	59
3.6.2.2.2. Actividades e Inversión en Plantas de Generación Eléctrica	60
3.6.2.3. Impacto en el Orden Jurídico Interno	63

CAPÍTULO IV

MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

4.1. Situación del Sector Eléctrico	66
4.2. Reforma Económica en México	70
4.3. Inversión Mexicana y Extranjera	73
4.4. Privatización del Sector Eléctrico	75
Conclusiones	98
Propuesta	101
Fuentes de Consulta	108