

00721
948



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

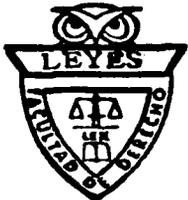
UNAM - CAMPUS - CIUDAD UNIVERSITARIA

LA INVERSION EXTRANJERA PARA EL DESARROLLO
ECONOMICO, SU VIABILIDAD POLITICA Y SOCIAL EN
MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURICIO GABRIEL VEGA LOPEZ

ASESOR DE TESIS: MTR. JORGE ISLAS LOPEZ



MEXICO, D. F.

2003



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/34/03

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **VEGA LOPEZ MAURICIO GABRIEL**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“LA INVERSION EXTRANJERA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO, SU VIABILIDAD POLITICA Y SOCIAL EN MEXICO”, asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este Dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.

Le envié un cordial Saludo.

A T E N T A M E N T E .
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 7 de Julio de 2003.

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MAURICIO
GABRIEL VEGA LOPEZ
FECHA: 10/16/03
FIRMA: [Firma]

**Gracias Señor, por brindarme
siempre lo mejor, por darme el
compromiso y satisfacción
de servir a mis semejantes,
y guiarme con tu luz por los
caminos más oscuros, por enseñarme
a vivir bajo tu fe y amor.**

**Gracias Señor, por darme fuerza,
tanto física como espiritual,
para nunca rendirme ante la adversidad,
sino luchar por ser mejor,
por buscar en el error, aprendizaje y
la humildad para reconocer el mismo.**

**A quienes con su amor se fundieron
y concibieron mi ser. A ti Madre,
por tu desmedida entrega y preocupación
por educarme como hombre de bien.
A ti Padre, por ser ejemplo de trabajo
y decisión. A ambos por ser la luz
que ilumina mi camino. Gracias.**

Nuestra existencia en este mundo
tiene una finalidad, motivo por el
cual debemos dejar huella en la
historia, huella misma que surja del bien y
nos dirija a la felicidad, a través
del amor, comprensión, trabajo,
dedicación y entrega en cada cosa que hagamos.

Gracias por el amor, la comprensión y la ternura
que siempre me haz brindado,
gracias por estar a mi lado en el camino recorrido,
el cual no ha sido fácil y esperando que sigas en él.

A ANTONIETA.

A mis amigos, con quienes
he reído y gozado, buscando
éxito y logros, con quienes
he llorado derrotas y fracasos
volviendo estos, cimientos
de experiencia.

**Doy gracias a la institución que me
brindo la oportunidad de poderme preparar
y adquirir los conocimientos suficientes
para poder hacer frente a los retos que
me esperan en mí vida profesional.**

**Gracias, “Universidad Nacional Autónoma de México”,
orgullo nacional de educación de excelencia,
lugar donde se debaten ideas, se proponen proyectos
de interés para el país, aulas donde se forman a los
profesionistas que decidirán el futuro de nuestra nación.**

**Hago mención en este trabajo profesional
a la “Academia Militarizada México” ,
institución de mis amores en la cual me
eduje en mis años de niñez y juventud,
en donde encontré a mis mejores amigos
de aventuras, de desafíos y triunfos.**

**Institución donde me enseñaron el verdadero
significado del honor, la disciplina y lealtad,
para afrontar con inteligencia y firmeza los
retos venideros.**

**Y lo principal a ser un “Hombre con moral de
vencedor”.**

**Al profesionalista, maestro y amigo
que creyó en mí, el que me tendió la mano
en el momento que más lo necesitaba,
al que me supo dar un consejo a tiempo
y guiarme en mi vida académica y
profesional, y que gracias a él, he alcanzado
la culminación de esta etapa tan importante.**

AL MAESTRO JORGE ISLAS L.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
Capítulo I.- CONCEPTOS GENERALES	5
1.1 Corrientes Económicas	
1.1.1 Mercantilismo y Liberalismo Económico	5
1.1.2 Planificación y Estatismo Económico	7
1.2 Desarrollo Interno y Desarrollo Externo	11
1.3 Interdependencia y Crecimiento Autónomo	12
1.4 Desarrollo Económico	13
1.5 Inversión Extranjera	16
1.6 Planeación	18
Capítulo II.- MARCO HISTORICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA	20
2.1 El Porfiriato	20
2.2 Periodo Revolucionario	21
2.3 Régimen Cardenista	22
2.4 La Segunda Guerra Mundial y la Posguerra	23
2.5 La Década de los Setentas	25
2.6 Crisis Económica de los Ochentas	27
2.7 Ley de Inversión Extranjera de 1993	29
Capítulo III.-RETOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO	30
3.1 Reto Económico	30
3.1.1 Privatización del Sector Eléctrico	30
3.1.2 Modernización Industrial	42
3.1.3 Apertura de PEMEX a las Inversiones	44
3.1.4 Obstáculos Políticos	51
3.1.5 Obstáculos Jurídicos	63
3.1.6 Propuestas y Efectos Sociales	67
Capítulo IV.- LA APERTURA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA	70
4.1 Apertura a la Inversión Extranjera	70
4.1.1 Tendencias Recientes de la Inversión Extranjera	70
4.1.2 Como Afecta la Inversión Extranjera al Desarrollo	72

4.2 Marco Constitucional	73
4.2.1 La Rectoría Económica (Artículo 25)	73
4.2.2 La Planeación Económica (Artículo 26)	76
4.2.3 Áreas Estratégicas (Artículo 28)	79
4.2.4 Ley de Ingresos	80
4.2.5 Presupuesto de Egresos	81
4.2.6 Comercio Exterior	82
4.3 Ley de Inversión Extranjera	
4.3.1 Fuentes Legales de la Inversión Extranjera	84
4.3.2 Objeto de la Ley de Inversión Extranjera	85
4.3.3 Definición de la Inversión Extranjera	86
4.3.4 Áreas Reservadas Exclusivamente al Estado	88
4.3.5 Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida	90
4.3.6 Inversión Neutra	94
4.4 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	95
4.4.1 Estructura	95
4.4.2 Naturaleza Jurídica y la Constitucionalidad de la Comisión	99
4.4.3 Atribuciones de la Comisión	99
4.4.4 Operación de la Comisión	100
4.5 Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	102
4.5.1 Personas y Operaciones que deben Inscribirse en el Registro	102
4.5.2 Carácter Confidencial de la Información	105
4.5.3 Principios y Características del Registro	106
Capítulo V.- BENEFICIOS Y COSTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS	107
5.1 Beneficios Económicos	107
5.2 Beneficios Sociales	110
5.3 Beneficios Políticos	112
5.4 Costos Económicos	113
5.5 Costos Sociales	115
5.6 Costos Políticos	117
CONCLUSIONES	119
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	125

INTRODUCCIÓN

El objetivo que se persigue con la realización de esta tesis es analizar, evaluar y proponer la viabilidad desde un punto de vista jurídico, político, económico y social el actual modelo de desarrollo económico, con relación a una de sus variables externas más importantes como es la inversión extranjera.

Los inversionistas privados se han beneficiado al contar con una gama más amplia de oportunidades de inversión en los mercados de capital internacionales, así como de mayor rentabilidad del ahorro. Las empresas de todo el mundo, por su parte han obtenido el beneficio consistente en mayor posibilidad de acceso a mercados: especialmente en el mundo en desarrollo. De hecho en el transcurso de las últimas décadas los países en desarrollo han sido el principal motor del crecimiento de la economía mundial. En el mundo existe cada vez mayor competitividad, los países que no están en condiciones de lograr mejores resultados comerciales o de atraer un volumen adecuado de inversiones privadas corren el riesgo de quedar al margen.

Lo anterior, sostenido por los marcos teóricos y técnicos actuales aplicado a políticas y modelos económicos en el contexto de una sana y adecuada equidad en el proceso de desarrollo económico mexicano y su debida instrumentación. De esta forma, el contenido de este análisis nos abrirá un panorama objetivo de conclusiones y la formulación de propuestas concretas en forma jurídica con vías a un desarrollo más justo y equilibrado. El modelo económico del actual sistema, representa un instrumento de desarrollo orientado hacia el exterior con la participación del mercado interno y ligado estrechamente con la inversión productiva y en especial con la inversión extranjera directa.

La realización de este análisis intentará demostrar que el desarrollo económico sostenido a través de la inversión extranjera es posible su viabilidad política y social, desde un punto de vista de creación de mejores niveles de oportunidad de empleo, reducción de patrones de desigualdad social, así como un mayor proceso de apertura y democratización política.

Las reformas económicas basadas en la estabilidad y en la eficiencia económica, no aseguran por sí solas la eficiencia social, medida ésta como reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. Pero las hacen posible a condición de que sean acompañadas de políticas públicas activas especialmente educativas y enfocadas en los sectores excluidos de la sociedad.

La presente tesis vislumbra los beneficios de la inversión extranjera para coadyuvar a la reactivación del aparato productivo y a la generación de empleo e ingreso, aunque también es cierto que habrá efectos en cuanto a una transnacionalización de la economía y los costos sociales en el mediano plazo, así como los de carácter político.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Inversión y el Desarrollo Económico son dos de los importantes temas que debe de resolver México, que son efectos de la aplicación del dogma neoliberal en donde el comercio y la inversión son motores del desarrollo.

Los países que no establecen un entorno de confianza económica interna que promueva el ahorro, la inversión y la producción, y que no logren convencer a los agentes económicos de que ese entorno ha de ser duradero, corren el riesgo de quedar a la zaga en la economía. De hecho, no sólo los inversionistas extranjeros reducen sus inversiones ante la mayor incertidumbre cambiaria, también lo hacen los mexicanos. La fuga de capitales del país se incrementa cuando la moneda muestra señales de debilitamiento.

El debilitamiento de la moneda ha causado fuertes cargas financieras sobre las balanzas de pagos de muchas de las principales empresas del país que financiaron sus grandes proyectos en moneda extranjera. Inclusive algunas de estas empresas han puesto en riesgo su existencia.

Por lo que considero que es necesario devolverle la credibilidad al país en los mercados financieros internacionales. Sin una buena calificación de riesgo para la inversión se vuelve mucho más difícil reactivar la inversión privada en el país, la cual es un elemento crucial para lograr altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto. Y sin esto, difícilmente bajará el desempleo.

Para atraer capital es necesario que la macroeconomía genere condiciones atractivas para los inversionistas. Es necesario mostrar a los mercados mundiales una buena disciplina fiscal para aliviar los temores de devaluación y no pago de la deuda. El gobierno debe controlar el déficit y diseñar políticas para mantener una tasa de cambio estable. En el actual e irreversible contexto de globalización de la economía e internacionalización de los mercados, las empresas están afrontando un fenómeno creciente de intensificación de la competencia. Los productos y los servicios compiten en un único mercado mundial y las empresas tienen que ir desarrollando permanentemente sus propias ventajas competitivas.

Desde diferentes foros se identifican los grandes retos que tienen planteados nuestras empresas y, de manera muy especial, las pequeñas y medianas que como es sabido, constituyen la base fundamental del entramado empresarial. Como tales retos, la ineludible obligación de afrontar la internacionalización de la economía y la competencia real que la misma introduce, con la consiguiente necesidad de competitividad global, pasa por prestar una atención primordial a los factores del mercado y a la mejora permanente de la gestión empresarial tendente a la generación de valor.

La pequeñez del mercado como factor limitante del desarrollo económico, este problema consistente en la inexistencia de un estímulo a las inversiones, en razón de la limitada capacidad del mercado. El aumento de productividad hace crecer el ingreso real y el consiguiente aumento de la demanda hace que se modifique la estructura de la producción. La falta de productividad es por la escases de capitales con los cuales se pueda impulsar esta productividad. En las economías pobres la satisfacción de las necesidades materiales de la población absorbe una elevada proporción de la capacidad productiva.

Así, el interés y motivo de nuestra tesis será responder a las siguientes interrogantes de actualidad:

¿ Representa la inversión extranjera una correcta estrategia viable de desarrollo económico?

¿La falta de una eficaz reforma política y jurídica, anulará el éxito de la reforma económica?

¿La entrada de inversión extranjera representará una dependencia formal del mercado mundial y la pérdida de nuestra soberanía?

¿Significa la privatización, la desaparición de la rectoría económica del Estado?

Finalmente, la tesis en cuestión pondera los mecanismos necesarios de orden jurídico-económico y políticos, a fin de lograr una instrumentación más positiva en las áreas estratégicas de participación económica a nivel constitucional.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1 Corrientes Económicas

1.1.1 Mercantilismo y Liberalismo Económico

Durante los albores del capitalismo occidental surge la corriente de los "mercantilistas" que pregona la teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos. El mercantilismo viene a ser un sistema laico independiente de la moral religiosa, que trata la cuestión económica desde un punto de vista económico. Al contrario de otras corrientes anteriores, ve a la economía por primera vez como objeto de estudio de conjunto, apareciendo también por primera vez los primeros tratados de economía. La presencia del mercantilismo no fue de igual manera en todas partes. Además, no fue totalmente antiliberal como en ocasiones se le hace parecer, sino que hubo ciertas manifestaciones de libertad económica, como aconteció en Holanda, hay características muy generales en los países en donde se manejó la teoría del mercantilismo, tales como la preferencia por los metales preciosos, que fue llamada la crematística. La idea del mercantilismo consistía "en creer en que la riqueza está representada por los metales (oro y plata); la intervención del Estado es otra característica del mercantilismo la cual manejaba que el soberano debe regular y dirigir los esfuerzos nacionales para conquistar los metales preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales; otra característica es una Balanza Comercial Favorable, donde lo importante para el mercantilismo es adquirir metal cuando se carece de él, y conservar cuando se posee; como última característica tenemos el Industrialismo y Comercio, en el cual era menester reglamentar la industria para que produzca barato".¹ A grandes rasgos este era el panorama en que se desarrollo el mercantilismo. Ahora por otro lado tenemos al Liberalismo Económico al cual "puede vérselo desde dos diferentes puntos de vista. Por una parte constituye la filosofía política de la libertad, que significa progreso, renovación permanente del intelecto, lo cual implica, a la vez, ruptura de todas aquellas trabas que inmovilizan el pensamiento. Por la otra, tenemos el liberalismo económico, corriente doctrinaria que nace en el siglo XVIII, cuya

¹ GÓMEZ GRANILLO, Moisés. "Breve Historia de las Doctrinas Económicas". 22ª ed. Edit. Esfinge. Naucalpan, Edo. de México, 1996. Pág. 26.

esencia es la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que los franceses sintetizaron en la famosa fórmula *laissez-faire* y su complemento, *laissez-passer*.² es decir, el libre mercado, la competencia perfecta y la casi nula inversión del Estado para permitir la libre movilización de los bienes y servicios. La libre competencia y el *Laissez-Faire* aseguraban una actividad económica, dinámica y con adecuados niveles de bienestar para la población. El Estado solamente regulaba y promovía un adecuado equilibrio de la economía, mediante sus instrumentos fiscales, aduaneros, de normatividad; pero siempre actuando con flexibilidad para permitir una libre economía de mercado. Así también los Fisiócratas también propugnaron por un libre intercambio de bienes y servicios, aunque asegurando un volumen adecuado de riquezas en la comunidad, basado en el libre comercio y fuera de los gravámenes e impuestos aplicados por el Estado. Hago mención de algunos precursores del liberalismo económico como: “Thomas Hobbes, el cual fue un filósofo y político inglés, que escribió la obra “*Leviatán*”, en el cual dedica un capítulo a la economía y plasma algunas ideas como que el Estado se abstenga en invertir en toda clase de asuntos de carácter económico. El interés personal es la fuerza que mueve la actividad humana, pero el interés personal difiere de individuo a individuo pues se nota que no hay cohesión ni solidaridad espontáneas entre todos los hombres, de ahí su célebre frase “El hombre es el lobo del hombre”.³

También tenemos otro precursor llamado “David Hume, filósofo, historiador, político y economista inglés, su obra mas famosa fue “*Discursos Políticos*” en 1752, en la cual expone sus ideas como el Comercio y dice que no necesariamente la balanza de comercio debe ser favorable o desfavorable, en vista de que la corriente de metales preciosos que circula entre los países que comercian podría afectar a los precios, haciéndolos bajar o subir, según la cantidad de metal que entre o salga, otra idea es que el dinero, por si mismo no constituye ninguna riqueza, es única y exclusivamente un símbolo, una medida de valor, que sirve para facilitar los cambios. De aquí que las reservas de metales preciosos, que un país guarda en sus arcas, sólo tienen importancia intrínseca”.⁴

² Ibidem, pág. 39.

³ Loc. Cit, pág. 40.

⁴ Ibid.

Bernard de Mandeville, "escritor inglés, fue el precursor del naturalismo económico, llamada también realismo, sus ideas más importantes fueron: a) El hombre debe vivir en tierra fértil y clima agradable, y en donde haya más tierra que gente; b) El gobierno debe ser moderado; c) La propiedad de la tierra hace al hombre envidioso; d) Es necesario sacar al hombre de la ociosidad; e) Hay que favorecer al empleo; f) El circulante monetario debe estar en proporción al número de personas ocupadas y los salarios en proporción al precio de los bienes".⁵

1.1.2 Planificación y Estatismo Económico

Por Planificación podemos entender, "como el conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales".⁶ Así también, tenemos que por Estatismo "proviene de la palabra que suele frecuentemente emplearse como estatificación, que es el vocablo ortodoxo, y que significa el acto de someter al Estado la dirección de empresas o actividades que por tradición han pertenecido a la esfera privada".⁷ Este sometimiento contempla el desplazamiento de los entes particulares de las actividades económicas para que el Estado imponga su rectoría, misma que se ejerce, en sustancia y realidad, por su gobierno administrativo encabezado por el Poder Ejecutivo y con la adopción de ciertas formalidades legislativas. El Estatismo puede tener la posibilidad de implantar el totalitarismo de Estado, que implica un régimen en contra de libertades y de absorción de la persona o ente por el gobierno estatal.

La intervención del Estado es un fenómeno antiguo y un dato general de la historia humana desde un pasado remoto. Ejemplos de ella son las variedades del llamado modo de producción asiático o despotismo oriental (Egipto, Mesopotamia, India, China); la fase

⁵ Ídem. Pág.42.

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". 14ª ed. Edit. Porrúa. UNAM. México, 2000. Pág. 1803.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". 1ª reimp. Edit. Porrúa. México, 1984. Pág. 152.

helenística; el Bajo Imperio Romano; la Monarquía Absoluta del Antiguo Régimen. Tales intervenciones han estado determinadas por fines variados y de importancia desigual. Se inspiraron y justificaron por intereses particulares y secundarios del Estado. Sus fines económicos fueron restringidos en número y ambición, y no tendieron a operar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía ni sobre sectores intensos y esenciales. La finalidad política fue la consolidación y la expansión del poder y la independencia del Estado, frente a otros Estados y a grupos sociales internos, mediante una organización autoritaria que se imponga casi aplastantemente sobre los componentes y estructuras de la sociedad nacional.

El Estado nacional de la Edad Moderna surge y avanza como concomitante, producto y productor del desarrollo capitalista, y se presenta como poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones. La secuencia o continuo histórico abarca la Monarquía Absoluta, la Revolución Francesa, los Bonapartismos de Napoleón I y III, el Bismarckismo. El desarrollo capitalista no es natural, autónomo ni autorregulado; se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado por el Estado, su aparato administrativo y su burocracia pública.

La creciente necesidad del Estado y su intervencionismo, su tendencia a la autonomización y a su avance en diversos ámbitos, poderes y funciones, se intensifican ya en el siglo XIX, bajo una primera forma de mero intervencionismo. En ella, la intervención del Estado es frecuente, pero no sistemática. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias. Sus principales manifestaciones son: el surgimiento y el avance de empresas públicas; el proteccionismo aduanero; la fijación de precios máximos y mínimos; los subsidios y préstamos a las empresas privadas. Se trata de directivas económicas que fijan algunos fines a lograr, de realización más o menos obligatoria, para aquellos a los cuales fueron asignados, sin determinación muy precisa de medios para alcanzarlos.

La planificación; ésta forma culminante del intervencionismo estatal se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste.

La planificación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos de intervención y planificación y de los destinatarios (Nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente, y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente. La planificación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales. La planificación puede ser total o imperativa (URSS), o parcial y flexible (Francia).

La Constitución de 1917 ha definido y legitimado al Estado mexicano como institución con un papel central y una función hegemónica en los principales niveles y aspectos de la vida nacional, con facultades y obligaciones por una intervención amplia y profunda. A los artículos 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131, que concurren para fijar las principales atribuciones del Estado en materia económica, se han agregado, por reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983 las disposiciones de los artículos 25, 26, 27 y 28, y las fracciones XXIX-D), XXIX-E) y XXIX-F) adicionadas al 73, que incorporan los principios de rectoría económica del Estado y de planeación democrática para el desarrollo.

El Estado tiene la rectoría del desarrollo integral, planea, conduce y coordina las actividades de interés general. Los tres sectores, público, social y privado, concurren al desarrollo, sin menoscabo de otras formas de actividad económica según el artículo 25 constitucional. El sector público tiene a su exclusivo cargo las áreas y actividades estratégicas como lo expresa el artículo 28 constitucional; puede participar, por sí o con los sectores social y privado, en las áreas prioritarias del desarrollo. Al mismo tiempo, apoya e impulsa a los otros dos sectores, todos sujetos a las modalidades que dicte el interés público, y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, con forme a lo establecido en el artículo 25 constitucional.

El sector social es definido por la inclusión de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas de trabajadores, formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (artículo 25 constitucional). La ley debe alentar y proteger la actividad económica de los particulares y el desenvolvimiento de la empresa privada. El sector privado puede participar, junto con los otros dos, en las áreas prioritarias del desarrollo. Los empresarios privados pueden beneficiarse a través del Estado, en caso de interés general, mediante concesiones de prestación de servicios públicos, y de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, con ajuste a las leyes, y salvo las excepciones previstas por ellas (artículo 28 constitucional). Restricciones para el sector privado surgen de la prohibición de los monopolios y sus prácticas, de los estancos y exenciones de impuestos, de las prohibiciones a título de protección industrial (artículo 28 constitucional). Son restricciones al sector privado también los monopolios del Estado las áreas y actividades estratégicas a su exclusivo cargo, las asociaciones de trabajadores y las cooperativas de productores. El Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional establecida esta obligación en el artículo 26 constitucional.

El desarrollo es definido por los artículos 25 y 26 constitucionales y por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. El carácter democrático de la planificación se define mediante la participación de los sectores sociales que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad y las incorpore al plan y a los programas de desarrollo. El plan de desarrollo es obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal. La planificación consagrada por la Constitución se configura así, como una variedad del tipo parcial, flexible, concertado, indicativo o incitativo.⁸

1.2 Desarrollo Interno y Desarrollo Externo

El aumento de la productividad hace crecer el ingreso real y el consiguiente aumento de la demanda hace que se modifique la estructura de la producción. El aumento de la productividad es el fruto de la acumulación de capital. En las economías pobres la satisfacción de las necesidades materiales de la población absorbe una elevada porción de la capacidad productiva y en las avanzadas, las necesidades de productos no agrícolas llegan hasta absorber el 80% de capacidad productiva de la sociedad.

"Una comunidad primitiva encuentra impulso para su desarrollo desde afuera de la comunidad. La expansión en el sector externo de una economía de bajos niveles de productividad crea la posibilidad de un desarrollo sin previa acumulación de capital".⁹ De esta manera es posible introducir nuevas condiciones más productivas, sin disponibilidad de capital, por la intervención del sector externo que permite un uso más racional de los factores abundantes y permite a la economía un aumento de su productividad. El aumento de ingreso real, así obtenido, permitirá la iniciación del proceso de acumulación de capital.

Cuando el aumento del ingreso se realiza en grupos atrasados, el proceso de desarrollo se inhibe y un grupo social reducido tiene los beneficios del comercio exterior al aumentar el consumo suntuario. El proceso de desarrollo se expande cuando el sector de exportación paga salarios más elevados. Cuando se eleva el salario real medio de una economía, hay una

⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26 y 28.

⁹ ROSSELL, Mauricio. "La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera". Edit. Joaquín Porrúa. México, 1991. Pág. 36.

tendencia hacia la diversificación. Con el aumento de la productividad, crece el potencial productivo de la economía; pero si la demanda no se diversifica una vez satisfechas las necesidades básicas, tendería a permanecer ociosa una parte creciente de ese potencial. Conforme la demanda se va diversificando, el aparato de la producción tiende a modificar su estructura a medida que se eleva el ingreso real.

En los países desarrollados, la propensión a importar se puede comportar, tanto positiva como negativamente, y en los países que se encuentran en las etapas iniciales de su desarrollo, la demanda de objetos de consumo que se importa presenta una enorme elasticidad. Siempre que las exportaciones crezcan con la demanda de importaciones, el proceso de crecimiento creará desequilibrios, que se manifestarán en excedentes de producción interna y en saldos desfavorables en la balanza de pagos. Los desequilibrios se van corrigiendo y esto contribuye a ser más fácil la política de estabilización, y a volver la inflación un elemento inseparable del proceso económico.

Diversas economías nacionales adoptaron modelos de crecimiento económico hacia fuera, en contraposición a aquellos modelos de crecimiento hacia dentro generalmente basados en el proceso de sustitución de importaciones e impulso al mercado interno, identificados normalmente con la inserción de la estructura económica nacional en el comercio mundial, vía exportaciones, importaciones o políticas de liberación arancelaria, acuerdos de integración regional o estratégicas de diversificación de su comercio internacional. El desarrollo hacia fuera implica también, el establecimiento de políticas de atracción de capitales foráneos y formas de asociación entre capitales nacionales y extranjeros (Joint Ventures), así como una vinculación estrecha entre los factores del comercio internacional y el desarrollo nacional.

1.3 Interdependencia y Crecimiento Autónomo

Los problemas del desarrollo requieren ser examinados con el reconocimiento de las dimensiones de tiempo y espacio, si realmente se quiere que se atienda. La interdependencia mundial significa una estrecha conexión entre los fenómenos económicos de los países en desarrollo y las economías desarrolladas. La desigualdad de la distribución de los recursos

escasos enfatizan el problema total del desarrollo. Los sistemas de producción crean el valor de la base de recursos, y los sistemas de asignación y redistribución complementan la adaptación que denominamos economía y sociedad. En tiempos antiguos estos sistemas estaban confinados a ciertos espacios y los enlaces entre ellos eran solamente suplementarios a los sistemas de adaptación local. El hecho esencial del desarrollo ha sido la creación de un sistema interconectado mundial, que ha facilitado niveles más altos de adaptación y un sistema más complejo de asignación y redistribución. Todo sistema redistributivo debe tener polos que pueden ser examinados en los espacios sociales, económicos y geográficos.

1.4 Desarrollo Económico

“Desarrollo viene de des y arrollar del latín rotulare de rotulus que es igual a rodillo. Economía: del latín economía a su vez del griego: orden de la casa. En sentido corriente estos vocablos significan: Desarrollo igual a acción y efecto de desarrollar y desarrollarse igual a deshacer un rollo; acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual y moral; y económico, perteneciente o relativo a la economía como riqueza pública, conjunto de ejercicios y de intereses económicos”.¹⁰

Toda sociedad vive evolucionando y estancándose en sí misma, solicitada a la vez por fuerzas de conservación y fuerzas de cambio, sometida a una interacción entre la continuidad y la discontinuidad. El cambio social resultante puede manifestarse a través de una tipología de formas: cambio inherente al sistema y mutación histórica; crecimiento y desarrollo; reforma y revolución.

El crecimiento económico es el proceso y el resultado de éste que se caracteriza por el aumento sostenido, acumulativo e irreversible de la producción y de la capacidad productiva de una unidad económica simple (empresa o sector) o compleja (Nación, bloque o sistema), durante un periodo más o menos prolongado. Dicho aumento se da y expresa a través de indicadores como el producto nacional bruto, el ingreso por habitante, la proporción de la renta nacional ahorrada y reinvertida, la tasa de innovación tecnológica, el número y grado de

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, loc. cit., pág. 1078.

adiestramiento de la fuerza de trabajo, la modificación de la participación relativa de los diferentes sectores económicos, etc.

El desarrollo en sentido amplio se conceptualiza por la concurrencia de los siguientes rasgos definitorios: a) surgimiento de propiedades nuevas y de diversidades de calidad, lo que implica por consiguiente el enriquecimiento y complejización de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; b) carácter cualitativo, no cuantitativo; c) creación de nuevas formas y modalidades de vida económica, social, cultural, política, de valores, ideas, estilos, diferencias; d) discontinuidad, saltos, previsibilidad menor que el crecimiento o nula, mayor peso de lo imprevisible y del azar, y e) pertenencia al dominio de la historia global (de una sociedad, una región, bloque o sistema internacionales), a partir de presupuestos, hipótesis y objetivos. El mero crecimiento económico no basta por consiguiente para explicar el desarrollo integral; este proceso engloba al primero, cambia las estructuras dentro de las cuales aquél ha comenzado a producirse y puede llegar a desencadenarse. Los cambios cualitativos no son en rigor función de las variaciones cuantitativas. No existe ligazón mecánica ni automática entre ambos aspectos de un proceso histórico global y concreto. Es posible el crecimiento sin desarrollo y a la inversa, el desarrollo sin crecimiento al menos durante algún tiempo. El desarrollo global envuelve, subsume el crecimiento, lo justifica y refuerza como nivel parcial, pero válido y significativo. El crecimiento no subsume al desarrollo en sentido amplio, pero lo sostiene y se vuelve tarde o temprano su condición necesaria.

La distinción entre mero crecimiento y desarrollo integral, y sus interrelaciones, han sido objeto de crecientes esfuerzos de definición teórica, de investigación empírica y de aplicación práctica, por la importancia cada vez mayor de las problemáticas del atraso y la dependencia para las naciones que componen el actual orden mundial y para éste en su conjunto. El logro del crecimiento y del desarrollo se han convertido en la finalidad central del intervencionismo de Estado y de la planificación, y de las propuestas y tentativas de cooperación internacional bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. A ello se refieren la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; la resolución 3362/S-VII sobre

Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (o Programa Mundial del Desarrollo Económico y Social), y otras similares.¹¹

El bienestar de una Nación depende de múltiples y complejos factores, entre ellos destaca el desarrollo económico que influye significativamente sobre los otros, ya sea directa o indirectamente. Así por ejemplo, la educación y la salubridad, que son elementos muy importantes de la vida nacional, dependen en gran medida de la amplitud de los recursos económicos disponibles para su atención; a su vez el desarrollo económico está condicionado por los demás factores sobre los que influye y no existe en realidad variables independientes en el problema, pero aun así es indiscutible que el desarrollo económico constituye una mira permanente de indudable valor objetivo.

El desarrollo económico se define en función del crecimiento demográfico, por una parte, y por otra, en la tasa de incremento de producto interno, para que exista desarrollo económico se requiere que este último factor sea superior al de crecimiento de la población. Esto es lo mínimo a que puede aspirar un país, ya que de otra manera se estanca o peor aún, sobreviene un deterioro y decaimiento de todas sus actividades. El desarrollo económico de grandes sectores mundiales se hace día a día más apremiante, en virtud del notable adelanto de algunos países y del acrecentamiento de contrastes entre las naciones. El desarrollo económico está íntimamente ligado al ingreso nacional y distribución de ese ingreso. El pensamiento económico moderno ha simplificado este problema de la distribución del ingreso, fundamentándolo no sólo desde el punto de vista social, sino también por su importancia económica intrínseca, esto es, para hacer posible el desarrollo se requiere de consumidores entre los que está en primer término la población nacional. El desarrollo económico es hoy uno de los problemas más complejos y urgentes que confrontan la gran mayoría de los países del mundo. Esto se debe, por una parte, a la tremenda presión del incremento demográfico y por otra, a la acentuada diferencia de niveles de vida con la minoría que constituyen los países más industrializados.

¹¹ Cfr. Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; resolución 3362/S-VII sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional.

1.5 Inversión Extranjera

La inversión Extranjera en México, es de dos tipos; la que se canaliza hacia empresas industriales y comerciales, llamada Inversión Extranjera Directa (IED) y aquella que se dirige al mercado de valores llamada Inversión Extranjera Indirecta (IEI). La que va al mercado de valores puede ser retirada desde el extranjero mediante una simple llamada telefónica, y son divisas cuya permanencia en el país depende de las expectativas sobre las condiciones que de la economía nacional se captan en el exterior.

“El ejemplo típico de una inversión directa es la famosa construcción de una fábrica extranjera, de tal manera, podemos decir que la inversión extranjera directa es:

- a) Es un flujo de recursos que un país registra en su balanza de pagos y más específicamente en su cuenta de capital.
- b) Es un movimiento de capital a largo plazo.
- c) Típicamente se expresa en la construcción de plantas de producción propiedad de firmas extranjeras.
- d) En tanto que su distinción reside en la posición o en la creación de activos fijos (maquinaria, equipo, edificios, instalaciones fabriles etc.)”.¹²

Por tanto, cuando nos referimos a una inversión extranjera directa, hablamos de un capital real a largo plazo y cuyas formas primordialmente son las plantas manufactureras, la tierra y la propiedad raíz. Si recíprocamente consideramos a toda la demás inversión extranjera que no es directa como indirecta, podemos afirmar que esta última tiene las siguientes características:

- a) Es a corto plazo
- b) Puede ser oficial o Privada; y
- c) Puede ser líquida o no líquida.

¹² ROSSELL. Mauricio, op. cit., pág. 44.

De acuerdo con esto, podemos decir que los ejemplos más comunes de inversión extranjera indirecta son;

- a) Préstamos a un año más o menos, otorgados a empresas privadas o al gobierno.
- b) Depósitos bancarios.
- c) Compra de bonos o acciones.

Hago mención del mecanismo de inversión neutra que “es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados... y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas”.¹³ Diversos enfoques teóricos y técnicos se han planteado en torno al papel de la inversión extranjera en el proceso de crecimiento de los países desarrollados. Desde aquellos puntos de vista vinculados con los problemas de dependencia económica y tecnológica y mayores niveles de desigualdad social en los países anfitriones como los referidos a los amplios beneficios traducidos en mayores exportaciones, apertura de mercados externos y crecimiento en las tasas del producto nacional bruto.

La función que desempeña la inversión extranjera en el proceso de desarrollo de un país pertenece fundamentalmente, al campo general de la política económica. Sin embargo, las experiencias de los países receptores de capital demuestran que la permanencia de filiales extranjeras acarrea consecuencias de índole política, legal y social en el país anfitrión. Por ello conceptos íntimamente vinculados a la naturaleza de la inversión extranjera, como son las transferencias de capitales y su efecto sobre la balanza de pagos; la transmisión de tecnología y su adaptación al medio local; la creación de fuentes de trabajo y la importación de técnicos y administradores extranjeros; la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, y otros más, deben de ser apreciados en función no sólo de consideraciones económicas, sino también con relación a su coherencia con los objetivos globales de desarrollo. Los beneficios de carácter económico o tecnológico implícitos en la inversión extranjera directa deben ser contrastados con la posible pérdida o disminución de autonomía nacional. Estos costos pertenecen a la esfera de lo político y deben ser juzgados a la luz de este criterio. Desde esta

¹³ Cfr. Artículo 18, Ley de Inversión Extranjera.

perspectiva, la inversión extranjera directa se desprende la disciplina económica para trasladarse a un ámbito más complejo, en donde la operación económica, con toda su importancia, se subordina al conjunto de factores pertenecientes a la política interna de un Estado y a su capacidad de maniobra para funcionar en el plano internacional.

1.6 Planeación

El intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituye y regula en México de acuerdo a las normas de la Constitución de 1917, en los artículos, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131. A ello se han agregado las reformas y adiciones sancionadas respecto a los artículos 25, 26, 27, 28, y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial, han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La planeación nacional del desarrollo es “la ordenación nacional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas de la Constitución y de la ley”.¹⁴

La planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevan a cabo los aspectos de la planeación que correspondan a la Administración Pública Federal. Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación. “Mediante el proceso de planeación, se advierte el hecho de que los desequilibrios internos de la economía deben ser separados mediante el comercio exterior.

¹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, op. cit., p. 2423.

Es decir, la falta de liquidez y capital en las naciones en desarrollo hacen imprescindible la complementación del capital extranjero al capital nacional para hacer frente al mecanismo de acumulación interna de capital".¹⁵ Una de las fases más importantes y delicadas de la planeación de perspectiva consiste en la detallada evaluación de la eficiencia en términos de divisas de las inversiones orientadas hacia la exportación y de las que sustituyen importaciones. Así como su impacto sobre el sector de bienes de consumo y por lo tanto de su tamaño razonable máximo.

Por su puesto que el plan debe proporcionar, además, la forma racional de utilizar la capacidad de importación dispensable. La planeación del comercio exterior comprende la asignación de las inversiones al fomento de exportaciones o de sustitución de importaciones y la asignación de la capacidad para importar. El primer aspecto corresponde al ámbito de la planeación macroeconómica, el segundo al de la operación del comercio exterior.

¹⁵ ROSSELL, Mauricio, ob. cit., pág. 45.

CAPÍTULO II

MARCO HISTORICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

2.1 El Porfiriato

“La exportación del capital extranjero hacia México adquiere importancia en el último cuarto de siglo XIX y principio del XX, o sea bajo el porfiriato. Con anterioridad se hacen en ciertos momentos inversiones aisladas en general pequeñas, y desde poco tiempo después de consumarse la independencia política se contratan empréstitos, a veces en condiciones muy onerosas y cuyo reembolso provoca grandes desequilibrios, frecuentes incumplimientos, presiones diplomáticas, difíciles situaciones políticas y aún intervenciones militares”.¹⁶

Sobre todo después de 1880, las inversiones extranjeras cobran en México gran impulso. Algunos autores creen que ello obedece a la prosperidad de nuestro país bajo el porfiriato, y a las facilidades que éste ofrece al capital extranjero.

En un principio la mayor parte del capital del exterior en nuestro país procede de Inglaterra y se destina a los ferrocarriles. Inglaterra cuenta con la flota mercante más poderosa, y desde tiempo atrás domina los mares; pero ahora penetra en los países que, en los diversos continentes, disponen de un mayor potencial de recursos, y para ello comunica en México el puerto de Veracruz con la capital de la República y el altiplano, y a éstos con la frontera del norte. Los Estados Unidos, a su vez, requieren también de ferrocarriles que los acerquen directamente a México y por eso participan en la construcción de las principales líneas de norte a sur. Integrada en lo fundamental la red ferroviaria, el capital extranjero se desplaza principalmente hacia la minería, en la que inicialmente domina también el capital inglés, pero hacia principios del nuevo siglo la inversión norteamericana crece de prisa y pasa al primer lugar.

¹⁶ AGUILAR M. Alonso. et. al. “El Capital Extranjero en México”. 2ª ed. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1986. Pág. 48.

Durante estos años, no existían ordenamientos jurídicos de índole alguna que regularan la penetración del capital extranjero, fomentando el gobierno mexicano su inserción en áreas económicas estratégicas. Más aún se intentó crear un ambiente propicio mediante el establecimiento de estímulos e incentivos a las operaciones de inversión. Lo cual atrajo importantes recursos del exterior, principalmente europeos y estadounidenses, los cuales se constituyeron en piedra angular del programa de desarrollo de aquella época.

2.2 Período Revolucionario

“México quedó inserto en la división internacional del trabajo conformada por el capitalismo monopolista, durante el gobierno de Porfirio Díaz. Los monopolios norteamericanos, británicos y franceses penetraron profundamente en nuestro país. El impacto de la inserción de México en el capitalismo monopolista internacional se dejó sentir con toda su fuerza en la economía, en las condiciones sociales y en las políticas”.¹⁷ Las condiciones creadas por el dominio de capitalismo monopolista internacional dieron origen a la Revolución Mexicana que se inició en 1910, si bien propició el crecimiento económico en algunas ramas de la economía (minería, ferrocarriles, sistema bancario y actividades agropecuarias para la exportación), convirtió en cambio a la economía mexicana en un apéndice de las metrópolis y en combinación con los terratenientes, y colaboradores mexicanos privados y del gobierno, sumió al pueblo mexicano en la pobreza, la ignorancia y el vasallaje.

“La Revolución Mexicana se puede caracterizar como una revolución democrático-burguesa, con fuerte contenido anti-latifundista, anti-imperialista y de lucha por las libertades democráticas”.¹⁸ La Constitución de 1917 reflejó ese carácter e intentó sentar las bases para el desarrollo del país, de acuerdo a un proyecto de capitalismo nacional. Las corrientes contrarias al desarrollo capitalista habían sido derrotadas. Los artículos 27, 28 y 123 constituyeron los pilares jurídicos más importantes en que se sustentaría ese proyecto de desarrollo capitalismo nacional. El artículo 27 reivindicó para la Nación la propiedad de las tierras (incluyendo el subsuelo) y aguas, asignando al Estado el derecho de dar a la propiedad privada las

¹⁷ BERNAL SAGHUN, Víctor M. et. al. “Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México”. Edit. UNAM. México, 1986. Pág. 19.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 20.

modalidades que requieran los intereses del país. De esta manera, el artículo 27 sentó las bases para un Estado intervencionista, con sentido nacionalista y democrático. El artículo 28, por su parte estuvo dirigido a combatir los monopolios privados, lo que significaba un intento de proteger al país de la acción de los monopolios extranjeros y prevenir la formación de monopolios privados nacionales. Finalmente el artículo 123 sentó una serie de bases para asegurar a los trabajadores mejores condiciones de trabajo y remuneraciones más justas y consagró el derecho de huelga, entre otros, como arma de defensa frente a los obstáculos de los capitalistas.

Durante la década de los años veinte, que correspondió principalmente a los gobiernos de Obregón y Calles, se intentó sentar las bases de un nuevo régimen, de acuerdo a los postulados de la Constitución de 1917 que en esencia consistían en un proyecto de desarrollo capitalista independiente, teniendo como eje un Estado intervencionista, promotor del desarrollo. Con este propósito, se reorganizó el gobierno, se institucionaliza el Ejército, estableciendo instituciones como el Banco de México, los Bancos de Crédito Agrícola y la Comisión de Irrigación, se desarrolló un importante programa de obras públicas (caminos, obras de riego, etc.), se inició la reforma agraria y se trató de dar vigencia a lo establecido en el artículo 27 respecto a la propiedad de la Nación sobre el suelo y subsuelo, especialmente en materia petrolera y minera. En los años 1929 a 1933 se da la gran depresión que tuvo un fuerte impacto en México, debido a la acentuada dependencia de su economía primario-exportadora, dominada por inversiones extranjeras directas (empresas transnacionales). El comercio exterior se desplomó, se contrajo la actividad económica, aumentó el desempleo, bajaron los ingresos (sobre todo en los sectores populares), se desvalorizó el peso, se interrumpió el pago de la deuda exterior y la lucha de clases se intensificó.

2.3 Régimen Cardenista

El régimen cardenista fue un proyecto de desarrollo independiente, con orientación popular y algunas tendencias socializantes. "Sus principales componentes fueron los siguientes: El Estado rector de la economía; política nacionalista (expropiación petrolera, de ferrocarriles y de algunos latifundios); Reforma Agraria (ejidos colectivos); política obrerista

(derecho de huelga apoyo a los sindicatos, participación en la gestión económica); educación popular; régimen democrático; política exterior; nacionalista y de solidaridad a las luchas nacionales y populares".¹⁹

El balance del régimen cardenista puede resumirse de esta manera: reducción de la dependencia económica; destrucción del poder de los latifundistas; fortalecimiento del poder campesino y obrero; liberación de mano de obra campesina por la Reforma Agraria; grandes avances en la educación popular; fortalecimiento del Estado como regulador de la economía y como Estado-empresario; participación democrática de los sectores populares. La economía creció a un ritmo promedio anual del 5% y se modificó la estructura de la economía en alguna medida. En 1940 el sector industrial superaba al sector agropecuario, ya que al primero correspondió 25.1% frente a 10.0% que representaba la agricultura.

"Las inversiones extranjeras directas se redujeron de 3900 millones de pesos que eran en 1935 a 2262 millones en 1940".²⁰ En la industria de transformación, las inversiones extranjeras directas llegaban a 140 millones de pesos, lo que representaba sólo 6% de la inversión extranjera directa total. La electricidad, los transportes y la minería, en cambio absorbían 89% del total. El régimen cardenista, por lo tanto, fue un jalón importante en el encauzamiento del país por un cambio de desarrollo económico independiente, democrático y en beneficio de las mayorías.

2.4 La Segunda Guerra Mundial y la Posguerra

Con la Segunda Guerra Mundial se produjeron importantes cambios en las relaciones de fuerza en escala internacional y en el seno de la economía mexicana. En esta escala mundial surgió Estados Unidos como poder hegemónico dentro del capitalismo, dotado de una enorme fuerza debido al fortalecimiento de sus grandes monopolios y al incuestionable poderío militar. Paralelamente se amplió y fortaleció el sistema socialista, con la incorporación de un buen número de países que antes de la guerra formaban parte del sistema capitalista.

¹⁹ Loc. cit., pág. 21.

²⁰ Ibidem. Pág. 22.

La nueva estructura de la economía internacional se intensificó la lucha entre el capitalismo y el socialismo, lucha que ha caracterizado todo el periodo de la posguerra, con altas y bajas, pero que se ha ido intensificando con el transcurso del tiempo como lo atestiguan los serios conflictos en que esta envuelto el mundo en la actualidad.

Los Estados Unidos impulsado por los monopolios, se aprestó a organizar la economía capitalista mundial en función de su posición hegemónica, para asegurar la expansión del capitalismo monopolista a todos los rincones del mundo hasta donde pudiera ejercer su dominio. Con estos objetivos se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se intentó crear una organización similar en materia de comercio internacional que fracasó y que posteriormente surgió como el GATT. En el aspecto militar, propicio la creación de organizaciones como la OTAN y otras similares, y tachonó el mundo con bases militares y con ejércitos de ocupación, que al mismo tiempo que intentaban establecer un cerco al mundo socialista, aseguraban la expansión de sus monopolios en escala mundial.

La Segunda Guerra produjo en México un cambio substancial en las relaciones de fuerzas económicas y políticas, que determinó la reorientación del desarrollo respecto al periodo de Cárdenas hacia el capitalismo. La combinación de intereses de las empresas transnacionales y de los inversionistas mexicanos que aspiraban al acrecentamiento de sus capitales y su poder con el argumento de que lo fundamental era "crear riqueza" y luego repartirla y no repartir miseria.

Esto llevó al gobierno a la adopción de un modelo desarrollista, que tenía como columna vertebral la "industrialización" a toda costa, en bases a la culminación privada, es decir, típicamente capitalista.

De esta manera, desde el gobierno de Ávila Camacho el gobierno mexicano ha estado empeñado en este modelo desarrollista, de industrialización sustantiva. Los instrumentos de regulación de la economía, los gastos y las inversiones públicas y el sector paraestatal, han estado siendo utilizados en el sentido de fomentar la acumulación privada como medio para lograr el desarrollo industrial y general del país.

Este modelo adoptado por el gobierno mexicano que descansaba en la industrialización sustantiva, dirigida a la atención de la demanda interna, en condiciones de un mercado cautivo y con una política de puerta abierta a la inversión extranjera, propicio la expansión de las empresas transnacionales en nuestra economía, preponderantemente en la industria de transformación. De esta manera, después de la contracción que registraron las inversiones extranjeras directas por la política nacionalista de Cárdenas, comenzaron a elevarse en su cuantía y a orientarse hacia las ramas más lucrativas y de mayor importancia.

Por tal motivo el Estado instaure las bases recientes en torno a la política de inversión extranjera a través del decreto para regular las actividades del capital foráneo (29 de junio de 1944). El cual confirió a la Secretaría de Relaciones Exteriores un control discrecional en la materia, al consignar que los extranjeros debían obtener permiso de esa dependencia para adquirir negociaciones o empresas, y al exigir un mínimo de 51% de capital nacional en las actividades ligadas con radiodifusión, cine, industria pesquera, aviación civil e industria del transporte carretero. En 1947 se crea la Comisión Mixta Intersecretarial, en apoyo al Decreto antes referido, la cual emitió 12 normas aplicables a los inversionistas foráneos en el país. En ellas sobresale la posibilidad de adquirir hasta el 49% de las empresas ya establecidas, así como el principio general de la participación de la inversión extranjera hasta en 49% dentro del servicio de cabotaje y la industria del hule.

2.5 La Década de los Setentas

La dispersión de diversos lineamientos que regulaban el ingreso de la inversión extranjera emitidos con anterioridad a 1972 propicio que el 9 de marzo de 1973, fuera promulgada la "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera". Está conjunta con las diversas leyes, decretos y disposiciones administrativas en un sólo ordenamiento legal, que unificó criterios de aplicación y se constituye en un marco legal único. Esta ley tiene por objeto "promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país, y en ella se estableció: a) Las actividades reservadas al Estado mexicano como petróleo, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos, generación de

energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas; b) Las actividades reservadas a sociedades mexicanas cuya acta constitutiva contenga la cláusula de exclusión de extranjeros; c) El monto del 49% como límite máximo de participación extranjera en el capital de empresas que por su actividad, no estén reguladas de forma específica".²¹

Con el fin de formalizar tanto los procedimientos para el registro de la inversión extranjera como los criterios generales de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de tal forma que los inversionistas foráneos tuvieran una mayor seguridad jurídica, el 28 de diciembre de 1973 se expidió el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el cual se convirtió en guía de los requisitos de inscripción para los inversionistas foráneos.

La afluencia de divisas que acompaña sobre todo el auge de los años setenta, provoca una oleada de optimismo. Las cuantiosas exportaciones de hidrocarburos a precios cada vez más altos; el rápido aumento de la inversión extranjera directa y la fácil obtención de créditos por sumas hasta entonces desconocidas, hacen pensar a ciertos funcionarios mexicanos que se abre una nueva y prometedora perspectiva a la economía del país. Los más entusiastas creen inclusive que la situación a cambiado de manera cualitativa y que surge al fin la posibilidad de un desarrollo nacional independiente. El plan de desarrollo industrial lanzado en 1979 y el llamado Plan Global de Desarrollo de 1980, prevén una expansión rápida e interrumpida en México para el siguiente decenio, de hecho hasta fines de siglo, gracias sobre todo a la liberación de las presiones sufridas tradicionalmente por la balanza de pagos. El excedente del petróleo es la nueva pieza clave, el resorte central de nuestro desarrollo. La euforia del primer momento a un de lugar a un increíble triunfalismo, y aunque la realidad empieza a exhibir problemas y contradicciones no fáciles de resolver, los apologistas más superficiales se empeñan en hacer cuentas alegres. El crecimiento en espiral de la deuda externa no les preocupa. El cada vez mayor endeudamiento no rebasa, según ellos, la capacidad de pago del país. La inminente caída de la producción, el ingreso y el empleo no esta en la óptica de tales

²¹ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Subsecretaría B. "Inversión Extranjera y el Empleo en México". México, 1994. Pág. 15.

funcionarios que en vísperas del colapso reiteran que el país mantendrá sus altas tasas de crecimiento. Las obvias y cada vez más graves presiones que anuncian la devaluación del peso se menosprecian y aún presentan como desequilibrios leves y transitorios; los desajustes de la balanzas de pagos se minimizan y en el momento mismo en que el crecimiento se interrumpe y los bancos extranjeros cierran sus ventanillas, en que la desconfianza se generaliza, el peso se derrumba y la fuga de capitales cobra un impulso inusitado, los voceros del milagro mexicano aseguraban que la situación estaba bajo control, que la crisis es pasajera y que obedece a una momentánea pérdida de liquidez, o sea a un mero problema de cajas que se superaría sin dificultad.

2.6 Crisis Económica de los Ochentas

“Desde principios de 1982 la situación económica y en particular la financiera mostraban un evidente deterioro. Y aunque el gobierno reiteraba su decisión de defender el peso con firmeza y su confianza de que las medidas de ajuste, principalmente en algunos aumentos de precios, la reducción del gasto gubernamental y la elevación de las tasas de interés, contribuyeran a lograrlo, el tipo de cambio de 25 pesos por dólar cae primero a 49 y unos meses más tarde a 70, precio al que se pagan los depósitos en dólares.

En agosto la situación se torna insostenible y verdaderamente explosiva, y mostraba que la dependencia financiera del exterior es cada vez mayor. El 23 de julio se reúnen en Washington los Secretarios de Hacienda de México y Estados Unidos y se tomo nota que las cosas eran difíciles. El 4 de agosto el Sistema de Reserva Federal otorga a México un préstamo de emergencia por 700 millones de dólares. El día 13 vuelve a Washington el Secretario mexicano Silva Herzog en busca de un nuevo apoyo, que fundamentalmente se encarga de negociar el Secretario del Tesoro Norteamericano, Donald Regan. Y cuatro días después, de regreso en México, Silva Herzog anuncia que para afrontar la crisis se ha resuelto vender al Departamento de Defensa de los Estados Unidos petróleo adicional para sus reservas estratégicas por 1, 000 millones de dólares cuyo pago se había hecho ya.

La venta del petróleo, en particular, se hizo en condiciones que se estimaron desfavorables, pues el precio fue de sólo 27.20 Dls. por barril, o sea casi 20% abajo del mercado, y el tipo de interés por el dinero anticipado fue de más del 30%. Pero pese a los nuevos préstamos la situación siguió agravándose debido sobre todo a la incontenible fuga de capital. El 19 de agosto el Secretario de Hacienda mexicano se reunió una vez más en New York, ahora con los bancos privados, asegurándoles primero que México sólo requería una moratoria de 90 días para el pago del capital correspondiente a la deuda pública, y admitiendo después que probablemente se necesitarían además nuevos créditos por unos mil millones de dólares. El 23 de agosto el Comité Bancario Consultivo formado para considerar el problema aceptó la propuesta mexicana y recomendó a los otros bancos acreedores aceptarla también. El 29 de agosto se concedió a México el crédito anunciado días antes por el Secretario de Hacienda, el que alcanzó incluso un monto ligeramente mayor al previsto, reiterándose que la disposición del mismo se haría en tres entregas, de acuerdo con el alcance en la elaboración del programa de ajuste con el FMI. Este sin embargo tropezó con dificultades, y aunque en un principio se pensó que sería aprobado en septiembre no obstante el desconcierto causado por la nacionalización de la banca privada en México, de hecho fue hasta noviembre de 1982 cuando se anunció el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, por el que el gobierno mexicano aceptó reducir el déficit fiscal del 16.5% del Producto Interno Bruto al 8.5 % en 1983; reducir también el financiamiento externo de 20 mil a 5 mil millones de dólares; hacer bajar la tasa de inflación de casi 100% al 55%, aumentar impuestos y contener las importaciones, los subsidios y los ajustes salariales. Pero la firma del acuerdo se postergó hasta el 8 de diciembre, cuando ya había tomado posesión el nuevo Presidente De la Madrid, quien restituyó en el banco central al ultraconservador Miguel Mancera, a quien se había separado algunos meses antes por no estar de acuerdo con la nacionalización de la banca. El arreglo con el Fondo Monetario Internacional respondió a lo que fundamentalmente éste buscaba, es decir, someter al gobierno mexicano a un programa de ajuste de corte monetarista como condición para renegociar la deuda y otorgar nuevos préstamos. Con base en los bancos aceptaron que en todo 1984 no se hicieran amortizaciones de capital. El crédito por 5 mil millones de dólares para 1983 y la propia reestructuración de la deuda pública 23 millones se hicieron en condiciones muy ventajosas para los bancos acreedores, los que recibieron tasas

muy jugosas, y amplios diferenciales, en el caso del nuevo crédito de 21.8% por encima de las tasa preferencial del mercado norteamericano y 21.4% arriba de la Libor²².

2.7 Ley de Inversión Extranjera de 1993

Con el objetivo de establecer un nuevo marco normativo para promover la inversión extranjera en México, el 27 de diciembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Inversión Extranjera. Esta ley se orienta fundamentalmente a eliminar procedimientos discrecionales que propician incertidumbre en los inversionistas, permite a la inversión extranjera la apertura en actividades donde se considera necesaria y benéfica para el desarrollo nacional, instituir obligaciones y conceder facultades precisas a las autoridades competentes en la materia, así como simplificar los trámites administrativos. La Ley de Inversión Extranjera consta de 39 artículos, agrupados en 8 títulos, además de sus transitorios. Destaca la intención de brindar un trato nacional a la inversión extranjera, ampliando los sectores y proporcionales en que puede participar aun cuando según lo dispuesto por la Constitución, señala restricciones en sectores específicos reservados al Estado, a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Asimismo se indican actividades económicas en donde la participación extranjera puede ser hasta 10%, 25%, 30% y 49%, además de aquellas en las que previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la participación pueda rebasar el 49%. Cabe destacar que en la Ley de Inversión Extranjera los criterios a considerar por parte de la referida Comisión para autorizar la inversión extranjera se reduce de diecisiete a sólo cuatro: impacto sobre el empleo, capacidad de los trabajadores, contribución tecnológica, cumplimiento de disposiciones en materia ambiental y, en general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país. Un aspecto adicional es el mecanismo llamado inversión neutra, este ya aparecía en el reglamento, pero beneficiaba solamente a las grandes sociedades que cotizaban en bolsa. En la Ley de Inversión Extranjera se posibilita que las sociedades mexicanas que por el monto de sus operaciones no coticen acciones en el mercado bursátil, pueden hacer uso de este mecanismo para allegarse de recursos externos del gran público inversionista sin la pérdida de control de dichas sociedades por parte de inversionistas mexicanos.

²² Cf. AGUILAR M. Alonso, op. cit., págs. 67, 68 y 69.

CAPÍTULO III

RETOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

3.1 Reto Económico

3.1.1 Privatización del Sector Eléctrico

La industria eléctrica en México se califica como una actividad estratégica dentro del marco jurídico constitucional de la economía mexicana. La energía eléctrica que mueve y enlaza actividades productivas y de servicios sin la cual pocas actividades económicas podrían realizar sus acciones correspondientes, de ahí deriva en parte su posición estratégica, que para el caso de México se ubica esencialmente en el terreno de lo público, donde las empresas estatales Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro son las encargadas de cubrir la oferta eléctrica del país. Dicha industria estatal es una rama estratégica conforme a los preceptos manifiestos en los artículos 27 y 28 constitucionales. Si bien antes de ser nacionalizada eran compañías extranjeras las encargadas del sector eléctrico vía concesiones, su importancia se elevó conforme se fue extendiendo la oferta eléctrica en función al aumento de la demanda, convirtiéndose así en una de las columnas en la evolución económica nacional que al contar con un rango estratégico condujo la necesidad de su nacionalización. El proceso de nacionalización que se llevó a cabo comprando las acciones de las compañías extranjeras concesionadas, lo que permitió consolidar el Sistema Eléctrico Nacional de la Industria Eléctrica en México. Con fundamento en el artículo 27 constitucional donde se menciona la exclusividad de la Nación para “generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos”,²³ además, se menciona el que no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines. En atención a los monopolios el artículo 28 constitucional, preceptúa el que “no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas”,²⁴ estructurando el marco jurídico legal de

²³ Cfr. Artículo 27 constitucional, párrafo sexto.

²⁴ Cfr. Artículo 28 constitucional, párrafo cuarto.

protección a la industria eléctrica mexicana, cimentando su desarrollo en función de un objetivo central, apoyar el crecimiento económico y social de México.

Como es bien sabido, en nuestro país se desarrolló durante años un proceso gradual de nacionalización del sector eléctrico, que se inicia con la creación en 1937 “de la Comisión Federal de Electricidad por el Presidente Lázaro Cárdenas, con el propósito de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo el mejor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”.²⁵ La historia mexicana de normatividad de la generación y distribución de la energía eléctrica, es suficientemente ilustrativa de los diferentes caminos que puede explorar una Nación para satisfacer sus necesidades al respecto.

En nuestro país fue la industria privada la generadora inicial de energía eléctrica, particularmente en los sectores textil y minero cuyos excedentes de producción para el autoconsumo eran comercializados pero sin alcanzar desde luego, a cubrir la demanda de la población ni de otros sectores industriales y comerciales. Puesto que la generación de energía eléctrica fue realizada fundamentalmente a partir de la fuerza del agua, las primeras compañías de electricidad fueron hidroeléctricas y su regulación se efectuó a partir de los ordenamientos que regulaban el uso del agua. En virtud del principio constitucional sobre la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas establecido en el artículo 27, la operación de plantas hidroeléctricas se hacía mediante concesión otorgada por el Estado para el uso del agua.

La Ley Federal de Aguas Nacionales expedida en 1910 y vigente hasta 1933, señaló criterios para el uso de las aguas federales y para el otorgamiento de permisos de funcionamiento para las plantas hidroeléctricas. Pero fue hasta 1923 durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón, cuando hubo un primer intento de control de la industria eléctrica mediante la creación de la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, reestructurada en 1926 como Comisión Nacional de Fuerza Motriz.

²⁵ DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. et.al. “Historia de la Industria Eléctrica en México”. Edit. UAM, Unidad Iztapalapa. México, s.f. Pág. 28.

En 1926 fue expedido el Código Nacional Eléctrico, en el cual se estableció la facultad del Gobierno Federal para reglamentar la generación, distribución y transmisión de la electricidad, la industria eléctrica fue declarada de utilidad pública y se previó la aprobación del Gobierno Federal de las concesiones y contratos en la materia. En 1934 fue aprobada y publicada la Reforma Constitucional que otorgó al Congreso Federal, por primera vez, la facultad para legislar en materia de energía eléctrica (artículo 73, fracción X).²⁶

La creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937, cuyos objetivos y atribuciones buscaron la integración nacional de la industria de luz y fuerza motriz, marcó el inicio de un periodo en que el Estado adquirió un papel creciente en la industria eléctrica mediante importantes inversiones públicas. En 1939 fueron expedidas las leyes reglamentarias del sector: la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley del Impuesto sobre Consumo de la Energía Eléctrica.

En un primer periodo, que va de 1937 a 1960, la Comisión Federal de Electricidad coexistió con las dos empresas privadas extranjeras que operaban en el país. En 1960 el Gobierno Federal adquirió los bienes de una de las empresas privadas, la Impulsora de Empresas Eléctricas, filial de la corporación norteamericana American and Foreign Power Company y la gran mayoría de las acciones de la otra empresa, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, cuya casa matriz estaba en Canadá. En ese año el Congreso de la Unión aprobó la adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución propuesta por el Presidente Adolfo López Mateos, que dice así: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar y abastecer energía 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".²⁷

Para evaluar los resultados de ese proceso de nacionalización puede señalarse lo siguiente:

²⁶ Artículo 73 constitucional; El Congreso tiene facultad: fracción X.- Para legislar en toda la republica sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

²⁷ DE LA GARZA TOLEDO, Enrique, ob. cit., pág. 35.

En 1937 "la capacidad de generación instalada para servicio público era de 457 megavatios, la energía eléctrica generada ese año fue de 2 110 millones de kilovatios-hora y el consumo por habitante de 109 kilovatios-hora; cincuenta años después la capacidad instalada alcanzó el valor de 23 145 megavatios, la generación anual fue de 96 310 millones de kilovatios-hora y el consumo por habitantes se incrementó hasta 1 505 kilovatios-hora. En ese periodo de cincuenta años se logró un crecimiento promedio anual de 8.2 por ciento de la capacidad de generación y el 7.9 por ciento de la energía eléctrica generada. Los sistemas eléctricos, antes dispersos, se fueron interconectando mediante una red de líneas de transmisión de alta tensión, que actualmente se extiende por todo el país. Se normalizan las características técnicas de los sistemas, unificándose la frecuencia eléctrica lo que permitió la interconexión".²⁸

El financiamiento de la expansión del sector eléctrico se realizó en 1988 con recursos del Gobierno Federal, créditos bilaterales, préstamos de la banca internacional de desarrollo (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y créditos de los proveedores. A partir de 1989 las restricciones presupuestales debidas a las políticas para el control de la inflación y las nuevas condiciones planteadas por los organismos financieros internacionales, que implican la participación del capital privado, obligaron a la Comisión Federal de Electricidad a recurrir, por una parte, al mercado internacional de capitales y por otra al financiamiento privado, éste destinado a financiar proyectos de generación. La modalidad que adoptó esta participación privada en el financiamiento de los proyectos de generación fue denominada BLT (building, léasing, transferring) o CAT (construcción, arrendamiento y transferencia), por la cual los ganadores del concurso para la realización de la planta generadora tienen a su cargo la responsabilidad total del proyecto, incluyendo el financiamiento, la ingeniería, los abastecimientos y la construcción; para la operación de la planta por la Comisión Federal de Electricidad se celebra un contrato de arrendamiento, generalmente por veinte años. Al cubrirse la inversión total del proyecto mediante el pago de una renta, la propiedad de las instalaciones es transferida a la Comisión Federal de Electricidad, la cual se hace cargo de los riesgos económicos asociados a la operación de la planta generadora, tales como posibles aumentos de los precios de los combustibles o

²⁸ Loc. cit., pág. 37.

aumento insuficiente de las tarifas eléctricas para cubrir los costos de operación. Este tipo de proyectos, realizados según la modalidad llamada de llave de mano, ya que las instalaciones son entregadas a la Comisión Federal de Electricidad terminadas y funcionando.

El suministro de energía eléctrica aumentó después de la Segunda Guerra Mundial de forma rápida y sostenida. En los países desarrollados este crecimiento "fue del orden del 7 por ciento anual, lo que determinó la duplicación de las instalaciones cada diez años. Los sistemas eléctricos se siguieron integrando verticalmente, incluyendo la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, y horizontalmente abarcando territorios cada vez más extensos. Los progresos técnicos, la interconexión de los sistemas y las economías de escala en las instalaciones, permitieron que los costos marginales de suministro de energía eléctrica fueran decrecientes, lo que benefició tanto a las empresas eléctricas como a los consumidores".²⁹ Esta situación perduró hasta principios de los años setenta y fue alterada por la elevación de los costos de operación. Esta debida a la crisis petroleras y la subsiguiente elevación de los precios del petróleo y de otros energéticos, además de los costos de inversión generados por reglamentaciones ambientales más estrictas; ello originó que los precios marginales del suministro de energía eléctrica se volvieran crecientes, presionando al alza a las tarifas eléctricas.

En muchos países en desarrollo el crecimiento de los sistemas eléctricos fue aún más elevado, alcanzando tasas anuales de más del 10 por ciento. El suministro oportuno de energía eléctrica se consideró un servicio público indispensable para impulsar el progreso de esas sociedades. Ante la insuficiencia de las acciones de las empresas eléctricas privadas, generalmente extranjeras, numerosos países fundaron empresas estatales para proporcionar parcial o totalmente ese servicio público. Estas empresas públicas tuvieron como finalidad no sólo contribuir al suministro oportuno de la energía eléctrica necesaria para satisfacer las necesidades crecientes de la sociedad, sino también otros propósitos económicos, como apoyar con tarifas eléctricas reducidas la competitividad de la industria nacional, redistribuir el ingreso subsidiando las tarifas de los grupos de consumidores más desfavorecidos y, en ocasiones, contribuir al control de la inflación posponiendo los

²⁹ Ídem. Pág. 42.

aumentos de tarifas justificados por los aumentos de los costos. En una industria como la eléctrica, muy intensiva en la inversión de capitales en instalaciones que se amortizan a lo largo de muchos años, el financiamiento del crecimiento presenta grandes retos, especialmente para los países en desarrollo, que no generan internamente todos los recursos necesarios. Por tal razón se ven obligados a recurrir al mercado internacional de capitales.

Durante muchos años, las empresas eléctricas estatales obtuvieron financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta situación se alteró en los años ochenta, con la crisis de la enorme deuda externa que empezó a afectar a muchos países. Por falta de un financiamiento oportuno para el mantenimiento y la ampliación de las instalaciones, los sistemas eléctricos se deterioraron y ello afectó la calidad del servicio.

A principios de los años noventa las políticas de financiamiento del Banco Mundial cambiaron radicalmente. En un documento titulado "El Papel del Banco Mundial en el Sector de la Potencia Eléctrica", publicado en 1993, se fijan los siguientes principios orientadores para reorganizar el sector eléctrico:

1. "El Banco promoverá agresivamente la comercialización y corporatización de los sectores eléctricos de los países y la participación del sector privado en ellos.

2. Un requisito para futuros préstamos será el establecimiento de un proceso transparente de regulación del sector eléctrico, independiente de los suministradores de energía eléctrica, que evite la interferencia gubernamental en el funcionamiento día con día de la empresa eléctrica, independientemente de si ésta es propiedad privada o pública.

3. Los préstamos del Banco para el sector eléctrico se enfocarán a países con un compromiso claro para mejorar el desempeño del sector, de acuerdo con los principios anteriores.³⁰ Este cambio de política de financiamiento del Banco Mundial, y de otros organismos internacionales de crédito, impulsaron a numerosos países en desarrollo a abordar la reorganización y privatización de sus empresas eléctricas, especialmente en América Latina.

³⁰ www.bancomundial.org.mx "El Papel del Banco Mundial en el Sector de la Potencia Eléctrica", publicado en 1993, en el apartado de temas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, convenido entre México, Estados Unidos y Canadá, y que entró en vigor el 1 de enero de 1994 y la consecuente modificación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para hacerla compatible con los acuerdos del TLC, introduce nuevas modalidades para la participación del capital privado en la industria eléctrica mexicana. Las principales son las siguientes:

- a) "Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración (o sea, producción de electricidad y calor) y pequeña producción (hasta un megavatio) de capacidad en áreas aisladas.
- b) Generación de energía eléctrica por productores independientes para venta a la Comisión Federal de Electricidad.
- c) Generación de energía eléctrica para su exportación, incluyendo la conducción, la transformación y la entrega.
- d) La Importación de energía para el abastecimiento de usos propios.
- e) La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica."³¹

Todas estas actividades, de acuerdo con el texto del artículo 3 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, no se consideran servicio público. Se intenta así unificar estas disposiciones con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución.

En cuanto a la generación de energía eléctrica por productores independientes, la Ley citada dispone que cuando la planeación del sistema eléctrico nacional, elaborada por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), requiere la construcción de nuevas instalaciones, la CFE informará a la Secretaría de Energía de las características de los proyectos. Con base en criterios comparativos de costos, dicha dependencia determinará si la instalación será ejecutada por la CFE o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria.

³¹ Cfr. Artículo 3 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

“Las instalaciones de generación de productores independientes de energía eléctrica PIE corresponden a la modalidad conocida internacionalmente por las siglas BOO (build, operate and own; construir, operar y poseer) donde la empresa privada ganadora del concurso para la realización del proyecto no sólo tienen a su cargo el financiamiento, la ingeniería, los abastecimientos y la construcción, sino también la operación de la planta generadora, que es propiedad de la empresa privada, la cual deberá establecer un contrato con la Comisión Federal de Electricidad que especifique, con la mayor precisión, cómo se operará la planta y cuáles son las obligaciones de la empresa privada, no sólo en cuanto a generación de energía eléctrica en condiciones normales y de emergencia, sino también a la regulación del voltaje y la producción de potencia reactiva, el control de la frecuencia eléctrica y el programa de mantenimiento preventivo”.³²

Es evidente que los costos de transacción en este tipo de proyectos son elevados, además, la experiencia existente muestra que las empresas participantes en los proyectos del tipo BOO, generalmente extranjeras, no quieren asumir los riesgos económicos asociados a la operación de la planta generadora, lo que conduce a un tipo de contrato en el que se paga la capacidad de generación instalada, independientemente de la generación de energía eléctrica.

Con esta reforma se esperaba que gran parte de las nuevas plantas generadoras, necesarias para hacer frente al crecimiento de la demanda de energía eléctrica, fueran instaladas y operadas por inversionistas privados. Estas expectativas no se cumplieron, porque esos inversionistas se negaron a asumir los riesgos que implica la operación de las plantas, principalmente la incertidumbre sobre el precio futuro de los combustibles y el nivel futuro de las tarifas eléctricas.

El Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión, el 2 de febrero de 1999, una iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, con la finalidad de permitir la participación de la iniciativa privada en las actividades de generación y distribución de energía eléctrica para servicio público, estableciendo así las bases para la

³² CAMPOS ARAGÓN, Leticia, et al. “La Apertura Externa en el Sector Eléctrico Mexicano”. Edit. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1994. Pág. 47.

inversión en dicha industria. En el artículo 27 se propone sustituir el texto adicionado al párrafo sexto en 1960, antes citado, por el siguiente:

“Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a los particulares”.³³ En el artículo 28 se propone que el párrafo sexto quede redactado como sigue:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos; generación de energía nuclear; el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado, al ejercer en 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, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes en la materia”.³⁴

La iniciativa presidencial plantea dos cuestiones: una es la apertura a la iniciativa privada de las actividades de generación y distribución de energía eléctrica para servicio público; la otra es la nueva organización propuesta para el sistema eléctrico, separando las actividades de generación, transmisión y distribución y tratando de introducir la competencia a nivel de la generación.

En cuanto a la primera cuestión, puede decirse que la participación de la iniciativa privada en las actividades de suministro de energía eléctrica para servicio público es una condición ineludible para recibir financiamiento de los organismos financieros

³³ Cfr. Iniciativa de reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales propuesta por el ex Presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. 2 de febrero del 1999.

³⁴ Idem.

internacionales. Por otra parte, es una tendencia mundial actual el desligar las funciones rectoras del Estado de la propiedad estatal de los medios de producción.

Sin embargo, cada país constituye un caso particular, en función de los antecedentes históricos, del desempeño pasado de las empresas públicas y de las distintas alternativas de desarrollo futuro.

En México, el crecimiento sostenido del suministro de energía eléctrica, la normalización de las características técnicas y especialmente la unificación de las frecuencias eléctricas, la integración de un gran sistema interconectado y la electrificación rural y de zonas urbanas periféricas, son logros indiscutibles de la nacionalización de la industria eléctrica.

Hay otros países, como Argentina, donde el funcionamiento de las empresas públicas se deterioró considerablemente en los años ochentas, por falta de inversiones oportunas en mantenimiento de las instalaciones existentes y en las ampliaciones necesarias. Buenos Aires llegó a sufrir prolongadas interrupciones en el servicio eléctrico. Por supuesto, en un país con estos antecedentes, la privatización de la industria eléctrica es acogida por la opinión pública de una manera más positiva que en México.

En cuanto a la segunda cuestión, se plantean serias dudas sobre la viabilidad de la nueva organización propuesta para el sector eléctrico y ante la posibilidad de atraer inversión privada a algunas de sus actividades. Evidentemente, el esquema de desintegración del sistema eléctrico propuesto en la iniciativa presidencial está inspirando en la solución adoptada y aplicada en Inglaterra y Gales. Se trata de abrir la generación a la competencia, mantener la red de transmisión como un monopolio regulado, cuyo control operativo es privado en el caso de Inglaterra y sería estatal en el caso de México, y concesionar la distribución a empresas regionales privadas.

Ahora bien, la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, estuvo precedida por la adquisición de la mayoría de las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, hasta entonces en manos de inversionistas extranjeros. La correspondiente reforma al artículo 27 constitucional estableció

como facultad exclusiva de la Nación, la de generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, además de prohibir la concesión a particulares de los bienes y recursos naturales necesarios para dichos fines, texto actualmente en vigor y cuya reforma se propone para permitir la participación de los sectores social y privado.

La evolución del sector eléctrico posterior a la nacionalización, fue un proceso que implicó desde la disolución y liquidación de las empresas filiales para crear la Comisión Federal de Electricidad unificada que existe actualmente, hasta la unificación de la frecuencia eléctrica a 60 ciclos por segundo en todos los sistemas destinados al servicio público. La integración del Sistema Eléctrico Nacional y la extensión de la cobertura de sus servicios, fueron los objetivos de la nacionalización, mismos que se puede afirmar fueron alcanzados. Se trata, por lo tanto, de una etapa de dicha evolución que ha sido superada.

El avance tecnológico permite actualmente reducir el tamaño económico de las centrales de generación, así como mejorar la calidad y confiabilidad en la transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que con ello ha desaparecido la justificación de la existencia de monopolios verticalmente integrados en la industria eléctrica. En tal virtud, diversos países han abierto la posibilidad de acceso a las redes de transmisión y distribución, y con ello la posibilidad de venta de electricidad mediante relaciones comerciales entre generadores y usuarios. La nueva organización industrial adoptada en numerosos países que han realizado una reforma estructural del sector eléctrico, se ha caracterizado por definir las siguientes tendencias: separación vertical y horizontal de las actividades de la industria; introducción de competencia en la generación y comercialización, con regulación en transmisión y distribución; creación de un mercado eléctrico de corto plazo; libre acceso a la red de transmisión; posibilidad de los generadores para contratar directamente con los distribuidores y grandes usuarios en condiciones competitivas, utilizando las redes de transmisión y distribución, así como el fortalecimiento y la autonomía de los órganos reguladores, dichas reformas estructurales de la industria han estimulado la eficiencia, la competencia y la inversión en otros países. Es por ello la importancia de la reforma constitucional en cuestión, se propone lograr menores costos y precios de la energía eléctrica, mayor calidad en el servicio, incremento en el flujo de inversión, menor necesidad de fondos públicos que serían destinados al gasto social. La legislación secundaria que se derive de la

reforma constitucional deberá ser consecuente con los lineamientos contenidos en las modificaciones constitucionales aprobadas. Omitir o retardar una decisión de reforma constitucional de esta importancia, tendría en el mediano y largo plazos un impacto negativo evidente en el desarrollo nacional; en el suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios adecuados, así como en la facultad soberana de la Nación para construir un futuro de certidumbre para la actual y las siguientes generaciones.

Por eso es oportuno recordar que para seguir contando con electricidad suficiente para el crecimiento económico, será necesaria la inversión de enormes recursos cuantificados en 250 mil millones de pesos, es decir, una cantidad superior al gasto que el Gobierno Federal dedica a los ramos de educación, salud y seguridad social en un año. En consecuencia, la apertura de la industria eléctrica a la participación privada nacional o extranjera, sólo puede traer beneficios a todos los mexicanos, toda vez que habría recursos disponibles para promover el bienestar social una vez que el crecimiento de la industria eléctrica ya no se sustente exclusivamente en grandes inversiones públicas.

La energía eléctrica económica y confiable es vital para el desarrollo de México, ya que influye directamente en el nivel de competitividad de la industria nacional, el nivel de vida de los ciudadanos y es clave para la atracción de inversión extranjera directa. Desde 1960, cuando se nacionalizó el sistema de generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica, el Gobierno Federal ha hecho todas las inversiones en este sector. En aquel entonces, las circunstancias del mercado exigían la existencia de un monopolio vertical dirigido por un ente con amplias facultades, con el fin de proteger la soberanía nacional y proporcionar las economías de escala necesarias para desarrollar el sistema eléctrico. A raíz de cambios revolucionarios en el aspecto tecnológico y novedosos mecanismos para el financiamiento de infraestructura, ya no resulta crucial que el Estado maniobre con grandes dificultades para poder financiar los 25 mil millones de dólares necesarios para enfrentar la demanda de energía eléctrica, tan sólo de los próximos seis años. El gobierno hace casi todas las inversiones en este sector, pero al mismo tiempo tiene menos recursos y otras prioridades con la ciudadanía. De esta forma, es difícil que el gobierno sea el único inversionista del sector eléctrico, pues las cantidades gigantescas que se requieren para mantener un alto nivel de servicio y a bajo costo

bien pueden destinarse a otras áreas tales como salud, educación, seguridad pública y vivienda.

3.1.2 Modernización Industrial

El desarrollo industrial o industrialización, es fenómeno de primordial importancia en el crecimiento económico del país. Puedo decir que la industrialización es el medio obligado de desenvolvimiento económico. Es un hecho que la industrialización ha contribuido al desarrollo económico y podemos decir, que mientras haya una modernización en el proceso de industrialización se incrementará y se verá beneficiado el desarrollo económico nacional. El incremento de la industrialización contribuye de manera directa, a la existencia de numerosos bienes y servicios, así como a la ampliación del mercado interno. La existencia de carreteras y de otras vías de comunicación, las redes de abastecimiento de energía eléctrica y de combustibles, el suministro de agua potable, el nivel educativo de la fuerza de trabajo, entre otros, son factores que propician la industrialización y que indudablemente son medida del grado de desarrollo alcanzado.

Asimismo “la ampliación del mercado interno originará un desarrollo regional armónico donde se fomentará el fortalecimiento de la clase media y la elevación del poder adquisitivo de los sectores menos favorecidos y que permitirá la elaboración masiva de cada vez mayor número de productos con el consiguiente abatimiento de los costos. Ello facilitará a su vez la incorporación sucesiva de medidas internas de superación que contribuyen a mejorar la calidad de los productos y a establecer una dinámica del desenvolvimiento de las empresas muchas de las cuales van a ubicarse en condiciones de poder competir en algunos mercados exteriores”.³⁵

Desde luego que para dicha ampliación del mercado interno se requiere del fortalecimiento de los sectores primarios, muy especialmente de quienes se dedican a las labores del campo, ya que es por lo regular donde se asienta parte muy considerable, sino que mayoritaria de la población de los países en desarrollo. Para el propósito se hace necesario

³⁵ MARTÍNEZ DEL CAMPO, Manuel. “Factores en el Proceso de Industrialización”, Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1974. pág. 10.

introducir planes y programas, entre los que se cuentan los apoyos crediticios, inversión privada, asistencia técnica, la electrificación rural, la educación y orientación del campesino en métodos modernos, la introducción de equipos mecánicos, el abastecimiento de agua, fertilizantes, etc.

La importancia del agro mexicano se encuentra dada por principios fundamentales de dignidad humana; satisfacer las necesidades esenciales del pueblo mexicano, promoviendo su bienestar y brindándole una ocupación digna y remunerativa que impida fenómenos distorsionados en migración y sobre congestión urbano. La industrialización y la agricultura han sido consideradas dos áreas complementarias en todo proceso de desarrollo económico, ya que un sostenido desarrollo industrial requiere de un sector agropecuario eficiente y con altos niveles de productividad. La realidad del campo mexicano se ha traducido en la coexistencia de dos sectores: uno moderno, con tipo privado de tenencia, alta captación de insumos, capital y aprovechamiento moderno de la infraestructura; y otro tradicional, con tenencia minifundista, baja utilización de insumos y limitada organización productiva. Por otro lado, el sector agropecuario mexicano no ha cumplido cabalmente ni con su papel económico, ni con el social, en virtud de los limitados niveles de bienestar, serias desigualdades y escasos márgenes de organización productiva, así como precios de los productos agrícolas que no reflejan su verdadero costo. Resulta pues prudente el énfasis prioritario que nuestro actual gobierno debe hacer para la modernización del campo mediante inversiones privadas que puedan crear un modo de vida atractivo, digno y apoyar la competitividad de la economía mexicana, otorgando y verificando la certeza jurídica de las inversiones que se realicen en el campo por parte de inversionistas extranjeros ya que sin la seguridad jurídica no se podrá atraer la confianza de realizar dicha actividad para el beneficio del campo mexicano. Existen además, factores que afectan al dinamismo del proceso de modernización industrial, éstos factores son: Los estímulos fiscales, el financiamiento, la disponibilidad de personal técnico o asistencia técnica y por último la promoción. Los estímulos fiscales por lo general se aplican tanto a las empresas que se establecen con vistas a sustituir importaciones, como a las que proyectan exportar su producción o parte de ella. Menos frecuente estos estímulos se dirigen a las empresas y ramas que tiende a la ampliación del mercado interno.

“La disponibilidad de personal técnico es otro de los factores generales de la industrialización. Todas las industrias ya sea que se orienten a los mercados locales, nacionales o de exportación, así como que se establezcan para sustituir importaciones, requieren de personal preparado y calificado; hay si embargo, algunas diferencias de grado, pues mientras más dinámica sea una industria por lo que se refiere a incorporación de técnicas, requerirá personal de mayor calificación y especialización, lo cual acontece más frecuentemente con las industrias que se orientan hacia los mercados externos”.³⁶ Pues bien puedo afirmar que la asistencia técnica es un factor que puede ser de gran trascendencia en el desarrollo industrial, en la medida en que se amplíe en nuestro país.

Por último tenemos la promoción, que es un elemento clave en todo proceso, puede darse todos los demás factores que he mencionado y éste verse frenado si no existen promotores de las nuevas industrias y si no se propicia las condiciones necesarias para que actúen, siendo una actividad de la iniciativa privada, los gobiernos por lo general la han dejado a su responsabilidad, pero existe una área que si es propia del Estado que es la desregulación de actividades reservadas exclusivamente para éste, ya que con nuevas áreas para que intervenga los inversionistas extranjeros y nacionales se abre una gama de posibilidades de fomentar nuevas industrias que beneficien el desarrollo nacional.

3.1.3 Apertura de PEMEX a las Inversiones.

Han transcurrido más de seis décadas desde que el Presidente Lázaro Cárdenas hiciera pública la decisión soberana de expropiar por causas de utilidad pública, las instalaciones de las compañías petroleras extranjeras que habían operado en el país por más de medio siglo. En ese lapso, el petróleo fue una materia prima que muy poco beneficio a los mexicanos. En los años inmediatos a la caída de Porfirio Díaz, los gobiernos emanados de la revolución comenzaron a emitir leyes y reglamentos a crear controles e instituciones que alcanzaron un momento climático el 18 de marzo de 1938, cuando fue leído el Manifiesto a la Nación. “A partir de ese momento, los mexicanos sintieron que se había alcanzado una segunda

³⁶ MARTÍNEZ DEL CAMPO, Manuel, ob. cit., pág. 78.

independencia: la que les prometía arribar a la industrialización y el desarrollo económico con plena soberanía".³⁷ El decreto de expropiación de 18 de marzo de 1938 mencionaba en su artículo primero: "Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinерías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás muebles e inmuebles de propiedad de..."³⁸, algunas empresas extranjeras que sufrieron la expropiación de sus bienes fueron El Águila, S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, entre otras. Atrás quedaba el petróleo como materia prima de explotación, para transformarse en palanca del progreso de las comunidades, de toda una nueva concepción de vida.

Hacer valer los derechos que asistían a México para nacionalizar uno de sus recursos naturales fue tarea ardua que se topó no sólo con la resistencia de las compañías afectadas, sino también en los reclamos de los gobiernos de sus países de origen, que consideraron la afectación de sus ciudadanos como conflicto a nivel de Estados. De nada valió que los dueños de las compañías se hubieran sujetado a las leyes mexicanas como requisito previo para que se les otorgaran concesiones de explotación petrolera. De nada sirvió una norma legal, cuando lo que estaba en juego era algo más que los supuestos derechos que amparaban a los súbditos afectados. En la desmesurada reacción de varios gobiernos para defender los intereses particulares, estaba presente la necesidad de una fuente de abastecimiento de hidrocarburos, sobre todo cuando resultaba inminente el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

"El gobierno de México y los mexicanos tuvieron que sortear en los meses que siguieron al anuncio de expropiación petrolera, una serie de amagos y presiones que incluyeron desde el bloqueo de mercados para un petróleo que supuestamente era robado, hasta la reducción en las compras de plata por parte de la reserva del tesoro norteamericano. Se vieron obligados también a malbaratar su oro negro a países del eje, con el propósito de evitar que la industria recién nacionalizada cayera en la parálisis, y debieron afrontar sin

³⁷ PETROLEOS MEXICANOS. "La Expropiación Petrolera, un Debate Nacional" Juan Saldaña Rosell (coordinador). Edit. Talleres de Impresora Arroyo. México, 1998. Pág. 9.

³⁸ Cfr. Decreto Expropiatorio del 18 de Marzo de 1938.

número de detractores internos que no sólo combatieron con la pluma sino también con las armas, la decisión cardenista de preservar para la Nación un recurso natural tan valioso como lo era el petróleo".³⁹ La opinión social en torno del petróleo ha colocado a los mexicanos en diversas posiciones y puntos de vista, y generando polémica de individuos y de grupos. La constante de este flujo de opiniones, es la firme referencia de que PEMEX es el pilar de la economía nacional y por encima de la controversia emerge como factor de cohesión y unidad en lo esencial de los mexicanos.

La reforma promovida por Lázaro Cárdenas significa la inserción de un párrafo sexto al artículo 27 constitucional; apareció publicada en el Diario Oficial del 9 de noviembre de 1940, y estableció que "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará acabo la explotación de esos productos".⁴⁰ Dicha reglamentaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo 9 de noviembre y constó de quince artículos más los transitorios, mientras que el reglamento de esa ley entro en vigor el 30 de noviembre de 1940 y consto de 171 artículos.⁴¹ Dicha legislación consolidó el dominio directo de la Nación sobre los recursos petroleros, puesto que la presencia del capital privado en la industria fue restringida a las áreas de conducción, procesamiento y comercialización del combustible mediante concesiones por tiempo determinado, así como la prestación de servicios que fueran contratados por el Estado. Sin embargo, los objetivos del Presidente Cárdenas en materia de petróleo no pudieron cumplirse en su totalidad, por que el restringido alcance del derecho de expropiación que no incluyo a todas las compañías que operaban en México, creó un obstáculo infranqueable para reformar a favor de una industria completamente nacional el artículo 28 constitucional por lo que competía a los monopolios de excepción. Para que tal modificación pudiera llevarse a cabo sin contradicciones, habrían de transcurrir casi cincuenta años a partir de que el Presidente Cárdenas lanzara su Manifiesto a la Nación.

³⁹ PETROLEOS MEXICANOS, loc. cit., pág. 67.

⁴⁰ Cfr. Diario Oficial, 9 de noviembre de 1940.

⁴¹ Cfr. Diario Oficial, 30 de noviembre de 1940.

“Algunos escritores y editorialistas tomaron la pluma para defender la legitimidad de la expropiación petrolera. Al invocar lo más altos derechos a nivel nacional e internacional, defendieron a México y sostuvieron que se había actuado conforme a derecho y que las empresas, además, habían actuado con rebeldía. Para ellos, la expropiación llevada a cabo por Lázaro Cárdenas se apoyó en fundamentos constitucionales legales (este último en la Ley de Expropiación de 1936) y estuvo de acuerdo con los principios de justicia generalmente admitidos sobre esta materia en el mundo”.⁴² Los editorialistas de esa época estuvieron de acuerdo que en México, los dueños de terrenos petroleros jamás habían tenido el dominio pleno sobre el petróleo y demás combustibles minerales en el subsuelo, sino tan sólo la facultad de explorar y explotar esos minerales mediante concesión otorgada por el Estado, el cual siempre había tenido el dominio inminente sobre el suelo y el subsuelo.

Ahora bien, así como hubo defensores de la expropiación petrolera, también aparecieron detractores o personas que se opusieron a la misma, como las empresas expropiadas las cuales argumentaban que el decreto de expropiación de 18 de marzo de 1938 era anticonstitucional. Argumentando que en virtud de la expropiación de los bienes de las compañías petroleras el Ejecutivo Federal, había creado una deuda, que tendrá que pagar la Nación. El hecho de que el monto de la indemnización a las compañías petroleras era indefinida, no modifica el hecho de que la Nación ha contraído deuda que tendrá que pagar, en efectivo y en plazo que no excediera de diez años, según lo expreso el propio decreto de expropiación; pero resulta que el Ejecutivo de la Unión no tiene facultades para crear deuda que deban ser pagadas por la Nación, ni para mandar pagar éstas. Sin autorización previa del Congreso de la Unión, pues de acuerdo con el artículo 73 fracción VIII, es el Congreso de la Unión el único facultado para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para conocer y mandar pagar la deuda nacional.

En otras palabras, si bien es cierto que la Ley de Expropiación manifiesta en su artículo 19 que “el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, por otra parte, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 73

⁴² PETROLEOS MEXICANOS, ob. cit., pág. 61.

constitucional, solamente el Congreso podrá autorizar todas aquellas operaciones que se relacionen con la deuda nacional, aparte de los pagos que ya hubiere autorizado el Congreso al aprobar el presupuesto de egresos, de esto resulta que el Ejecutivo no puede crear una deuda, ni puede mandar pagar ésta, sin la previa autorización del Congreso. En tal virtud, careciendo, pues, el Ejecutivo de las facultades necesarias, no puede ordenar a la Secretaría de Hacienda que pague la correspondiente indemnización a las compañías afectadas, sin contar antes con la autorización del Congreso de la Unión. Si el Ejecutivo, basado en una Ley de Expropiación, así lo ordenará, se extralimitaría en sus funciones, y todo los actos derivados de esa extralimitación no podrían menos que ser tachados, asimismo, de anticonstitucionalidad".⁴³

Esta controversia terminó, en definitiva el 2 de diciembre de 1939, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo promovido por las compañías petroleras El Águila S.A., y Coags, y confirmó la constitucionalidad del decreto de expropiación del 18 de marzo de 1938.⁴⁴ Agotado los recursos legales, ninguna instancia interna ni externa contraría al fallo del más alto tribunal del país, México recuperaba al fin el oro de su venenos.

Ahora, para comprender el lugar que deberá ocupar el sector energético nacional en el desarrollo económico y social del país en los próximos años como pilar de los cambios que la sociedad ha demandado claramente en la transición democrática, es necesario recordar las principales transformaciones que ha vivido la sociedad mexicana y su relación con el sector. La experiencia más reciente ha demostrado que la política energética y muy en especial la política de hidrocarburos, debe fundamentarse en una sólida prevención de las perspectivas y riesgos tanto nacionales e internacionales de los mercados energéticos y aprovechar racionalmente nuestros recursos no renovables. En los años ochentas el gobierno no fue capaz de advertir la fragilidad y riesgos del país, al hacer depender sus finanzas públicas y la capacidad de ahorro del exterior de una sola fuente; como consecuencia, México se sumió en una crisis de gran envergadura con la caída de los precios internacionales del petróleo. La

⁴³ Ídem. Pág. 103.

⁴⁴ Cfr. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: LXII, Página:3021 Expropiación, Causa de utilidad pública consignadas en la Ley de 23 de noviembre de 1936, en el decreto de 18 de Marzo de 1938. Precedente: Cía. Mexicana de Petróleo El Águila, S.A. y Coags. Pág. 3021. Tomo LXII. 2 de diciembre de 1939.

economía de esos años estaba petrolizada. El 70% de los ingresos totales de las exportaciones provenían del petróleo y las finanzas nacionales habían cimentado la capacidad de endeudamiento externo en los ingresos petroleros. Por su parte la crisis de 1994 demostró que la atracción de recursos del exterior que no se destinan al incremento de la base productiva nacional y a la generación directa de empleos, convierte toda economía en fácil rehén de la inestabilidad intrínseca de los mercados financieros.

A raíz de la crisis de los años noventas, la sociedad mexicana se ha involucrado en profundas reformas económicas y sociales. El Estado ha ido cambiando paulatinamente su participación en la economía, concentrando sus esfuerzos y recursos en atender las necesidades de seguridad, salud, educación de la sociedad, que día a día son mayores.

La apertura comercial, la desregulación, la eliminación de subsidios injustificados y su asignación transparente, así como la eliminación de empresas que no eran estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional, ha permitido una nueva relación entre el Estado y los empresarios o inversionistas, para que el sector privado y social adquirieran mayor relevancia en el desarrollo como en la generación de empleos y el crecimiento de los ingresos del país y las reformas estructurales necesarias.

En el contexto de liberación y desregulación, que se ha dado desde los noventas, la privatización de las industrias estatales ha pasado a formar parte de la agenda económica de la mayoría de los gobiernos del mundo. Sin importar el grado de desarrollo económico de los países, ni el desempeño o grado de la eficiencia de la industria nacional en cuestión, la privatización ha sido considerada como la panacea de todos los problemas generados por la inversión estatal. En tal virtud de que este fenómeno ha revestido diferentes características de país en país, se puede considerar a la privatización, en un sentido amplio, como cualquier movimiento hacia una economía de mercado, o cualquier movimiento que disminuye el control y la propiedad estatal y aumenta el control de la propiedad privada. Es decir, la privatización se puede percibir como la simple liberación de un sector.

Cuando escuchamos hablar de la pobreza de Cuba, de la fragmentación de sufrió la ex URSS y que provocó un caos en todos sus ámbitos, o los problemas de Corea del Norte inmerso en una constante amenaza de enfrentamiento, no entendemos como todos esos países a pesar de sus circunstancias, de sus conflictos económicos, sociales y políticos lograron entender la importancia de un cambio en su sector energético y lo hicieron realidad, mientras que México todavía no se puede realizar esto por falta de acuerdo y por intereses individuales o de grupo.

Petróleos Mexicanos es una de las empresas más grandes del mundo, se encuentra al borde de una crisis de grandes magnitudes, debido a la falta de inversión necesaria durante años y las diferentes administraciones que no le dieron importancia a las necesidades de modernización de la paraestatal. Hoy su actual Director Raúl Muñoz, "hizo sonar la alarma de emergencia, ya que informo que la paraestatal Petróleos Mexicanos requiere de una inversión de \$33, 000.00 millones de dólares en los próximos cinco años para evitar una disminución considerable en petróleo y gas natural. Dicho funcionario advirtió que si para el año 2006 prevalece los mismos mecanismos de autorización en materia de inversión que han estado durante los últimos diez años, la producción de crudo habrá caído aproximadamente una tercera parte",⁴⁵ y si a esto le aunamos la declaración del 13 de febrero de este año "en el que advirtió que durante los primeros 9 meses del año se tendrá un faltante de por lo menos 100 millones de pies cúbicos diarios de gas natural, y se verá obligado a reducir la disponibilidad del combustible para las plantas de la Comisión Federal de Electricidad",⁴⁶ y para tener una idea de que importancia tiene el gas natural se puede decir "que su consumo en gran escala en México son en las industrias eléctricas y la industria del acero, del cemento, del gas, del papel y de la madera prensada, y la industria minera. Para generar electricidad, el gas natural se utiliza principalmente en las turbinas de gas y su uso en los quemadores ofrece flexibilidad en el manejo de las cargas de gas y se limita básicamente a atenuar las variaciones de la misma, semanales o propias de cada temporada".⁴⁷

⁴⁵ Información obtenida de la página <http://www.invertia.com>, en noticias INVERSIONES EN PEMEX, de fecha 14/02/03.

⁴⁶ Información obtenida de la página <http://monedacr.terra.com>, en noticias titulada PEMEX, AL BORDE DE LA CRISIS, de fecha 14/02/03.

⁴⁷ S. WIONCZEK, Miguel. et.al. "Problemas del Sector Energético en México". Edit. Colegio de México. México, 1983. Pág. 114.

Ha quedado claro que México demanda cambios substanciales, sin embargo la concreción de esos cambios ha sido vista por grupos ya sean sociales o políticos no como el avance y desarrollo de nuestro país. La reforma energética es quizás uno de los casos más significativos, México es hoy el único productor de hidrocarburos en el mundo que no esta abierto a la inversión privada en las actividades de exploración y explotación de los mismos. Hasta Cuba con todo y sus limitantes ya está inmerso en un proceso de apertura a su industria petrolera.

Una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que permitan la participación de la inversión privada tanto nacional como extranjera es inaplazable. La amenaza tan cómoda para quienes se oponen a este cambio de que los energéticos tendrán un incremento sustancial, que la población tendrá que pagar más por los servicios, que el Estado perderá el control de los recursos naturales que dan vida a este país, está superada en los hechos. Se debe hacer entender a la sociedad mexicana que la reforma no va encaminada a vender PEMEX, ni a la CFE ni el Estado va a renunciar a su carácter rector, por el contrario, los servicios tendrán un menor costo si permitimos la modernización de dicho sector. México, o mejor dicho el gobierno mexicano obtendrá ingresos por exportaciones de gas natural no asociado por encima de los 58 millones de dólares. Esas cifras macroeconómicas que quizás no se entiendan mucho, nos llevaría a generar cerca de 23 mil empleos permanentes en los siguientes ocho años. Todas aparecen cifras impresionantes y así lo son, por que con una apertura y lo ha demostrado la experiencia internacional se genera un círculo virtuoso de inversión y crecimiento que fortalece las finanzas públicas.

3.1.4 Obstáculos Políticos

Para poder hablar de obstáculos políticos, lo primero que debemos saber es ¿Que es la política?, "etimológicamente el término política proviene del griego polis que significa ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio determinado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y esta regida por un

gobierno autónomo. Así lo político o política era lo perteneciente o relativo a la polis o ciudad, de algún modo hacia referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea de asuntos públicos, entonces entendemos por política la ciencia o arte que trata de la administración y manejo de los negocios públicos".⁴⁸

De lo anterior podemos deducir que la política implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones.

"La política nos aparece como un conjunto de fenómenos sociales que, mediante una operación de la inteligencia, podemos abstraer del conjunto general mediante el reconocimiento de ciertas características relacionadas con el poder, la influencia, el gobierno y la dirección de diversos grupos, que se presentan en el seno de la sociedad y, finalmente, de toda comunidad identificada como unidad, por cierta capacidad de dominación que separa de otras".⁴⁹

Ahora bien, la existencia de partidos políticos deriva del hecho que en la democracia, la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado, y así tenemos que por una parte, los intereses materiales o ideológicos de la sociedad no son homogéneos, sino heterogéneos, y que, por otro lado, esta heterogeneidad rebasa a los individuos particulares para dar lugar a intereses materiales e ideológicos comunes a pluralidades de individuos que, a su vez, constituyen grupos parciales dentro de la sociedad, de aquí la existencia de organizaciones compuestas por aquellos que pretenden defender sus intereses a través de la acción estatal, y que para ello han de entrar en concurrencia con organizaciones del mismo tipo, pero de distinto contenido.

De lo anteriormente expuesto, podemos inferir que nuestro siguiente paso es tener bien definido que es un partido político, y tenemos que para Edmund Burke, "Un partido político es

⁴⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política". 2ª ed. Edit. Harla. México, 1990. Pág. 5.
⁴⁹ Ídem. Pág. 10.

un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo".⁵⁰ Para Max Weber, por su parte, afirma que, " llamemos partidos políticos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos o determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas)".⁵¹ Para Andrés Serra Rojas, un partido político se "constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental".⁵²

En las definiciones citadas podemos notar como se acentúa la finalidad de alcanzar el poder como esencia, sin mencionar los aspectos programáticos o la consecución de fines idealmente deseables para la comunidad, la participación de compartir principios y convicciones, la calidad de ciudadanos que deben tener sus integrantes y la permanencia de la organización.

"Generalmente los partidos políticos se constituyen a partir de formas de agrupación previa, que pueden ser de diversa índole como sindicatos, agrupaciones campesinas, asociaciones de discusión política, asociaciones de intelectuales, agrupaciones estudiantiles, universitarios, logias masónicas, grupos de comerciantes o industriales".⁵³

Suponemos que estos partidos políticos tienen la necesidad de allegarse de apoyos populares para justificar una posición, "por ejemplo, los revolucionarios franceses del siglo XVIII buscaban legitimarse mediante el apoyo de grupos que hasta entonces no tenían

⁵⁰ LENK Y NEUMANN. "Teoría y Sociología. Críticas de los Partidos Políticos". Edit. Anagrama, Barcelona, 1980. Pág. 82.

⁵¹ WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Edit. Fondo de Cultura Económica. 3ª Reimp. México, 1977. Pág. 228.

⁵² SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría General del Estado". Edit. Porrúa. México, 1964. Pág. 77.

⁵³ DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho constitucional", 5ª ed. Edit. Ariel, Barcelona, 1970. Págs. 22.

participación política, tales como los campesinos, los artesanos y la burguesía”.⁵⁴ Así podemos ver que el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos los han puesto en un lugar de privilegio con relación a las tomas de decisiones ya que algunos autores afirman que “el verdadero centro poder de decisiones sea a desplazado a los partidos políticos y no a los gobernantes en lo particular”.⁵⁵

Ahora bien, el marco constitucional otorga a los partidos políticos una función que rebasa la acción meramente electoral al darles “como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.⁵⁶ Lo cual debe interpretarse en sentido que la propia Constitución da al término de democracia en el artículo 3º fracción II, inciso a), en el que define “La democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.⁵⁷ La amplitud del texto constitucional da a los partidos la posibilidad de participar en múltiples procesos y organizaciones sociales, políticos, económicos o culturales y no solamente en la conformación de los órganos del Estado por la vía del sufragio. Estos objetivos constitucionalmente asignados a los partidos, deben ser explícitamente presentados al pueblo, de ahí que de la propia Constitución derive la obligación consistente en que las funciones partidistas se desarrollen de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que los rigen.

Como ya mencionamos anteriormente, los partidos políticos están formados por sindicatos, agrupaciones campesinas, asociaciones de intelectuales, agrupaciones estudiantiles, y universitarios, logias masónicas, grupos de comerciantes o industriales, y estos intervienen en el proceso de democratización dentro de los partidos, por lo cual merecen una mención

⁵⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, ob. cit., pág. 97.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41 fracción I, párrafo segundo.

⁵⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3 fracción II, inciso A).

especial. Para algunos autores estos grupos son denominados o llamados Grupo de Presión. Se entiende por tales unos grupos que sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido".⁵⁸ Como puede apreciarse, los grupos de presión "se mueven en el terreno político con el objeto de lograr ventajas para sus agremiados".⁵⁹ En éste sentido podemos inferir que su función parece confundirse con la de los partidos políticos a la que ya nos hemos referido. Los métodos por los que ejercen influencia estos grupos de presión, puede ser por diversas indoles como: "a) influencia en las elecciones, así por ejemplo los sindicatos obreros, normalmente indiferentes ante los partidos, apoyan electoralmente a aquel que les promete llevar a cabo una determinada política; b) contacto directo con los legisladores, ministros y funcionarios; c) propaganda frente a la opinión pública".⁶⁰

Por tales comentarios, tenemos que señalar algunas diferencias entre estos grupos de presión y los partidos políticos. Así tenemos que el autor García-Pelayo, nos da algunas diferencias entre éstos y nos dice: "a) Los partidos políticos tienen como finalidad la ocupación o participación en el poder político, buscan la investidura jurídico-pública para sus miembros, mientras que los grupos de presión no pretenden la ocupación del poder, sino simplemente condicionar las decisiones de aquellos que lo ejercen; b) Los partidos tienen una concepción política total y se sienten responsables de los intereses morales y materiales de la totalidad del país; los grupos de presión sólo tienen interés por un problema o por un círculo limitado de problemas, permaneciendo indiferentes ante los demás; sólo se sienten responsables por el interés de grupo".⁶¹

Una vez explicado todo lo relacionado con los partidos políticos y los grupos de presión, podemos comenzar a hablar de los obstáculos políticos que se tendrán que vencer para poder llevar a cabo una reforma estructural en materia económica en áreas estrategias como las cataloga nuestra Constitución en el artículo 28, tarea que no será nada sencilla, ya

⁵⁸ GARCIA-PELAYO, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado". 6ª ed. Edit. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 1961. Pág. 196.

⁵⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, ob. cit., pág. 144.

⁶⁰ GARCIA-PELAYO, Manuel, loc. cit., pág. 197.

⁶¹ *Ibid.*

que como vimos los partidos políticos son organizaciones legalmente constituidas y que en base a sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos) que rigen la vida interna del partido, buscan desde su muy particular punto de vista ideológico, económico, cultural y político, la mejor forma u opción para tener un proyecto de Nación, mejor que el de cualquier otro partido, para ofrecerlo a la sociedad o pueblo que pretenden gobernar, siempre teniendo en mente el interés nacional y no el personal o de grupo.

En un sistema de partidos como el nuestro, los proyectos de Nación que ofrecen éstos, son tan diferentes entre uno y otro, surge el debate de ideas, y estas ideas deben ser expuestas a la sociedad o pueblo al cual quieren dirigir desde el gobierno. En consecuencia hay opciones para poder elegir entre una (partidos) u otra y eso nos lleva a través de nuestro voto al cual tenemos derecho como ciudadanos de este país para a elegir el partido que mejor nos parezca. Hasta aquí no tenemos problemas para entenderlo.

Pero qué pasa cuando los partidos políticos en vez de proponer ideas que beneficien a la Nación, se dedican por el contrario a obstaculizar proyectos viables de desarrollo por el sólo hecho de que lo esta proponiendo la competencia, ¿ se estará anteponiendo un interés nacional o un interés de grupo?, está interrogante la estamos viviendo en la actualidad, con los partidos que hoy pretenden goberarnos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, entre otros) ya que se ha suscitado propuestas acerca de un desarrollo económico más abierto a la participación de capitales privados, y estos a su vez generan debates y oposiciones a dichas iniciativas de reforma económica de vital trascendencia para el desarrollo futuro de la Nación, que se están planteando en el Congreso de la Unión y que por cuestiones de un debate de un nacionalismo mal entendido no se ha aprobado. Como es el caso específico de las reformas constitucionales a los artículo 27 y 28, que a continuación expongo.

El 2 de febrero de 1999, el entonces Presidente de la República Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, mando al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional de los artículo 27 y 28 de nuestra Carta Magna, en la cual expone los motivos por los cuales urge la reforma los artículos constitucionales antes mencionados y en la cual propone:

“Decreto por el que se Reforman los Artículos 27 Y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 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 radioactivos, 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 el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a los particulares.

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 radioactivos; generación de energía nuclear;

el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en 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, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia".⁶²

Obviamente esta iniciativa tuvo reacciones por diversos partidos políticos como la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática que se manifestó diciendo "la inminente privatización del sector eléctrico no tiene ningún fundamento económico, fiscal, tecnológico, ni social, para captar inversiones; se trata, más bien de la integración energética prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para lo que requiere forzosamente el desmembramiento de la Comisión Federal de Electricidad la reforma al artículo 27 y 28 constitucional puede ser un nuevo acuerdo copular entre los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional".⁶³

Y por parte de los diputados y senadores de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional se manifestaron a favor de la participación de la iniciativa privada en la industria eléctrica nacional, ya que consideraron positivas las reformas constitucionales que envió el Ejecutivo al Congreso de la Unión, los que sostuvieron que no significa que se privatice la Comisión Federal de Electricidad ni que el Estado deje de ser el rector de esa área estratégica, toda vez que sólo se concesionaria algunas áreas para la prestación del servicio de energía eléctrica.⁶⁴ Pero después de varios debates en el Congreso de la Unión, el partido Acción Nacional ya no siguió apoyando esta iniciativa, y por tal motivo se dió marcha atrás a la reforma constitucional.

⁶² Cfr. Iniciativa de Reforma Constitucional a los artículos 27 y 28, propuesta por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, de fecha 2 de febrero del 1999.

⁶³ Información obtenida en www.jornada.unam.mx, "Privatizar el Sector Eléctrico, Previsto en el TLC; no es para Captar Inversiones", por Sergio Osorio. Publicada en enero de 1999.

⁶⁴ Ídem.

Ahora bien en el año 2001, estando ya como Presidente de la República el Licenciado Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, comienzan a consensuar la posible reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, y plantean una iniciativa de reforma que dice:

"Iniciativa de decreto por el que se Reforman los Artículos 27 Y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 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 radioactivos, 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 transmisión la energía eléctrica a través del Sistema de Transmisión así como la operación, control y mantenimiento de este último, asegurando el acceso no discriminatorio a dicho sistema; en esta materia no se otorgaran concesiones.

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 radioactivos y generación de energía nuclear; la transmisión de electricidad en los términos del artículo 27 de esta Constitución; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, 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".⁶⁵

Después de analizar ambas iniciativas de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución, presentada por el Revolucionario Institucional a través de Ernesto Zedillo y la presentada por Acción Nacional a través de Vicente Fox, nos queda claro que se trata de la misma reforma y que sólo la Iniciativa de Acción Nacional, suprimió y sustituyó algunas palabras de la iniciativa de del Revolucionario Institucional, ya que en esencia tratan de llegar al mismo objetivo que es la apertura a inversiones del sector privado en el sector eléctrico. Por lo cual podemos inferir que el discurso político que el Partido de Acción Nacional, utilizó para no apoyar la reforma presentada por Ernesto Zedillo y los argumentos que hoy en día utiliza el Revolucionario Institucional para obstaculizar esta reforma de vital trascendencia para el país son falsos, y calumniosos por ambos, ya que los dos partidos han visto y llegado a la conclusión de que sí se necesita tal reforma constitucional y que por razones ya sean personales o de grupos de presión no se ha realizado.

Hay que someter al tamiz de la crítica las propias maneras de hacer política. No hay nada que desprestigie más a los políticos y a los partidos políticos que la falta de correspondencia entre las ideas que definen unos principios, propugnan unos determinados

⁶⁵ Cfr. Iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, propuestos por el Presidente Vicente Fox Quesada, de fecha 12 de julio del 2001.

valores y reciben el encargo de hacer iniciativas de ley, están obligados a ser coherentes con su discurso, a someterse a los dictados de la ética de la política.

Otro obstáculo político que podría mencionar es el de la equivocada concepción que se tiene de lo que significa soberanía, ya que hay personas que tratan de ofuscar la inteligencia de un pueblo como el nuestro para poder alcanzar intereses ya sea personales o de grupo sin importar el desarrollo o progreso de esta Nación que es México. Así tenemos que desde sus orígenes, el constitucionalismo mexicano se ha inscrito en la tradición política y económica liberal. Desde una perspectiva eminentemente política, el liberalismo mexicano se inspira en un conjunto de principios que instrumentan la realización de los valores de libertad, igualdad, justicia y propiedad. Los principios instrumentales son los de soberanía, división de poderes, gobierno representativo, estado de derecho, control de la constitucionalidad, sistema electoral y sistema de partidos. El concepto de soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello característico del Estado nacional, en lucha contra el papado y los señores feudales para afirmar su autonomía e independencia frente a éstos. Desde luego que los efectos de fenómenos sociales y avances tecnológicos como la industrialización, la interrelación de los procesos productivos, los medios de comunicación, los mercados financieros internacionales, la cooperación para el desarrollo, la alianza político militar, tienen un impacto que modifica y actualiza el concepto y la práctica de la soberanía nacional.

Ahora bien, en rigor jurídico la soberanía nacional reside, dice el ilustre jurista Ignacio Burgoa, en la "Nación o pueblo que en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando el derecho que a su vez da vida al Estado como persona moral". Así pues podemos entender que el pueblo mexicano ejerce este derecho por medio de los Poderes de la Unión Federal y por los de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias. En consecuencia, la soberanía se materializa en la capacidad de autodeterminación que tiene un Estado para fijar sus objetivos y estrategias para lograr el desarrollo nacional. La perspectiva económica, por su parte, supone la participación conjunta y coordinada del Estado y de los particulares, en la producción y distribución de satisfactores que resuelvan las necesidades materiales tanto individuales como colectivas. Como consecuencia de tal decisión fundamental plasmada en la Constitución Federal de la República, misma que define un modelo económico mixto con rectoría del Estado, tanto los

particulares y el sector social, como los diferentes niveles y órganos de gobierno del Estado nacional intervienen de una u otra manera en la economía del país, y no así tener esa falsa idea que la soberanía se pierde por recurrir a mecanismo o políticas económicas donde intervenga capital extranjero ya que estos siempre van a estar supeditados y a regirse por nuestras leyes y el Estado seguirá conservando su rectoría económica según dicta el artículo 25 de la Constitución.

La importancia del sector energético en el desarrollo económico de México y en el bienestar cotidiano de los ciudadanos reclama decisiones que consideren las consecuencias del uso y explotación de los recursos energéticos de la Nación en el largo plazo. La importancia del sector, como sustento de la viabilidad económica del país, obliga a tomar las mejores decisiones, con el apoyo de los recursos humanos altamente capacitados que tiene este sector y de las metodologías más apropiadas para conducir una política energética claramente orientada al desarrollo. La inserción de México en el contexto mundial nos ha llevado a una dinámica en donde la competitividad es un factor creciente, la tecnología es de avanzada y los recursos a invertir son escasos. Como nunca antes, la realidad mundial nos llama a tomar decisiones, con todos los retos y exigencias que ello implica. El sector energético de nuestro país, a lo largo de la historia, ha logrado construir instituciones sólidas y empresas que son orgullo de la Nación. Éstas han logrado mantenerse como sustento de nuestra economía y del bienestar de las personas. De manera general, el reto energético se traduce en construir en los próximos años infraestructura de la misma dimensión con la que contamos hoy en día. La política energética no es un mero instrumento de la política macroeconómica sino base insustituible del desarrollo. Los desafíos de la modernidad se han manifestado en el aumento de la demanda de los bienes y servicios energéticos. En los últimos años hemos observado en diversos países del mundo, incluso en economías altamente desarrolladas, profundas crisis por desabasto, por falta de inversiones o por concepciones equivocadas de políticas públicas.

Por lo cual, creo yo pertinente hacer un llamado a las fuerzas políticas y de gobierno de nuestro país para que con la participación de los distintos sectores, se llegue a un acuerdo nacional, para lograr las reformas estructurales y económicas que son de gran importancia para que nuestro país pueda hacer frente a los retos que nos depara la nueva organización mundial.

3.1.5 Obstáculos Jurídicos

Se suele decir, con buena parte de razón, que la energía más cara es la que no se tiene. No se concibe el desarrollo económico sin el abasto garantizado de electricidad. El marco jurídico no puede ni debe ser obstáculo para alcanzar estos propósitos; antes bien, es instrumento eficaz para lograrlos. Es responsabilidad del legislador prever y anticiparse a los acontecimientos, adecuando dicho marco. Posponer la solución de la problemática que nos aqueja es agravarla, complicarla y, en gran medida, imposibilitarla.

Como un obstáculo jurídico puedo señalar la excesiva carga fiscal que tiene la paraestatal Petróleos Mexicanos, ya que en 1993 Petróleos Mexicanos se reestructuró en organismos subsidiarios situación que requirió de grandes esfuerzos por la implementación de nuevas normas administrativas y de una tecnología de vanguardia, como elementos indispensables para el control y seguimiento de sus operaciones. Así mismo, se incorporó un esquema fiscal paralelo necesario para una organización subsidiaria, que tuvo por objeto comenzar a introducir indicadores básicos de eficiencia de la industria y asegurar al Gobierno Federal la recaudación en forma consistente con el esquema fiscal tradicional para evitar cargas fiscales mayores.

"Petróleos Mexicanos ha sido el principal contribuyente del país y el soporte de la economía, no obstante, el esquema fiscal vigente y las restricciones presupuestales han impedido que la institución se desenvuelva al nivel de sus posibilidades. Cada vez, la carga fiscal sobre sus ingresos ha sido mayor, así se tiene que en 1985 la carga fiscal fue del 56.7% sobre sus ingresos y en el 2000 la carga registrada fue del 70%, es decir, tanto que en los últimos quince años la carga fiscal sobre los ingresos se vio incrementada en 13 puntos porcentuales, la inversión disminuyó en un 19% en términos reales. Cabe aclarar que aun que el precio del crudo se dispare, si se rebasa el umbral establecido en la ley de ingresos, la empresa no obtiene ningún beneficio, ya que el aprovechamiento que aplica sobre el excedente equivale al 100%".⁶⁶

⁶⁶ SECRETARÍA DE ENERGÍA Y UNAM. "Regulación del Sector Energético". Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997. pág. 294.

En tanto que la carga fiscal se ha incrementado, la inversión ha disminuido; esto ha sido congruente con la política económica, pero sin atender las posibilidades económicas de la institución. Las autoridades han manifestado su intención de sustituir el control presupuestal actual por un esquema que otorgue a PEMEX autonomía financiera, acotada por un marco regulatorio. Se busca que las decisiones obedezcan a incentivos económicos, con un aumento en la eficiencia y la productividad. En resumen, la institución debe evolucionar hacia un esquema fiscal que no distorsione la optimización de sus operaciones ni el cumplimiento de sus metas en el tiempo.

Por otro lado tenemos el sector eléctrico y así “en 1992 se implementaron varios cambios que se enfocaron, principalmente, a que la inversión se canalizara hacia las plantas de generación de energía. Desafortunadamente, la ambigüedad de ciertas normas y la deficiente coordinación entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la paraestatal petrolera PEMEX dieron lugar a que las reformas del '92 no atrajeran inversión considerable a centrales eléctricas”.⁶⁷ Ahora bien, debido a que la reforma propuesta por el Dr. Zedillo corrige numerosas deficiencias de la reforma del '92 en cuanto a barreras a la inversión, es pertinente analizar dichos obstáculos con el fin de entender la magnitud de la propuesta. Con la reforma del '92, la CFE intentaba promover la inversión privada en plantas generadoras de energía a través de licitaciones públicas. Por primera vez en décadas, un particular podía construir y operar centrales eléctricas con la limitante de que debía vender el 100% de su producción a la CFE. Debido al mecanismo tradicional de financiamiento de proyectos de infraestructura en los mercados internacionales (project finance), los consorcios nacionales y extranjeros que concursaban para construir plantas generadoras estaban sometidos a un riguroso análisis crediticio por parte de los bancos internacionales, el cual incluía la revisión a detalle de la habilidad del consorcio para pagar los millones de dólares del préstamo. La magnitud de una planta generadora, por sí misma, vuelve indispensable el trabajar con este tipo de deuda de largo plazo en dólares. Por lo tanto, los bancos hacían especial énfasis en el estudio de los costos e ingresos potenciales de los concursantes. El costo más elevado para el manejo de una

⁶⁷ CAMPOS ARAGÓN, Leticia, loc. cit., pág.102.

planta generadora de energía es el gas natural, que forzosamente se tenía que comprar de PEMEX y que es el combustible que necesariamente debe usarse, pues es más limpio y abunda en diversas partes de México. La fuente de ingresos a usarse para amortizar el crédito a largo plazo, además, está en la venta de la electricidad a la CFE. El problema que los consorcios tenían para negociar un contrato de largo plazo de acuerdo con los lineamientos internacionales de análisis crediticio de costos e ingresos, provocaba que los banqueros se mostraran renuentes a otorgar el crédito necesario. El obstáculo principal radicaba en que el consorcio necesitaba negociar contratos de largo plazo tanto con la CFE para la compra de su producción como con PEMEX para la venta de gas natural. Precisamente, los contratos bilaterales de largo plazo forman una parte integral de la nueva reforma del Dr. Zedillo.

La naturaleza de los créditos internacionales exigen que el constructor y operador de una planta generadora de energía cuente con contratos con la CFE y con PEMEX, que garanticen eficientemente cuatro elementos: precio, cantidad, duración y recursos legales. En primer lugar, los banqueros exigían un precio fijo en dólares para el gas de PEMEX y para la compra de su producción por parte de CFE. Segundo, una garantía de que PEMEX les vendería la cantidad de gas natural que requiere la planta para operar y de que la CFE les compraría toda la producción. Tercero, que el contrato con PEMEX y CFE fuera por la misma duración de la amortización del crédito, por lo regular un lapso de aproximadamente 20 años. Por último, la existencia de recursos legales ágiles y eficientes para que el consorcio hiciera valer sus derechos, en caso de incumplimiento de contrato por parte de PEMEX o la CFE.

El hecho de que las negociaciones de contratos de los inversionistas con la CFE y PEMEX no fueron exitosas, aunado a las exigencias contractuales anteriormente descritas y a la situación económica inestable de 1994, provocó que la inversión deseada para ampliar la capacidad generadora de energía no se diera bajo el marco de la reforma de 1992. En 1995 se instituyeron diversos cambios al marco regulatorio para corregir muchas de las barreras a la inversión que surgieron o no se solucionaron con la reforma de 1992.

En resumen, bajo la reforma del '95 se creó la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con el fin de dar más transparencia y certidumbre al sector eléctrico y también se abrió a la iniciativa privada la distribución y el transporte del gas natural.

Esta reforma del '95 corrigió muchas deficiencias de la reforma del '92 y provocó que se generaran numerosas inversiones en las centrales eléctricas, pues la CRE se ganó el respeto de la comunidad internacional por su neutralidad, transparencia y por el nivel de profesionalismo de su gente. Además, la apertura del sector del gas natural ha agilizado el uso y transporte de este combustible para la generación de energía, ya que los concursantes pueden negociar contratos de largo plazo con las nuevas empresas distribuidoras, las cuales garantizan un precio fijo sobre una cantidad precisa de gas. Sin embargo, es necesario clarificar los lineamientos de la situación actual con respecto a la inversión extranjera en el sector eléctrico, con el fin de comprender la magnitud de la reforma propuesta.

En resumen, bajo el marco actual se permite que los particulares generen electricidad para la red nacional de energía, propiedad de la CFE. Bajo este esquema, los particulares solamente pueden vender su producción a la CFE, lo cual propicia que el Estado asuma todos los riesgos de la inversión, ya que los inversionistas no lo harían sin contar con contratos de largo plazo que garanticen precio, cantidad, duración y recursos legales.

También, los particulares pueden generar electricidad para su uso propio bajo los rubros de cogeneración y autoabastecimiento, lo cual ha arrojado resultados favorables. Sin embargo, la principal desventaja de este esquema es que el productor no puede vender a un tercero el excedente entre lo que usa y lo que genera, sino solamente a la CFE. En materia de gas natural, actualmente los particulares pueden participar en el transporte del hidrocarburo a través de la construcción y operación de gasoductos, lo cual ha dado mayor certidumbre a los generadores privados en cuanto a la llegada del combustible a sus plantas. Por fin, en la actualidad los particulares pueden distribuir gas. Sin embargo, a pesar de la apertura de los sectores de gas natural y de la generación de electricidad bajo las reformas del '92 y '95, aún se requiere más inversión en la industria eléctrica de México.

3.1.6 Propuestas y Efectos Sociales

La reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, es motivo de un amplio debate que deberá darse el ámbito del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados de la República. Dicho debate entraña sin duda una prerrogativa democrática, como mediante las demás formas que permiten la expresión y discusión civilizada y democrática de las ideas, para manifestar y fundamentar mi convicción sobre la pertinencia, la necesidad y la urgencia de la reforma constitucional en cuestión. Sin embargo, la participación en este debate democrático tiene un requisito esencial: poner por encima de los intereses partidistas, el interés general de la Nación, mediante un análisis lúcido, responsable y objetivo de la evolución histórica del sector energético, de sus alternativas viables y de las consecuencias ante la omisión o el retraso de la acción legislativa.

La división entre áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo nacional es consecuencia de un acuerdo político fundamental plasmado en la Constitución Federal, mismo que responde a las circunstancias económicas del país definidas por la realidad inmediata e internacional. Es decir, que el catálogo de las áreas que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva señaladas en el artículo 28 constitucional, no es único, fijo e inmutable, sino que responde a la capacidad de respuesta que el propio Estado tiene para enfrentar los retos que plantea el desarrollo nacional. Es por ello que el principio general inspirado en un modelo económico liberal clásico la prohibición de los monopolios, se contextualiza y ajusta conforme a las necesidades y urgencias del desarrollo nacional.

El marco jurídico vigente que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica resulta, en términos generales, adecuado para encauzar y satisfacer las demandas de los usuarios, pero se debe de hacer mayor hincapié en las formas de obtener recurso para prestar dicho servicio y satisfacer las necesidades futuras de inversión, sin perjuicio de su perfeccionamiento e inevitable evolución atentos a las tendencias internacionales y propia realidad de nuestro país.

Dicho marco ha permitido prestar el servicio de manera adecuada, en casi todo el país. Asimismo, se deberá alentar la participación de los inversionistas particulares nacionales y extranjeros, otorgando seguridad apropiada en el área de generación eléctrica. En otras áreas

de la industria, continúa la posibilidad de participar a través de los esquemas tradicionales de proveeduría y contratación de obra pública.

Se debe de estudiar con sumo interés nuevas posibilidades de participación del sector privado mediante otros mecanismos alternos. La Comisión Federal de Electricidad, tiene que tener muy claro tres grandes compromisos; el primero: mantener la continuidad del servicio público de energía que demanda la sociedad; segundo: planificar el sector eléctrico y sin descuidar la operación de corto y mediano plazo y tercero: promover las inversiones para la electricidad de las futuras generaciones.

A manera de conclusiones sobre la perspectiva del petróleo o los hidrocarburos tenemos que: la legislación de hidrocarburos ha sido históricamente transformada para atender a la realidad económica del país. Por ello, los valores fundamentales propalados en los años cuarenta no tienen ya cabida en una realidad de mercados globalizados de alta competencia y especialización donde el Estado tiene la obligación y el mandato de aprovechar sus recursos de la mejor manera para el bien de la Nación.

En atención al citado interés general, la regulación del Estado en materia de hidrocarburos ha sido modificada para permitir que el propio Estado, de manera diferente, regule una actividad económica de mercado, donde se evidencia la protección al consumidor y la garantía del abasto para la población, regulando entonces el libre juego de una actividad económica en función del propio interés general. La regulación en materia de hidrocarburos, ha sido privativa por que así convino a los intereses del Estado. En un Estado moderno procede que exista apertura a actividades económicas como lo es la del gas, ya que ésta la mejor manera de hacer frente a los retos futuros.

El derecho imprescriptible e inalienable del Estado sobre los recursos naturales no ésta en duda. Desde luego, se tendrá que emprender adecuaciones a nuestra legislación y consolidar las reformas a los organismos que integran la industria petrolera estatal a fin de garantizar y conservar su importante papel en la economía nacional con el objeto de que sus recursos impulsen el desarrollo económico y social del país.

La acción del Estado en el futuro será la de preservar este derecho, promoviendo cambios profundos en las empresas paraestatales en el sector energético; fortaleciendo la capacidad de respuesta estratégica de PEMEX fomentando, asimismo la participación privada ya sea nacional o extranjera en ámbitos relacionados que formen parte de las actividades reservadas que actualmente se establecen en el artículo 28 constitucional.

Pretender enfrentar los retos del sector eléctrico exclusivamente con recursos fiscales, implicaría estar dispuestos a afectar programas de desarrollo e infraestructura social y así evitar que muchos mexicanos obtengan los mínimos de capacidades y bienestar necesarios para acceder a un trabajo adecuadamente remunerado que les permita elevar su nivel de vida. Sin embargo, los recursos públicos son limitados y las necesidades de inversión crecientes. Por esto, para asegurar la disponibilidad de inversiones públicas para el bienestar social, al tiempo que atendemos las necesidades de la industria eléctrica nacional, debemos ampliar los espacios necesarios para la concurrencia de los sectores público, social y privado en su desarrollo. La madurez de la economía y de la industria eléctrica, así como los nuevos desarrollos tecnológicos que permiten escalas de producción menores y más eficientes y la disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales para estos proyectos, hacen propicio el momento actual para impulsar dicha concurrencia.

La participación exclusiva del Estado en el servicio público de energía eléctrica ya no puede ser el sustento de la evolución que requiere nuestro sistema eléctrico. De hecho, esa exclusividad puede llegar a convertirse en un obstáculo para su expansión y modernización. Postergar la apertura a la participación social y privada implicaría poner en riesgo la oferta de electricidad en el futuro cercano y con ello el potencial de progreso material y el bienestar de todos los mexicanos. Postergarla implicaría también poner en riesgo la capacidad del Estado para dar respuesta, con los mismos recursos globales, a las necesidades de inversión social y de expansión de otros tipos de infraestructura básica.

CAPÍTULO IV

LA APERTURA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

4.1 Apertura a la Inversión Extranjera

4.1.1 Tendencias Recientes de la Inversión Extranjera

Esta parte tiene como objetivo establecer una visión actualizada de la importancia y el posible desarrollo futuro de la inversión extranjera en México. Se tratará de explicar todos los aspectos que suscitan mayor interés y mayor polémica, en cuanto sean valorados los efectos que para la economía nacional guarda la participación de particulares nacionales o extranjeros en nuestros procesos productivos, de circulación y en la intermediación financiera, sin dejar de considerar desde luego su incidencia en el sector externo.

Por otro lado el principal punto de referencia será el de situar y determinar la trascendencia y los efectos que para el país acarrea una política de fomento a la inversión extranjera. De esta manera, la conjunción, actualización y profundización de los temas considerados permitirá ofrecer una visión pormenorizada de la situación que ha guardado y guarda la colocación de capitales directos en nuestro país desde varios puntos de vista: el jurídico, el político y el social.

El Centro de Empresas Transnacionales que forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, sostiene que los datos sobre los flujos de inversión extranjera directa continúan sirviendo como mejor barómetro singular de la conducta de las empresas transnacionales a nivel mundial. Esto obedece a que las empresas transnacionales son las principales fuentes de inversión extranjera directa.

La presencia y expansión de las empresas transnacionales es una realidad política y económica en el mundo contemporáneo. En la actualidad ningún país cualquiera que sea su política económica o nivel de desarrollo, tiene la posibilidad de sustraerse a la acción de estas corporaciones que han propiciado el fenómeno de la transnacionalización de la economía.

Según algunos autores, el proceso tradicional de penetración de las empresas transnacionales normalmente comienzan "con la exportación de sus productos a otros países en los que posteriormente se establecen oficinas de representación para su venta; el siguiente paso, la concesión de licencias para el uso de sus patentes y marcas y la prestación de asistencia técnica a compañías locales que producen y venden sus artículos; y finalmente, culmina este proceso con la adquisición de establecimientos locales para instalarse como productores en el extranjero o a través de subsidiarias total o parcialmente propiedad de la matriz, pero generalmente controladas por ellas".⁶⁸

Hoy en día se está teniendo a nivel mundial, una más clara percepción del papel que juegan globalmente las empresas transnacionales como principales fuentes de los flujos de inversión extranjera directa.

A los países emisores, su inversión les permite acelerar la tasa de acumulación de capital, al ampliar sus operaciones al penetrar en nuevos mercados, así como una más eficiente explotación de sus tecnologías y otros beneficios. Desde la perspectiva de los países receptores como el nuestro, la inversión extranjera directa implica, entre otras cosas, ingresos de divisas y sobre todo acceso al uso de activos intangibles como la tecnología, las técnicas administrativas de mercado y los canales de comercialización para la explotación de productos manufacturados localmente.

La inversión extranjera directa constituye junto a la asistencia oficial para el desarrollo y los créditos de la banca privada, una fuente considerable de recursos para la inversión en muchos países en desarrollo. También constituye una actividad de crucial importancia para un número creciente de grandes empresas establecidas en los países industrializados. Como tal se encuentra en la médula de las relaciones económicas entre los países en desarrollo y los industrializados. La inversión extranjera cumple una función cada vez más importante en el proceso de desarrollo de los países huéspedes, especialmente cuando se trata de los no industrializados que como generalmente no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades

⁶⁸ ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. "El Régimen y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México". Edit. Themis. México, 1990. Pág. 34.

de financiamiento o bien están endeudados y ya no están en posibilidad de acceder a nuevos créditos, por lo cual la contemplan como una fuente de financiamiento.

4.1.2 Como Afecta la Inversión Extranjera al Desarrollo

Ahora bien, la inversión también tiene una importante connotación social y definitivas implicaciones para el desarrollo. Para Walter Elkan, "parte de la tarea de desarrollo debe consistir siempre en la localización de vías de inversión que conduzcan a un aumento de la producción".⁶⁹

El incremento en los volúmenes de producción trae como consecuencia en una teoría capitalista pura, que consiste en que existan más bienes disponibles para su consumo e igualmente más servicios con la potencialidad de ser utilizados y este hecho debería tener repercusiones sobre los precios en el sentido de generar una presión a la baja y con ello beneficiar a un mayor número potencial de consumidores. Hay que reconocer que esto sucede sólo en ocasiones ya que el mercado actuando per se no siempre consigue tales fines.

El desarrollo requiere la realización de una serie de proyectos que produzcan efectos favorables sobre la corriente de ingresos en una gran gama de actividades; la administración pública, la educación, la salubridad, etc. La limitación de los recursos ya sean ahorros disponibles para la inversión o nuestra capacidad para invertir exige alternativas o prioridades para estos proyectos.

Aunque el objetivo de promover la inversión productiva como elemento fundamental de la política no es tan sencillo de alcanzar por que frecuentemente se carece de suficientes recursos financieros para cubrir satisfactoriamente las necesidades de inversión. Esta es una situación muy común en los países en desarrollo y es bien sabido, por otra parte, que los países en desarrollo y algunas de sus empresas, especialmente las transnacionales cuentan con recursos económicos derivados de sus altas rentas, que pueden destinar a la inversión que es lo que normalmente hacen, dando lugar al proceso de acumulación y concentración del capital excluyendo a otros usuarios potenciales.

⁶⁹ ELKAN, Walter. "Introducción a la Teoría Económica del Desarrollo". Traducción de Antonio Ruiz Díaz, Pinguin Alianza, Edit. Madrid, 1975. Pág. 25.

4.2 Marco Constitucional

4.2.1 La Rectoría Económica

Dentro del marco jurídico constitucional con respecto a la actividad económica del Estado, encontramos las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1982, de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los artículos 25 y 26 de la Constitución, además se introdujeron reformas importantes en los artículos 27 y 28; de esta manera se integró lo que algunos designan como "El Capítulo Económico de la Constitución", y estas influyeron directamente en las adiciones del artículo 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, publicadas el 28 de diciembre de 1982 donde se establecen facultades legislativas, éstas se concedieron al Congreso de la Unión mediante en las cuales habilitan a dicho Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Por rectoría del Estado se entiende la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país. La rectoría estatal del desarrollo nacional es una figura jurídica que se incorpora en la Constitución, en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1982.⁷⁰

En efecto, a consecuencia de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los artículos 25 y 26 de la Constitución, además se introdujeron reformas importantes en los artículos 27, 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos designan como "El Capítulo Económico de la Constitución", aunque en estricto sentido dicho capítulo no existe. No obstante es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran

⁷⁰ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

las bases constitucionales que regulan la actividad económica de nuestro país. Desde mediados de la administración 1976-1982 se empezó a demandar la integración de un capítulo económico de la Constitución, pues se tenía la impresión de que el Estado no reconocía límites ni contaba con criterios definitorios de la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención en la actividad económica; razón que hacía necesaria una definición para que la sociedad pudiera saber que se podía esperar de una intervención estatal. Queda claro en consecuencia, que la rectoría estatal del desarrollo es una figura jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la economía. La intervención del Estado es una figura sujeta a una interesante polémica sobre la cual no se ha logrado un consenso quizá no se han aclarado suficientemente las bases y elementos del debate. Por intervención del Estado vamos a entender la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.

En este sentido, podemos distinguir dos grandes formas de intervención estatal en la economía: la indirecta y la directa. La intervención indirecta del Estado en la economía se manifiesta a través del ejercicio de la actividad normativa del Estado para conducir, condicionar, estimular o restringir la actividad económica que realizan los particulares. Bajo esta estructura de organización política, el Estado se preocupa por sentar las bases jurídicas que permitan el libre desarrollo de una economía de mercado en la que se puedan manifestar con la mayor nitidez posible, las leyes de la oferta y de la demanda, que son las principales rectoras del mercado y frente a las cuales se subordina finalmente, el conjunto de la actividad económica. Bajo este esquema el Estado no debe interferir con el libre comportamiento del mercado.

El ejercicio de la actividad económica se entiende como una actividad propia y exclusiva de los particulares. El Estado participa en ella de manera excepcional y solamente en aquellos casos en que sea necesario que subsidiariamente apoye la actividad económica que realiza la sociedad civil. La separación entre la sociedad política y civil implica y define un claro sistema de división social del trabajo. Bajo este esquema, los particulares desarrollan la actividad económica, mientras que al Estado le corresponde asegurar que la sociedad civil

desarrolle sus actividades de la manera más libre. A este tipo de Estado se le conoce como "Estado gendarme" o "policía", ya que su principal función es la de fungir como guardián del orden y de la paz para permitir el libre ejercicio de la actividad económica.

Por intervención directa del Estado en la economía, nos vamos a referir a la facultad jurídica del Estado para participar, a través de sus órganos en el ejercicio de la actividad económica. En este esquema, la división social del trabajo se resquebraja, se hace más confusa la frontera entre las actividades propias del Estado que ve ensanchada su esfera de atribuciones, ante la sociedad civil.

La rectoría estatal del desarrollo implica en nuestro país, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben observar al desarrollar una actividad económica. La facultad de rectoría del desarrollo, que la Constitución le confiere al Estado, se vincula en consecuencia, con las siguientes actividades estatales: la regulación de la actividad económica de los particulares; la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad; el régimen de las entidades paraestatales y, finalmente la existencia de un sistema nacional de planeación.

De esta manera el Estado se convierte en el responsable de garantizar que el desarrollo de cualquier actividad económica que se realice en el país, por cualquiera de los tres sectores de la población (público, social y privado), que contribuya a la realización de los objetivos del desarrollo nacional.

Así entendemos que el Ejecutivo Federal es el director de la orquesta económica del país, y el mismo Estado debe procurar que el desarrollo se pernee en toda la sociedad, en tanto este sea integral que contribuya al fortalecimiento de la economía nacional y que instrumente políticas que combatan la concentración del ingreso, la pobreza y las secuelas que esto provoca.

Con respecto a la rectoría, el Doctor Burgoa nos dice: “La rectoría del Estado entraña un conjunto de facultades a favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país. Dichas facultades, postuladas como principios en los nuevos preceptos constitucionales”,⁷¹ han creado considerablemente la ingerencia de la entidad estatal en las actividades económicas que estaban reservadas a los particulares individual o colectivamente considerados.⁷² Así pues, en primera intención puede decirse que la rectoría económica estaría en contra posición con la idea del liberalismo económico (dejar hacer, dejar pasar) aun que esto no es tan cierto, ya que si bien en ella existe una participación estatal, no necesariamente tiene que ser un intervencionismo, regir, quiere decir dirigir, gobernar o mandar, directrices económicas en el sentido de fortalecer esta vida y no en su deterioro. Cabe también señalar la posición de Federico Reyes Heróles con respecto al artículo 25 constitucional “El texto constitucional no deja lugar a duda la actividad económica nacional, se lee en el texto que encomienda al Estado, la regulación y fomento de las actividades que demande el interés nacional. La ratificación de ésta rectoría que retome el espíritu del constituyente del 17, es un acto valiente de voluntad política, pues más de uno, hubiera deseado aprovechar la coyuntura para una retracción de la actividad estatal no sólo de ipso, sino también en la forma”.⁷³

Independientemente de todo ello, los medios para ejercer una real y adecuada rectoría económica lejos de haberse cumplido de acuerdo a sus pretensiones, se ha utilizado por diversas administraciones para justificar la obesidad estatal, su intervención en áreas no prioritarias y aumentos exorbitantes del gasto público.

4.2.2 Planeación Económica

La base constitucional de la planeación en nuestro país fue precisada claramente con la reforma del 3 de febrero de 1983, en que se publicaron los nuevos textos de los artículos 25, y 26, especialmente el segundo que está dedicado íntegramente a la planeación. El artículo 26 constitucional nos dice: “El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de

⁷¹ El doctor Burgoa se refiere a las reformas constitucionales en el mandato del Presidente Miguel de la Madrid.

⁷² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 8ª ed. Edit. Porrúa. México. 1991. Pág. 645.

⁷³ REYES HERÓLES, Federico. “Neoliberalismo y Rectoría Económica”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Varios Autores. Pág. 20.

la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".⁷⁴ De tal modo que al Estado le corresponde implementar un sistema en función a proyectos apegados a estas directrices y en concordancia con la Constitución. Este mismo artículo continua diciendo: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal".⁷⁵ De éste párrafo desprendemos que el Estado se deberá apoyar en los sectores social y privado, es decir, Sindicatos, empresarios, partidos políticos, agrupaciones sociales, comunidad científica, universidades y población en general, para poder diseñar el Plan Nacional de Desarrollo. Continuando con el análisis del presente artículo tenemos que en su tercer párrafo dice: "La ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".⁷⁶ De aquí, desprendemos que más que tratarse del Estado es el Presidente de la República el que tiene el control de planear la cuestión económica, ya que al representante del Poder Ejecutivo se le otorgan facultades, para la organización, elaboración e implementación de la planeación económica. El único punto que la Constitución anexa es que éste, debe ser de acuerdo a un sistema de planeación democrática en el que el Congreso tendrá cierta intervención. Así dice "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".⁷⁷ No obstante, esto no es tan esencial, el Ejecutivo realiza con plena libertad sus proyectos y planeaciones, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo actual, el cual está impreso de un matiz muy personal a todas las

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibid.*

decisiones económicas de la actual administración como es obvio de acuerdo a la ideología del partido de procedencia, del actual Ejecutivo Federal.

Para Reyes Heróles,⁷⁸ la planeación democrática, se sitúa en lo que algunos autores han dado en llamar área, espacio o ámbito parlamentario, refiriendo con esta expresión a todos aquellos procesos de formación de voluntad nacional que trabajan en paralelo a los mecanismos tradicionales como lo son los partidos políticos.

La planeación debe entenderse como un proceso y como una forma flexible de cumplir determinadas metas, para ello se requiere, en efecto y como la Constitución señala, la participación de todos los sectores. Sin esto, se ve muy difícil que se consigan los fines para lo que se realiza, es decir, la elevación de los niveles de vida y el bienestar de la población nacional. Así tenemos que la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del artículo 26 constitucional, y en su primer artículo nos señala cual es el objeto de la misma:

“Artículo 1.- las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración publica federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

⁷⁸ REYES HERÓLES, Federico, op. cit., p. 23.

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas".⁷⁹

"Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la administración pública, en cualquier sistema político en que aquel se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: imperativos o indicativos, los primeros se dan en el caso de una economía socialista y los segundos dentro de una economía de mercado, en ambos supuestos se trata de un acto del Poder Ejecutivo. En ocasiones se establece diferencias entre planificación (sistema socialista) y planeación (sistema capitalista)".⁸⁰

4.2.3 Áreas Estratégicas

Las áreas estratégicas que de acuerdo al artículo 28 constitucional no constituyen monopolio al ejercerlas el Estado, el mencionado artículo establece: "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 radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".⁸¹ Para llevar a cabo estos servicios y actividades, más adelante el mismo artículo nos dice: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".⁸²

De este artículo se desprende la idea de la economía mixta, éste concepto, obediente a sus propios orígenes, más que tratarse de una situación de teoría económica, resulta de la actividad política: como resultado de una voluntad social sea constituido como una institución jurídica, aunque en cuanto a su validez no es pequeño. Jorge Ruiz Dueñas al respecto señala: "la economía mixta de mercado, que en nuestro caso propone la norma fundamental, pretende estabilidad política, económica y social; asimismo, intenta una distribución equitativa de

⁷⁹ Cfr. Artículo 1 de la Ley de Planeación.

⁸⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo, Segundo Curso". Edit. Harla. México, 1991. Pág. 33.

⁸¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28 párrafo cuatro.

⁸² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Párrafo quinto.

bienes y servicios y el desarrollo integral del país en términos de un nacionalismo que se desea progresista".⁸³

Las áreas estratégicas como ya se vio, engendran empresas y organismos dependientes del Estado, que reciben el nombre de paraestatales, y son organismos descentralizados, lo cual consiste en "confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que deje de existir respeto a ellas facultades indispensables para conservar la unidad del poder".⁸⁴ Como todo podemos decir que una paraestatal es un organismo provisto de personalidad jurídica y patrimonio propio. Estos organismos a su vez, pueden crear políticas monolíticas a cargo de ellos, tal es el caso del Banco de México, PEMEX, etc.

4.2.4 Ley de Ingresos

Debemos tener presente que el Estado requiere para su funcionamiento una inmensa gama de recursos pecuniarios para poder sufragar el gasto público y para poder realizar los objetivos y propósitos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo. Para esto el Estado obtiene recursos a través de sus gobernados, que por su parte, contribuyen a proporcionar estos recursos monetarios a efecto de destinarlos a obras, y servicios que demanda la población, es decir, al gasto público. El Estado mediante sus facultades crea figuras jurídicas tributarias de carácter legal, tal cual lo contempla el artículo 31 fracción IV de la Constitución que dice: "Son obligaciones de los mexicanos; Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".⁸⁵ Lo anterior nos señala los principios legales que debe contener las contribuciones o impuestos para considerarse constitucionales. Todo recaudamiento, es decir, cobro de impuestos debe ser autorizado por el órgano legislativo, que en este caso es el Congreso de la Unión según lo dispone el artículo 73 fracción VII que dice: "El Congreso tiene la facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el

⁸³ RUÍZ DUEÑAS, Jorge. "Áreas Estratégicas y Áreas Prioritarias". Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Pág. 61.

⁸⁴ FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". 32ª ed. Edit. Porrúa. México 1984. Pág. 269.

⁸⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 31, fracción IV.

presupuesto".⁸⁶ Ahora bien tenemos que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación tal y como lo dispone el artículo 74 fracción IV de la Constitución que dice: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.⁸⁷

En otros términos, la Ley de Ingresos es una acto condición para las contribuciones o impuestos que se pretendan cobrar para el siguiente año, ya que la Ley de Ingresos es un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en el siguiente año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto. Es decir, que si un impuesto que se cobra en este año, y no es vuelto a mencionar en la Ley de Ingresos del siguiente año no tendrá vigencia ese impuesto ya que no se cumple con la condición de estar en la ley, es decir, con el principio de legalidad.

4.2.5 Presupuesto de Egresos

Según la primera parte de la fracción IV del artículo 74 constitucional, es facultad de la Cámara de Diputados: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. El Estado realiza gastos con el propósito de cumplir con sus fines que le son inherentes de conformidad con el Presupuesto de Egresos que le autorice la Cámara de Diputados, debemos entender por Presupuesto de Egresos: "Como una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal".⁸⁸ Este presupuesto tiene como

⁸⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73 fracción VII.

⁸⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74 fracción IV.

⁸⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit., pág. 98.

fin cubrir todos los gastos producidos por los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como erogación motivada por inversiones o deuda pública. De tal modo todo gasto realizado por el Estado, deberá estar contenido dentro de él, con la única salvedad del supuesto del artículo 75 constitucional que menciona que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Con lo anteriormente analizado, tenemos que el presupuesto de egresos es “el instrumento jurídico que va a permitir a la administración pública erogar las cantidades necesarias para cubrir el gasto público y atender las necesidades colectivas, de acuerdo con la jerarquización que de ésta se haya hecho”.⁸⁹

4.2.6 Comercio Exterior

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el comercio exterior es materia reservada a la Federación. Esto se explica, ya que hasta la década de los veinte, la principal fuente tributaria del Estado la constituyó el comercio exterior. Entre las disposiciones constitucionales que hacen referencia al comercio exterior, podemos citar al: artículo 73 fracción XXIX, que dice: El Congreso tiene facultad; para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior.⁹⁰

Artículo 117 fracción V, VI y VII, que dice: Los estados no pueden, en ningún caso:

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o extija documentación que acompañe la mercancía.

⁸⁹ Ídem. Supra. Pág. 99.

⁹⁰ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73 fracción XXIX.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.⁹¹

Artículo 118 fracción I que dispone: Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.⁹²

Artículo 131, éste último tiene relevante importancia dentro de los medios de acción de la administración pública, y establece que:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. el propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.⁹³

Propiamente encontramos que en el artículo 131 se señalan algunos alcances en materia de comercio exterior que son de suma importancia: En primer lugar se reserva a la Federación la materia de comercio exterior. En segundo lugar se permite la delegación de

⁹¹ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 117 Fracción V, VI y VII.

⁹² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 118 Fracción I.

⁹³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 131.

facultades legislativas en esta materia, al titular del Poder Ejecutivo que es el Presidente de la República.

El Maestro Martínez Morales señala una serie de circunstancias que llevaron al constituyente permanente a establecer dicha excepción al principio de separación de poderes, al facultar al Presidente de la República a modificar las leyes de comercio exterior. Dichas circunstancias fueron: "el fracaso de una política desarrollista, la contradicción económica de la postguerra, la devaluación del peso en 1949 y la necesidad de adoptar un actitud proteccionista a favor de la industria mexicana".⁹⁴

Esta parte del artículo 131 es probablemente una de las áreas más importantes en el futuro de México, el ingreso de México al GATT y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, así lo prueban. La apertura es positiva; que el Presidente tenga facultades para regular la política comercial es entendible; lo único que debemos señalar que nosotros estamos abiertos al libre comercio, pero me pregunto también ¿qué pasa con lo demás?. Los embargos a nuestros productos en Estados Unidos, también como el caso de los transportistas mexicanos, esto sucede constantemente; existen políticas proteccionistas de dumping todavía en aquel país, lo cual resulta altamente injusto, que el Ejecutivo actué a discreción, pero que tome en consideración que la respuesta a nuestra apertura no ha sido plenamente correspondida.

4.3 Ley de Inversión Extranjera

4.3.1 Fuentes Legales de la Inversión Extranjera

A continuación mencionaremos el marco de legalidad de donde se desprende la facultad del Congreso para legislar sobre inversión extranjera y su ley reglamentaria, así como sus reglamentos.

Tenemos que constitucionalmente es el Congreso de la Unión el que tiene facultades para poder legislar sobre inversión extranjera, según reza la fracción XXIX-F del artículo 73, de la Constitución, que dice: "Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión

⁹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit., pág. 24.

mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional”, está facultad fue concedida al Congreso y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Así tenemos que de la facultad anteriormente señalada en materia de inversión extranjera da origen a ley reglamentaria de esta fracción constitucional que es la Ley de Inversión Extranjera que fue publicada el 27 de diciembre de 1993, y que por consecuencia aboga a la anterior Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. De ésta ley relativamente nueva de 1993, destaca la posibilidad de invertir en nuestro país con capital 100% foráneo en nuevos campos de actividad económica.

El artículo 89 constitucional, señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República y entre las cuales encontramos en la fracción I, la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, es decir, de esta fracción se desprende la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de la Unión de reglamentar todas aquellas leyes que expida el Poder Legislativo, y haciendo uso de esa facultad, expide el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversión Extranjera, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de septiembre de 1998.

4.3.2 Objeto de la Ley de Inversión Extranjera

El artículo 1 de la Ley de Inversión Extranjera nos indica cual va hacer objeto de la misma y dice: “La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional”.⁹⁵ Así tenemos un cuerpo legal de interés público, sobre el cual Luis Recasens Siches nos da una definición sencilla, pero bastante precisa: “Los intereses del Estado en tanto que la organización política puede tener determinadas necesidades”.⁹⁶ Es fundamental identificar a la Ley de Inversión Extranjera como un ordenamiento de interés público, es decir, un conjunto de normas que persigue el interés

⁹⁵ Ley de Inversión Extranjera. Artículo 1.

⁹⁶ RECASENS SICHES, Luis. “Introducción al Estudio del Derecho”. 5ª ed. Edit. Porrúa, México, 1979. Pág.17.

colectivo de la Nación; razón por la cual habrá de siempre prevalecer, el beneficio o convivencia de la inversión que contribuya al desarrollo nacional.

Tratándose de actos contrarios a la Ley de Inversión Extranjera, lo anterior nos dirige a concluir, que no obstante la voluntad o el consentimiento de los interesados, deberá tomarse como el aspecto fundamental que deba dirigir la interpretación de la norma o su aplicación, el daño que pueda causar a la colectividad que la Ley desea proteger.⁹⁷

Así mismo está disposición determina el objeto de la Ley de Inversión Extranjera, al señalar que es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. Aspecto medular que debe dirigir a la autoridad aplicatoria y a la expedición de reglamentos, resoluciones y cualesquier actos que se le relacionen. Lo anterior se dirige a las metas referidas en la propia norma, consistentes en el desarrollo justo y equilibrado y a la consolidación del desarrollo económico del país.

4.3.3 Definición de la Inversión Extranjera

La Ley de Inversión Extranjera que se encuentra en vigor desde 1993, establece en su artículo 2 fracción II, la definición de Inversión y dice: "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por; inversión extranjera:

- a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;
- b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y
- c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley".⁹⁸

⁹⁷ Cfr. Ejecutoria que aparece bajo la voz "ORDEN PÚBLICO LEYES DE", en la página 315, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, periodo 1917-1985; Octava parte, jurisprudencia común al Pleno y las Salas, así como la tesis jurisprudencial que aparece con el número 411 en la página 723 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, periodo 1917-1985, Tercera parte, Segunda Sala.

⁹⁸ Ley de Inversión Extranjera. Artículo 2.

Aún cuando el enunciado del artículo 2 aparentemente sienta las bases para elaborar una definición de inversión extranjera, en sus tres incisos se desprende de este concepto, que no da la definición de inversión extranjera sino que más bien nos señala quien realiza la inversión, para que sea tomada como inversión extranjera, es decir, tenemos que entender que la participación de inversionistas extranjeros en cualquier proporción en el capital de una sociedad mexicana, la tendremos que clasificar como inversión extranjera; segunda hipótesis que se menciona es la realizada por sociedades constituidas bajo la legislación mexicana pero con mayoría de capital extranjero, también será inversión extranjera y la tercera hipótesis es la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta ley, será considerada inversión extranjera. Es evidente que este artículo y en específico de esta fracción II no da la definición de lo que es inversión extranjera, por lo cual tendremos que utilizar el término y el concepto de la ciencias económicas para poder llegar a un concepto. "El término inversión es un concepto económico, que implica la acción de invertir, que desde el punto de vista gramatical, es un verbo transitivo, cuyo analogado fundamental consiste en poner una suma de numerarios a trabajar para obtener un rendimiento o utilidad".⁹⁹ Desde el punto de vista de la finalidad, podemos decir que con la inversión se persigue el lucro, es decir, alcanzar un beneficio económico. Se hace la salvedad de que la utilidad es el fin, pero éste no siempre se alcanza. "En la economía, la inversión es el uso de la parte del ingreso con propósitos distintos al del consumo. Prestar dinero, comprar una casa y, en general adquirir cualquier clase de activo, son todas ellas formas de invertir. Para poder invertir un hombre o una empresa debe consumir menos de lo que percibe. El balance, que es lo ahorrado, puede ser invertido".¹⁰⁰

Inversión, de acuerdo al Diccionario Universal de Oxford, "es el arte de invertir dinero o capital; una suma de dinero invertida en alguna especie de propiedad o una forma de propiedad contemplada como vehículo en el que el dinero puede invertirse".¹⁰¹

⁹⁹ ALVAREZ SOBERANIS, ob. cit., pág. 26.

¹⁰⁰ ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. Cita "Investment", en The New Caxton Encyclopedia. Purnell and Sons. Ltd., Somerset, Inglaterra. 1967. vol. 10. Págs. 3294.

¹⁰¹ The Oxford Universal Dictionary, prepared by William Little. The Caxton Publishing Company Limited, Great Britain, text revised in 1969. Vol. I. Pág. 1040.

Podemos afirmar que existe una relación entre el ahorro y la inversión, y es que sólo a través de aquel (ahorro), se puede crear el capital disponible para llevar a cabo inversiones productivas, que a su vez son esenciales para la capitalización. Por otro lado afirmamos que la inversión ya sea pública o privada, es tan útil que difícilmente una Nación en desarrollo como la nuestra podría salir adelante. El fenómeno de la inversión, si se realiza en el territorio de un determinado país, entonces recibe la connotación de nacional, y si traspasa las fronteras en función de su origen, se le denomina extranjera.

4.3.4 Áreas Reservadas Exclusivamente al Estado

En lo referente a las actividades reservadas al Estado encontramos como marco constitucional, en primer término al artículo 28, que nos dice: "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 radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".¹⁰²

Por su parte, el listado que menciona el artículo 5 de la Ley de Inversión Extranjera, de las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, señala: "Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

I.- Petróleo y demás hidrocarburos;

II.- Petroquímica básica;

III.- Electricidad;

IV.- Generación de energía nuclear;

V.- Minerales radioactivos;

VI.- (Derogado);

¹⁰² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28.

VII.- Telégrafos;

VIII.- Radiotelegrafía;

IX.- Correos;

X.- (Derogado);

XI.- Emisión de billetes;

XII.- Acuñación de moneda;

XIII.- Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y

XIV.- Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables”.

Las actividades que se enumeraron anteriormente, para algunos autores como Ignacio Gómez-Palacio, constituyen la infraestructura básica para el desarrollo de la economía nacional, a tal punto trascendental, que queda prohibido a nacionales y extranjeros su participación ya que su fin es neta y principalmente de beneficio social. Si bien algunos de estos renglones pueden y en muchas ocasiones deben arrojar un beneficio económico directo al Estado, a través de lograr que sean lucrativas, dicho lucro no constituye su propósito fundamental, ya que éste es en todo momento el servir a la comunidad.¹⁰³

Pero desde mi muy particular punto de vista, algunas de estas áreas que están reservadas al Estado deberían abrirse a la inversión privada ya sea nacional o extranjera, como la generación de eléctrica, correos, telégrafos, petróleo y demás hidrocarburos, etc., la función del Estado no es la de buscar el lucro en ciertas actividades económicas, sino que su función principal es llevar a cabo una adecuada rectoría económica junto con los sectores social y privado, es decir, dar las directrices políticas, en pocas palabras dirigir la economía de este país y no intervenir en actividades que podrían realizar los particulares, y así evitarse invertir todo ese dinero en esas áreas y destinarlo a otras que son más trascendentales como es

¹⁰³ GÓMEZ-PALACIO, Ignacio. “Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados”. Edit. Themis. México 1985. Pág. 29.

la educación, la salud, obras publicas entre otras, esto creo yo sería mas benéfico para el país, y el Estado tendría una más amplia base de contribuyentes para cobrar los impuestos y así tener dinero para cubrir el gasto público según lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

4.3.5 Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida

El párrafo primero de la fracción I del artículo 27 de la Constitución establece: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".¹⁰⁴ Los antecedentes más remotos de esta disposición se encuentran en las leyes de 11 de marzo de 1842 y 1º de febrero de 1856, que prohibieran a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante 20 leguas de las fronteras y 5 de las costas. Esta disposición trascendió en el orden jurídico mexicano modificándose tan sólo la extensión del área restringida. Su explicación puede encontrarse en la experiencia histórica del país, repetidamente amenazado e invadido, y que se resume en la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. La zona restringida obedece a razones de seguridad militar, ya que el acceso de tropas extranjeras al territorio, podría supuestamente conseguirse más fácilmente a través de extranjeros, propietarios de áreas estratégicas, carentes de escrúpulos o súbditos del Estado invasor. Algunos juristas consideran que en su tiempo esta disposición fue más que justificada, pero que, dado el grado de sofisticación de los armamentos y técnicas de guerra, la zona restringida resulta totalmente superflua, además de que con ella se impide una inversión en áreas débiles y que podrían ser susceptibles de un desarrollo económico importante, sobre todo la industria maquiladora en la frontera y la industria turística en las costas. En todo caso, debe entenderse que la zona

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 27 Fracción I, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

restringida representa poco menos del 50% de la totalidad del territorio nacional. Durante muchos años esta disposición constitucional ha sido burlada a través de diversos subterfugios, sobre todo mediante los testaferros. Uno de los aspectos mas interesantes del problema es si es posible constituir fideicomisos en favor de extranjeros en dicha zona. El argumento justificativo de está situación se basa en la consideración de que los derechos del fideicomitente, que en este caso sería el extranjero, no son derechos de propiedad o dominio directo sobre el inmueble, que es lo que prohíbe la Constitución, sino derechos de uso y disfrute. La política que sobre el particular se ha instrumentado ha sido diversa: en ocasiones se ha autorizado, bajo ciertas condiciones, la constitución de tales fideicomisos y en otras ocasiones no.

El 22 de noviembre de 1937, el General Lázaro Cárdenas considerando necesario el fomento para el desarrollo económico de las zonas restringidas dictó un acuerdo autorizando a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder a las instituciones nacionales de crédito permiso para efectuar operaciones de fideicomiso dentro de la zona restringida, siempre que el objeto de la adquisición fuera transmitir la posesión, goce o usufructo de los mismos a extranjeros mediante el contrato de fideicomiso. El General Ávila Camacho mediante acuerdo de 8 de agosto de 1941, facultó a dicha Secretaría para continuar dando dichas autorizaciones, sin embargo, durante el régimen del Licenciado Ruiz Cortines dichas autorizaciones fueron revocadas. El 29 de abril de 1971 el Licenciado Luis Echeverría, dicto un acuerdo por el cual se creó el régimen de fideicomisos para zonas restringidas en fronteras y costas. Básicamente este acuerdo autorizaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para resolver la conveniencia de conceder a las entonces instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicados en las zonas restringidas, pero sin que los fideicomisarios pudiesen adquirir derechos reales sobre los inmuebles, pudiéndose emitir certificados de participación inmobiliaria nominativos y no amortizables. También en él se autorizaba para que pudieran actuar como fiduciarios, bajo ciertas condiciones, las hasta entonces instituciones privadas de crédito. En ningún caso la duración del fideicomiso podría exceder los 30 años.

La actual Ley de Inversión Extranjera, en su artículo 11 trata en forma específica el caso de los fideicomiso sobre bienes inmuebles en zona restringida y dice: "Se requiere

permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:

I. Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II de artículo 10 de esta Ley; y

II.- Personas físicas o morales extranjeras".¹⁰⁵

La fracción I del Artículo 27 constitucional establece una zona restringida para extranjeros al precisar: en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. El alcance de esta prohibición se extiende a impedir que los extranjeros adquieran la propiedad sobre los bienes especificados, pues al parecer la equivalencia entre la expresión "dominio directo" y "propiedad", no ha dado lugar a dudas en la doctrina. El autor Ignacio Gómez-Palacio se pronuncia al respecto diciendo: "Nada parece indicar, que el espíritu de la prohibición, se extienda a impedir a los extranjeros que usen y disfruten inmuebles en zonas cercanas a las fronteras y costas bajo títulos distintos de la propiedad, puesto que la fracción I del artículo 27 constitucional limita su prohibición al dominio directo".¹⁰⁶

Esta operación, conocida como fideicomisos de zona restringida, es la solución que el legislador ha encontrado, a efecto de salvaguardar por un lado la directriz constitucional, que prohíbe a los extranjeros adquirir dominio directo sobre tierras y aguas; y su deseo, en el otro extremo, de permitir a los extranjeros el uso y frutos de los mismos.

Siguiendo con esta idea Ignacio Gómez-Palacio apunta; "por ello, ha recurrido al fideicomiso y ha escindido los derechos que sobre los inmuebles se derivan y en consecuencia:

¹⁰⁵ Artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera.

¹⁰⁶ GÓMEZ PALACIO, Ignacio y GUTIERREZ ZAMORA. "Inversión Extranjera Directa". 1ª ed. Edit. Porrúa. México, 1985. Pág. 212.

1.- El dominio directo se preserva en manos mexicanas, al obligar que éste se detente por una institución de crédito nacional.

2.- Permite al extranjero el uso (para si o para terceros que designe) y frutos (vía contratación onerosa a favor del extranjero, incluyendo gravámenes) del inmueble, que no constituyan derechos reales".¹⁰⁷

De tal explicación podremos concluir que, los extranjeros al celebrar un contrato de fideicomiso con una institución de crédito que estén expresamente autorizadas para ello con forme a la Ley General de Instituciones de Crédito,¹⁰⁸ entra al mismo como el fideicomitente, "que es la persona que entrega bienes o derechos de su propiedad, constituyendo con ellos el patrimonio inicial del fideicomiso; de igual forma es la persona que determina las finalidades lícitas y posibles, determinadas que se pretenden conseguir con la constitución del contrato de fideicomiso",¹⁰⁹ en tanto que la institución de crédito es la fiduciaria, que "es la persona moral que recibe en administración esos bienes o derechos que le son entregados por el fideicomitente y que los destinará a los fines que le sean indicados al momento de la constitución del contrato de fideicomiso",¹¹⁰ como podemos ver la fiduciaria es la que en todo momento detenta el dominio y todos los derechos reales sobre los inmuebles, sujeto a los términos del fideicomiso, y por ultimo tenemos la figura del fideicomisario que "es el beneficiario del contrato de fideicomiso, es decir, la persona en virtud de la cual la fiduciaria cumplirá con los fines del contrato de fideicomiso, pudiendo ser el propio fideicomitente o un tercero".¹¹¹

El artículo 12 de la Ley de Inversión Extranjera menciona que se entenderá por utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, y nos dice que son: "los derechos al uso o goce de los mismos, incluyendo en su caso, la obtención

¹⁰⁷ GÓMEZ-PALACIO, Ignacio, loc cit., pág. 121.

¹⁰⁸ Cfr. Ley General de Instituciones de Crédito, artículo 385.

¹⁰⁹ LARA TREVIÑO, Enrique y CARBALLO YÁNEZ, Erick. "Formulario Teórico-Práctico de Contratos Mercantiles". Edit. Porrúa, México, 2000. Págs. 239.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Ibid. Pág. 240.

de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria".¹¹²

Por otro lado el artículo 13 del mismo ordenamiento nos señala la duración de los fideicomisos a que este capítulo se refiere, será por un período máximo de cincuenta años, mismo que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.¹¹³ A esté respecto debemos hacer una advertencia de conformidad con la Ley de Título y Operaciones de Crédito, en su artículo 394 fracción III, que dice: "Quedan Prohibidos: aquellos cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de 30 años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro",¹¹⁴ este precepto categóricamente ordena que en ningún caso excederá de 30 años la duración de los fideicomisos. Pero siguiendo con la lectura del artículo 13 de la Ley de Inversión Extranjera dice que podrá prorrogarse a solicitud del interesado.

Así también la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorguen los permisos previstos en el presente Título, así como la presentación y veracidad del contenido de los avisos dispuestos en el mismo.

4.3.6 Inversión Neutra

La Ley de Inversión Extranjera establece que la inversión neutra que es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme a la ley y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

La Secretaría podrá autorizar a las instituciones fiduciarias para que expidan instrumentos de inversión neutra que únicamente otorgarán, respecto de sociedades, derechos pecuniarios a sus tenedores y, en su caso, derechos corporativos limitados, sin que concedan a sus tenedores derecho de voto en sus asambleas generales ordinarias.

¹¹² Cfr. Artículo 12 del a Ley de Inversión Extranjera.

¹¹³ Cfr. Artículo 13 de la Ley de Inversión Extranjera.

¹¹⁴ Cfr. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, artículo 394.

La Secretaría tendrá un plazo máximo de treinta y cinco días hábiles para otorgar o negar la autorización solicitada, contado a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud. Concluido dicho plazo sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva. Se considera neutra la inversión en acciones sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados, siempre que obtengan previamente la autorización de la Secretaría y, cuando resulte aplicable, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La Secretaría tendrá un plazo máximo de treinta y cinco días hábiles para otorgar o negar la autorización solicitada, contado a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud. Concluido dicho plazo sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva. La Comisión podrá resolver sobre la inversión neutra que pretendan realizar sociedades financieras internacionales para el desarrollo en el capital social de sociedades, de acuerdo a los términos y condiciones que para el efecto se establezcan en el reglamento de esta Ley.¹¹⁵

4.4 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

4.4.1 Estructura

El artículo 23 de la Ley de Inversión Extranjera, establece la integración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y dice: La Comisión estará integrada por los Secretarios de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; del Trabajo y Previsión Social; así como de Turismo, quienes podrán designar a un Subsecretario como suplente. "Asimismo, se podrá invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas autoridades y representantes de los sectores privado y social que tengan relación con los asuntos a tratar, quienes tendrán voz pero no votó".¹¹⁶ "La Comisión se reunirá semestralmente, cuando

¹¹⁵ BOLAÑOS LINARES, Rigel. "Inversión Extranjera". Edit. Porrúa. México, 2002. Pág. 151.

¹¹⁶ Cfr. Artículo 23 de la Ley de Inversión Extranjera.

menos, y decidirá sobre los asuntos de su competencia por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad, en caso de empate".¹¹⁷

De conformidad con lo señalado por el artículo 23 la Comisión estará integrada de la siguiente manera:

1. La Comisión estará constituida por el cuerpo que integran por once Secretarios de Estado, así como los Subsecretarios designados por dichos Funcionario, que actuarán como suplentes de los respectivos titulares.

2. Asimismo, se podrá invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas autoridades y representantes de los sectores privado (Empresarios) y social (Agrupaciones Sociales, Sindicatos, etc.) que tengan relación con los asuntos a tratar, quienes tendrán voz pero no voto.

3. La Comisión se reunirá semestralmente, cuando menos, y decidirá sobre los asuntos de su competencia por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad, en caso de empate.

Según se lee en el artículo 24 de la Ley de Inversión Extranjera, la Comisión estará presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (actualmente esa Secretaria se llama Secretaría de Economía) y para su funcionamiento contará con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes.

El artículo 25 del citado ordenamiento contempla como estará integrado el Comité de Representantes diciendo que por el servidor público designado por cada uno de los Secretarios de Estado que integran la Comisión, se reunirá cuatrimestralmente, cuando menos, y tendrá las facultades que le delegue la propia Comisión.

En atención a lo señalado anteriormente en contramos que el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en sus artículos 26, 27

¹¹⁷ Cfr. Artículo 23 de la Ley de Inversión Extranjera.

y 28 nos dan una más detallada forma de integración y funcionamiento del Secretario Ejecutivo y del Comité de Representantes.

El Secretario Ejecutivo de la Comisión será el servidor público que designe el Presidente de dicho órgano, quien para el ejercicio de sus funciones contará con el auxilio de un Secretario Técnico, servidor público nombrado por aquél. Para efectos del artículo 25 de la Ley, los servidores públicos que integren el Comité de Representantes deberán ser Subsecretarios o su equivalente, adscritos a las Secretarías que integren la Comisión y cuya materia de competencia esté relacionada con los asuntos a tratar. La designación de los miembros que integren el Comité de Representantes deberá notificarse al Presidente de la Comisión por los titulares de las Secretarías que la integran, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de tal nombramiento. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión:

- I. Representar a la Comisión;
- II. Notificar las resoluciones de la Comisión, a través de la Secretaría;
- III. Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;
- IV. Presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico cuatrimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica; y
- V. Las demás que le correspondan conforme a esta Ley.

Los asuntos sometidos a consideración de la Comisión se resolverán en sesión de los integrantes de ésta, o a través de la opinión por escrito de cada uno de ellos o del Comité de Representantes. En este último supuesto cada uno de sus miembros tendrá cinco días hábiles, contados a partir del día en que les fueron presentados los asuntos, para emitir el voto correspondiente. Transcurrido el plazo señalado sin que los miembros de la Comisión o del Comité de Representantes formulen objeciones o emitan y comuniquen el voto correspondiente, se considerará que han emitido voto favorable a los asuntos que se hubieren sometido a su consideración y resolución. El Secretario Técnico de la Comisión deberá remitir

a cada uno de los miembros de la Comisión o del Comité de Representantes, un informe por escrito sobre las resoluciones de los asuntos sometidos a consideración de la misma, dentro de los siete días hábiles siguientes a la fecha en que se emitan las resoluciones correspondientes. Las reuniones de titulares de la Comisión podrán ser convocadas por el Presidente de dicho órgano intersecretarial o, en su caso, por su Secretario Ejecutivo. La convocatoria se realizará por escrito, deberá contener el orden del día y dirigirse a cada miembro de la Comisión por lo menos con ocho días hábiles de anticipación a la celebración de la reunión. Para que la Comisión se considere reunida deberá estar presente, cuando menos, la mitad de los titulares. Si la reunión no pudiese celebrarse el día fijado, se hará una segunda convocatoria señalando en ella tal circunstancia. En la reunión celebrada en segunda convocatoria se resolverá sobre los asuntos indicados en el orden del día, cualquiera que sea el número de titulares presentes. Las sesiones del Comité de Representantes podrán ser convocadas y presididas por el Secretario Ejecutivo o, en su caso, por el Secretario Técnico. La convocatoria se realizará por escrito, deberá contener el orden del día y dirigirse a cada miembro del Comité, por lo menos con ocho días hábiles de anticipación a la celebración de la reunión. Para que el Comité de Representantes se considere reunido deberá estar presente, cuando menos, la mitad de los representantes y resolverá por mayoría de votos de los presentes. Si la reunión no pudiese celebrarse el día fijado, se hará una segunda convocatoria señalando en ella tal circunstancia. En la reunión celebrada en segunda convocatoria se resolverá sobre los asuntos indicados en el orden del día, cualquiera que sea el número de representantes presentes. Los miembros del Comité de Representantes podrán designar a un Director General o equivalente como suplente, para que asista a las reuniones de dicho órgano. Una vez celebrada la reunión de titulares de la Comisión o del Comité de Representantes deberá remitirse el acta de la reunión a cada uno de los integrantes de dichos órganos, dentro de los siete días hábiles siguientes a la fecha de celebración de la misma. Como podemos observar la conformación de la Comisión muestra que se trata de un órgano políticamente relevante, en virtud de que la materia de que se ocupa, es decir, la inversión extranjera, es importante para el desarrollo del país. Es además autónomo por que no existe subordinación específica de la Comisión a alguna Secretaría de Estado, ni siquiera a la Secretaría de Economía con la que guarda una estrecha vinculación en la práctica, pero por otro lado si depende íntegramente del Poder Ejecutivo teniendo éste íntegro comando de la Comisión y por consiguiente, de las decisiones que adopte. Así también podemos ver la

importancia de establecer dicha Comisión ya que la necesidad de contar con un órgano deliberativo, decisorio y de control que establezca en forma permanente los lineamientos de política a los que debe sujetarse la inversión extranjera. Está es una de las tareas más importantes que debe satisfacer la Comisión: el ajuste de políticas frente al cambio en las variables socioeconómicas para tratar de hacer que se incrementen los beneficios de la inversión extranjera al desarrollo nacional.¹¹⁸

4.4.2 Naturaleza Jurídica y la Constitucionalidad de la Comisión

La Comisión es un organismo de los denominados "comisiones intersecretariales" que son organismos colegiados integrados por los representantes de las Secretarías de Estados y otros organismos de la denominada administración paraestatal, Acosta Romero define a las comisiones intersecretariales como: "organismos intermediarios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios Secretarios de Estado, jefes de departamento, directores o gerentes de organismos descentralizados".¹¹⁹ En relación a la constitucionalidad de la Comisión los autores de la materia, se pronuncian en el sentido de que la Comisión no infringe la Constitución Política. Barrera Graf acertadamente señala que: "la creación de organismos administrativos como las comisiones intersecretariales, e inclusive otros de mayor jerarquía, ..., no constituyen una facultad que se otorgue en forma exclusiva al Ejecutivo, sino que este poder lo comparte con el legislativo; uno y otro pueden crearlos y constituirlos".¹²⁰

4.4.3 Atribuciones de la Comisión

Según el artículo 26 de la Ley de Inversión Extranjera nos menciona de cuales serán las atribuciones de la Comisión y dice: "La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;

¹¹⁸ Cfr. Artículos 26, 27 y 28 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

¹¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". 8ª ed. Edit. UNAM. México, 1975. Pág. 332.

¹²⁰ BARRERA GRAF, J. "La Regulación jurídica de las Inversiones Extranjeras". Edit. UNAM, 1981. Pág. 158.

II. Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8° y 9° de esta Ley;

III. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y

V. Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento.¹²¹

De tal modo, corresponde a la Comisión, en gran medida, la gestión oficial frente a la inversión extranjera, y dada su ya expuesta integración, no es difícil percatarse que se directamente el Poder Ejecutivo el que se encarga de la voluntad de éste organismo. Como ya señale, esto permite que los razonamientos oficiales, respecto a esta área, puedan variar sexenio a sexenio, lo cual, en ningún caso, debería suceder. La estabilidad legal y criterios es una premisa vital para los inversionistas. Generar confianza, es pues, uno de los grandes retos que cualquier ley correspondiente a esta área debe tener.

4.4.4 Operación de la Comisión

La Comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, en los términos establecidos en el reglamento de la presente Ley. En caso de que la Comisión no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados. A petición expresa del interesado, la Secretaría deberá expedir la autorización correspondiente.

¹²¹ Cfr. Ley de Inversión Extranjera, artículo 26.

Para evaluar las solicitudes que se sometan a su consideración, la Comisión atenderá a los criterios siguientes:

I. El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;

II. La contribución tecnológica;

III. El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia; y

IV. En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país. La Comisión, al resolver sobre la procedencia de una solicitud, sólo podrá imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional. Por razones de seguridad nacional, la Comisión podrá impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera. Para efectos de que la Comisión resuelva las solicitudes sometidas a su consideración, los solicitantes deben presentar ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión:

I.- Solicitud por escrito, en original y una copia simple, en la cual se describan las características principales del proyecto, así como los datos generales de identificación del solicitante;

II.- Cuestionario, en original y una copia simple, que deberá contener la mención del tipo de proyecto a efectuarse por el solicitante y los datos que comprueben los beneficios del proyecto para la economía del país;

III.- En caso de que el solicitante sea una persona física, curriculum actualizado o resumen biográfico del inversionista extranjero;

IV.- Si el solicitante es una persona moral extranjera, reporte anual o descripción de las actividades del último ejercicio fiscal;

V.- Tratándose de una sociedad ya establecida, acta constitutiva y estados financieros auditados correspondientes al último ejercicio fiscal;

VI.- Cuando se pretenda establecer una sucursal en la República Mexicana, acta constitutiva y estatutos sociales de la persona moral extranjera, y

VII.- Comprobante de pago de derechos previsto en la Ley Federal de Derechos, en original y copia simple.

En el caso de sociedades extranjeras, el acta constitutiva a que se refiere la fracción VI anterior deberá estar legalizada ante cónsul mexicano o, cuando resulte aplicable, apostillada de conformidad con el Decreto de Promulgación de la Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros. Los documentos que se presenten en un idioma distinto al español deberán acompañarse con su traducción hecha por perito traductor.

4.5 Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

La Ley de Inversión Extranjera en su artículo 31, fija las bases del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, al proveer su creación y determinar qué deberán inscribirse en el mismo, deja al Reglamento la determinación de la organización del Registro y el establecimiento de la forma y términos en que deberá proporcionarse la información, tal precepto dice: El Registro no tendrá carácter público, y se dividirá en las secciones que establezca su reglamento, mismo que determinará su organización, así como la información que deberá proporcionarse al propio Registro. El artículo 30 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras nos dice que el Registro depende de la Secretaría y está bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión. Tenemos que puntualizar que cuando se refiere a Secretaría está haciendo mención de la Secretaría de Economía.¹²²

4.5.1 Personas y Operaciones que deben Inscribirse en el Registro

En el artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera, estipula que deberán inscribirse en el registro:

“I. Las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera, incluso a través de fideicomiso:

¹²² Cfr. Artículo 30 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

a) La inversión extranjera;

b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional; o

c) La inversión neutra;

II. Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, y siempre que se trate de:

a) Personas físicas o morales extranjeras; o

b) Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional; y

III. Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles y de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera, o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

La obligación de inscripción correrá a cargo de las personas físicas o morales a que se refieren las fracciones I y II y, en el caso de la fracción III, la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias. La inscripción deberá realizarse dentro de los 40 días hábiles contados a partir de la fecha de constitución de la sociedad o de participación de la inversión extranjera; de formalización o de protocolización de los documentos relativos de la sociedad extranjera; o de constitución del fideicomiso respectivo u otorgamiento de derechos de fideicomisario en favor de la inversión extranjera”¹²³

Como consecuencia de este artículo, el artículo 31 del Reglamento señala la forma en la cual se lleva a cabo lo ordenado en el artículo 32 de la Ley y dice: “Para los efectos de las inscripciones, renovaciones de inscripción, cancelaciones de inscripción, avisos, informes y anotaciones previstas por este Reglamento, el Registro se divide en tres secciones, en donde se

¹²³ Cfr. Artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera.

inscribirán, según corresponda, las personas, las sociedades y los fideicomisos a que hace referencia el artículo 32 de la Ley y cuya denominación es:

I.- Sección Primera: De las personas físicas y personas morales extranjeras;

II.- Sección Segunda: De las sociedades, y

III.- Sección Tercera: De los fideicomisos".¹²⁴

Al crearse el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, se estableció que debería de inscribirse en él las personas, actos jurídicos, operaciones y fideicomisos, que describe el artículo 32 de la ley. También se dispuso que debería de dictarse un reglamento para determinar la estructura organizativa del Registro, mismo que estaría a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que ahora es la Secretaría de Economía y en el artículo 30 se indica que el Registro será dirigido por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras.

"La razón de la disposición legal que justificó en sus orígenes la vinculación personal de los distintos órganos es evidente: que el representante de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (su Secretario Ejecutivo), cuente con la información necesaria y adecuadas para presentar las solicitudes de autorización que plantea la inversión extranjera ante la propia Comisión y esa información que consta en actos jurídicos y otras operaciones que realiza la inversión extranjera obra precisamente en el Registro Nacional de Inversiones Extranjera. De ahí que se pensó que ambos órganos deberían tener el mismo titular".¹²⁵

En efecto el Secretario Ejecutivo para presentar cuando procede, a la consideración y resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la evaluación económica, técnica y legal sobre los nuevos proyectos de la inversión extranjera, requiere contar con información que el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras debe proveer,

¹²⁴ Cfr. Artículo 31 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

¹²⁵ ALVAREZ SOBERANIS, Jaime, loc. cit., pág. 355.

fundamentalmente de carácter corporativo, económico, técnico y contable financiero de las empresas con inversión extranjera que ya operan en México.

4.5.2 Carácter Confidencial de la Información

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no tiene carácter de un Registro Público. Así lo dispone el artículo 30 de la Ley de Inversión Extranjera, y lo refuerza el artículo 32 del Reglamento de la ley que nos menciona que la Secretaría no podrá proporcionar a terceros información que contengan los expedientes del Registro sobre los sujetos inscritos en particular.

“Solo podrán consultar los expedientes que obren en el registro quienes acrediten fehacientemente su personalidad o el carácter de apoderado de los sujetos inscritos, obligados a inscribirse o a realizar inscripciones ante el Registro, respecto de cada expediente que quiera consultar”.¹²⁶

Sí nos preguntamos ¿porque no es público éste Registro?, la respuesta sería porque los datos que obran sobre las personas, fideicomisos e inversionistas extranjeros, sus actividades y operaciones sólo a ellos y a las autoridades competentes les incumbe. De darse a conocer al público podrían entorpecer u obstaculizar las legítimas actividades de la inversión extranjera en México, por ejemplo al conocerse por anticipado un proyecto aprobado por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras por parte de los competidores.

Además de las razones jurídicas invocadas, hay otras que fundamentan el carácter meramente estatal, más no público, del Registro Nacional. De conformidad con el artículo 38 de la Ley de Información y Estadística y Geográfica, “los datos e informes que los particulares proporcionen para fines estadísticos o provengan de registros administrativos o civiles, serán manejados, para efectos de esta ley, bajo la observancia de los principios de confidencialidad y reserva y no podrán comunicarse, en ningún caso, en forma nominativa o individualizada, ni

¹²⁶ Cfr. Artículo 30 de la Ley de Inversión Extranjera y artículo 32 del Reglamento de la propia ley.

harán prueba ante autoridad administrativa o fiscal, ni en juicio o fuera de él”.¹²⁷ Consecuentemente, nadie salvo los que tengan, un interés jurídico debidamente acreditado, podrán tener acceso a la información captada en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de personas, inversionistas extranjeros, de fideicomisos y operaciones de la inversión extranjera. En ese sentido no opera para el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras el principio de publicidad que por ejemplo consigna el artículo 3001 del Código Civil para el Distrito Federal; “El registro será público, los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del registro público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. también tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del registro público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen”.¹²⁸

4.5.3 Principios y Características del Registro

Jaimé Álvarez Soberanis, nos dice que: “el sistema adoptado por el derecho mexicano en sus varios registros especiales es, por regla general, de formalidad o de requisito externo de validez para poder producir lo inscribible inscrito, perjuicios o efectos contra terceros, o sea constitutivo relativo con presunción legal de exactitud y de verdad registral que admite prueba en contrario”.¹²⁹ De lo anteriormente expuesto podemos concluir el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras tiene las siguientes características:

- 1) Es un registro.
- 2) Donde se registran personas ya sean físicas o morales, quienes realicen actos de comercio y los fideicomisos.
- 3) Es de carácter Estatal, mas no público.
- 4) Tiene el objetivo de captar información corporativa, económica, contable financiera, así como de balanzas de divisas.
- 5) Dichas inscripciones son a petición de parte.

¹²⁷ Cfr. Artículo 38 de la Ley de Información y Estadística y Geográfica.

¹²⁸ Cfr. Artículo 3001 del Código Civil para el Distrito Federal.

¹²⁹ ALVAREZ SOBERANIS, Jaime, op. cit., pág. 359.

CAPÍTULO V

BENEFICIOS Y COSTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS

5.1 Beneficios Económicos

En el transcurso de las últimas administraciones que han manejado al país, se ha hecho hincapié en la necesidad de incentivar con mayor fuerza el arribo de capital extranjero bajo la formación de inversiones directas, con el reconocimiento de que se cuenta con una planta productiva que ésta lejos de alcanzar y mantener niveles adecuados de eficiencia y rentabilidad; se ha asumido que el proceso de modernización industrial no podrá plenamente ser alcanzado sin el concurso de tecnologías, procesos productivos y métodos de dirección empresarial que son concomitantes al establecimiento de empresas con capital extranjero.

Esta actitud ha hecho renacer la polémica en torno a los costos y los beneficios que representan la presencia de capitales extranjeros en México, pero sobre todo sus efectos en que una economía caracterizada en vías de desarrollo y dependiente. No cabe duda que ésta polémica se da en medio de situaciones distintas respecto a las que privaban en años o en décadas pasadas. Ya no se trata por ejemplo, las ventajas que reporta la presencia de un mercado cautivo y sobreprotegido, por el contrario, lo que se busca es el establecimiento y la creación de una planta industrial competitiva, estimulada por las nuevas condiciones de un mercado más abierto, y por lo tanto más influenciado por los ritmos que la productividad mantiene en otras naciones. En la actualidad, diversas polémicas se han suscitado en torno al papel que juega la atracción de capitales extranjeros en el proceso de desarrollo mexicano, dadas las urgentes necesidades por mayores ritmos de inversión productiva.

Así tenemos dos ópticas en como ver el capital extranjero, por un lado se recalca su intervención positiva para generar mayor exportaciones y aumentar los ritmos de crecimiento económico de un país y la mayor absorción de tecnología y capacitación en los procesos productivos; y por otro lado, se advierte los graves peligros que denotan sus efectos concomitantes sobre la concentración del ingreso, dependencia tecnológica o transferencia de

ganancias a las metrópolis desarrolladas y especialmente "la transnacionalización de la economía nacional".

En la práctica se ha demostrado en ciertos países y en ciertos sectores el impacto positivo de la inversión extranjera en el crecimiento económico a través de la transferencia de nuevas tecnologías, dados sus aspectos en materia de nuevos empleos y en la promoción de exportaciones.

En industrias o en sectores tradicionales en México como la agricultura puede beneficiarse de la incorporación tecnológica que realiza la inversión extranjera. No obstante, nuestro país como país receptor de la inversión o país anfitrión debe promover la competencia entre las empresas extranjeras para aprovechar más los beneficios de la inversión y la tecnología, y así nuestro país desarrollará al mismo tiempo sus habilidades locales en el trabajo. La capacitación empresarial y de mano de obra puede ser aprovechada por las empresas nacionales y la competencia entre las empresas extranjeras induce a las nacionales a mantener una mayor eficiencia productiva.

Sin embargo, recalco que nuestro gobierno debe promover la competencia entre las empresas extranjeras y las empresas nacionales a fin de obtener mayores beneficios para que se apliquen tecnologías en uso intensivo de mano de obra que pueda estar vinculado con la promoción de empleos directos. En nuestro país podemos observar que hay ciertos sectores productivos en donde es más evidente los efectos de la transferencia tecnológica, asimiladas por nuestros sectores laborales: como es el caso de la industria maquiladora en el sector norte del país, o en ciertos entornos tradicionales donde la incorporación de tecnología de países avanzados en materia de turismo han sido también un hecho. De esta forma, si es susceptible en nuestro país, los beneficios que se pueden derivar de la incorporación de cierto tipo de inversiones extranjeras que inducen más un fenómeno de imitación o de aprovechamiento de nuestras empresas nacionales, para assimilar tecnologías aplicarlas a sus procesos productivos.

Ahora, por otra parte, "la generación de divisas es otro beneficio económico que podemos decir que se deriva de la captación de capitales extranjeros. El desequilibrio entre las entradas y salidas de capital ha sido quizá uno de los principales temas de controversia que se ha dado alrededor de la inversión extranjera".¹³⁰ Para algunos, el hecho de que la inversión foránea tradicionalmente haya provocado más salidas que entradas de divisas, era una prueba de los pocos beneficios que puede acarrear la colocación de este tipo de capitales. Para otros, por el contrario, esta visión resulta bastante estrecha pues toma como único elemento de juicio las hojas de balance. De hecho, sostienen éstos, si la instalación de empresas extranjeras en el país es el método más a la mano para allegarnos de nuevas tecnologías, el déficit que éstas provocan en la balanza de pagos es el mal menor. Así por ejemplo los estímulos que se le han otorgado a la industria automotriz, en donde el predominio de las empresas transnacionales es evidente, han tenido como condición el mantenimiento de superávit comerciales en sus transacciones con el exterior.

Así también, por otro lado, tenemos que referimos como otro beneficio económico al desarrollo regional. Es muy difícil denotar, en el caso de México, sobre los beneficios que han reportado la inversión extranjera directa en el desarrollo regional, dada la sobre concentración económica y los grandes porcentajes de asentamiento de la inversión privada en épocas anteriores y en la actualidad, por las propias características del mercado laboral, economías de escala y economías externas en la gran urbe. No obstante, "se pueden observar ciertos sectores de la inversión extranjera como: maquiladoras, turismo y electrónicos, que mantienen un carácter más desconcentrado y con mayor impacto en el desarrollo regional en materia de empleo e ingresos. Teóricamente los beneficios que pueden propiciar la inversión extranjera a nivel desarrollo regional son significativos, sobre todo los efectos de innovación y de tecnología que pueden producir en entornos tradicionales, donde emanan polos de desarrollo o factores locacionales con mayor posibilidad de crecimiento regional."¹³¹

¹³⁰ SEPÚLVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio. "La Inversión Extranjera en México". Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Pág. 55.

¹³¹ Op. cit., pág. 70.

Actualmente la inversión extranjera está presente en una gran variedad de actividades económicas y prácticamente en todas las regiones del país, contribuyendo en forma importante a la creación de empleos, más de una sexta parte de puestos de trabajos registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social pertenecen a establecimientos con inversión extranjera directa, destacando su participación en las regiones del centro y norte, así como en las actividades manufactureras y en los establecimientos con un mayor número de trabajadores.

La inversión extranjera directa se ha concentrado en las principales áreas urbanas, las cuales ofrecen una mayor y mejor dotación de infraestructura, así como un mercado potencial más grande. También en el norte del país el número de establecimientos y empleos vinculados con esta inversión ha tendido a incrementar su importancia lo que se explica por su cercanía con los Estados Unidos, principal país inversionista. Por otra parte, se observa una cada vez mayor presencia de la inversión extranjera directa en las zonas turísticas de playa, lo que se asocia con el creciente interés del capital extranjero por incursionar en actividades de servicios que, como el turismo, representan importantes ventajas comparativas en nuestro país.

Asimismo los trabajadores que laboran en los establecimientos con inversión extranjera directa perciben, en promedio, un salario superior a la media nacional, especialmente en los establecimientos de menor tamaño y las actividades de transporte, comunicaciones y servicios, agricultura y ganadería e industria de la construcción. En este sentido, se puede concluir que la inversión extranjera ha contribuido en forma importante a la generación de empleos, los cuales además, están mejor pagados que en el promedio de la economía; no obstante la localización geográfica de esta inversión ha respondido al esquema del desarrollo del país.

5.2 Beneficios Sociales

Los recursos externos de capital pueden influir al bienestar de un país en desarrollo, en una primera etapa coadyuvan al crecimiento económico no sólo mediante la provisión de capital en las sociedades en crecimiento sino también a través, de la transferencia tecnológica o técnica que vislumbra pautas de cambio en los hábitos de consumo y necesidades de los

grupos de población. Por otro lado, la inversión extranjera puede contribuir a aliviar la crisis de la deuda de los países en desarrollo como el nuestro, dada la aportación de capital y divisas requeridas y que no lo pueden generar, por sus drásticos programas de austeridad.

Sin embargo, para que la inversión extranjera promueva efectos consistentes o profundos en el bienestar de los grupos de la población de países en desarrollo como es el caso nuestro, se requiere que se enmarque un contexto macroeconómico, a través de políticas públicas innovadoras, tanto en los países generadores de inversión extranjera, como en los países receptores de capital. En el caso de nuestro país la reactivación económica actual y su estrecho vínculo con una mayor recepción de inversión extranjera y una futura reorientación y mayor apertura en otros campos de la economía que han estado bajo la exclusividad del Estado, propiciará mayores efectos sobre el bienestar, a través de la creación de infraestructura productiva, generación de empleos, capacitación de mano de obra y mejores niveles de vida para la población.

Existe la creencia general que las empresas del sector privado nacionales y extranjeras, sí son permitidas para operar en condiciones de mercado competitivas, para ofrecer a los países en desarrollo los mejores prospectos para un acelerado crecimiento económico nacional a lo cual se a denominado "innovación empresarial". "La inversión extranjera directa proporciona al país anfitrión un paquete de capital barato, tecnología avanzada, habilidad gerencial superior y un conocimiento mayor de mercados extranjeros para tanto los productos finales como los bienes de capital, insumos intermedios y materias primas. Los países en desarrollo como el nuestro pueden aprovechar los beneficios externos, derivados de la inversión, del producto y de la tecnología, y al mismo tiempo incrementar sus capacidades locales, Así se transfiere una habilidad gerencial y empresarial en los esfuerzos nacionales, induciendo una competencia nacional con las de inversión extranjera".¹³²

¹³² SEPÚLVEDA, Bernardo, op. cit., pág. 103.

5.3 Beneficios Políticos

Estabilidad política; una reforma económica requiere de una reforma política profunda con pluralismo democrático, para que el arribo de capitales del exterior asegure más modernización y estabilidad política. El objetivo de delinear la inversión extranjera, es un aspecto profundamente significativo para absorber el desempleo, aumentar las exportaciones y aliviar los problemas de la balanza de pagos y finalmente asegurar la credibilidad del partido en el poder y propiciar la apertura democrática.

En la actualidad, estabilidad política y capital externo van de la mano, sobre todo por que el primero se ha convertido en el factor más poderoso en la atracción de la inversión extranjera inclusive más que el costo de la mano de obra. El desglose entre una reforma económica con una débil reforma política implica la necesidad de otorgar mayores elementos de confianza política al proyecto de apertura económica. La inversión extranjera esta propiciando que los países demuestren una mayor estabilidad política para demostrar su participación mayoritaria o conjunta con los capitales nacionales, sobre todo para asegurar los márgenes de ganancia. De ésta forma la apertura económica requiere esencialmente la existencia de una apertura política real.

La apertura democrática; representa otro de los modernos factores de atracción para la inversión extranjera, y en forma inversa representa otros de los beneficios que pudiera darse con estos tipos de inversión en las sociedades en crecimiento como la nuestra. En la medida en que haya mayores avances en los procesos democráticos internos representan mayores sistemas de estabilidad política, social y económica, reducción del autoritarismo, menores niveles de centralización de los sistemas nacionales y características internas de paz social, lo que induce a menores riesgos para el establecimiento de la inversión extranjera en el país, para asegurar sus márgenes de ganancia, rentabilidad y sobre todo estabilidad y confianza para el inversionista foráneo.

En el mundo actual en donde la globalización y la integración internacional de los sistemas nacionales con proliferación de acuerdos regionales se basa en pactos de confianza y credibilidad en los avances democráticos y electorales. Una mayor frecuencia en la alternancia en el poder, libres elecciones, respeto a las oposiciones, esto significaría un clima adecuado que no permitiría la desestabilidad de la unión nacional, ni crisis política que pudiera afectar los intereses en los proyectos de mediano y largo plazo de la inversión extranjera.

Los derechos humanos promueven una mejor imagen en el extranjero, de estructura nacional más sólida, consistentes en marcos jurídicos y constitucionales y con mayor sujeción a los principios y estatutos de Derecho Internacional. Pues bien, recordemos que en la actualidad, una de las formas más usuales para determinar el grado de democracia de un país, es el respeto de los derechos humanos. México, es uno de los ejemplos donde los recursos extranjeros pueden jugar o más bien juegan un papel fundamental en la consolidación de reforma tanto económica como política, que a la larga si es bien dirigida, brindará mayores oportunidades al proyecto de modernización económica.

5.4 Costos Económicos

Al respecto de este tema, Mauricio Rossell nos comenta que : “Por una parte el proceso de la inversión extranjera ha fraccionado tanto en especialidades como en áreas geográficas, como medida de protección de las empresas para conservar el control de los hallazgos y usufructuar rentas monopólicas; y por otra, la transferencia se hace principalmente entre las mismas subsidiarias”.¹³³ No son pocos los autores que ven con pesimismo la posibilidad de que las grandes empresas transnacionales puedan llevar a un feliz término un proceso en el que la reconversión tecnológica involucre a la mayoría de los procesos productivos desempeñados en una economía determinada.

Más aun abundan los testimonios acerca de las practicas de los grandes conglomerados industriales en el sentido de impedir, retrasar u obstaculizar la generación de inventos y tecnologías que podrían elevar considerablemente la productividad del trabajo. El deseo de

¹³³ ROSSELL, Mauricio, op. cit., pág. 341.

asegurar la recuperación total del capital invertido en maquinaria y equipo, y garantizar una tasa de rentabilidad satisfactoria son las principales razones que explican el interés de aplicarse, volviendo obsoletos los medios de producción cuyo valor aún no termina por depreciarse. De ahí que se sostenga que cuando las grandes organizaciones están encargadas de la expansión y del desarrollo económico, es decir, cuando las pequeñas organizaciones tienen pocas posibilidades de multiplicar el trabajo, encontrar financiamiento y añadir nuevo trabajo al antiguo inevitablemente se estanca la economía.

Por otra parte podría mencionar como un costo económico el Desequilibrio de la Balanza de Pagos del país, entendiéndolo como balanza de pagos “ el conjunto de cuentas que miden todos los flujos económicos que entran y salen de un país. Comprende las importaciones y exportaciones de bienes, servicios y capital financiero. Las exportaciones son créditos y las importaciones son débito. En términos más generales, los créditos de un país son transacciones que le permiten tener divisas, mientras que los débitos son transacciones que reducen la cantidad de divisas que poseen”.¹³⁴De esta forma, la estrategia mexicana que algunos la llaman denominado modelo secundario exportador, semejante al modelo brasileño, “trata de convertir a la inversión extranjera directa en uno de los elementos clave para responder al ya tradicional desequilibrio de nuestro sector externo que es, sin duda alguna, un factor explicativo clave para entender la profunda crisis de los principios de los años ochentas”.¹³⁵

Por otra parte tenemos a la inflación que se da cuando “está aumentando el nivel general de precios. La tasa de inflación es la tasa de variación de nivel de precios. La inflación la podríamos catalogar en tres: a) Moderada; esta se da cuando los precios suben lentamente; b) Galopante; esta se presenta cuando los precios empiezan a subir a tasas de dos o tres dígitos de 20, 100 o 200% al año; c) Hiperinflación; la hiperinflación más documentada se produjo en Alemania durante la República de Weimar. En la que el gobierno liberó las imprentas de

¹³⁴ SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. “Economía”. 13a ed. Edit. Mc Graw Hill, México, 1993. pág. 1063.

¹³⁵ ROSSELL, Mauricio, op. cit., pág. 341.

dinero, elevando tanto el dinero como los precios a niveles astronómicos. Entre enero de 1922 y noviembre de 1923, el índice de precios pasó de 1 a 10, 000,000, 000".¹³⁶

Se sabe que la medida en que una empresa o un grupo de empresas grandes controla el mercado de un producto o de un servicio, es mayor la posibilidad de que los precios sean fijados de acuerdo al interés exclusivo del productor y no de los consumidores. Restringida y administrada, el nivel de la oferta se ubica en un punto en donde las utilidades resultan ser mayores y, por supuesto, muy superiores, a las que tendría ampliando la demanda, en base a precios más bajos. En el caso que una empresa de este tipo enfrentara el crecimiento de sus costos, pero se negara a sacrificar parte de sus ganancias, los precios tenderían a subir, dando lugar a un proceso de inflación por el lado de las ganancias.

5.5. Costos Sociales

Una Nación no puede llamarse realmente "en desarrollo" cuando la mitad de su población es marginalizada y víctima de discriminación. Tampoco se puede suponer que el crecimiento económico traiga mejoras en las condiciones de vida cuando un gran número de personas están privadas del derecho a la tierra y otros recursos productivos. Los modelos de desarrollo que excluyen a los hombres y las mujeres pobres no sólo son socialmente injustos y políticamente insostenibles, sino también realmente ineficientes.

En este ámbito, la injusticia social y el desprecio por la calidad de vida de los sectores más postergados crecen con el crecimiento de la economía. El actual modelo de desarrollo refleja un crecimiento que produce mayor desigualdad social. La presencia del capital especulativo o capital golondrino acentúa esta tendencia. En el ámbito ambiental, el derecho a contaminar y a depredar los recursos naturales se han convertido en incentivo fundamental para llamar a la inversión extranjera.

La sociedad civil es la gran ausente en el proceso de globalización en marcha; no es consultada o considerada a la hora de tomar acuerdos o firmar tratados de libre comercio. Así,

¹³⁶ SAMUELSON, Paul A., ob. cit., pág. 358.

los ciudadanos ven reducido su papel a potenciales consumidores pasivos y son excluidos de la toma de decisiones.

Sabido es que los tratados económicos y procesos de integración priorizan los intereses de las empresas transnacionales por sobre otras consideraciones sociales. La irresponsabilidad interna en los gobiernos latinoamericanos, muchos de ellos dictaduras militares, unido al afán de lucro rápido característico tanto del sistema financiero internacional como de los sistemas financieros nacionales, generó uno de los factores de empobrecimiento más significativos de los últimos años: el incremento constante de la deuda externa y de su creciente y agobiante servicio.

Las características de la política de ajuste son: exportar lo máximo posible, congelar el incremento de los salarios reales y gastar menos a nivel público para reducir las importaciones, aumentar las tasas de interés para atraer nuevos capitales y encarecer el crédito, devaluar la moneda y restablecer las reservas internacionales, así como también en la producción de bienes y servicios, preferentemente los servicios básicos, que son monopolios naturales y las actividades de gran significación económica en cada uno de nuestros países.

Las protestas sociales del continente tienen como denominador común de las políticas de ajuste estructural e integración comercial subordinada de las grandes transnacionales, que exigen la profundización de este modelo vía reformas económicas. La apertura de nuevos mercados tanto por la extracción de materias primas como de su ubicación en un mercado mundial altamente competitivo, significa suprimir derechos de los trabajadores y de paso reducir el gasto estatal.

No existe una forma de democracia única y adecuada para todas las personas y transferible a todos los países; pero sí, un gobierno transparente y responsable y el respeto por la justicia y los derechos civiles y políticos son ingredientes fundamentales de un sistema democrático y participativo. Algunos gobiernos argumentan que las necesidades del crecimiento económico demandan la suspensión de estos derechos hasta que se haya logrado un nivel más alto de desarrollo.

Pero, aunque algunos países, han logrado altas tasas de crecimiento manteniendo estructuras políticas opresivas, esto no quiere decir que la autocracia sea necesaria para el desarrollo. Más importante aun, los derechos civiles y políticos son derechos inalienables que todas las personas deben poder ejercer, independientemente del grado de desarrollo económico del país en el que viven. Un crecimiento económico logrado a costa de estos derechos no constituye un proceso sostenible de desarrollo.

5.6 Costos Políticos

En las sociedades en las que se tiene una economía en desarrollo como la nuestra, se debe de estar muy alertas, en cuestión de aplicar adecuados mecanismos de control jurídico o político a la inversión extranjera, ya que en los modelos económicos en desarrollo pueden arriesgar un costo político que sería la "dependencia económica y política" a centros de poder hegemónico, de donde proceden los recursos externos de capital, por ejemplo, los centros de poder en Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, o Japón.

Así para Cardoso y Faletto, argumentan que muchos países latinoamericanos realizaron una industrialización parcial a través de la aceptación de capital extranjero, aunque lo aceptaron "a expensas de la autonomía del sistema económico nacional y de las decisiones políticas para el desarrollo".¹³⁷

"Se han enfatizado al menos tres factores para explicar las relaciones desiguales de los países en vías de desarrollo con las empresas transnacionales: a) Muchos países del tercer mundo y México han experimentado concentraciones de ingresos en élites que aspiran a estándares de consumo de economías metropolitanas, b) El control de la tecnología y de las preferencias del consumidor han reforzado su influencia y dominación en los países menos desarrollados; y c) Las relaciones de dependencia han sido consolidadas en años recientes por el funcionamiento de una alianza entre el capital extranjero, los gobiernos de los países anfitriones y las tareas de ordenación externa de las comunidades locales de negocios".¹³⁸

¹³⁷ CARDOSO ENRIQUE, Fernando and FALETTO, Enzo. "Dependency and Development in Latin America". Berkeley University and California Press, 1979. Pág. 102. Traducción Mauricio Rossell.

¹³⁸ ROSSELL, Mauricio, op. cit., p. 347.

La marginalidad ha sido un factor inseparable del desarrollo dependiente, facilitado por la asistencia internacional y las compañías transnacionales y las que adoptan modelos extranjeros. Hago mención a la clase media que en lugar de ser progresista y en expansión, ésta enfocada a patrones de consumo extranjero, y a políticas desiguales para reforzar la clase dominante y para no permitir cualquier aspiración al desarrollo.

La inversión extranjera en sociedades en desarrollo ha propiciado mecanismos de poder político para preservar los intereses de sus empresas transnacionales, incluyendo un poder regional o internacional asociado con las élites nacionales de poder, no siendo el caso de México. "Las economías en desarrollo receptoras de inversión extranjera, requieren de un nivel más amplio de autonomía política y una distribución más equitativa del ingreso y bienestar".¹³⁹

Entonces podemos pensar que entre más importante sea el poder político de un país, de donde procede la inversión extranjera, son más grandes las posibilidades de restringir el poder de decisión de un país receptor de ésta inversión extranjera, por lo tanto se infiere que el control económico, político o la identidad cultural se perderían si los países receptores de capital extranjero no mantienen adecuados mecanismos de regulación. Por lo cual resulta indudable que esta concentración de poder de las grandes empresas transnacionales, les han otorgado la capacidad de manejar a su favor algunas de las variables en el plano estrictamente económico, pero en proporción también han demostrado que tienen mayor capacidad política para incidir en la estrategia económica del Estado.

¹³⁹ Idem.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La mención constitucional de alguna área, propicia el mejor entendimiento del concepto general, de ésta manera se aplica el principio de certeza jurídica. De tal modo propongo que la mención de la inversión extranjera no se haga de forma ambigua o a través de interpretaciones del artículo 73 fracción XXIX-F, sino en una fracción especial en la cual, el espíritu legislativo debe dirigirse a la real regulación y promoción de la inversión extranjera, y de esa manera dar señas al exterior de la importancia y seriedad con que se trata esta materia.

El nuevo planteamiento constitucional, frente a la interdependencia y globalización debe ser menos conservador que el que ahora existe, por tanto propongo que las diferencias, las limitaciones o calidades particulares de los extranjeros sean disminuidas lo más posible en lo que corresponde a inversiones en nuestro país, la misma Constitución resalta, la igualdad jurídica en el artículo 1º, en consecuencia el Congreso de la Unión tiene facultades según la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución, para dictar sobre la condición jurídica de extranjeros, debe procurarse que está obedezca a los nuevos planteamientos, que sea menos inquisidora y más flexible, que contribuya a disminuir diferencias en vez de acrecentarlas para desligarnos de una imagen de desconfiados al exceso de los extranjeros, ya que la competencia entre los inversionistas nacionales y extranjeros será sana, esto se reflejará en costos bajos de bienes y/o servicios, en el mejoramiento de la calidad de éstos y en transferencia tecnológica.

SEGUNDA.- La Rectoría Económica corresponde al Estado, que se encuentra consagrado en el artículo 25 constitucional, el cual ya ha cumplido con su papel histórico, por lo cual propongo que la labor a realizar ahora es la de concretizar los compromisos compartidos con los sectores, por lo que el sentido del citado artículo deberá variar hacia la responsabilidad del Estado para hacer partícipes activos de los compromisos de la economía del país a todos los sectores sean sociales y privados que tienen gran importancia y relevancia en la vida económica, social y política de nuestro país.

TERCERA.- En general, en materia económica, la Constitución requiere una renovación profunda a parte de nuestras sugerencias antes mencionadas en el artículo 27, en lo que se refiere a los fideicomisos constituidos en zonas restringidas; a lo cual propongo:

La fracción I del artículo 27 constitucional en su parte relativa a la zona restringida para extranjeros requiere una revisión profunda, si de hecho se realiza con permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de fideicomisos de los que nos hablan los artículos 10, 10-A, 11, 12 y 13 de la Ley de Inversión Extranjera, propongo que se instrumente un programa piloto en alguna región, como prueba, donde se conceda el dominio directo de los inversionistas extranjeros para medir los beneficios desde varias ópticas, para ello no sólo se requeriría una regulación en la ley, sino una mención constitucional, esto tarde o temprano debemos modificar. En otras palabras estoy hablando de una reforma constitucional.

CUARTA.- La modernización de Petróleos Mexicanos, es uno más de los grandes retos que deberá afrontar el gobierno de México. Petróleos Mexicanos requiere a la brevedad posible de un marco flexible en la toma de decisiones para actuar con oportunidad y eficiencia.

La promoción de alianzas estratégicas con el sector industrial privado del país e inversionistas extranjeros, será fundamental para inyectar recursos frescos en cadenas industriales específicas, como una opción de desarrollo de la industria nacional y de la modernización de los complejos petroquímicos de la paraestatal, para lo cual propongo:

Analizar y definir los mejores esquemas para la apertura del sector petroquímico, a efecto de atraer inversión del sector privado ya sea nacional o extranjero, en cadenas productivas bien integradas y capaces de competir internacionalmente.

Promover alianzas estratégicas entre la empresa pública y el sector privado de manera tal de propiciar la integración de cadenas productivas y maximizar el beneficio económico para el país.

QUINTA.- Consensuar con los distintos actores sociales y agentes económicos la modificación a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo para permitir la participación del sector privado en la industria de la refinación ya que esta industria requiere mayores niveles de inversión para aumentar la producción nacional de petrolíferos.

La división entre áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo nacional es consecuencia de un acuerdo político fundamental plasmado en la Constitución Federal, mismo que responde a las circunstancias económicas del país definidas por la realidad inmediata e internacional. Es decir, que el catálogo de las áreas que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva señaladas en el artículo 28 constitucional, no es único, fijo e inmutable, sino que responde a la capacidad de respuesta que el propio Estado tiene para enfrentar los retos que plantea el desarrollo nacional. Es por ello que el principio general inspirado en un modelo económico liberal clásico la prohibición de los monopolios, se contextualiza y ajusta conforme a las necesidades y urgencias del desarrollo nacional, por lo cual propongo que se reforme el artículo 28 constitucional, ya que ciertas áreas estratégicas, como es el petróleo y electricidad podrían pasar al catálogo de áreas prioritarias, y así permitir el acceso a inversiones privadas ya sean nacionales o extranjeras, para que el Estado no tenga que realizar esas cuantiosas inversiones y las pueda utilizar en otras áreas que beneficien a la sociedad.

Buscar también, un régimen fiscal progresivo, es decir, aquel en que al crecer el valor presente del tributo, aumentará al mismo tiempo la rentabilidad de la explotación petrolera. Sin embargo, actualmente se sigue gravando pesadamente el ingreso bruto de petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y no su beneficio neto.

Petróleos Mexicanos contribuye al gasto público con cerca del 70% de sus ingresos sólo con el fisco Federal. La carga impositiva no sólo se debe determinar con la capacidad

contributiva, sino que debe permitir al contribuyente, el crecer y generar mayor riqueza y así, contribuir cualitativa y cuantitativamente mejor y durante más tiempo, a los gastos públicos.

Con las razones anteriormente expuestas, veo la necesidad de proponer una desgravación gradual de la paraestatal más importante de nuestro país ya que si bien es cierto que tiene elevados ingresos, también lo es que necesita invertir en su mantenimiento de infraestructura y otros conceptos que son muy importantes para que siga trabajando de forma eficiente.

SEXTA.- Por otro lado tenemos al Sector Eléctrico en México, que necesita altos montos de inversión, tanto para satisfacer la demanda de energía eléctrica como para modernizar toda la planta productiva. Para liberar al Estado de la responsabilidad de dichas inversiones, dada la restricción sobre los recursos públicos, y mantener, a su vez, autosuficiencia energética del país plantea la participación del sector privado a través de inversiones ya sean nacionales o extranjeras.

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1995, abrieron un espacio para la participación privada nacional y extranjera en el sector. Con esta apertura, la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía han promovido el interés de inversionistas privados para generar energía eléctrica, agilizando los procedimientos de regulación y estableciendo con claridad la relación entre los suministradores públicos Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro y los permisionarios de generación, bajo las diferentes modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, exportación e importación de energía eléctrica.

Hoy, las enormes necesidades de ampliación del sector eléctrico y la necesidad de contar con recursos adicionales de financiamiento para otros requerimientos sociales, exige transformar el esquema que limita la participación privada a otro que promueva la concurrencia de flujos importantes de inversión. Para ello, se requiere promover oportunamente la inversión privada en proyectos de infraestructura eléctrica, de acuerdo con la planeación del sector eléctrico, a través de la reforma al marco legal vigente.

Por lo cual propongo: Promover la apertura y competencia en la generación de energía. Para ello, la Comisión Reguladora de Energía deberá aprobar las reglas de mercado y operación de la red, y continuar con sus funciones de otorgamiento de permisos en las modalidades permitidas por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y esto se reflejará en el mejoramiento de la infraestructura, suministro y abastecimiento, y en costos más bajos para el bien de la sociedad.

SÉPTIMA.- Vigilar el cumplimiento de la nueva regulación por parte de los inversionistas, así como el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los títulos del permiso. A efecto de vigilar el cumplimiento del marco regulador en materia de electricidad, la Comisión Reguladora de Energía está facultada para efectuar auditorías, aprobar y, en su caso, emitir metodologías de asignación de costos y precios de servicios, así como ordenar visitas de verificación durante las etapas de construcción y operación de instalaciones comprendidas por los títulos o estipulaciones del permiso.

OCTAVA.- Debido a que el esquema actual de aprovechamiento no permite el sano crecimiento de la industria, es necesario llevar a cabo un cambio en el régimen fiscal para ambas empresas públicas del sector eléctrico ya que dificulta la existencia de remanentes de inversión con lo que es imposible tanto dar un mantenimiento adecuado a las plantas ya existentes como expandir la planta productiva mediante tecnología de vanguardia.

Por lo cual creo necesario un cambio en el régimen fiscal que permita que la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, ofrezcan servicios con mayor calidad, solucione los problemas financieros de la empresa y mejoren el estado físico de su infraestructura. El saneamiento financiero realizado permitirá una mejora sustentable en todo el proceso productivo de suministro de energía eléctrica.

NOVENA.- Establecer una estrategia de promoción dentro de los principales centros financieros de Estados Unidos, Europa y Asia, con el propósito de presentar las oportunidades y ventajas de invertir en el Sector Energético Mexicano. Analizar y desarrollar esquemas de

inversión para proyectos de infraestructura, y generación de electricidad que aprovechen aguas nacionales, donde se propicie la inversión nacional y extranjera, en coordinación de las autoridades competentes.

DÉCIMA.- Del artículo 5º de la Ley de Inversión Extranjera, donde se encuentra las actividades reservadas al Estado, bien podría pensarse en una revisión a fondo, en especial de las primeras tres relativas al petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica y Electricidad, para que se pudieran excluir de este catalogo, siempre y cuando se haga la reforma que propongo a los artículo 27 y 28 de la Constitución.

DÉCIMO PRIMERA.- Por último creo que la necesidad de que los principales partidos políticos de nuestro país asumieran la responsabilidad que la Constitución les impone para promover la participación del pueblo en la vida democrática, y lograr un acuerdo político con el cual se revise la actividad económica del Estado y las actividades que sólo a éste le corresponde, para abrirlas a la iniciativa privada ya sea nacional y extranjera, para que el Estado destine esos recurso a otras áreas de mayor o igual importancia, como son educación, salud, vivienda etc. y no anteponer sus intereses particulares o de partido ante la urgencia que tiene el interés nacional por encontrar formas que ayuden al desarrollo de está gran Nación.

DÉCIMO SEGUNDA.- Debemos tener presente que las aspiraciones a un desarrollo económico satisfactorio, no rebase los derechos de los ciudadanos, que el desarrollo no sea el pretexto para violar los derechos humanos, por lo cual veo la necesidad de proponerlos lineamientos jurídicos, económicos y sociales para fortalecer una sociedad y un desarrollo justo y sustentable como:

Fortalecer a la sociedad civil como base para una democracia participativa y resguardar debidamente los derechos ciudadanos, frente a cualquier tipo de tratado de libre comercio, a la vez de sentar las bases para la elaboración de tratados y acuerdos alternativos, con participación activa de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Octava Edición. Editorial UNAM. México, 1975. Páginas 897.
- 2 AGUILAR M. Alonso. et. al. "El Capital Extranjero en México". Segunda Edición. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1986. Páginas 253.
- 3 ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. "El Régimen y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México". Editorial Themis. México, 1990. Páginas 721.
- 4 ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política". Segunda Edición. Editorial Harla. México, 1990. Páginas 274.
- 5 BARRERA GRAF, J. "La Regulación jurídica de las Inversiones Extranjeras". Editorial UNAM. México, 1981. Páginas 258.
- 6 BERNAL SAGHUN, Víctor M. et. al. "Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México". Editorial UNAM. México, 1986. Páginas 277.
- 7 BOLAÑOS LINARES, Rigel. "Inversión Extranjera". Editorial Porrúa. México, 2002. Páginas 338.
- 8 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Páginas 1047.
- 9 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo". Primera Reimpresión. Editorial Porrúa. México, 1984. Páginas 447.
- 10 CAMPOS ARAGÓN, Leticia. et.al. "La Apertura Externa en el Sector Eléctrico Mexicano". Editorial Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1994. Páginas 182.
- 11 CARDOSO ENRIQUE, Fernando and FALETTO, Enzo. "Dependency and Development in Latin America". Berkeley University and California Press, 1979. Páginas 102. Traducción Mauricio Rossell.
- 12 DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho constitucional", Quinta Edición. Editorial Ariel. Barcelona, 1970. Páginas 179.
- 13 ELKAN, Walter. "Introducción a la Teoría Económica del Desarrollo". Traducción de Antonio Ruiz Díaz, Pinguin Alianza. Editorial Alianza. Madrid, 1975. Páginas 224.
- 14 FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". Trigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1984. Páginas 506.

- 15 GARCIA-PELAYO, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado". Sexta Edición. Editorial Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 1961. Páginas 636.
- 16 GÓMEZ GRANILLO, Moisés. "Breve Historia de las Doctrinas Económicas". Vigésimo Segunda Edición. Editorial Esfinge. Naucalpan, Edo. de México, 1996. Páginas. 320.
- 17 GOMEZ PALACIO, Ignacio y GUTIERREZ ZAMORA. "Inversión Extranjera Directa". Editorial Porrúa. México, 1985. Páginas 380.
- 18 GÓMEZ-PALACIO, Ignacio. "Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados". Editorial Themis. México, 1985. Páginas 229.
- 19 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Décimo Cuarta Edición. Tomo D-H y I-O. Editorial Porrúa. UNAM. México, 2000. Páginas 1803.
- 20 LARA TREVIÑO, Enrique y CARBALLO YÁNEZ, Erick. "Formulario Teórico-Práctico de Contratos Mercantiles". Editorial Porrúa. México, 2000. Páginas 426.
- 21 LENK Y NEUMANN. "Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos". Editorial Anagrama. Barcelona, 1980. Páginas 217.
- 22 MARTÍNEZ DEL CAMPO, Manuel. "Factores en el Proceso de Industrialización". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974. Páginas 240.
- 23 MARTÍNEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo. Segundo Curso". Editorial Harla. México, 1991. Páginas 452.
- 24 PETROLEOS MEXICANOS. "La Expropiación Petrolera, un Debate Nacional" Juan Saldaña Rosell (coordinador). Editorial Talleres de Impresora Arroyo. México, 1998. Páginas 543.
- 25 RECASENS SICHES, Luis. "Introducción al Estudio del Derecho". Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1979. Páginas 360.
- 26 REYES HEROLE, Federico. "Neoliberalismo y Rectoría Económica". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1986. Páginas 289.
- 27 ROSSELL, Mauricio. "La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera". Editorial Joaquín Porrúa. México, 1991. Páginas 449.
- 28 RUÍZ DUEÑAS, Jorge. "Áreas Estratégicas y Áreas Prioritarias". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Páginas 256.
- 29 S. WIONCZEK, Miguel. et.al. "Problemas del Sector Energético en México". Editorial Colegio de México. México, 1983. Páginas 238.

- 30 SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. "Economía". Décimo Tercera Edición. Editorial Mc Graw Hill. México, 1993. Páginas 1193.
- 31 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Subsecretaría B. "Inversión Extranjera y el Empleo en México". México, 1994. Páginas. 147.
- 32 SEPÚLVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio. "La Inversión Extranjera en México". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Página 262.
- 33 SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría General del Estado". Editorial Porrúa. México, 1964. Páginas 298.
- 34 WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Tercera Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1977. Página 289.

LEGISLACIÓN

- 35 Código Civil para el Distrito Federal.
- 36 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 37 Ley de Información y Estadística y Geográfica.
- 38 Ley de Inversión Extranjera.
- 39 Ley de Planeación.
- 40 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- 41 Ley General de Instituciones de Crédito.
- 42 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.
- 43 Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 44 Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1973.

OTRAS FUENTES

- 45 Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; resolución 3362/S-VII sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional.
- 46 Decreto Expropiatorio del 18 de Marzo de 1938.
- 47 Diario Oficial de la Federación 3 de febrero de 1983.
- 48 Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 1940.
- 49 Diario Oficial de la Federación 9 de noviembre de 1940.
- 50 Ejecutoria que aparece bajo la voz "ORDEN PÚBLICO LEYES DE", en la pagina 315, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, periodo 1917-1985; Octava parte, jurisprudencia común al Pleno y las Salas, así como la tesis jurisprudencial que aparece con el número 411 en la pagina 723 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, periodo 1917-1985, Tercera parte, Segunda Sala.
- 51 <http://monedacr.terra.com>
- 52 <http://mx.invertia.com>
- 53 <http://www.bancomundial.org.mx>
- 54 <http://www.jornada.unam.mx>
- 55 Iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, propuestos por el Presidente Lic. Vicente Fox Quesada, de fecha 12 de julio del 2001.
- 56 Iniciativa de reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales propuesta por el Ex-Presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.
- 57 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: LXII, Página:3021 Expropiación, Causa de utilidad pública consignadas en la Ley de 23 de noviembre de 1936, en el decreto de 18 de Marzo de 1938. Precedente: Cía. Mexicana de Petróleo El Águila, S.A. y Coags. Pág. 3021. Tomo LXII. 2 de diciembre de 1939.
- 58 The Oxford Universal Dictionary, prepared by William Little. The Caxton Publishing Company Limited, Great Britain, text revised in 1969. Vol. I. Pág. 1040.